



Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet

Stabsutvärdering

Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020

Carl Rådestad, Rickard Blomstrand, Petter Narby, Mats Koraeus & Jenny Deschamps-Berger



Titel: Stabsutvärdering – Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19
under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020

Författare: Carl Rådestad, Rickard Blomstrand, Petter Narby, Mats Koraeus
& Jenny Deschamps-Berger

FHS-beteckning: Ö 382/2020

Omslag: Markus Hallberg

Bilaga, figur 2: © Stockholms stad

Sammanfattning

Denna utvärdering studerar Stockholms stads centrala krisledning (CKL) under hanteringen av covid-19 mellan den 4 februari till 1 september 2020. Med hjälp av insamlad empiri och genomförd analys av ett antal tematiska områden samt tillgänglig forskning har utvärderingen identifierat ett antal styrkor och utmaningar. Utvärderingen har även resulterat i ett antal rekommendationer i de delar det har bedömts vara av relevans. Nedan presenteras några av de identifierade styrkorna och utmaningarna.

De främsta styrkorna med CKL:s stabsstruktur under covid-19 har varit etableringen av en tydlig kontaktyta för krisledningsnämnden (KLN) och förtroendevalda inom Stockholms stad samt den flexibilitet som uppvisades när vissa stabsfunktioner fick nya uppgifter. Kontaktytan har varit en starkt bidragande faktor till förmågan att förse KLN med tydliga beslutsunderlag (undantaget de första veckorna under covid-19). CKL-ledningen (ordföranden och stabschefer) har under covid-19 gett upphov till en stark känsla av ansvarstagande och engagemang inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Samtidigt har Stockholms stad och CKL-ledningen visat prov på stort mod och handlingskraft i väldigt svåra frågor rörande exempelvis besöksstopp på äldreboenden och leverans av skyddsutrustning. Under hela tidsperioden har det funnits ett tillitsfullt ledarskap inom CKL med högt i tak och en stor förståelse för behovet av situationsanpassade lösningar. Det decentraliserade arbetssättet mellan CKL:s stabsfunktioner och CKL-ledningen definierades av tillit och självorganisering. Detta har varit en styrka för utformningen och anpassningen av respektive stabsfunktioners operativa uppgifter beaktat förutsättningarna under covid-19. CKL har även aktivt sett till att stötta och resurssätta förvaltningar och bolag med materiel och personal, främst

genom upprättandet av materielfunktion under stabsfunktionen S4 Logistik och resurser.

Det är möjligt att dela in identifierade utmaningar med CKL:s stabsstruktur och arbetssätt under covid-19 i tre kategorier; **strukturella, organisatoriska och operativa**.

De **strukturella** utmaningarna handlar främst om CKL:s arbetssätt. Inledningsvis saknades en tydlig målbeskrivning för CKL, det vill säga en tydlig beskrivning av dess syfte, mandat och ansvar. Insamlad empiri tyder på att detta har bidragit till otydliga gränssytor mellan CKL:s utövande av Stockholms stads geografiska områdesansvar och respektive bolags och förvaltningars ordinarie verksamhetsansvar. Vidare upplevdes att den stabsstruktur och det arbetssätt som krisledningshandboken anger för CKL inte var anpassade efter förutsättningarna under covid-19.

De **organisatoriska** utmaningarna handlar främst om förmågan till situationsförståelse, inom CKL likväl inom säkerhetsenhetens stab som föregick CKL, och avsaknaden av en tydlig plan för säkerhetsenhetens roll inför och under en kris. Utformningen av krisledningshandboken var inte lika anpassad för den typ av krypande kris som covid-19 utgjorde. Utmaningarna kopplat till situationsförståelse innebar att säkerhetsenheten fortsatte att bygga på sin stabsstruktur innan stadsdirektören fattade beslut att aktivera CKL den 16 mars. Vidare stämde säkerhetsenhetens stabsstruktur och arbetssätt inte överens med beslutade planer i krisledningshandboken. När CKL aktiverades behövde därför säkerhetsenhetens stabsstruktur konsolideras med CKL:s stabsstruktur (i enlighet med krisledningshandboken men anpassad efter covid-19) under ett av de mest intensiva skeendena under covid-19.

Utvärderingens resultat tyder på att övergången mellan de två stabsstrukturerna inledningsvis skapade vissa effektivitetsförluster, främst kopplat till långsiktig analys och planering, samt organisatoriska utmaningar inom CKL. Personal på stadsledningskontoret tilldelades andra uppgifter än de som står nedtecknade i krisledningshandboken, vilket sannolikt var nödvändigt under covid-19 men ledde i viss mån inledningsvis till bemanningsrelaterade utmaningar. Inledningsvis bedömdes även formerna för horisontell samordning (stabsmöten) mellan CKL:s stabsfunktioner inte vara ändamålsenlig. Vidare slogs vissa stabsfunktioner ihop, eller saknade en egen funktionsansvarig (S2 Lägesbild, S9 Samverkan och S4 Logistik och resurser). Till exempel upprättades inte en separat stabsfunktion för samordning utan de frågorna fick i stor utsträckning hanteras av S3/5 Analys och planering, vilken under vissa perioder var högt belastad.

De **operativa** utmaningarna handlar främst om delvis otydliga syften och processer för vissa arbetsmoment och delvis bristande bemanning inom vissa stabsfunktioner. CKL:s arbetssätt kopplat till situationsförståelse och framtagande

av lägesbilder och inriktningar har inneburit att lägesbilderna och inriktningarna haft mer av ett självändamål kopplat till förmedling av nyttig information snarare än att vara ett tydligt operativt underlag att fatta beslut på eller anpassa sina åtgärder efter. Övergången från säkerhetsenheten till CKL resulterade i att förmågan att bedriva långsiktig analys och planering inledningsvis begränsades. Utvärderingens resultat tyder även på att rollspecifika arbetsuppgifter och rutiner, som dokumentation och personalavlastning, inte upprätthölls i flera stabsfunktioner på grund av att krisledningshandboken nyttjades i en begränsad utsträckning. CKL:s arbetsätt kopplat till kommunikering av statistik för smittläget (främst gällande samverkan med Region Stockholm) samt en inledningsvis bristfällig bemanning med kommunikatörer bedöms ha skapat sämre förutsättningar för CKL att uppnå samordning av information till allmänheten.

Utöver de operativa utmaningar som uppstod som ett resultat av övergången från säkerhetsenheten till CKL har det även visat sig svårt för CKL att förankra vissa beslut nedåt i Stockholms stads verksamheter (till exempel den upprättade bemanningscentralen). Detta kan bero på att förmågan att bedriva samordning inordnades under samma stabsfunktion som bedrev kortsiktiga verksamhetsanalyser och långsiktig analys och planering och på så sätt konkurrerade om ett begränsat antal resurser.

Sammanfattningsvis har CKL:s stabsstruktur resulterat i utmaningar att bemanna samtliga stabsfunktioner och samtidigt bedriva ordinarie verksamhet, att stabsmöten har tagit tid ifrån operativt arbete, att vissa stabsfunktioner och funktionsansvariga blivit tidvis överbelastade och att fokus har hamnat på upprättandet av funktionerna snarare än de processer som behövs för att lösa stabens uppgifter, främst kopplat till lägesbild och extern samverkan.

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	9
1.1. Syfte och mål	10
1.2. Metod och material	10
1.3. Disposition	11
1.4. Definitioner och förkortningar	11
2. Ansvarförhållanden vid olyckor, extraordinära händelser och kriser	13
2.1. Det svenska krisberedskapssystemet	13
2.2. Kommuners geografiska områdesansvar	14
2.3. Samverkan Stockholmsregionen (SSR)	15
2.4. Civila stabsstrukturer bland offentliga aktörer i Sverige	16
2.5. Stockholms stads krisledningsorganisation	17
2.5.1. <i>Stockholms stads eskaleringstrappa för oönskade händelser</i>	17
2.5.2. <i>Centrala krisledningen (CKL)</i>	18
2.5.3. <i>Krisledningsnämnden (KLN)</i>	19
2.5.4. <i>Stockholms stads beredskaps- och larmrutiner</i>	20
3. Centrala bedömningar och beslutstillfällen	23
3.1. Säkerhetsnheten påbörjar omvärldsbevakning (januari - februari)	24
3.2. Inriktningsbeslut nr 1 (26 februari)	25
3.3. Säkerhetsnheten går upp i stab (4 mars)	25
3.4. Inriktningsbeslut nr 2 (5 mars)	26
3.5. Förberedelser för skolstängning (1-12 mars)	27
3.6. Säkerhetsnhetens stab begär extra resurser (12 mars)	27
3.7. Inriktningsbeslut nr 3 (12 mars)	28
3.8. Aktivering av CKL (16 mars)	28
3.9. Upprättande av Stockholms stads materielfunktion (18-19 mars)	29
3.10. Aktivering av KLN (18 mars)	30
3.11. Besöksstopp på äldreboenden och LSS (18-26 mars)	31

3.12. Upprättande av Stockholms stads bemanningscentral (25 mars)	32
3.13. Inriktningsbeslut nr 4 (27 april)	32
3.14. Fackförbundet Kommunals skyddsstopp på Serafen (7-30 april).	33
3.15. Smittspridning i utsatta områden (20 mars – juli)	33
3.16. Inriktningsbeslut nr 5 (17-18 augusti)	34
4. Analys _____	35
4.1. Förmåga till situationsförståelse	35
4.2. Övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL	37
4.3. CKL:s stabsstruktur och arbetssätt	39
4.4. Förmåga att bedriva långsiktig analys och planering	43
4.5. Förmåga till dokumentation.	45
4.6. Gränssytor för ansvar och mandat	48
5. Slutsatser _____	51
5.1. Övergripande styrkor.	51
5.1.1. <i>Stort ansvarstagande inom SSR</i>	51
5.1.2. <i>Visat prov på mod och handlingskraft</i>	51
5.1.3. <i>Tillitsfullt ledarskap inom CKL</i>	52
5.1.4. <i>Avgörande stöd för materieförsörjning inom Stockholms stad</i>	52
5.1.5. <i>Kontinuerlig information till KLN</i>	52
5.2. Övergripande utmaningar	53
5.2.1. <i>Avsaknad av en tydlig målbeskrivning för CKL</i>	53
5.2.2. <i>Otydliga gränssytor mellan det geografiska områdesansvaret och ordinarie verksamhetsansvar</i>	53
5.2.3. <i>Hög grad av anpassning till föregående kris i krisledningshandboken</i>	54
5.2.4. <i>Avsaknad av en tydlig plan för säkerhetsenhetens roll inför och under en kris</i>	54
5.2.5. <i>Avsaknad av en renodlad samordningsfunktion</i>	55
5.2.6. <i>Avsaknad av plan för ersättare till ordinarie arbetsuppgifter</i>	55
5.2.7. <i>Bristfällig dokumentation</i>	56
5.2.8. <i>Begränsad förmåga att bedriva långsiktig analys och planering vid övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL</i>	56
5.2.9. <i>Bristfällig operativ inriktning för lägesbilder</i>	57
5.2.10. <i>Avsaknad av ett systematiskt arbetssätt att hantera uppgifter från SSR:s samordnande nivå</i>	57
5.2.11. <i>Utmaningar för samordning av information till allmänheten</i>	58
5.2.12. <i>Vissa CKL-beslut förankrades bristfälligt nedåt i Stockholms stads verksamheter</i>	58

6. Rekommendationer och avslutande kommentar	59
6.1. Funktionsspecifika rekommendationer	59
6.2. Övergripande rekommendationer	60
6.3. Avslutande kommentar	60
Referenser	63
Bilaga – Karta över stadsdelsnämndsområden	67

1. Inledning

Under de första månaderna av 2020 började det nyupptäckta coronaviruset (SARS-CoV-2) och sjukdomen covid-19 att spridas i världen. Den 11 mars 2020 klassade WHO coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 som en pandemi.¹ Pandemin har under 2020 medfört betydande negativa konsekvenser för såväl invånare som för hela samhället. Det är en kris både för Sverige och för hela världen som när denna rapport publiceras fortfarande pågår och hanteras.

Den omfattande kris som covid-19 utgör har skapat stora anpassningsbehov och aldrig tidigare skädat samarbete under väldigt svåra förhållanden. Förmåga och ansvar att agera har varit fördelat över flera olika organisationer och jurisdiktioner samtidigt som det har uppstått ett starkt ömsesidigt beroende mellan berörda samhällsaktörer. Det gäller inte minst hälso- och sjukvården men även annan verksamhet hos kommunerna, regionerna, regering, riksdag och statliga myndigheter.

Under våren 2020 var Stockholms stads situation särskilt ansträngd jämfört med resten av landet, mycket beroende på Stockholms stads stora befolkningsandel samt att många av Stockholms stads invånare rest till övriga delar av världen. I denna rapport har Försvarshögskolans Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (FHS/CTSS), på uppdrag av Stockholms stad, utvärderat den centrala krisledningens (CKL:s) stabsstruktur och arbetssätt under covid-19 samt dragit slutsatser om vilka de mest tongivande styrkorna och utmaningarna har varit. Utvärderingen har tittat på perioden 4 februari till 1 september 2020.

¹ Folkhälsomyndigheten (2020).

1.1. Syfte och mål

Denna utvärdering är avgränsad till CKL och tittar således inte på Stockholm stads övergripande hantering av covid-19 vilket innefattar krisledningsnämnd (KLN), övriga politiska nämnder eller styrelser, förvaltningar (både fack- och stadsdelsförvaltningar) och bolag. Utvärderingens syfte är tvådelat:

1. Utvärdera CKL:s stabsstruktur och arbetsätt under covid-19.
2. Genom samarbetet mellan FHS/CTSS och Stockholms stad bidra till kunskapsuppbyggnad av den samlade hanteringen av covid-19 samt generera lärdomar som kan användas i framtida forskningssyfte med fokus på utveckling av svensk krisberedskap på lokal nivå.

Utvärderingens mål är att skapa förutsättningar för lärande genom att förse Stockholms stad med underlag för att stödja CKL i dess implementering av erfarenheter från hanteringen av covid-19. Vidare är utvärderingen tänkt att bidra till utveckling av befintliga riktlinjer och planer inom CKL och FHS/CTSS har tagit fram rekommendationer i de delar det har bedömts vara av relevans.

1.2. Metod och material

För att beskriva och analysera händelseförloppet samt CKL:s stabsstruktur och arbetsätt har FHS/CTSS genomfört intervjuer med sammanlagt 30 respondenter som utgjorts av personal och företrädare från CKL, KLN och Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade intervjuer, det vill säga som fokuserade samtal kring ett antal förutbestämda frågor eller teman. Därtill har det genomförts dokumentanalys av loggar och annan relevant dokumentation från CKL och Stadsledningskontorets (SLK) säkerhetsenhet, så som beslutsunderlag, mötesanteckningar och dokument av sammanfattande karaktär. FHS/CTSS tilldelades ett omfattande skriftligt grundmaterial av vilket ett relevant urval gjordes utifrån utvärderingens syfte, mål och i samråd med uppdragsgivaren utvalda fokusområden.

Materialet (både skriftligt och muntligt) har tolkats utifrån källkritiska principer. Olika källor har använts för att rekonstruera ett sammanhängande förlopp. I vissa fall går intervjupersonernas minnesbilder isär eller stämmer inte överens med dokumentationen. Detta är inte ett utfall av att någon avsiktligt förändrat eller dolt vad som hände, utan en effekt av det mänskliga minnet och bristfällig dokumentation. När det inte gått att skapa en enhetlig beskrivning, har olika minnesbilder redovisats. På grund av relativt bristfällig personlig dokumentation

samt inom CKL:s respektive stabsfunktioner består empirin i relativt stor del av genomförda intervjuer (se avsnitt 4.5 och 5.2.7 för en mer ingående redogörelse av dokumentationen).

FHS/CTSS har sammanställt det insamlade materialet till ett analysunderlag som ligger till grund för denna utvärdering. Utvärderingen behandlar CKL:s stabsarbete och arbetssätt under den initiala fasen av covid-19 med fokus på organisation och processer. Parallellt har två andra övergripande delutvärderingar samt flera verksamhetsspecifika utvärderingar genomförts av andra parter än FHS/CTSS. Denna utvärdering gör därför inte anspråk på att ge en heltäckande bild av krishanteringen kring covid-19 i Stockholms stad.

1.3. Disposition

Nedan följer en övergripande beskrivning av innehållet i rapportens respektive kapitel.

Kapitel 1 redogör för rapportens syfte, mål, avgränsningar, metod och material.

Kapitel 2 redogör för ansvarsförhållandena vid kriser och extraordinära händelser i fredstid, det geografiska områdesansvaret på lokal nivå samt Stockholms stads krisledningsorganisation.

Kapitel 3 redogör för händelseförloppet under covid-19 utifrån särskilt betydelsefulla skeenden och svåra beslutstillfällen för Stockholms stad.

Kapitel 4 redogör för en analys av insamlad empiri indelat i ett antal utvalda tematiska områden.

Kapitel 5 redogör för utvärderingens slutsatser i form av identifierade styrkor och utmaningar med CKL:s stabsstruktur och arbetssätt.

Kapitel 6 redogör för rekommendationer för att stärka CKL:s framtida kris-
hanteringsförmåga samt avslutande kommentarer.

Referenser innehåller lista på intervjuer och övrig källförteckning.

Bilaga innehåller en karta över Stockholms stads stadsdelsnämndsområden.

1.4. Definitioner och förkortningar

Extraordinär händelse En händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.²

² Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 1 kap. 4 §.

FoHM Folkhälsomyndigheten

Geografiskt områdesansvar Med det geografiska områdesansvaret följer ett ansvar att samordna alla relevanta aktörer – exempelvis myndigheter, näringsliv eller frivilligorganisationer – inom kommunens eller stadsdelsnämndsområdets gränser före, under och efter en önskad händelse.³

Kris När politiskt och administrativa eliter upplever ett hot mot allmänt delade samhällsvärden och/eller livsuppehållande system i samhället som måste hanteras snabbt under förhållanden med djup osäkerhet.⁴

Krypande kris Ett hot mot allmänt delade samhällsvärden och/eller livsuppehållande system som utvecklas över tid och rum och ofta förgås av ett antal mindre störningar. En krypande kris är ofta föremål för varierande grad av politisk och/eller samhällelig uppmärksamhet och hanteras ofta på ett otillräckligt sätt.⁵

Ordinarie verksamhetsansvar Det ordinarie verksamhetsansvaret i kris utgår från krishanteringssystemet tre principer ansvars-, likhets- och närhetsprincipen och de eventuella verksamhetsspecifika regelverk (t.ex. socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen eller miljöbalken) som reglerar verksamheterna.⁶

CKL Central krisledning.

KLN Krisledningsnämnd.

LEH Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

SLK Stadsledningskontoret.

SSR Samverkan Stockholmsregionen.

3 Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (2019), s. 13-14.

4 Boin et al. (2020).

5 Boin et al. (2020).

6 Sveriges Kommuner och Landsting (2007).

2. Ansvarsförhållanden vid olyckor, extraordinära händelser och kriser

2.1. Det svenska krisberedskapssystemet

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de legala förutsättningarna för det svenska krisberedskapssystemet med fokus på kommunal nivå. I svensk lag finns det ingen författning som radikalt förändrar aktörers ansvarsförhållanden och mandat i händelse av en samhällsstörning i fredstid. Sverige har, till skillnad från flera andra länder, inte några "krislagar" likt undantagstillstånd som kan tillämpas under fredstida förhållanden. En kris ska så långt som möjligt hanteras enligt ordinarie förvaltningsstrukturer⁷, och alla aktörer behåller sitt ordinarie ansvar även vid en krissituation.

Inom svensk krisberedskap finns tre centrala principer för hanteringen av störningar och kriser:

- **Ansvarsprincipen** som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer.
- **Likhetsprincipen** som innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma i kris som under normala förhållanden.

⁷ I detta ingår även ett fortsatt förbud mot ministerstyre.

- **Närhetsprincipen** som innebär att en kris ska hanteras så nära de berörda som möjligt. Det vill säga den instans som är närmast ansvarig för den ordinarie verksamheten ska leda de åtgärder som krävs för att kunna hantera händelsen på ett effektivt sätt.

Den princip som av regeringen tydligast har betonats i förarbeten till det regelverk som utgör grunden för den svenska fredstida krisberedskapen är ansvarsprincipen.⁸ Regeringen har vid ett antal tillfällen även betonat att ansvarsprincipen också innebär ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.⁹

2.2. Kommuners geografiska områdesansvar

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de legala förutsättningarna för kommuners geografiska områdesansvar under fredstida kriser. Utöver ordinarie förvaltningsstruktur och principerna för svensk krisberedskap finns ett *geografiskt områdesansvar* för lokal nivå som regleras i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I författningstexten gällande utövandet av det geografiska områdesansvaret används begreppet *extraordinära händelser i fredstid* (se definition i avsnitt 1.4). En kommun ska verka för att olika aktörer inom dess geografiska område samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende extraordinära händelser i fredstid. Vidare ska kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer inom dess geografiska område under extraordinär händelse samordnas, och att informationen till allmänheten samordnas.¹⁰

I Stockholms stads säkerhetsprogram för perioden 2020-2023 har Stockholms stad valt att tydliggöra sin tolkning av innebörden av det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

Med det geografiska områdesansvaret följer ett ansvar att samordna alla relevanta aktörer – exempelvis myndigheter, näringsliv eller frivilligorganisationer – inom Stockholms stads eller stadsdelsnämndsområdets gränser före, under och efter en oönskad händelse [...].¹¹

Det innebär att stadsdelsnämnderna och deras förvaltningar så långt som möjligt själva ska hantera en extraordinär händelse. Om händelsen är för omfattande

8 Se bl.a. Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 5-6, 9.

9 Se bl.a. Regeringens skrivelse (2009/10:124), s. 88.

10 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 7 §.

11 Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (2019), s. 13-14.

för att hanteras av enskilda stadsdelsnämnder kan hanteringen samordnas och inriktas av CKL.¹² Se bilaga för en karta över de aktuella stadsdelsnämndsområdena i samband med den initiala fasen av hanteringen av covid-19.

2.3. Samverkan Stockholmsregionen (SSR)

I detta avsnitt beskrivs utvecklade former för ökad samverkan i Stockholms län för hantering av störningar och fredstida kriser. SSR består av länets 26 kommuner, länsstyrelsen, Region Stockholm, Polisen, Trafikverket, SOS Alarm, Stockholms hamnar, Trafik Stockholm, länets olika räddningstjänstförbund, Kustbevakningen samt Mellersta militärregionen.¹³

Målsättningen med SSR är att skapa förutsättningar för inriktning och samordning av de ovan nämnda regionala aktörernas arbete. Detta ska ske bland annat genom att aktörerna upprättar gemensamma lägesbilder, identifierar utmaningar och samordnar samhällets samlade resurser genom tydliga prioriteringar.¹⁴ SSR utgör således ett verktyg för ett utövande av det regionala och de lokala geografiska områdesansvaren.

SSR består av tre samverkansnivåer: regionalt inriktande nivå (organisatoriskt övergripande beslutsmandat), regionalt samordnande nivå (mandat att samordna inom gällande inriktning) samt verkställande nivå (mandat att genomföra utifrån delegation, praxis och standarder). Denna regionala samverkan sker både i ordinarie läge och i aktiverat läge. Det aktiverade läget, som är fokus för denna utvärdering, är aktuellt när akuta situationer och händelser uppstår.¹⁵

På inriktande nivå återfinns, i samband med aktiverat läge, det regionalt inriktande forumet som kan sammankallas vid behov. Detta forum ska arbeta med den övergripande, regionala hanteringen och med gemensamma prioriteringar. Forumet ska ange ramar, inriktning och ambitionsnivåer i samband med specifika händelser och skeenden. Arbetet leds, om inget annat meddelas, av länsstyrelsen.¹⁶ På samordnande nivå ska, i samband med aktiverat läge, ett regionalt samordnande forum kunna aktiveras. Forumet ska i samband med en akut situation eller skeende ta fram en samlad lägesbild samt analysera behovet av gemensamma resurser och samordnad/gemensam kommunikation. Forumet arbetar inom de ramar som fastställts av inriktande forum och vid behov bjuds andra berörda aktörer in. Länsstyrelsen är värd och moderator för mötet vars innehåll inriktas och summeras av en

12 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 5.

13 Samverkan Stockholmsregionen (u.å. a); Samverkan Stockholmsregionen (u.å. b).

14 Samverkan Stockholmsregionen (u.å. a); Samverkan Stockholmsregionen (u.å. b).

15 Samverkan Stockholmsregionen (u.å. c), s. 9-11.

16 Samverkan Stockholmsregionen (u.å. c), s. 9-11, 16.

regional samverkanskoordinator. Forumet initierar och samordnar vid behov även aktörsgemensamma arbetsgrupper/stabsfunktioner (t.ex. lägesbild, analys och/eller kommunikation).¹⁷ Verkställande nivå beskriver, i förhållande till de andra två nivåerna, all den form av bilateral eller multilateral samverkan som sker mellan aktörerna men som normalt inte har ett övergripande regionalt perspektiv, dvs. mer kopplat till enskilda aktörer, geografiskt eller ämnesmässigt avgränsade delar, skeenden och situationer.¹⁸

2.4. Civila stabsstrukturer bland offentliga aktörer i Sverige

I detta avsnitt beskrivs kortfattat utformningen av civila stabsstrukturer bland offentliga aktörer i Sverige. Det finns inget lagmässigt krav på hur civila staber ska organisera sig i det offentliga Sverige och genom det kommunala självstyret har kommuner stor handlingsfrihet.

En vanligt förekommande stabsstruktur bland offentliga aktörer, både på regional och på lokal nivå, i samband med hantering av fredstida kriser är Nato-strukturen.¹⁹ Denna funktionsindelade stabsstruktur används i princip inom hela västvärlden på militärstrategisk, operativ samt, i förekommande fall, på taktisk nivå. Ursprungligen användes den främst inom militära organisationer, bland annat inom delar av den svenska Försvarsmakten. Det finns däremot ingen enhetlig implementering av strukturen i den civila delen av det offentliga Sverige. Stabsstrukturen behöver ofta modifieras för en organisations specifika behov och förutsättningar men delas vanligtvis in i nio separata funktioner med olika ansvarsområden.

Arbetsätten inom Nato-strukturen är behovsstyrda. När en uppgift ska lösas delas personal från de olika funktioner in i tillfälliga grupper som till exempel löser en planeringsuppgift. Detta innebär goda förutsättningar för specialisering inom ramen för en funktion samtidigt som de olika tillfälliga konstellationerna kan skapas utifrån behov. Arbete i sådana staber innebär däremot ofta en detaljerad stabsarbetsrytm med ett flertal olika möten som syftar till att samordna arbetet mellan olika sektioner och tidstempon.²⁰ Den främsta fördelen med stabsstrukturen är att den är välkänd med en logik som är lätt att känna igen för någon som har arbetat i en sådan stab tidigare. Detta är en av de huvudsakliga anledningarna

¹⁷ Samverkan Stockholmsregionen (u.å. c), s. 16.

¹⁸ Samverkan Stockholmsregionen (u.å. c), s. 16-17.

¹⁹ Se bl.a. Sölvesborgs kommun (2020), s. 5; Malung-Sälens kommun (2019), s. 10-11, 36.

²⁰ Granåsen & Olsén (2019), s. 20.

till att många civila offentliga aktörer använder sig av anpassade versioner av Nato-strukturen. Bland annat använder sig Länsstyrelsen i Stockholm inom SSR en modifierad version av strukturen. Länsstyrelsen i Gävleborg använde även de en modifierad version i samband med skogsbränderna i Ljusdal 2018.

2.5. Stockholms stads krisledningsorganisation

I detta avsnitt beskrivs Stockholms stads krisledningsorganisation utifrån organisatoriska nivåer kopplat till oönskade händelsers allvarlighetsgrad, strukturen och mandatet för CKL och KLN samt Stockholms stads beredskaps- och larmrutiner.

2.5.1. Stockholms stads eskaleringstrappa för oönskade händelser

De allra flesta typer av oönskade händelser hanteras av Stockholms stads ordinarie organisation. Förvaltningschefer och bolagsdirektörer har ett särskilt ansvar att identifiera tillfällena och frågor som kräver koordinering och centralt stöd. Stockholms stads säkerhetsprogram, som beslutas av kommunfullmäktige, utgör Stockholms stads plan för hantering före, under och efter en kris. För att skapa en tydlig struktur utgår Stockholms stad ifrån tre nivåer som beskriver oönskade händelsers allvarlighetsgrad:

- **Störning** kräver en hantering utöver ordinarie arbetssätt och organisation, men som kan hanteras inom berörd förvaltning/bolag. En störning kan kräva centralt stöd, till exempel samordnad information eller samordning, om fler än en av Stockholms stads förvaltningar eller bolag berörs.
- **Allvarlig händelse** kräver stadsövergripande samordning och/eller centrala bedömningar och prioriteringar av resurser. För att utföra den samordnade uppgiften på central nivå kan hela eller delar av CKL aktiveras, vilket beslutas av tjänstgörande stadsdirektör i samråd med Stockholms stads säkerhetschef.
- **Extraordinär händelse** kan utöver en aktivering av CKL leda till att krisledningsnämndens ordförande aktiverar KLN. KLN har mandat att överta hela eller delar av andra nämnders verksamhet, i syfte att omfördela resurser och effektivisera hanteringen. Vilka nämnder KLN får ta över ska framgå av respektive kommuns reglemente för KLN. KLN:s operativa funktion får endast användas när en extraordinär händelse har uppstått, och det är Stockholms stad som avgör om händelsen är att betrakta som extraordinär eller inte.²¹

²¹ Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (2019), s. 16f.

2.5.2. Centrala krisledningen (CKL)

CKL styrs av instruktioner i krisledningshandboken som beskriver hur arbetet ska organiseras för att möjliggöra en samordnad hantering.²² Krisledningshandboken tas fram och revideras av SLK:s säkerhetsenhet och redogör bland annat för CKL:s uppdrag:

- Besluta om gemensamma prioriteringar och förmedla dessa till förvaltningar och bolag.
- Besluta om, och förmedla, en gemensam inriktning för Stockholms stads hantering.
- Samordna och fatta beslut kring kommunikation.
- Säkerställa att Stockholms stads hantering är koordinerad med hanteringen på regional och nationell nivå.
- Upprätta Stockholms stads lägesbild och förankra denna med berörda interna och externa aktörer.

Alla beslut som fattas av CKL bör, enligt krisledningshandboken, ha som syfte att:

- Trygga människors liv, säkerhet och hälsa.
- Stockholms stads verksamheter ges goda förutsättningar att hantera händelsen.
- Ge alla medarbetare, allmänhet, medier och andra aktörer en aktuell, rättvisande och ärlig bild av krisen och Stockholms stads hantering av krisen.
- Ge alla invånare och andra aktörer goda förutsättningar att fatta egna beslut.
- Stärka allmänhetens förtroende för Stockholms stad och det allmänna.²³

Krisledningshandboken fastslår att sammankallande av CKL ska vara så enkelt som möjligt för att trösklarna för detta inte ska upplevas som höga. En sammankallning av CKL kan bestå av ett fysiskt möte med samtliga eller utvalda stabsfunktioner.²⁴

Som stöd för avvägning om sammankallande anges följande grunder:

- Hantering av en störning eller händelse kan behöva samordnas och inriktas när flera förvaltningar och/eller bolag är berörda.
- Enskild förvaltning eller bolags resurser och/eller mandat räcker inte till för att hantera en störning eller händelse.
- Stockholms stad behöver följa ett skeende som kan utvecklas till en störning eller allvarlig händelse.²⁵

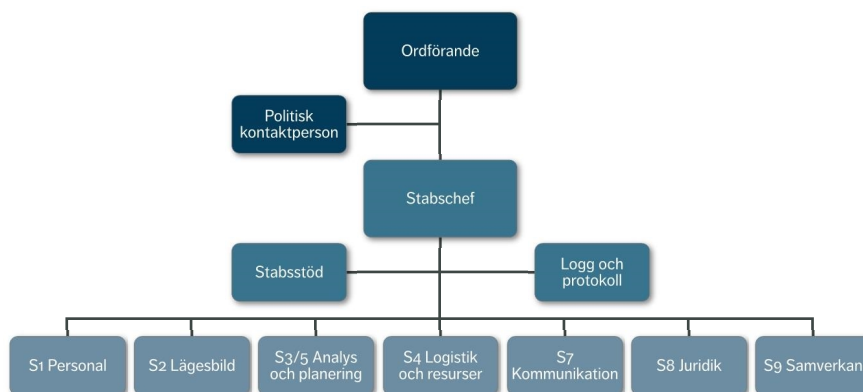
22 Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (2019), s. 19.

23 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 6.

24 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 8, 12.

25 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 8.

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar i sin tur för att ha väl anpassade och övade organisationer som speglar de kompetenser och det stöd som beskrivs för CKL.²⁶



Figur 1. CKL:s stabsstruktur under större delen av den studerade tidsperioden.

2.5.3. Krisledningsnämnden (KLN)

LEH föreskriver att det i en kommun ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. När KLN har aktiverats får den besluta att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Under den tid KLN är aktiverad får dess ordförande besluta å nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. KLN får däremot inte överta beslutsmandat från kommunfullmäktige. De beslut som fattas av KLN ska anmälas vid närmast följande sammanträde för kommunfullmäktige. Både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får sedan fatta beslut om när KLN ska upphöra och att de verksamhetsområden som KLN övertagit återgår till ordinarie nämnd.²⁷ Utöver de bestämmelser om KLN som framgår av LEH ska även kommunallagens bestämmelser om nämnder tillämpas för KLN.

KLN ska likt andra nämnder i Stockholms stad ha ett reglemente som redogör för nämndens verksamhet och arbetsformer som beslutas av kommunfullmäktige.²⁸ Stockholms stads aktuella reglemente för KLN antogs av kommunfullmäktige den 1 februari 2010.²⁹ I reglementet har Stockholms stad infört kompletterande bestämmelser om KLN till de regler som framgår av LEH.

²⁶ Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 7-8

²⁷ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 2-6 §.

²⁸ Kommunallag (2017:725), 6 kap. 44 §.

²⁹ Stockholms stads reglemente för krisledningsnämnden (2010:2).

KLN i Stockholms stad utgörs av borgarråden och leds av ordföranden i kommunstyrelsen. Det är ordföranden i KLN som bestämmer dag och tid för ett KLN-sammanträde samt ansvarar för bedömningen om huruvida en extraordinär händelse medför att KLN ska träda i funktion. Så vida KLN inte beslutar annat får stadsdirektören och stadssekreteraren delta under KLN:s överläggningar. I reglementet avgränsas inte vilka nämnders uppgifter som KLN kan överta vid behov utan, likt enligt i LEH, får det bedömas utifrån den extraordinära händelsens art och omfattning. Berörd nämnds ordförande ska däremot, om möjligt, dessförinnan ges tillfälle att yttra sig angående ett förestående beslut om övertagande.³⁰

2.5.4. Stockholms stads beredskaps- och larmrutiner

För att krishantering ska vara snabb och effektiv behövs fungerade larmrutiner. För att klara en situation med okända förutsättningar behövs även en beredskap och planering för uthållighet, vilket kräver korrekta rutiner för överlämning av information.

- Stockholms stad ska alltid ha en stadsdirektör och en säkerhetschef i tjänst.
- Nämnder och bolag ansvarar för att det alltid finns en förvaltnings- eller bolagsdirektör i tjänst.
- Nämnder och bolag ska tillse att det finns väl dokumenterade, kända och övade kontaktvägar och inkallningssystem.
- Nämnder och bolag ska tillse att det finns en särskild funktion som vid behov kan ansvara för uthållighet över tid genom planering av bemanning, inkallning och avlösning.³¹

Tjänsteman i beredskap, TIB, är Stockholms stads larmmottagare och kontaktperson dygnet runt i ärenden som berör bland annat bränder av större omfattning, social oro och olyckor som kan ha en påverkan på Stockholms stads verksamheter. TIB har till uppgift att informera berörd stadsdelsförvaltning, fackförvaltning respektive bolag samt säkerhetsdirektören och *kommunikatör i beredskap, KIB*.³² Förvaltningar och bolag har också ett ansvar att rapportera händelser och störningar till säkerhetsdirektören, säkerhetschefen eller TIB.³³ KIB är ett kommunikationsstöd på SLK med ansvar för Stockholms stads övergripande kommunikativa budskap i etablerade kanaler som verkar i nära samarbete med TIB. Syftet är att

30 Stockholms stads reglemente för krisledningsnämnden (2010:2).

31 Stockholms stad (2020-03-31).

32 Stockholms stad (2020-03-31).

33 Se t.ex. Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, 2 §; Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 11 §.

fånga upp kommunikationsbehov som kan uppstå i samband med inkommande larm. KIB kan även fungera som kommunikationsstöd till förvaltning/bolag för att underlätta uppstarten av Stockholms stads kommunikationsinsatser vid en allvarlig händelse.

3. Centrala bedömningar och beslutstillfällen

Detta kapitel redogör för ett urval av händelser och skeenden av betydelse för CKL:s hantering av covid-19 under våren och sommaren 2020. Händelserna och skeendena består av centrala bedömningar och beslutstillfällen i form av bland annat aktivering av Stockholms stads krisorganisation och inriktningsbeslut. Bedömningar och beslutstillfällen ses som centrala i de fall de har lett till behov av ökad samordning och resursfördelning inom Stockholms stad eller i övrigt utgjort utmaningar eller skapat förutsättningar för CKL:s hantering av covid-19. Kapitlet redogör för dessa i en kronologisk ordning för att skapa förutsättningar för en ökad situationsförståelse vad gäller de utmaningar som Stockholms stad har ställts inför under covid-19. Identifieringen av dessa beslutstillfällen bygger på empiri i form av genomförda intervjuer och dokumentanalys. Vissa händelser går omlott men ska kunna läsas separat från varandra för att få en översiktlig bild av händelseförloppet.

Folkhälsomyndigheten (FoHM) bedömde inledningsvis risken för importfall som måttlig och risken för smittspridning i Sverige som mycket låg. Känslan i Stockholms stad under början av januari var att covid-19 än så länge var ett avlägset problem i Kina.³⁴ Den 30 januari klassade Världshälsoorganisationen (WHO) utbrottet som ett internationellt hot mot människors hälsa och dagen efter konstaterades det första fallet av covid-19 i Sverige.

34 Intervju med respondent nr. 24, Ordförande i CKL.

3.1. Säkerhetsenheten påbörjar omvärldsbevakning (januari - februari)

SLK:s säkerhetsenhet påbörjade omvärldsbevakning av coronaviruset och sjukdomen covid-19 redan när de första rapporterna från Wuhan i Kina kom i början av januari 2020.

Med hänsyn till spekulationer och osäkerhet i tillgänglig information, var en av de första åtgärderna i Stockholms stad faktabaserade kunskapshöjande åtgärder internt till alla bolag och förvaltningar, hos både chefer och personal. Under månadsskiftet januari/februari intensifierade SLK:s säkerhetsenhet sitt arbete och presenterade en första lägesbild för SLK:s ledningsgrupp samt förvaltnings- och bolagschefer den 31 januari

Den 4 februari lades den första kommunikationen angående covid-19 upp på Stockholms stads intranät och förvaltnings- och bolagschefer gavs i uppdrag att gå igenom sin beredskapsplanering.³⁵ Den 6 februari ingick Stockholms stad i en SSR-arbetsgrupp med syftet att den 19 februari presentera det första aktörsgemensamma inriktningsbeslutet och tre scenarion för smittspridning; enstaka fall, begränsad spridning och omfattande spridning.³⁶

Den 25 februari ändrade FoHM sin riskbedömning för importfall från måttlig till hög samt för allmän smittspridning i Sverige från mycket låg till låg. Dagen efter, konstaterades det andra fallet av covid-19 i Sverige samtidigt som Socialstyrelsen höjde sin beredskap. Med anledning av gav stadsdirektören säkerhetsdirektören i uppdrag att ta fram en förberedande analys av Stockholms stads behov kopplade till covid-19 samt initierade en planeringsgrupp för covid-19 med fokus på långsiktig planering och materiel- samt personalförsörjning.

Den 26 februari fick säkerhetsdirektören i uppdrag av stadsdirektören att bilda en planeringsgrupp med syftet att vägleda Stockholms stads hantering av covid-19 samt ta fram en gemensam stadsövergripande lägesbild i frågor avseende t.ex. materiel, arbetsgivarfrågor och kommunikation. Planeringsgrupperna bestod av representanter från Norrmalms och Farstas stadsdelsförvaltningar, utbildning- och äldreförvaltningen samt representanter från SLK (bl.a. stadsledning, säkerhet, kommunikation, juridik och personalstrategiska avdelningen, PAS).³⁷

Den 28 februari delgavs förvaltnings- och bolagschefer planeringsstöd och kommunikativa scenarion. De gavs även uppdraget att ta fram en övergripande beredskapsplanering för materielbrist och personalförsörjning och återrapporera

35 30jan-13mar Logg covid-19 2020-01-30.

36 Intervju med respondent nr. 19, SSR.

37 Planeringsgrupp_SLK_covid-19 2020-03-01.

till säkerhetsdirektören senast den 3 mars. Vid denna tid var Stockholms stads bedömning att dess verksamheter inte var påverkade, men att planering skulle vidtas och att Stockholms stads verksamheter skulle vara förberedda att förstärka insatserna om det bedömdes nödvändigt.³⁸

3.2. Inriktningsbeslut nr 1 (26 februari)

Det första inriktningsbeslutet för Stockholms stads övergripande hantering av covid-19 presenterades i lägesbilden från den 26 februari. Där angavs inriktningen på följande vis:

- Upprätthåll förtroende för myndigheter för att dämpa oro och höja kunskapen hos både medarbetare och kommuninvånare
- Säkerställ beredskapsförmåga
- Förkorta eskaleringstider.³⁹

3.3. Säkerhetsenheten går upp i stab (4 mars)

Den 3 mars ändrade FoHM åter igen sin riskbedömning för allmän smittspridning i Sverige från låg till hög och identifierade stor brist på personlig skyddsutrustning. Samma dag sammanställdes och kommunicerades Stockholms stads beredskapsplanering för förvaltningar och bolag och säkerhetsenheten skalade upp planeringsgruppens verksamhet med analys- och materieförfrågor och gick upp i stab. Säkerhetsenhetens första stabsmöte hölls den 4 mars.

Den 4 mars beslutade säkerhetsdirektören att säkerhetsenheten skulle gå upp i stab för att bättre kunna samordna Stockholms stads arbete på grund av covid-19. Säkerhetsenhetens stab var tänkt att utgöra en förstärkt linjeorganisation för att frigöra resurser hos den övriga stadsledningen och vid behov involvera personalresurser som redan var planerade att ingå i CKL i enlighet med krisledningshandboken. Staben bestod av fyra funktioner; lägesbild/omvärldsbevakning, analys/planering, kommunikation och samverkan.⁴⁰

Under början av mars gjordes bedömningen att Stockholms stad inte befann sig i en regelrätt kris i den meningen att CKL behövde aktiveras.⁴¹ Däremot upptogs det som en säkerhetsåtgärd diskuteras redan den 5 mars om hur ett eventuellt behov

³⁸ 200227_Information och riktlinjer för planering och hantering av covid 2020-02-27.

³⁹ Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 (Coronaviruset) 26 februari 2020.

⁴⁰ Utkast_CKL 2020-03-04.

⁴¹ Intervju med respondent nr. 10, Stabschef i CKL.

av ökad analysförmåga skulle kunna tillgodoses utan att aktivera CKL. Säkerhetsenheten utvecklade även planer för hur en övergång från säkerhetsenhetens stab till CKL praktiskt skulle gå till.⁴² Enligt planen skulle säkerhetsenhetens personal fortsatt ansvara för omvärldsbevakning, lägesbild och långsiktig analys under en övergångsperiod vid aktivering av CKL tills ordinarie CKL-personal kunde överta det ansvaret. Säkerhetsenhetens personal skulle sedan återgå till arbetsuppgifter inom ramen för stabsfunktionen S9 Samverkan i enlighet med krisledningshandboken.⁴³

3.4. Inriktningsbeslut nr 2 (5 mars)

Den 5 mars gjordes de första övergripande justeringarna av inriktningen från den 26 februari. Inriktningen löd nu:

1. Ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap
2. Upprätthåll prioriterad verksamhet genom beredskapsplanering
3. Medverka till att begränsa smittspridning

Detta genom att:

- Säkerställ personalförsörjning inom och leverans av prioriterade verksamheter
- Hålla oss uppdaterade på expertmyndigheters bedömningar och rekommendationer och på utvecklingen av opinionsläget
- Bidra till att vår personal och våra brukare känner till rekommendationerna, agerar i linje med dem och vet var man ska vända sig för information.
- Vid behov: Säkerställa nödvändig samordning inom Stockholms stad och säkerställa nödvändiga leveranser till prioriterade verksamheter⁴⁴

Mellan den 4 och 10 mars skedde även ett första strategiskifte hos FoHM då WHO deklarerade att spridningen av covid-19 utgör en pandemi samtidigt som det kom allt fler signaler att allmän samhällsspridning i landet var ett faktum, inte enkom i storstadsregionerna. Dessförinnan hade enstaka fall av covid-19 konstaterats på äldreboenden i Stockholmsregionen och Riksdagen påbörjade förberedelser för eventuella skolstängningar genom tillfällig lagstiftning.

42 Intervju med respondent nr. 27, S3/5 Analys och planering i CKL, & respondent nr. 9, S1 Personal i CKL.; Utkast_CKL 2020-03-04.

43 Utkast_CKL 2020-03-04.

44 Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 5 mars 2020.

3.5. Förberedelser för skolstängning (1-12 mars)

Under slutet av februari och början av mars kom frågor kring skolverksamhet att få stor uppmärksamhet inom staden. Säkerhetsenheten påbörjade med anledning av detta ett nära samarbete med utbildningsförvaltningen. Inom samarbetet hölls regelbundna avstämningar för att bemöta frågor från allmänheten och bygga upp relevant kunskap kring lagrum kopplat till skolstängningar.⁴⁵ Inom SSR togs det inom ramen för två möten fram en gemensam inriktning för skolstängningar, vilken stadsdirektören var tydlig med skulle följas inom Stockholms stad.⁴⁶ Den 6 mars var SSR:s hållning att stängning av skolor inte ansågs vara en effektiv metod för smittskydd under de förutsättningar som rådde i Sverige.⁴⁷ Däremot betonades det i Stockholms stads lägesbild från 12 mars att Stockholms stad ska ”skapa beredskap för en eventuell händelseutveckling där hela eller delar av skolor och förskolor behöver stängas”.⁴⁸ Den 23 mars bedömde man sig vara redo att ”trycka på knappen för skolstängning vid behov” men att man avvaktade nationella riktlinjer kring eventuell stängning.⁴⁹

3.6. Säkerhetsenhetens stab begär extra resurser (12 mars)

Den 12 mars bedömde säkerhetsdirektören att tillgängliga resurser inom ramen för säkerhetsenhetens stabsstruktur inte räckte till. Med anledning av detta begärde säkerhetsdirektören ytterligare resurser för att stärka förmågan att följa händelseutvecklingen och övergripande samordna Stockholms stads hantering av covid-19.⁵⁰

Vid ytterligare eskalering av läget planerade säkerhetsdirektören för att kunna genomföra en strukturerad överlämning till CKL:s stabsstruktur från säkerhetsenhetens stabsstruktur. Ett eskalerat läge beskrevs av säkerhetsenheten utifrån dessa två scenarion:

- Händelsen eskalerar fort och behöver snabb och kraftfull handlingskraft från Stockholms stads centrala ledning.

45 Intervju med respondent nr. 10, Stabschef i CKL.

46 Intervju med respondent nr. 4, SSR.

47 Samverkan Stockholmsregionen. Rutinförslag Skola Förskola 2020-03-06.

48 Stockholms stads övergripande lägesbild med anledning av covid-19 12 mars 2020.

49 Mötesanteckningar CKL-möte 23 mars.

50 200312_Stadsdirektörens - Åskande av resurser 2020-03-12.

- Händelsen fortsätter att eskalera långsamt och tillslut överstiger linjeorganisationens förmåga att hantera även med omprioriteringar och förstärkningar av ovan nämnda grupper.⁵¹

Den 15 mars började säkerhetsenheten ta fram uppdragsbeskrivningar för vad säkerhetsenhetens personal skulle arbeta med när CKL väl aktiverats.⁵²

3.7. Inriktningsbeslut nr 3 (12 mars)

I samband med lägesbilden den 12 mars presenterades den nya inriktningen för Stockholms stad:

1. Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper
2. Upprätthåll prioriterade verksamheter
3. Ha beredskap för en eskalerande situation
4. Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap

Detta genom att:

- Fortsatt aktiv samverkan inom Stockholms stad och med aktörer i länet.
- Aktiv, effektiv och samordnad kommunikation.
- Fortlöpande följa expertmyndigheternas bedömningar och rekommendationer.
- Säkerställa nödvändiga leveranser till prioriterade verksamheter, särskilt personlig skyddsutrustning.
- Säkerställa personalförsörjning i händelse av stor sjukfrånvaro
- Skapa beredskap för en eventuell händelseutveckling där hela eller delar av skolor och förskolor behöver stängas.⁵³

Formuleringarna i denna inriktning följde med vid övergången från säkerhetsenhetens stab till CKL den 16 mars och nämns kortfattat i vissa av anteckningarna från CKL:s möten.

3.8. Aktivering av CKL (16 mars)

Torsdag den 16 mars beslutade stadsdirektören att "delvis aktivera"⁵⁴ CKL, det vill säga att endast vissa delar av CKL:s stabsstruktur aktiverades. Mellan den 16-18

51 Uppdragsbeskrivning för stabsfunktionerna 2020-03-16.

52 Uppdragsbeskrivning för stabsfunktionerna 2020-03-16.

53 Stockholms stads övergripande lägesbild med anledning av covid-19 12 mars 2020.

54 Delvis aktivering innebär att en anpassad version av CKL aktiverades. Samtliga planerade funktioner nyttjades inte. (Intervju med respondent nr. 10, Stabschef i CKL; Intervju med

Upprättande av Stockholms stads materielfunktion (18-19 mars)

mars byggde CKL:s arbetsindelning och bemanning på säkerhetsenhetens stabsstruktur och den uppdragsbeskrivning som togs fram den 15 mars, istället för på krisledningshandbokens beskrivningar.⁵⁵

Det gjordes en kommunikativ insats för att informera andra delar av Stockholms stad att CKL hade aktiverats genom annonsering på intranätet och ett mail från stadsdirektören till förvaltnings- och bolagschefer.⁵⁶ Den 18 mars när KLN sammanträdde för första gången fick företrädarna i KLN tydlig information om att CKL var aktiverat och att vissa beslut för Stockholms stad kunde fattas av den.⁵⁷

En av CKL-ordförandena är av uppfattningen att Stockholms stad var relativt tidigt ute med att växla upp sitt arbete i ett tidigt skede jämfört med att avvakta. Respondenten menar att det fanns en medvetenhet i Stockholms stad om att man inom offentlig sektor ofta riskerar att lyfta saker för tidigt från linjeverksamheten på grund av press utifrån och att det kan skicka fel signalvärde till linjeverksamheten.⁵⁸ Samtidigt uttrycker ett flertal respondenter en önskan att CKL borde ha aktiveras i ett tidigare skede då det upplevs ha blivit en för tung arbetsbelastning på säkerhetsenhetens stab i början av mars. Dessutom menar flera respondenter att självuppskattningen av den egna förmågan att avlasta stadsledningen och linjeverksamheten i säkerhetsenheten kan ha varit för hög.⁵⁹

3.9. Upprättande av Stockholms stads materielfunktion (18-19 mars)

Inom ramen för säkerhetsenhetens stab, före aktiveringen av CKL, etablerades en så kallad planeringsgrupp för materielförsörjning. Den 29 februari fick bland annat äldreförvaltningen, säkerhetsenheten och serviceförvaltningens avdelning för upphandling och inköp i uppdrag att utreda materielförsörjningsfrågan.

Under slutet av februari återopade Stockholms stads ramavtalsupphandlade leverantör av vårdmateriel, OneMed, force majeure på grund av materielbrist på världsmarknaden för andningsskydd och skyddshandskar. Regionen och andra

respondent nr. 24, Ordförande i CKL.).

55 2020-03-16_Protokoll 2020-03-16.

56 Intervju med respondent nr. 12, Ordförande i CKL.

57 Intervju med respondent nr. 14, 1:a Vice Ordförande i KLN, Intervju med respondent nr. 15, 2:a Vice Ordförande i KLN, Intervju med respondent nr. 16, Ledamot i KLN.

58 Intervju med respondent nr. 12, Ordförande i CKL.

59 Intervju med respondent nr. 21, Stabsstöd och S3/5 Analys och planering i CKL; Intervju med respondent nr. 30, Politisk kontaktperson i CKL; Intervju med respondent nr. 25, Stabschef i CKL.

aktörer indikerade att även annan skyddsutrustning kunde komma att ta slut hos leverantörer i närtid.⁶⁰

Före CKL:s aktivering och upprättandet av S4 Logistik och resurser fanns ingen struktur för centraliserade inköp av skyddsutrustning och stadens förvaltningar fick köpa in skyddsutrustning själva, precis som i vanliga fall. Ett samarbete med länsstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) hade emellertid påbörjats.⁶¹ Efter att enstaka stadsdelsförvaltningar under mitten av mars rapporterat brist på skyddsutrustning genomfördes en snabbinventering inom Stockholms stad. Genomgången visade på att befintlig lagerhållning av viss skyddsutrustning var mycket låg och det påbörjades en tydlig dialog med OneMed för att skapa effektiva lösningar då de ordinarie logistikkedjorna inte längre fungerade. Den 18 mars definierades i grova drag uppdraget för en ny stabsfunktion inom CKL för Stockholms stads materielförsörjning (S4 Logistik och resurser). Stabsfunktionen fick ett stort förtroende från CKL och i princip fria ramar för sitt arbete.⁶²

Inom ramen för SSR-samarbetet tog Stockholms stad även på sig uppgiften att bistå länets övriga kommuner med lagerhållning och logistik av skyddsutrustning.⁶³

3.10. Aktivering av KLN (18 mars)

I samband med ordinarie borgarrådsberedning kl. 14:00 onsdag den 18 mars beslutade finansborgarrådet att KLN skulle sammankallas för att fatta beslut angående besöksstopp på äldreboenden. Behovet av att sammankalla KLN för att fatta beslut i frågan hade föregåtts av en veckas diskussioner mellan borgarråd och tjänstemän från SLK samt äldreförvaltningen. Sedan början av mars fanns det ett stort tryck kring frågan på grund av beslutets juridiska förutsättningar och smittorisk vid äldreboenden.⁶⁴ Det hade under en tid framkommit oroande signaler från Smittskydd Stockholm (regionen) om utspridd smitta på äldreboenden och att materielbristen redan var påtaglig hos vissa av dessa.⁶⁵

60 Angående materielförsörjning av personlig skyddsutrustning för vårdpersonal 2020-03-05.

61 Intervju med respondent nr. 28, Logg och protokoll i CKL.

62 Intervju med respondent nr. 3, 13 & 23, Materielfunktionen (S4 Logistik och resurser) i CKL.

63 Intervju med respondent nr. 4, SSR; Intervju med respondent nr. 22, S4 Logistik och resurser & S9 Samverkan i CKL; Intervju med respondent nr. 3, 13 & 23, S4 Logistik och resurser i CKL.

64 Intervju med respondent nr. 24, Ordförande i CKL; Intervju med respondent nr. 12, Ordförande i CKL; Intervju med respondent nr. 5, Ledamot i KLN, respondent nr. 16, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 16, Ledamot i KLN.

65 Intervju med respondent nr. 24, Ordförande i CKL; Intervju med respondent nr. 5, Ledamot i KLN.

Enligt flertalet respondenter sammankallades KLN för att akut fatta beslut inom den specifika frågan om besöksstopp på äldreboenden. Syftet med att sammankalla KLN var således inte enbart att tydligt signalera att Stockholms stad betraktade covid-19 som en extraordinär händelse.⁶⁶

3.11. Besöksstopp på äldreboenden och LSS (18-26 mars)

Cirka en vecka före det stadsövergripande beslutet i KLN om besöksstopp på äldreboenden (vård- och omsorgsboenden) den 18 mars hade flera stadsdelsförvaltningar på eget initiativ utfärdat starka lokala uppmaningar om att undvika besök hos sina boenden. Detta var inte formella beslut om besöksförbud och uppges ha kantats av meningsskiljaktigheter mellan de berörda stadsdelsförvaltningarna och äldreförvaltningen. Även enstaka privata aktörer som driver äldreboenden införde vid denna tid egna besöksstopp.⁶⁷ Den 12 mars gavs analysfunktionen på SLK:s säkerhetsenhet i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett regelrätt besöksförbud och undersöka de juridiska aspekterna kring detta.⁶⁸ Dagen efter höll säkerhetsenhetens planeringsgrupp för covid-19 ett möte där man gjorde den juridiska bedömningen att Stockholms stad inte regelrätt kan förbjuda besök.⁶⁹

Även respondenter från CKL:s stabsfunktion S8 Juridik menar att stadens jurister förmedlade att ett besöksstopp inte kunde genomföras i juridisk mening. De politiska företrädarna betonade däremot behovet av att skydda liv och hälsa varpå KLN vid sitt första sammanträde den 18 mars fattade beslut om ett stadsövergripande besöksstopp.⁷⁰ Det följdes därefter av motsvarande beslut avseende LSS-boenden (19 mars) och ett beslut om att stänga verksamheten för brukarna inom dagliga verksamheter (26 mars).⁷¹

66 Intervju med respondent nr. 5, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 8, Ledamot i KLN; Intervju medrespondent nr. 26, S8 Juridik i CKL; Intervju med respondent nr. 18, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 14, 1a vice ordförande i KLN; Intervju med respondent nr. 16, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 16, Ledamot i KLN.

67 Intervju med respondent nr. 16, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 14, 1:a vice ordförande i KLN.

68 200312_mötesanteckningr_covid-19 2020-02-12.

69 200313_Förslag på åtgärder att diskutera på planeringsgruppen 13 mars & 200313_mötesanteckningar 2020-03-13.

70 Samtidigt fick Stadsdirektören delegation att besluta om besöksstopp avseende servicehus i Stockholms stad. (Intervju med respondent nr. 16, Ledamot KLN; Intervju med respondent nr. 5, ledamot i KLN).

71 Intervju med respondent nr. 26, S8 Juridik i CKL.

3.12. Upprättande av Stockholms stads bemanningscentral (25 mars)

Före aktiveringen av CKL hade förvaltningschefer i Stockholms stad fått i uppgift att beakta personalbortfall i sin ordinarie verksamhet med anledning av covid-19.⁷² Frågan kring att säkra bemanning i Stockholms stads verksamheter kom att växa den kommande tiden varpå CKL i slutändan beslutade att upprätta en bemanningscentral den 25 mars.

Bemanningscentralen hade till uppdrag att snabbrekrytera och utbilda personal för Stockholms stads behov kopplat till covid-19.⁷³ Bemanningscentralen skulle i sitt arbete även ta emot intresseanmälningar från verksamheterna om att ta del av den nya personalen och därefter fördela ut dessa resurser. Det visade sig emellertid att man från centralt håll behövde övertyga verksamhetsansvariga att ta dessa personalresurser.⁷⁴

3.13. Inriktningsbeslut nr 4 (27 april)

Den 27 april genomfördes ett antal justeringar av inriktningen från den 12 mars:

1. Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper
2. Upprätthåll prioriterade verksamheter
3. Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation
4. Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap

Detta genom att:

- Fortsatt aktiv samverkan inom Stockholms stad och med aktörer i länet.
- Aktiv, effektiv och samordnad kommunikation.
- Fortlöpande följa expertmyndigheternas bedömningar och rekommendationer.
- Säkerställa nödvändiga leveranser till prioriterade verksamheter, särskilt personlig skyddsutrustning.
- Säkerställa personalförsörjning i händelse av stor sjukfrånvaro eller långvarig hög belastning
- Bibehålla beredskap för en eventuell händelseutveckling där hela eller delar av skolor och förskolor behöver stängas.

⁷² Intervju med respondent nr. 26, S8 Juridik i CKL.

⁷³ Intervju med respondent nr. 22, S4 Logistik och resurser & S9 Samverkan i CKL; Intervju med respondent nr. 11, S7 Kommunikation i CKL.

⁷⁴ Intervju med respondent nr. 9, S1 Personal i CKL.

Fackförbundet Kommunals skyddsstopp på Serafen (7-30 april)

- Fortsatt fokus på att säkerställa arbetet och utvecklingen av vård- och omsorgsverksamheten.⁷⁵

Huvudfokus för justeringarna var således att betona behovet av uthållighet i det arbete som genomförs med anledning av covid-19 samt att utveckla den befintliga vård- och omsorgsverksamheten i kommunen.

3.14. Fackförbundet Kommunals skyddsstopp på Serafen (7-30 april)

I början av april hade FoHM frångått WHO:s rekommendationer om munskydd och visir vid vård av personer med bekräftad smitta och gett arbetsgivaren rätt att göra egna situationsanpassade riskbedömningar. Den 7 april blossade en strid upp, när fackförbundet Kommunal lade skyddsstopp på äldreboendet Serafen med kravet att personal ska bära munskydd under visiren. Ett krav som Stockholms stad omgående bestred. Frågan hamnade på Arbetsmiljöverkets bord, som gick på Kommunals linje. Beslutet överklagades i sin tur av Stockholms stad. När överklagan om munskyddskravet på Serafen prövades i Förvaltningsrätten motsatte sig Arbetsmiljöverket att beslutet skulle ändras och hävdade att beslutet grundade sig på Serafens bristande riskbedömningar. Förvaltningsrätten gick till slut på Stockholms stads linje och upphävde beslutet⁷⁶. Den 25 juni utfärdade dock FoHM en rekommendation att munskydd alltid ska användas under visir vid arbete med bekräftad eller misstänkt covid-19.⁷⁷

3.15. Smittspridning i utsatta områden (20 mars – juli)

Under våren kom frågan om trångboddhet, smittspridning och kommunikation i Stockholms stads utsatta områden att få stor uppmärksamhet i medier. Inom CKL delades det den 23 mars ut ett uppdrag om att närmare studera behov av att översätta Stockholms stads kommunikationsinsatser till fler språk, med ett fokus på Järvaområdet. Den 30 mars fick CKL:s stabsfunktion till S3/5 Analys och planering i uppdrag att ta fram ett PM om trångboddheten i utsatta områden och

⁷⁵ Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 27 april 2020.

⁷⁶ Se bl.a. Sveriges Television Nyheter (2020-05-26)

⁷⁷ Sveriges Television Nyheter (2020-06-25)

hur Stockholms stad arbetar med frågan.⁷⁸ Den 13 april omsattes detta PM till beslutsunderlag för KLN som den 15 april fattade beslut om att upprätta så kallade evakueringsboenden. Den 23 april var samtliga lägenheter i evakueringsboenden i Järva var klara för inflyttning. Samma dag utdelades ytterligare ett CKL-uppdrag om att ta fram en inriktning för mer kommunikation på olika språk. Den 15 maj identifierades åter behov av tydligare upplägg för kommunikation på andra språk.

3.16. Inriktningsbeslut nr 5 (17-18 augusti)

Inriktningen från den 27 april låg fast till den 18 augusti, då ett antal justeringar gjordes:

1. Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper
2. Upprätthåll prioriterade verksamheter
3. Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation
4. Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap
5. Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge

Detta genom att:

- Fortsatt aktiv samverkan inom Stockholms stads och med aktörer i länet.
- Aktiv, effektiv och samordnad kommunikation.
- Fortlöpande följa expertmyndigheternas bedömningar och rekommendationer.
- Säkerställa nödvändiga leveranser till prioriterade verksamheter, särskilt personlig skyddsutrustning.
- Säkerställa personalförsörjning i händelse av stor sjukfrånvaro eller långvarig hög belastning
- Bibehålla beredskap för eventuella lokala utbrott där hela eller delar av verksamheter behöver stängas, såsom skolor, eller andra verksamheter.
- Fokus på att säkerställa, anpassa och utveckla arbetet med Stockholms stads verksamheter, särskilt vård- och omsorgsverksamheten.⁷⁹

Dessa är de sista justeringar av stadsdirektörens inriktning för Stockholms stad som genomförts under den tidsperiod som denna utvärdering granskat, det vill säga från 4 februari till 1 september.

⁷⁸ Mötesanteckningar CKL-möte 30 mars (kl. 15:30).

⁷⁹ Stockholms stads övergripande lägesbild med anledning av covid-19 21 augusti 2020 (Sammanfattning för perioden 15-21 augusti).

4. Analys

Detta kapitel redogör för sex centrala tematiska områden som har identifierats under genomförda intervjuer och dokumentanalyser.

Inom ramen för denna utvärdering analyseras utvalda delar av empirin där det framkommit utmaningar kopplat till stabsstruktur och arbets sätt.

4.1. Förmåga till situationsförståelse

I detta avsnitt analyseras CKL:s utmaningar med att skapa och upprätthålla en förmåga till situationsförståelse under covid-19. Med situationsförståelse menas å ena sidan förmågan att upptäcka att en kris är på väg att uppstå och, å den andra, att förstå innebörden av en kris när den väl blivit uppenbar.⁸⁰

Under covid-19 har det funnits en inneboende vetenskaplig osäkerhet där situationsförståelse och identifierade behov av åtgärder har skilt sig åt mellan offentliga aktörer. Under sådana omständigheter är det centralt för offentliga aktörer att utveckla förmåga till situationsförståelse utifrån ens eget ansvarsområde genom ”robusta processer för hotbedömning och kvalitativ situationsförståelse under förutsättningar som präglas av osäkerhet, stress och begränsat med tid”.⁸¹ Detta kan uppnås med hjälp av kontinuerlig övervakning innan en kris uppstår och med tydliga inriktningsbeslut och lägesbilder när en kris är ett faktum. Det är däremot både svårt och resurskrävande att samla in, tolka och förstå stora mängder information från olika källor och att i tid omsätta detta i tydliga beslutsunderlag.⁸²

80 Boin et al. (2017), s. 23f.

81 Parker & Sundelius (2020) s. 121.

82 Ansell, Boin & Keller (2010), s. 201f

Insamlad empiri tyder på att SLK inledningsvis uppfattade FoHM:s bedömningar som lugnande. I det första inriktningsbeslutet från den 26 februari valde man att förstärka det lugnande budskapet och att man inom Stockholms stad skulle arbeta för att ”upprätthålla förtroende för myndigheter för att dämpa oro”. Denna inriktning stod kvar i cirka en vecka för att sedan justeras den 5 mars, tre dagar efter att FoHM bedömde risken för samhällspridning som måttlig. Inriktningen justerades då till att ”öka trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap, upprätthålla prioriterade verksamheter genom en ökad beredskapsplanering samt medverka till att begränsa smittspridningen”. De nya formuleringarna tyder på att Stockholms stad nu såg en större risk för smittspridning i samhället och började vidta mer omfattande åtgärder.

Inriktningen från den 5 mars stod kvar till och med den 12 mars då vissa justeringar gjordes av dess format i och med att säkerhetsenheten begärde ytterligare förstärkning av sin stabsstruktur. I inriktningen den 12 mars utökades budskapet till att Stockholms stad skulle ”ha beredskap för en eskalerande situation”. Från och med detta datum presenterades även inriktningen explicit⁸³ som ”Stadsdirektörens inriktning”⁸⁴ och blev på så sätt något som skulle genomföras på direktiv av stadsdirektören istället för att vara framåtsyftande. Detta visar på att Stockholms stad på allvar började förstå på vilket sätt covid-19 skulle kräva centralt koordinerade insatser inom Stockholms stad.

Sedan dröjde det till den 27 april tills inriktningen justerades åter igen. Huvudfokus för justeringen den 27 april var att betona behovet av uthållighet i det arbete som genomfördes med anledning av covid-19, samt att utveckla den befintliga vård- och omsorgsverksamheten i Stockholms stad. Detta inriktningsbeslut är det första som reflekterar insikten av vad covid-19 långsiktigt skulle innebära för Stockholms stad, nästan fyra månader efter att de första rapporterna om covid-19 kom från statliga myndigheter. De justerade formuleringarna från den 27 april låg fast ända till den 18 augusti. Då tillfördes ytterligare en punkt i inriktningen som lydde ”anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge”. Detta inriktningsbeslut representerar en form av normalisering av de konsekvenser som covid-19 innebär för Stockholms stads verksamheter.

Utifrån insamlad empiri går det således att konstatera att säkerhetsenhetens och CKL:s situationsförståelse var relativt konstant till och med den 27 april. Inriktningen var också av en mer övergripande och informativ än karaktär än operativ. Detta kan ha försvårat upprättandet av en gemensam situationsförståelse inom Stockholms stad. Detsamma kan sägas gälla för lägesbilderna före den 27 april som var mer instrumentella i sin natur på så sätt att de till stor del endast förmedlade

83 Även tidigare inriktningar hade dock formellt godkänts av stadsdirektören.

84 Stockholms stads övergripande lägesbild med anledning av covid-19 12 mars 2020.

sammanställd information till förvaltningar och bolag. Lägesbilderna saknade till stor del en övergripande analytisk probleminramning med syftet att förmedla på vilket sätt covid-19 skulle påverka Stockholms stads verksamheter i stort och vilka åtgärder detta skulle kräva. Med probleminramning menas att förstå händelsen i relation till organisationens ansvar. Det är alltså inte en översiktlig och informativ lägesbild som ska produceras, utan en förståelse av problemet utifrån det egna ansvarsområdet.⁸⁵

Utifrån säkerhetsenhetens situationsförståelse i dess inriktningar och lägesbilder från slutet av februari till mitten av mars gjordes bedömningen att hanteringen av covid-19 inte krävde en centraliserad krishantering. Insamlad empiri visar på olika uppfattningar kring huruvida SLK och säkerhetsenheten saknade en formaliserad plan för under vilka förutsättningar CKL, i samband med covid-19, skulle aktiveras. Det råder även delade meningar bland representanter från CKL om huruvida säkerhetsenheten i verkligheten hade kapacitet och förmåga att hantera det inledande skedet av covid-19 eller om CKL borde aktiverats tidigare. Gällande en tidigare aktivering av CKL går respondenternas åsikter isär om det hade skickat rätt eller fel signaler till linjeverksamheten. Det interna signalvärdet av att aktivera CKL är möjligen en till avvägningsgrund som kan tillföras i krisledningshandboken. Framst om det signalvärdet inom organisationen bedöms utgöra en potentiell utmaning för den övergripande hanteringen av en kris i Stockholms stad.

Oavsett signalvärdet och planer för hur säkerhetsenhetens stab skulle övergå till CKL är det möjligt utifrån utvärderingens resultat att identifiera två datum, innan den 16 mars, där CKL hade kunnat överväga en aktivering utifrån rådande läge och tillgänglig information. Dessa datum är den 4 mars när säkerhetsenheten gick upp i stabsläge och den 12 mars när säkerhetsenheten begärde extra resurser. Det är likväl svårt att retroaktivt bedöma huruvida det utifrån krisledningshandboken skulle ha varit motiverat att aktivera CKL tidigare. Däremot framkommer det tydligt i krisledningshandboken att det alltid är bättre att sammankalla CKL en gång för mycket än en gång för lite.⁸⁶

4.2. Övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL

I detta avsnitt analyseras övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL mellan den 16-18 mars. Utvärderingens resultat visar på att övergången gick obemärkt förbi för vissa delar av organisationen, vilket kan ha lett till att

⁸⁵ Andersson & Narby (2020), s. 22.

⁸⁶ Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 8.

kommunikationen kring CKL:s aktivering inte blev helt tydlig, främst till KLN. Vidare råder det delade meningar bland tillfrågade respondenter huruvida övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL genomfördes på ett strukturerat sätt.

Vissa respondenter upplever det som en fördel att säkerhetsenheten och dess stab hade bedrivit omvärldsbevakning under en längre tid och sakta skalat upp sin stabsstruktur från och med den 4 mars. De beskriver övergången som naturlig, okomplicerad och snabb. CKL-ledningen anser att det under övergången fanns en tydlig grundstruktur från säkerhetsenheten och att sammankallad personal snabbt hittade sina roller och funktioner. Andra respondenter anser emellertid att övergången inte var resurseffektiv och att det hade varit mer effektivt om Stockholms stad hade aktiverat CKL tidigare eller börjat bemanna säkerhetsenhetens stab utifrån krisledningshandbokens beslutade stabsstruktur istället för att inledningsvis bygga upp en separat stabsstruktur. Säkerhetsenhetens separata stabsstruktur innebar en övergång mellan två olika stabsstrukturer och arbetssätt under ett av pandemins mest intensiva händelseförlopp när CKL aktiverades.

Flera av de personer som ingick i säkerhetsenhetens stabsstruktur innan CKL aktiverades hade för visso förutbestämda roller i CKL. Men på grund av att dessa personer arbetade utifrån en, i förhållande till CKL, separat stabsmetodik under 1-2 veckor kan det ha inneburit att övergången till deras ordinarie roller inom CKL och av krisledningshandbokens etablerade arbetssätt försvarades. Vidare finns det två sätt att se på det faktum att CKL-personal involverades i säkerhetsenhetens stabsstruktur innan CKL hade aktiverats. Det är generellt positivt att de som redan är övade och insatta i krishantering ingår i en krisorganisation, men det minskade samtidigt förmågan till redundans och hantering av parallella händelser under covid-19.⁸⁷

Det är heller inte helt säkert hur pass mycket krisledningshandbokens rollkort egentligen nyttjades för att ta fram uppdragsbeskrivningar för de anpassade stabsfunktioner som byggdes upp när CKL aktiverades den 16 mars. På grund av att säkerhetsenheten byggde upp en separat stabsstruktur innan CKL var aktiverat, fick personer från säkerhetsenheten stabschefsroller och analysroller inom CKL (som annars hade bemannats av andra personer).

Stadsdirektören och säkerhetsdirektören hade en kontinuerlig dialog under början av mars kring förutsättningarna för en övergång från säkerhetsenhetens

⁸⁷ I den bemärkelsen att en större andel av relevanta personalresurser knöts till hanteringen av covid-19 vilket innebar att en mindre andel än normalt skulle kunna hantera separata händelser i staden om betydande sådana uppstod. Samtidigt kan det vara svårt att motivera att vissa personalresurser ska hållas tillgängliga för eventualiteter i samband med en så allvarlig kris som covid-19 har givit upphov till. Detta är som mest relevant vid en långvarig kris.

stabsstruktur till CKL. Det fanns även ett övergripande resonemang kring var specifika stabsfunktioner inom säkerhetsenheten skulle placeras i en CKL-struktur, t.ex. att säkerhetsenhetens planeringsgrupp skulle ingå i S3/5 Analys och planering. Utvärderingens resultat visar däremot på att de resonemang som fördes inte var tillräckligt förutseende gällande utmaningarna med att få säkerhetsenhetens stabsstruktur och arbetssätt att fungera inom ramen för CKL:s stabsstruktur. Det tycks ha existerat ett tillstånd av "begränsat aktiverat läge" (säkerhetsenhetens stabsstruktur före den 16 mars), "delvis aktiverat läge" (anpassningen av CKL:s stabsstruktur efter säkerhetsenheten 16-18 mars) och "aktiverat läge" (utveckling och påbyggnad av CKL:s stabsstruktur efter den 18 mars). Hur dessa olika aktiverade tillstånd var planerade att höra ihop framkommer inte tydligt i den insamlade empirin.

Principiellt är det inget fel med att ha en första-skedes-stab som sedan övergår till en fullt utvecklad krisstab, men detta förhållande behöver i så fall formaliseras, struktureras och tydliggöras så att funktionernas (vidgade) syfte och ansvar är tydligt för samtliga inblandade. Ifall den ursprungliga planen var att säkerhetsenhetens stabsstruktur skulle föregå CKL hade deras stabsstrukturer och arbetssätt behövt vara mer synkroniserade. Annars riskerar just överlämningen att bli mer tidskrävande och komplicerad, likaså fördelningen och den vidare hantering av både löpande och krisrelaterad verksamhet för säkerhetsenheten.

4.3. CKL:s stabsstruktur och arbetssätt

I detta avsnitt analyseras den stabsstruktur och delar av de arbetssätt som CKL tillämpade under covid-19. CKL:s stabsstruktur bygger på en funktionsindelad stab inspirerad av Nato-strukturen med nio funktioner benämnda S1-S9. Som tidigare nämnts är det en militärt orienterad stabsstruktur vars arbetssätt lämpar sig bäst för organisationer som präglas av relativ homogenitet, det vill säga med uppdrag som tenderar att vara mer avgränsade och som ofta kan lösas inom den egna organisationen, och hierarkisk beslutsordning. I praktiken lämpar den sig mindre väl för verksamheter som har ett bredare och mer komplext uppdrag och som inte bedriver samma typ av begränsade operativa uppgifter som polisära och militära verksamheter.

Det finns således vissa strukturella utmaningar med att tillämpa Nato-strukturen fullt ut inom kommunal verksamhet. Vidare visar erfarenheter från de senaste större skogsbränderna 2018, både på lokal och på regional nivå, att det är svårt att både bemanna stabsfunktionerna och samtidigt bedriva ordinarie verksamhet. Dessutom tyder empirin från FHS/CTSS utvärdering av skogsbränderna i Ljusdal

2018 att stabsorienteringar tenderar att ta tid ifrån arbetet, att funktionsansvariga tenderar att bli överbelastade och, viktigast, att fokus hamnar på funktionerna snarare än de processer som behövs för att lösa stabens uppgifter.⁸⁸

De flesta kriser bör kunna hanteras inom ramen för en krisorganisationens på förhand reglerade stabsstruktur. Men det är även vanligt att kriser tvingar krisorganisationen att improvisera och anpassa sina strukturer. Denna improvisation kallas även för ad hoc-strukturer och leder till vissa strukturella risker som sällan tas upp i krislitteraturen. Ad hoc-baserade strukturer och organisatorisk improvisation innebär ofta en risk för att ansvar inom krisorganisationen kan bli otydligt. Det riskerar även att beslutsfattare och tjänstemän saknar erfarenhet av uppbyggda förberedelsenätverk och arbetssätt samt förvärrar kontinuerlig utbildning och övning.

Under covid-19 har CKL:s stabsstruktur gjort medvetna avsteg från krisledningshandboken. Samtliga organisatoriska avvägningar har motiverats av CKL-ledningen och personal som nödvändiga på grund av att krisledningshandboken inte var anpassad efter förutsättningarna under covid-19. Planer kan eventuellt utgöra begränsningar för flexibilitet och kreativitet när de egenskaperna behövs som mest. Frågan är huruvida behovet av att frångå etablerade planer för CKL:s stabsstruktur var nödvändigt, eller om det berodde på att CKL-organisationen inte var tillräckligt övad.

Beslutet att tillämpa en mer ad hoc-baserad uppbyggnad av stabsstrukturen inom CKL till fördel för den på förhand reglerade stabsstrukturen i krisledningshandboken förefaller, enligt utvärderingens resultat, inte ha diskuterats i stor utsträckning inför att CKL aktiverades. Det faktum att krisledningshandboken på förhand reglerade stabsstruktur frångicks under covid-19 berodde främst på att den uppfattades som svårtillämpad snarare än att det från början var tänkt att skapa förutsättningar för en ad hoc-baserad självorganisering. Utvärderingens resultat tyder på att detta ledde till att flertalet roller inom CKL frångick krisledningshandbokens rollbeskrivningar och utvecklade sina egna. Detta är mest uppenbart i de stabsfunktioner som slogs ihop med varandra eller fick nya uppgifter under covid-19. Detta är även tydligt i CKL:s stabsfunktioner som införlivade säkerhetsenhetens motsvarigheter vid övergången den 16-18 mars samt de funktioner som säkerhetsenhetens personal blev placerad inom eller ansvariga för.

En bidragande anledning till att krisledningshandboken inte uppfattades som ändamålsenlig var till den grad den hade anpassats efter erfarenheterna från terrorattentatet på Drottninggatan i april 2017. Utformningen av rollkortet upplevdes som begränsande för en krypande kris som covid-19 och i och med det tappade flertalet funktioner även etablerade rutiner som till exempel dokumentation (se avsnitt 4.5).

88 Asp et al. (2019).

Ju mer detaljerad en stabsstruktur och dess roller är desto högre risk är det att den uppfattas som begränsande och oanvändbar om nästa kris är annorlunda. En övergripande struktur som möjliggör att Stockholms stads handlingskraft och anpassningsförmåga kan utnyttjas till fullo, utan att göra för stora avsteg från övad stabsmetodik och arbetssätt, är nödvändig för att inte tappa förmåga under en kris mest intensiva skede. Det vill säga en kombination av en på förhand reglerad stabsstruktur med till viss del ad hoc-baserade rollbeskrivningar och arbetssätt.

Utvärderingens resultat visar däremot att CKL har uppmuntrat former av decentraliserad kreativitet inom respektive stabsfunktion, såväl som inom respektive stadsdelsförvaltning, under covid-19. Forskning visar på att den operativa krishanteringsförmågan gynnas av decentralisering och att effektiviteten tenderar att öka om krisorganisationen lyckas kanalisera de lokala initiativen och bygga på dem.⁸⁹ Detta gäller särskilt förlopp som är oförutsedda och som kräver anpassning och improvisation,⁹⁰ till exempel som under covid-19. Det tydligaste exemplet på detta är inrättandet och utvecklingen av S4 Logistik och resurser som avsevärt skilde sig från de grundkompetenser och funktioner som CKL är avsett att tillhandahålla. Detta har i stora delar visat sig vara framgångsrikt men det finns fortfarande en risk med att det kan bidra till svårigheter att förstå varandras roller om dessa formuleras separat i allt för stor omfattning.

Inom ramen för stabsstrukturen hölls CKL-möten inledningsvis kl. 08:30 varje morgon, vilka varade i 30 minuter. CKL-mötena tog de stora frågorna om planering av resurser, övergripande uppdrag och inriktningar.⁹¹ Den avsatta tiden för CKL-mötena bedömdes inledningsvis vara ändamålsenlig för CKL att bedriva sitt arbete.⁹² De frågor som inte kunde hanteras inom ramen för mötet hanterades bilateralt mellan berörda stabsfunktioner.⁹³ CKL-ledningen ansåg att mötesstrukturen inte fick ta upp för mycket tid. De som satt i mötena skulle inte försöka lösa alla problem med covid-19, utan fatta nödvändiga beslut och skapa goda förutsättningar för operativt arbete.⁹⁴

Utöver CKL-mötena höll säkerhetsenhetens personal vad som kallades för stabsmöten kl. 10:00. Syftet med säkerhetsenhetens stabsmöten var att säkerställa att samtliga stabsfunktioner hade samma information samt identifiera gemensamma utmaningar och behov.⁹⁵ De uppdrag som identifierades under

89 Boin & Bynander (2015), s. 131f.

90 Boin et al. (2017), s. 58-60.

91 Intervju med respondent nr. 27, S3/5 Analys och planering i CKL.

92 Intervju med respondent nr. 17, Ordförande i CKL.

93 Intervju med respondent nr. 9, S1 Personal i CKL.

94 Intervju med respondent nr. 12, Ordförande i CKL.

95 Intervju med respondent nr. 28, Logg och protokoll i CKL.

CKL-mötena sammanställdes i en stabsövergripande balanslista som stabschefen tillsammans med utsända representanter från stabsfunktionerna gick igenom och avrapporterade under säkerhetsenhetens stabsmöten.⁹⁶

En utmaning för informationssamverkan som identifierades av en respondent var det faktum att S7 Kommunikation tidigt slutade att delta på stabsmötena för att kunna fokusera på sina kommunikativa uppgifter. Representanter från S7 Kommunikation ansåg att stabsmötena ofta fastade i frågor som berörde säkerhetsenhetens personal och att det inte gavs förutsättningar att bedriva de kommunikativa insatser och analyser som behövde genomföras.⁹⁷ På grund av att S7 Kommunikation tidigt valde att inte delta på stabsmötena försvårades etableringen av tydliga kontaktytor med andra stabsfunktioner. Detta på grund av att samtliga stabsfunktioner inledningsvis var belastade i operativa frågor.⁹⁸

I anslutning till aktiveringen av CKL identifierades behov av att hitta former och avlastning för hur de förtroendevalda skulle få bred, korrekt och löpande information samt möjlighet att ställa frågor. Därför inrättades en särskild stabsfunktion för detta samtidigt som en kontaktyta etablerades. Syftet med CKL:s kontaktperson för förtroendevalda (däribland företrädare för KLN) var således att upprätthålla en tydlig linje mellan tjänstemannastrukturen och den politiska organisationen.⁹⁹ Stabsfunktionen nyttjade den redan befintliga politiska mötesstrukturen för sammanhållen muntlig information och den 17 mars hölls den första dragningen för ansvariga förtroendevalda.¹⁰⁰ Bland annat träffade CKL dagligen finansborgarrådet och kanslichefen på finansroteln samt samtliga gruppledare och deras kanslichefer från majoriteten för att informera samt fånga upp och besvara frågor. Det hölls även regelbundna möten vid behov med social- och äldreborgarråden, då deras områden var mest påverkade under covid-19. Förtroendevalda från oppositionspartierna blev i sin tur informerade två dagar i veckan.¹⁰¹ Det har däremot framkommit uppgifter från en ledamot i KLN att delar av oppositionen inledningsvis inte kände till denna kontaktyta och istället fick vända sig till stadsdirektör eller biträdande stadsdirektör för sina frågor. Det fanns således, under en begränsad tidsperiod, en bristfällig förståelse för vilka som ingick i CKL bland vissa partier i oppositionen.¹⁰² I regel ansåg politiska representanter från KLN att mötesstrukturen med tjänstemannaorganisationen

96 Intervju med respondent nr. 28, Logg och protokoll i CKL.

97 Intervju med respondent nr. 9, S1 Personal i CKL.

98 Intervju med respondent nr. 9, S1 Personal i CKL.

99 Stockholms stads erfarenheter av covid-19 2020-04-22; Intervju med respondent nr. 30, Politisk kontaktperson i CKL.

100 Intervju med respondent nr. 30, Politisk kontaktperson i CKL.

101 Intervju med respondent nr. 30, Politisk kontaktperson i CKL.

102 Intervju med respondent nr. 8, Ledamot i KLN.

var ändamålsenlig och att samtliga frågor som lyftes från politiskt håll hanterades effektivt.¹⁰³

4.4. Förmåga att bedriva långsiktig analys och planering

I detta avsnitt analyseras CKL:s förmåga att bedriva långsiktig analys och planering. Långsiktig analys och planering handlar främst om att analysera relevanta aspekter av en kris, bedöma händelseutvecklingens betydelse för den egna organisationen samt ta fram och bedöma konsekvenserna av handlingsalternativ på lång sikt.¹⁰⁴ Långsiktig analys och planering är på sätt och vis en förlängning av situationsförståelse, men utifrån ett längre tidsperspektiv än här och nu.

Förmågan att bedriva långsiktig analys och planering inom S3/5 Analys och planering var inledningsvis underbemannad (i förhållande till det rådande behovet i samband med en intensiv fas under våren) efter övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur. Inom säkerhetsenhetens stabsstruktur var det fyra personer som aktivt arbetade med dessa frågor innan övergången. När CKL aktiverades reducerades det inledningsvis till endast en person inom S3/5 Analys och planering trots ett akut behov av omvärldsbevakning. Den upparbetade kompetensen inom säkerhetsenheten nyttjades således inte till fullo för att bedriva långsiktig analys och planering inom CKL.

Under de första veckorna efter CKL:s aktivering var frågorna kring omedelbar hantering, styrning och verksamhetspåverkan många. Inom CKL arbetade man intensivt med kortsiktiga analysuppdrag istället för långsiktig analys och planering som man hade gjort under februari och början av mars. Berörda resurser inom S3/5 Analys och planering hade flera olika parallella uppgifter och skiftande fokus mellan dessa var händelsestyrt. Det är möjligt att en utökad bemanning av S3/5 Analys och planering hade underlättat upprätthållandet av ett mer konstant fokus (genom dedikerade resurser) på långsiktig analys och planering. Särskilt under de mest intensiva skedena i början av covid-19. Resurssättningen av S3/5 Analys och planering uppges av respondenter ha varit stor och väl tilltagen för kortsiktiga analysbehov under våren. Men organisatoriskt och planeringsmässigt upplevdes

¹⁰³ Intervju med respondent nr. 5, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 14, 1a vice ordförande i KLN; Intervju med respondent nr. 15, 2:a Vice Ordförande i KLN; Intervju med respondent nr. 16, Ledamot KLN; Intervju med respondent nr. 18, Ledamot i KLN; Intervju med respondent nr. 20, Ordförande i KLN.

¹⁰⁴ Intervju Jan Eldeblad, Försvarshögskolan, Anders Josefsson, Försvarshögskolan (inom ramen för Andersson & Narby (2020)).

den av en stabschef som otydlig och att det krävdes flera strukturella förändringar för den att fungera effektivt.¹⁰⁵ Vidare behövde kortsiktig verksamhetsanalys och långsiktig analys och planering ofta konkurrera om samma resurser. Risken med att inte särskilja dessa tidsperspektiv är att fokus läggs på det omedelbara istället för det långsiktiga, vilket är en vanlig erfarenhet i studier av krishantering.¹⁰⁶ I de svåraste utmaningarna måste bedömningar medvetet göras både på kort och på lång sikt.¹⁰⁷

Hög arbetsbelastning i kombination med ett större fokus på hantering av mer akuta aspekter av covid-19 utgör ofta en försvärande faktor för långsiktig analys och planering. Detta är på inte något sätt unikt utan är snarare normen i krishantering. Berörda aktörer ställs inför en utmanande balansgång mellan nuet och den osäkra framtiden där det tidigare är mer greppbart och det senare till viss del hypotetiskt. Som tidigare nämnts utgör avsaknaden av liknande fall med likartade karaktärsdrag ytterligare en försvärande faktor. Det svenska samhället har inte ställts inför en så omfattande pandemi som covid-19 i modern tid. Samtidigt kan bristen på tydliga referensramar inte ensamt förklara svårigheterna i att bedriva långsiktig analys och planering.

Därtill framstår det som att det funnits en bristande integrering mellan S2 Lägesbild och S3/5 Analys och planering där det verkar som att S2 Lägesbild mest har sammanställt nyttig information utan en tydlig bild av vad den ska användas till. Det vill säga att lägesbilden har haft mer av ett självändamål kopplat till information snarare än att vara ett tydligt beslutsunderlag som kompletterades av långsiktig analys och planering. Ett exempel på detta är lägesbildernas utformning och innehåll. Inledningsvis nyttjade säkerhetsenheten fyrfältaren, som är en indelning av information och uppgifter i fyra kategorier: fakta, antaganden (risker), åtgärder och kommunikation (säkerhetsenhetens kategorisering). Den 6 mars, på säkerhetsenhetens stabsmöte, formulerades ett behov av att utveckla en anpassad mall för lägesbilder på grund av att fyrfältaren inte bedömdes vara ändamålsenlig.¹⁰⁸ Den 12 mars beslutade säkerhetsenheten att frånga fyrfältaren och lägesbilden fick ett tydligt fokus att paketera och förmedla den stora informationsmängden som covid-19 genererade. En genomgång av lägesbilder efter den formatändring som genomfördes den 12 mars visar på mindre framträdande inslag av antaganden om den framtida utvecklingen av covid-19. Utöver den specifika information kopplad till covid-19 som förmedlas i lägesbilderna framkommer det även vilka åtgärder som Stockholms stad genomför samt avser att genomföra. Däremot är som sagt

105 Intervju med respondent nr. 25, Stabschef i CKL.

106 Andersson & Narby (2020), s. 20.

107 Boin et al. (2017), s. 36.

108 2020-03-16_Protokoll 2020-03-16.

antaganden om den långsiktiga utvecklingen av covid-19 och dess konsekvenser för Stockholms stads verksamheter över tid inte lika explicit förmedlade.

Huruvida detta är en oväntad konsekvens av beslutet att ge ett ökat utrymme i lägesbilderna för det stora informationsbehovet under covid-19 eller ett medvetet val på grund av hur covid-19 uppfattades är en intressant fråga. Det kan potentiellt vara en konsekvens av att man som tidigare nämnts reducerade antalet dedikerade personalresurser för långsiktig analys och planering när CKL aktiverades den 16 mars jämfört med säkerhetsenhetens stab.

4.5. Förmåga till dokumentation

I detta avsnitt analyseras förmågan att dokumentera och föra logg inom CKL under covid-19. Det finns två huvudsakliga anledningar till att bedriva dokumentation under en kris. För det första kan dokumentation bedrivas för att följa en händelseutveckling genom passiv insamling av information för att beskriva skeendet (detta gjordes av säkerhetsenheten under januari och större delen av februari). Dokumentation kan även bedrivas för att leda en händelseutveckling genom att aktivt dokumentera hanteringen i form av exempelvis personlig logg/dagbok, detaljerade beskrivningar av beslut och bedömningar.¹⁰⁹

Vidare är det centralt för krisorganisationer att dokumentera för att skapa spårbarhet och för att i efterhand kunna förstå hur man agerat under en kris. Den formaliserade dokumentationen utgör även ett viktigt minnesstöd för olika roller och är central för utvärdering.¹¹⁰

På grund av bristande referensramar för gränsöverskridande och krypande kriser som covid-19 saknade säkerhetsenheten såväl som CKL inledningsvis en tydlig plan för vad händelseloggen skulle innehålla. I kombination med en stor arbetsbelastning med stora informationsmängder och ett långutdraget förlopp blev dokumentationen av händelser, beslut och information istället utspridd över flera olika dokument. Först upprättades två olika upplagor av händelseloggen, en för säkerhetsenheten och en för CKL, som inte samkördes med varandra. Dessa kompletterades med en stabsövergripande balanslista för uppdrag när man insåg att informationsflödet var alldeles för omfattande och behövde särskiljas från de uppdrag som identifierades inom CKL. Däremot överlappade säkerhetsenhetens inledande händelselogg inte med den nya balanslistan på ett ändamålsenligt sätt vilket medförde att när man slog ihop de två dokumenten så saknades det datum och detaljerade beskrivningar för respektive uppdrag som identifierats

¹⁰⁹ Landgren (2011), s. 21.

¹¹⁰ Schyberg (2015); Landgren (2011); Asp et al. (2019).

av säkerhetsenheten före den 16 mars. Det fanns inte heller någon systematik för vilken information som skulle dokumenteras i mötesanteckningarna från CKL-mötena kontra balanslistan och händelseloggen. Detta har medfört att vissa uppdrag som står i mötesanteckningarna inte är nedtecknade i balanslistan och vice versa. Detsamma gäller för händelseloggen som fortsatte att innehålla vissa beslut och uppdrag som inte nämns i övriga dokument.

Det fanns även strukturella skillnader i hur respektive stabsfunktion valde att bedriva intern loggföring och dokumentation. Både avseende format för de funktions specifika balanslistorna och bemanning av logg- och protokollförare. Respektive stabsfunktion ska enligt krisledningshandboken ha en grundberedskap att löpande föra logg och protokoll över sitt arbete (inkommen information samt beslut om egna åtgärder).¹¹¹ Inom vissa funktioner, till exempel S4 Logistik, fördes logg inledningsvis, men i och med att arbetsrutiner började sätta sig begränsades antalet minnesanteckningar från avstämningsmöten utöver det som fanns i mejlform. Å andra sidan bör det finnas bättre förutsättningar att bedriva dokumentation när arbetsrutiner är etablerade.

Avsaknaden av ett enhetligt system avseende dokumentering av uppdrag ledde till bristfälliga förutsättningar för Logg och protokoll att inledningsvis samköra samtliga balanslistor. Detta identifierades som en utmaning och åtgärdades i slutet av april.

I förhållande till krisledningshandboken gjordes det, enligt i princip samtliga respondenter, även avsteg från uppmaningen att föra egna personliga loggar.¹¹² Det är troligt att sådana personliga loggar, liksom de funktions specifika loggarna, upplevdes som ytterligare ett tidskrävande arbetsmoment som försvårades av de tidliga aspekterna under covid-19. Att hantera dokumentation bör självklart inte överordnas alla andra viktiga uppgifter under en insats och får inte bli en belastning för det konkreta arbetet med händelsen. Däremot behöver lämpligheten att inte bedriva personliga loggar under pågående insats underbyggas med tydliga argument och eventuellt kompletteras med annan dokumentation. Personlig dokumentation hade underlättat för utvärderingar då flera respondenter, av naturliga skäl, uppgivit att de inte kommer ihåg vissa detaljer eftersom det vid intervjuernas genomförande gått så pass lång tid sedan CKL:s arbete inleddes. I krisledningshandboken ingår just gemensamma och enskilda loggar i det material som ska tas fram till utvärderingsmöten efter en avslutad händelse.¹¹³

Det finns således anledning till att omvärdera syftet med personliga loggar i CKL i samband med kriser som pågår under längre tid. Utifrån ett utvärderingsperspektiv

111 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 12-33.

112 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 2-3.

113 Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 3, s. 2-3.

finns det ett värde i att personerna tecknar ned tankar och resonemang kring till exempel identifierade brister, utmaningar, upplevelser av arbetssätt och fattade beslut i tillfredställande omfattning.

Majoriteten av den information som utbyts under en kris sker genom verbal kommunikation. Denna verbala kommunikation genererar i stort sett bara fragmentariska personliga minnesbilder utifrån hastigt nedtecknade pappersanteckningar. Fåordiga anteckningar kan endast delvis fånga de nyanser och detaljer som uttrycks muntligt och tenderar att reduceras och förvanskas allt efter som tiden går. Generellt sett har verbal kommunikation en livslängd på ett fåtal minuter. Pappersanteckningar har i sin tur en livslängd på ett antal veckor medan mötesprotokoll och formella loggar överlever i flera månader.¹¹⁴ Men för att mötesprotokoll och formella loggar ska vara relevanta flera månader efter en kris är det viktigt att det finns en tydlig plan från början vad de ska innehålla. Det är även centralt att dessa dokument inte nedtecknas av endast en person som på så sätt blir huvudansvarig för att tolka innebörden av det som beslutas. Detta var fallet inom CKL där Logg och protokoll ensamt förde minnesanteckningar från CKL-mötena och stabsmötena.

En förklaring till att dokumentationen till stor del föll mellan stolarna är att stabsfunktionernas rollkort justerades ad hoc och att de till stor grad var tvungna att tolka sina uppdrag på nytt. En avsaknad av nedtecknade rutiner för loggföring och dokumentation innebär i praktiken vissa sårbarheter vid händelse av stor sjukfrånvaro eller personalbortfall. Nu visade det sig att CKL inte drabbades av omfattande personalbortfall som hade krävt systematiska överlämningar mellan personal. Bristen av dokumentation blev således inte ett stort problem i det hänseendet under covid-19.

En mer strukturerad och informationsrik process för dokumentation, som hade förlängt livslängden på mer detaljerad information, skulle möjligtvis bidragit till att peka på eventuella brister som under covid-19 maskerats som nödvändigheter för att anpassa sig till dess unika förutsättningar. Till exempel saknas det dokumentation som belyser bakgrunden till hur man valde att bemanna vissa funktioner i samband aktiveringen av CKL. Detsamma gäller för beslutet att inte upprätta en separat samordningsfunktion (S6 Samordning) eller beslutet att S2 Lägesbild inte skulle ha en funktionsansvarig som deltog på CKL-mötena utöver stabschefen.

Genomförd dokumentanalys visar på att CKL beslut inte nedtecknats i formella beslutsdokument utöver eventuell mailkommunikation internt inom staden. Däremot finns det framtagna underlag för de flesta CKL-beslut, som förvisso i flera fall förefaller vara utkast med delvis varierande utformning. Det är viktigt att

114 Landgren (2011), s. 37.

komma ihåg att behov av tydlig dokumentation har vuxit fram ur förvaltningstraditionens krav på rättssäkerhet, kontroll och tillsyn att beslut genomförs. Detta krav upphör inte att gälla under en kris.

4.6. Gränssytor för ansvar och mandat

I detta avsnitt analyseras gränssytor för ansvar och mandat under covid-19 kopplat till det geografiska områdesansvaret och ordinarie verksamhetsansvar. Det är av naturliga skäl en stor utmaning i samband med en kris som covid-19 att få till stånd en strukturerad och ändamålsenlig intern samordning. Utvärderingen ser tendenser till att samordning internt i Stockholms stad inte alltid fungerade felfritt, särskilt gällande frågan om ansvar och mandat mellan CKL och förvaltningar (både fack- och stadsdelsförvaltningar) och vilka frågor som ska hanteras av CKL eller respektive förvaltning och bolag.

CKL har haft en uttalat decentraliserad strategi under våren och sommaren med fokus på att hålla linjeverksamhetens ordinarie strukturer och mandat vid liv samtidigt och samtidigt, vid behov, uppmana till ett likartat agerande från samtliga av stadens verksamheter. Under en gränsöverskridande och krypande kris som covid-19 kan en geografiskt decentraliserad ansvarsfördelning försvåra för förvaltningar att förstå sitt ansvar och mandat.

I anslutning till säkerhetsenhetens första planeringsuppdrag till samtliga förvaltningar och bolag kommunicerades Stockholms stads övergripande organisation och ansvarsförhållanden vid ett eskalerat läge. När CKL aktiverades tydliggjordes tillämningen av ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen samt att det är respektive förvaltning och bolag som ansvarar för den egna detaljplaneringen och att Stockholms stad ska följa ordinarie linjeorganisation.¹¹⁵ Vissa respondenter ifrågasätter däremot om CKL:s roll och mandat under en kris kommunicerades ut på ett ändamålsenligt sätt eller huruvida man tydliggjorde skillnad mellan CKL och den ordinarie verksamheten hos SLK.¹¹⁶ Till exempel upplever en respondent att Stockholms stads förvaltningar i vissa fall verkade likställa CKL med SLK och uppfattades inte ifrågasätta eller riktigt förstå skillnaden i roller eller mandat.¹¹⁷

Ett exempel där det förekommit olika uppfattningar är äldreförvaltningens syn på sin roll och sitt ansvar i förhållande till CKL kopplat till skyddsutrustning.

115 200227_Information och riktlinjer för planering och hantering av covid 2020-02-27.

116 Intervju med respondent nr. 11, S7 Kommunikation i CKL; Intervju med respondent nr. 28, S8 Juridik i CKL.

117 Intervju med respondent nr. 6, S3/5 Analys och planering i CKL.

Respondenter från S4 Logistik och resurser upplevde att äldreförvaltningen ville styra fördelningen och prioritering av skyddsutrustning bland stadsdelsförvaltningarna och deras verksamheter och att CKL:s och stabsfunktionens mandat borde kommunicerats tydligare.

Vissa respondenter anser att covid-19 i stort hanterades på samma sätt ute i stadens olika verksamheter. Enligt en CKL-ordförande är eventuella otydligheter kring ansvarsfördelning och uppdrag symptomatiskt för en stor och diversifierad organisation och att de handlat mer om hur än om vad.¹¹⁸ Andra respondenter anser att CKL:s medvetna strategi att inte ta på sig för mycket ansvar i viss mån resulterade i att man tappade kontrollen över den övergripande inriktningen och hanteringen av covid-19. Det faktum att CKL inte upprättade en särskild samordningsfunktion (S6 Samordning) anses även ha försvårat det interna samordningsuppdraget gentemot Stockholms stads förvaltningar och bolag. Stabsfunktionen S3/5 Analys och planering fick istället ta över flera av de övergripande uppgifterna för S6 Samordning.

CKL anses även, av en KLN-företrädare, ha fastnat i tillämpningen av ansvars-, närhets- och likhetsprincipen för länge. Detta faller sig naturligt om Stockholms stad hade utsatts för en relativt geografiskt avgränsad kris, men inte under covid-19 som påverkade hela Stockholms stad, tillika hela regionen och landet. På grund av att vissa centrala frågor inte centraliserades och samordnas omgående av CKL agerade vissa förvaltningar och bolag olika.¹¹⁹

I enlighet med krisledningshandbokens skrivelser om det geografiska områdesansvaret ska kriser hanteras av stadsdelsförvaltningarna om det inte finns en tydligt ansvarig aktör. Under covid-19 upplevde CKL behov av att frågå denna ordinarie ordning inom ett antal specifika områden, främst rörande viss materieförsörjning och vissa bemanningsfrågor. Detta innebar vissa förändringar i förhållande till berörda aktörer inom Stockholms stads ordinarie verksamhetsansvar¹²⁰ och utgick från säkerhetsprogrammets skrivelse om att CKL vid situationer som bedöms kräva centrala prioriteringar av resurser och central inriktning ska samordna denna hantering.¹²¹ I en kris när samtliga förvaltningar och bolag påverkas behöver man analysera om det är ändamålsenligt med så många separata samtidiga utövare av det geografiska områdesansvaret då aktörerna överlag hanterar samma

118 Intervju med respondent nr. 17, Ordförande i CKL.

119 Intervju med respondent nr. 15, 2:a Vice Ordförande i KLN.

120 Utvärderingen vill här betona det faktum att principerna inte är helt orubbliga och att t.ex. närhetsprincipen innebär att en kris "ska hanteras så nära de berörda som möjligt [vår kursivering]". Här menas att vid behov kan hanteringen i viss mån eskaleras vertikalt om omständigheterna bedöms kräva det. I detta fall eskaleras hanteringen enbart inom den lokala nivån (till central kommunal nivå).

121 Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (2019), s. 19.

utmaningar. Stockholms stads krishantering handlar således inte enbart om att samla CKL, utan även om att förvaltningar och bolag hanterar en kris på ett likartat sätt.

Utvärderingens resultat har visat på att vissa stadsdelar varit mer drabbade än andra och haft delvis annorlunda utmaningar, till exempel gällande behov av kommunikation på andra språk än svenska. Det finns fördelar med att Stockholms stad mer detaljerat redogör för sin syn på operationaliseringen av det geografiska områdesansvaret och när det ordinarie verksamhetsansvaret upphör inom Stockholms stads organisation.

5. Slutsatser

Detta kapitel redogör för övergripande styrkor och utmaningar som CKL:s stabsstruktur och arbetssätt gett upphov till för Stockholms stads krishantering under covid-19. Samtliga styrkor och utmaningar grundas på analysen av den insamlade empirin.

5.1. Övergripande styrkor

Detta avsnitt redogör för övergripande styrkor som CKL:s stabsstruktur och arbetssätt har gett upphov till för Stockholms stads krishantering under covid-19.

5.1.1. Stort ansvarstagande inom SSR

CKL tog ett stort ansvar inom SSR och har i viss utsträckning varit tongivande både på inriktande och samordnande nivå. Stockholms stad bidrog med stora materiel- och personalresurser för att samordna kommunikativa insatser och bygga upp en operativ förmåga inom materielförsörjning, vilket utgjort ett viktigt stöd till andra kommuners hantering av covid-19. Representanter från SSR understryker hur viktig Stockholms stad och dess resurser har varit för den regionala samverkan och att Stockholms stad har prioriterat sitt deltagande. CKL:s stabsstruktur har under covid-19 haft ett tydligt utpekade ansvar att bidra till den aktörsgemensamma inriktningen inom SSR.

5.1.2. Visat prov på mod och handlingskraft

CKL och KLN har visat prov på mod och handlingskraft när man har föregått nationella beslut för att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen. Under hela perioden som utvärderingen studerat (4 februari till 1 september 2020) har

Stockholms stad visat prov på stor flexibilitet och anpassningsförmåga kopplat till sitt juridiska mandat och ansvar för att kunna upprätthålla sina verksamheter och skydda dess invånare. Denna utvärdering gör ingen bedömning av juridiska aspekterna kring till exempel besöksstopp på äldreboenden. Det utvärderingen däremot kan konstatera är att Stockholms stad såg behov av kraftfulla åtgärder som vidtogs i syfte att minska risken för liv och hälsa.

5.1.3. Tillitsfullt ledarskap inom CKL

Utvärderingens resultat tyder på att CKL-ledningen praktiserade ett engagerat, närvarande och tillitsfullt ledarskap. CKL-ledningen har inte heller uppvisat några tendenser till detaljstyrning eller svårtolkade och personberoende ledningsförhållanden internt i CKL. Inom CKL:s stab har det varit prestigelöst och högt i tak samt funnits en stor tilltro till de funktionsansvariga att tolka sina egna uppdrag och mandat under covid-19. Detta skapade förutsättningar för anpassning av stabsfunktionernas rollkort samt de kreativa och lösningsorienterade operativa förmågor som behövde byggas upp under covid-19, varav flera var avgörande för hanteringen.

5.1.4. Avgörande stöd för materielförsörjning inom Stockholms stad

CKL:s stabsfunktion S4 Logistik och resurser och materielfunktionen under den har utifrån utvärderingens resultat utgjort ett avgörande stöd för att förvaltningar och bolag ska kunna erhålla skyddsutrustning under covid-19 och således kunnat upprätthålla sina verksamheter. S4 Logistik och resursers materielförsörjning blev även avgörande för hela länets tillgång till skyddsutrustning. CKL-ledningen var lösningsorienterad och visade prov på stor initiativtagningsförmåga vid upprättandet av denna funktion vilket delvis berodde på CKL-ledningens höga tillit och förtroende för dess personal.

5.1.5. Kontinuerlig information till KLN

CKL-ledningen har under covid-19 hållit KLN kontinuerligt informerade om händelseutvecklingen och stadens krishantering. Den politiska kontaktyta som etablerades vid CKL:s aktivering möjliggjorde för förtroendevalda att kontinuerligt ställa frågor och få återkoppling från CKL på ett effektivt sätt. De mötesstrukturer och kontaktvägar som etablerades var även nödvändiga för att förankra behov av åtgärder och underlätta framtagandet av beslutsunderlag från CKL:s stabsfunktioner till KLN. Utvärderingens resultat visar på att beslutsunderlagen från CKL till KLN har varit ändamålsenliga med tydliga motiveringar och beskrivningar, förutom de inledande och mest intensiva veckorna av covid-19 när KLN behövde fatta beslut snabbt.

5.2. Övergripande utmaningar

Detta avsnitt redogör för övergripande utmaningar som CKL:s stabsstruktur och arbetssätt har gett upphov till för Stockholms stads krishantering under covid-19.

5.2.1. Avsaknad av en tydlig målbeskrivning för CKL

I krisledningshandboken saknas en explicit målbeskrivning för CKL. Det vill säga vilken roll CKL har och vad den är till för. CKL:s arbete beskrivs istället utifrån fem övergripande uppdrag. Dessa uppdrag är följande:

- Besluta om gemensamma prioriteringar och förmedla dessa till förvaltningar och bolag.
- Besluta om, och förmedla, en gemensam inriktning för stadens hantering.
- Samordna och fatta beslut kring kommunikation.
- Säkerställa att stadens hantering är koordinerad med hanteringen på regional och nationell nivå.
- Upprätta stadens lägesbild och förankra denna med berörda interna och externa aktörer.¹²²

Avsaknaden av en tydlig målbeskrivning, syfte och mandat kan ha bidragit till att förvaltningar och bolag hade en bristfällig förståelse för gränsyterna mellan SLK och CKL, och den praktiska innebörden av att aktivera CKL. Den kan även ha bidragit till en bristfällig förståelse för gränsyterna mellan utövandet av stadens och stadsdelsförvaltningarnas geografiska områdesansvar och respektive förvaltnings ordinarie verksamhetsansvar. Det vill säga när respektive verksamhets ordinarie verksamhetsansvar och stadsdelsförvaltningarnas geografiska områdesansvar upphör till förmån för en mer centralt samordnad och stadsövergripande hantering inom ramen för CKL.

5.2.2. Otydliga gränstyr mellan det geografiska områdesansvaret och ordinarie verksamhetsansvar

Det faktum att vissa frågor lyftes till CKL samtidigt som man betonade vikten av att behålla andra delar av verksamhetsansvaret (inklusive beslutfattande) på ordinarie administrativa nivåer kan ha lett till en upplevd otydlighet kring CKL:s roll hos förvaltningar och bolag. Detta kan delvis bero på varierad kännedom om och olika uppfattningar av Stockholms stads styrdokument för krishantering. Det kan således finnas behov av proaktiva kommunikativa insatser (det vill säga före en kris) och gemensamma diskussioner om olika aktörers roller och hur dessa ska

¹²² Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020), del 1, s. 6.

operationaliseras under en kris i syfte att uppnå en bättre gemensam förståelse inom Stockholms stad. Det faktum att vissa stadsdelsförvaltningar tycks ha förhållit sig mer avvaktande medan andra varit mer initiativrika ger stöd åt tesen att det finns olika tolkningar kring innebörden av det geografiska områdesansvaret i Stockholms stad och huruvida det ordinarie verksamhetsansvaret påverkas av att CKL aktiveras. Som utvärderingen tidigare anförts kan detta delvis förklaras av Stockholms stads storlek och många olika verksamheter.

5.2.3. Hög grad av anpassning till föregående kris i krisledningshandboken

Den nuvarande versionen av krisledningshandboken är till stor del anpassad efter lärdomarna från Stockholms stads krishantering under terrorattentatet på Drottninggatan 2017, som var en mer tidsbegränsad kris med begränsad geografisk omfattning. Krisledningshandbokens utformning har med stor sannolikhet bidragit till känslan att den inte gick att tillämpa fullt ut under covid-19. Nya, och särskilt krypande, kriser överensstämmer sällan med redan befintliga planer och det är omöjligt att identifiera samtliga detaljerade uppgifter för krisledningen på förhand. Däremot finns det ett antal underliggande processer och centrala produkter som en krisledning bör kunna upprätthålla oavsett kris, bland annat dokumentation och intern samordning. Vidare är offentliga verksamheter traditionellt sett inte organiserade för att producera dynamiska former av krishantering. De är främst utformade för att hantera kriser som uppstår av rutinmässiga risker och välkända hot. Stockholms stads krisledning måste därför hitta balansen mellan en robust repertoar av inövade arbetssätt och rutiner för krishantering och en hög nivå av flexibilitet. Det vill säga skapa bättre förutsättningar att anpassa krisledningen efter krisens specifika omständigheter utan att tappa förmågor som till exempel dokumentation eller intern samordning.

5.2.4. Avsaknad av en tydlig plan för säkerhetsenhetens roll inför och under en kris

För att skapa förutsättningar för en effektiv övergång från säkerhetsenhetens till CKL:s stabsstruktur hade det behövts en tydligare plan för om eller hur säkerhetsenheten gradvis skulle skala upp sin verksamhet innan CKL aktiverades. Att genomföra en övergång mellan två olika stabsstrukturer under ett av de mest intensiva skedena av covid-19 ledde till vissa organisatoriska utmaningar inom CKL och ett mer ad hoc-mässigt anpassningsarbete som var tidskrävande. Det rör sig till exempel om att säkerställa ett visst mått av kontinuitet och att komma överens om vad personalresurser från säkerhetsenheten ska ha för roller i CKL. Det är inte nödvändigtvis något fel med ad hoc-lösningar, men det bör på förhand vara

känt att de kommer att förekomma och hur eller på vilka premisser de behöver skapas. Även den mest ad hoc-baserade hanteringen kommer att innefatta roller, funktioner, ansvar och avgränsningar som kan identifieras på förhand och som kan vara en del av planeringen för kontinuitet och upp- och ned-skalning.

5.2.5. Avsaknad av en renodlad samordningsfunktion

Analysen visar att förmågan att bedriva långsiktig analys och planering minskade på grund av att S6 Samordning inte upprättades som en separat funktion för interna samordningsfrågor, utan istället lades under S3/5 Analys och planering. Inom S3/5 Analys och planering fanns det inte en tydlig uppdelning med separata arbetsgrupper för analys- och planeringsuppdrag och samordningsuppdrag. S3/5 Analys och planering blev således en hybridversion istället för renodlad analysfunktion. Utifrån ett stabsperspektiv hade en tydligare uppdelning varit önskvärd med två separata funktionsansvariga som hade deltagit på CKL-mötena för att på så sätt kunna fokusera enskilt på sina uppgifter.

Det faktum att man bedrev både analys och samordning inom S3/5 Analys och planering kan ha lett till sämre förutsättningar att förankra CKL-beslut nedåt i organisationen och koordinera insamlingen av underlag från stadsdelsförvaltningar och deras verksamheter.

5.2.6. Avsaknad av plan för ersättare till ordinarie arbetsuppgifter

Utifrån utvärderingens resultat går det att se tendenser till att CKL:s egen bemanning och uthållighet i viss utsträckning förbisågs under covid-19. Detta kan bero på att det under krishanteringens huvudsakligen var ett operativa fokus på personalfrågor kopplat till planering, omorganisering och omfördelning av personalresurser inom Stockholms stad för att stötta belastade verksamheter. Eftersom covid-19 har utgjort en särskilt långvarig kris ställer detta högre krav på åtgärder för att säkerställa uthållighet hos CKL:s personal jämfört med en kortare mer intensiv kris likt terrorattentatet 2017. De flesta respondenter har inte rapporterat några större utmaningar med att hantera arbetsbelastningen under lång tid, men vissa respondenter fick sköta sina ordinarie arbetsuppgifter utöver CKL på kvällstid. Farhågor har även lyfts om vad som hade hänt ifall pandemins tempo inte hade minskat under senvåren och sommaren. Dessutom har flera respondenter uttryckt behov av mer stöd och intern diskussion kring uthållighet och bemanningsfrågor inom CKL under långvariga kriser.

5.2.7. Bristfällig dokumentation

Analysen visar på att CKL:s dokumentation under covid-19 har varit bristfällig på tre sätt. För det första saknades inledningsvis en tydlig bild för hur stabens övergripande händelselogg, minnesanteckningar från CKL-möten och balanslistor för uppdrag skulle överlappa med varandra. Syftet med händelseloggen är tydligare beskrivet i krishandledningboken för en kortvarig kris, inte för en krypande och långvarig kris som covid-19. Olika typer av information i form av beslut och uppdrag nedteknades i olika format och i olika dokument, vilket delvis ledde till dubbelarbete men även att händelseloggen saknar viss central information. Vidare slogs säkerhetsenhetens balanslista för uppdrag före den 16 mars ihop med CKL:s utan att säkerställa en korrekt kronologisk datumordning.

För det andra skilde sig de funktionsspecifika rutinerna och formatet för balanslistorna för uppdrag åt mellan stabsfunktionerna. Inom respektive stabsfunktion tog man även fram olika lösningar för dokumentation och hur protokollfunktioner skulle bemannas. Detta resulterade i sämre förutsättningar för den stabsövergripande balanslistan för uppdrag att samordna samtliga identifierade uppdrag från stabsfunktionerna som inte togs upp vid CKL-mötena. Det är även värt att nämna att Logg och protokoll förde anteckningar under både CKL-mötena och stabsmötena vilket tog mycket tid i anspråk. Detta utökade ansvar kunde med fördel ha underlättats med ytterligare bemanning inom Logg och protokoll.

För det tredje förde i princip ingen i CKL personlig logg under covid-19, utöver eventuella sparade mailkonversationer. Detta har skapat försvårande förutsättningar för lärande, erfarenhetsåterföring och utvärdering i och med det utdragna tidsförloppet. Det kan även skapa ett problem för eftermälet av covid-19 då det blir svårare att spåra, förklara, och försvara beslut efter vad som var känt vid ett givet beslutstillfälle. Loggar utgör ett skydd vid ansvarsutkrävandet i större grad än de utgör ett hot, även om det ofta upplevs som det i stunden.

5.2.8. Begränsad förmåga att bedriva långsiktig analys och planering vid övergången från säkerhetsenhetens stabsstruktur till CKL

Analysen visar att CKL, på grund av hög individuell arbetsbelastning inom S3/5 Analys och planering och en underbemanning kopplat till långsiktig analys, inledningsvis tappade förmågan att bedriva långsiktig analys och planering under covid-19. Det faktum att S3/5 Analys och planering fick ansvaret att bedriva långsiktig analys och planering, som även ansvarade för kortsiktiga verksamhetsanalyser, framtagande av beslutsunderlag och interna samverkansbehov innebar att man inom S3/5 Analys och planering konkurrerade om ett relativt begränsat

antal personalresurser. Till skillnad från säkerhetsenhetens stabsstruktur, där upp emot fyra personer arbetade med långsiktig analys och planering, bemannades den förmågan inom S3/5 Analys och Planering inledningsvis med endast en person. Denna person hade även i uppdrag att utgöra stabsstöd samt koordinera fördelning av uppgifter från SSR:s olika arbetsgrupper. Inledningsvis saknades även en samsyn mellan stabscheferna och den funktionsansvarige för S3/5 Analys och planering rörande omfattningen av dimensionerande scenarier för verksamheternas omfallsplanering.

5.2.9. Bristfällig operativ inriktning för lägesbilder

Analysen tyder på att CKL:s arbetssätt kopplat till situationsförståelse samt framtagande av lägesbilder och inriktningar har haft ett större fokus på att förmedla av nyttig information snarare än att vara ett tydligt operativt beslutsunderlag. Detta beror främst på beslutet att frångå fyrfältaren som metod för lägesbilden för att på så sätt kunna förmedla större mängder information internt. En återkommande utmaning har varit förvaltningars och bolags tolkningar av CKL:s inriktningsbeslut och deras eget ansvar och mandat (se avsnitt 4.1), vilket kan vara ett direkt resultat av detta.

5.2.10. Avsaknad av ett systematiskt arbetssätt att hantera uppgifter från SSR:s samordnande nivå

Under covid-19 fick säkerhetsenheten anpassade roller och stabschefens fokus hamnade på inriktande nivå och att arbeta med lägesbilder. Utöver detta var S9 Samverkans funktionsansvarig även funktionsansvarig för S4 Logistik och resurser. Detta medförde att fokus i större utsträckning hamnade på fördelningen av skyddsutrustning istället för att på ett övergripande plan hantera SSR:s samordnande nivå.

Inom CKL fick istället stabsstödet mycket av ansvaret att koordinera fördelningen av uppgifter från SSR:s samordnande nivå, vilket visade sig vara problematiskt av två anledningar. För det första var den rollen inte tydligt definierad och hade begränsad direktkontakt med stabscheferna. För det andra bemannade personen som utgjorde stabsstödet även en underfunktion till S3/5 Analys och planering. Underfunktionen gällde långsiktig analys och planering och innebar även att en del tid lades på att delta på SSR:s arbetsgruppsmöten inom just det området. Sammantaget resulterade detta i att det saknades ett systematiskt arbetssätt för att hantera inkommande underlag och uppgifter från SSR:s olika arbetsgrupper.

5.2.11. Utmaningar för samordning av information till allmänheten

Utvärderingens resultat visar att den bristfälliga bemanningen av kommunikatörer inom S7 Kommunikation har försvårat samordningen av information till allmänheten. Inledningsvis involverades nio kommunikatörer som blev utspridda på ett antal arbetsgrupper inom stabsfunktionen (presskonferenser, mediakontakter osv.). CKL:s arbetssätt kopplat till horisontell samverkan påverkade även S7 Kommunikations förmåga att etablera kontakt med företrädare från övriga stabsfunktioner inom CKL. S7 Kommunikation deltog inledningsvis inte på de dagliga stabsmötena på grund av att de bedömdes vara ineffektiva och ostrukturerade (se avsnitt 4.3).

På grund av sekretess och otydlig mandatfördelning mellan CKL, fack- och stadsdelsförvaltningar samt Region Stockholm (specifikt Smittskydd Stockholm) hade S7 Kommunikation utmaningar att balansera behovet av information om smittläget till medier och allmänheten. Särskilt gällande förmedling av statistik för smittläget på Stockholms stads äldreboenden.

Vidare fick S7 Kommunikation en ökad arbetsbelastning i form av att ta fram kommunikativa underlag till förtroendevalda inom Stockholms stad. Detta skiljer sig från traditionella kommunikationsbehov under kortvariga kriser, vilket främst fokuserar på intern samordning av kommunikativa insatser och information till allmänheten på sociala medier och hemsidan.

5.2.12. Vissa CKL-beslut förankrades bristfälligt nedåt i Stockholms stads verksamheter

Utifrån utvärderingens resultat går det att se tendenser till att vissa CKL-beslut inte förankrades på ett tydligt sätt ute stadens verksamheter. Detta gäller främst CKL-beslutet att bygga upp en central bemanningsfunktion under stabsfunktionen S4 Logistik och resurser. CKL uppfattade tidigt behovet av att stärka upp bemanningen inom äldreomsorgen och påbörjade därför ett omfattande arbete som involverade förvaltningar såväl som frivilliga för att bygga upp en central bemanningsfunktion. Det visade sig däremot att beslutet att snabbträna personal till äldreomsorgen inte togs emot väl av verksamhets- och enhetschefer. Detta kan vara ett resultat av att intern samordning och behovsanalyser kopplat till det beslutet fördes på en för hög administrativ nivå och således inte förankrades nedåt i tillräcklig omfattning.

6. Rekommendationer och avslutande kommentar

Detta kapitel redogör för funktionsspecifika och övergripande rekommendationer samt en avslutande kommentar. Samtliga rekommendationer har identifierats i de delar det bedömts vara av relevans med syftet att belysa de delar av CKL:s verksamhet som enligt FHS/CTSS skulle fungera bättre om de implementerades.

6.1. Funktionsspecifika rekommendationer

1. Behov av att skapa bättre förutsättningarna för intern samordning mellan stabsfunktioner inom CKL utöver respektive funktionsansvarigs deltagande på möten med CKL-ledningen.
2. Behov av att ge mer stöd i frågor om bemanning och uthållighet inom CKL under långvariga kriser.
3. Behov av att säkerställa att S2 Lägesbild, precis som övriga stabsfunktioner, har en funktionsansvarig som deltar på möten med CKL-ledningen.
4. Behov av att säkerställa att utformningen av lägesbilder och inriktningar blir mer operativt orienterade beslutsunderlag istället för sammanställning av information.
5. Behov av att bemanna förmågan att bedriva långsiktig analys och planering kraftigare och säkerställa att den förmågan inte konkurrerar om tillgängliga resurser med bland annat förmågan att bedriva kortsiktig verksamhetsanalys.
6. Behov av att upprätta en separat stabsfunktion för intern samordning istället för att inordna den under S3/5 Analys och planering.

7. Behov av att stärka S7 Kommunikation med inbäddade kommunikatörer inom operativt belastade stabsfunktioner för att säkerställa ett sammanhållet kommunikativt budskap.
8. Behov av att ta fram ett standardiserat format för dokumentation och balanslistor för uppdrag inom respektive stabsfunktion.

6.2. Övergripande rekommendationer

1. Behov av att ta fram en tydlig målbeskrivning för CKL:s verksamhet och göra den känd inom Stockholms stads verksamheter.
2. Behov av att förtydliga förutsättningarna för utövandet av Stockholms stads och stadsdelsförvaltningarnas geografiska områdesansvar under kris.
3. Behov av att konkretisera hur CKL:s mandat skiljer sig från SLK:s ordinarie mandat.
4. Behov av att utveckla krisledningshandboken för att skapa bättre förutsättningar att anpassa krisledningen efter krisens specifika omständigheter utan att tappa förmågor som till exempel dokumentation eller intern samordning.
5. Behov av att ta fram en tydligare plan för hur det är tänkt att säkerhetsenheten gradvis ska kunna involveras i krishanteringen innan och efter CKL aktiveras.
6. Behov av att utöka förmågan till situationsförståelse genom utbildning och övning.
7. Behov av en mer strukturerad och informationsrik process för dokumentation samt en bättre förståelse för hur och varför dokumentation ska bedrivas.
8. Behov att utveckla utbildnings- och övningskoncept för att öva ledningsnivåerna inom Stockholms stad och deras respektive beslutsmandat.

6.3. Avslutande kommentar

Sammantaget har CKL:s stabsstruktur och arbetssätt under den studerade tidsperioden speglat de många styrkor som Stockholms stad har gett uttryck för. Framst det tillitsfulla ledarskapet och anpassningsbarheten inom CKL och stadens stora tillgång till materiel- och personalresurser.

CKL:s stabsstruktur och arbetssätt har däremot speglat flera av de brister som ofta återfinns inom det svenska krisberedskapssystemet som helhet. Det gäller främst förmågan till situationsförståelse under en gränsöverskridande och krypande kris och i viss mån otydliga ansvarsförhållanden och mandat. Det behövs riktade åtgärder inom Stockholms stad för att säkerställa en gemensam förståelse för CKL:s roll och mandat i förhållande till bland annat förvaltningar och bolag under en kris. Det är även centralt att tydliggöra gränsytorerna mellan det geografiska områdesansvaret och det ordinarie verksamhetsansvaret under kris när det uppstår behov av en mer centraliserad samverkan.

Dessutom återfinns en bristande praktisk erfarenhet att bedriva dokumentation och intern samverkan under utdragna kriser. Stockholms stad behöver skapa förutsättningar för CKL att anpassa sin stabsstruktur efter olika typer av kriser utan att tappa centrala arbetssätt och rutiner. Vidare behöver de interna ansvarsförhållandena mellan säkerhetsenheten och CKL tydliggöras inför och under en kris och förmågan till situationsförståelse behöver utvecklas genom utbildning och övningsverksamhet.

Denna utvärdering har studerat en avgränsad tidsperiod under en kris som vid utvärderingens genomförande fortfarande pågår, varpå aspekter kring avveckling och efterarbete inte kunnat studeras. Beroende på den fortsatta utvecklingen av den kris som covid-19 har gett upphov till kan det finnas anledning att i framtiden även utvärdera tidsperioden efter 1 september 2020.

Referenser

Intervjuer

Intervju med respondent nr. 1; S7
Kommunikation i CKL.

Intervju med respondent nr. 2; Stabsstöd
och S2 Lägesbild i CKL.

Intervju med respondent nr. 3; S4 Logistik
och resurser i CKL.

Intervju med respondent nr. 4; Samverkan
Stockholmsregionen.

Intervju med respondent nr. 5; Ledamot i
KLN.

Intervju med respondent nr. 6; S3/5 Analys
och planering i CKL.

Intervju med respondent nr. 7; Stabsstöd
och S2 Lägesbild i CKL.

Intervju med respondent nr. 8; Ledamot i
KLN.

Intervju med respondent nr. 9; S1 Personal
i CKL.

Intervju med respondent nr. 10; Stabschef
i CKL.

Intervju med respondent nr. 11; S7
Kommunikation i CKL.

Intervju med respondent nr. 12; Ordförande
i CKL.

Intervju med respondent nr. 13; S4 Logistik
och resurser i CKL.

Intervju med respondent nr. 14; 1:a Vice
Ordförande i KLN.

Intervju med respondent nr. 15; 2:a Vice
Ordförande i KLN.

Intervju med respondent nr. 16; Ledamot i
KLN.

Intervju med respondent nr. 17; Ordförande
i CKL.

Intervju med respondent nr. 18; Ledamot i
KLN.

Intervju med respondent nr. 19; Samverkan
Stockholmsregionen.

Intervju med respondent nr. 20; Ordförande
i KLN.

Intervju med respondent nr. 21; Stabsstöd &
S3/5 Analys och planering i CKL.

Intervju med respondent nr. 22; S4 Logistik
och resurser & S9 Samverkan i CKL.

Intervju med respondent nr. 23; S4 Logistik
och resurser i CKL.

Intervju med respondent nr. 24; Ordförande
i CKL.

Stabsutvärdering, Stockholms stad

Intervju med respondent nr. 25; Stabschef i CKL.

Intervju med respondent nr. 26; S8 Juridik i CKL.

Intervju med respondent nr. 27; S3/5 Analys och planering i CKL.

Intervju med respondent nr. 28; Logg och protokoll i CKL.

Intervju med respondent nr. 29; S3/5 Analys och planering i CKL.

Intervju med respondent nr. 30; Politisk kontaktperson i CKL.

Litteratur

Andersson, E. & Narby, P. (2020), *Samverkan och ledning: Utmaningar och behov vid de svåraste påfrestningarna*. 2020-04-30. FHS beteckning Ö 696/2019.

Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010), "Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18 (4).

Asp, V., Blomstrand, R., Deschamps-Berger, J., Levy-Nilsson, S., Narby, P. & Sandberg, D. (2019), *Besten besegrad – Utvärdering av krishantering under skogsbränderna i Ljusdal 2018*. FHS-beteckning: 664/2018.

Boin, A. & Bynander, F. (2015), "Explaining success and failure in crisis coordination." *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97 (1).

Boin, A., 't Hart, P. Stern, E. & Sundelius, B. (2017), *The politics of crisis management – Public leadership under pressure*. Andra upplagan. Cambridge: Cambridge University Press.

Granåsen, M. & Olsén, M. (2019), *Att leda brandbekämpning eller indirekt eld? Analys av militära ledningssystem tillämpbarhet för kommunal räddningstjänst*. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R-4883—SE. December 2019.

Landgren, J. (2011), *Glöm inte dokumentera! Hantering av dokumentation vid krishantering*. Institutionen för Tillämpad IT vid Chalmers Tekniska Högskola och Göteborgs Universitet. Publikation nr. MSB 315. ISBN: 978-91-7383-163-5.

Parker, C.F. & Sundelius, B. (2020), "Avoiding failures of collaborative crisis management: lessons from research and practice," i Bynander och Nohrstedt (red.) *Collaborative crisis management: Inter-organizational approaches to extreme events*. Routledge: New York.

Schyberg, E. (2015), *Surahammars kommun: Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. CRISMART. FHS-beteckning: 640/2014 ISBN: 978-91-86137-48-9.

Sveriges Kommuner och Landsting (2007), *Samhällskriser och katastrofer: Juridisk handbok*. ISBN 978-91-7164-249-3.

Offentliga dokument, loggar och interna underlag

200227_Information och riktlinjer för planering och hantering av covid 2020-02-27.

200312_Stadsdirektörens – Åskande av resurser 2020-03-12.

200313_Förslag på åtgärder att diskutera på planeringsgruppen 13 mars.

200313_mötesanteckningar 2020-03-13.

2020-03-16_Protokoll 2020-03-16.

- 30jan-13mar Logg covid-19 2020-01-30.
 Angående materialförsörjning av personlig skyddsutrustning för vårdpersonal 2020-03-05.
- Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 (Coronaviruset) 26 februari 2020.
- Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 5 mars 2020.
- Stockholms stads lägesbild med anledning av covid-19 27 april 2020.
- Stockholms stads övergripande lägesbild med anledning av covid-19 21 augusti 2020 (Sammanfattning för perioden 15-21 augusti).
- Planeringsgrupp_SLK_covid-19 2020-03-01.
- Samverkan Stockholmsregionen. Rutinförslag Skola Förskola 2020-03-06
- Samverkan Stockholmsregionen (u.å. c), Bilaga: Modellbeskrivning Överenskommelse om gemensam funktion för regional samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen – En trygg, säker och störningsfri region. Version 2.0.
- Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023. Beslutat av kommunfullmäktige 2020-03-23. Dnr KS 2019/1543.
- Malung-Sälens kommun** (2019), Styrdokument för Malung-Sälens kommuns arbete med krisberedskap under mandatperioden 2019-2022.
- Mötesanteckningar CKL-möte 23 mars.
- Mötesanteckningar CKL-möte 30 mars (kl. 15:30).
- Stockholms stads erfarenheter av covid-19 2020-04-22.
- Sölvesborgs kommun** (2020), Krisledningsplan för extraordinära händelser och höjd beredskap. 2020-02-03.
- Uppdragsbeskrivning för stabsfunktionerna 2020-03-16.
- Utkast_CKL 2020-03-04.

Sekretessbelagda dokument

Stockholms stads krisledningshandbok (februari 2020). Stockholms stad (kommunstyrelsen) sekretessmarkering OSL (2009:400) 18 kap. 13 §. Diarienummer: KS 2018/1862. Utdrag har gjorts i samråd med uppdragsgivaren.

Författningar och reglementen

- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Utfärdad: 2015-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 2020:25.
- Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Utfärdad: 2017-09-14. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1126.
- Kommunallag (2017:725). Utfärdad 2017-06-22. Ändrad t.o.m. SFS 2019:835.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utfärdad 2006-06-01. Ändrad t.o.m. SFS 2020:1275.

Stabsutvärdering, Stockholms stad

Stockholms stads reglemente för krisledningsnämnden (2010:2). Kommunfullmäktiges beslut 2010-02-01. Kommunal författningssamling för Stockholms stad.

Elektroniska källor

Folkhälsomyndigheten (2020), *Spridningen av covid-19 är en pandemi*. 2020-03-11. Tillgänglig: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi/> (hämtad 2021-02-18). Arkiverad version (2021-02-18): <https://web.archive.org/web/20210218071407/https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi/>

Stockholms stad (2020-03-31), *Säkerhetsarbete och krisberedskap*. Tillgänglig: <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/sa-arbetar-kommunen/sakerhetsarbete-och-krisberedskap/> (hämtad 2020-11-27). Arkiverad version (2020-11-27): <https://web.archive.org/web/20201127070032/https://start.stockholm/om-stockholms-stad/sa-arbetar-kommunen/sakerhetsarbete-och-krisberedskap/>

Samverkan Stockholmsregionen (u.å. a), *Aktörer*. Tillgänglig: <http://samverkanstockholmsregionen.se/aktorer> (hämtad 2020-11-24). Arkiverad version (2020-11-24): <https://web.archive.org/web/20201124084652/http://samverkanstockholmsregionen.se/aktorer>

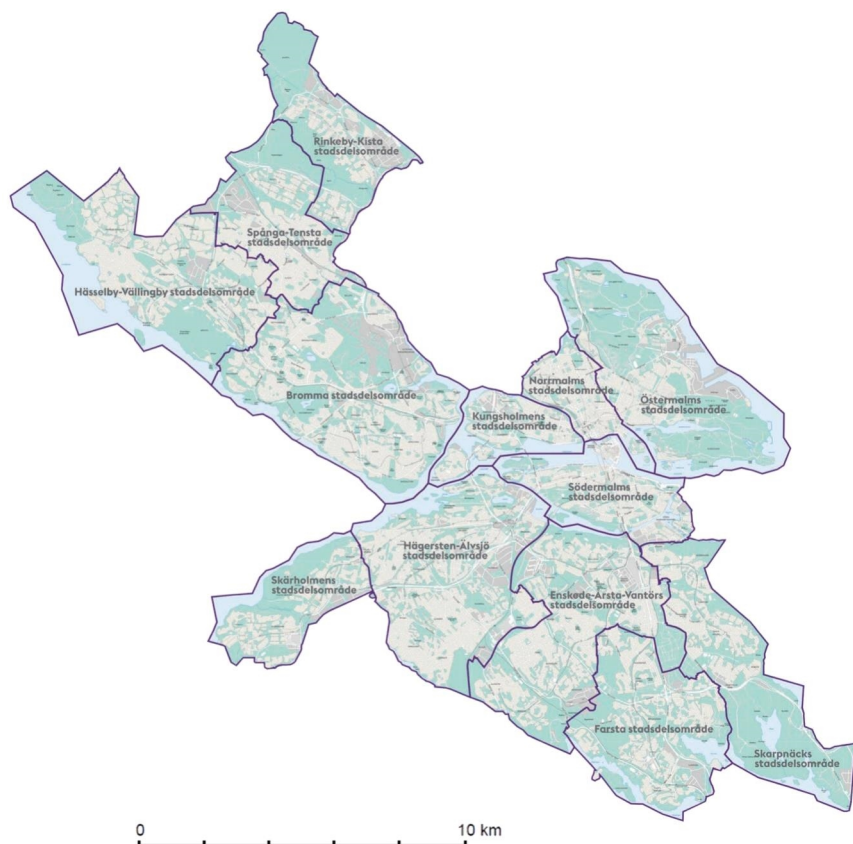
Samverkan Stockholmsregionen (u.å. b), *Organisation*. Tillgänglig: <http://samverkanstockholmsregionen.se/organisation> (hämtad 2020-11-24). Arkiverad version (2020-11-24): <https://web.archive.org/web/20201124084829/http://samverkanstockholmsregionen.se/organisation>

Sveriges Television Nyheter (2020-05-26), *Detta har hänt: Striden om munskydden på Serafen*. Senast uppdaterad 2020-05-26 (första publicering 2020-04-28). Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/detta-har-hant-striden-om-munskydden> (hämtad 2021-02-26). Arkiverad version (2021-02-26): <https://web.archive.org/web/20210226194227/https://www.svt.se/nyheter/inrikes/detta-har-hant-striden-om-munskydden>

Sveriges Television Nyheter (2020-06-25), *FHM presenterar nya krav på munskydd i vården*. Publicerad 2020-06-25 (uppdaterad 2020-06-26). Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fhm-s-nya-krav-om-munskydd-ska-anvandas-vid-alla-misstankta-coronafall> (hämtad 2021-02-26). Arkiverad version (2021-02-26): <https://web.archive.org/web/20210226063829/https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fhm-s-nya-krav-om-munskydd-ska-anvandas-vid-alla-misstankta-coronafall>

Bilaga – Karta över stadsdelsnämndsområden

Karta över stadsdelar i Stockholms stad. Indelningen justerades senast den 1 juli 2020, det vill säga under den studerade tidsperioden, då tidigare Älvsjö stadsdelsnämndsområde sammanlades med Hägersten-Liljeholmen och bildade Hägersten-Älvsjö stadsdelsnämndsområde.



Figur 2. Karta över Stockholms stads stadsdelsnämndsområden (från och med 2020-07-01). Copyright: Stockholms stad.

