

Processutvärdering

Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars-30 september 2020



2021-03-08

Caroline Andersson, Kristin Nygren & Johanna Stålö



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	4
2.	Inledning.....	7
2.1.	BAKGRUND TILL UPPDRAGET	7
2.2.	VAD ÄR EN PROCESSUTVÄRDERING?	8
2.3.	SYFTE OCH MÅL	8
2.4.	OMFATTNING OCH AVGRÄNSNINGAR	8
2.5.	DISPOSITION	9
3.	Metod	10
3.1.	ANALYSMODELL	10
3.2.	ANGREPPSSÅTT	11
3.3.	PROJEKTUPPLÄGG INKLUSIVE TIDPLAN	11
3.4.	URVAL INFÖR DATAINSAMLING	12
3.5.	DOKUMENTANALYS.....	13
4.	Pandemins påverkan på stadens verksamheter.....	14
4.1.	STADENS CENTRALA LEDNING OCH CENTRAL KRISLEDNING.....	14
4.1.1.	Översikt av stadens ledning och organisation.....	14
4.1.2.	Den centrala krisledningen (CKL)	15
4.1.3.	Nya centrala funktioner under krisen.....	16
4.2.	ÄLDREOMSORG	17
4.3.	SOCIALTJÄNST OCH LSS-VERKSAMHET	19
4.4.	GRUNDSKOLA OCH GYMNASIESKOLA.....	21
4.5.	FÖRSKOLA	22
4.6.	STADSMILJÖ, PARKER OCH TRAFIK	23
4.7.	ARBETSMARKNAD OCH VUXENUTBILDNING	24
4.8.	KULTURVERKSAMHET	25
4.9.	BOLAGSKONCERNEN STOCKHOLMS STADSHUS AB	26
4.10.	NÄRINGS- OCH LIVSFRÅGOR	27
5.	Inriktning under pandemin	28
5.1.	VAD HAR VARIT STADENS INRIKTNING UNDER PANDEMIN?	28
5.2.	BEGRÄNSA SMITTSPRIDNINGEN.....	29
5.2.1.	Stadens inriktning, beslut och analys	29
5.2.2.	Tillgång till medicinsk kompetens.....	32
5.2.3.	Vidtagna åtgärder för minskad smittspridning	34
5.3.	UPPRÄTTHÅLL PRIORITERAD VERKSAMHET.....	38
6.	Organisation	42
6.1.	AGERA UTIFRÅN TYDLIGA ROLLER/ANSVAR	42
6.1.1.	CKL:s roll i förhållande till förvaltningar och bolag	42
6.1.2.	Fackförvaltningarnas samordning och uppdrag	42
6.2.	HA EN GOD BEREDSKAP	46
6.2.1.	CKL:s beredskapsarbete i relation till förvaltningar och bolag	47



6.2.2.	Beredskap och krisledning inom respektive förvaltning och bolag	47
6.3.	SÄKRA EFFEKTIV SAMVERKAN.....	48
6.3.1.	Regional samverkan	48
6.3.2.	Nationell samverkan	51
6.3.3.	Internationell samverkan	51
7.	Ledning och styrning	53
7.1.	HUR HAR STYRNINGEN SETT UT OCH FUNGERAT?.....	53
7.1.1.	Styrning/kommunikation mellan CKL/stadsledningskontoret och förvaltningar och bolag	54
7.1.2.	Styrning/kommunikation mellan förvaltningar och bolag	55
7.2.	STYRNING GENOM ATT FÖRSTÄRKA MYNDIGHETERNAS BUDSKAP	57
7.3.	LEDNING OCH LEDARARSKAP	59
8.	Påverkan på arbetssätt	61
8.1.	SÄKRA EN GOD OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA.....	61
8.2.	VÄRNA ARBETSMILJÖPERSPEKTIVET.....	64
8.3.	DIGITAL OMSTÄLLNING SOM FÖRUTSÄTTNING FÖR VERKSAMHET PÅ DISTANS	65
8.3.1.	Förutsättningarna för digitala arbetssätt utifrån IT-miljön	65
8.3.2.	Digitalt distansarbete för de yrkesgrupper där detta varit möjligt	66
8.3.3.	Digital omställning inom skolan	67
9.	Slutsatser, rekommendationer och avslutande reflektioner	70
9.1.	SAM SPELET MELLAN INRIKTNING, ORGANISATION OCH STYRNING	70
9.2.	SUMMERING AV UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER	71
9.3.	GOVERNOS REKOMMENDATIONER	73
9.3.1.	Inriktning	73
9.3.2.	Roller och ansvar	74
9.3.3.	Styrning och ledning	75
9.3.4.	Arbetssätt	75
9.4.	GOVERNOS FÖRSLAG TILL FÖRDJUPNINGSSOMRÅDEN	76
9.5.	AVSLUTANDE REFLEKTIONER	77
	Bilaga 1 – Intervjupersoner och exempel på intervjuguide	79
	Bilaga 2 – Dokument	83



1. Sammanfattning

Stockholms stads kommunstyrelse beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg, och inledas med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, med avseende på perioden 1 mars till 30 september 2020. För att genomföra processutvärderingen har Governo AB anlåtats. En stabsutvärdering av den centrala krisledningen inom staden har genomförts parallellt av Försvarshögskolan (FHS). Processutvärderingen har bedrivits utifrån kvalitativ metod och byggt framför allt på ett antal intervjuer med chefer och nyckelpersoner som varit delaktiga i krisledningsarbetet på olika sätt, samt analys av relevant dokumentation. Ett viktigt perspektiv har varit att fånga lärande under pågående utvärdering och återföra detta till Stockholms stad.

Denna utvärdering är genomförd under en period då pandemin fortfarande pågår, vilket innebär att både andra händelser skett och beslut fattats under arbetets gång som inte omfattas i denna rapport. En viktig metodfråga har varit att beakta rådande kunskapsläge vid tiden för olika beslut och aktiviteter som ingår i denna utvärdering.

Pandemin har haft en omfattande påverkan inom många av stadens verksamheter. I stort sett alla verksamheter har fått ställa om sitt arbete och har genomgått omfattande omställning för att kunna klara sitt uppdrag. Omsorgen, skolan och förskolan har alla varit starkt påverkade, liksom arbetsmarknadsområdet, besöksnäringen och övrigt näringsliv i staden.

Stockholms stad fastställde tidigt i pandemin ett antal inriktningar som varit styrande för arbetet:¹

- ✦ Begränsa smittspridningen (särskilt fokus på riskgrupper).
- ✦ Upprätthåll prioriterad verksamhet.
- ✦ Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation.
- ✦ Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap.
- ✦ Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge.

I utvärderingen har vi granskat hur stadens inriktning, organisation och styrning hanterats, samt hur de har påverkat arbetssätten.

Vi har kunnat konstatera att staden haft en tydlig inriktning som kommunicerats och förstås av de som varit berörda. Detta har varit viktigt för att kunna hålla samman hanteringen av pandemin i staden och säkra det gemensamma arbetet.

När det gäller arbetet med att begränsa smittspridningen är det viktigt att ha i åtanke att Stockholm som geografiskt område var tidigt drabbat i pandemin, samtidigt som kunskapen om covid-19-sjukdomen och dess smittspridning var låg initialt och möjligheterna till lärande av andra var begränsade. Staden aktiverade tidigt sin centrala krisledning (CKL) och har genom denna bedrivit analys samt fattat ett antal beslut. Tidigt fattades beslut om besöksstopp på särskilda boenden, vilket är ett

¹ Formuleringarna har förändrats i mindre utsträckning under pandemins gång.



exempel på när staden agerat proaktivt. Samtidigt finns det andra områden där staden borde varit bättre förberedd och agerat tidigare, exempelvis inom en mer proaktiv hållning kring medarbetare och invånare som återkom från resor efter sportlovet, gällande testning av brukare och personal och tillgång till skyddsmaterial. En viktig fråga har också varit tillgången till medicinsk kompetens under pandemin, där denna borde varit bättre inom såväl äldreomsorgen, LSS-området och förskolan. Ansvar för den medicinska kompetensen ligger främst på regionen men under pandemin har det visat sig att även den kommunala verksamheten haft större behov av medicinsk kompetens än normalt. På verksamhetsnivå kan också noteras variationer och brister i arbetet med hygienrutiner inom äldreomsorgen, vilket föranlett ett antal åtgärder.

Stadens prioriterade verksamhet ska enligt en av inriktningarna upprätthållas i krisen. Merparten av de vi intervjuar vittnar om att så har skett – på någon nivå. Det är uppenbart att många chefer och medarbetare gjort sitt yttersta för att klara krisen och omställningarna, ofta under mycket pressade förhållanden. Däremot har det varit otydligt i utvärderingen vad som staden egentligen menar utgör prioriterad verksamhet (eller prioriterade aktiviteter inom verksamheter), vilket också gjort det svårare att utvärdera om den har kunnat upprätthållas. Även om verksamheter har kunnat bedrivas så finns det frågetecken kring om dessa fullt ut uppfyllt relevanta och lagstadgade krav på kvalitet, exempelvis inom äldreomsorgen där fokus framför allt har varit på det vårdande uppdraget. Detta har bland annat lett till att exempelvis sociala aspekter inte kunnat hanteras.

Staden ska ha en beredskap för en eskalerande situation, vilket har hanterats både inom CKL och olika förvaltningars och bolags verksamheter. För att kunna ha en god beredskap krävs såväl god analys som förmåga att fatta adekvata beslut. Under pandemin har analys genomförts inom en rad olika områden och frågor, inom CKL och på olika förvaltningar och bolag. Beslut har fattats gällande olika frågor, och ibland har analysen också lett till att beslut inte har fattats. Beslutsgången har ofta varit snabb, vilket lett till brister i dokumentation och i vissa fall till beslut där förståelsen kring konsekvenserna inte varit fullt utredda (exempelvis stängning av daglig verksamhet). En viktig beredskapsfråga har handlat om tillgången till personal, utifrån att många medarbetare skulle smittas. Här startade staden en central bemanningsfunktion med fokus på äldreomsorgen, som dock användes i begränsad utsträckning av stadsdelsförvaltningarna.

En utgångspunkt i stadens analysarbete har också varit nationella och regionala myndigheters råd och beslut, som staden enligt en annan inriktning ska följa för att verka för trygghet. Här borde staden inför höstens smittspridning i sin planering tagit höjd för en smittspridning som var mer omfattande än Fohm:s scenarier, utifrån de åtgärder som stod till buds inom ramen för den kommunala kompetensen. Här har även en stor utmaning varit att staden vanligen inte fått information inför beslut, utan snarare i samband med presskonferenser för allmänheten. En annan utmaning har varit kompetensen kring kommunal verksamhet på nationell nivå, som inneburit att mycket arbete har lagts på att tolka och bryta ner beslut och råd så att de blir genomförbara.

Samarbetet inom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) har upplevts som värdefullt och viktigt utifrån ett samordningsperspektiv. Stockholms stad upplevs ha tagit stort ansvar i



regionen, bland annat rörande materialförsörjning. Det har funnits utmaningar i flera situationer gällande samarbetet med Region Stockholm. En utmaning har handlat om tillgång till medicinsk kompetens i form av läkare och sjuksköterskor i äldreomsorgen, en annan om det initiala samarbetet kring utsatta områden. Inom staden har det också funnits utmaningar kopplade till organisationen och ansvarsfördelningen mellan fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar rörande äldreomsorg, socialtjänst och förskola. Utmaningarna handlar framför allt fackförvaltningarnas roller och mandat kopplat till styrning i form av samordning och kommunikation.

Staden ska också anpassa sina verksamheter till rådande läge. Här har vi funnit ett stort antal exempel på hur anpassning – och snarare stor omställning – har skett. De verksamheter som varit mest drabbade har naturligen också ställt om mest – såsom äldreomsorgen, LSS-verksamheten, förskolan med flera. Vissa förvaltningar beskriver också hur pandemin lett till intressant utveckling, både utifrån hur man kunnat hantera verksamhet digitalt (exempelvis digital utbildning och digitala möten) men också sätta projekt utifrån pandemins erfarenheter (exempelvis se över möjlighet till robotisering inom arbetsmarknadsområdet). Arbete hemifrån har präglat många verksamheter, och här ser vi att staden borde varit tydligare med kraven på att chefer och medarbetare faktiskt arbetar hemifrån. Vi kan också konstatera att även om många ställt om till arbete hemifrån och digitala möten, så finns det fortfarande outnyttjade möjligheter i den omställning som digitalisering, robotisering och artificiell intelligens kan innebära. Omställningen har också ställt stora krav såväl på stadens chefer och deras ledarskap, vilket gett en diskussion kring närvarande ledarskap i staden, men också om arbetsmiljön såväl på plats som på distans. Vi kan konstatera att många chefer har visat stort ledarskap i krisen, samtidigt som det finns behov av att bli tydligare i förväntningar på dessa chefer från överordnad ledningsnivå.

Utvärderingen har löpande levererat förslag på förbättringsområden utifrån dragna slutsatser. Dessa har tagits omhand av Stockholms stad på olika sätt – några av dessa har också lett till mindre fördjupningar inom utvärderingen eller kommande fördjupande utredningar. Redan beslutade fördjupningar genomförs inom äldreomsorgen, utsatta områden och ledarskap.

Efter att ha genomfört denna utvärdering av krisens tidiga faser kan konstateras att mycket positiv utveckling har skett för att hantera krisen. Men det är också uppenbart att de områden som tidigare haft brister nu fått ljuset på sig och att bristerna i vissa fall upplevs ha gjorts krisens följder mer allvarliga. För staden handlar det nu om att genom ett förbättrat analysarbete sätta sig i förarsätet för utvecklingen, där nationella och regionala myndigheters råd och beslut utgör en viktig men inte allenarådande del i beslutsfattandet.

Avslutningsvis vill vi också lyfta fram det positiva i att krisen accelererat utvecklingen inom många områden – inte minst det digitala – och det finns nu ett momentum i att ta till vara denna utveckling i formandet av nästa generations offentliga sektor.



2. Inledning

2.1. Bakgrund till uppdraget

Covid-19-pandemin är en av de mer omfattande påfrestningar som drabbat Sverige i modern tid och har inneburit stora prövningar för offentlig sektor, allmänhet och näringsliv. En pandemi berör många aktörer i samhället och för att hanteringen ska vara så effektiv som möjligt krävs åtgärder, samverkan och nätverk mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Stockholms län var ett av de områden som drabbades hårdast av pandemin under våren 2020, med hög och tidig smittspridning och en påverkan på sjukvården men även resten av samhället. För Stockholms stad har pandemin påverkat omsorgen, skolan, kulturen, näringslivet och ett stort antal andra verksamhetsområden. Pandemin har därmed ställt och ställer fortsatt höga krav på stadens krishanteringsförmåga – inom olika områden men även på olika organisatoriska nivåer.

I enlighet med Stockholms stads säkerhetsprogram 2020–2023 ska stadens krishantering utgå från de tre grundprinciperna om ansvar, likhet och närhet. Principerna innebär att den som normalt sett har ansvar för en verksamhet även ska ha det i en kris. Verksamheten ska så långt som möjligt ha samma organisation och lokalisering som vid normala förhållanden samt att krisen ska hanteras där den inträffar, av de närmast berörda och ansvariga. Under pandemin har alla stadens verksamheter berörts i mer eller mindre hög utsträckning. I staden har en omfattande krisorganisation varit aktiverad sedan början av mars, både centralt och i stora delar av stadens olika verksamheter för att kunna arbeta enligt principerna om ansvar, likhet och närhet.² Pandemin har påverkat och fortsätter påverka stadens verksamheter.

För att säkerställa lärande och utveckling ska varje krishantering vid händelse där stadens centrala krisledning aktiverats utvärderas, i enlighet med stadens säkerhetsprogram. Stockholms stads kommunstyrelse beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg, och inledas med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, under perioden mars till september 2020. En stabsutvärdering av den centrala krisledningen har genomförts parallellt av Försvarshögskolan (FHS).

För att leda de samlade utvärderingsbehoven i krisens spår har kommunstyrelsen beslutat att tillsätta ett särskilt utvärderingssekretariat vid stadsledningskontoret. Sekretariatet bemannas med personer som inte varit direkt delaktiga i krishanteringen och de samordnar stadens samlade utvärderingsarbete.

Managementkonsultföretaget Governo AB anlätades genom avrop på stadens utredningsramavtal för att genomföra processutvärderingen. Uppdraget har genomförts av konsulterna Caroline Andersson, Kristin Nygren och Johanna Stållö.

² Vissa förvaltningar och bolag har valt att inte aktivera sin krisledning, främst utifrån att man bedömt sig ha en organisation som redan hade rätt roller och kompetens för krishanteringen.



Uppdraget har också inkluderat visst expertstöd inom relevanta områden såsom kommunal förvaltning, krishantering och sjukvård. Parallellt med processutvärderingen har ett antal fördjupande analyser genomförts. Dessa redovisas i separata rapporter.

2.2. Vad är en processutvärdering?

Uppdraget har genomförts som en processutvärdering, vilket innebär att utvärdera ett pågående arbete för att konstatera om det genomförts/genomförs framgångsrikt eller inte. I detta fall pågår pandemin fortfarande, vilket gör att utvärderingen i viss mån också fått följa det pågående arbetet och kunnat reflektera över det.

I begreppet läggs också en annan viktig aspekt, nämligen lärandet. Utifrån slutsatserna kan det finnas lärdomar att göra, under pågående kris, för framtida kriser och för stadens ordinarie verksamhetsutveckling. Detta har varit en viktig aspekt i upplägget men också för att kunna kommunicera resultat under vägen för att åstadkomma förändring redan i ett tidigt skede.

2.3. Syfte och mål

Syftet med utvärderingen har varit att Stockholms stad ska ha fått en god bild av hur stadens verksamhet hanterat covid-19-pandemin samt fått underlag och former för lärande och utveckling utifrån slutsatserna.

Målen för utvärderingen har varit följande:

- ✦ Staden har fått en ökad kunskap om hur krishanteringen fungerat i verksamheterna under covid-19-pandemin för perioden mars-september 2020.
- ✦ Staden har fått en ökad kunskap om hur ordinarie verksamhet har upprätthållits under covid-19-pandemin för perioden mars-september 2020.
- ✦ Staden har fått underlag för lärande och förbättring gällande såväl pågående pandemi och liknande händelser framåt, som för utveckling av den ordinarie verksamheten.
- ✦ Staden har fått förslag på områden för ytterligare fördjupade analyser.

2.4. Omfattning och avgränsningar

Processutvärderingen har som beskrivits ovan ett lärande syfte och omfattar en övergripande genomlysning av stadens hantering av krisen genom intervjuer med chefer inom stadsdels- och fackförvaltningar, chefer och nyckelpersoner inom stadsledningskontoret, samt samverkansparter på regional nivå. Med detta i beaktande har ett antal avgränsningar formulerats:

- ✦ Utvärderingen har fokuserat på stadens initiala hantering av covid-19-pandemin under perioden 1 mars 2020 till 30 september 2020.³

³ Dock har en del intervjupersoner beskrivit analys och förberedelser i januari/februari, vilket tagits med i rapporten i relevanta fall.



- ✦ Utvärderingen har inte belyst det interna arbetet inom och mellan central krisledning (CKL) och krisledningsnämnden (KLN), eftersom detta hanteras i den utvärdering som genomförs av FHS. Däremot inkluderas arbetet från CKL och ut mot stadens förvaltningar och bolag. Utgångspunkten för beslutsgång inom staden har här varit den tidslinje som FHS tagit fram inom ramen för stabsutvärderingen.
- ✦ Utvärderingen omfattar inte alla förvaltningar och bolag inom Stockholms stad. Urvalet av intervjupersoner har gjorts utifrån att få en god representation av de förvaltningar och bolag vars verksamhet har påverkats i mycket hög grad under pandemin.
- ✦ Utvärderingen har inte fångat den nationella eller regionala krishanteringen, utan enbart relevanta aspekter som kommer upp inom ramen för intervjuer.

2.5. Disposition

Rapporten är upplagd enligt följande. Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 3 en redogörelse för utvärderingens metodik inklusive genomförande. I kapitel 4 beskrivs kortfattat pandemins påverkan inom stadens olika verksamheter – de som av utvärderingssekreteriatet tillsammans med Governo har ansetts vara mest påverkade. I kapitel 5–8 följer så resultatet av utvärderingen tillsammans med Governos analys uppdelat på områdena inriktning, organisation, styrning och ledning samt arbetssätt. Sist i rapporten, i kapitel 9, återfinns våra slutsatser, rekommendationer på kort och lång sikt, samt våra avslutande reflektioner.



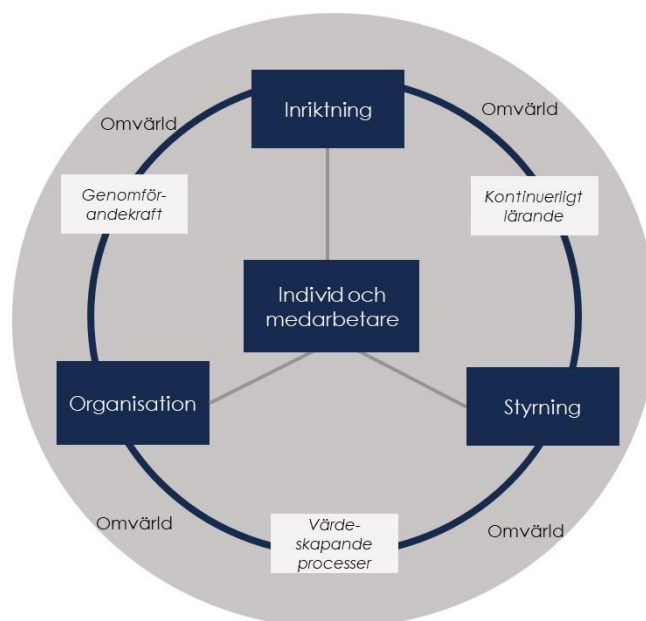
3. Metod

3.1. Analysmodell

Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin omfattar en rad aspekter som kan grupperas på olika sätt utifrån ett utvärderingsperspektiv. I krisledning behöver styrning, genomförande, lärande och utveckling ske i snabb takt och ofta baserat på osäker eller ofullständig kunskap. Parallellt med krisarbetet behöver ordinarie verksamhet fungera och grundläggande förutsättningar för att kunna tillämpa nya arbetssätt kan behöva förstärkas.

Med utgångspunkt i syftet med utvärderingen av stadens hantering av covid-19-pandemin har Governo haft ett angreppssätt med fokus på helhet, systemsyn, resultat och lärande. Detta har varit grunden för att skapa en sammanhållen utvärderingsprocess som kan sträcka sig ända fram till en slututvärdering av krishanteringen i Stockholms stad som en helhet.

Governos styrmodell har använts som struktur för kartläggning och analys, vilken visas i figur 1 nedan. Modellen tar utgångspunkt i individens behov och beaktar aspekterna inriktning, styrning och organisation. Genom tillämpningen av modellen säkerställs att alla perspektiv i utvärderingen hålls samman. Eftersom krisen fortsatt pågår har det varit viktigt att i tidigt läge inkludera lärande aktiviteter i upplägget – på olika sätt i olika faser. I detta initiala uppdrag har det framför allt handlat om att löpande kunna presentera slutsatser och förslag som kan leda till förändring i dialog med utvärderingssekreteriatet, samt i samband med slutrapportering skapa förutsättningar för lärande. Detta har varit tänkt att i sin tur leda till genomförandekraft i form av förändrade beslut och förändrat agerande i organisationen.



Figur 1: Analysmodell för utvärderingen



3.2. Angreppssätt

För att kunna besvara de frågeställningar som initialt sattes i utvärderingsarbetet har respektive dimension i analysmodellen förtydligats med hur vi uppfattat stadens inriktningar/viktiga perspektiv under krisen, se figur 2 nedan. Detta för att på ett naturligt sätt koppla den inriktning som gällt för staden till de analysområden som krävs för en effektiv verksamhet. Inriktningarna har återfunnits i ordinarie styrdokument, i säkerhetsprogrammet samt i den kommunikation som gått ut från CKL och stadsledningskontoret.



Figur 2: Nedbruten analysmodell utifrån stadens inriktningar under pandemin.

Frågeställningarna för utvärderingsarbetet tar sin utgångspunkt i målen för utvärderingen och har utvecklats i intervjuguiderna. Intervjuguiderna har anpassats något utifrån vilken roll och funktion som intervjuats. Se bilaga 1 för exempel på intervjuguide.

3.3. Projektupplägg inklusive tidplan

Utvärderingen har pågått under perioden oktober 2020 – januari 2021 utifrån beskrivet upplägg enligt nedan. Som synes har utvärderingen pågått i ett antal olika faser, där en hel del tid lades på det initiala arbetet för att säkra ett gott genomförande och en koordinering med den fördjupade utvärderingen av äldreomsorgen samt stabsutvärderingen som genomförts av Försvärshögskolan.

I upplägget har också ett kontinuerligt lärande inkluderats. Det har dels handlat om avstämningar med uppdragsgivaren kring tidiga iakttagelser och slutsatser, dels återkoppling av resultat och reflektion. Vidare har uppdragsgivaren givits möjlighet till faktagranskning av slutrapporten. Projektplaneringen illustreras i figur 3 nedan.



Figur 3: Översiktlig projektplanering

3.4. Urval inför datainsamling

Utvärderingen har haft ett kvalitativt angreppssätt med utgångspunkt i ett antal intervjuer. Datainsamlingen har i huvudsak skett genom djupintervjuer med chefer inom Stockholms stad, men även med relevanta samverkansaktörer ur ett regionalt perspektiv. Totalt genomfördes 33 intervjuer samt ett antal uppföljande kontakter för komplettering och verifiering av data.

Då Stockholms stad har en stor och omfattande verksamhet har utvärderingen inte kunnat fånga hur alla förvaltningar och bolag har upplevt och verkat i krisen. I stället har ett urval gjorts under inledningen av arbetet i nära dialog med utvärderingssektariatet. Urvalet av verksamheter har gjorts utifrån att försöka fånga en så bred representation i staden som möjligt men även utifrån en hypotes om vilka verksamheter som påverkats mest under pandemin. Utgångspunkten har varit att där pandemin har haft stor påverkan finns även behov av att skapa lärande så tidigt som möjligt under krisen. Här har bredden prioriterats för att staden ska få en tillräckligt bra bild av hanteringen. Djupare analys och slutsatser kommer att hanteras inom ramen för fördjupade analyser och utredningar.

Urvalet har bestått av sex stadsdelsförvaltningar, sex fackförvaltningar och tre kommunala bolag, samt aktörer inom CKL/stadsledningskontoret. Dessutom har representanter från Länsstyrelsen, Region Stockholm och SSR intervjuats. Urvalet av intervjupersoner har gjorts dels utifrån påverkan, dels utifrån de roller som kan ha förutsättningar att beskriva krisledningsarbetet på en strategisk nivå. Intervjupersonerna har varit på chefsnivå motsvarande förvaltningschef/bolagschef, i några särskilda fall har även strategiska funktioner intervjuats. Även om inte medarbetare och invånare intervjuats, så har utvärderingen sökt inkludera deras perspektiv via chefsintervjuerna i mesta möjliga mån. Vidare har ett antal nyckelpersoner intervjuats som haft särskilda ansvar under krisen (exempelvis för logistikfunktionen). I och med att urvalet av intervjupersoner har behövt begränsas utifrån utvärderingens omfattning och avgränsningar i kombination med stadens organisatoriska storlek så finns det säkerligen skeenden och upplevelser som inte fångats. Ambitionen har varit att få en samlad bild av hanteringen, med tillräcklig bredd och djup i analysen.



I fördjupning inom äldreomsorgen samt i fördjupningar inom andra verksamheter intervjuas ett bredare urval av respondenter (chefer på avdelnings- eller enhetsnivå, strateger, kommunikatörer, medarbetare, anhöriga med flera).

3.5. Dokumentanalys

Utvärderingen har också inkluderat dokumentanalys i viss utsträckning. Då den övergripande krishanteringen utvärderats av Försvarshögskolan har process-utvärderingen utgått från den av Försvarshögskolan framtagna tidslinje, inklusive de beslut av staden, nationella och regionala aktörer som noterats där. Andra viktiga dokument är de lägesrapporter som skickats ut i organisationen från CKL, nämndernas egen rapportering i samband med tertiärrapport 2 samt de lokala utvärderingar som förvaltningar och bolag genomfört. Även stadens ordinarie styrdokument så som exempelvis nämndernas reglementen, stadens säkerhetsprogram och Krisledningshandboken för den centrala krisledningsstaben har ingått i dokumentanalysen.

I bilaga 1 framgår vilka personer som intervjuats samt ett exempel på intervjuguide (har anpassats för olika intervjuer). I bilaga 2 anges vilka dokument/dokumenttyper som legat till grund för analysen.



4. Pandemins påverkan på stadens verksamheter

För att beskriva hur stadens verksamheter påverkats av pandemin har en översiktlig sammanställning gjorts utifrån de områden som denna utvärdering inkluderat. Det finns givetvis fler områden inom staden som har påverkats och påverkas av krisen men utifrån tidigare beskrivna avgränsningar har det inte varit möjligt att inkludera alla områden i denna utvärdering. Beskrivningarna är en översiktlig bild av hur olika verksamheter påverkats under perioden mars – september 2020. De är inte uttömmande för verksamheternas påverkan av pandemin och omfattar inte alla händelser eller beslut som varit aktuella under perioden. Syftet är att ge en bild av hur staden påverkats och att lyfta områden som haft stora konsekvenser för verksamheterna.

De områden som vi går igenom nedan är:

- ✦ Stadens centrala ledning och central krisledning
- ✦ Äldreomsorg
- ✦ Socialtjänst och LSS-verksamhet
- ✦ Grundskola och gymnasieskola
- ✦ Förskola
- ✦ Kulturverksamhet
- ✦ Stadsmiljö, parker och trafik
- ✦ Stockholms stadshus AB
- ✦ Näringslivsfrågor

4.1. Stadens centrala ledning och central krisledning

4.1.1. Översikt av stadens ledning och organisation

Kommunfullmäktige är stadens högst styrande organ. Det är kommunfullmäktige som beslutar om, och tillsätter, stadens nämnder. En kommun måste enligt kommunallagen ha en kommunstyrelse⁴, men i övrigt tillsätter kommunfullmäktige de nämnder som behövs i kommunen⁵. I Stockholms stad finns 15 facknämnder och 13 stadsdelsnämnder. Uppdelningen framgår i nämndernas reglementen. Generellt kan sägas att facknämnderna beslutar om verksamheter som gäller i hela staden, till exempel skola, idrott, miljö, kultur och stadsplanering. Stadsdelsnämnderna beslutar i sin tur om verksamhet på lokal nivå utifrån att ge invånare kommunal service och omsorg, exempelvis förskola, äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning,

⁴ Kommunallagen (SFS 2017: 725) 3 kap. 3 §

⁵ Detta innebär att en kommun kan välja att endast ha en nämnd, dvs. kommunstyrelsen. Det finns däremot speciallagstiftning som kan föreskriva att en viss typ av nämnd behöver finnas i kommunen, dock kan i praktiken allt ansvar läggas inom en och samma nämnd så länge att eventuell jävsproblematik kring beslut och tillsyn av kommunens egen verksamhet hanteras.



individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet för barn och ungdomar och parkskötsel. För att samordna stadsövergripande frågor har några av fackförvaltningarna, så som bland annat äldreförvaltningen och socialförvaltningen, även i uppdrag att arbeta med att samverka med stadsdelsnämnderna för policyutveckling inom sina respektive områden.

Under varje nämnd finns en förvaltning som arbetar med att verkställa och utföra den verksamhet som nämnden ansvarar för. Förvaltningarna leds av en förvaltningschef (direktör) som är högsta ansvariga tjänsteperson inom verksamheten.

Varje nämnd är en egen myndighet och ansvarar för sin verksamhet inför kommunfullmäktige. Det innebär att alla stadens nämnder är på samma nivå och ingen nämnd är över- eller underställd någon annan. Kommunstyrelsen har dock en viss särställning bland kommunens nämnder och har bland annat ett ansvar att följa verksamheterna i stadens övriga nämnder på uppdrag av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsens förvaltning är stadsledningskontoret som även det har ett särskilt uppdrag gentemot övriga förvaltningar i staden. Stadsledningskontoret ska både samordna, stötta och leda övriga förvaltningar.

4.1.2. Den centrala krisledningen (CKL)

Kommunstyrelsen är ansvarig för att leda och samordna staden i en kris. Det är också inom stadsledningskontoret som den centrala krisledningen i staden organiseras.

Staden beslutade att aktivera sin centrala krisledning (CKL) den 16 mars 2020. Krisledningens uppdrag, ansvar och roller beskrivs i krisledningshandboken och är en modell för hur den centrala krisledningen ska organiseras och operera före, under och efter en kris. CKL är organiserad och arbetar med en stabsmetodik utifrån en NATO-inspirerad modell⁶. Den centrala krisledningen ansvarar för att leda och samordna stadens samlade krishantering, bland annat genom att ange en central inriktning och att samordna och prioritera resurser. Den centrala krisledningen leds av stadsdirektören.

Även Stockholms stads krisledningsnämnd har aktiverats under pandemin, vilket endast skett ett fåtal gånger tidigare. När krisledningsnämnden aktiveras innebär det att nämnden kan överta och besluta om frågor inom andra nämnders ansvarsområden. I Stockholms stad består krisledningsnämnden av stadens borgarrådsberedning, och ordförande i krisnämnden är kommunstyrelsens ordförande.

Ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå vid krissituation beskrivs i stadens säkerhetsprogram. Den centrala nivån har bland annat i uppgift att samordna, följa upp och utveckla stadens samlade säkerhetsarbete på övergripande nivå. På den lokala nivån har nämnder och bolagsstyrelser ett långtgående ansvar inom sitt eget verksamhetsområde. Stadsdelsnämnderna har även ett ansvar för samordning med relevanta aktörer utifrån respektive geografiska område. Verksamheterna ska säkerställa att krisarbete kan bedrivas i enlighet med gällande lagar och förordningar,

⁶ NATO:s riktlinjer för krishantering



stadens styrande dokument och andra relevanta riktlinjer, rutiner med mera. De ska även tillförsäkra att det finns kompetenser och resurser tillgängliga i den utsträckning som behövs. Krisen har berört stora delar av stadens organisation och verksamheter på olika nivåer har anpassat styrning och inriktning utifrån den rådande situationen.

Staden utgår från tre centrala principer under en kris:

- ✦ Ansvarsprincipen - De som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden gör det också under en kris. Det ingår även att vid behov initiera och bedriva samverkan.
- ✦ Likhetsprincipen - Under en kris ska organisation och lokalisering så långt som det är möjligt fungera på samma sätt som vid normala förhållanden.
- ✦ Närhetsprincipen - En kris hanteras där den inträffar, av de närmast berörda och ansvariga. Detta hindrar inte verksamheten från att samverka och söka hjälp för att hantera krisen.

Närmare beskrivning av hur stadens centrala krisledning har organiserats och fungerat framgår i den utvärdering som Försvarshögskolan genomfört under hösten 2020.

4.1.3. Nya centrala funktioner under krisen

Enligt krishandledningshandboken redovisas ett antal funktioner som bör finnas när den centrala krisledningen aktiveras. Då det relativt tidigt in i krisen blev tydligt att frågor kring bemanning och skyddsutrustning var två kritiska frågor i staden beslutade CKL att inrätta en central logistik-/materialfunktion och en bemanningsfunktion.

Staden blev i slutet av februari varse att deras ordinarie leverantör av sjukvårdsmaterial och hygienartiklar hade störningar i sina leveranskedjor och inte kunde leverera material som behövdes inom verksamheten. Kort tid därefter startade staden upp en central hantering av skyddsmaterial för att samordna stadens gemensamma behov. Funktionen blev sedan en del av stadens centrala krisledning. Materialfunktionens uppgift var och är att köpa in material genom befintliga och nya kanaler (inklusive att verifiera leverantörer och produkter) samt att fördela material efter prioritering och tillgång inklusive att distribuera skyddsutrustning till samtliga prioriterade verksamheter⁷ i staden. Det har även varit möjligt för privata utförare att få tillgång till skyddsutrustning via staden i den mån det funnits tillgång. I arbetet med skyddsmaterial har staden arbetat i nära samverkan med Länsstyrelsen i Stockholm som på regeringens uppdrag koordinerar länets behov mot Socialstyrelsens nationella uppdrag inom området. Funktionen har bistått Länsstyrelsen med att lagra och transportera skyddsutrustning till övriga kommuner i länet.

Under inledningen av pandemin insåg staden att frånvaro bland medarbetare började öka och riskerade bli hög, vilket ledde till att det var viktigt att säkra bemanning inom stadens olika verksamheter. En central bemanningsfunktion inrättades i slutet av mars som hade i uppdrag att samordnat rekrytera personal som skulle kunna avlasta inom

⁷ Med prioriterade verksamheter avses i detta sammanhang individ- och familjeomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning samt äldreomsorg.



Äldreomsorgen. Tanken var att en central funktion kunde avlasta stadsdelsförvaltningarna genom att det inom CKL i stället fanns personer som skötte hela rekryteringsprocessen och att arbetskraft sedan kunde slussas ut till verksamheterna utifrån behov. Det har också visat sig att en majoritet av stadsdelsförvaltningarna själva har arbetat intensivt med rekrytering av medarbetare till verksamheterna. Detta har gjorts av ordinarie HR-funktioner i samråd med verksamhetsansvariga chefer.

Inför sommaren beslutade CKL att sätta bemanningsfunktionen på paus då samtliga verksamheter bedömde att personalförsörjningen på kort sikt och över sommaren var under kontroll. Vi har också uppfattat att stadsdelsförvaltningarna över lag föredrog att rekrytera själva. Funktionen har inte startats upp igen efter sommaren. Funktionen hade då sedan starten hanterat 1 611 intresseanmälningar, snabbutbildat 177 extra resurser och fördelat 115 av dessa till stadens verksamheter. Dessutom hade funktionen förmedlat 227 personer som har erfarenhet och utbildning inom relevanta områden.⁸

4.2. Äldreomsorg

Ansvaret för äldreomsorgen i Stockholms stad är uppdelat på äldrenämnden och stadsdelsnämnderna. Äldrenämnden ansvarar för kommunövergripande frågor rörande äldreomsorg, exempelvis beredning av riktlinjer och policydokument för äldreomsorgen. Nämnden ansvarar också för att i dialog med stadsdelsnämnderna samordna, utveckla och följa upp äldreomsorgen. Stadsdelsnämnderna ansvarar i sin tur för den äldreomsorg som drivs i egen regi och på entreprenad. Det är vidare äldrenämnden som ansvarar för upphandling och avtal med privata utförare.

Inriktningen för äldreomsorgen under pandemin har följt stadsdirektörens inriktning för Stockholms stad. Det innebär ett fokus på att under alla omständigheter upprätthålla ordinarie kärnverksamhet genom nödvändiga anpassningar och omprioriteringar. Detta har inneburit en mycket ansträngd situation för chefer och medarbetare samt fått stora konsekvenser för brukare.

Covid-19-pandemin har haft en hög negativ påverkan på verksamheterna inom äldreomsorgen. Verksamheterna på vård- och omsorgsboenden har försökt upprätthålla ordinarie kärnverksamhet i den mån det varit möjligt. Många verksamheter har fått anpassa verksamheten utifrån bästa förmåga, dra ner på aktiviteter, träffar och möten och etablerat nya arbetsättför att säkra hygienrutiner och begränsa smittspridning. Det har bland annat inneburit att sociala aktiviteter har ställts in och äldre med smitta har i vissa fall isolerats genom så kallad kohortvård⁹. Särskilda covid-avdelningar har skapats på ett antal vård- och omsorgsboenden dit äldre från andra boenden har kunnat flyttas vid behov. Konsekvenser av minskat socialt utbyte har i vissa fall gett upphov till ökad ensamhet, nedstämdhet och oro.

⁸ Lägesbild v. 22

⁹ Kohortvård innebär en vårdform som används regelbundet när olika smittsamma sjukdomar förekommer på äldreboenden. Kohortvården innebär att smittade personer avskiljs från övriga i så kallade kohorter och har egen dedikerad personal.



Besöksförbudet som infördes på äldreboende bedöms ha varit bra för att minska besök till verksamheterna och med det minska risker för smittspridning – det har dock påverkat verksamheterna på flera sätt. Dels har det påverkat brukarna i form av avsaknad av fysiska möten och träffar med anhöriga, med ensamhet och oro som följd. Det har gjort att medarbetarna har behövt ställa om och tänka nytt kring hur de äldre trots allt ska kunna hålla kontakt med anhöriga. Exempelvis har digitala besök använts och under sommaren arrangerades besök utomhus under säkra former. Samlat har det inneburit att chefer och medarbetare har fått en ökad arbetsbelastning för att hantera digitala möten, telefonsamtal, bokningar och stöttning vid utebesök.

Inom hemtjänsten har ett ökat antal äldre avbokat eller pausat hemtjänstinsatserna under pandemins inledning, enligt intervjupersonerna beror detta på grund av oro eller rädsla för smitta. Det har bland annat lett till intäktsbortfall bland privata aktörer. I några stadsdelsförvaltningar har medarbetarna inom hemtjänst gått över till att arbeta inom vård- och omsorgsboenden där behov av personal har varit större. I slutet av april fattade staden beslut om att inrätta förstärkningsteam inom hemtjänsten. Äldre med konstaterad eller misstänkt covid-19 som behöver hemtjänstinsatser har fått insatserna utförda av förstärkningsteam. Förstärkningsteamerna syftar till att minska smittspridningen genom att personal inte ska gå mellan brukare som är smittade och inte smittade.

Inom vård- och omsorgsboenden har beläggningen under året blivit något lägre enligt intervjupersonerna. Färre brukare har ansökt om att flytta till särskilt vård- och omsorgsboende på grund av oro för smitta och inflyttning har därmed dröjt. Tidigt under pandemin fattade staden beslut om att pausa äldre personers flytt mellan vård- och omsorgsboenden i syfte att begränsa smittspridningen. Vidare har flera vård- och omsorgsboenden förlorat brukare på grund av bortgång i covid-19 och andra orsaker. Detta har också medfört en minskad beläggning och intäktsbortfall för såväl verksamheter i egen regi som privata aktörer.

Pandemin har haft en omfattande påverkan på personalförsörjningen i verksamheterna. Det har både handlat om en ökad belastning i verksamheterna och en ökad sjukfrånvaro bland såväl chefer som medarbetare. Det har i sin tur inneburit ett ökat bemanningsbehov där stadsdelsförvaltningarna både utnyttjat befintliga vikarier och bemanningspooler, men även anlitat bemanningsföretag och rekryterat ny personal. Inom stadsdelsförvaltningarna har också omflyttning av personal mellan verksamheter skett för att täcka upp behov. Arbetssätt och schemaläggning har justerats för att hantera äldre med covid-smitta inom kohortvård eller särskilda covid-avdelningar. Det har inneburit ökade krav på bemanning då personal ofta har ansvarat och jobbat mot en brukare i stället för flera. Detta arbetssätt har också påverkat medarbetare då det måste hålla sig inom en avdelning, ibland i ett rum, under ett helt arbetspass.

Frågan kring skyddsutrustning har varit aktuell under hela pandemin. Under inledningen av pandemin, mars-april, var tillgången till skyddsutrustning oerhört begränsad. Verksamheterna hade inte något lager av den typ av skyddsutrustning som krävdes, och fick ta till en rad åtgärder för att införskaffa och tillverka utrustning. Olika former av skyddsutrustning användes för att minska smittspridning och skydda personal.



Begränsning i tillgång till utrustning skapade en stor oro hos medarbetare och chefer då man varje dag var osäker på om utrustningen skulle räcka till morgondagen. Materialtillgången upplevdes vara under kontroll till senvåren men det var först framåt sommaren som tillgången till utrustning var säkrad.

Samverkan med läkarorganisationerna har sett lite olika ut inom äldreomsorgen. I vissa fall har samarbetet med läkarorganisationerna fungerat som vanligt medan läkarstödet i andra fall begränsats. Utifrån Socialstyrelsens nationella riktlinjer fattade läkarorganisationerna för egen del beslut om hur de skulle förhålla sig till att undvika icke nödvändiga besök för att minska smittspridningen. Det innebar att vissa läkare inte besökte vård- och omsorgboendena på samma sätt som tidigare. Rådgivning kring sjuka äldre och medicinering av dessa hanterades i många fall digitalt i samtal med sjuksköterska på vård- och omsorgsboendet.

4.3. Socialtjänst och LSS-verksamhet

Socialnämnden ansvarar för stadsövergripande sociala frågor som till exempel socialtjänst, ekonomiskt bistånd och omsorg om personer med funktionsnedsättning. Socialnämnden ansvarar även för att utveckla socialtjänsten och omsorgen för personer med funktionsnedsättning genom att samordna, vägleda och följa upp socialtjänsten i Stockholms stad. En väsentlig del av arbetet sker i nära samarbete med stadsdelsnämnden. Socialnämnden tillhandahåller stadsövergripande verksamheter, bland annat boenden och behandlingsinsatser för olika målgrupper, hemlöshetsmottagning, socialjour och uppsökarverksamhet samt ansvarar för stadens mottagande av nyanlända. Stadsdelsnämnderna tar beslut om kommunal service och omsorg för dem som bor i stadsdelsområdet. Stadsdelsnämnderna driver också verksamheter i egen regi, till exempel boende och daglig verksamhet samt även vissa insatser inom individ- och familjeomsorg. Några av dessa frågor är stöd och service till personer med funktionsnedsättning, socialpsykiatri och individ- och familjeomsorg.

Under pandemin har socialförvaltningen haft två olika roller, som ansvarig för sin egen verksamhet men även som central samordnare av stadsövergripande frågor kopplade till det sociala området. Utifrån sin stadsövergripande roll har socialförvaltningen tagit fram olika underlag för stadens arbete med att förebygga smittspridningen. Exempel på detta är underlag för tillämpning av riktlinjer för ekonomiskt bistånd och underlag för hantering av stängning av daglig verksamhet, samt dess konsekvenser. Även underlag med information till barn/unga har tagits fram, liksom stöd till personal på LSS-boenden, beredskapsplan för vård av covid-19-patienter, samt hantering av LSS-kollo, med mera. Socialförvaltningen har också stöttat äldreförvaltningen och stadens centrala krisledning med personella resurser.

Socialtjänstens område är brett och omfattar många olika typer av verksamheter som anpassats utifrån de förutsättningar som varit möjliga givet uppdraget, men även målgruppens särskilda förutsättningar. En stor del av anpassningarna har varit utifrån de olika individernas enskilda förutsättningar och behov. Under våren rådde besöksstopp på LSS-boenden och information gick ut om att försöka begränsa besöken från anhöriga i största möjliga mån. Även stadens egen personal ställde under perioder in



besök till boendena om det inte handlade om nödvändig vård. En del rehabiliteringsaktiviteter hölls också initialt tillbaka för att begränsa smittspridning. När vädret blev bättre framåt senvåren och sommaren återupptogs en del aktiviteter och en hel del verksamhet flyttades i stället utomhus.

På socialförvaltningen finns LSS-hälsan som riktar sig till personer med ett LSS-beslut som antingen bor på boende och/eller går på daglig verksamhet som stadens stadsdelsförvaltningar ansvarar för. LSS-hälsan har ca 50 medarbetare och består av olika professioner så som sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster som arbetar i team. På enheten arbetar även en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som ger medicinskt stöd till LSS-verksamheterna i stadsdelsförvaltningarna. Det finns idag cirka 200 gruppboendestäder och 130 daglig verksamhet inom Stockholms stad.

Stockholms stad saknar avtal med läkarorganisationerna inom verksamhetsområdet, motsvarande det som finns inom äldreomsorgen. Detta innebär att det är varje enskild brukares vårdcentral som har läkaransvaret. Detta medför att LSS-hälsan samarbetar med cirka 70 vårdcentraler.

LSS-hälsan har haft en viktig roll i krisen. MAS vid LSS-hälsan tog i mars 2020 fram en beredskapsplan, som uppdaterats kontinuerligt och sedan bytte namn till smittskyddsplan och som varit vägledande i arbetet under pandemin. LSS-hälsan har haft en hel del infoträffar digitalt med respektive stadsdelsförvaltning, gått igenom smittskyddsplanen och resonerat med boendena vad de har för utmaningar och vilket stöd de behövt. Frågor som kommit upp har bland annat varit om hantering av riskgrupper och smittspridning. MAS:en lade mycket tid i början av pandemin på att stötta och utbilda verksamheterna, bland annat i basala hygienrutiner. LSS-hälsan stöttade även i frågor kring skyddsutrustning. Verksamheterna fick också ställa om och nya rutiner har tagits fram allt eftersom läget har förändrats.

Ett beslut som fattades av CKL under våren och som berörde både socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna var att stänga daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning. I efterhand har många stadsdelsförvaltningar menat att beslutet inte var tillräckligt analyserat och förankrat hos dem med ansvar för verksamheterna. Intervjuade chefer menar att det blev ont om tid för förberedelser av alternativa lösningar och information till brukare. Nu upplevdes i stället att beslutet kom väldigt plötsligt och att de individer som drabbades av stängningen av daglig verksamhet hamnade i kläm. Många av de som tar del av daglig verksamhet har behov av förutsägbarhet och den individuella anpassningen av verksamheten är stor. Många stadsdelsförvaltningar löste stängningen genom att erbjuda andra alternativ, som exempelvis fler timmar med personlig assistans.

Beslut om att återöppna daglig verksamhet fattades av krisledningsnämnden den 20 maj och återöppning skedde från 1 juni. När daglig verksamhet öppnade igen var det med en anpassad verksamhet för att minska risk för smittspridning. Sedan sommaren har den dagliga verksamheten varit öppen och det finns rutiner för att hantera eventuell smittspridning. I de fall där det har börjats spridas smitta har den enskilda verksamheten stängts ner under en period. För verksamheten inom det sociala området som innebär möten med klienter och brukare har en stor omställning skett.



Dels har vissa besök och uppföljande möten skjutits upp, dels har vissa möten hållits digitalt i stället för fysiskt. Mottagningsverksamhet har anpassats för att säkra den utifrån ett smittspridningsperspektiv. Flera råd- och stödverksamheter har noterat ett minskat inflöde av klienter och avbokade samtal i olika hög utsträckning.

Arbetet inom socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna som inte kan bedrivas på distans har fått anpassas med fokus under våren/sommaren på personalförsörjning och på att säkerställa verksamhetens drift i händelse av stor sjukfrånvaro.

4.4. Grundskola och gymnasieskola

Ansvar för skolverksamheten inom Stockholms stad ligger inom utbildningsnämndens ansvarsområde. Detta innebär att driva och utveckla kommunal verksamhet inom förskoleklass, grundskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Nämnden har full rådighet över grundskola och gymnasieskola utifrån det kommunala uppdraget och den gällande lagstiftningen. Inom förskoleområdet sker samordning med stadsdelsnämnderna som ansvarar för driften av de kommunala förskolorna.

Skolverksamheten i gymnasie- och grundskola har i allra högsta grad påverkats av pandemin. Skolverksamheten var en av de verksamheterna som snabbt påverkades av pandemin, då det redan i samband med sportlovet vecka 9 började dyka upp frågeställningar om hur elever som varit utomlands skulle hanteras när de kom tillbaka till skolan. Utbildningsförvaltningen tvingades därför tidigt ta ställning till hur de skulle agera och hantera frågor kopplade till covid-19 och smittspridning. Utbildningsförvaltningen hade en tydlig inriktning att de skulle följa myndigheternas råd och rekommendationer. Vid den tiden fanns inte hellre några nationella påbud om vare sig skolnedstängningar eller karantänsregler, vilket innebar att linjen var att skolorna skulle vara öppna och alla elever som var friska skulle närvara.

Utbildningsförvaltningen är stadens största förvaltning och har egna resurser inom de flesta områden, exempelvis inom kommunikation och IT, vilket inte alla förvaltningar i staden har. Utbildningsförvaltningen har därför till stor del agerat och hanterat frågor självständigt, men i nära samverkan med CKL och stadsledningskontoret. Varje rektor har också ett stort delegerat ansvar, vilket innebär att skolorna har en decentraliserad styrning och anpassningar och åtgärder som skett i verksamheten har skett utifrån lokala förutsättningar. Den centrala ledningen på utbildningsförvaltningen har bidragit med stöd i form av inriktningar och prioriteringar. Exempelvis var en viktig prioritering under våren att ha särskilt fokus på att elever i årskurs 3 på gymnasiet skulle få sina slutbetyg och elever i årskurs 9 skulle klara behörighet till gymnasiet.

Regeringen fattade den 17 mars beslut om att utifrån Folkhälsomyndighetens (Fohm) rekommendation låta gymnasieskolor och vuxenutbildning övergå till distansutbildning från och med följande dag. Stadens undervisning för dessa elever ställdes således om och övergick till fjärr- och distansundervisning under hela våren. Fohm beslutade sedermera att dra tillbaka rekommendationen om distansundervisning från 15 juni.



I mars 2020 infördes också en ny lag och en tillfällig förordning som syftar till en flexibilitet i skolverksamheten under pandemin¹⁰. De tillfälliga bestämmelserna ger huvudmän¹¹ en viss flexibilitet att ta beslut om sin verksamhet utifrån det aktuella smittskyddsläget eller de lokala behoven. Inför höstterminen beslutade utbildningsnämnden i augusti att samtliga gymnasieskolor skulle bedriva en kombination av fysisk- och distansundervisning, med en riktlinje om att cirka 20 procent ska ske på distans.

I mars beslutade riksdagen även om en ny lagstiftning som möjliggör för regeringen att besluta om att stänga verksamhet enligt skollagen¹², bland annat förskolor och skolor. Lagen innebär att regeringen vid extraordinära händelser i fredstid får meddela föreskrifter om att bland annat förskolor, skolor och fritidshem ska stängas tillfälligt på nationell, regional eller kommunal nivå. I samband med detta beslut fick utbildningsförvaltningen i uppdrag att börja planera för och samordna en eventuell skolnedstängning. Förvaltningen fick också uppdraget att planera för att säkra att verksamhet skulle kunna erbjudas i alla lägen till barn och elever, vars föräldrar arbetar i samhällsviktig verksamhet.

Varken under våren eller hösten 2020 har någon rekommendation eller något beslut om stängning av grundskolor eller förskolor fattats på nationell nivå. Således har verksamheten i stadens grundskolor och förskolor bedrivits under hela utvärderingsperioden. Staden har också fortsatt att hålla fritidsverksamheter för barn och unga (fritidsgårdar etc.) öppna. Även verksamheten i grundskolan har fått anpassas för att minska smittspridningen, exempelvis har många grundskolor avstått från externa besök såsom museibesök, besök på sim- och idrottshallar och föreningsidrott.

4.5. Förskola

Ansvaret för förskoleverksamheten i Stockholms stad är uppdelat på utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna. Utbildningsnämnden hanterar frågor som är stadsgemensamma för förskolorna, i nära samverkan med stadsdelsnämnderna. Ansvaret inkluderar också tillståndsgivning, tillsyn och hantering av anmälningar, synpunkter och klagomål för fristående förskolor. Stadsdelsnämnderna ansvarar i sin tur för driften och servicen i de kommunala förskolorna.

Hållningen från Fohm:s sida under utvärderingsperioden har varit att förskolan är viktig för små barns utveckling och välbefinnande. Enligt den forskning som Fohm hänvisat till, så visar den att barn inte är de som driver smittspridningen. Barnens behov av, och möjlighet att vara i, förskolan tillsammans med föräldrars behov av att kunna utföra sina

¹⁰ Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta

¹¹ För kommunala skolor är utbildningsnämnden huvudman, för privata skolor är det den som driver skolverksamheten som är huvudman exempelvis en skolkoncern eller stiftelse.

¹² Lag (SFS 2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid



arbeten har varit vägt tyngre än alternativet att stänga verksamheten. Den generella regeln har därmed varit att förskolorna ska vara öppna under pandemin.

Förskoleverksamheten i Stockholms stad har haft i gång sin verksamhet under hela pandemin. Det har funnits beredskap och en omfattande planering ifall att de nationella myndigheterna skulle fatta ett beslut om nedstängning, men hittills har inte något sådant beslut kommit. Exempelvis finns har samhällsviktig verksamhet identifierats så att förskolorna ska vet vilka barn de ska hålla öppet för. På den lokala nivån har besluten omfattat gemensamma hygienrutiner inom förskolan och att hämtning och lämning ska ske utomhus i så stor utsträckning som möjligt.

Utbildningsförvaltningen har samordnat stadsdelsförvaltningarna inom ramen för sitt ordinarie uppdrag och med sin ordinarie organisation. Direkt efter sportlovet bildades, på utbildningsförvaltningen, en arbetsgrupp som arbetade med olika frågor relaterade till förskolan. I gruppen ingick också stadsdelsförvaltningarna med två representanter från Farsta respektive Norrmalms stadsdelsförvaltningar. Utbildningsförvaltningen har haft en delvis förändrad inriktning i stöd till stadsdelsförvaltningarna utifrån behoven under pandemin. Exempelvis togs det under våren fram stadsgemensamma hygienrutiner och affischer för att sprida info om rutinerna.

Flera stadsdelsförvaltningar vittnar om att det initialt blev ett stort tryck inom förskoleverksamheten. Det var många oroliga vårdnadshavare som hade frågor om hur barn till hemkommande sportlovsresenärer skulle hanteras, krav på karantän, om sjuka barn skulle hållas hemma och så vidare. Initialt i pandemin ledde detta till att många föräldrar höll sina barn hemma. Särskilt i ytterstadsområden och områden med mer social utsatthet var det många barn som hölls hemma av sina vårdnadshavare, troligtvis av rädsla för smitta. Stadsdelsförvaltningarna har arbetat med extra information till de vårdnadshavare som inte vågat ha sina barn på förskolan utifrån oro kring smittspridning. Dock är det flera stadsdelsförvaltningar som menar att alla barn som hölls hemma under våren ännu inte kommit tillbaka till sina förskolor under hösten.

Verksamheten i förskolan har anpassats en hel del för att minska smittspridning och följa de råd och rekommendationer som myndigheterna har utfärdat. Omställningen som har gjorts har varit omfattande. Exempel på åtgärder som införts är att hämtning och lämning sker utomhus och att inga andra än barn och anställda får vistas i förskolans lokaler, den pedagogiska verksamheten har anpassats och den har bedrivits utomhus i större utsträckning än tidigare.

Utbildningsförvaltningens ordinarie verksamhet inom förskoleområdet har också påverkats under pandemin. De fick exempelvis skjuta fram den reguljära tillsynen av fristående förskolor/pedagogisk omsorg, och lägga mer tid på sitt samordnande uppdrag i stället.

4.6. Stadsmiljö, parker och trafik

För området stadsmiljö, parker och trafik har pandemin inte lett till någon akut påverkan. Ansvaret inom stadsmiljö och parker delas mellan trafiknämnden och stadsdelsnämnderna med en tydlig geografisk uppdelning. Förutom att vissa



frågeställningar, som exempelvis tidpunkt för plaskdammars öppnande, har diskuterats och informationsmaterial har satts upp så har enligt intervjupersonerna stadsmiljöområdet inte haft särskilt fokus under pandemin.

Stadsdelsförvaltningarna har märkt av att fler människor har vistats i stadens parker och grönområden. Flera stadsdelar har märkt av ett ökat behov av städning och tömning av papperskorgar, fler sittplatser och även till viss del utbyggnad av service så som toaletter. Staden genomförde under sommaren stora kommunikationsinsatser för att uppmana människor att hålla avstånd till varandra i parker, badplatser och andra offentliga utrymmen. Stadens sommargångar fick också anpassas utifrån pandemin, och en del av de aktiviteter som planerats ställdes in och ett nytt program togs fram.

Inom trafikkontorets ansvar för stadens gator och torg har en del beslut fattats för att underlätta för både vårdpersonal och näringsliv, men även för att bidra till minskad smittspridning. Genom att införa en dispens för vårdpersonal kan den som arbetar inom vården parkera på parkeringsplatser på gatumark utan att betala avgift och på gator med parkeringsförbud, förutom under servicedag eller servicenatt. Tanken är att vårdpersonalen ska få ökad tillgång till parkering och på så sätt kunna undvika att vistas i offentliga miljöer och kollektivtrafik mer än nödvändigt.

Det togs även ett beslut om att tillfälligt ändra rutinerna för parkeringsanmärkning på servicedagar/servicenätter så att inte sjuka personer eller personer i karantän skulle behöva flytta sin bil. För att stödja stadens företagare beslutades om möjlighet för uppskov av inbetalning för markupplåtelse, till exempel för torghandel och foodtrucks. Staden tog även tidigt beslut om att ändra riktlinjerna för öppnande av uteserveringar för att stötta restaurang- och kaféägare och möjliggöra en tidigare säsongsstart för uteserveringarna. Senare under hösten möjliggjordes även för att tillåta uteserveringarna längre än vanligt för att på så sätt förlänga utesäsongen.

4.7. Arbetsmarknad och vuxenutbildning

Stadens verksamhet inom arbetsmarknadsområdet och vuxenutbildningen ligger främst inom arbetsmarknadsnämndens ansvar. Verksamheten har, precis som övriga staden, påverkats och varit tvungen att ställa om.

Vuxenutbildningen ställde, precis som gymnasieskolan, om sin undervisning till att ske på distans i samband med regeringens beslut. Vuxenutbildningen bedrivs till 20 procent i egen regi och till 80 procent av upphandlade utbildningsföretag. Alla vuxenutbildningar gick över till distansutbildning, och även exempelvis studie- och yrkesvägledningen, antagning och studiehandledning övergick till att ske på distans.

Vuxenutbildningens målgrupp är inte homogen och det kan vara stor skillnad på elevernas tillgång till datorer, internet såväl som möjlighet att klara studier på distans. Arbetsmarknadsförvaltningen gjorde i början en inventering om tillgång till teknik men det var inte lika många som behövde datorer etc. som man trodde. Förvaltningen har också haft öppet på Åsö gymnasium så att elever kunnat gå dit och exempelvis använda Stockholms stad trådlösa nätverk eller studera på egen hand. Även på Jobbtorgen har det varit möjligt att låna dator.



Jobbtorgen har haft öppet under pandemin men ställt om och anpassat verksamheten. De gick dels över till att ha mer möten via exempelvis telefon och Skype, dels till att möblera om och se över utformningen av lokalerna.

Inför sommaren blev det en stor fråga i staden om hur stadens feriejobb för ungdomar skulle hanteras, givet läget inom stadens verksamheter. Feriejobben ska vara en möjlighet för ungdomar att få arbetslivserfarenhet och en sysselsättning under sommaren. Arbetsmarknadsförvaltningen samordnar feriejobben men det är främst i verksamheter inom stadsdelsförvaltningarna som jobben anordnas och en hel del av dessa är inom äldreomsorgen. Stadens krisledningsnämnd beslutade att göra en upphandling för att kunna erbjuda feriejobbsplatser under sommaren 2020 inom andra områden än exempelvis äldreomsorg, förskola och LSS-boenden. Staden fick ställa om och hitta andra lösningar men resultatet blev att nästan lika många ungdomar fick feriejobb vid stadens verksamheter som under föregående år.

4.8. Kulturverksamhet

Kulturverksamhet, och även besöksnäringen, har haft stor påverkan från pandemin. Inom Stockholms stad är det kulturnämnden som främst ansvarar för stadens verksamheter i kultursektorn. Detta innebär bland annat ansvar för Kulturskolan Stockholm, Liljevalchs konsthall, Stockholms stadsbibliotek och övriga bibliotek, Stadsmuseet med Medeltidsmuseet och några av stadens evenemang, till exempel; Kulturnatt Stockholm, Stockholms kulturfestival, ungdomsfestivalen We Are Sthlm och nyårsfirandet.

För stadens utåtriktade publika verksamheter har pandemin och de beslut som fattats kring att begränsa antalet personer på offentliga tillställningar inneburit ett stort avbräck i verksamheten. Först fattade regeringen ett beslut om en förordning den 11 mars om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för fler än 500 deltagare. Den 27 mars ändrades detta beslut så att endast 50 personer fick delta i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. I praktiken innebar det att inga av de större evenemang som brukar arrangeras kunde genomföras. I stället har nya lösningar fått tas fram, exempelvis genomförde Stockholms kulturnatt i år ett digitalt program och under sommaren genomfördes många små evenemang inom ramen för Sommar 2020. Personal som vanligtvis arbetar med evenemangs-verksamheten har också lånats ut för att stötta och bemanna den centrala materialfunktionen. För den publika verksamheten på museer och konsthallar innebar beslutet att verksamheten stängde ner helt under en period. När de åter öppnade var det med anpassningar och omställningar så att endast ett begränsat antal personer kunnat besöka lokalerna samtidigt. Under senhösten skedde sedan stängningar på nytt av verksamheten.

Verksamheten hos stadens kulturskola övergick till distanskurser från och med den 30 mars. För kulturskolan var inriktningen först att verksamheten skulle hållas öppen som vanligt, men många elever valde att inte komma till sina lektioner. Då beslutades i stället att undervisningen skulle ställas om till att i stället genomföras digitalt. Detta innebar att eleverna kom tillbaka till undervisningen och verksamheten kunde fortsätta



under vårterminen. Inför höstterminen gick kulturskolan tillbaka till vanlig undervisning igen.

Det finns nära 40 bibliotek runt om i Stockholms stad och biblioteken organiseras under samlingsnamnet Stockholms stadsbibliotek på kulturförvaltningen. Staden har haft biblioteken öppna under hela pandemin, då det har setts som en viktig del i service till kommunens invånare. Det har dock skett stora anpassningar av både lokaler och innehållet i verksamheten, och det har även satts in extra resurser för att säkerställa att inte trängsel uppstår. Några bibliotek var i början av krisen tillfälligt stängda eller med begränsade öppettider eftersom många i personalen var sjuka. De bibliotek som hållit öppet har även rapporterat ett mycket stort tryck från besökare att använda dator, skrivare, skanner och kopiator.

Kulturnämnden beslutade även under våren om ett antal stödåtgärder till kulturen i staden, exempelvis 20 miljoner kronor omfördelades till ett temporärt ekonomiskt stöd som prioriterades för dels betydande verksamheter för barn och unga, dels betydande verksamheter för stadens kulturella infrastruktur. I stödet ingick också att stadens kulturlots ställde upp för att guida och coacha kulturverksamheter som drabbats av kännbara intäktsbortfall. Insatserna omfattade bland annat guidning till befintliga statliga, regionala och kommunala åtgärdspaket samt rådgivning i lokalfrågor.

4.9. Bolagskoncernen Stockholms stadshus AB

Stockholms Stadshus AB ägs av Stockholms stad och fungerar som en sammanhållande funktion för större delen av stadens aktiebolag. Stockholms Stadshus AB är moderbolag i en koncern som består av 16 aktiva dotterbolag, ett vilande bolag och ett intressebolag¹³.

Under pandemin har verksamheten i bolagen berörts men det skiljer sig åt i vilken utsträckning, vissa är mer berörda än andra. De flesta bolagen har ställt om till arbete hemifrån, där så varit möjligt och anpassat sin verksamhet efter de rekommendationer som gällt i samhället under pandemin. Vissa bolag har förutom detta haft större påverkan i verksamheten på grund av pandemin. Exempelvis har Stockholms hamnar märkt av en markant minskning av såväl färjetrafik som kryssningsfartyg till Stockholm, vilket inneburit minskad verksamhet, i synnerhet avseende den normalt mycket omfattande passagerartrafiken med minskade intäkter vid vissa av hamnarna. Stockholm Globe Arena Fastigheter (SGAF) som äger och förvaltar Globen, Tele 2-arena och Hovet har drabbats så till vida att deras hyresgäst Stockholm Live och dess kunder inte längre kunnat genomföra sina planerade evenemang, konserter och matcher. Detta i sin tur leder till tapp i hyresintäkterna för SGAF, givet upplägget i gällande hyresavtal. Samma gäller för Kulturhuset-Stadsteatern som också har drabbats av inställd verksamhet på grund av begränsningar i antalet personer som tillåts samlas vid offentliga tillställningar.

¹³ För lista på samtliga bolag, besök; <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/organisation/bolag/>



För de kommunala bostadsbolagen, Svenska bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem, har pandemin inneburit anpassning av rutiner och arbetssätt kring fastighetsförvaltning, service och besök hos sina hyresgäster. Nya, mer digitaliserade rutiner, för bland annat lägenhetsvisningar och kontraktsskrivning har införts hos exempelvis Familjebostäder. Svenska Bostäder har till exempel också arbetat med att sprida information till sina hyresgäster för att nå ut med myndigheternas budskap kring åtgärder för att minska smittspridning.

4.10. Näringslivsfrågor

Stockholms stad är genom fastighetsbolagen och fastighetskontoret en stor hyresvärd för många företag och verksamheter. Hyresgäster i lokaler som ägs av stadens förvaltningar eller bolag har kunnat vända sig till sin hyresvärd för att diskutera möjlighet till uppskov av hyran. Stockholms stad som hyresvärd har också möjlighet till att ge hyresnedsättning till företag och verksamheter i utsatta branscher. Möjligheten omfattar de branscher som innefattas av det statliga hyresstödet.

Inom besöksnäringen är det ett antal kommunala bolag som verkar, och inom Stockholms Business Region finns dotterbolaget Visit Stockholm som till stor del fått ställa om sin verksamhet. Visit Stockholm är Stockholm stads marknadsföringsbolag. Uppdraget är att utveckla och marknadsföra Stockholm som besöksort i samarbete med näringslivet i syfte att öka antalet kommersiella gästnätter. Under pandemin har bolaget fått ställa om verksamheten till att mer konkret stötta företag inom besöksnäringen, i exempelvis frågor om omställningsstöd och olika typer av bidrag som går att söka, något som de inte vanligtvis sysslar med.

Stockholms stad har satt in ett antal åtgärder för att underlätta för företagare i Stockholm som drabbats hårt av pandemin. Många verksamheter, inte minst inom besöksnäringen och små till medelstora företag, har drabbats hårt till följd av spridningen av coronaviruset. CKL beslutade också under våren om undantag från gällande regler för ekonomisk förvaltning där varje nämnd ges rätt att bevilja anstånd/förlänga betalningstider för det lokala näringslivet. Staden har även gett möjlighet att ge uppskov gällande inbetalning av tomträttsavgälder och arrenden, kommunala markkupplåtelser samt lokalhyra hos stadens fastighetsägande förvaltningar och bolag. Staden har även fattat beslut om att uppskov ges för inbetalning av kommunala tillsynsavgifter. Detta gäller samtliga tillsynsärenden, exklusive brandtillsyn. Därtill fattades beslut om att stadens betalningstid kortas från 30 till 20 dagar och att externa konferenser och möteslokaler i möjligaste mån bokades om i stället för att bokas av.



5. Inriktning under pandemin

En viktig del i utvärderingen har handlat om att granska stadens inriktning i form av mål och fattade beslut. En effektiv verksamhet, såväl i normalt läge som i kris, kräver tydlighet vad gäller inriktning och ett tydligt samband mellan uppdrag och de resultat som ska uppnås. I det här avsnittet beskriver vi hur detta har sett ut i aktuella styrdokument och hur dessa har tolkats/tagits emot av intervjupersonerna, samt lämnar våra övergripande reflektioner i form av ett analysavsnitt.

5.1. Vad har varit stadens inriktning under pandemin?

En viktig del i att kunna beskriva måloppfyllelsen av stadens hantering av pandemin handlar om den formulerade inriktningen. Stadens övergripande inriktning och mål återfinns i budgeten – men har under krisen utvecklats i ett antal inriktningar som formulerats av stadsdirektören i dialog med berörda aktörer i krisorganisationen. Inriktningen har under pandemins gång varierat och anpassats i viss mån av naturliga anledningar, men det är ändå tydligt att det är följande inriktningar som dominerar:

- ✦ Begränsa smittspridningen (särskilt fokus på riskgrupper).
- ✦ Upprätthåll prioriterad verksamhet.
- ✦ Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation.
- ✦ Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap.
- ✦ Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge.

Vi kan utifrån de lägesrapporter som CKL sammanställt, konstatera att de fyra första inriktningarna varit relativt konstanta, medan den sista tillkom i augusti 2020. Alla dessa inriktningar är naturliga under en kris av denna karaktär, samtidigt som vi kan konstatera att de också kan bli motstridiga och ge upphov till målkonflikter. Exempelvis kan öppethållande av verksamhet leda till ökad smittspridning, samtidigt som förstärkta åtgärder kring smittspridning kan leda till negativa konsekvenser för enskilda (exempelvis psykisk ohälsa eller försämrad ekonomi).

Inriktningarna är också av karaktären att de är utmanande att mäta – hur vet man egentligen om staden gjort tillräckligt för att minska smittspridningen? En viktig faktor här är kunskapsläget vid det tillfälle som olika beslut fattades, som behöver tjäna som vägledning kring om staden vidtagit tillräckliga åtgärder. Gällande motsatsen kan det vara svårt att redan nu uttala sig om konsekvenser av att exempelvis verksamhet har stängts – vissa effekter ses kanske först efter något år.

När vi ställt frågan till intervjupersonerna om hur de uppfattat stadens inriktning så återger i stort sett alla de två första inriktningarna. Många nämner också vikten av att förstärka nationella och regionala myndigheters beslut – ett antal formulerar sig som att det handlar om att följa besluten. Beredskapsfrågan har lyfts av enstaka personer inom SLK, vilket troligen har att göra med att just dessa personer i sin roll inom CKL arbetat med frågan på daglig basis. En annan anledning kan också vara krisens karaktär – när den blir långvarig så kan det också vara så att verksamheten består av en kombination av beredskap och ordinarie verksamhet.



Vår bild är att intervjupersonerna uppfattat stadens inriktning som klar och tydlig, och att de kunnat använda denna för vidare hantering inom respektive förvaltning och bolag.

Då inriktningarna har lite olika karaktär har vi valt att hantera dem enligt följande i vår analys:

- ✦ Begränsa smittspridningen (särskilt fokus på riskgrupper) – analyseras här i kapitel 5 Inriktning (handlar om mål).
- ✦ Upprätthåll prioriterad verksamhet – analyseras här i kapitel 5 Inriktning (handlar om mål).
- ✦ Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation – analyseras i kapitel 6 Organisation (handlar om roller, ansvar och anpassningsförmåga).
- ✦ Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap – analyseras under kapitel 7 Ledning och styrning (handlar om styrning/kommunikation).
- ✦ Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge – analyseras under kapitel 8 Arbetsätt (handlar om arbetsätt/omställning).

I föregående kapitel samt i den utvärdering som genomförts av Försvarshögskolan finns också stadens olika beslut under pandemin beskrivna. Dessa har varit en viktig del av inriktningen och har haft som syfte att på olika sätt bidra till målsättningarna utifrån rådande smittspridning.

5.2. Begränsa smittspridningen

Begränsning av smittspridning är en inriktning som funnits med i stort sett hela vägen i stadens hantering och har uppfattats som tydlig av de vi intervjuat. Gällande smittspridningen kan det först konstateras att det inte är ett enskilt ansvar för Stockholms stad att begränsa att smitta sprids – här har både de nationella och regionala myndigheterna ansvar, liksom i praktiken varje invånare i staden.

5.2.1. Stadens inriktning, beslut och analys

För stadens del har det handlat om att utifrån sina verksamheter göra det man förmår för att minska smittspridningen, vilket behöver relateras till aktuellt kunskapsläge vid tidpunkten för olika åtgärder. En viktig faktor att beakta var också att Stockholm som område tidigt var drabbat av pandemin, framför allt på grund av den smitta som går att härröra till sportlovet under vecka 9.

Till att börja med kan konstateras att denna målsättning varit känd i staden – i stort sett alla intervjupersoner har nämnt att detta har varit ett huvudsyfte med stadens arbete under pandemin. Formuleringen har funnits med i lägesrapporterna sedan i mars, och den har uppfattats som tydlig av förvaltningar och bolag, som sedan tagit målsättningen vidare i sina organisationer för att tolka den och bryta ner den till lokal nivå.

”Stadens inriktning har varit tydlig genom hela krisen”



Ett stort antal intervjupersoner lyfter också stadsdirektörens viktiga roll kopplat till inriktningen och i ledningen av staden genom pandemin. Uppfattningen här är att stadsdirektören varit tydlig med vad som gäller och konsekvent i sin hantering. Flera lyfter också upp viktiga personliga egenskaper och erfarenheter hos stadsdirektören, bland annat från tidigare roller i staden, i länet och i andra kommuner, vilket man ser har bidragit till tydligheten. Vi kan konstatera att insatser utifrån inriktningen har gjorts inom i stort sett alla intervjuade verksamheter för att begränsa smittspridningen, alltifrån de som varit hårt drabbade (exempelvis äldreomsorgen) till de som framför allt behövt ställa om till ett digitalt arbetssätt på distans. Detta kommer beskrivas översiktligt nedan.

Inom staden uppfattar vi att det framför allt varit ett uppdrag för CKL-organisationen att på stadsövergripande nivå göra en bedömning av nuläget och konsekvenserna för stadens verksamhet utifrån smittspridningen, baserat dels på rapporter från förvaltningarna och bolag, dels på information från nationella och regionala myndigheter. Utifrån detta har CKL prioriterat och sorterat olika frågor, och vid behov säkerställt att beslut om åtgärder har fattats på rätt nivå. Motsvarande gäller enligt ansvarsprincipen för förvaltningar och bolag inom respektive område. Inom CKL har det funnits en särskild funktion för analysen och beredningen av olika frågor. Analysfunktionen har haft i uppgift att samla in underlag och analysera frågeställningar, samt identifiera behov av åtgärder och beslut. I det stadsövergripande arbetet har analysfunktionen haft en viktig roll i att fånga behov och kommunicera med berörda parter.

Flera intervjupersoner har också nämnt att ett dilemma har varit att försöka minska smittspridningen, och samtidigt följa en annan målsättning, nämligen att upprätthålla ordinarie verksamhet. Några lyfter också motsvarande konflikt mellan inriktningen att minska smittspridningen och att förstärka nationella myndigheters rekommendationer, givet att prediktioner och scenarier som Fohm beskrivit vid ett antal tillfällen har underskattat utvecklingen, exempelvis i de scenarier som togs fram efter sommaren där det mest utmanande scenariot innebar klustersmitta.

Frågan är då hur stadens egen analys sett ut, utifrån att man inhämtat fakta och kunskap från de nationella och regionala myndigheterna. Här beskrivs att staden har utgått från Fohm:s scenarier, men också arbetat med scenarier i samverkan inom SSR, för att ha en beredskap för värsta möjliga läge. Bristen på dokumentation inom CKL har medfört svårigheter att i utvärderingen fastslå i vilken mån staden varit beredd på påverkan i verksamheten utifrån mer drastisk utveckling än Fohm:s scenarier. Givet vårens samhällsspridning så borde staden inom ramen för den kommunala kompetensen haft en planering som även innefattade ett motsvarande läge under hösten.

"Regionen säger att de hoppas på det bästa och planerar för det värsta – men har de och vi verkligen gjort det?"

De intervjupersoner som har insyn i scenarioarbetet menar att de arbetat med värsta tänkbara läget inom olika verksamheter. Ett exempel är planeringen av om viktiga delar av stadens verksamhet skulle behöva stängas ner helt, såsom skolan. Gällande de beslut och råd som fattats nationellt och regionalt är upplevelsen över lag att staden



agerat snabbt. Några menar att det kanske ibland också gått för snabbt, där exempelvis stängning av daglig verksamhet nämns som ett exempel där analysen men även kommunikationen hade kunnat förbättras.

Ett annat dilemma handlar om att det saknas eller enbart finns kortfattad dokumentation kring hanteringen – fokus har varit på att få till åtgärderna. Exempelvis saknas en skriftlig analys av konsekvenserna av besöksstoppet som staden beslutade om, som hade långtgående konsekvenser för såväl brukare som deras anhöriga.

För CKL och stadsledningskontoret har arbetet med att begränsa smittspridningen hanterats på flera olika sätt. En viktig del har varit att inhämta kunskap om pandemin som sådan samt dess utveckling från relevanta aktörer, för att därefter kunna fatta beslut. Här har Fohm:s råd och rekommendationer varit centrala – vilket också hänger ihop med stadens fjärde målsättning om att förstärka myndigheternas budskap.

Ett dilemma som beskrivs handlar om att informationen från de nationella myndigheterna kommer sent eller först i samband med presskonferenserna. Enligt de intervjupersoner som haft insyn i den centrala krishanteringen har staden i flertalet fall fått information i samma stund som allmänheten, vilket gjort att tiden för analys av verksamhetspåverkan och hantering blivit knapp.

"Vi har i regel inte fått någon information från nationella myndigheter innan beslut har gått ut till allmänheten"

Flera intervjupersoner lyfter även att det varit tydligt att Fohm inte haft tillräcklig kunskap och kompetens om kommunala verksamheter i allmänhet och äldreomsorgen i synnerhet.

Här försökte staden tillsammans med Länsstyrelsen tillgängliggöra denna kunskap, genom att man erbjöd sig utlåning av en nyckelperson från staden med god kunskap om kommunal äldreomsorg och det sociala området till myndigheten under pandemin. Detta realiserades dock inte, vilket enligt de vi intervjuat berodde på myndighetens svårigheter med att hantera ett sådant samarbete.

"Fohm hade en syn på äldreomsorgen som inte stämde med verkligheten – möjligen hur den såg ut för 20-30 år sedan"

En annan fråga som fick medial uppmärksamhet tidigt i pandemin är den smittspridning som skedde i Järvaområdet. Staden fick här enligt intervjupersoner med insyn i hanteringen indikationer från medarbetare och lokala samarbetsparter att antal smittade var högre i detta område än i övriga staden, vilket ledde till en intern diskussion kring hantering. Staden tog kontakt med Region Stockholm för att resonera om ett gemensamt agerande, men regionen ansåg inte att tillräckliga behov förelåg. Någon vecka senare väcktes frågan i media, vilket då möjliggjorde ett gemensamt agerande med fokus framför allt på kommunikationsinsatser i olika kanaler och på olika språk. Initiativ togs också exempelvis till anordnande av annat boende för trångbudda Järvabor, vilket i ett senare skede visade sig inte nyttjas i någon större omfattning. Här noterar vi att frågan om Järva dock är fortsatt aktuell, och inkluderar fler utsatta områden, där flera intervjupersoner beskriver att smittan i sig och oro för smitta har lett



till konsekvenser i just dessa områden (exempelvis högre frånvaro från skola och förskola, färre inflyttningar på äldreboenden, minskat nyttjande av hemtjänst).

5.2.2. Tillgång till medicinsk kompetens

Då frågan om hur verksamhet ställs om för att minska smittspridning ofta kopplar till hygien och medicinska frågeställningar och avvägningar har det, inom de flesta verksamheter, varit viktigt att kunna bolla olika frågeställningar med medicinskt sakkunniga. Gällande medicinsk rådgivning rent allmänt samt kopplat till individer har detta hanterats på olika sätt i staden, utifrån hur dessa frågor är organiserade.

För att få kunskap om hantering av smittspridningen har staden haft en löpande dialog med Smittskydd Stockholm och Vårdhygien Stockholm. Smittskydd Stockholm är en enhet inom Region Stockholm som arbetar för att förebygga och minska spridningen av smittsamma sjukdomar till och mellan människor. Arbetet är länsövergripande och det sker genom epidemiologisk övervakning, smittspårning, information och utbildning. I uppgiften ingår även att bistå allmänheten med råd och upplysningar i smittskyddsfrågor. Verksamheten regleras i smittskyddslagen. Vårdhygien Stockholm är en expertfunktion som arbetar med att förebygga vårdrelaterade infektioner och smittspridning hos patienter och vårdpersonal.

Dialogerna har övergripande handlat om basala hygienrutiner, skyddsmaterial och specifika frågor om smittspårningsärenden. Denna dialog uppfattas av involverade intervjupersoner som generellt positiv, och man känner att man fått det stöd man varit i behov av. Dock är det flera som upplever att de under ansträngda perioder varit svårt att nå fram till regionen då även de varit högt belastade och kort om personal.

Inom staden finns också ett antal roller som besitter medicinsk kompetens och därför varit viktiga i den löpande rådgivningen i stadens olika verksamheter.

Inom äldreomsorgens vård- och omsorgsboenden finns legitimerad personal i form av sjuksköterskor (i vissa fall även fysioterapeuter och arbetsterapeuter). Sjuksköterskorna ansvarar för daglig hälso- och sjukvård och omvårdnad av de äldre på boendena. Här framgår det av lägesrapporterna att det löpande varit en brist på sjuksköterskekompetens under pandemin. Enhetschefer tillsammans med sjuksköterskor har haft en viktig roll under pandemin att hantera vården kring de äldre. Läkarinsatserna i kommunal hälso- och sjukvård ingår i Region Stockholms uppdrag. Region Stockholm har avtal med två läkarorganisationer, Familjeläkarna och Capio Legevisitten, som täcker Stockholm stads vård- och omsorgsboenden.

Inom varje stadsdelsförvaltning finns vidare en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) anställd. Uppdraget för MAS regleras i hälso- och sjukvårdslagen och hälso- och sjukvårdsförordningen och innefattar bland annat ansvar för att patienten får en säker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård av god kvalitet inom kommunens ansvarsområde. MAS:arna har haft en oerhört viktig roll i pandemin i att tydliggöra riktlinjer och principer, stödja, utbilda och ge råd till verksamheterna i daglig hantering och hygien. Givet stadens brist på medicinsk kompetens har MAS:arna i vissa stadsdelsförvaltningar agerat internkonsulter och stöttat och gett rådgivning även inom



andra områden som stadsdelsförvaltningen ansvarar för, exempelvis hemtjänst och förskola.

Inom socialtjänsten som avser boenden och daglig verksamhet som bedrivs utifrån Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service (LSS) finns en central samordning av sjukvårdsstödet inom LSS-hälsan på socialförvaltningen. Socialförvaltningen har således ett överordnat uppdrag kring hälso- och sjukvårdsfrågorna gentemot stadsdelsförvaltningarna i denna verksamhet. Där finns en MAS med ansvar för stadens LSS-boenden och daglig verksamhet. Här skiljer sig också organisering jämfört med äldreomsorgen då den MAS som finns på LSS-hälsan har det samlade medicinska ansvaret för alla stadens LSS-boenden och personer i daglig verksamhet.

Gällande den medicinska rådgivningen finns ingen roll utöver MAS inom detta område, utan här får medarbetarna vända sig till respektive individs vårdcentral. Staden har därför ett brett samarbete med många olika vårdcentraler inom Region Stockholm för medicinska frågor kopplade till personer inom LSS-verksamheten.

Inom skolan har elevhälsan haft en viktig roll gällande medicinsk rådgivning kopplad till smittspridning, där det finns anställda läkare inom skolhälsovården som kan föra dialog både kring preventiv hantering och kring enskilda fall. Skolöverläkaren har sedan början av pandemin haft direktkontakt med smittskyddet i Stockholm.

Utbildningsförvaltningens skolöverläkare har även varit en del av deras krisledningsorganisation under pandemin. Detta har upplevts som en viktig framgångsfaktor i utbildningsförvaltningens hantering av pandemin.

Inom förskolan finns det ingen liknande organisation som den inom skolhälsovården – här hanteras barnens hälsa av föräldrarna i dialog med BVC. Detta är något som lyfts som en utmaning, inte minst då det funnits behov av att diskutera lösningar utifrån olika åldrar och miljöer. För att få svar på frågor kring hygienrutiner och sjukdom har stadsdelsförvaltningarna och utbildningsförvaltningen vänt sig till Vårdhygien Stockholm och Smittskydd Stockholm. Detta har upplevts som en utmaning i arbetet med att ställa om och anpassa verksamheten för att minska smittspridningen, utifrån att man haft begränsat medicinskt stöd.

Här upplever flera intervjupersoner att det initialt i pandemin blev rörigt utifrån såväl själva hanteringen som kommunikationen kring denna, vilket av flera förklaras med ansvarsfördelningen mellan utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. De frågor som då var aktuella handlade dels om personal och familjer som varit på sportlov utomlands, exempelvis i Alperna, dels om hur man rent praktiskt skulle hantera avstånd i verksamheten (hämtning/lämning, halvsjuka barn etc.). Efter ett par veckor bildades en grupp på utbildningsförvaltningen som också innehöll representanter från stadsdelsförvaltningar och stadsledningskontoret, som hade i uppdrag att samordna kommunikationen, samt planera för eventuell stängning av förskolor.



5.2.3. Vidtagna åtgärder för minskad smittspridning

Utifrån genomförda intervjuer kan vi konstatera att staden vidtagit ett antal åtgärder för att minska smittspridningen. Man har följt de nationella besluten som kommit, och i vissa avseenden varit mer proaktiv, exempelvis rörande vårens besöksstopp på äldreboenden. Verksamheterna har ställt om och i hög grad anpassat dagliga rutiner och aktiviteter i förhållande till riktlinjer och beslut i syfte att minska smitta.

De konkreta åtgärderna och anpassningarna i verksamheterna för att minska smittspridningen har genomförts på lokal nivå och utifrån de olika förutsättningar som gällt i den specifika verksamheten. Många förvaltningschefer berättar om medarbetare och chefer som gjort sitt yttersta för att ställa om och planera om i verksamheten för att minska smittspridning. Det har varit allt ifrån att exempelvis möblera om i lokaler, ändra på schemaläggning av personalen och gå över till digitala möten såväl som att låna ut personal till annan verksamhet och tillverka egen skyddsutrustning av kontorsmaterial.

Ett viktigt område för minskad smittspridning som framför allt lyfts utifrån äldreomsorgen och LSS-verksamheten är tillgång till skyddsutrustning. Här beskrivs främst inom äldreomsorgen ett intensivt arbete för att komma över och producera utrustning under framför allt mars-april 2020 – då denna typ av utrustning i stort sett var slut hos alla leverantörer, inklusive stadens upphandlade leverantör OneMed. Vi har också erfarit att vid denna tidpunkt ingick inte heller viss skyddsutrustning i det upphandlade sortimentet hos kommunens leverantör. Viktigt att notera är att det innan pandemin inom omsorgen varit sällsynt med användning av skyddsutrustning. Detta förekommer enligt några intervjupersoner i regel enbart vid vissa smittsamma magsjukdomar och liknande. Och även om det förekommer så är lagren så pass begränsade att det omöjliga skulle klara av en pandemi. Visir finns inte alls i det ordinarie sortimentet, munskydd av den enklare sorten ingår, liksom förkläden och handskar. Under våren pågick ett febrilt arbete att på alla sätt försöka köpa in och tillverka utrustning för att uppnå ställda krav på skyddsutrustning och skydda brukare och medarbetare.

På stadens LSS-boenden fanns det initialt i pandemin väldigt lite tillgång till skyddsutrustning, då detta inte är något som använts i särskilt hög utsträckning innan pandemin. Det låg på respektive stadsdelsförvaltning att se till att skyddsutrustningen skulle komma på plats. LSS-hälsan stöttade främst i råd och riktlinjer kring användningen. Men LSS-hälsan gjorde även i början av pandemin "utryckningar" för att förse verksamheten med skyddsutrustning då det fanns misstänkt smitta på boende för att personalen över huvud taget skulle kunna ha ett munskydd på sig. Initialt i pandemin fanns det också enligt uppgift bristande kunskap kring vart boendena kunde vända sig för material, att vissa upplevde att de fick dåligt med info från sin stadsdelsförvaltning och de kände inte till materialfunktionen.

"Initialt blev det tydligt att vi inte hade beredskap för att vårda personer – och alla sökte desperat efter utrustning"

Ett annat viktigt område för att minska smittspridningen är testning, såväl av misstänkt sjuka brukare som av personal. Under våren var testkapaciteten starkt begränsad –



initialt testades enbart de som rest från vissa av de tidigt drabbade länderna. Under inledningen av pandemin blev det möjligt att testa sjuka äldre med symptom. Däremot fanns under en mycket lång period begränsningar i att testa medarbetare, trots att de hade vårdat covid-positiva brukare.

LSS-hälsan har bistått boenden med misstänkt smittade i beställning av tester. LSS-hälsan har även stöttat med smittspårning. Just att beställa testning beskrivs som ett omständligt och ibland frustrerande arbete för kommunens sjuksköterskor. När en boende misstänkts vara smittad av covid-19 har den personens vårdcentral kontaktats för att läkaren ska skriva ut remiss för testning. Givet att LSS-hälsan samarbetar med 70 vårdcentraler och att enskilda läkare ska kontaktas varje gång är det många olika kontakter som behövs. Socialförvaltningen försökte tidigt att få till en lösning med regionen så att samma läkarkontakt skulle kunna hantera alla remisser för testning av personer på LSS-boende, men en sådan lösning kom aldrig till stånd.

Under senvåren/sommaren hade regionens kapacitet utökats och testning för smittspårning blev mycket omfattande. Flera intervjupersoner lyfter just brist på testning av personal som en av flera grundproblem rörande smittspridningen initialt.

Staden har också inom äldreomsorgen såväl inom LSS-verksamheten ägnat mycket resurser åt tillämpning och efterlevnad av basala hygienrutiner. Efterlevnaden har varit en utmaning och mycket tid har lagts på information och utbildning i basala hygienrutiner. Exempelvis på LSS-boenden förmedlade LSS-hälsan mycket utbildning gällande basala hygienrutiner i verksamheterna. På LSS-boenden är det djupt rotat att miljön ska vara så hemmalik miljö som möjligt och det behövdes delvis en omställning i verksamheterna för att få till de basala hygienrutinerna. Arbetet, både inom äldreomsorgen och inom LSS-verksamheten, under våren har enligt flera intervjupersoner bidragit till en betydande skillnad i tillämpning av hygienrutiner.

Det finns dock några områden där några intervjupersoner menar att staden kunnat agera kraftfullare för att minska smittspridningen. Ett sådant område är hanteringen av resenärerna som varit på sportlov i utomlands, där några stadsdelsförvaltningar framförde önskemål om att sätta medarbetare i karantän efter hemkomst. SLK valde dock att inte göra så, i linje med Fohm:s råd vid tidpunkten. En motivering som lyfts i intervjuerna är att det inte vid tidpunkten fanns tillgängligt regelverk som gjorde det möjligt för medarbetare att vara hemma i karantän, det vill säga att inte utföra sitt ordinarie arbete, och samtidigt uppbära lön. Denna diskussion förekommer gällande medarbetare inom såväl äldreomsorg, skola och förskola.

”Vi försökte föra dialog med SLK kring att sätta alp-resenärer i karantän men fick inte gehör”

Staden har också för att minska smittspridningen tillämpat arbete hemifrån för de roller där detta varit möjligt, vilket under utvärderingsperioden fram till september varierat mellan 3 500 och 6 000 medarbetare, av stadens sammantaget cirka 40 000 anställda. Vårt att notera är att det finns många roller i staden där hemarbete inte är möjligt, vilket ibland medför att de som arbetar i närliggande roller också känner en förväntan av att vara på plats. I intervjuerna har det blivit tydligt att det finns en laddning kring att



arbete hemifrån, eftersom en stor av staden anställda inte har möjlighet att göra det. Det blir en diskussion om rättvisa och lämplighet, särskilt om det är chefer som gör detta medan medarbetare förväntas finnas på plats. I kapitel 8 redogörs mer i detalj för distansarbetet.

Governos analys

Vår samlade bild är att staden under pandemin haft en tydlig inriktning som också uppfattats av förvaltningarna och bolagen. Inriktningen har varit relativt konsekvent och kommunicerats löpande i olika kanaler. Den har också brutits ner till underliggande organisatoriska nivåer, och då detaljerats för att kunna bli praktiskt genomförbar. Här är vår bild att det har behövts omfattande handpåläggning utifrån de nationella besluten och råden, för att få dem anpassade både till kommunal verksamhet i stort och till rådande lokala förutsättningar.

Staden har också under perioden fattat ett antal beslut genom CKL-organisationen. Besluten har varit resultatet både av nationella beslut och råd, men egna beslut har också fattats. Givet situationen har det över lag gått snabbt – fokus har varit på att få snabb verkställighet. Samtidigt finns också situationer där verksamheterna önskat en snabbare hantering, framför allt inom äldreomsorgen.

Gällande smittspridningen är dock frågan om staden gjort tillräckligt. Det är uppenbart att flera av målsättningarna kan stå i konflikt med varandra. Att minska smittspridningen samtidigt som verksamheten ska upprätthållas har ibland lett till svåra avvägningar. En annan konflikt rör också att minska smittspridningen och samtidigt öka tryggheten genom att förstärka de nationella myndigheternas budskap. Där behöver staden balansera mellan att ha tillräcklig beredskap för åtgärder och analys av den egna verksamheten och sitt kommunala uppdrag, samtidigt som det är viktigt att lita på myndigheternas bedömningar utifrån deras kompetensområden (i detta fall epidemiologisk kunskap/kunskap om smittspridning). Har staden här tagit höjd för värsta tänkbara scenario och har man varit tillräckligt proaktiv? Detta är en komplex fråga att besvara, som måste ses i ljuset av såväl kunskapsläget om pandemin/sjukdomen, men också läget gällande smittspridningen (och till den kopplad bristfällig testning) under våren. Här har vi genomfört kompletterande intervjuer för att få en bättre bild av arbetet, men även här saknas dokumentation i stor utsträckning. I vart fall borde staden som vi ser det ha varit beredd på en liknande situation som under våren, och inom ramen för sin kommunala kompetens planerat för möjliga åtgärder utifrån ett sådant läge.

För att stärka arbetet med att begränsa smittspridningen är det vår bedömning att flera av stadens verksamheter hade behövt ett närmare och mer utvecklat medicinskt stöd kopplat till olika bedömningar och beslut. Det är vår uppfattning att det är svårt för verksamheterna att själva, utan medicinsk kompetens och erfarenhet, identifiera luckor och brister som skulle kunna leda till smittspridning. Stadens tillgång till medicinsk kompetens inom äldreomsorgen ligger framför allt i en MAS på respektive stadsdelsförvaltning (13 stycken) samt en MAS inom LSS-hälsan (1 styck). Dessa 14 personer har arbetat på skilda sätt, nära sina respektive verksamheter och



varit mycket högt belastade. Vissa har varit ute i verksamheterna och utbildat, vissa har i högre grad funnits på stadsdelsförvaltningarna och stöttat på ledningsnivå. Olikheter i arbetssätt och tillgänglighet bör sannolikt påverka det stöd och den rådgivning som ges till verksamheterna. Olikheter i arbetssätten kan också vara grundande i olika organisering, storlek på stadsdelsförvaltning och dess verksamheter samt vilka andra funktioner som kan erbjuda stöd. Sannolikt har också orsaker som hur hårt drabbade verksamheterna varit påverkat MAS:arnas möjligheter att ge stöd. Där har LSS-hälsan en möjlig fördel i att det finns en centralt placerad medicinskt ansvarig sjuksköterska som ansvarar för alla stadens LSS-boenden och personer inom daglig verksamhet oavsett vilken stadsdelsförvaltning som bedriver verksamheten. Detta skulle kunna antas underlätta i arbetet med att säkra att alla stadsdelar får likadant stöd och information, men är inget som vi inom ramen för denna utvärdering har undersökt mer noggrant.

Utöver MAS:arna har staden anställda sjuksköterskor på vård- och omsorgsboendena som har behövts till 100 procent i verksamheterna och därmed inte haft möjlighet att stödja på övergripande nivå. Stadens möjligheter att ta stöd av Region Stockholm, Vårdhygien och Smittskydd har funnits, men även dessa verksamheter har varit högt belastade och svåra att nå. Så frågan vi ställer oss är därför om bristen på tillgång till medicinsk kompetens och bollplank också har påverkat möjligheterna att fatta olika beslut för att begränsa smittspridningen. Skulle staden här varit ännu mer proaktiv och säkerställt en mer omfattande medicinsk kompetens genom rekrytering, samverkan med regionen, myndigheter eller kanske de privata aktörernas centrala funktioner (även dessa har MAS:ar)? Det finns några exempel som lyfts som innovativa, bland annat har Enskede Årsta Vantör stadsdelsförvaltning skapat "kliniska adjunkter", som i normalfallet har roller där man samordnar praktik i verksamheterna, till att under pandemin fokusera på utbildning, rådgivning och uppföljning av basala hygienrutiner inom äldreomsorg.

Gällande smittspridningen inom äldreomsorgen kan vi konstatera att staden var proaktiv med besöksstoppet, vilket sedan kritiserats i förvaltningsrättens dom utifrån den stora påverkan som beslutet kan väntas ha på den enskildes rätt till ett privat- och familjeliv¹⁴. Här blev det dock tidigt uppenbart att det var just den grupp individer som bodde inom vård- och omsorgsboende som var utsatt, vilket gör att staden kanske borde varit ännu mer proaktiv i sina insatser. Under hösten när besöksstoppet upphörde kan man fråga sig så här i efterhand om det beslutet var rätt. Vilken analys föregicks av beslutet – och var det kanske för tidigt i Stockholm?

Bristen på testning av personal bedöms också vara en springande faktor till smittspridningen inom äldreomsorgen. Systematisk testning av personal kom i gång först på senhösten. Givet asymtomatisk smitta finns det stor risk för att medarbetare omedvetet burit på smitta och därmed smittat äldre. Det är först på senvåren som beslut togs att använda visir i all kontakt med äldre.

¹⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 24825-20



Följsamheten till basala hygienrutiner bedöms vara ytterligare en faktor där den grundläggande nivån så här efteråt bedömts som för låg. Insatser har därefter gjorts för att höja kunskap och följsamhet, dessa hade troligen kunnat göras ännu tidigare, ännu tydligare. Det hade också varit en fördel om detta hanterats mer samlat över staden för att effektivisera resurser, i stället för att varje verksamhet/förvaltning ska hitta sina former och arbetssätt.

Samlat kan man så här i efterhand se flera orsaker bakom smittspridningen som kanske hade kunnat hanteras i tidigare skede genom säkerställande av rätt kompetens, mer omfattande analys och ett mer proaktivt agerande från stadens sida.

5.3. Upprätthåll prioriterad verksamhet

En annan viktig målsättning har som beskrivits tidigare varit att upprätthålla prioriterad verksamhet inom staden. Vi uppfattar att detta framför allt handlar om omsorgen, skola och förskola, men också sådant som är att betrakta som samhällsviktiga funktioner. Frågan har också ett externt perspektiv – genom att staden exempelvis håller skolor och förskolor öppna, så kan föräldrar i samhällsviktiga funktioner gå till jobbet.

Av de vi intervjuat har merparten lyft denna målsättning och beskrivit vad den inneburit för deras verksamhet. Vissa verksamheter har fått göra större omställningar för att klara målsättningen, andra mindre. Nedan redogörs kortfattat för ett antal områden som lyfts i intervjuerna.

Inom äldreomsorgen har frågan om att upprätthålla prioriterad verksamhet framför allt handlat om att säkerställa förmågan att kunna ge den vård och omsorg som brukarna behöver och har rätt till.

På en generell nivå är bedömningen att den löpande verksamheten fungerat parallellt med hanteringen av pandemin och att uppställda krav på vård och omsorg har kunnat ges men det finns också exempel där man anser att vård och omsorg inte kunnat upprätthållas utifrån uppställda krav och förväntningar. Den generella bedömningen av intervjupersonerna är att prioriterad vård och omsorg har kunnat ges – dock att sociala aktiviteter där individer deltagit tillsammans har ställts in för att inte bidra till smittspridningen. I omsorgen ingår ett antal viktiga uppgifter för att stötta brukaren i sin vardag, men också uppgifter av mer kvalitativ och social karaktär som nu fått stå tillbaka under pandemin.

”Sättet vi bedriver äldreomsorg på idag ökar risken för smitta att spridas, men ökar även värdet för äldre att leva ett socialt och värdigt liv.”

Bemanning, kompetens och att säkerställa att det finnas tillräcklig med personal på plats för att ge den omsorg som krävs har varit en central fråga för att kunna upprätthålla den prioriterade verksamheten inom äldreboendena. Flera intervjupersoner beskriver att de fått kommunicerat till sig från stadsledningskontoret/ personal-strategiska avdelningen att de ska överbemanna verksamheten, för att vara beredda på stort personalbortfall på grund av sjukdom. Under mars-april var frånvaron i



vissa verksamheter hög, och stadsdelsförvaltningarna arbetade hårt med att försöka rekrytera personal, själva och till viss del även genom bemanningsfunktionen. Den personal som anställdes på viss tid var vanligen anställd på några månader. Här lyfter några intervjupersoner också att det råder en allmän missuppfattning att det skulle komma in personer och jobba enbart timmar eller dagar i verksamheten, vilket troligen beror på att dessa vikarier benämns som timanställda (utifrån avlöningsformen). De timavlönade som togs in i verksamheten under pandemin anställdes enligt uppgift från personalstrategiska avdelningen i regel på längre perioder, i början var det för minst tre veckor, i april var det i regel för tre månader och sedan hösten har de timavlönade i regel erbjudits anställning under minst tre till sex månader. Flera personer beskriver också svårigheter med rekryteringen, utifrån att det fanns möjlighet att dessa vikarier skulle jobba på boenden där det fanns smitta. Extra personal som har anställts har i de allra flesta fall haft arbetsuppgifter som inneburit att stötta i kök, disk, städning – och sällan i den dagliga kontakten med brukare. Där har framför allt ordinarie personal arbetat.

"Vissa timanställda vände i dörren när de förstod att det handlade om omsorg av brukare med covid-19"

Inom övrig socialtjänst, så som LSS-boenden och daglig verksamhet, finns variationer i hur verksamheten upprätthållits, och intervjupersonerna beskriver stora omställningar för att klara uppdraget. Inom LSS-hälsan ändrades arbetssätten så att sjuksköterskorna försökt att arbeta på en bostad under en dag i stället för att gå mellan olika boenden för att minska risk för smittspridning. Det har även skett en digital omställning, där platsbesök skett på distans i stället för på plats i verksamheten.

Smittspridningen inom stadens LSS-boenden och dagliga verksamhet har följt hur samhällsspridningen av covid-19 sett ut i stort och den upplevs från intervjupersonerna inte ha varit lika omfattande som inom äldreomsorgen. LSS-boenden är i regel små enheter med max sex personer som bor i egna rum men delar gemensamma utrymmen. I serviceboende är det max tolv boenden som bor i egna lägenheter. Därför upplevs det som att det har varit relativt enkelt att hålla isär smittade personer från friska och att hindra vidare smittspridning inom ett boende. Smittade personer har vårdats enligt särskilda rutiner.

Beslutet som fattades av krisledningsnämnden om att daglig verksamhet skulle stänga, utan att analys fanns kring möjliga ersättningsalternativ, påverkade målgruppen i stor utsträckning. Här framförs tankar om att det, givet läget, blev stort fokus på äldreomsorgen utifrån de åtgärder som vidtogs, kanske på bekostnad av LSS-verksamheten.

Det krävdes då att stadsdelsförvaltningarna hittade enskilda lösningar för de individer som berördes av beslutet. Upplevelsen är att verksamheterna i hög utsträckning har hittat lösningar så det är få exempel på att kvaliteten i verksamheten har försämrats för den enskilde, även om beslutet innebar en stor omställning för många.



"Beslutet om att stänga daglig verksamhet var inte helt genomtänkt – vi behövde ju hitta andra lösningar för dessa personer!"

Inom LSS-verksamheten hade det inte varit problem kring bemanning på samma sätt som inom äldreomsorgen. Utmaningen där är snarare att assistenter i vissa fall kan bli som en del av familjen och om denna är frånvarande är det svårt att ersätta. Detta har då fått lösas på olika sätt utifrån individens behov, andra assistenter har kanske kunnat täcka upp eller så har familjemedlemmar hoppat in.

Inom skolan är upplevelsen hos de vi intervjuat att man över lag kunnat upprätthålla verksamheten. Grundskolorna har varit i gång under hela utvärderingsperioden. Gymnasieskolorna ställde om till distansundervisning under våren utifrån det nationella beslutet, vilket var en stor omställning för såväl skolorna som utbildningsförvaltningen. Omställningen innebar att undervisningen skulle bedrivas digitalt, med undervisning via Teams och stadens samlade lärplattform för skolan, skolplattformen. Här nämns av flera intervjupersoner vilken fördel det varit att skolplattformen nu var i drift och fungerade.

"Vi har noterat få och i stort sett inga klagomål på skolplattformen under denna period – det är nu vi kan se fördelarna"

Inom förskolan har verksamheten hela tiden varit i gång, med undantag för vissa lokala nedstängningar. Bilden av de vi intervjuat är att smittan under våren inte var omfattande, men däremot under hösten, vilket då lett till stora personalbortfall och därmed också utmaningar i att upprätthålla verksamheten. Verksamheten har fått ställa om rejält för att klara uppdraget – med hämtning/lämning utomhus, nya former för inskolning, begränsad föräldrakontakt, större andel utomhusverksamhet, nya regler för sjukdom, nya hygienrutiner med mera.

Inom arbetsmarknadsområdet har det skett stora omställningar för att klara ordinarie uppdrag. Här beskrivs också utmaningar i att föra dialogen med invånare på andra sätt och i andra kanaler, exempelvis kring ekonomiskt bistånd eller inom SFI-området.

Governos analys

Utifrån genomförd datainsamling har vi kunnat konstatera att staden anpassat sin verksamhet till rådande pandemi på olika sätt. En hel del prioriterad verksamhet har fått ställa om, medan mindre prioriterad verksamhet har fått stänga. Vi saknar däremot en tydlig definition av vad som är prioriterad verksamhet inom staden, även om det går att tolka stadens inriktning som att det är omsorgen och skolan som är mest prioriterad. Det kan också vara så att det inom varje verksamhetsområde funnits delar som varit mer prioriterade än andra. Det kan även vara svårt att under en långvarig kris säga att en del av det kommunala uppdraget är viktigare än någon annan. Utifrån att staden ändå i sin inriktning valt att nämna att prioriterad verksamhet ska upprätthållas hade det enligt oss inte varit fel om CKL även haft en definition över vad som är prioriterad verksamhet i den här krisen.

Det går även att reflektera över är kring vilken nivå "upprätthållandet" av verksamhet har varit på – i såväl lagstiftning som stadens egna mål och policyer ställs



ett antal viktiga kvalitetskrav på verksamheterna, inte minst inom omsorgen, skolan och förskolan. Även om verksamheten i stort verkat kunna fortlöpa på viss nivå, så är frågan om kvalitetskraven enligt såväl lagstiftning, avtal och interna policydokument har uppfyllts.

Ett exempel här är förskolan, som förvisso varit öppen men haft utmaningar med att ge den närhet till barnen och föra samtal med föräldrarna som är viktiga inslag i förskolans verksamhet.

Även inom äldreomsorgen finns anledning att fördjupa insikten om nivån på upprätthållandet av vård och omsorg har varit tillräcklig. Samtliga verksamheter har i hög grad ställt in sociala aktiviteter på vård- och omsorgsboenden för att minska smittspridningen, vilket ses som en viktig del för en god omsorg. Verksamheterna har ställt om och i högre grad fokuserat på att ge brukare den vård de varit i behov av. Bedömningen om vård och omsorg har varit tillräcklig är svår att generalisera, det kan ses utifrån olika perspektiv, skilja sig åt mellan verksamheter och beroende på när under pandemin det studeras.

Det är också viktigt att det genomförs analys och förs diskussioner om vad konsekvenserna blir av stängd eller kraftigt förändrad verksamhet på lite längre sikt. Kommer de som nu går i gymnasiet ha annorlunda kunskaper än tidigare årskullar? Hur har integrationen påverkats av att stadens verksamhet inom det området ställts om i stor utsträckning? Hur påverkas äldre av minskade sociala aktiviteter? Motsvarande frågor finns inom ett stort antal områden, och bör tas höjd för i stadens arbete framåt.



6. Organisation

En särskilt viktig del i en kris är att det råder en tydlighet i organisationen – vem gör vad? En effektiv verksamhet kräver att det finns förutsättningar att uppnå uppdrag och önskade resultat genom ändamålsenlig organisation och en tydlighet i roller och ansvar. I en krissituation krävs samverkan och samarbete både inom och mellan organisationer. I linje med stadens säkerhetsprogram är en tydlig ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå och mellan olika funktioner i verksamheten också en förutsättning för ett effektivt krisarbete. Principerna om ansvar, närhet och likhet ska användas som vägledning för arbetet, i enlighet med vad som beskrivits i kapitel 4.

I detta avsnitt beskriver vi hur roller och ansvar har upplevts fungera under pandemin, samt lämnar våra övergripande reflektioner i form av analysavsnitt.

6.1. Agera utifrån tydliga roller/ansvar

6.1.1. CKL:s roll i förhållande till förvaltningar och bolag

Den centrala krisledningen har både ett ledande och samordnade uppdrag, och det har under denna kris kunnat liknas vid det uppdrag som stadsledningskontoret även har i vanliga fall. Det har också varit svårt i en del förvaltningar att skilja mellan vem som agerar i en fråga, om det är CKL eller om det är stadsledningskontoret. Att det inte är tydligt är inte heller förvånande, då flera av de centrala aktörerna inom CKL även har centrala roller på stadsledningskontoret.

Vissa intervjupersoner menar att det tidigt i krisen inte heller fullt ut var tydligt att CKL hade aktiverats. I början av krisen bevakades utvecklingen av spridningen av covid-19 av en särskild grupp inom säkerhetsenheten på stadsledningskontoret. Gruppen omvärldsbevakade och analyserade frågor kopplade till hur sjukdomen utvecklades, bland annat togs kontakter med fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar för att få tillgång till deras kompetens och kunskap. När CKL väl aktiverades och en ny organisation sattes upp så var det några som hade svårt att skilja på att det var en ny grupp som hade bildats med ett delvis nytt ansvar och ny sammansättning. I början av CKL:s arbete förändrades organisationen ett flertal gånger under kort tid och roller och funktioner flyttades runt. Merparten av de vi har intervjuat, som haft direktkontakt med CKL, anser annars att det fungerat förhållandevis väl, att strukturen har varit tillräckligt tydlig och att de haft möjlighet att lyfta frågor med CKL vid behov.

6.1.2. Fackförvaltningarnas samordning och uppdrag

Det finns generellt sett en förståelse för att staden behöver samordna sig och att hanteringen ska vara så lika som möjligt. Många som intervjuats vittnar om att det finns en otydlighet i stadens organisation kopplat till fackförvaltningarnas samordnade ansvar över stadsdelsförvaltningarna. I intervjuerna resoneras om vem som egentligen styr, har fackförvaltningarna fått ett nytt, utökat mandat i krisen? Vem bestämmer? Till



viss del blev fackförvaltningarna den centrala ledningens förlängda arm ut i verksamheterna. Fackförvaltningarna har även stöttat analysfunktionen hos CKL med att ta fram underlag och analyser i vissa mer verksamhetsnära frågor.

”Det är mycket lätt att underskatta komplexiteten i styrningen, rätt hanterat kan det funka jättebra men då behöver fackförvaltningarna kliva fram på rätt sätt”

Många menar att denna otydlighet funnits redan innan krisen men nu har ställts på sin spets. Här pekas särskilt äldreförvaltningen, socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen ut, men motsvarande dilemman återfinns även i viss mån i relationerna till arbetsmarknadsförvaltningen och trafikkontoret. Det finns också en dimension å andra sidan där det finns olika åsikter om hur mycket man vill bli styrd inom stadsdelsförvaltningarna.

”Relationen med stadsdelsförvaltningarna bygger på att vi får ett mandat där stadsdelsförvaltningarna vill lyssna på oss, det bygger också på att koncerntänkandet är förankrat hela vägen i organisationen”

Fackförvaltningarna har i sin tur inte alltid varit säkra på sitt mandat och vilken roll som de förväntat sig att ta under krisen. Förväntningarna på fackförvaltningarna från CKL har upplevts som otydliga och ibland motstridiga. Fackförvaltningarna har även tolkat sina uppdrag olika och har därmed agerat olika under krisen.

Nedan beskrivs kort hur roller och ansvar fungerat mellan aktuell fackförvaltning och stadsdelsförvaltningarna:

Äldreförvaltningen har upplevts överträda ansvarsprincipen när de har gått förbi stadsdelsförvaltningarna och vänt sig direkt till verksamheterna i vissa fall. Framför allt gäller detta ett antal informationsmöten där äldreförvaltningen bjöd in vård- och omsorgsbonden i egen regi tillsammans med privata boenden. Äldreförvaltningen upplevs även som att de gått väl fort fram i framtagande av underlag utan avstämning med stadsdelsförvaltningarna (i vissa fall med förvaltningarnas MAS:ar). Under inledningen av pandemin fanns en referensgrupp där stadsdelsförvaltningarnas MAS:ar för egen regi ingick samt MAS för LSS-hälsan. Det skapades också en mindre grupp med ett urval av fem MAS:ar som användes för avstämning och framtagande av underlag.

Trots upplevelsen att äldreförvaltningen gått fort fram så framkommer också en bild av att man inom vissa frågor i stället varit långsam där stadsdelsförvaltningarna väntat på besked kring exempelvis riktlinjer eller rutiner, och själva fått hantera frågan i avvaktan på äldreförvaltningen. Det finns dock stadsdelar som även lyfter fram att det har känts tryggt med äldreförvaltningen och att samarbetet har förstärkts under pandemin.

Inom äldreförvaltningen har det i sin tur funnit frustration kring att de inte kunnat peka med hela handen eftersom stadsdelsförvaltningarna är ansvariga för sina verksamheter. I vissa situationer förväntas fackförvaltningarna ge direktiv och riktlinjer men har ändå inte mandat att tala om för stadsdelsförvaltningarna hur de ska agera.



Socialförvaltningen beskrivs som sena i starten av pandemin, men att de sedan hittade rätt förhållningssätt under fortsatt krishantering. LSS-hälsan har ett särskilt hälso- och sjukvårdsuppdrag i förhållande till stadsdelsförvaltningarna och har arbetat aktivt med stadsdelsförvaltningarna sedan början av pandemin.

Vissa intervjupersoner på stadsdelsförvaltningar menar att de hade önskat mer stöd, framför allt utifrån den bredd som finns i socialtjänstens uppdrag och verksamhet.

Även inom socialförvaltningen finns det en upplevd otydlighet kring förväntningen på deras roll från stadsledningskontoret. Det finns en uppfattning om att ifall det varit tydligare från början om vad som gäller gentemot stadsdelsförvaltningarna så hade det varit bättre och enklare för hanteringen. Det finns även bild av att samordningen mellan socialförvaltningen och äldreomsorgen kunnat varit större när det gäller information som skickats till stadsdelsförvaltningarna. Inom stadsdelsförvaltningarna är det ibland samma avdelningschefer som har ansvar för både äldreomsorg och LSS-verksamheten. Då socialförvaltningen och äldreomsorgen inte alltid varit i takt med sin information har det funnits risk för dubbla budskap till verksamheterna.

Utbildningsförvaltningens uppdrag i förhållande till stadsdelsförvaltningarna handlar om förskolan. I början av pandemin var staden inte så samordnad i förskolefrågorna, trots att samma frågor som uppkom tidigt för grundskolan även uppkom här, om exempelvis hantering av sportlovsresenärer, karantänsfrågor och dylikt. Här beskrivs det som att utbildningsförvaltningen varit avvaktande och inte startat med samordning enligt förväntan. När några av stadens förtroendevalda fått uppgifter om att det var olikheter i hanteringen på förskolorna, delvis genom media, uppmärksammandes frågan om att en ökad samsyn behövdes. Här uppkom då en diskussion om vem i staden som styr förskolorna och som ska ta fram stadsgemensamma riktlinjer. Utifrån diskussioner med CKL bestämdes att utbildningsförvaltningen skulle ta fram centrala direktiv.

”Var en utmaning att peka med hela handen, en enorm förvirring i hur styrningen skulle se ut i början”

Även inom utbildningsförvaltningen har det ibland uppstått frustration i att de inte har haft mandat att peka med hela handen och att de ibland fått lägga mycket tid på att försvara sin roll gentemot stadsdelsförvaltningarna. Utbildningsförvaltningen beskriver också att de upplevt en otydlighet kring både förväntningar och mandat utifrån deras roll i krisen.

Arbetsmarknadsförvaltningen har inte samordnat stadsdelsförvaltningarna i så stor utsträckning under krisen inom aktuella samarbetsområden. Detta är dock inget som stadsdelsförvaltningarna lyft som problematiskt över lag. Några intervjupersoner lyfter att det funnits vissa ansvarsglapp och även otydlighet i kommunikationen gällande exempelvis när Jobbtorgen ställdes om och det upplevdes som att det blev ökad belastning på stadsdelsförvaltningarna. Upplevelsen där var att det inte funnits någon diskussion innan och att de borde ha blivit informerade i förväg. Även inom försörjningsstöd, där arbetsmarknadsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna och Arbetsförmedlingen, är involverade är ett område som lyfts för mer samverkan. Detta var enligt dessa intervjupersoner en känd svaghet redan innan krisen som nu blev



uppenbar. Nu har man påbörjat ett arbete för att hitta rätt nivåer i kommunikationen i förhållande till målgrupperna samt en bättre och tydligare struktur för arbetet.

Trafikkontoret har haft fokus på sin ordinarie samverkan som redan finns i relation till stadsdelsförvaltningarna inom området för stadsmiljö. Här har det framför allt handlat om skyltning samt bistå i frågor kring förväntad trängsel på vissa platser som badplatser och parker. Ingen av intervjupersoner har lyft några aspekter av detta samarbete, utan snarast konstaterat att det ögt rum.

Governos analys

Frågan om roller och ansvar inom staden är komplex och det finns inneboende konflikter inom den offentliga styrningen generellt. Ansvar delas ofta mellan olika nivåer inom en kommun, men även mellan andra styrande nivåer som mellan kommun och region och mellan kommun och stat. En kommun bygger dessutom på en nämndstruktur som rent formellt innebär att varje nämnd är en egen myndighet och svarar självständigt inför kommunfullmäktige. Mycket tid i en kommun behöver läggas i vardagen på att övervinna "stuprörstänkande" och att bygga samarbetsstrukturer samtidigt som varje nämnd hålls ansvarig för sin verksamhet. För att delvis komma bort från problematiken finns den lagstadgade möjligheten för krisledningsnämnden att gå in och överta beslutanderätt från andra nämnder vid en extraordinär händelse.

Vi ser att ansvarsprincipen enligt stadens säkerhetsprogram har varit ledande i arbetet under pandemin – i stort sett på samma sätt som respektive förvaltning, bolag och verksamhet förväntas ta ansvar till vardags. Samtidigt innebär aktiverandet av krisledningsnämnden att beslut kan fattas överordnat i de fall de behövs, exempelvis då det är bråttom och då det skulle ta för lång tid med beslut i olika nämnder eller då behov finns av att få till en likhet i agerandet inom staden. Dessa båda förhållningssätt kan uppfattas som att de står mot varandra – ska verksamheten fortsatt ta ansvar och/eller i vilka frågor ska krisledningsnämnden ta över beslutsfattandet?

Här är vår bild att det inte är givet i vilka tillfällen krisledningsnämnden ska ta över och när de ordinarie beslutsvägarna ska hållas, och balansgången däremellan är en svår avvägning. Vi kan också se att det är problematiskt när ordinarie ansvarsförhållanden ruckas och beslut fattas på andra nivåer än vanligt, samtidigt som roller och ansvar inte är tydliga. Detta kan leda till att saker faller mellan stolarna, att man inväntar besked i stället för att agera, att flera arbetar med samma frågor men på olika sätt eller att styrningen sker på flera nivåer och leder till motstridiga budskap.

Flera av de som vi intervjuat har lyft upp problematiken med stadens organisation utifrån uppdelningen i stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar. Hur väl roller och ansvar tas emot i en organisation är också beroende av om rollerna och ansvarerna är accepterade. Vi ser att det finns olika uppfattningar kring vad förvaltningarnas roller och ansvar är, hur de bör fungera och hur det sedan faktiskt fungerar i verkligheten.



Detta i sig är inte ovanligt, men blir såklart problematiskt i en kris om det finns en risk att mycket tid måste läggas på att klara ut roller och ansvar. Det är också viktigt att de roller som förväntas samordna andra också har tillräcklig kompetens, så att denna också genererar ett värde, och därmed också respekteras och accepteras av den som blir styrd. Här ser vi att staden redan tidigt i krisen borde haft denna diskussion och klarat ut både det formella och förväntningarna på olika roller och ansvar. Vissa verksamhetsområden kan ha påverkats negativt av att tid lagts på att klargöra ansvar i stället för att fokusera på ledning och hantering av åtgärder i krisen. Detta gäller då främst på vilka roller och förväntningar som finns i staden på nämnderna och förvaltningar i en krisituation, och inte så mycket kopplat till de roller och ansvar som finns inom CKL. Här har dock CKL ett viktigt uppdrag i sin samordnande roll och hade kunnat bistå i att klara ut otydligheterna.

Slutligen är det också intressant att resonera kring hur aktiverandet av CKL och krisledningsnämnden har lett till en mer hierarkisk och formell struktur. Här finns reflektioner från vissa intervjupersoner om detta skett på bekostnad av annan, mer dialogbaserad samverkan som till vardags bidrar till att lösa ut problem på tidigt stadium. Vi har här sett exempel på horisontell samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna, där de sinsemellan hittat gemensamma sätt att agera (och då i linje med ansvarsprincipen). Exempelvis har MAS:arna samverkat inom riktlinjer och principer, och kommunikatörer har samarbetat kring kommunikationsinsatser. Dock kan vi se att den horisontella samverkan borde vara större särskilt när det gäller att dela erfarenheter och hitta nya arbetssätt. Här kan således finnas skäl att fundera över hur helheten i roller och ansvar bör se ut framåt i krisen, i kommande kriser samt i den ordinarie styrningen.

6.2. Ha en god beredskap

Enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ligger det på kommuner och regioner att analysera vilka händelser som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.¹⁵

I stadens säkerhetsprogram beskrivs på en övergripande nivå den krisberedskap som ska finnas i staden. I programmet betonas att krisberedskapsförmågan skapas i alla stadens verksamheter och att den ska vara en integrerad del av den ordinarie verksamheten. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska därför ha en utsedd krisledningsorganisation och en krisledningsplan och en planering för uthållighet inom sitt ansvarsområde.

¹⁵ Lag (SFS 2006:544) 2 kap. § 1



Då vi i denna utvärdering inte kunnat undersöka detaljerat hur varje förvaltning eller bolags krisberedskap sett ut eller fungerat beskrivs här övergripande hur krisledningsarbetet gått till kopplat till beredskapen i organisationen. Alla förvaltningar och bolag har fått i uppdrag att genomföra en egen utvärdering av hur deras krisledningsorganisationer fungerat under pandemin.

6.2.1. CKL:s beredskapsarbete i relation till förvaltningar och bolag

CKL har skickat ut fem beredskapsuppdrag under utvärderingsperioden till förvaltningarna för att planera för och svara på hur deras beredskap ser ut utifrån ett antal perspektiv. Beredskapsuppdragen har varit uppskattade bland förvaltningscheferna och har underlättat i arbetet med att göra den egna beredskapsplaneringen på förvaltningarna. Beredskapsuppdragen har blivit en påminnelse om att planera med ett lite längre perspektiv och förbereda utifrån olika alternativa händelseförlopp.

Många förvaltningar lyfter att lägesbilderna som tagits fram från CKL och skickats ut i organisationen varit bra och betydande i deras verksamhet. För många har det varit den viktigaste källan till information och kunskap om vilka beslut som fattats. Flera förvaltningar har använt informationen i lägesbilderna och tagit fram egen information som sedan skickats vidare i sina respektive organisationer.

6.2.2. Beredskap och krisledning inom respektive förvaltning och bolag

Pandemin har i egenskap av svår och långvarig kris prövat krisledningsförmågan i stadens förvaltningar och bolag. I intervjuerna framgår att merparten har planerat och övat inför kris – men i stort sett ingen har planerat för en pandemi eller en långvarig kris. Många lyfter vikten av att ha varit med och genomfört krisövningar förut, och även vikten av att ha erfarna ledare som varit med om kriser tidigare.

”Vi hade pandemi med i vår krisplan redan innan, problemet var bara att åtgärden som vi planerat att ta till var vaccinering”

De flesta förvaltningar uppger att de aktiverat sin krisledning. De som inte gjort det har oftast sett att behovet inte behövts eftersom krisledningen varit samma som ordinarie ledningsgrupp. Vissa har inrättat särskilda covid-grupper i stället, utifrån att behovet varit annat än vid en mer ”normal” kris. Det har också skiljt sig mellan förvaltningarna vilka funktioner som ingått i krisledningen eller de särskilda grupper som tillsatts. Det vi kan se är att alla har tänkt till utifrån vilka roller som de ansett varit nödvändiga att involvera i krisen och även utifrån arbetsbelastning. Vissa har exempelvis involverat sin MAS i krisledningen, medan andra inte gjort det då de sett att denna haft stor arbetsbelastning i den operativa verksamheten.

Intervjupersonerna anser över lag att det har varit uppskattat med de beredskapsuppdrag som skickats ut från CKL, då detta har hjälpt till i planeringen och sätta fokus på frågan om att vara beredda utifrån olika tänkbara händelser.



"Beredskapsuppdragen som vi har fått har gjort att det blivit tydligt att krisledningen är något som alla gör"

En viktig fråga gällande beredskap har handlat om att planera för att ha tillräckligt med personal för att klara prioriterad verksamhet. Några stadsdelsförvaltningar lyfter fram exempel hur de fördelat om personal för att svara upp mot nya behov, exempelvis att MAS:ar även stöttat inom övrig socialtjänst samt förskoleverksamhet. Motsvarande utlåning beskrivs också ha skett på stadsövergripande nivå där personer lånats mellan förvaltningar och bolag utifrån behov. Den bemanningsfunktion som beskrivs i kapitel 4 upplevs av de intervjuade som en god idé, samtidigt som man känner stort ägarskap och ansvar för att själv rekrytera. Detta gjorde att funktionen inte utnyttjades i avsedd utsträckning samt att visst dubbelarbete uppstod då stadsdelsförvaltningarna rekryterade själva.

Frågan om skyddsmaterial och den nyinrättade logistikfunktionen har beskrivits i kapitel 5.

Governos analys

Förvaltningarna har, så vitt vi har kunnat observera, haft en utsedd krisledningsorganisation som varit möjlig att aktivera under krisen. Om förvaltningarna har valt att aktivera sin krisledning eller inte har varierat, men vad vi kan se så har pandemin ändå inneburit någon form av ändring i ledningsorganisationen.

Det vi kan se är att i princip ingen hade med risken för en pandemi i sin riskanalys eller beredskapsplanering. Då pandemi kanske är ett scenario som för många tidigare verkat otroligt väcker det onekligen frågan om det finns andra saker som just nu verkar otroliga för kommunen, men som kommer vara vår nästa stora kris.

6.3. Säkra effektiv samverkan

Kommuner har i kris ett särskilt geografiskt områdesansvar och ska, utifrån detta ansvar, under en extraordinär händelse i fredstid verka för samordning mellan olika aktörer inom sitt geografiska område. Med olika aktörer menas såväl offentliga aktörer som privata aktörer och aktörer inom det civila samhället vars insatser kan komma att påverkas i krisen.

Samverkan är således en viktig del i Stockholms stad arbete, och med sin särställning som Sveriges huvudstad, med sitt stora invånarantal och sin organisatoriska storlek, en viktig samverkansaktör i Stockholms län men även nationellt. Staden har en möjlighet att avsätta resurser till sin krisorganisation som många andra kommuner i länet troligtvis inte besitter.

6.3.1. Regional samverkan

En viktig samverkan har skett inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen (SSR), som är en struktur som finns i Stockholms län och där cirka 40 samhällsaktörer i Stockholms-



regionen ingår. Enligt stadens säkerhetsprogram stipuleras att staden ska följa de rutiner och arbetssätt som är fastställda inom ramen för SSR och aktivt delta och vara pådrivande i utvecklingen av arbetet. SSR satte i gång sin organisation tidigt under våren och redan i början av februari hölls den första uppstartskonferensen. Länsstyrelsen är ordförande och värdorganisation för SSR men tar inga formella beslut.

För Stockholms län har Länsstyrelsen, nu som tidigare, ett geografiskt områdesansvar när det inträffar kriser eller samhällsstörningar. Det innebär att de samordnar det regionala krisledningsarbetet, säkerställer att samhällsviktig verksamhet upprätthålls och hjälper andra aktörer, inte minst kommunerna, i detta arbete. I uppdraget ingår också att rapportera till regeringen om situationen och behoven i Stockholms län. Länsstyrelsen fick tidigt uppdraget att prioritera och fördela skyddsmateriel inom länet men hade inte själva resurserna att genomföra detta. Länsstyrelsens roll blev då att fånga behoven och sköta distributionen av material. Regionen upprättade ett Command center och Stockholms stad stod för omfattande lagring och logistik. Staden tog också kostnader för inköp av skyddsutrustning initialt och har i efterhand reglerat dessa kostnader med berörda aktörer.

**"Det hade varit ett problem om inte Stockholms stads materialcentral funnits.
Resurssynergier blev ett stort värde."**

Samarbetet mellan staden och länsstyrelsen beskrivs över lag som välfungerande och positivt utifrån de intervjupersoner som har insyn. Även länsstyrelsen har i sin tur fått beröm vid våra intervjuer och det beskrivs som de verkligen tagit sin roll på allvar och stöttat kommunerna i krisen. Länsstyrelsen beskrivs som öppen och transparent, däremot beskrivs att det funnit problem gentemot den övriga nationella nivån kring informationsdelning och viss samordning. Som exempel nämns problematiken med att få information om kommande beslut i förväg, kommunerna och länsstyrelsen har i de flesta fall fått informationen samtidigt som den presenterats på regeringens eller Fohm:s presskonferenser. Som ett annat exempel kan nämnas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gjorde en egen informationskampanj för att nå ut till grupper inom mer socialt utsatta områden, i stället för att samordna sig med det arbetet som staden och Region Stockholm genomförde tillsammans.

Över lag så beskrivs samarbetet inom ramen för SSR som välfungerande, mycket tack vare tidigare arbete som lagts ner samt lärdomar som dragits vid tidigare kriser. Stockholms stad beskrivs som en viktig aktör inom ramen för SSR och att staden tagit ett stort ansvar, bjudit på kunskap och tagit en ledande roll under krisen med ett tydligt fokus på samarbete.

**"Att staden ställde upp var fantastiskt. Länet som sådant har stor tacksamhet
gentemot Stockholms stad i materialfrågan"**

Trängsel i kollektivtrafiken har varit ett område som tagits upp och diskuterats inom ramen SSR. Det är trafikförvaltningen inom Region Stockholm som har huvudansvaret i denna fråga, men frågan kräver också ett samarbete med staden som exempelvis ansvarar för vissa platser samt genom planering av sin verksamhet också kan underlätta för kollektivtrafiken. Ett konkret exempel här är att gymnasieskolan efter att



verksamheten återgick till att bedrivas på plats kunde anpassa tider i viss mån för att undvika trängsel (exempelvis bedrevs undervisning på distans en dag i veckan initialt under hösten). Ett område som lyfts upp och kan utvecklas ytterligare är samordningen inom kultur och bibliotek. Detta har inte samordnats via SSR, utan via ett annat nätverk.

”Staden hade en väldigt hög strategisk nivå i samverkan med oss och höga chefer med, vilket har skapat förutsättningar för beslutsföret”

Vidare har staden samverkat med Region Stockholm på olika nivåer, både inom ramen för SSR och med egna samverkansmöten mellan staden och regionen. Den finns en upplevelse internt i staden på ledningsnivå om att det varit rörigt i den tidiga samverkan med Region Stockholm, särskilt med regionledningskontoret, där samverkan skett på olika nivåer och med många olika parter. Arbetsgrupper har bytt konstellationer, möten har handlat om aktuella frågor, sällan med agenda och utan att noteringar förts. Den samverkan som beskrivs här avser framför allt hälso- och sjukvårdsförvaltningens samverkan med Stockholms stad. Som tidigare beskrivits i kapitel 5 fanns tidigt behov av samverkan kring utsatta områden, där staden inte fick gehör från regionen när de ville starta upp en arbetsgrupp. När arbetsgruppen väl tillsattes en vecka senare upplevdes det dock som att samarbetet fungerade tillfredsställande.

”Staden träffade regionens krisledning men fick kalla handen där. Veckan efter mötet så drog det i gång i media, då smällde det till och en arbetsgrupp bildades.”

Stadens verksamheter har även haft nära samverkan med Region Stockholm på verksamhetsnivå. Det har bland annat handlat om rådgivning och avstämning kring rutiner och riktlinjer med Vårdhygien Stockholm. Varje stadsdelsförvaltning har en kontaktsjuksköterska på Vårdhygien där samverkan och rådgivning generellt bedöms ha fungerat bra. Vårdhygien har tagit fram utbildningsmaterial och filmer runt basala hygienrutiner riktade till vård- och omsorgspersonal inom kommuner.

Ytterligare ett viktigt område för samverkan är den som skett inom ramen för Smittskydd Stockholms verksamhet. Staden har haft kontakter med Smittskydd i smittspårningsärenden. Smittskydd har tagit fram underlag för smittspårning och funnits tillgängliga för frågor. Generellt är bilden att samverkan med Smittskydd fungerat bra, men även dessa verksamheter har varit högt belastade och det var/är ofta svårt för stadens verksamheter att nå fram.

Ytterligare samverkan med Region Stockholm rör läkarstödet som är kopplat till respektive vård- och omsorgsboende. Av våra intervjuer hittills är bilden att samverkan med läkarstödet inom äldreomsorgen fungerat på olika sätt och med varierande kvalitet under pandemin. Vissa betonar att telefonavstämningar även förekommer under ordinarie förhållanden. Under inledningen av pandemin var kontakterna framför allt på telefon för att läkarna skulle undvika icke nödvändiga besök för att minska smittspridningen. Under hösten har läkarna varit mer på plats och besökt boendena. Här finns många frågor att ställa sig kopplat till ansvarsfördelningen mellan kommun och region när det gäller vården av sjuka äldre. Hur har samverkan fungerat, har det varit tillräckligt nära, har rätt bedömningar gjorts, har rätt vård getts?



6.3.2. Nationell samverkan

Samverkan på nationell nivå har främst skett via länsstyrelsen som samordnat kontakter mot statliga myndigheter. Det har dock förekommit att enskilda förvaltningar har haft kontakt med statliga myndigheter direkt¹⁶, men detta förefaller ändå vara sällsynt. Vi har också fångat att man på stadsledningsnivå bytt erfarenheter med kollegor i andra större kommuner som Göteborgs stad och Malmö stad.

6.3.3. Internationell samverkan

Stockholm har också haft bilateral dialog med europeiska städer såsom Oslo, Köpenhamn, Helsingfors, Milano och Madrid samt inom nätverken Eurocities och C40 där erfarenheter inom en rad områden tagits tillvara i stadens hantering av krisen.

Governos analys

Stockholms stad upplevs ha tagit ett stort ansvar inom den regionala samverkan, dels genom materialförsörjningen, dels genom att staden legat några steg före andra kommuner med analys och åtgärder. Andra samverkansaktörer beskriver i sina intervjuer ett stort värde i den insats och den roll som staden har tagit under pandemin.

Samverkan är en viktig del i krisen och vi kan se att den varit av betydelse för hur olika frågor har hanterats under pandemin. Det verkar som att det arbete som tidigare lagts ned för att förstärka samverkan i Stockholms län har lönat sig.

När det gäller samverkan med Region Stockholm finns det områden för förbättring. Det har funnits flera ingångar för samverkan beroende på sakfråga. Ofta har dessa kanaler upplevts tydliga men under en kris som denna har dessa varit högt belastade och det har varit svårt för stadens verksamheter att nå fram till exempelvis Smittskydd Stockholm när det gäller smittspårningsärenden. Eftersom smittspårning ska göras på samtliga fall med bekräftad smitta har såväl staden som regionens verksamheter varit extremt högt belastade periodvis. Här är det naturligt att ställa sig frågan om dessa varit tillräckligt bemannade för denna hantering och haft rätt fokus.

För äldreomsorgen, där staden och regionen samverkar, är det i en kris kritiskt med tydliga roller och ansvar för att klara respektive uppdrag. Inom vård- och omsorgsboenden har det varit viktigt att samverkan med läkarstödet har fungerat. Det har sett olika ut mellan verksamheterna och beror både på läkarorganisation och på aktuell läkare. Under våren var dessa mer begränsande än under hösten, säkerligen delvis på grund av den kritik som framförts bland annat av Inspektion för vård och omsorg (IVO)¹⁷ som kom efter utvärderingsperiodens slut. Bedömning om samverkan i sig och om bristen på samverkan lett till brister i vården har inte varit

¹⁶ Exempelvis utbildningsförvaltningen som haft kontakt med Skolverket.

¹⁷ IVO:s beslut 2020-11-24, i beslutet har IVO begärt en redovisning av Region Stockholm utifrån att personer på särskilt boende inte fått vård, behandling och information utifrån sina egna behov.



möjligt att studera i denna utvärdering. Däremot har äldreförvaltningen gjort en uppföljning där det framkommer att det varit nöjda med tillgängligheten och samverkan. Däremot lyfts också att det finns flera utvecklingsområden och framgångsfaktorer avseende samverkan. En intressant fråga framåt är om det befintliga läkarstödet och samverkan med regionen är tillräcklig och tillfredställande under ett normalläge, respektive hur det har upplevts under pandemin.

Samverkan är också intressant att reflektera kring som företeelse inom styrningsområdet. Samverkan är i sig inte förpliktande – ställs krav på samverkan, så kan man tänka sig att den är uppfylld genom att en kontakt tas eller att ett möte äger rum. Men i en kris av denna karaktär blir samverkan helt nödvändig – för att klara en vårdkris med så pass många konsekvenser för andra kommunala områden måste samverkan ske. Det finns därför skäl att fundera kring när samverkan ska övergå till en mer obligatorisk styrningsform, som exempelvis kan innebära hårdare regional eller nationell styrning. Här kan vi också konstatera att den nationella nivån i form av Fohm och regeringen över lag valt att inte inkludera staden i dialogen kring åtgärder, utan staden har fått lyssna till pressträffar som vilken annan aktör eller invånare som helst. Givet Stockholms situation i den tidiga smittspridningen borde ett annat förhållningssätt ha tillämpats för att än mer effektivt hanterat smittspridningen.



7. Ledning och styrning

Som beskrivits i kapitel 5 har staden haft en formulerad inriktning under krisen samt fattat ett antal beslut. För att föra ut dessa signaler tillsammans med nationella och regionala riktlinjer och beslut till organisationen krävs en tydlig styrning och ledning. I detta avsnitt beskriver vi hur detta har upplevts, samt lämnar våra övergripande reflektioner i form av analysavsnitt.

7.1. Hur har styrningen sett ut och fungerat?

En effektiv verksamhet kräver en god planering för hur uppdrag och resultat ska uppnås, struktur för uppföljning och lärande samt former för att säkra hur resultat ska tas tillvara i utveckling av verksamheten. I en kris prövas styrningen där såväl planering som uppföljning behöver ske i allt snabbare cykler. Kommunikationen ses också här som en central del av styrningen.

I kapitel 4 har vi övergripande beskrivit hur staden styrs samt hur styrningen genom CKL-organisationen har sett ut under krisen. Som beskrivits styrs staden framför allt genom budgeten och de mål som finns formulerade där. Här kan vi konstatera att stadens ordinarie målstyrning inte påverkats av pandemin, utan de mål som sattes i budget 2020 gäller alltså. Styrningen har snarare enligt intervjupersonerna uppfattats som utgående från de fem formulerade inriktningarna, som sedan anpassats under vägen. I tertiärrapporteringen har staden begärt in uppföljning av hanteringen av pandemin, vilket fyller samma syfte som de rapporter som förvaltningar och bolag lämnat in löpande i visst format. I krisen har det också varit nödvändigt för staden att föra vidare beslut och riktlinjer från nationella myndigheter och Region Stockholm. Denna typ av styrning har fångats centralt av CKL och förts vidare ut i stadens olika verksamheter. Naturligtvis har verksamheterna samtidigt själva noterat nationella och regionala riktlinjer och beslut – men det har också varit viktigt att inkludera dessa i den ordinarie styrkedjan inom staden.

När det gäller styrning i form av lärande, så är det tydligt att staden lärt sig mycket av vårens hantering – på olika nivåer från strategiska till mer praktiska frågor. Flera intervjupersoner beskriver dock att man inte riktigt hunnit med lärande och reflektion utifrån det man varit med om.

”När sommaren kom var vi slutkörda och hann inte med att reflektera – och sedan körde det i gång igen”

Flertalet intervjupersoner beskriver stadens styrning under pandemin som framför allt en kombination av kommunikation i skriftlig form och i samband med möten. Enligt stadens säkerhetsprogram gäller ansvarsprincipen också för kommunikation. Detta innebär att den verksamhet som ansvarar för kommunikationen under normala förhållanden gör det också under en kris. Nämnder och bolagsstyrelser ska enligt programmet löpande identifiera möjligheter till, och behov av, kommunikation för att höja den egna verksamhetens och allmänhetens beredskap inför oönskade händelser och för att stärka deras möjligheter till egna åtgärder under och efter oönskade händelser.



"Mycket info som kommit olika vägar – direktiv från staden, regionen, Fohm och andra håll"

Flera intervjupersoner nämner att det har varit ett omfattande informationsflöde med olika typer av styrsignaler och information som har skickats ut. Detta gäller framför allt inom äldreomsorgen, men även inom LSS-verksamheten. Initialt och även senare under pandemin skickades enormt mycket information ut i organisationen, från olika aktörer både inom och utom staden. För att säkerställa att styrsignalerna fångas upplevs det att man tagit det säkra för det osäkra och skickat allt till alla. Det innebär att det ute i stadsdelsförvaltningarna krävs ett omfattande arbete med att fånga, ta till sig och bearbeta informationen för att förstå vad som är nytt och vilken funktion som bör hantera innehållet. Mycket tid har lagts på att paketera informationen och säkerställa att den tas vidare i rätt kanaler ut till verksamheterna.

Ytterligare en iakttagelse som lyfts bland flera respondenter är att beslut och riktlinjer ofta kommit sent på kvällar och inte minst fredag eftermiddag/kväll. Det har flera gånger varit åtgärder som ska vara hanterade och implementerade kommande måndag. Det kräver att chefer hanterar detta över helgen, bearbetar, tar fram kommunikation och på olika sätt för ut det i verksamheterna.

"Flera beslut har ofta kommit på kvällstid, svårt att anslå informationen i verksamheterna och gå ut med den till medarbetare och närstående"

7.1.1. Styrning/kommunikation mellan CKL/stadsledningskontoret och förvaltningar och bolag

Kommunikationen från CKL och stadsledningskontoret upplevs över lag ha fungerat bra. Lägesrapporterna lyfts som tydliga och bra där viktiga frågor tagits upp och adresserats till olika aktörer i staden. Generellt har ordinarie kommunikationsformer och mötesföra nyttjats, vilket har uppskattats. Vissa exempel på nya forum lyfts också, exempelvis analysfunktionens möten med stadsdelsförvaltningarna.

Flera lyfter dock att det framför allt handlat om kommunikation/information från CKL snarare än en ömsesidig dialog. Å andra sidan menar många att de fått tillräckligt stöd när de vänt sig till CKL för att bolla frågor eller få hjälp att lösa ut svåra dilemman. De har dock inte alltid fått gehör för sina synpunkter.

Förvaltningarna och bolagen har också haft i uppdrag att löpande rapportera in kritiska frågor till CKL. CKL tog tidigt fram en enkät för att mäta läget ute på förvaltningarna från ett antal viktiga perspektiv för att fungera som indikator på om något område behövde särskilt fokus eller stöttning. För att inte belasta förvaltningarna mer än nödvändigt togs en enkel modell fram med självskattning i tre nivåer: rött, gult, grönt. CKL har sedan följt upp alla svar där läget har skattats till gult eller rött för att se om de kunnat göra något för att underlätta i verksamheten. Här är uppfattningen bland några av de intervjuade förvaltningarna att detta tagit mycket tid i anspråk, samtidigt som det också ses som ett bra sätt att både dokumentera och eskalera frågor.



Det fanns tidigt i krisen en vilja att ha en så likartad hantering som möjligt i staden. Enligt personer som vi intervjuat inom CKL blev det därför under våren mycket central styrning i detaljfrågor. Det har också funnits en vilja att inte belasta stadsdelsförvaltningarna i onödan, men som kanske i stället resulterade i onödiga diskussioner. En del stadsdelsförvaltningar har upplevelsen att deras beslutsmandat tagits bort eller i alla fall minskat i förhållanden till fackförvaltningarna.

7.1.2. Styrning/kommunikation mellan förvaltningar och bolag

Kommunikationen mellan förvaltningar/bolag anses av många intervjupersoner som mer komplex. Här handlar det framför allt om kommunikationen från de tre fackförvaltningar som har fått ett utökat samordningsansvar gentemot stadsdelsförvaltningarna i krisen – äldreförvaltningen, socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

Inom äldreomsorgen har just kommunikationen lyfts som en av de största utmaningarna. Äldreförvaltningen har ett övergripande ansvar att samordna frågor inom äldreomsorgen. Enligt merparten av intervjupersonerna från stadsdelsförvaltningarna upplever man att äldreförvaltningen tagit för stort ansvar och att flera områden som äldreförvaltningen kommunicerat kring snarare ligger på stadsdelsförvaltningarna enligt ansvarsprincipen. Ett exempel handlar här om att äldreförvaltningen kallade till möten och kommunicerade med utförare i både privat och egen regi, där de senare är en del av stadsdelsförvaltningarna. Intervjupersonerna från stadsdelsförvaltningarna menar också att den information som lämnades var på för detaljerad nivå och att det innebär problem när de själva inte var med vid mötena. Av intervjuerna framkommer att äldreförvaltningen upplever att de har fått ett mandat från stadsdirektören att ta ett utökat samordningsansvar inom äldreomsorgen. Stadsdelsförvaltningarna å sin sida menar att de inte fått denna information. Att en förvaltning eller funktion får ett utökat mandat under en kris bör vara naturligt men kräver dock en tydlig kommunikation och förståelse av innebörd.

Inom äldreomsorgen har det också framkommit att det funnits stora utmaningar i styrning och kommunikation rörande beslut och riktlinjer rörande äldreomsorgen. Av intervjuerna framkommer att det har varit svårt att följa och förstå hur information om beslut och riktlinjer har sänts ut i verksamheten, vem som är avsändare, mottagare, vad som är nytt och vad som behöver bearbetas. Här lyfts behov av, och önskemål om, tydlighet och enhetlighet framåt.

Socialförvaltningen upplevs ha kommit i gång sent med sin kommunikation, men anses över lag därefter ha hållit en lagom nivå i förhållande till stadsdelsförvaltningarnas ansvar. Vi har förstått att det funnits en viss osäkerhet i vem som skulle kommunicera i vissa frågor, om det var socialförvaltningen eller CKL, och detta har upplevts otydligt inom socialförvaltningen.

”Om äldreförvaltningen var den ena ytterligheten i kommunikationen så var socialförvaltningen den andra”



Utbildningsförvaltningen är i egenskap av stor förvaltning organiserad så att man har egna kommunikationsresurser för grundskola och gymnasium, vilket medförde att man kunde kraftsamla kring sin kommunikation tidigt. En anledning till detta lär också ha varit tidiga diskussioner om skolstängningar, vilket gjorde att frågorna behövde hanteras snabbt för att hålla en gemensam linje.

Över lag upplevs att kommunikationen inom utbildningsområdet har fungerat bra, förutom gällande förskola där det inte fanns motsvarande centrala resurser. Den gemensamma kommunikationen upplevdes komma i gång sent. Här handlade det framför allt om behov av tidig kommunikation kring karantänsfrågor och anpassningar av verksamheten där förskolor sökte vägledning men inte fick svar på sina frågor eller gemensam linje att förhålla sig till. Även rutiner inom förskolan för att hantera omställningen fick initialt hanteras lokalt, innan den gemensamma kommunikationen sjösattes.

"Förskolorna blev extremt belastade initialt av oroliga föräldrar – här hade det underlättat med gemensam linje"

Det finns upplevelser om att staden haft svårt att samordna kommunikationen inom området och att det funnits olika innehåll i kommunikationen i olika kanaler. Exempelvis var inte stockholm.se och intranätet synkade under en period. Det fanns även en eftersläpning i informationen på stockholm.se, vilket ledde till frågor och kritik från vårdnadshavare. Flera intervjupersoner menar också att varken stödet från utbildningsförvaltningen eller CKL varit tillräckligt inom förskoleområdet.

Governos analys

Som beskrivits ovan har krisen ställt stora krav på välfungerande styrning i staden. Enligt vår syn på styrning handlar det om att en aktör vill få en annan aktör att göra något – och därför behöver förmedla detta genom en signal. Signalen kan vara att ett mål formuleras, att riktlinjer skickas ut, att uppföljning begärs in, att information lämnas, att dialog sker i samband med ett möte och så vidare. Men styrningen har också ett antal mjukare dimensioner som också blir viktiga i en kris – som snarare handlar om möjligheten att få stöd, bolla frågor, sprida goda exempel och så vidare. Här är vår bild att staden varit snabb och proaktiv att formulera inriktningarna i krisen och utifrån detta skapa former för uppföljning. Denna information har sedan kommunicerats till berörda. CKL-organisationen till sin natur har också förstärkt styrningens karaktär av "uppifrån och ner", då den handlar om att snabbt sjösätta en hierarkisk organisation med snabba vägar för att få ut åtgärder.

Men styrning är ingen renodlad rörelse uppifrån och ner, utan handlar också om att den styrande parten öppnar upp för dialog i motsatt riktning, för att få en bild av behov och kunna stötta i de frågor som stöd önskas i. Det finns också enorma kunskaper i förvaltningar, bolag och verksamheter som är viktiga för analysen i olika frågor. Här kan det finnas skäl att fundera kring hur detta har möjliggjorts i krisen – inte minst när krisen visat sig bli långvarig. Vår bild är att CKL-organisationen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till förvaltningars och bolags behov eller kompetens innan



beslut fattats inom olika områden. Detta kan exempelvis handlat om kunskap om hur äldreomsorgen fungerar men även om hur beslutet påverkar verksamheten rent konkret. Utifrån den tidsbrist som funnits har det inte heller funnits tid för reflektion, men då hade detta behövt ske i ett nästa steg för att kunna korrigera eventuella felaktigheter och misstolkningar.

Styrningen är också intressant på så vis att dess brister framträder som tydligast i en kris. Utifrån det vi erfarit i intervjuerna har den otydlighet som beskrivits kring fackförvaltningarnas ansvar varit känd sedan tidigare – men accentuerats i krisen, då bristerna blottläggs snabbt och inför många parter. Att i stadens i övrigt hierarkiska organisation styra andra förvaltningar när man är på jämbördig nivå är komplext – och det kan då snarare bli det faktum om stadsdelsförvaltningarna tycker att innehållet i styrningen är bra som avgör om de följer råden eller väljer en egen väg. Här hade staden exempelvis kunnat förtydliga aktuella fackförvaltningars ansvar i krisen genom tydlig kommunikation till stadsdelsförvaltningarna, eller kanske rentav lyft in kompetensen i CKL-organisationen för att få till den hierarki som kan behövas för att få till en enhetlig hantering.

7.2. Styrning genom att förstärka myndigheternas budskap

Som beskrivits i kapitel 5 har en viktig inriktning under arbetet varit att verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap. Med myndigheterna här torde avses såväl nationella myndigheter (Fohm, Socialstyrelsen, Skolverket, MSB med flera) men också regionala myndigheter som Region Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholm.

Samtliga intervjupersoner beskriver att det varit viktigt att förstärka myndigheternas budskap – dock finns variationer i hur man uppfattat just denna inriktning. Vissa menar att det handlar om att följa det myndigheterna säger, medan andra snarare är inne på att tolka budskapet och bryta ner det till sin verksamhet. I nedbrytningen ligger då framför allt att översätta budskapet till en kommunal kontext, men också till de lokala förutsättningarna.

Det har varit utmanande att staden inte fått förhandsinformation om framför allt de nationella myndighetsbesluten, vilket resulterat i att implementeringen har behövt ske skyndsamt. Vidare har staden vid några tillfällen frångått denna inriktning, bland annat genom att tidigt införa ett besöksstopp på särskilda boenden.

Det är också tydligt att vissa nationella beslut upplevs som enklare att hantera än andra. Exempelvis är upplevelsen att övergången till arbete hemifrån inte innebar några större svårigheter för de roller där detta var möjligt. Medan exempelvis stängningen av gymnasieskolan var mer komplex då verksamheten helt skulle genomföras digitalt, vilket då krävde både mer analys och kommunikationsinsatser från utbildningsförvaltningen centralt såväl som de enskilda skolorna.

Det har också funnits situationer där myndigheterna haft olika uppfattning, exempelvis i fallet kring lämplig nivå av skyddsutrustning, där staden initialt valde att gå på den linje



som Fohm och Smittskydd Stockholm fastställt, och där Arbetsmiljöverket hade en annan tolkning.¹⁸

En annan intressant aspekt är att staden genom SSR också samordnat sig med övriga kommuner för att få till en gemensam tolkning och en gemensam linje. Inom ramen för samarbetet i SSR koordineras beslutfattandet för att skapa en så lika hantering i länets kommuner som möjligt. Här har det från aktuella intervjupersoner varit viktigt att kommunerna agerat relativt lika och fattat likartade beslut, trots att det funnits lokala skillnader i smittspridning.

Governos analys

Frågan om att förstärka myndigheternas budskap är intressant ur flera olika perspektiv. Syftet med inriktningen handlar om att utgå från bästa kompetens inom området (i denna kris framför allt smittskyddsfrågor) och då ha tillit till att de nationella myndigheterna gör de bästa övervägandena. Detta skapar i sin tur en grund för enhetlighet i styrningen – nationen, regionerna och kommunerna säger samma sak utifrån de nationella myndigheternas bedömningar. Då skapas tillit hos verksamheter och medborgare, vilket i sin tur är en grund för ett välfungerande samhälle även i krisen.

Men knäckfrågan här är vad som händer om dels myndigheterna underskattar krisens utveckling, dels kanske rentav har fel i sina bedömningar. När övergår frågan från att lita på de nationella myndigheternas kompetens till att forma den egna strategin? Ansvar för verksamheten – och därmed strategin för hur denna ska bedrivas – ligger på Stockholms stad, vilket gör att staden efter genomförd analys trots allt själv måste fatta många av de beslut som krävs. Under den tid som denna utvärdering beaktar har regeringen också haft inriktningen att det framför allt är expertmyndigheternas beslut och råd som ska följas. Under senhösten/vintern då denna utvärderingsrapport slutförs har dock ett annat agerande börjat ta form, där regeringen också kommer med egeninitierade beslut, exempelvis gällande folksamlingar och den nya pandemilagen.

För Stockholms stad blev krisen ett bryskt uppvaknande efter sportlovet, där Stockholm var det området där smittan snabbast fick fäste och spreds. Utifrån detta menar vi att det kan ha funnits skäl att förvisso följa de nationella myndigheternas beslut, som i mångt och mycket var lika för hela Sverige, men även ta steget längre inom vissa områden för att mota en eskalerande smittspridning med utgångspunkt i stadens kommunala kompetens och ansvarsområden. Flera intervjupersoner har också ifrågasatt den kommunala kunskapen hos Fohm, vilket också borde föranlett än mer egen analys och åtgärd. Motsvarande agerande som kring besöksstoppet hade kunnat förekomma inom andra områden, för att på så sätt forma en covid-19-

¹⁸ Det exempel som refereras till här är verksamheten på Serafen där den fackliga organisationen Kommunal aviserade ett skyddsstopp, som staden motsatte sig. Arbetsmiljöverket valde i sin hantering att gå på Kommunals linje (mer om detta beskrivs under arbetsmiljö i avsnitt 8.2).



strategi med därtill kopplad styrning som är relevant i den kommun som under våren var bland de svårast drabbade.

7.3. Ledning och ledarskap

Andra frågor nära förknippade med styrningen är hur ledningen och ledarskapet har sett ut under pandemin. Merparten av de vi har intervjuat beskriver hur deras eget, och deras underliggande chefers, ledarskap prövats under krisen. Man beskriver en situation med svåra uppgifter att lösa, jobb under dygnets alla timmar och små möjligheter till avlastning.

Merparten av de vi har intervjuat menar att alla chefer gjort sitt bästa i krisen – man har tagit ansvar och lett både verksamhet och medarbetare på fint sätt. Många chefer har "steppat upp" och kanske också tvingats till det på grund av krisen. Många lyfter att det har varit tungt att leda i krisen – inte minst då den varit långvarig – samtidigt som man fått mycket uppskattning både av överordnade chefer och av medarbetare. Här har personalstrategiska avdelningen erbjudit olika typer av krisstöd till chefer och medarbetare för att underlätta och stötta i den svåra situation de befinner sig i. Krisstöd har också erbjudits inom respektive förvaltning via till exempel företagshälsovården.

"Våra chefer har gjort ett fantastiskt jobb i krisen"

Flera beskriver också värdet av att chefer och andra nyckelpersoner har längre karriärer bakom sig i staden – detta medförde att chefer kunde ta de roller som behövdes i krisen, vilket ibland innebar att tillfälligt byta organisation. Flera hade också erfarenhet av krishantering i staden och andra organisationer sedan tidigare, vilket upplevs som värdefullt.

"Tur att vi har så duktiga människor i staden – vars ledarskap vi kunnat nyttja i olika roller i krisen"

Något som flera lyfter är begreppet närvarande ledarskap – i form av att detta varit viktigt i krisen och också något som bör diskuteras vidare framåt. Det blir dock tydligt att olika personer lägger in olika värderingar i begreppet – vissa menar att det handlar om att vara på plats och vara synlig som chef, medan andra mer betonar att det handlar om att ha löpande kontakt med medarbetarna och vara mer tillgänglig men ej nödvändigtvis på plats i verksamheten. Gällande de som lyfter att det handlar om att vara på plats så är det framför allt viktigt i verksamheter med stor andel brukarkontakter. Här resoneras också kring jourfrågan, exempelvis så att det alltid ska kunna finnas en chef att kontakta. Den andra linjen betonar snarare frekvensen i dialoger med chefer/medarbetare – denna upplevs ha ökat, med fler och kostare avstämningar (bland annat på grund av distansarbetet).

"Vore konstigt om jag som chef inte är på plats – när vissa medarbetare inte har något val"



Governos analys

Att ledarskapet sätts på prov i en kris är välkänt – och i en långvarig kris som pandemin har det utmanats i sällan skådad utsträckning. En kris synliggör de riktigt duktiga ledarna i organisationen, och avslöjar också motsatsen till viss del.

I denna utvärdering har fokus varit just på chefernas uppfattning av hur krisen hanterats, även om de också har ställts frågor kring hur andra chefer och medarbetare uppfattat hanteringen. Vi har noterat en generell uppfattning bland de högsta cheferna att man upplever krisen som extremt tuff under våren, och att man också känner en stolthet att man ändå klarade det – med alla de ansträngningar som detta innebar. Däremot skiljer sig bilden av hur krisartat det varit mellan olika nivåer i organisationen. Ju närmre verksamheterna desto konkret blir förståelsen och bilden av hur krisen faktiskt påverkat verksamheterna.

Pandemin har dock fortsatt eskalera under senhösten och chefer och medarbetare fortsätter att kämpa på med att utföra sitt arbete och hantera krisen och uppkomna situationer i verksamheterna där belastningen är hög. Inom de allra flesta områden har man säkerställt att det finns tillräcklig bemanning i verksamheterna. Inom just chefsledet har det dock inte funnits ersättare eller biträdande chefer på samma sätt som på medarbetarnivån. Framåt kommer det därför bli viktigt att hitta former för att avlasta chefer både på förvaltningsnivå och ute i verksamheterna för att dessa ska hålla genom hela krisen.

Gällande ledarskapet kan också konstateras att det råder olika bilder av vad som är bra ledare i krisen. Är det närvaron på arbetsplatsen som avgör, frekvensen i kontakten med medarbetarna eller andra saker? I en pandemi där man ska hålla avstånd och undvika fysiska möten ställs det närvarande ledarskapet ytterligare på sin spets. Här funderar vi kring hur staden kommunicerat kravet på ett gott ledarskap i krisen, samt hur detta skiljer sig åt från normalfallet. En fråga är också om cheferna fått tillräckligt stöd i att formulera sitt ledarskap i kris, och på så sätt rätt förutsättningar att leda densamma. Det kan också finnas skäl att formulera rådande ledarskap, givet att krisen visat sig bli långvarig, så att alla ledare vet vad som förväntas av dem. Detta kan också innebära att stressen minskar på ett antal nivåer – och då särskilt den stress som kan uppstå utifrån otydligheter i ansvar, roll och förväntningar.



8. Påverkan på arbetssätt

I detta kapitel beskriver vi hur stadens hantering av krisen påverkat arbetssätten inom olika områden. Här är en viktig fråga hur staden arbetat för att säkra en god omställningsförmåga, men också hur man valt att hantera arbetsmiljöfrågor under pandemin. Slutligen resonerar vi kring hur den digitala omställningen hanterats.

8.1. Säkra en god omställningsförmåga

Som beskrivits i kapitel 5 har en inriktning handlat om att säkra en god omställningsförmåga. Samtliga av de vi intervjuat berättar att stadens verksamheter har fått göra en omfattande omställning på grund av pandemin med de olika beslut och restriktioner som införts. I kapitel 4 har vi kortfattat redogjort för den omställning som skett utifrån olika beslut och restriktioner.

Många vittnar om snabba omställningar, som krävt stort engagemang, initiativförmåga och kreativitet hos medarbetare och chefer. Omställningsförmågan i staden bygger till stor del på att det finns många lojala medarbetare som ställer upp. Många talar om att det funnits en stark känsla av att man ska lösa problemen tillsammans och att man släppt prestigen för att söka samarbete. Staden har kunnat växla personal mellan verksamheter vid behov, vilket upplevs som positivt. Frivilliga förflyttningar av medarbetare har gjorts kontinuerligt, till exempel har barnskötare i förskolan gått in i äldreomsorgen. Enligt de vi intervjuat har inga beordrade förflyttningar gjorts.

Samtidigt menar också merparten att omställningen har varit komplex och svår att hantera utifrån ett antal olika perspektiv. Det har handlat om ständiga avvägningar mellan de olika inriktningarna.

”Det som tagit mest energi, är alla avvägningar kring olika frågor om möten eller inte möten. Det har varit svårt att väga verksamheten mot att minska smittspridning.”

Många intervjupersoner beskriver framför allt omställningen till arbetet hemifrån (se nedan under 8.4). Utöver det beskrivs hur man upplevt omställningen inom sina verksamhetsområden. Nedan redogörs kortfattat för hur hanteringen upplevts inom de verksamheter som har haft stora behov av omställning.

Inom äldreomsorgen har man kämpat för att klara grunduppdraget och ta hand om de äldre på boenden, inklusive smittade äldre. Man har ställt om verksamheten utifrån såväl besöksstopp som nya hygienrutiner. Personal och medarbetare har fått utbildningar kring basala hygienrutiner och användning av skyddsmaterial, som i hög grad påverkar arbetssätt. Verksamhetschefer och sjuksköterskor har tillsammans med MAS stöttat i efterlevnad och själva visat och exemplifierat handhavandet. Schemalagging har ofta lagts om för att etablera mindre grupper av personal som arbetar med covid-sjuka äldre respektive icke smittade. Vidare har man ofta ersatt fysiska interna möten och avstämningar med digitala. Givet besöksstoppen har medarbetarna hjälpt brukare att hålla kontakt med anhöriga via telefon och video.



Under senvåren/sommaren har man också öppnat upp för säkra besök utomhus med skyddande skärmar mellan brukare och anhöriga. En närmare redogörelse för förändring av arbetssätten beskrivs i fördjupningsrapport inom äldreomsorgen.

Inom övrig social verksamhet och LSS-verksamhet har man också ställt om för att klara uppdraget, exempelvis genom digitala kontakter med invånare. Det har även tagits fram digitala utbildningar, exempelvis gjorde framtagandet av en introduktionsutbildning för handläggare att tidigare kö och väntetider till utbildningen försvunnit. Här beskrivs en tidigare mer negativ inställning till de digitala arbetssätten, som nu vänt då digitala verktyg blivit nödvändiga för att kunna fullgöra uppdraget. Funderingar finns också kring hur det påverkat klienterna att inte ses och om det fått några konsekvenser för deras del.

Gällande skolan har vi i kapitel 4 beskrivit omställningen utifrån de nationella beslut och restriktioner som påverkat omställningen. För skolan har det handlat om att ställa om till distansundervisning för gymnasiet, medan grundskoleverksamheten pågått på plats och snarare fått ställa om verksamhet och lokaler för att minska folksamlingar. Enligt de vi intervjuat på utbildningsförvaltningen innebär detta att gymnasieskolans omställning gick förhållandevis lätt, medan det fanns ett större antal komplexa frågor kring grundskolan att hantera.

Enligt utbildningsförvaltningen blev det tydligt att viss verksamhet inom skolan inte fungerade på distans, och således fortsatte bedrivas på plats i skolan. Detta gäller exempelvis särskolan samt språkintröskning för nyanlända. Även vissa elever som har inlärningssvårigheter eller liknande utmaningar har också haft möjlighet att vara i skolan.

En viktig prioritering från utbildningsförvaltningen har varit att säkra att årskurs 3 i gymnasiet samt årskurs 9 i grundskolan fick rättvisande slutbetyg. Här behövde man hitta delvis nya sätt att sätta betyg eftersom de nationella proven ställdes in under våren.

En av de verksamheter som upplevs ha gjort stora omställningar från sina ordinarie arbetssätt är förskolan. Där bygger mycket av arbetssätten i normala fall på närhet, både till barn och till föräldrar, något som inte är enkelt då rekommendationerna från myndigheter har varit att hålla så mycket distans som möjligt.

Inom arbetsmarknadsområdet har man gjort en stor omställning till digitala arbetssätt, vilket upplevs över lag fungerat bra. Inom arbetsmarknadsförvaltningen upplevs den digitala omställningen varit särskilt positivt. Förvaltningen betraktar sig själva som utvecklingsorienterad och består av många medarbetare som är vana att snabbt hitta lösningar på komplexa situationer. Omställningen ledde till en hel del utvecklingskraft på arbetsmarknadsförvaltningen, där de bland annat utvecklat nya digitala lösningar för LärVux¹⁹ samt tagit fram en ny digital utbildning inom samhällsorientering. Arbetsmarknadsförvaltningen funderar mycket över hur man kan möta invånarna på

¹⁹ LärVux innebär möjlighet att förbättra eller komplettera sin utbildning motsvarande obligatoriska särskolan, grundskolan och gymnasieskolan nationella program.



det sätt som passar dem – fysiskt eller digitalt. Tidigare fanns det en hel del preferenser och farhågor internt kring de digitala mötena, men nu när verksamheten varit tvingad att arbeta på nya sätt så har detta avtagit.

Inom kulturområdet har man dels fått ändra och anpassa de egna arbetssätten, dels stötta andra verksamheter i staden. Kulturskolan ställde tidigt om till digital undervisning, vilket också blev naturligt då få elever kom till de fysiska tillfällena.

"Vi ställde om till digital kulturskola på en vecka"

En hel del annan verksamhet har blivit digital, exempelvis stadsvandringar. Här beskrivs också fördelar av att det 2019 gjordes ett stort projekt inom kulturförvaltningen ("Digit or die") som ledde till förbättrade förutsättningar för den digitala omställningen. Även i den utåtriktade verksamheten har nya arbetssätt kommit till stånd, genomförandet av evenemang har anpassats och delvis nya sätt att bedriva kulturverksamhet har tagits fram. Ett exempel var "Sommar 2020" där smittsäkrade och anpassade aktiviteter tog plats i olika stadsdelar runt om i Stockholms stad. Över lag har omställningen gått bra, dock var det initialt i krisen en hel del oro bland medarbetare i de verksamheter som möter invånare, såsom biblioteken. Framöver ser man nu möjligheter att samverka nationellt, där det digitala formatet gör att exempelvis kulturskolor i andra delar av landet kan låna innehåll och samverka med varandra.

Governos analys

I stort sett alla intervjupersoner vittnar om en stor omställning när det gäller arbetssätten – pandemin har tvingat många att arbeta på annorlunda sätt, och inte minst under utmanande former med hög grad av stress. När beslut eller andra former av restriktioner har fattats har organisationen fått agera snabbt och anpassa verksamheten.

En reflektion är att förvaltningarna många gånger låtit respektive verksamhet (exempelvis ett vård- och omsorgsboende, en förskola) att själva sätta sina rutiner/lösningar kopplat till ett beslut eller en riktlinje. Här är frågan om detta hade kunnat hanteras mer samlat, inte minst för att säkerställa likformighet och minska belastningen på verksamheterna.

Frågan är dock hur stor omställningen egentligen varit – har man haft möjlighet att under krisen eller under den avmattning som skedde under sommaren göra nödvändig reflektion och analys, och utifrån detta sedan genomföra aktuella, större förändringar i verksamheten? Få intervjupersoner menar att man haft tid och ork till detta – snarare har man haft fullt upp med hanteringen och under hösten fortsatt med motsvarande snabba omställning som under våren när det behövts. Vi tror dock att det finns ett stort värde i att stadens ledning och chefer gör denna analys och funderar kring hur erfarenheterna från krisen nu kan bidra in i den större omställning som väntas ske inom olika områden. Exempel på sådan omställning kan vara hur mötet mellan vård och äldreomsorg kan blir bättre med individen i fokus (nära vård)



eller hur morgondagens skola kan se ut när moderna verktyg innebär en helt annan typ av pedagogik (flipped classroom).

8.2. Värna arbetsmiljöperspektivet

Arbetsmiljöfrågor har lyfts av många intervjupersoner som kritiska under pandemin, både utifrån att hantera smittspridning i verksamheterna (framför allt äldreomsorgen) och utifrån arbetet hemifrån.

Risk- och konsekvensanalyser avseende arbetsmiljön har enligt uppgift kontinuerligt gjorts ute i verksamheterna. I vissa fall har riskbedömningarna uppdaterats dagligen. Här framkommer att det kan ha behövts mer stöd från HR-funktioner på stadsförvaltningarna i att göra riskbedömningar, då verksamheterna inte är vana vid att göra det löpande vilket gör att det tagit en del resurser i anspråk

Det har i vissa verksamheter funnits stor oro hos personalen som varit rädd för att själva drabbas av sjukdom. Här har diskussionen främst handlat om tillgång till, och användning av, skyddsutrustning som beskrivits tidigare, men också om frågor kring medarbetare i riskgrupp och om risker att smittas i verksamhet med många besökare.

En viktig fråga kopplat till skyddsutrustning har varit hur pass omfattande utrustningen ska vara – gällande munskydd av olika typer, visir, förkläden etc. Här har staden följt råden från Fohm och Smittskydd Stockholm. Samtidigt uppstod en diskussion gällande rätt nivå på skyddsutrustningen under våren med följande skyddsstopp på ett boende (Serafen på Kungsholmen). Frågan eskalerades till Arbetsmiljöverket som gjorde en annan bedömning än övriga myndigheter och ansåg till en början att mer skyddsutrustning skulle användas. Arbetsmiljöverkets beslut överklagades av staden och beslutet upphävdes sedermera av Förvaltningsrätten²⁰.

Det har även genomförts anpassningar av scheman för att minimera antalet medarbetare på plats i vissa lokaler, samt ommöbleringar och andra anpassningar i verksamheten för att säkra arbetsmiljön.

Arbetsmiljöarbetet har ställt stora krav på stadens chefer som slitits mellan att upprätthålla verksamheten och samtidigt lugna personalen. Här har MAS:arna haft en viktig roll i att föra samtal och stötta chefer i dialogen med medarbetarna inom äldreomsorgen.

Vi noterar också att de som upplever att de haft minst problem med oro hos personalen, är de som tidigt tog kontakt med och involverade de lokala fackliga företrädarna i krisarbetet.

²⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm, målnr 8036-20)



"Vi inventerade skyddsutrustningen varje dag och kommunicerade det med huvudskyddsombuden. Det blev en lugnare situation då de såg att vi kunde fördela mellan enheter"

En annan arbetsmiljöfråga har handlat om att, för att minska smittspridningen, möjliggöra arbete hemifrån och i vilken mån staden då ska förse chefer och medarbetare med utrustning i form av skärmar, stolar och liknande. Här uppfattar vi att linjen från personalstrategiska avdelningen har varit att det inte är möjligt för staden att förse alla medarbetare med utrustning hemma, däremot har det gått bra att låna hem viss utrustning och att lokala överenskommelser och anpassningar har fått göras.

Governos analys

Frågor om arbetsmiljö har aktualiserats genom krisen på ett flertal sätt – både för de som arbetat i yrken med potentiell direktkontakt med smittan, och för alla de som behövt ställa om till arbete hemifrån. Ansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren oavsett om arbetet sker hemma eller på jobbet.

Utifrån denna utvärderings perspektiv blir det mest intressant att analysera hanteringen av arbetsmiljöfrågor – har dessa hanterats på ett systematiskt sätt i de olika verksamheterna? Här har vi fått bilden att detta varierar, vissa chefer har haft fullt upp med hanteringen medan andra både arbetat aktivt med arbetsmiljön och inkluderat de fackliga aktörerna i arbetet. Här ser vi det som viktigt att staden formulerar ett gemensamt förhållningssätt, på samma systematiska sätt som arbetsmiljöfrågor ska hanteras till vardags när det inte är kris. Här finns exempelvis uppdaterade vägledningar från Arbetsmiljöverket att tillgå, så som generella och mer detaljerade kring riskbedömning kopplat till smitta.

Frågan är också vilka konsekvenserna är för arbetsmiljön på sikt och hur staden behöver arbeta med att utveckla sitt systematiska arbetsmiljöarbete framöver. Det finns nya kunskaper att ta med sig och som kan användas för att utveckla verksamheten, både utifrån den fysiska arbetsmiljön och utifrån den organisatoriska.

8.3. Digital omställning som förutsättning för verksamhet på distans

Det är tydligt att staden som en följdverkan av pandemin har gått igenom en stor omställning mot digitala arbetssätt i alla de verksamheter som bedrivits helt eller delvis på distans.

8.3.1. Förutsättningarna för digitala arbetssätt utifrån IT-miljön

Ansvaret för stadens IT-miljö vilar på avdelningen för IT och digital utveckling inom stadsledningskontoret. Avdelningen har ett viktigt uppdrag i att styra och samordna IT och digitalisering inom staden, där bland annat ansvaret för vissa stadsövergripande avtal ingår.



Driften av system och plattformar hanteras idag "on premise", det vill säga på egna servrar men där en upphandlad leverantör sköter driften. Detta innebär att staden inte har övergått till molntjänster som MS Office 365 och inte heller haft möjlighet att exempelvis nyttja MS Teams som kommunikationsverktyg. I stället används Skype som kommunikationsverktyg för digitala möten för alla verksamheter utom inom utbildningsområdet, som via eget avtal redan hade möjlighet innan krisen att arbeta i Teams. Skype är en krypterad lösning, vilket innebär att den uppfyller de av staden ställda säkerhetskraven även för information av känsligare karaktär. Det går dock bra att nyttja andra verktyg som exempelvis är molntjänster, så länge informationssäkerheten upprätthålls (vilket kan ske genom informationsklassning). Ansvar för informationssäkerhet är distribuerat i staden och vilar således på respektive verksamhet som hanterar informationen i fråga.

När arbete hemifrån infördes sattes IT-miljön på prov då cirka 5 000 anställda skulle ställa om sina arbetssätt, genom att arbeta hemifrån. Avdelningen för IT och digital utveckling fick då tillsammans med leverantören en helg på sig att säkra en fungerande miljö för distansarbetet. Detta möjliggjordes genom köp av ytterligare licenser och säkrande av VPN-klient till alla som hade en dator. Under utvärderingsperioden har antalet anställda som arbetat hemifrån varierat mellan 3 500 och 6 000 personer (se i avsnitt 8.4.3 gällande skolan). Därtill kommer externa parter som behöver access till stadens miljö, vilket främst är olika konsulter (cirka 1 000 personer som arbetar via en Citrix-lösning). Avdelningen har säkrat en beredskap hos sina leverantörer och löpande kommunicerat med IT-ansvarig på förvaltningar och bolag gällande den digitala omställningen (vilket också skett genom rapportering i tidigare nämnt verktyg till CKL). En utmaning har varit inköp av IT-utrustning, utifrån de produktionsstopp och förseningar som pandemin orsakade.

Merparten av intervjupersonerna beskriver att det varit utmanande att hantera de digitala mötena, framför allt med anledning av diverse strul gällande Skype. Mötesdeltagare slängs ut, ibland fungerar inte videofunktionen och ljudet upplevs som bristfälligt. Därtill finns svårigheter att visa powerpoint-bilder. Detta bör anses som basfunktionalitet i ett digitalt verktyg, och har förutom stress i stunden då tekniken strulat också lett till att viktig arbetstid gått förlorad.

**"Det är ett problem att vi inte kan visa ppt-bilder i ett Skype-möte så
förskolechefer kan se det"**

8.3.2. Digitalt distansarbete för de yrkesgrupper där detta varit möjligt

Ett antal yrkesgrupper inom staden har arbetat helt eller delvis hemifrån. Beslut om att verksamheten skulle bedrivas på distans eller inte har fattats på lokal nivå. Personalstrategiska avdelningen har varit tydlig med att det är frivilligt att arbeta hemifrån, vilket gett upphov till lokala tolkningar och avvägningar.

Upplevelsen bland intervjupersonerna är över lag att detta fungerat bra, utöver visst teknikstrul samt att man känner behov av att träffa kollegor i vissa frågor. Som tidigare beskrivits har det varit en utmaning gällande chefer, som utifrån uppdraget har kunnat



jobba hemifrån, men utifrån uttalade, eller outtalade, förväntningar från medarbetarna känt krav på att finnas på arbetsplatsen. En del har också löst frågan så att man varit på plats vissa dagar. Någon beskriver hur man varit tydlig med sin kalender, exempelvis genom att ha ett regelbundet digitalt möte där alla kan gå in och diskutera med chefen. En utmaning med distansarbetet är att hitta sätt att vara kreativa och bedriva utveckling. Några intervjupersoner beskriver här att vissa utvecklingsprojekt fått pausas eller drivas på annat sätt under längre tid än förväntat.

”Det finns frågor kopplade till kultur som kan vara laddade kring att arbeta på distans i offentlig sektor, exempelvis uppfattningen om att man inte jobbar om man är hemma eller symbolvärdet med att tjänstemän i kommunen ska vara på plats”

Även inom stadens politiska organisation har digital omställning skett, exempelvis genom införandet av digitala nämndmöten, där samarbete skedde mellan avdelningen för IT och digital utveckling, juridiska avdelningen och stadens nämndsektariat.

Det som framför allt beskrivs som utmanande är digitala möten med invånare inom områdena socialtjänst och arbetsmarknad (inklusive integration). Här kan det handla om känsliga dialoger, där man både behöver stämna av läget med invånaren och ställa tuffa frågor. Invånaren kan inte heller förväntas ladda ner Skype som program eller applikation, utan stadens medarbetare har fått anpassa sig till varje individs förutsättningar. Här upplevs frågan om informationssäkerhet och informationsklassning svår att hantera – enklare checklistor och stöd i vägvalet av verktyg behövs. Vägledning behövs också i målkonflikter – är det exempelvis bättre med ett osäkert digitalt möte om ekonomiskt bistånd än att mötet inte blir av?

”Jag är lite orolig för att det sker en del MacGyver-lösningar inom det digitala området för att man kompenserar för brister i stadens plattformar”

Flera lyfter också funderingar kring arbetssätten efter krisen. Innan den inträffade lade framför allt cheferna mycket tid på att resa till olika möten inom staden. Ett möte på en timme i stadshuset kan ta 2-3 timmar i anspråk inklusive resor från vissa stadsdelsförvaltningar. Här ser man inte att det är rimligt att återgå till att kräva fysisk närvaro på sådana möten framåt, utan snarare möjliggöra bra möten där både de som är med fysiskt och digitalt deltar på lika villkor.

”Staden har många nätverk, har varit många resor, många chefer är tydliga med att de inte vill tillbaka till alla resor, vi behöver köra mer digitala möten även framöver”

8.3.3. Digital omställning inom skolan

Inom skolans område har den digitala omställningen upplevts som omfattande. Gymnasieskolan har bedrivits helt eller delvis på distans under stora delar av utvärderingsperioden, vilket gjort att de digitala arbetssätten blivit helt kritiska för uppfyllelsen av uppdraget.



Skolans plattformar och system hanteras i ett separat avtal, där skolplattformen utgör navet. Upplägget bygger på en molnlösning, vilket exempelvis möjliggör kommunikation via Teams.

Även här skedde en stor omställning när hela gymnasieskolan skulle arbeta på distans, med en intensiv dialog mellan utbildningsförvaltningens centrala enhet för digitalisering och IT, avdelningen för IT och digital utveckling och aktuella leverantörer. Den corona-grupp som utbildningsförvaltningen hade tillsatt kompletterades med IT-kompetens.

På stadens gymnasier har alla elever egen dator, vilket underlättade omställningen. Sammantaget fanns nästan 7 000 applikationer i miljön, vilket gjorde att i stort sett allt fanns på plats för digital undervisning. De verktyg och applikationer som fanns på plats upplevs som värdefulla, samtidigt som man menar att det varit en startsträcka för framför allt lärarna att lära sig verktygen. En intervjuperson noterar också att under perioden har kritiken mot skolplattformen i stort sett upphört.

”Tack och lov att vi var klara med skolplattformen året innan”

En viktig fråga har således rört den digitala kompetensen hos lärarna, vilken upplevs vara av varierande karaktär. Här har utbildningsförvaltningen erbjudit extra stöd till de lärare som ansetts vara i behov av detta.

Omställningen har enligt intervjupersonerna inneburit att lärarna fått lära sig att undervisa på ett nytt sätt, och ibland på ett sätt som innefattar både fysisk och digital undervisning samtidigt. Här har vissa skolor varit föregångare och kunnat sprida goda digitala arbetssätt till andra.

”Att förbereda en lektion som är helt digital kräver mer tid än att bara hålla en lektion som filmas”

Efter krisen är dock frågan hur skolans arbetssätt kommer se ut. Enligt skollagen tillåts inte verksamhet på distans, och enligt intervjupersonerna så finns det ett stort värde också med att eleverna är på plats. Det handlar både om undervisningen och om lärandet i sig, men också om de elever som ser skolan som sin enda trygga plats. Däremot finns en stor potential i nyttjandet av digital pedagogik i undervisningen, där erfarenheterna under pandemin upplevs vara otroligt viktiga.

Internt på förvaltningen ser man att man troligen kommer fortsätta med digitala möten i viss utsträckning, men också att tid på plats behövs för hantering av strategiska frågor och de viktiga mellanrum där dialoger uppstår och idéer genereras.

Governos analys

Det har konstaterats att staden ställt om till distansarbete inom vissa verksamheter. Frågan är dock om verkligen alla som kunnat jobba hemifrån har gjort det. Här ser vi att staden saknar ett gemensamt förhållningssätt inom arbetet hemifrån, vilket kan ha påverkat hur stort antal individer som har arbetat på distans. Frågan är också hur arbetet hemifrån kommer hanteras fortsatt i pandemin, men även när verksamheten återgår till ordinarie förhållanden. På sikt tror vi att staden behöver göra ett



arbetsgivarstrategiskt arbete kopplat till distansarbete och arbetet hemifrån, där stadens inriktning behöver förtydligas.

Att bedriva en verksamhet helt eller delvis digitalt kan ske på olika nivåer. Här har vi i intervjuerna fått ta del av ett antal olika förhållningssätt – alltifrån att möten enbart läggs om till digitala, till att det digitala innebär en mer radikal omställning. Vi har fått höra om allt ifrån verksamheter som har strul med Skypemöten, till de som nu börjat arbeta med att robotisera sin handläggning och skapa ett helt nytt digitalt innehåll för spridning utanför stadens organisatoriska gränser. De senare exemplen är intressanta att studera utifrån vad som möjliggjort dem – vår bild är att det handlat om verksamheter som redan innan pandemin hade såväl digitala förutsättningar som digital kompetens på plats – samt en vilja och nyfikenhet att nu testa nytt. Vi noterar också att inga intervjupersoner beskrivit att digitaliseringen (med hjälp av exempelvis beslutsstöd/artificiell intelligens) bidragit i stadens analys och beslutsfattande kopplat till pandemin, något som förekommit i andra städer och länder i världen. Som ett exempel kan nämnas Sydkorea som med stöd av AI tog fram nya test-kit anpassade för covid-19 på enbart tre veckor. Ett mer närliggande exempel är Göteborgs kommunala VA-bolag Gryaab i samarbete med Sahlgrenska sjukhuset, som analyserat förekomst av virus i avloppsvattnet med hjälp av AI.

Pandemin är till sin karaktär en företeelse som medfört många negativa konsekvenser för såväl organisationer som individer – men här ser vi ändå ett område där lärdomar från krisen kan ge upphov till sådan omställning och innovation som förändrar den offentliga tjänsteleveransen i grunden.



9. Slutsatser, rekommendationer och avslutande reflektioner

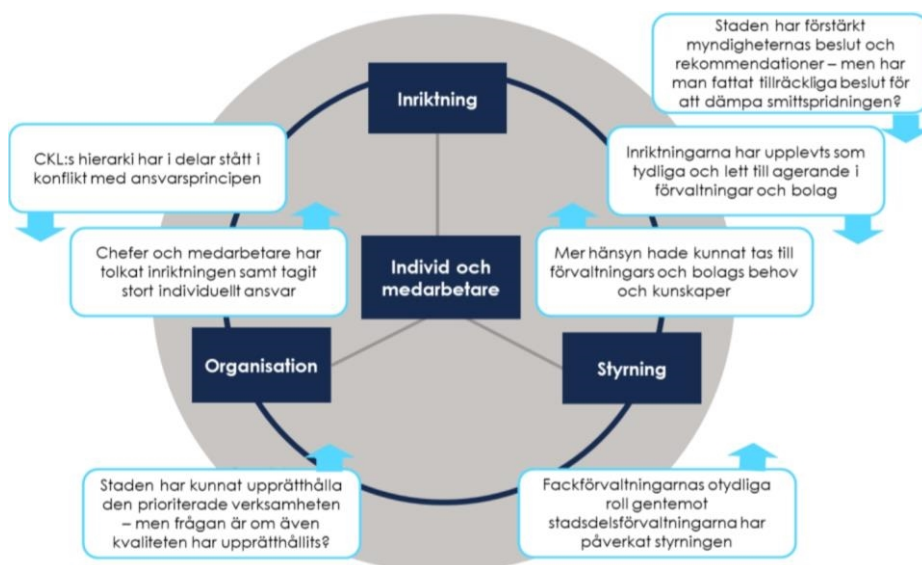
I detta kapitel summeras slutsatserna utifrån utvärderingens resultat och vår analys. Vi redogör också för våra rekommendationer på kort sikt (som syftar till möjliga förändringar under pågående kris) samt på lång sikt (som syftar till möjliga förändringar i relation till kommande kriser och/eller förbättringar i ordinarie verksamhet). I uppdraget har vi löpande kunnat konstatera fördjupningsområden, där vissa av dessa har karaktären kortsiktiga rekommendationer och andra långsiktiga.

Sist i kapitlet ges ett antal avslutande reflektioner och medskick till Stockholms stad utifrån de lärdomar som vi sett i utvärderingen.

9.1. Samspelet mellan inriktning, organisation och styrning

Som vi beskrivit i metodkapitlet behöver stadens hantering ses utifrån en helhetssyn. Vi har utgått från analysdimensionerna inriktning, organisation och styrning för att undersöka stadens hantering av pandemin och vi har även analyserat påverkan på arbetssätt. Alla dessa dimensioner har samspelat med varandra under krisen och vi kan se att balansen mellan dem påverkat hur väl staden klarat av att hantera pandemin. Detta illustreras i figur 4 nedan.

Brister inom vissa områden har också kunnat motverkas genom styrkor inom andra. Ett sådant område är den till viss del otydliga rollen hos CKL, där chefers och medarbetares ansvarstagande ändå lett till en fungerande helhet (och därigenom genomförandekraft, enligt modellen). Inom andra områden, exempelvis stadens styrning kring att den prioriterade verksamheten ska upprätthållas finns det, trots duktiga chefer och medarbetare, frågetecken kring på vilken nivå och med vilken kvalitet upprätthållandet har skett.





Figur 4: Samspelet mellan olika resultat i analysmodellen.

Slutligen kan konstateras att analysmodellen har individer och medarbetare i centrum, vilket på sätt och vis är den viktigaste delen i modellen. Utifrån utvärderingens karaktär av att ha ett fokus på övergripande nivå utifrån stadens verksamhetsbredd så har vi inte kunnat konstatera om hanteringen uppfattas som tillfredsställande av de individer som möter stadens verksamhet. Gällande medarbetare har ett antal aspekter lyfts, framför allt inom arbetsmiljöområdet.

9.2. Summering av utvärderingens slutsatser

Slutligen ställs då frågan om hur vår samlade bedömning av stadens hantering av covid-19-pandemin under perioden mars till och med september 2020 ser ut.

Vi kan genom våra intervjuer se att staden haft en tydlig, känd och kommunicerad inriktning under pandemin. Den har varit ledande för verksamheternas arbete och visat vilken väg som staden ska hålla i krisen. Inriktningen har bidragit till stadens genomförandekraft och haft effekt på de beslut som fattats. Det finns dock behov av att, både under den fortsatta hanteringen av pandemin och inför kommande kriser, utveckla stadens struktur för beslutsfattande i kris. Det handlar dels om att dokumentera besluten bättre, dels om att beslutsvägarna ska vara tydliga för alla inblandade i staden.

Staden har vidtagit många åtgärder för att minska smittspridningen och ställt om både verksamhet, lokaler och arbetssätt. Då kunskapsläget kring hur covid-19 smittar och eftersom läget i smittspridningen hela tiden utvecklats, är det svårt att veta vilka åtgärder som varit viktigast eller mest framgångsrika. Det som varit tydligt är att alternativet att inte göra något sällan varit ett alternativ, utan att staden hela tiden försökt att agera utifrån den kunskap som funnits och det läge som varit vid den tidpunkten. Något som vi ser hade underlättat i arbetet med att minska smittspridningen är bättre tillgång till medicinsk kompetens, såväl i form av sjuksköterskekompetens som läkarkompetens, framför allt i de verksamheter där nära kontakt sker med individen. Detta är en fråga som bland annat behöver lösas mellan staden och regionen.

Staden har under pandemin arbetat för att upprätthålla sin verksamhet och då med särskilt fokus på den verksamhet som är prioriterad. Vi kan se att det finns en brist i den delen av stadens inriktning då det inte är tydligt definierat vad som är prioriterad verksamhet. Vad som faktiskt menas med att upprätthålla en verksamhet blir också en intressant fråga i sammanhanget. Givet det långa förlopp som krisen har fått har pandemin påverkat både kvalitet och långsiktig utveckling i många av stadens verksamheter. Staden behöver därför analysera och diskutera hur konsekvenserna av omställningen påverkat och påverkar kommunens arbete framöver.

Vi kan konstatera att stadens organisation har utgått från att det är ansvarsprincipen som ska gälla även under pandemin, och det finns ett stort decentraliserat ansvarstagande i organisationen med hög grad av tillit till chefer och medarbetare. Vi ser dock att det finns risker för målkonflikter mellan ansvarsprincipen och den mer



hierarkiskt styrda krisledningarna när krisen blir långvarig. Vi ser även risk för otydligheter i roller och ansvar. Detsamma gäller komplexiteten i stadens organisation gällande jämställda fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar, då de förstnämnda i vissa frågor ska agera styrande mot de sistnämnda. Förväntningar på roller och ansvar har inte klarats ut, vilket lett till onödig irritation och ställtider för att agera. I och med att kännedomen om dessa utmaningar kring att rollerna och styrningen är komplexa redan funnits borde kanske mer uppmärksamhet ha ägnats åt detta tidigt i krisen, och det är något som även bör hanteras inför kommande kriser.

Många intervjupersoner menar att den centrala krisledningen, under ledning av stadsdirektören, tagit kommando och styrt stadens krisarbete på ett tydligt sätt. Staden hade en beredskap och struktur för sin krisledning på plats innan pandemin slog till, även om ingen kunnat förbereda sig för hur krisen sedan faktiskt har utvecklats i form av en global pandemi med samhällsspridning av smittan. Enligt intervjuade chefer har stadens krisledningsstruktur varit tillräckligt tydlig, även om justeringar och anpassningar gjorts under vägen. På lokal nivå har även olika bedömningar gjorts om vilken typ av organisation som behövts för att leda i krisen.

Den centrala krisledningen har, via sina strukturer och sin organisation, samordnat och lett staden under krisen. Inom vissa delar har styrningen varit framgångsrik, exempelvis i form av en tydlig inriktning och lägesbilder, och fungerat bättre än inom andra delar, så som bemanningsfunktion, att fånga verksamhetsperspektivet och dokumentation av beslut.

Stockholms stad ingår i ett komplext samhällssystem och agerar inte som ensam aktör i krisen. Samverkan har varit och är en viktig del av pandemihanteringen och vi kan se att Stockholms stad har haft en aktiv roll i samverkan i Stockholms län och även till vissa delar nationellt. Stockholms stad är Sveriges största kommun och är ofta vägledande för andra kommuner genom sina beslut och ställningstaganden. Staden har tagit stort ansvar genom sitt agerande i materialfrågan och spelat en betydande roll för hela länet i den frågan. Frågan är dock om staden lagt för mycket fokus på samverkan och att hålla en gemensam linje, snarare än att agera mer proaktivt i den egna verksamheten.

De otydliga rollerna och ansvaren har lett till problem i styrningen under krisen. Eftersom styrningen till många delar handlat om kommunikation har det varit viktigt att veta vem som gör vad i kommunikationskedjan. Ibland har detta fungerat väl och styrningen har gett önskad effekt, exempelvis genom att staden konsekvent kommunicerat ut de beslutade inriktningarna med varje lägesrapportering. Likväl finns exempel där både kommunikation och styrning varit bristfällig, både genom att aktörer detaljstyrts och att styrningen varit för övergripande eller inträffat sent. Vi har också noterat att det finns behov av att stärka analysarbetet inom CKL, dels för att ta höjd för än värre scenarier, dels för att förbättra dokumentationen. Vi kan också konstatera att många chefer har visat stort ledarskap i krisen, samtidigt som det finns behov av att bli tydligare i förväntningar på dessa chefer från överordnad ledningsnivå.

Besluten som fattats både i staden och på nationell nivå under pandemin har påverkat arbetssätt och arbetsmiljö i stadens verksamheter. Staden har haft ett tydligt fokus på



sitt välfärdsuppdrag och att prioriterade verksamheter ska vara tillgängliga för kommuninvånarna – samtidigt som chefer och medarbetare i många verksamheter har tagit ett stort ansvar som i vissa fall upplevs ha gått ut över den egna hälsan. Vi har här kunnat konstatera att det finns variationer i hur man bedrivit arbetsmiljöarbetet, och frågan om staden i sin helhet kunnat värna arbetsmiljön går inte att besvara utifrån underlaget för denna utvärdering.

Staden har inom många verksamheter ställt om till distansarbete och arbetat via digitala verktyg. Över lag menar vi att denna omställning fungerat väl för de individer som arbetat på distans, samtidigt som det funnits tekniska utmaningar. Vi ser dock att staden som arbetsgivare hade kunnat ställa högre och tydligare krav på när och hur, samt att arbete hemifrån ska ske. Det finns också potential att arbeta på nya sätt genom digitaliseringen, snarare än att enbart använda tekniken för mötessyften. Exempelvis genom att utveckla digitala utbildningsplattformar, digitala pedagogiska verktyg i undervisningen eller nya tjänster och kommunikationsvägar till medborgarna.

9.3. Governos rekommendationer

När det gäller rekommendationer på kort sikt handlar de framför allt om att tydliggöra olika frågor, hantera ett antal kritiska problem samt att ställa om krisarbetet utifrån att krisen visat sig vara långvarig.

9.3.1. Inriktning

- ✦ Staden bör, givet att krisen visat sig vara långvarig och troligen kommer prägla stora delar av 2021, hitta ett förhållningssätt för detta. I detta ingår också att tydliggöra roller och ansvar mellan CKL och övriga aktörer samt på vilken nivå olika beslut ska fattas.

Förslag: CKL tar fram en plan för krishantering för 2021, som präglas av en hög beredskap men också en acceptabel servicenivå för hur verksamheterna ska bedrivas. Vi föreslår också att en definition av vad som utgör prioriterad verksamhet i olika lägen tas fram.

- ✦ Staden behöver se över analysarbetet i CKL för att säkra att scenarioarbetet täcker in värsta möjliga läge, att nationella beslut implementeras på rätt sätt i en kommunal kontext och att stadens egna beslut är välgrundade i analys och väldokumenterade. Givet krisens karaktär så ser vi också att staden bör överväga att inom vissa områden säkra mer långsiktig analys i funktionen. Detta får dock inte ske på bekostnad av den snabbhet som lyfts och uppskattats av många intervjupersoner – balansen måste hittas mellan snabb hantering och tillräckligt djup i analysen. Viktigt är att säkra att påverkan på verksamheten innefattas i analysen, så att inte enskilda individer kommer i kläm.

Förslag: En översyn bör göras av arbetet i CKL för att säkra god analysförmåga och verkställighet framåt på kort och lång sikt.



- ✦ Inom **förskolan** har vi i analysen visat på behov av att bistå de olika verksamheterna när de möter utmaningar kopplade till sjukdom och smittspridning.
Förslag: Se över hur tillgång till medicinsk kompetens säkras för förskoleverksamheten.
- ✦ I utvärderingen har frågan om **materialförsörjning** diskuterats, både hanteringen initialt och kopplat till logistikfunktionen. Denna fråga är komplex och fler perspektiv behöver inhämtas förutom de chefer som intervjuats i denna utvärdering.
Förslag: Dessa frågor inkluderas i pågående fördjupning inom äldreomsorgen.

9.3.2. Roller och ansvar

- ✦ Den otydlighet som uppfattas gällande fackförvaltningarnas roller kontra stadsdelsförvaltningarna behöver hanteras för ett effektivt samarbete i krisen framåt.
Förslag: Mot bakgrund i ansvarsprincipen och de behov som nu finns under krisen bör fackförvaltningarnas mandat, roll och ansvar ses över och därefter formuleras tydligt samt kommuniceras till alla berörda. I de fall fackförvaltningarna ges tydligt mandat att leda kommunövergripande frågor bör det också säkerställas att de har tillräcklig bemanning i form av resurser och rätt kompetens.
- ✦ Frågan om hur beslutsfattande ska fungera i en kris har aktualiserats under pandemin.
Förslag: I den fortsatta utvecklingen av krisorganisationen bör CKL, tillsammans med förvaltningarna, förtydliga gränslinjen mellan krisledningens beslut och beslut som är nödvändiga i den löpande förvaltningen under en kris. I detta ligger också att ta fram en modell eller vägledning för hantering i tveksamma fall.
- ✦ Det finns behov av att särskilt beskriva och förtydliga kommunikationsvägar och ansvarsfördelning när det gäller information, riktlinjer och beslut inom äldreomsorgen.
Förslag: Förtydliga ansvar och kommunikationsvägar inom äldreomsorgen. I detta bör ingå vilket ansvar som ligger på äldreförvaltningen och vad som ligger på stadsdelsförvaltningarna kopplat till beslut och riktlinjer från såväl staden som myndigheter. Det behöver också övervägas om kompetens inom äldreomsorgen behöver vara närmare kopplad till CKL. Här ser vi också behov av ett generellt förtydligande, som kan vara värdefullt när verksamheten återgår till ett normalt läge.
- ✦ Ett antal utmaningar har lyfts rörande MAS-funktionens roll och arbetssätt i staden, där vi ser att fördjupad kunskap behövs för att hitta lösningar. Framför allt handlar det om skillnader i arbetssätt och ansvar som kan påverka hanteringen av krisen i respektive stadsdelsförvaltning. Vi har bland annat pekat på behov av tydligare samverkan mellan MAS:ar för att dela erfarenheter och skapa förutsättningar för ett mer enhetligt arbetssätt och stöd. Vi har också lyft behovet av att det bör finnas ett tydligt ledarskap på äldreförvaltningen som också kan besluta i stadsövergripande frågor där fördelar finns av gemensamt förhållningssätt. Vissa verksamheter saknar också ett medicinskt bollplank (exempelvis förskola, hemtjänst), vilket behöver tillgodose. Vidare behöver det säkerställas att även den MAS som tillhör LSS-hälsan



och bistår i socialförvaltningens och stadsdelsförvaltningarnas verksamheter ingår i/har tillgång till jour/beredskap för att minska sårbarheten.

Förslag: Dessa aspekter bör dels belysas ytterligare i fördjupning inom äldreomsorgen, dels inkluderas i det uppdrag som lämnats i budgeten för 2021 till äldrenämnden om att utreda hur stadens hälso- och sjukvårdsorganisation kan stärkas i syfte att säkerställa likställighet och tillgång till likvärdig vård och omsorg. I den utredningen bör även hälso- och sjukvården inom LSS-verksamheten ingå.

9.3.3. Styrning och ledning

- ✦ Frågan om behovet av ett närvarande ledarskap har lyfts av många intervjupersoner, samtidigt som förväntan på detta inte är tydligt formulerad.
Förslag: Stadsdirektören bör tydliggöra vad ett närvarande ledarskap innebär (inklusive förväntningar), vilket bör illustreras på olika nivåer i verksamheten. För att genomföra detta bör en fördjupning ske kring hur ledarskapet har sett ut i krisen samt formulering av hur detta bör se ut framåt, utifrån stadens kontext och ledningsprinciper.
- ✦ En lösning behöver hittas gällande den belastning som krisen haft på stadens chefer, där många arbetat i stort sett dygnet runt sedan i mars.
Förslag: Ett förhållningssätt tas fram för hur chefer på olika nivåer kan avlastas och stödjas. Detta bör ske med koppling till det systematiska arbetsmiljöarbetet.

9.3.4. Arbetsätt

- ✦ Det har i vissa intervjuer beskrivits hur näringslivet i Stockholm påverkats, där en grupp som kan behöva särskilt stöd är småföretagare generellt (inte enbart de som ingår i besöksnäringen) och i synnerhet i utsatta områden. Gällande stadens lokala näringsliv har behov lyfts av att göra insatser för företagare som varit hårt drabbade av pandemin, och som kan ha svårigheter att navigera bland möjliga stöd.
Förslag: Staden bör genom Stockholm Business Region se över hur man kan stötta dessa individer med rådgivning kring olika stödformer samt annan vägledning för att undvika ekonomisk kris och i värsta fall konkurs. Här kan det finnas fördelar i ett samarbete med exempelvis länsstyrelsen, Region Stockholm och Tillväxtverket. Här ser vi också ytterligare behov för att säkra ett starkt företagande i Stockholms stad långsiktigt – där det kan behövas en analys av stadens samlade näringslivsarbete och stöd till näringslivet, utifrån strategisk inriktning, kommunikation och samverkan, både internt och externt.
- ✦ Vi har kunnat konstatera att det funnits otydligheter i stadens förhållningssätt kopplat till arbete hemifrån.
Förslag: Staden behöver göra en fördjupad granskning kring arbetet hemifrån och formulera inriktningen på en strategisk nivå. En vägledning bör också tas fram för chefer för att på ett bra sätt kunna leda på distans. Vägledningen bör också inkludera verktyg för detta



- ✦ De verksamheter som har fått ställa om till digitalt har, som tidigare beskrivits, fått föra dialog med individer på en rad olika sätt, där verktyg har fått väljas utifrån vad respektive individ besitter.

Förslag: En enklare vägledning tas fram kring när olika verktyg kan och bör användas, där också en checklista för basal informationsklassning inkluderas.

Dessa rekommendationer har lämnats över till sekretariatet under arbetets gång för vidare analys och hantering i staden, som en viktig del i det löpande lärandet.

9.4. Governos förslag till fördjupningsområden

En viktig del av processutvärdering har varit att ta fram förslag på områden för fördjupning inom staden. Utifrån utvärderingens bredd och omfattning har det inte varit möjligt att utvärdera samtliga verksamheter på djupet. I stället har det ingått att löpande ställa frågor samt konstatera behov kring olika fördjupningsområden för fortsatt utredning under 2021 och eventuella åtgärder på längre sikt, för att hantera kommande kriser eller som en del i ordinarie verksamhetsutveckling.

En fördjupning har redan initierats kring äldreomsorgen med målet att ge staden en ökad förståelse för hur Covid-19-pandemin har hanterats inom äldreomsorgen och vilka förutsättningar som fanns att hantera pandemin.

Ett område som lyfts för mer omfattande fördjupning är kring de stadsdelar som idag innehåller utsatta områden. Som beskrivits tidigare fanns det tidigt en diskussion om smittspridning i Järva-området. Flera intervjupersoner har lyft värdet av att titta på hur just dessa områden (framför allt stadsdelsförvaltningarna Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Skärholmen) har påverkats av pandemin och hur hanteringen har skett. Exempel på frågor som bör ingå i en fördjupning är dels generella frågor som information och kommunikation, dels påverkan på skola och förskola (barn som hålls hemma), civilsamhället, det lokala näringslivet (fokus småföretagare), ovilja att nyttja hemtjänst eller flytta in på särskilt boende med mera. Denna fördjupning är beslutad att genomföra och kommer ske inledningsvis under 2021.

Frågan om närvarande ledarskap har lyfts som en rekommendation på kort sikt, men givet att det finns ett antal tolkningar och att pandemin prövat ledarskapet i stor utsträckning ser vi att det vore värdefullt med en fördjupning där stadens chefer också får reflektera på begreppet och ladda det med sina tolkningar och erfarenheter. Vi tror också att detta kan vara en diskussion kring ledarskapet i staden i stort – hur får man ihop helheten i ledarskapet utifrån både mer klassiska krav på chefskap i offentlig sektor och även ett närvarande, adaptivt och kanske till och med innovativt ledarskap? Denna fördjupning är beslutad att genomföra och kommer ske inledningsvis under 2021.

Ett närliggande område för fördjupning om socialtjänstens område och då särskilt kring socialt utsatta individer och hur staden arbetat för att värna dessa individer i pandemin. Det kan handla om vuxna med exempelvis psykisk sjukdom, funktionsnedsättning eller beroendeproblematik, men även om barn som på olika sätt far illa. Här behöver



konsekvenserna av stadens beslut för olika grupper kartläggas, för att få inspel kring hur hanteringen skulle ha kunnat förbättras samt om det finns behov av insatser efter krisen.

Gymnasieskola, grundskola och förskola har ställt om i stor utsträckning under pandemin – både i form av distansundervisning (och nyttjandet av digitala verktyg/digital pedagogik), men även för att klara upprätthållande av verksamhet och hantera frånvaro bland personalen. Här menar vi att det kan finnas ett värde i att lyfta fler perspektiv än de chefers vi intervjuat på utbildningsförvaltningen, exempelvis chefer på andra nivåer i form av rektorer, förskolechefer med flera samt medarbetare. Ett viktigt område är här att få inspel till verksamhetsutveckling, exempel kring digital pedagogik inom gymnasieskolan och påverkan på pedagogiken vid stor andel utevistelse inom förskolan. Här kan både enkäter till ett större antal chefer och medarbetare på olika nivåer vara en lämplig metod, men också fokusgrupper.

Vi ser också det som relevant att studera effekterna av ansvarsfördelning mellan staden och myndigheterna, framför allt ansvarsgränsen mot regionen när det gäller frågor inom vård och omsorg men också gentemot de statliga myndigheterna. Syftet med denna fördjupning är att klargöra ansvaret inom områden där det funnits dilemman i hanteringen av pandemin.

Vi har relaterat till stadens arbetssätt under pandemin beskrivit den stora omställning som gjort gällande arbete hemifrån och nya digitala arbetssätt. Här är vår bedömning att det finns behov av att fördjupa analysen kring hur den digitala omställningen har sett ut, för att både effektivisera de interna arbetssätten, och även utifrån ökad kvalitet och effektivitet i förhållande till invånarna. Vilka områden är den personliga kontakten fortsatt avgörande och var skulle ett digitalt eller robotiserat förfarande vara lämpligt? Vilka kommunikationsverktyg för digitala möten bör användas som både är säkra och användarvänliga? Utifrån dessa behov bör stadens nuvarande IT-miljö i form av system och tjänster analyseras, så att denna möjliggör en positiv utveckling.

9.5. Avslutande reflektioner

Efter att ha genomfört denna utvärdering av krisens tidiga faser kan konstateras att mycket positiv utveckling har skett under hanteringen av krisen. De vi intervjuat har vittnat om stor omställning och samarbete mellan individer och personer som tidigare inte mötts – för att nu möta en gemensam fiende i pandemin. Chefer och medarbetare har klivit fram på ett mycket positivt sätt, och många har gjort allt för att räcka till för uppgiften.

Men det är också uppenbart att de områden som tidigare haft brister nu fått ljuset på sig och att bristerna i vissa fall upplevs ha gjorts krisen värre, inte minst inom äldreomsorgen och den ansvarsfördelning som finns i relation till regionen. Frågorna kring detta fördjupas inom utvärderingen av äldreomsorgen. För staden handlar det nu om att genom ett förbättrat analysarbete sätta sig i förarsätet för utvecklingen, där nationella och regionala myndigheters råd och beslut utgör en viktig men inte allenarådande del i beslutsfattandet.



Avslutningsvis vill vi också lyfta fram det positiva i att krisen accelererat utvecklingen inom många områden – inte minst det digitala – och det finns nu ett momentum i att ta till vara denna utveckling i formandet av nästa generations offentliga sektor.



Bilaga 1 – Intervjupersoner och exempel på intervjuguide

Stadsledningskontoret

Alexandra Göransson	Biträdande stadsdirektör
Andreas Nordström	IT-direktör
Anita Lidberg	Personaldirektör
Catharina Gyllencreutz	Stadsadvokat
Erica Lawesson	Kommunikationsdirektör
Fredrik Alfredsson	Säkerhetsdirektör
Jonas Lauri	Biträdande avdelningschef
Magdalena Bosson	Stadsdirektör
Sebastian Tabrizzi	Säkerhetsstrateg
Ted Ell	Projektledare
Veronica Carstorp Wolgast	F.d. biträdande enhetschef

Stadsdelsförvaltningar

Anders Carstorp	Stadsdelsdirektör, Enskede-Årsta-Vantör
Ann-Christin Jenvén	Stadsdelsdirektör, Södermalm
Fredrik Jurdell	Socialdirektör och f.d. stadsdelsdirektör, Spånga-Tensta
Gunilla Davidsson	Stadsdelsdirektör, Hägersten-Älvsjö
Lisa Kinnari	Stadsdelsdirektör, Bromma
Maria Laxvik	Stadsdelsdirektör, Skarpnäck
Patrik Åhnberg	Stadsdelsdirektör, Skärholmen



Fackförvaltningar

Eva Broström	Avdelningschef förskola, Utbildningsförvaltningen
Gunilla Ekstrand	F.d. avdelningschef, Socialförvaltningen
Åsa Hellström	Enhetschef/Verksamhetschef, LSS-hälsan Socialförvaltningen
Gunilla Glantz	Trafikdirektör, Trafikkontoret
Karina Uddén	Arbetsmarknadsdirektör, Arbetsmarknadsförvaltningen
Lee Orbersson	Grundskoledirektör, Utbildningsförvaltningen
Lena Holmdahl	Utbildningsdirektör, Utbildningsförvaltningen
Patric Rylander	Äldredirektör, Äldreförvaltningen
Robert Olsson	Kulturdirektör, Kulturförvaltningen

Bolag

Caroline Strand	VD, Visit Stockholm AB
Krister Schultz	vice VD, Stockholm Stadshus AB
Staffan Ingvarsson	VD, Stockholm Business Region

Externa aktörer

Christoffer Bernsköld	Enhetschef, Region Stockholm
Elisabeth Höglund	Avtalshandläggare, Region Stockholm
Ola Slettenmark	Samordningschef, SSR
Åsa Ryding	Samhällsbyggnadsdirektör, Länsstyrelsen



Exempel på intervjuguide processutvärdering av Covid-19- pandemin

Inledning

- ✦ Kort presentation av uppdraget
- ✦ Presentation av Governo/intervjuande konsult
- ✦ Presentation av intervjupersonen

Pandemins påverkan

- ✦ Beskriv kortfattat hur pandemin påverkade verksamheten (övergripande, exempel på områden).
 - Äldreomsorg (boenden och hemtjänst)
 - Förskolan
 - Stadsmiljö
 - Socialtjänst
 - Central administration
- ✦ Upplevde du att ni kunde upprätthålla ordinarie verksamhet? Varför/varför inte?

Inriktning

- ✦ Vilka styrdokument upplever du var styrande/stöttande i krisen – från stadsledningskontoret, egna styrdokument eller från andra aktörer?
- ✦ Hur skulle du beskriva stadens inriktning i krisen – övergripande?
- ✦ Hur påverkades din förvaltnings/ditt bolags inriktning utifrån denna?
- ✦ Vilka beslut togs under krisen som påverkade verksamheten – centralt och på din förvaltning?
- ✦ Vilka perspektiv har varit vägledande för krisen?
- ✦ Fanns det beslut som borde ha tagits men som inte togs? Beslut som inte fattades i rätt tid? Ge gärna exempel!

Organisation

- ✦ Hur såg organisationens beredskap ut inför pandemin? Roller och ansvar?
- ✦ Hur upplever du att roller och ansvar fungerat?
- ✦ Hur såg förutsättningarna ut för att leda organisationen?
- ✦ Vilken samverkan har skett:
 - Med aktörer inom staden? (SLK, äldreförvaltningen, utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen m.fl.)
 - Med externa aktörer?
 - Har ny samverkan skett och inom vilka områden i sådana fall?



✦ Hur har denna samverkan fungerat?

- Styrkor och svagheter?
- Finns det exempel på aktörer som ni borde ha samverka mer med?

Styrning

✦ Hur har styrningen sett ut utifrån styrdokument, beslut etc.?

- Från stadsledningskontoret/central krisledning till förvaltningen/bolaget?
- Från förvaltnings-/bolagsledningen till verksamheten?

✦ På vilka organisatoriska nivåer har styrningen ägt rum?

✦ Hur har återkoppling skett från verksamheten och förvaltningen/bolaget till stadsledningskontoret, exempelvis gällande behov och erfarenheter?

✦ Har styrningen fungerat ändamålsenligt? Hade du önskat mer eller mindre styrning/stöd i olika frågor – och i så fall vad?

Arbetsätt

✦ Hur har arbetsätten påverkats under pandemin?

- Beskriv ev. förändringar och/eller innovationer som uppstått.
- Beskriv hur den digitala omställningen skett.

✦ Finns det förändrade arbetsätt som du tror kan komma att kvarstå även efter att pandemin är över?

- Hur har ni tagit tillvara lärandet?

✦ Hur har ni arbetat med att involvera invånaren i krishantering?

Avslutning

✦ Är det något mer du vill tillägga?

✦ Dokument att ta del av?

✦ Möjlighet att återkomma med kompletterande frågor?

✦ Tack för idag!



Bilaga 2 – Dokument

Folkhälsomyndigheten, Information till förskola, grundskola och gymnasier om covid-19, 2020-12-07. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/information-till-skola-och-forskola-om-den-nya-sjukdomen-covid-19/>. (Hämtad 2020-12-21)

Stockholms stad, Information, Erfarenheter inom krisledning under coronapandemin i Stockholm stad, från mars månad och framåt, 2020-04-22.

Stockholms stad, Nämndernas rapportering tertial 2, 2020.

Stockholms stad, Nämnder och bolagsstyrelser 2019-01-28. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/namnder-och-bolagsstyrelser/>. (Hämtad 2020-12-21)

Stockholm stad, Säkerhetsprogram 2020–2023.

Stockholms stad, Organisation, 2020-06-18. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/organisation/> (Hämtad 2020-12-21)

Stockholms stad, PM, Sammanställningar över rekommendationer, avrådan, uppdrag och beslut på nationell, regional och kommunal nivå maa covid-19, 2020-09-25.

Stockholms stad, Övergripande lägesbilder med anledning av covid-19, mars-september 2020.

Kommunallagen (SFS 2017:725)

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

Krisledningshandbok för den centrala krisledningsstaben

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