

PM Rotel I (Dnr KS 2022/235)

Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan av Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inklusive utvärderingssekretariatets PM, bilaga 1 och bilaga 2 till promemorian, godkänns.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin skulle utvärderas. Utvärderingen har skett i flera steg. Ett antal delrapporter har redan beslutats i kommunstyrelsen och här presenteras en summering av viktiga slutsatser och rekommendationer i en slutrapport. Det övergripande syftet med det stadsövergripande utvärderingsarbetet har varit att skapa lärande och utveckling, både för kris och för kvalitetsförbättringar i vardagen.

För att säkra oberoende och objektivitet har de olika delutvärderingarna genomförts av externa parter, Försvårshögskolan samt managementkonsultbolaget Governo AB. För genomförandet av denna slutrapport har Governo AB upphandlats. Slutrapporten bygger på de tidigare delrapporter som tagits fram, ytterligare ett antal intervjuer samt utvärderingar som stadens förvaltningar och bolag har gjort.

Syftet med utvärderingen har varit att skapa lärande och utveckling i stadens verksamhet. Många av de rekommendationer som tidigare presenterats i delutvärderingarna är omhändertagna på olika nivåer inom staden.

Utifrån de slutsatser som dragits i genomförda utvärderingar och fördjupade analyser pekar Governo, i slutrapporten, slutligen på ett antal rekommendationer som skulle vara särskilt nyttiga för staden att utveckla framåt. Utöver dem finns ett stort antal rekommendationer i de tidigare genomförda utvärderingarna och fördjupande analyserna.

För att samordna stadens utvärdering av hanteringen av covid-19-pandemin inrättades ett särskilt utvärderingssekretariat av stadsdirektören Utvärderingssekretariatet har i ett PM redogjort för sekretariatets synpunkter och reflektioner på rapporten, bilaga 1.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Beslutet att utvärdera stadens hantering av covid-19-pandemin i flera steg med delrapporter har underlättat ett kontinuerligt lärande och utveckling under de två år som pandemin pågått. Många av de rekommendationer som framkommit i delutvärderingarna är omhändertagna på olika nivåer inom staden. Exempelvis har en översyn av stadens krisorganisation gjorts, en plan för äldreomsorgens utveckling har utarbetats och åtgärder har vidtagits för att stödja både näringsliv och kultur- och idrottssektorn.

Jag konstaterar att slutrapportens bedömning är att staden har lyckats hantera pandemin på ett under förutsättningarna fullt acceptabelt sätt. Samtidigt finns det en del brister som vi fortsatt kommer att dra lärdom av. Syftet med utvärderingen har också varit att skapa just lärande och utveckling. Det är av yttersta vikt att det arbetet fortsätter och att resultaten från utvärderingarna kommuniceras och fortsatt utvecklas inom stadens organisation.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan av Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inklusive utvärderingssekretariatets PM, bilaga 1 och bilaga 2 till promemorian, godkänns.

Stockholm den 6 april 2022

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilagor

1. Utvärderingssekretariatets PM – Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin
2. Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin, Governo AB

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att staden ska tillsätta en oberoende kommission för att utvärdera stadens arbete under pandemin.
2. Att föreliggande rapport behandlas av kommunfullmäktige för att säkerställa en öppen och transparent debatt.
3. Att därutöver anföras:

Vi anser fortfarande att staden ska genomföra en oberoende utvärdering av pandemin. En utvärdering gjort av forskare och experter med syfte att staden ska få en bättre beredskap, en stärkt äldreomsorg och minskad segregation. Den utvärdering som den politiska majoriteten ensidigt, utan brett parlamentariskt stöd, drivit igenom rymmer stora och systematiska pro-

blem och kommer inte bidra till att staden bättre möter framtida kriser. Vi anser därför att staden ska göra om och göra rätt. Grundprincipen behöver vara att den som själv granskas ska ha ett minimalt inflytande över vem som granskar och vad som granskas.

Det har varit uppenbart under granskningens gång att frågor som borde ha utvärderats inte har fallit inom uppdraget för utvärderingen. Ett sådant exempel är hur staden samverkat, eller inte samverkat, med privat upphandlad verksamhet inom välfärdssektorn. Denna viktiga fråga har avförts från utredningens uppdrag och därmed inte granskats alls. Detta trots att den statliga coronakommissionen konstaterade att en fragmentiserad organisation varit ett av de stora problemen inom äldreomsorgen under pandemin.

Till detta kan läggas att metodiken i utvärderingen så gott som uteslutande handlat om intervjuer med chefer i stadens egna verksamheter. Vi tycker att respondenterna bidragit med många viktiga erfarenheter men saknar i så gott som alla fall synpunkter från exempelvis brukare, fackliga organisationer och personal. Vi saknar också kvantitativa analyser och tydliga tidslinjer för hur beslut fattades i förhållande till den information staden hade vid olika tidpunkter. Syftet beskrivs inledningsvis som ”att ge en god bild av hur stadens verksamhet hanterat covid-19 pandemin”. Frågorna som ställts i utvärderingen är av redogörande karaktär och det saknas ett problematiserande perspektiv som skulle ge en djupare analys, vilket hänger ihop med brist av invånar-, medarbetar-, och brukarperspektiv. Med det underlag som finns, och den beställning som gjordes, vad kan man egentligen dra för slutsatser?

På samma tema finns det anledning att vara kritisk till att slutrapporten är en metautvärdering. Eftersom delrapporterna genomförts på ett sådant sätt att otillräcklig fakta genererats är det ganska intetsägande att dra slutsatser om stadens hantering av pandemin utifrån en metaundersökning. Vi menar att det underlag som krävs för att på riktigt dra lärdomar från pandemin och därigenom kunna utveckla stadens arbete med krishantering inte har samlats in än.

Vidare är det högst anmärkningsvärt att inte en jämställdhetsanalys har gjorts utifrån pandemins konsekvenser. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar bland annat att den ekonomiska ojämställdheten har förvärrats och flertalet rapporter visar på en ökad social utsatthet för kvinnor och barn. Egna slutsatser är enkla att dra, som att de kvinnodominerade sektorerna, äldre- och barnsomsorgen, drabbats hårt utifrån smittspridning och ett ansträngt läge i en redan pressad arbetssituation. Därtill finns det mycket som tyder på att den psykiska ohälsan hos barn har ökat under åren, och den sociala isoleringen lett till att våldsutsatta kvinnor och barn haft svårare att få hjälp på grund av färre fysiska myndighetskontakter. I dessa avseenden bidrar dessvärre inte utvärderingen med kunskap då detta inte varit fokus för rapporterna.

Med detta sagt finns det ändå några viktiga slutsatser att ta med sig från rapporten och som staden bör arbeta vidare med.

Utvärderingen visar att stadens organisation har haft utmaningar under krisen när det gäller stadsdelsförvaltningarnas ansvar för verksamheten och fackförvaltningarnas samordningsansvar. Slutrapporten konstaterar att det inför kommande kriser är viktigt att i ett tidigt skede identifiera verksamhetsområden som i samband med en kris kan behöva behandlas och beslutas mer centralt för att säkerställa ett effektivt och likvärdigt genomslag. Här behöver staden fortsatt göra mer för att ha en bättre beredskap inför kommande kriser.

Trots den höga initiala personalfrånvaron i äldreomsorgen och direktiv om att överbemannas skedde inte detta. Konsekvenserna var betydande, både för brukare och för personal. Utebliven överbemannas kan också ha inneburit en ökad smittspridning. I flera fall har det konstaterats att otillräckligt med personal gjorde det svårt att bedriva kohortvård vilket i sin tur ökade smittspridningen. Det handlar delvis om en kultur att generellt hålla nere kostnader och klara budget. Här gjorde stadens ledning alltför lite för att bemanna upp och avvisade tvärtom flera yrkanden om ökade anslag, vilket ytterligare spädde på osäkerheten om den politiska ambitionen att anslå tillräckligt med resurser.

Det som framkommer under rubriken *Konsekvenser för verksamheterna* är en tydlig indikation på den sociala skuld som byggts upp under pandemin. Med detta avses de stora sociala behov som uppkommit på grund av inställda insatser och uteblivna verksamheter. Vi efterfrå-

gar dock en djupare analys av vilken omfattning dessa konsekvenser har och vad det faktiskt innebär för så väl den enskilda individen som för staden. Det går förstås att förstå som Go-verno skriver; att det krävs en längre tidsram. Därför vill vi se att ett sådant arbete genast startar. De brister som blottlagts i och med pandemin måste fungera som ett underlag för hur staden ska prioritera sina resurser framöver.

Slutrapporten redovisar när ett urval av beslut fattades men det saknas helt analys av vilka förutsättningar verksamheterna hade för att faktiskt anpassa sig efter rådande rekommendationer. Vi efterlyser en mer detaljerad analys av om exempelvis skolan hade förutsättningar att genomföra rådet att hålla avstånd i skollokalerna. Vi vet redan att många skolor är trångbodda, fick skolorna de resurser som krävdes för att anpassa lokaler och undervisning för att klara av kravet på social distans? Vilken påverkan har anpassningarna haft för medarbetarna och hur har dialogen mellan olika chefsnivåer sett ut under processen? Samma resonemang kan appliceras på i princip alla verksamhetsområden men det är framför allt viktigt att analysera hur det sett ut i kärnverksamheterna.

Vi kan nu gemensamt konstatera att äldreomsorgen var en av de verksamheter som drabbades hårdast under pandemin. Som tidigare konstaterat är det under all kritik att privata utförare inte ingått i uppföljningen då äldreomsorgen till stor del drivs i just privat regi. Det borde också undersökas om staden kunde ha använt krisklausuler i syfte att följa upp och säkerställa ett fungerande smittskyddsarbete med privata utförare inom äldreomsorgen.

I slutrapporten beskrivs att idéer snabbt kunde omsättas i praktiken, något vi konstaterar är en värderande slutsats. Folkhälsomyndigheten konstaterade att det fanns flera tecken på att det pågick allmän smittspridning i Stockholm i början av mars, trots det dröjde det till mitten av april innan staden ställde krav på att särskilda team som enbart hanterade personer med bekräftad eller misstänkt smitta skulle inrättas i den privata hemtjänsten. I vissa sammanhang är en dryg månad att betrakta som snabbt beslutsfattande. Om det var det under en pandemi med tusentals dödsfall som konsekvens är det inte en självklar slutsats för de flesta av oss.

Vidare menar slutrapporten att stadens påverkansmöjlighet på smittspridningen ska anses som begränsad, något vi inte håller med om. Vi efterlyser även en analys av samarbetet med regionen, vars smittskyddsläkare till syvende och sist har ansvar för smittspridningen enligt Smittskyddslagen (2014:168). Mot bakgrund av kritiken från granskningar av exempelvis IVO borde utvärderingen gjort djupare granskningar och lagt fram tydligare rekommendationer.

Under rubriken *Staden har arbetat för att stödja näringslivet* nämns inte kulturen alls, det är tråkigt att kulturen blivit åsidosatt både i denna rapport och i stadens övergripande sätt att hantera näringslivets utmaningar under pandemin. I synnerhet som kulturen i just Stockholm både är en betydande del av och motor för näringslivet. Delar av kulturen, till skillnad från exempelvis hotell och restaurang, var periodvis tvungna att stänga helt. Insatserna från staten var stora men med tanke på att en betydande andel av det svenska kulturlivet har sin hemvist i Stockholm så var stadens insats i stort sett försumbar, även om kulturförvaltningen gjorde en viktig insats med de begränsade medel de hade.

Sammantaget är det ändå uppenbart att det funnits betydande brister i stadens arbete under pandemin och att det är bara genom att synliggöra dessa och adressera dem som staden kan hantera kommande kriser bättre.

Vår grundläggande kritik handlar om att:

1. Stockholms stad hade för dålig beredskap och agerade för sent för att skaffa tillräckligt med skyddsutrustning. En organisation baserad på upphandling och just-in-time-leveranser skadade allvarligt stadens förmåga. Stockholm behöver kraftfullt förstärka den egna beredskapen och den egna rådigheten över verksamheten.
2. Stockholms stad, och andra offentliga institutioner, var initialt i alltför stor utsträckning blinda för de fatala konsekvenser som en segregerad stad innebar för smittspridningen. Trots varningar avstod staden under en månads tid från insatser i de områden där trångboddhet innebar hög smittspridning. Region Stockholm agerade än värre och avrådde aktivt från insatser vilket i sin tur bidrog till stadens passivitet.

Stockholm behöver långsiktigt motverka trångboddhet och segregation. Just nu förs motsatt politik.

3. Stockholms stad misslyckades med att skydda de äldre. Överdödligheten var, vilket framgick av Coronakommissionens delbetänkande, störst i Stockholm. I andra regioner med hög samhällsspridning klarade man bättre att skydda de mest utsatta. Beslutet om kohortvård fattades för sent och försvårades av en omfattande privatisering av verksamheten. I Coronakommissionens rapport framgår det att bidragande orsaker till stor smittspridning i omsorgen bland annat var bristande medicinsk kompetens, otrygga anställningar och ett splittrat huvudmannaskap. Stockholm är dessvärre värst i alla dessa delar.

Vår stad har flest otrygga anställningar och när risken för en pandemi precis blivit känd beslutade den grönbå majoriteten att ta bort kraven på fler trygga anställningar i förfrågningsunderlagen för hemtjänsten.

Stockholm är enda regionen där hemsjukvården inte är kommunaliserad (efter motstånd från högerpartier i Stockholms län) vilket direkt bidragit till sämre medicinsk kompetens.

Vår uppfattning kvarstår: det finns ett behov av att ta lärdom av stadens arbete under pandemin. Stockholms stad borde därför beslutat om en oberoende utvärdering utan skygglappar och utan att bevaka det egna intresset främst. Staden behöver därför nu initiera en mer oberoende granskning av de områden där staden misslyckades som mest. I frånvaro av en sådan har vi mest att lära av den statliga kommissionen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) och Rashid Mohammed (V) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Covid-19-pandemin är en av de mer omfattande påfrestningar som har drabbat världen, och inte minst Sverige, i modern tid. För Stockholms stad har pandemin påverkat en stor del av kommunens verksamhetsområden. Särskilt äldreomsorg, skola, förskola, kultur samt verksamheter för personer med funktionsnedsättning har drabbats, men även andra delar av kommunens verksamheter liksom kommunala bolag har på olika sätt påverkats. Pandemin har ställt höga krav på stadens krishanteringsförmåga samt på verksamheternas omställnings- och anpassningsförmåga.

Den kunskap som kommit fram genom de utvärderingar och uppföljningar som gjorts om hur staden i sina olika delar har hanterat pandemin är omfattande. Många rekommendationer har lämnats i de olika delrapporterna. Slutrapporten innehåller en summering av de viktigaste slutsatserna och rekommendationer från tidigare rapporter. Rapporten innehåller också en övergripande beskrivning av pandemins händelseförlopp och dess konsekvenser för staden under perioden januari 2020 till och med den 9 februari 2022 då de flesta restriktioner avvecklats.

Governo anser i sin avslutande analys i rapporten att det är svårt att i efterhand utvärdera stadens hantering av en kris som covid-19-pandemin eftersom det på förhand inte finns objektiva mål eller kriterier att bedöma resultat mot. Governo bedömer därför att det rimligaste sättet är att utgå från de egna ambitionerna i form av stadsdirektörens inriktning för att hantera pandemin. Governos slutsats är att staden har lyckats följa dessa inriktningar på ett rimligt sätt. Den punkt där det funnits en mer substantiell avvikelse är att begränsa smittspridningen. Med tanke på att Stockholmsregionen tidigt konstaterades ha en allmän smittspridning ser Governo att staden inte haft någon reell möjlighet att påverka denna inriktning. Även om staden har vidtagit ett stort antal åtgärder för att begränsa smittspridningen har det varit svårt att urskilja dess effekter.

Det finns dock ett antal perspektiv som, i lite olika varianter, återkommer i flera utvärderingar. Några av de viktigaste slutsatserna som framkommit i genomförda utvärderingar och uppföljningar presenteras i rapporten och här nedan.

Den centrala krisledningen etablerades men följde inte planen, något som Försvvarshögskolan konstaterar. Krisledningshandboken byggde till stor del på lärdomar från den senaste krisen som var terrordådet på Drottninggatan, en kris som var helt olik pandemin till sin karaktär.

En annan slutsats är att Stockholms stad har varit en viktig och kraftfull aktör inom stockholmsregionens krishantering. Inte minst när det gäller inrättandet av materialförsörjningsfunktionen som möjliggjorde en ökad tillgång till skyddsutrustning, både för stadens egna behov men även för andra aktörer inom länet.

I flera av utvärderingarna framkommer en upplevelse av otydlighet i stadens organisation. Det gäller ansvarsförhållandet mellan fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar men även en otydlighet för övriga organisationen vad gäller den centrala krisledningens roll.

Flera stadsdelsförvaltningar har upplevt att beslut och styrsignaler från den centrala krisledningen har kommit sent och brutit i förankring. Det har därmed varit svårt att hinna förbereda införande av vissa restriktioner. Från den centrala krisled-

ningens sida konstaterar man att information från andra myndigheter ofta har kommit med väldigt kort varsel, vilket har försvårat framförhållning.

Pandemin har haft stor påverkan på arbetssituationen och arbetsmiljön för medarbetare inom staden. Under perioder har sjukfrånvaron varit mycket hög liksom arbetsbelastningen, särskilt inom äldreomsorgen. Bristen på skyddsutrustning under den initiala fasen innebar en stor oro och stress bland medarbetare. Riktlinjer för hur och när skyddsutrustning skulle användas ändrades allteftersom kunskapen om viruset ökade, vilket också bidrog till en osäkerhet hos medarbetare.

Pandemin har, framförallt inom omsorgen, ställt krav på kompetens att hantera smittsamma sjukdomar liksom förmåga att snabbt ta till sig ny kunskap. Det framkom tidigt att det fanns brister i hälso- och sjukvårdskompetens.

Pandemin har påskyndat användningen av digitala arbetssätt men också inneburit utmaningar, både vad gäller kompetens och teknik.

Utifrån de slutsatser som dragits i genomförda utvärderingar och fördjupade analyser pekar Governo, i slutrapporten, slutligen på ett antal rekommendationer som skulle vara särskilt nyttiga för staden att utveckla framåt. Utöver dem finns ett stort antal rekommendationer i de tidigare genomförda utvärderingarna och fördjupande analyserna.

För att samordna stadens utvärdering av hanteringen av covid-19-pandemin inrättades ett särskilt utvärderingssekretariat av stadsdirektören. Utvärderingssekretariatet har i ett PM redogjort för sekretariatets synpunkter och reflektioner på rapporten, bilaga 1.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 mars 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att den omfattande utvärdering som gjorts av stadens hantering av covid-19-pandemin är mycket värdefull för utveckling av såväl krishantering som kvalitetsutveckling i vardagen. Tillsammans med övriga utvärderingar som gjorts av andra aktörer, till exempel Coronakommissionen, Region Stockholm och inspektionen för vård och omsorg ger den en bra helhetsbild som belyser arbetet från olika perspektiv.

Stadsledningskontoret anser att beslutet att utvärdera i flera steg med delrapporter har underlättat ett kontinuerligt lärande och utveckling under de två år som pandemin pågick. Många av de rekommendationer som framkommit i delutvärderingarna är omhändertagna på olika nivåer inom staden. Exempelvis så har en översyn av stadens krisorganisation gjorts, en plan för äldreomsorgens utveckling har utarbetats, åtgärder har vidtagits för att stödja näringslivet och samverkan med Region Stockholm har fortsatt att utvecklas. Alla stadens nämnder och bolagsstyrelser har uppdrag i budget 2022 att fortsätta att dra lärdom av och använda egna och stadens samlade utvärderingar av de effekter som pandemin har haft för stadens verksamheter med stockholmarna i fokus. Då syftet med utvärderingen har varit att skapa lärande och utveckling är det av yttersta vikt att arbetet fortsätter. Resultaten från utvärderingarna måste kommuniceras i stadens organisation. Åtgärder för att hantera rekommendationer behöver ske

i linjeorganisationen. Vissa insatser kan göras centralt i staden medan andra insatser lämpligen kan genomföras på förvaltnings- och bolagsnivå.

Vikten av samverkan är en annan faktor som lyfts fram i rapporten. Stadsledningskontoret kan inte nog poängtera hur viktigt det är med samverkan, oavsett vardag eller kris. Samverkan och samarbete, både internt inom staden och externt med andra parter, är avgörande för att klara en så omfattande kris som pandemin.

I utvärderingen har både förtjänster och brister lyfts fram. Även om fokus ligger på att förbättra de brister som har identifierats så kan staden även känna en stolthet över mycket som har fungerat bra. Trots oro, hög sjukfrånvaro och hög arbetsbelastning under en lång tid så har chefer och medarbetare gjort ett fantastiskt jobb med tanke på de förutsättningar som funnits.

Governo gör bedömningen att staden har lyckats hantera pandemin på ett under förutsättningarna fullt acceptabelt sätt. De resonerar kring frågan hur mycket en enskild kommun har kunnat påverka smittspridningen och bedömer att inte ens landets största kommun kunde ha förhindrat den allmänna smittspridningen. Det den enskilda kommunen har kunnat göra är att genom en god krishantering begränsa pandemins följdverkningar för befolkningen. Governo bedömer att i Stockholms stads fall så tyder iakttagelserna på att organisationen klarat detta, men att det givetvis har funnits brister och gjorts misstag som det finnas anledning att lära av.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att anmälan av Slutrapport – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inklusive utvärderingssekreterariatets PM godkänns.