

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

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 i denna slutrapport presenteras en summering av viktiga slutsatser och rekommendationer som delrapporterna presenterat. Det övergripande syftet med det stadsövergripande utvärderingsarbetet har varit att skapa lärande och utveckling. Både för kris och för kvalitetsförbättringar i vardagen.

För att samordna stadens utvärdering av hanteringen av covid-19-pandemin inrättades ett särskilt utvärderingssekretariat av stadsdirektören. Sekretariatet har letts av Anna Hadenius, miljödirektör i Stockholms stad. I sekretariatet ingick även Lotte Lindgren och Kerstin Sandström, stadsledningskontoret, samt Jacob Landin, SISAB.

För att säkra oberoende och objektivitet har de olika delutvärderingarna genomförts av Försvarshögskolan samt av managementkonsultbolaget Governo AB. Rapporterna bygger på information som har samlats in via intervjuer samt dokumentstudier.

För genomförandet av denna slutrapport har Governo AB upphandlats. Rapporten bygger på de tidigare delrapporter som tagits fram, ytterligare ett antal intervjuer samt utvärderingar som stadens förvaltningar gjort. Resultatet med slutsatser och föreslagna rekommendationer från Governo redovisas i en rapport som bifogas detta PM.

De delrapporter som tagits fram beskrivs nedan.

Stabsutvärdering

Utvärderingen genomfördes av Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet på Försvarshögskolan (FHS). Den studerar hur Stockholms stads centrala krisledning (CKL) fungerat under pandemin. Med hjälp av insamlad empiri och genomförd analys av ett antal tematiska områden samt tillgänglig forskning identifierade FHS ett antal styrkor och utmaningar och gav staden rekommendationer för fortsatt arbete.

Processutvärdering

Utvärderingen studerar hur stadens inriktning, organisation och styrning hanterats under pandemin. Utvärderingen bygger på intervjuer med ett antal chefer och nyckelpersoner som varit delaktiga i krisledningsarbetet på olika sätt samt på analys av relevant dokumentation.

Fördjupad analys av äldreomsorg

Utvärderingen studerar hur krishanteringen har fungerat inom äldreomsorgen och beskriver den stora omställning som har behövt göras under pandemin. Rapporten bygger på ett stort antal intervjuer med chefer och medarbetare och fokus ligger på vård- och omsorgsboenden och hemtjänst inom såväl stadens egen regi som privat regi.

Fördjupad analys av ledarskap

Analysen studerar hur chefers ledarskap har fungerat under pandemin. Syftet är att bidra till ett lärande för framtiden och ett underlag för att stärka chefers ledarskap i kris och i vardag. Empiriinsamlingen har skett genom dokumentstudier och intervjuer med chefer på olika nivåer och i olika verksamheter. Analysen har utgått från befintlig forskning och beprövad erfarenhet.

Fördjupad analys av utsatta områden

Rapporten studerar orsaker till och konsekvenser av att smittspridningen i början av pandemin var högre i stadsdelsområdena Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta. Analysen bygger dels på slutsatser från forskningsrapporter, dels på intervjuer med anställda i staden samt med föreningar och trossamfund.

Lärdomar från verksamheter för barn och unga

Rapporten syftar till att synliggöra hur ett antal verksamheter för barn och ungdomar inom staden har ställt om sitt arbete under pandemin och vilka lärdomar de har dragit. Underlaget bygger på intervjuer med personal inom 13 olika verksamheter som har bidragit med sina egna berättelser om hur de har hanterat omställningen under krisen.

Sammanfattning av Governos slutrapport

Rapporten innehåller 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.

Stockholms stad är en stor organisation med ett diversifierat och komplext uppdrag. Att hantera en så omfattande och långvarig kris som pandemin har varit en minst sagt utmanande uppgift. Den kunskap som kommit fram genom de utvärderingar och uppföljningar som gjorts om hur staden i sina olika delar har hanterat pandemin är omfattande och varierad. Governo ser dock att det finns ett antal perspektiv som, i lite olika varianter, återkommer i flera utvärderingar. De viktigaste slutsatserna som framkommit i genomförda utvärderingar och uppföljningar presenteras i rapporten. Några av dessa är:

Krisplanering och krisorganisation

Den centrala krisledningen etablerades men följde inte planen, något som Försvvarshögskolan konstaterar i stabsutvärderingen. Krisledningshandboken byggde till stor del på 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 och även en otydlighet för övriga organisationen vad gäller den centrala krisledningens roll.

Information- och kommunikationshantering

En utmaning har varit det stora informationsflödet. Trots det stora inflödet av information så upplevs det inte alltid att informationen är relevant utifrån mottagarens behov. Flera stadsdelsförvaltningar har upplevt att beslut och styrsignaler från den centrala krisledningen har kommit sent och brustit i förankring. Det har därmed varit svårt att hinna förbereda införande av vissa restriktioner. Från den centrala krisledningens sida konstaterar man att information från andra myndigheter ofta har kommit med väldigt kort varsel, vilket har försvårat framförhållning.

En viktig inriktning för staden har varit att förstärka expertmyndigheternas beslut och riktlinjer. Genom det arbetet har staden upplevt att myndigheterna inte alltid haft tillräcklig kunskap om en kommuns verksamheter och förutsättningar.

Ledarskapet under krisen

En kris som covid-19-pandemin ställer höga krav på chefer. Ledarskapet bedöms ha varit extremt viktigt för att skapa förståelse och engagemang för arbetsuppgifterna, men också för att skapa trygghet och lugn bland medarbetarna. Av utvärderingarna ges en samlad bild av att det närvarande ledarskapet har varit en framgångsfaktor för att klara av hanteringen av pandemin. Att som chef vara nära personalen är viktigt för att kunna stödja, engagera och hjälpa.

Det finns chefer som upplevt en brist på stöd och avlastning under krisen. Stöd har behövts för prioriteringar, delegering och återhämtning.

Medarbetarperspektivet under krisen

Pandemin har haft stor påverkan på arbetssituationen och arbetsmiljön för medarbetare inom staden. Under perioder har sjukfrånvaron varit väldigt hög liksom arbetsbelastningen, särskilt inom äldreomsorgen. Bristen på skyddsutrustning under den första tiden 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 påskyndat användningen av digitala arbetssätt men också inneburit utmaningar, både vad gäller kompetens och teknik.

Upprätthålla verksamheterna

En viktig inriktning för staden har varit att upprätthålla prioriterad verksamhet, liksom att anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge. Flera utvärderingar visar att staden i huvudsak har kunnat anpassa sina olika verksamheter under pandemin. Samtidigt finns det verksamheter som påverkats kraftigt som till exempel äldreomsorg, socialtjänst och utbildning. Det finns också verksamheter som helt har fått stänga som till exempel Stadsteatern, Stockholmsmässan och Stockholm Globe Arena Fastigheter.

Under pandemins olika vågor har frånvaron bland medarbetare periodvis varit väldigt hög på grund av sjukdom, vård av barn och oro. Frågor om bemanning och att säkerställa tillräckligt med

resurser i verksamheterna har därför varit centrala. Uppmaningar att överbemanna har inte alltid följts i verksamheterna.

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. Särskilt gällande basala hygienrutiner, rutiner gällande smittsamma sjukdomar och användning av skyddsutrustning.

Governo konstaterar att det är svårt att i efterhand utvärdera en organisations krishantering eftersom det sällan finns några objektiva mål eller kriterier att bedöma resultat mot. Governo anser därför att det rimligaste sättet är att utgå från stadens egna ambitioner i form av stadsdirektörens inriktning för att hantera pandemin. Den har i huvudsak varit:

- Begränsa smittspridningen, särskilt fokus på riskgrupper
- Upprätthålla 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.
- Verka för att underlätta vaccination för alla invånare.

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 deras effekter.

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

Governo avslutar sin omfattande utvärdering med att dra slutsatsen att Stockholms stad lyckats hantera pandemikrisen på ett under förutsättningarna fullt acceptabelt sätt. Governo resonerar också

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 de iakttagelser som gjorts på att organisationen klarat detta, men att det givetvis har funnits brister och gjorts misstag som det finns anledning att lära av.

Sekretariatets synpunkter

Att utvärdera en kris som har pågått i närmare två år och påverkat så många delar av samhället och stadens verksamheter är i sig en utmaning. När krisen blir vardag finns risk att man tappar krisperspektivet. När vi utvärderar och tittar tillbaka är det viktigt att också påminna sig om att en stor utveckling har skett under perioden. Inte minst när det gäller kunskap om covid-19-viruset och dess smittspridning. De beslut som fattades initialt togs utifrån en helt annan kunskapsnivå än den som finns idag. När vi tittar på slutsatser och rekommendationer behöver vi också fråga oss vad som är rimligt att uppnå under en så omfattande kris som pandemin har inneburit. Det skulle sannolikt inte vara möjligt att gå igenom denna kris utan konsekvenser för invånare, brukare, medarbetare, näringsliv m.fl. Dessutom är det svårt att i dagsläget fullt ut se konsekvenserna av pandemin och av de insatser och restriktioner som har genomförts såväl på nationell, regional och stadens nivå.

Det övergripande syftet med stadens utvärderingsarbete har varit att skapa lärande och verksamhetsutveckling såväl i kris som i vardag. Att genomföra utvärderingen i flera steg har möjliggjort ett tidigt lärande och bidragit till att åtgärder har kunnat vidtas allt eftersom. Som exempel kan nämnas att stadens krisorganisation har setts över och att en ny krishandledningsplan tagits fram. Planen ska dessutom kunna kommuniceras för att öka förståelsen för krisorganisationen, vilket inte varit möjligt tidigare på grund av sekretess. Planering för att stödja förvaltningar och bolag i krisplanering och övningar pågår.

En plan för hur äldreomsorgen ska utvecklas framåt "Färdplan äldreomsorg" har tagits fram där slutsatser från stadens utvärdering samt slutsatser från nationella utredningar tas omhand. Staden har anställt en läkarstrateg och diskussion med Region Stockholm om att utveckla samverkan kring hälso- och sjukvårdsinsatser på vård- och omsorgsboenden pågår. Inom äldreomsorgen finns nu ett ökat fokus på lämplig nivå för bemanning samt hur grundläggande kunskaper ska säkerställas.

Varje delrapport som staden tagit fram, likväl som Coronakommissionen och andra utvärderingar som gjorts, har presenterat ett stort antal rekommendationer och förbättringsförslag. Många förslag berör stadens krishanterings- och beredskapsförmåga. Att skapa en flexibel organisation som snabbt kan hantera nya kriser är naturligtvis angeläget. Ingen kris är den andra lik, men övning och erfarenhet från tidigare kriser skapar en större förmåga och förståelse för hanteringen av en kris.

Pandemin har satt fokus på vikten av samverkan och samarbete. Internt inom staden, mellan förvaltningar och bolag, finns många exempel på hur samarbeten har utvecklats och hur viktigt det har varit för att lösa svårigheter under krisen. Exempel som kan nämnas är inrättandet av materialfunktionen för skyddsutrustning som dessutom fick stor betydelse för hela Stockholmsregionen. Stadens engagemang inom samverkan Stockholmsregionen (SSR) har också uppmärksamats som något viktigt för hela regionen. Samverkan med Region Stockholm har successivt utvecklats till exempel när det gäller vaccinationsarbetet samt avseende hälso- och sjukvårdsfrågorna på vård- och omsorgsboenden.

De flesta av stadens verksamheter måste fungera även i en allvarlig kris. När de vanliga arbetssätten inte fungerar längre på grund av restriktioner och åtgärder för att förhindra smittspridning så ställs höga krav på chefer och medarbetare att hitta nya sätt att arbeta. Rapporterna ger många exempel på hur utveckling har skett. Många lärdomar har gjorts som innebär att nya arbetssätt också kommer att implementeras och fortsätta även efter pandemin. Det gäller inte minst den digitala utvecklingen. Många verksamheter har hittat nya sätt att möta sina målgrupper. Flera verksamheter berättar att de genom digitala möten och aktiviteter lyckats nå nya individer. Möjligheten att nå fler Stockholmare ökar med fler alternativa metoder för kontakt och möten. Utvärderingen visar på en stor omställningsförmåga, flexibilitet och innovationskraft hos chefer och medarbetare. Något som är viktigt att ta tillvara framåt.

En liten del av stadens medarbetare har kunnat arbeta hemifrån under lång tid. För många har det varit positivt och underlättat "livspusslet" medan andra har upplevt det svårare. Nu sker en successiv återgång till mer fysisk närvaro på arbetsplatsen. Det gäller att hitta en balans som tar vara på de fördelar som finns med respektive arbetssätt.

Utvärderingssekretariatet kan konstatera att stadens chefer och medarbetare har gjort ett enormt arbete under de två år som pandemin pågått. Många har fått arbeta mer än ordinarie arbetstid och under större press under lång tid. Arbetsmiljön har i vissa verksamheter varit kritisk under perioder och sjukfrånvaron hög. Men den insats som chefer och medarbetare på alla nivåer har gjort har varit avgörande för det arbete som har varit nödvändigt för att klara krisen.

Utvärderingen av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin avslutas med denna rapport. De utvärderingar och uppföljningar som staden har gjort av arbetet med att hantera pandemin ska ses tillsammans med utvärderingar som andra parter har gjort, till exempel Coronakommissionen, Region Stockholm, inspektionen för vård och omsorg (IVO) och även andra kommuner. Tillsammans ger dessa en god helhetsbild som belyser krishanteringsarbetet från olika perspektiv.

Syftet med den stadsövergripande utvärderingen har varit att skapa lärande och utveckling. Det är därför viktigt att staden som organisation, men även att enskilda chefer och medarbetare, tillgodogör sig de rekommendationer och förbättringsområden som kommit fram. Arbetet med att implementera rekommendationerna och vidta åtgärder för kvalitetshöjningar behöver ske i linjeorganisationen och även tillsammans i staden genom dialog och öppenhet. Vissa frågor behöver hanteras på en stadsövergripande nivå medan andra hanteras på förvaltnings- och bolagsnivå eller direkt i verksamheter. Rekommendationerna tas lämpligen om hand i ordinarie styrning- och uppföljningsprocesser.

Alla konsekvenser som pandemin fått eller kommer att få är inte kända ännu. Sannolikt kan effekter av till exempel tillfälligt stängda verksamheter eller fjärrundervisning visa sig på längre sikt. Likaså kan vi komma att få se konsekvenser av pandemin som inte har med stadens agerande att göra, men som likväl kan påverka stadens verksamheter och invånare. Det är därför viktigt att förvaltningar och bolag noga följer utvecklingen inom sina verksamhetsområden och har en nära dialog med sina målgrupper.

Bilaga

Slutrapport – Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin, Governo AB.