

PM Rotel I (Dnr KS 2020/729)

Processutvärdering av stadens hantering av Covid-19

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stadens hantering av Covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg, och inledas med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, i enlighet med vad som anförs i promemorian.
2. Stadsdirektören ska upphandla och utse externa och oberoende utvärderare för processutvärdering med stöd av ett stadsövergripande sekretariat.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Sedan den 11 mars 2020 är det nya Coronavirusets spridning klassat som en pandemi av världshälsoorganisationen WHO. Staden har bevakat frågan sedan de första rapporterna om viruset kom från staden Wuhan i Kina i början av året. I början av februari inleddes en mer systematisk omvärldsbevakning och regional samverkan initierades i frågan. Särskilda beredskapshöjande åtgärder inleddes i stadens verksamheter under slutet av februari och i början av mars övergick stadens samordning av hanteringen från en stabsorganisation inom säkerhetsenheten till stadens centrala krisledning (CKL). CKL har vid ärendets framskrivning varit aktiverad i drygt två och en halv månad.

Den pågående situationen är den första krisen i modern tid som staden hanterat i ett utdraget scenario som sträcker sig över flera månader. Det är också en kris som särskiljer sig från andra i det att samtliga stadens verksamheter påverkas och flertalet av stadens verksamheter står i centrum för krisens stora utmaningar. Krisen har många dimensioner och omfattar i stort sett hela samhället; Utöver folkhälsoperspektivet täcker den även in stora effekter på samhällsekonomin.

Varje krishantering vid händelser där stadens krisledning aktiverats ska i enlighet med stadens säkerhetsprogram, som fastställts av kommunfullmäktige, utvärderas. Föreliggande ärende fastställer övergripande inriktning för hur staden tar sig an denna utvärdering.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Den pågående situationen är den första krisen i modern tid som staden hanterat i ett utdraget scenario som sträcker sig över flera månader. Det är också en kris som påverkar hela staden och dess verksamheter. Som stad har vi haft och har en central roll i arbetet med att hindra smittspridningen och flera verksamheter har gjort stora ansträngningar i situationer som varit väldigt svåra att förutse. Krisledningsnämnden aktiverades den 19 mars 2020 och har fattat ett tjugotal beslut inom loppet av några månader. Situationen har krävt att staden agerar i ett mycket allvarligt läge.

Till skillnad från konventionella krisutvärderingar kan inte denna utvärdering vänta tills krisen är över, istället kommer den att ske i flera steg och över tid. Inför en eventuell andra våg i höst är lärdomar och erfarenheter från de senaste månaderna avgörande och behöver tas omhand och omsättas i handling och fortsatt beredskapsplanering. Att redan nu påbörja en utvärdering kan möjliggöra avgörande utveckling av stadens arbete som bidrar till att staden står ännu bättre rustad framöver.

Som första steg vill vi därför besluta om att en processutvärdering sker av det inledande skedet vad gäller både central hantering och krisledning, hantering i ett urval av särskilt berörda verksamheter samt samverkan med externa aktörer.

Redan i det första steget behöver en oberoende grupp, med stöd av experter och akademi, titta på de verksamheter som har ett direkt ansvar för liv och hälsa däribland äldreomsorgen, socialtjänsten och stödet till personer enligt Lagen om stöd och service. I den fortsatta processen ska givetvis fördjupade analyser göras av ytterligare verksamhetsområden eller insatser.

Utvärderingsbehoven i coronakrisens spår är och kommer att vara omfattande. Det gäller både på nationell, regional och kommunal nivå. En samlad slututvärdering sker när krisen är över och ska göra att staden står ännu bättre rustad inför framtiden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stadens hantering av Covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg, och inledas med en processutvärdering av de första månadernas krishantering, i enlighet med vad som anförs i promemorian.
2. Stadsdirektören ska upphandla och utse externa och oberoende utvärderare för processutvärdering med stöd av ett stadsövergripande sekretariat.

Stockholm den 17 juni 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Jan Valeskog och Kadir Kasirga (båda S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis bifalla föreliggande förslag
2. Att uppdra åt kommunstyrelsen att utse en oberoende kommission med uppgift att utvärdera stadens arbete avseende att begränsa smittspridning inom äldreomsorgen och utsatta områden.
3. Att därutöver anföra följande

Det är välkommet att stadsledningskontoret initierar en utvärdering av stadens arbete. I många avseenden har staden hanterat coronakrisen på ett till synes rimligt och bra sätt. I huvudsak framstår arbetet inom stadsledningskontoret och inom många verksamhetsområden som väl fungerande. Avseende exempelvis skola, förskola och socialtjänst finns det anledning att tro att staden agerat bra och ändamålsenligt. Med detta sagt delar vi dock stadsledningskontorets uppfattning att stadens verksamhet alltid kan bli bättre och att det finns ett stort värde i att löpande försöka lära sig av de erfarenheter som görs under en krishantering som den vi just går igenom. Så skedde efter terrordådet den 7 april 2017 och det gav värdefulla erfarenheter till stadens fortsatta arbete. Vi stöder således i denna del förslaget om en processutvärdering enligt föreslagen modell.

Avseende två områden har Stockholms stad emellertid inte svarat upp mot vad vi kan förvänta oss av en väl fungerande verksamhet.

Den omfattande smittspridningen inom äldreomsorgen är ett uppenbart misslyckande som drabbat alltför många äldre stockholmare. Överdödligheten på Stockholms äldreboenden är enligt en granskning av SVT 100 procent jämfört med motsvarande period förra året och därmed betydligt högre än i andra omkringliggande regioner som också haft stor smittspridning.

Likaså är den omfattande smittspridningen inom utsatta bostadsområden ett uppenbart misslyckande. Risken att dö i covid-19 är fortfarande dubbelt så hög på Järvaområdet som i exempelvis Bromma.

I båda dessa avseenden finns det bakomliggande socioekonomiska förutsättningar som bidragande orsaker. Men det är också uppenbart att stadens politiska beslut både på kort och på lång sikt påverkat att så många drabbats av pandemin.

Det som hände inom äldreomsorgen och i utsatta områden i Stockholms stad våren 2020 får aldrig hända igen. Därför föreslår vi att en oberoende kommission får i uppdrag att granska stadens arbete avseende dessa båda områden.

Stadsledningskontoret hävdar i det tjänsteutlåtande som ligger till grund för ärendet att utvärderingen ska vara oberoende. Det är en välkommen intention men riskerar med rätta att ifrågasättas då samma organ som ska granskas då också är de som formulerar uppdraget, definierar omfattningen och betalar räkningen för granskningsarbetet.

Därför bör en oberoende kommission med företrädare för akademi, profession, intresseorganisationer och allmänföreträdare med stort allmänt förtroende ges i uppdrag att utvärdera stadens arbete avseende äldreomsorg och insatser i utsatta områden.

Vi tror att mycket av stadens tillkortakommanden handlar om exempelvis sparkrav på äldreomsorgen, osäkra anställningsförhållanden och senfärdighet när det gäller att fatta politiska beslut. Med detta sagt anser vi ändå att kommissionen ska ges ett brett mandat med stor frihetsgrad att avgöra vad som behöver granskas rörande stadens och andra aktörers arbete.

Vi anser det viktigt att kommissionens arbete inte bara avgränsas till stadens arbete. Såväl när det gäller äldreomsorgen som insatser i utsatta områden finns det starka indikationer på att såväl regionens som statens insatser bidragit till att smittspridningen inte kunnat stoppas tillräckligt snabbt. Frågeställningar som kan vara relevanta är exempelvis om Smittskydd

Stockholm tillräckligt snabbt agerade angående smittspridning i utsatta områden och om Socialstyrelsen i relevant grad fördelat skyddsutrustning till äldreomsorgen. En sådan granskning förtar inte det faktum att staden kunde och borde ha gjort mer men bidrar till en mer rättvisande bild och behov av förbättringar i samverkan mellan olika samhällsinstitutioner.

Just nu pågår en diskussion nationellt om hur utvärderingen av statens hantering av coronapandemin ska genomföras. Syftet är uppenbart att uppnå bred politisk enighet om hur utvärderingen ska gå till. Vi hade förväntat oss att en liknande process skulle ske i Stockholms stad. Det har inte skett och det förvånar oss. Vi beklagar att det inte funnits ett intresse av att skapa en bred politisk enighet i denna fråga.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Jan Valeskog, Kadir Kasirga och Karin Gustafsson (alla S) och Rashid Mohammed och Torun Boucher (båda V) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Sedan den 11 mars 2020 är det nya Coronavirusets spridning klassat som en pandemi av världshälsoorganisationen WHO. Staden har bevakat frågan sedan de första rapporterna om viruset kom från staden Wuhan i Kina i början av året. I början av februari inleddes en mer systematisk omvärldsbevakning och regional samverkan initierades i frågan. Särskilda beredskapshöjande åtgärder inleddes i stadens verksamheter under slutet av februari och i början av mars övergick stadens samordning av hanteringen från en stabsorganisation inom säkerhetsenheten till stadens centrala krisledning (CKL). CKL har vid ärendets framskrivning varit aktiverad i drygt två och en halv månad.

Den pågående situationen är den första krisen i modern tid som staden hanterat i ett utdraget scenario som sträcker sig över flera månader. Det är också en kris som särskiljer sig från andra i det att samtliga stadens verksamheter påverkas och flertalet av stadens verksamheter står i centrum för krisens stora utmaningar. Krisen har många dimensioner och omfattar i stort sett hela samhället; Utöver folkhälsoperspektivet täcker den även in stora effekter på samhällsekonomin.

Varje krishantering vid händelser där stadens krisledning aktiverats ska i enlighet med stadens säkerhetsprogram, som fastställts av kommunfullmäktige, utvärderas. Föreliggande ärende fastställer övergripande inriktning för hur staden tar sig an denna utvärdering.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt stadens säkerhetsprogram ska stadens krishantering vara snabb, tillräcklig och uthållig när en oönskad händelse inträffar. I situationer som bedöms kräva centrala prioriteringar av resurser och en central inriktning ska hanteringen samordnas av stadens centrala krisledning.

Stadsledningskontoret förutser att utvärderingsbehoven i Coronakrisens spår är omfattande och att krav på utvärdering både kommer av interna önskemål om lärande och utveckling i verksamheten men också av förväntningar från omvärlden.

De åtgärder som vidtagits för att förhindra smittspridningen har fått stora effekter på samhället i stort och på invånarnas levnadsvanor, ekonomi och välmående. Kommunerna har en central roll i hanteringen av den pågående situationen med ansvar för flertalet verksamheter där pandemin i hög grad påverkar människors liv och vardag samt en hög andel samhällsviktig verksamhet. Krisen har på olika sätt testat stadens krishanteringsförmåga och uthållighet. När staden utvärderar hanteringen av pandemin anser stadsledningskontoret att fokus bör vara på beredskap och krishantering på alla nivåer med syftet att lära vad som kan förbättras i stadens arbete inför att liknande situationer uppstår, men också identifiera och belysa framgångsfaktorer som ska beaktas vid framtida extraordinära händelser.

Staden har löpande under pandemin och i egenskap av lärande organisation förstärkt eller förändrat arbetssätt och rutiner i syfte att motverka smittspridning och påverkan på verksamheterna. Vidare har förvaltningar och bolag inför sommaren och hösten genomfört förnyad beredskapsplanering utifrån gjorda erfarenheter. Allt i syfte att vara redo att möta

olika tänkbara scenarios kopplat till den fortsatta utvecklingen av coronaviruset och sjukdomen covid-19.

Ofta sker utvärdering av en kris när krissituationen är över. I fallet med den pågående krisen ser stadsledningskontoret flera skäl till att utvärdering påbörjas redan under händelsens gång, att den sker i flera steg och har utgångspunkt i specifika frågeställningar och inom flera olika verksamhetsområden. I en situation när det inte finns ett slutdatum för krisen och där den redan pågått under en lång tid är det viktigt att lärdomar dras och erfarenheter tidigt samlas ihop för att den fortsatta hanteringen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt i en ständigt föränderlig och osäker situation. Det kan heller inte uteslutas att nya pandemier kan uppstå igen och erfarenheter och lärdomar från händelsen behöver tas omhand och omsättas i handling och fortsatt beredskapsplanering.

Stadsledningskontoret föreslår att utvärderingen sker i olika faser som kan sorteras både utifrån tidsperspektiv men också på olika utvärderingsområden baserade på de mest angelägna utvärderingsbehoven i de olika faserna av krisen. Det övergripande syftet med utvärderingen är lärande och tillgodogörande av förbättringsområden för den fortsatta hanteringen och för framtiden.

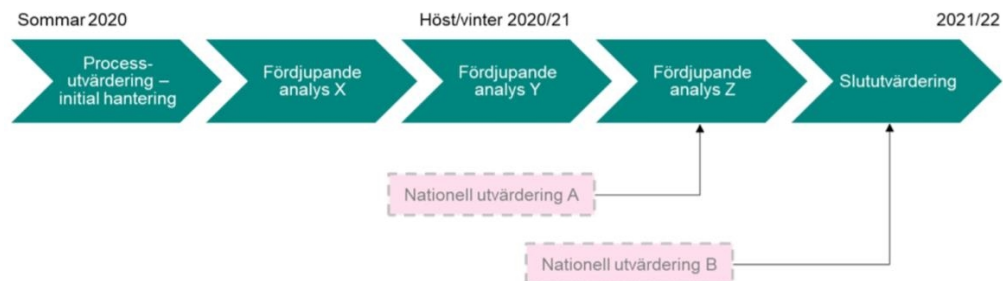
Stadsledningskontoret vill särskilt poängtera vikten av att utvärderingen präglas av oberoende och objektivitet. Samtliga delmoment i den samlade utvärderingen genomförs därför av externt upphandlade leverantörer eller i samarbete med akademien.

Stadsledningskontoret föreslår som första steg en processutvärdering av det inledande skedet. Processutvärderingen tar sin utgångspunkt i några specifika utvärderingsområden som inkluderar både central hantering och krisledning, hantering i ett urval av särskilt berörda verksamheter samt samverkan med externa aktörer.

Fokus för första fasens utvärdering föreslås inkludera krisledningsorganisationens arbete i det inledande skedet. På verksamhetsnivå föreslås fokus främst vara på verksamheter i omsorgen, men även andra verksamhetsområden där det inledande skedet har satt prägel på hanteringen av krisen bör komma ifråga. Stadsledningskontoret ser att en processutvärdering av det inledande skedet behövs för att ge värdefull kunskap för hantering under pågående händelse.

I kommande fas ser stadsledningskontoret att fokus bör vara fördjupningsanalyser utifrån särskilda teman och de mest påtagliga behoven av lärande och utveckling som bland annat identifierats i steg ett. Hanteringen av särskilt utsatta områden samt materialförsörjningen bör, som några exempel, bli föremål för fördjupad analys. Även externa utvärderingar och analyser samt behov som kan komma att uppstå under händelsens gång kan föranleda behov av ytterligare fördjupningsanalyser.

En samlad slututvärdering sker när krisen är över. Krisen, och däribland kommunernas roll i hanteringen, kommer att analyseras och utvärderas från flera håll, såväl nationellt som regionalt och lokalt, en lång tid framöver. Stadsledningskontoret välkomnar att detta görs och ser fram emot att bidra till dessa samt ta intryck från andra aktörers analyser och bedömningar till den samlade slututvärderingen.



Figur 1. Illustration av utvärderingens olika steg

För att stödja de externa resurser som kommer genomföra den samlade utvärderingen i krisens spår föreslår stadsledningskontoret att ett särskilt utvärderingssekretariat utses och bemannas med personer som inte varit direkt delaktiga i krishantering.

Stadsledningskontoret föreslår att resultat från utvärderingens olika steg löpande redovisas för den politiska ledningen och att den samlade slututvärderingen tas upp som ett ärende i kommunstyrelsen.

Stadsledningskontoret föreslår att stadens hantering av Covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg och inledas med en processutvärdering av de första månadernas krishantering i enlighet med vad som anförs i detta tjänsteutlåtande.