

PM Rotel I (Dnr KS 2021/298)

Utvärdering av stadens hantering av covid-19-pandemin: Process- och stabsutvärderingar

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan av utvärdering av stadens hantering av covid-19-pandemin godkänns.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av Covid-19-pandemin ska utvärderas. Utvärderingen ska ske i flera steg och i detta ärende redovisas två inledande utvärderingar. En processutvärdering har gjorts av den första tidens krishantering i staden. Dessutom har en särskild utvärdering gjorts av centrala krisledningens (CKL) arbete i det inledande skedet. Perioden som avses är februari-september 2020. Processutvärderingen har genomförts av Governo AB.

Utvärderingen av den centrala krisledningen har genomförts av Försvarshögskolan.

Försvarshögskolan (FHS) har studerat stadens centrala krisledning (CKL) och hur den har fungerat under krisen. Utvärderingen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer med personer som ingår i CKL samt politiker tillhörande stadens krisledningsnämnd (KLN). Utvärderingen visar på ett antal styrkor. Exempelvis lyfts att det inom staden visats prov på mod och handlingskraft, ett tillitsfullt ledarskap har präglat CKL, staden har tagit ett stort ansvar inom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) samt att CKL kontinuerligt gett information till de förtroendevalda.

Några av de utmaningar som Försvarshögskolan lyft fram har delats in i tre kategorier; *strukturella*, *organisatoriska* och *operativa*. De *strukturella* avser CKL:s arbetssätt. Inledningsvis saknades en tydlig målbeskrivning för CKL:s syfte, mandat och ansvar vilket kan ha bidragit till otydliga gränssytor mellan CKL:s och respektive bolags och förvaltningars ordinarie verksamhetsansvar. Vidare upplevdes att den stabsstruktur och det arbetssätt som krisledningshandboken anger för CKL i stort har varit anpassad efter den förra krisen – erfarenheterna från terrorattentatet på Drottninggatan.

Försvarshögskolan framhåller avseende de *organisatoriska* utmaningarna att det saknades en plan för säkerhetsenhetens roll inför och under en kris. Initialt byggde säkerhetsenheten upp en egen struktur och arbetssätt. När sedan CKL aktiverades var säkerhetsenhetens struktur och arbetssätt inte helt samspelt med CKL, vilket medförde en del effektivitetsförluster. De *operativa* utmaningarna handlar främst om delvis otydliga syften och processer för vissa arbetsmoment och delvis bristande bemanning inom vissa stabsfunktioner.

Managementkonsultföretaget Governo AB har genomfört processutvärderingen som tar sin utgångspunkt i hur stadens inriktning, organisation och styrning

hanterats. Governo AB drar bland annat slutsatsen att staden har haft en tydlig, känd och kommunicerad inriktning under pandemin. Inriktningen har bidragit till stadens genomförandekraft och har haft effekt på de beslut som fattats. Det finns dock ett behov av att utveckla stadens struktur för beslutsfattande i en kris.

Governo AB framhåller att staden har vidtagit många åtgärder för att minska smittspridningen och ställt om både verksamhet, lokaler och arbetssätt. Governo AB gör bedömningen att en bättre tillgång till medicinsk kompetens, såväl sköterskesom läarkompetens på olika nivåer i verksamheterna, hade underlättat arbetet framförallt i de verksamheter där nära kontakt sker med individen. Governo AB menar att det finns risk för målkonflikter mellan ansvarsprincipen och den mer hierarkiskt styrda krisledningen när krisen blir långvarig. Även när det gäller kommunikation och kommunikationsvägar har processutvärderingen identifierat en otydlighet när det gäller ansvar mellan förvaltningar.

Överlag har omställningen till hemarbete fungerat väl men Governo AB menar att staden som arbetsgivare hade kunnat ställa högre och tydligare krav på när och hur, samt att arbete hemifrån ska ske.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan av utvärdering av stadens hantering av covid-19-pandemin godkänns.

Stockholm den 14 april 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilagor

1. Utvärderingssekretariatets PM om process- och stabsutvärderingar
2. Stabsutvärdering, Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen (4 februari – 1 september 2020), Governo AB
3. Processutvärdering, Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars-30 september 2020, Försvarshögskolan

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) och borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att ärendet redovisas till kommunfullmäktige för beslut
2. Att kommunfullmäktiges partier skapar en gemensam beredningsgrupp för att säkerställa att lärdomarna som kommer till uttryck i utvärderingarna leder till förslag som är brett förankrade i Stockholms stad
3. Att därutöver anföra

Tacksamhet till stadens medarbetare på alla nivåer

Båda utvärderingarna visar ur flera aspekter det enorma arbete som stadens medarbetare gjort. Det har i grunden funnits, och finns fortfarande, en betydande stolthet inför att efter bästa förmåga både bekämpa smittspridning och samtidigt klara av att upprätthålla de viktiga samhällsfunktioner som dagligen förbättrar stockholmarnas liv.

Rapporterna gestaltar väl denna grundläggande inställning och vi är som medborgare och förtroendevalda i grunden tacksamma för detta arbete som utförts av tiotusentals anställda i staden.

En oberoende granskning stärker tilltron

När kommunstyrelsen (KS 2020-06-17 §27) beslutade att låta utvärdera stadens arbete under pandemin ansåg Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Feministiskt Initiativ att kommunstyrelsen borde utse en oberoende kommission med uppgift att särskilt utvärdera stadens arbete avseende att begränsa smittspridning inom äldreomsorgen och utsatta områden.

Partierna välkomnade att en utvärdering initierades och konstaterade att det finns ett stort värde i att löpande försöka lära sig av de erfarenheter som en krishantering innebär.

Däremot framförde vi då kritik mot att utvärderingen inte skulle ha samma oberoende som en extern kommission haft. Vi konstaterade då att det faktum att samma organ som ska granskas också är de som formulerar uppdraget, definierar omfattningen och betalar räkningen för granskningsarbetet riskerar innebära ett bristande förtroende.

Vår kritik i denna grundläggande fråga vidhåller vi. Vi tycker oss också se att flera väsentliga frågeställningar inte varit aktuella i de uppdrag som givits till utvärderingarna, något som vi berör nedan.

Med detta sagt tycker vi att det finns flera viktiga erfarenheter och kunskaper att hämta från utvärderingarna av stadens arbete under pandemin.

Både lärande och ansvarsutkrävande behövs

Utvärderingarnas uttalade syfte är att bidra till en lärande organisation och att förbättra stadens arbete såväl under pågående som framtida kriser. Vi är övertygade om att utvärderingarna kommer bidra till det och beklagar att varken den politiska majoriteten eller stadsledningskontoret valt att ta ställning eller ens reflektera över slutsatserna. Det ger ett intryck av en politisk ovilja att förbättra och utveckla stadens arbete. Något som utvärderingarna i flera fall visar ett tydligt behov av.

Även om den politiska majoriteten inte velat se den dimensionen så bidrar också utvärderingarna till viss del till att bringa klarhet i stadens arbete. Granskningarna gör det mer möjligt att värdera handlingar och utkräva ansvar för både framgångar och brister. Det är välkommet även om väsentliga delar utelämnats. Det är vår starka övertygelse att dessa måste granskas vidare i det fortsatta arbetet.

Utvärderingarna baseras huvudsakligen på intervjuer och dokumentstudier. I detta skede förstår vi metodvalet men vi är också övertygade om att det för att skapa en bild som inte bara är representativ utifrån perspektivet av insiders i stadens högsta förvaltningsledning, så behöver kommande studier vidgas. Vi saknar, och anser att det i flera delar av dessa utvärderingar hade varit rimligt att inkludera, exempelvis perspektiv från arbetstagarorganisationer.

Vi konstaterar att såväl Försvarshögskolan som Governo påtalar brister i dokumentation som försvårar utvärderingen. Här finns uppenbart lärdomar att dra till framtida kriser och

noterar särskilt vikten av att alla inblandade för personlig logg. Vi har samtidigt förståelse för att en kris som pågår under lång tid blir svårare att dokumentera än en kort och intensiv dito.

Stadens beredskap för pandemin och det inledande arbetet

Båda utvärderingarna bidrar med delar av en tidslinje om vad som hänt under krisens inledande skede. Det är bra och belyser många av de utmaningar organisationen ställdes för initialt. Här finns uppenbart mer att utvärdera och lära och vi hoppas att kommande fördjupande studier bidrar till detta.

Beredskapen avseende skyddsutrustning

Enligt försvarshögskolans rapport inleds stadsledningskontorets operativa arbete den 31 januari och en beredskapsplanering initierades den 4 februari. Den 4 mars får borgarrådsberedningen budskapet att slutsatser av (beredskaps) analysen är att ”den samlade förmågan i staden är god, att planer finns och att de visar på hela den bredd av frågor som behöver belysas i den aktuella händelsen”. Redan samma vecka är det uppenbart i flera verksamheter att så inte är fallet.

Tvärtom saknas relevant skyddsutrustning redan när de första fallen av smitta inträffar på äldreboenden. Det konstateras i rapporterna att bristen på skyddsutrustning var global i detta läge men det finns i rapporterna liten förklaring till varför bilden av beredskapsläget uppenbart var felaktig och vad som hade gjorts dessförinnan. Detta behöver staden och kommande fördjupande studier ge svar på. Det är som rapporterna konstaterar så att flera delar av den utrustning som nu behövdes, inte tillhör den normala skyddsutrustningen. Vi har full förståelse för att det är svårt att förutse långsiktigheten i behovet av skyddsutrustning och den hela bredd av material som skulle komma att efterfrågas. Att emellertid redan initialt och efter ett beredskapsarbete som pågått en dryg månad stå helt utan skyddsmaterial kräver en djuplodande analys av vad som missades under denna första månad. Denna del besvaras inte i rapporten.

Väl igenom den initiala krisen tog staden ett stort regionalt ansvar och byggde på ett förtjänstfullt sätt upp en egen central materialförsörjning. Detta lyfts i flera fall upp som ett gott exempel på när stadens ledning fungerat bra genom krisen. Vi instämmer i den delen.

Ledningen av äldreomsorgen – stadens misslyckande

Den initiala bristen på skyddsutrustning var dessvärre bara första exemplet i en rad av misslyckanden inom ledningen av äldreomsorgen och det illustreras omfångsrikt i rapporterna. Coronakommissionen har i sitt betänkande om äldreomsorgen konstaterat att överdödligheten inom Stockholms äldreomsorg var betydligt högre än vad den var i andra regioner, också sådana med motsvarande grad av samhällssmitta.

Kommissionen har pekat ut ett antal faktorer som avgörande och som i högsta grad är relevanta för Stockholms äldreomsorg. Bland dessa märks den höga graden av tillfälliga anställningar, den fragmentiserade organisationen (till följd av en långtgående privatisering) och den bristande medicinska kompetensen. Dessa frågor kommer förhoppningsvis att närmare analyseras i den fördjupande studie som nu genomförs av Governo.

Vi nöjer oss därför här med att kommentera de delar som berör styrning och som tas upp, eller borde ha tagits upp, i rapporterna.

Beslutsfattandet om åtgärder inom äldreomsorgen

I såväl Försvarshögskolans som Governos rapporter konstateras att kommunikation och samverkan mellan äldreförvaltning och stadsdelsnämnderna inte varit tillfyllest. Governo konstaterar att även om det fanns uppfattningen att det gick för fort när CLK fattade beslut så fanns det ”också situationer där verksamheterna önskat en snabbare hantering, framför allt inom äldreomsorgen”.

Det enskilt mest uppmärksammade beslutet är det om besöksstoppet inom äldreomsorgen. Det var ett beslut som fattades i bred enighet och även om konsekvenserna var svåra för anhöriga och äldre och även om det ifrågasattes legalt är det lätt att se att det i den situationen var ett korrekt beslut. Det lyfts också fram i rapporterna som (det enda) exemplet på när staden går före och som ger grund för att hävda att staden (enligt försvarshögskolans rapport) ”agerat med mod och handlingskraft”. Vi tycker den beskrivningen är orättvist snål. Det har

funnits fler exempel där staden både gått före och agerat med handlingskraft. Dock tycker vi beskrivningen i rapporterna om processen fram till beslutet, där stadsdelar gick före och fick argumentera för sin linje med såväl äldrenämnden som juridiken, visar på att det funnits utmaningar för de som velat gå före. Vi är övertygade om att det var ett klokt beslut att införa besöksstoppet.

Avsaknaden av beslut om och organisering av kohortvård

Det som dock inte alls analyseras i rapporterna och som borde vara en viktig fråga rör de beslut som inte fattades. Vi har redan berört avsaknaden av beredskap kring skyddsutrustning. Ytterligare ett exempel är beslutet om kohortvård som inte fattades förrän den 27 april (då beslut fattades om förstärkningsteam i hemtjänsten). Tidigt stod det klart att smittspridningen spreds mellan brukare och från bostad till bostad både på boenden och i hemtjänsten. Flera kommuner fattade därför långt innan Stockholms stad beslut om kohortvård.

I Stockholms stad dröjde beslutet i KLN till slutet på april trots att det framställdes flera krav dessförinnan. Avsaknaden av beslut motiverades med att kohortvård fanns på flera ställen och att det inte behövdes ett formellt beslut. Förutom att det är tveksamt i sak är styrsystemet udda ställt i jämförelse med besöksstoppet som också fanns på flera håll utan centralt beslut. Att det senare fattades beslut om det visade ju också behovet. Det var också då på allvar som det iordningsställdes vårdavdelningar som möjliggjorde kohort korttidsvård.

Att problemet var reellt illustreras också av att ett flertal av de mindre privata utförarna inom exempelvis hemtjänst inte ansåg sig ha kapacitet att bedriva kohortvård vilket innebar att staden fick fatta beslut om att erbjuda förstärkningsteam till de brukare som omfattades av deras verksamhet.

Varför beslutet uteblev borde analyseras i en processutvärdering.

Privata utförare inom äldreomsorgen

Oförmågan att erbjuda kohort hemtjänst illustrerar också en utmaning för styrningen (som högst marginellt berörs i rapporterna) och samverkan med privata utförare. Coronakommissionen definierar den fragmentiserade vården och omsorgen om de äldre som ett problem för en fungerande styrning och samordning. Ingenstans är omsorgen så privatiserad som i Stockholmsregionen.

Det finns anledning att utifrån erfarenheter från pandemin överväga vilka krav staden ställer på privata utförare. Är det rimligt att vi har verksamheter som inte har kapacitet att säkerställa en smittsäker omsorg?

Har staden tillräckligt samverkat med privata utförare under pandemin? Det svaret framgår inte alls av rapporterna som är alltför fokuserade på egen regi givet att en så stor del av stadens verksamheter i praktiken utförs i privat regi.

Medicinsk kompetens hade behövts

Såväl coronakommissionen som Governo konstaterar att den medicinska kompetensen i äldreomsorgen behöver förstärkas för att kunna bekämpa smittspridning. Governo konstaterar att av lägesrapporterna framgått att det funnits en återkommande brist på sjuksköterskekompetens under pandemin. Rapporten redovisar den stora roll som sjuksköterskorna haft i att säkerställa en medicinsk kompetens både på boenden och genom MAS:arna. De senare fick ofta ta en roll som gick långt utöver deras ordinarie arbetsuppgifter. I avsaknad av medicinsk kompetens har de också fått stötta inom ramen för förskola och hemtjänst.

Beskrivningen illustrerar väl behovet av en förstärkt medicinsk kompetens i staden – inte bara på särskilda boenden utan också inom dessa verksamhetsområden. Governo lämnar frågan öppen om staden borde varit mer proaktiv för att rekrytera en mer omfattande medicinsk kompetens. Det är en fråga som är viktig att besvara i det fortsatta arbetet.

Ett område som inte alls belyses i rapporterna och som hade kunnat förstärka den kommunala medicinska kompetensen är avsaknaden av ett kommunalt ansvar för hemsjukvården. I övriga Sverige, Stockholms län undantaget, är hemsjukvården kommunaliserad. Det innebär en bättre samverkan mellan kommunal äldreomsorg och (det

som idag är regionalt organiserad) sjukvård vilket ger bättre vård och omsorg för de äldre. Det innebär också att den medicinska kompetensen stärks inom staden.

Vi förstår att det mitt i den akuta krisen är en faktor som är ”opåverkbar” eftersom det är en längre process att besluta om det och att regionen försummade chansen när Solnas moderata kommunledning vägrade genomföra det som övriga kommuner och regionen ville. Samtidigt är det en viktig framåtsyftande process för att öka medicinsk kompetens. Avsaknaden av en kommunaliserad hemsjukvård är därtill en faktor som behöver analyseras när man ser de med stor frekvens redovisade bristerna i samverkan med regionen som redovisas i Governos rapport.

Brister i läkarstödet och stora brister i samverkan med Region Stockholm

Utvärderingarna uttrycker det med diplomati men bakom skrivningar om att ”läkarstödet inom äldreomsorgen fungerat på olika sätt och med varierande kvalitet under pandemin” bekräftar de rapporter som Inspektionen för Vård och omsorg (IVO) redan publicerat. Regionen förmådde inte under krisen ge en tillräckligt bra medicinsk vård till Stockholms mest utsatta. Äldreförvaltningen i Stockholm sägs förvisso vara nöjda med samverkan men som Governo konstaterar är det en intressant fråga framåt ”om det befintliga läkarstödet och samverkan med regionen är tillräcklig och tillfredställande under ett normalläge, respektive hur det har upplevts under pandemin? Det är diplomatiskt men tydligt uttryckt.

Detta om det uteblivna läkarstödet och den bristfälliga samverkan mellan regionen och staden måste med nödvändighet bli en av de mest angelägna frågorna att utvärdera i pandemins spår, och vi instämmer helt med Governo när de efterlyser just en sådan fördjupande studie. I en sådan studie behöver också stadens roll värderas. Det är uppenbart att läkarstödet är en fråga för regionen, men vad gjorde staden när det var uppenbart att det inte fungerade väl nog? Vilka kontakter togs? Vilka krav framfördes?

Överlag redovisar rapporterna en dysfunktionell samverkan med Region Stockholm. Återigen med diplomatisk ton konstaterar Governo att det finns ”områden för förbättring” när det gäller samverkan med Region Stockholm.

I rapporterna beskrivs hur det förvisso finns en bra samverkan på verksamhetsnivå men hur det är svårt för kommunala verksamheter att komma i kontakt med viktig kompetens på regionen eftersom denna inte är bemannad nog i förhållande till kraven.

Därtill redovisar rapporterna ett omfattande och välkänt problem med brister i testkapaciteten. Efter att rapporterna publicerats finns det anledning att lägga till de omfattande problemen kring vaccinering av äldre med hemtjänst. Governo beskriver dessutom en allmänt rörig samverkan med regionledningskontoret.

Och inte tycks det funnits en bättre politisk samverkan. Stadens politiska ledning förmådde uppenbart inte lösa ut dessa samarbetsproblem trots att de politiska styrena är av samma partikonstellation.

Och ovanpå detta ska läggas problemen med insatser i utsatta områden.

Sena insatser i utsatta områden

Utvärderingen från Governo konstaterar att staden tidigt i pandemin fick indikationer att antal smittade var högre i Järva än i övriga staden, vilket ledde till en intern diskussion kring hantering.

Staden tog, enligt rapporten, 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”.

Vi anser att rapporten är korrekt i den delen som avser regionens passivitet. Vi deltog i överläggningar där regionen och smittskyddet hävdade att man inget kunde göra för att man inte kunde verifiera en stor smittspridning. När man väl kunde verifiera detta i ett senare skede konstaterade man att det nu var alldeles för sent att exempelvis erbjuda evakueringsboende för trångbudda i riskgrupper eftersom smittan då var utbredd.

Dock är detta en bedömning som stadens politiska ledning i praktiken delade och när vi krävde åtgärder ansåg man sig inget kunna göra eftersom Smittskydd Stockholm inte tillstyrkte. Istället för att agera med ”mod och handlingskraft” dröjde det mer en månad innan stadens politiska styre i praktiken vidtog åtgärder för att skydda trångbodda i riskgruppen äldre. Då var det i många individuella fall dessvärre redan försent. Till det kom en hyressättning som i praktiken gjorde det omöjligt för många trångbodda att efterfråga evakueringsbostäderna.

Man kan med rätta fråga sig om Stockholm, både staden och regionen, vid något tillfälle i modern tid visat sig så blinda för socioekonomiska klyftor och dess konsekvenser.

Övrig samverkan fungerade bättre

I rapporterna konstateras att övrigt samarbete mellan aktörer, främst kommuner, regionen och myndigheter, fungerat bra och att Stockholms stad spelat en stor roll i att det gjorts det. Det är även vår bild. I den organisation som etablerades för inköp av skyddsutrustning spelade staden en central och viktig roll. Det är tydligt att stadens kompetenta medarbetare starkt bidragit till att situationen i Stockholmsregionen inte blev värre än vad den blev.

I Governos rapport ställs frågan om staden ägnade för mycket kraft åt det regionala samarbetet och för lite kraft åt den egna organisationen. Det är rimligt att frågan ställs men vi tror tvärtom att stadens regionala roll underlättat arbetet också inom staden och att organisationen är stark nog för att kunna hantera båda aspekterna. Och om inte Stockholm gör det – vem gör det då? I detta avseende tycker vi stadens ledning har agerat kraftfullt och bra.

Relationen till staten avhandlas inte minst i Governos redovisning. Den beskrivs som bättre än till regionen – inte minst relationen till Länsstyrelsen. Governo bidrar dock med tydliga exempel på fall där statsmakten inte förstått kommunal verksamhet tillräckligt och där myndigheter trots den omfattande smittspridningen i Stockholm under våren inte ansåg sig kunna ha en särskild dialog med huvudstaden. Det är ett viktigt inspel också för statsmakterna. Och då nämner inte ens Governo den uppenbart otillräckliga förståelsen för äldreomsorgen som fanns hos Socialstyrelsen när skyddsutrustning skulle fördelas. Det är ett rimligt förhållningssätt att sköta dialogen med statsmakterna via Länsstyrelsen. Men det är värt att ställa frågan om staden måste vara mer aktivistisk i denna del framöver.

Övriga lärdomar om insatser

I utvärderingen redovisas problematisering av beslutet att stänga ner daglig verksamhet under våren. Det finns all anledning att utvärdera det beslutet och avsaknaden av en analys av vad som skulle bli alternativet. På samma sätt är slutsatsen att de mindre boendena inom LSS-verksamheten bidrog till att det var lättare att begränsa smittspridningen där än i äldreomsorgen värd att väga in i planeringen av äldreboenden.

Systematiskt arbetsmiljöarbete i en svår period

Vi konstaterade inledningsvis att avsaknaden av skyddsutrustning inledande under pandemin var den stora frågan sett till arbetsmiljö. Governo konstaterar att det under en period funnits stor oro bland många anställda för att själva bli smittade och att detta varit en utmaning inte minst för chefskapet. Vi gläds också åt den tydliga erfarenheten som redovisas att det är där samarbetet med lokala fackliga företrädare varit bra som problemen varit som minst.

I rapporten redovisas hur chefer ställts inför stora utmaningar och av respondenterna beskrivs som att ha gjort sitt bästa i en svår tid, tagit ansvar och lett sina verksamheter och medarbetare på ett fint sätt. Det beskrivs också hur många upplever en stolthet över att ha klarat det. De har all anledning att vara stolta.

Det beskrivs också hur PAS varit behjälplig med stöd till chefskapet. Samtidigt redovisas ett antal utmaningar. Otydliga förväntningar, otillräcklig backup och stress till följd av jour är några exempel. Vi ser att problemen är stora bland alla första linjens chefer men tror att det i den situation som varit finns särskild anledning att rikta fokus på och förbättra villkoren för cheferna i äldreomsorgen och hoppas att det blir del av kommande utvärderingar.

Det finns en arbetsmiljöskuld upparbetad. Både gentemot de som jobbat på plats och gentemot de som distansarbetat. Det är viktigt att staden nu följer upp detta och bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Omställningen av arbetssätt kommer också kräva ett fortsatt arbete med digitaliseringen. Det är sant som konstaterats att staden tagit steg framåt men det redovisas också åtskilliga utvecklingsområden kring sekretess, verktyg och möten med medborgare.

En styrning som fungerat – trots allt

Såväl Försvarshögskolan som Governo redovisar problem i stadens styrning under pandemin. Och det finns förbättringsområden. Med det sagt – och med beaktande av den kritik vi framfört ovan i ett antal sakområden – anser vi att stadens centrala krisledning på förvaltningsnivå, gjort ett bra arbete givet omständigheterna.

Det redovisas en bild av en tillitsfull styrning med ett konsekvent och uthålligt budskap om stadens riktlinjer. Vi delar den uppfattningen och anser i stort att stadsdirektörerna bidragit till ett bra arbete och bra information till den politiska nivån. Vi uppskattar att man försökt att inte belasta verksamheterna med en alltför onödigt detaljstyrd överbyggnad utan med en rimlig grad av styrning lett verksamheterna och givit dem utrymme att lösa de problem som de ställts inför.

Det finns naturligtvis frågor som relaterar till styrningen och processer och där det behövs insatser. Ett sådant bestående problem som belyses i båda rapporterna är relationen mellan fackförvaltningarna, och då särskilt äldreförvaltningen, och stadsdelsnämnderna. Vi delar uppfattningen att detta behöver förtydligas både till vardags och i krislägen.

Ytterligare ett exempel är det faktum att hur väl roller och ansvar är accepterade beror på den kompetens organisationen har. Det efterlyses mer analyskapacitet och det är rimligt om stadsledningen stärks i denna del.

Det konstateras också att det finns ett behov att uppdatera stadens krishantering med riktlinjer även för långvariga kriser. Även detta är en rimlig slutsats av det vi just går igenom.

Analys som behövs

Vi konstaterade inledningsvis att vi hade velat se en oberoende kommission som lett utvärderingsarbetet. Det hade varit en god grund för att obekväma frågor inte hade undvikits. Vi anser inte minst att Governos rapport bidrar med mycket värdefull kunskap men i allt väsentligt svarar de på de frågor som ställts av staden.

När vi fick rapporten presenterad frågade vi det gjorts någon analys av hur ekonomin begränsat verksamheternas möjligheter att upprätthålla verksamheter och begränsa smittspridning. Svaret var att det inte legat i deras uppdrag.

Frågan är högst relevant i förhållande till stadens styrning men har inte ställts. Vi konstaterar att det under året vid ett flertal tillfällen av den politiska majoriteten fattats aktiva beslut att inte fördela ut statsbidrag till verksamheterna. Bilden av hur detta påverkat verksamheternas förutsättningar är tvetydig och ibland direkt motsägelserfull. Det hade varit värdefullt om det hade utvärderats som del av styrprocessen – men det har inte varit ett uppdrag.

På samma sätt hade det varit relevant att utvärdera vad oviljan att avstå från ordinarie budgetuppdrag inneburit för verksamheternas förmåga. Detta har den politiska majoriteten varit helt obenägen att göra och Governo konstaterar utan att analysera effekterna närmare ”att stadens ordinarie målstyrning inte påverkats av pandemin, utan de mål som sattes i budget 2020 gäller alltså”.

Som vi beskrivit ovan anser vi även att en fragmentiserad omsorgssektors betydelse och samverkan med privata utförare borde belysts och avsaknaden av kommunaliserad hemsjukvård analyserats. Men det har inte varit ett uppdrag. I bästa fall kommer det i kommande utvärderingar. I värsta fall är det priset för att staden avstod en oberoende utvärderingskommission.

Behov av fördjupande studier och fortsatt arbete

Governo konstaterar i sin rapport att det finns behov av fördjupande studier. Sådana är redan igång avseende arbetet inom äldreomsorgen, kring utsatta områden och rörande ledarskapet.

Samtidigt konstaterar de i rapporten att det är viktigt att nu se att det finns kvarstående effekter inte minst inom skola, förskola, arbetsmarknad och äldreomsorg där det finns behov av fortsatt arbete.

Governo pekar särskilt på behovet av fördjupande studier avseende

- Socialtjänstens arbete
- Skolans och förskolans förutsättningar
- Ansvarsfördelning mellan Stockholms stad och Region Stockholm
- Digitaliseringen

Vi kan se behovet inom dessa områden men anser att frågan om fortsatta utvärderingar och strukturella lärdomar bör tas i öppen debatt. Därför anser vi att utvärderingsrapporterna bör underställas kommunfullmäktige och att kommunfullmäktiges partier därefter skapar en gemensam beredningsgrupp för att säkerställa att lärdomarna som kommer till uttryck i utvärderingarna leder till förslag som är brett förankrade i Stockholms stad.

Kommunstyrelsen

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

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

Remissammanställning

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av Covid-19-pandemin ska utvärderas. Utvärderingen ska ske i flera steg och i detta ärende redovisas två inledande utvärderingar. En processutvärdering har gjorts av den första tidens krishantering i staden. Dessutom har en särskild utvärdering gjorts av centrala krisledningens (CKL) arbete i det inledande skedet. Perioden som avses är februari-september 2020. Processutvärderingen har genomförts av Governo AB.

Utvärderingen av den centrala krisledningen har genomförts av Försvärshögskolan.

Dessa utvärderingar ska följas av ett antal fördjupningar. Syftet med dessa och kommande utvärderingar är att skapa lärande och utveckling både för den fortsatta hanteringen av pandemin och kommande kriser, men också för kvalitetsförbättringar i vardagen.

För att samordna stadens utvärderingar har ett särskilt utvärderingssekretariat inrättats av stadsdirektören.

Försvärshögskolan (FHS) har i sin utvärdering studerat stadens centrala krisledning (CKL) och hur den har fungerat under krisen. Utvärderingen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer med personer som ingår i CKL samt politiker tillhörande stadens krisledningsnämnd (KLN).

Utvärderingen visar på ett antal styrkor. Exempelvis lyfts att det inom staden visats prov på mod och handlingskraft, ett tillitsfullt ledarskap har präglat CKL, staden har tagit ett stort ansvar inom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) samt att CKL kontinuerligt gett information till de förtroendevalda.

Några av de utmaningar som Försvärshögskolan lyft fram har delats in i tre kategorier; *strukturella*, *organisatoriska* och *operativa*. De *strukturella* avser CKL:s arbetssätt. Inledningsvis saknades en tydlig målbeskrivning för CKL:s syfte, mandat och ansvar vilket kan ha bidragit till otydliga gränssytor mellan CKL:s och respektive bolags och förvaltningars ordinarie verksamhetsansvar. Det faktum att vissa verksamhetsfrågor lyfts till staden centralt under krisen samtidigt som CKL har betonat vikten av att behålla andra delar av verksamhetsansvaret på ordinarie organisatorisk nivå kan ha lett till en otydlighet hos förvaltningar och bolag avseende CKL:s roll. Vidare upplevdes att den stabsstruktur och det arbetssätt som krisledningshandboken anger för CKL i stort har varit anpassad efter den förra krisen – erfarenheterna från terrorattentatet på Drottninggatan.

Försvärshögskolan framhåller avseende de *organisatoriska* utmaningarna att det saknades en plan för säkerhetsenhetens roll inför och under en kris. Initialt byggde säkerhetsenheten upp en egen struktur och arbetssätt. När sedan CKL aktiverades var säkerhetsenhetens struktur och arbetssätt inte helt samspelt med CKL, vilket medförde en del effektivitetsförluster. De *operativa* utmaningarna handlar främst om delvis otydliga syften och processer för vissa arbetsmoment och delvis bristande bemanning inom vissa stabsfunktioner.

Managementkonsultföretaget Governo AB har genomfört processutvärderingen som tar sin utgångspunkt i hur stadens inriktning, organisation och styrning hanterats. Djupintervjuer har genomförts med i huvudsak förvaltnings- och bolagschefer inom Stockholms stad samt även några samarbetspartner ur ett regionalt

perspektiv. Med tanke på stadens storlek har ett urval gjorts utifrån en bedömning av var krisen har haft störst påverkan.

Governo AB drar bland annat slutsatsen att staden har haft en tydlig, känd och kommunicerad inriktning under pandemin. Inriktningen har bidragit till stadens genomförandekraft och har haft effekt på de beslut som fattats. Det finns dock ett behov av att utveckla stadens struktur för beslutsfattande i en kris.

Governo AB framhåller att staden har vidtagit många åtgärder för att minska smittspridningen och ställt om både verksamhet, lokaler och arbetssätt. Kunskapsläget om covid-19 och hur det smittar har hela tiden utvecklats och staden har hela tiden försökt agera utifrån det givna kunskapsläget vid varje tidpunkt. Governo AB gör bedömningen att en bättre tillgång till medicinsk kompetens, såväl sköterske- som läarkompetens på olika nivåer i verksamheterna, hade underlättat arbetet framförallt i de verksamheter där nära kontakt sker med individen.

Stadens organisation utgår från att ansvarsprincipen ska gälla även under pandemin – den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska också ansvara vid en kris. Governo AB menar dock att det finns risk för målkonflikter mellan ansvarsprincipen och den mer hierarkiskt styrda krisledningen när krisen blir långvarig. De lyfter i det här sammanhanget fram komplexiteten i stadens organisation gällande jämställda fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar, då de förstnämnda i vissa frågor förväntas agera styrande mot de sistnämnda. Även när det gäller kommunikation och kommunikationsvägar har processutvärderingen identifierat en otydlighet när det gäller ansvar mellan förvaltningar.

Staden har inom många verksamheter ställt om till arbete hemifrån. Överlag har omställningen fungerat väl men Governo AB menar 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 digitalisering, utöver att enbart använda tekniken för mötessyften, något som Governo AB menar inte har utnyttjats till fullo.

Utvärderingssekretariatet har i ett PM redogjort för sekretariatets synpunkter på de förslag som lagts av Försvarshögskolan och Governo AB. Det handlar bland annat om att tydliggöra roller, ansvar och mandat.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 mars 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att den omfattande utvärdering som gjorts ger en god och övergripande bild av hur stadens inriktning, organisation och styrning har fungerat samt en mer detaljerad bild av stadens centrala krisledning. Förtjänster och brister lyfts fram och viktiga lärdomar kan dras för framtiden för att hantera både den pågående pandemin men även för framtida kriser. Lärdomar kan dessutom dras om hur kvalitetsförbättringar i vardagen kan göras i stadens verksamheter.

Stadsledningskontoret konstaterar att utvärderingen ger många förslag på förbättringsområden. Delar av detta har redan genomförts eller påbörjats då pandemin nu pågått i princip ett år. Andra delar ser stadsledningskontoret som angeläget att åtgärda eller utreda vidare för beslut.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att stadens verksamheter tar del av de utvärderingar som görs och dess slutsatser och lärdomar. Genom att lära av de erfarenheter som gjorts under krisen kan staden stå ännu starkare både i vardag och i kris. Det gäller inte minst förmågan till att förstå och anpassa sig till den aktuella situationen. Nya kriser stämmer sällan överens med befintliga planer och det är viktigt att hitta en balans mellan inövade rutiner för krishantering och en hög nivå av flexibilitet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att anmälan av utvärdering av stadens hantering av covid-19-pandemin godkänns.