

**PM Rotel I (Dnr KS 2021/1233)**

## **Fördjupad analys av utsatta områden – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Anmälan av Fördjupad analys av utsatta områden – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inklusive utvärderingssekretariatets PM godkänns.

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

### **Ärendet**

En fördjupad analys av utsatta områden under covid-19-pandemin har genomförts. Analysen har genomförts av Governo AB och har ett lärande syfte. Perioden som har studerats är februari 2020 – februari 2021. Förslag på lärdomar och rekommendationer lyfts fram för att stärka staden i kris men även i vardag. Utvärderingssekretariatet kommenterar i ett PM de rekommendationer som Governo AB föreslår.

Den fördjupade analysen av utsatta områden har gjorts utifrån en kvalitativ metod där ett trettiotal medarbetare inom Stockholms stad har intervjuats. Fokus har varit stadsdelsnämndsområdena Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen som hade en hög smittspridning i inledningen av pandemin.

Då civilsamhället varit en viktig del av arbetet i valda stadsdelsnämndsområden har företrädare för föreningar och trossamfund också intervjuats. En sammanställning av forskning och annan myndighetsrapportering som gjorts utifrån pandemin i utsatta områden ingår också i analysen.

Förvaltningarna som ingår i urvalet har alla gjort anpassningar i den ordinarie verksamheten för att följa gällande riktlinjer och restriktioner. De har fokuserat på att kunna ge det stöd och den service som invånarna har behov av. Det som särskilt utmärkt arbetet under pandemin har varit ett ökat behov av kommunikativa insatser, i staden och tillsammans med andra aktörer.

I Governos AB:s analys lämnas ett antal rekommendationer till Stockholms stad. Flera av rekommendationerna handlar om hur staden kan utveckla och förbättra kommunikationen samt samverka med andra aktörer i en kris.

### **Beredning**

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

## Mina synpunkter

Två år har snart passerat sedan utbrottet av coronaviruset, ingen lämnades oberörd av de långtgående konsekvenser som följde efter. Människor förlorade nära och kära, äldre och riskgrupper tvingades till isolering och många drabbades av depression till följd av de nödvändiga restriktionerna.

Pandemin slog till med all kraft, men trots detta kunde staden snabbt ställa om våra verksamheter för att möta nya behov och förutsättningar. Under pandemin har det funnits ett stort fokus inom staden på de utsatta områdena, både i den centrala krisledningen och i verksamheterna.

Analys och utvärderingar av stadens hantering av covid-19-pandemin är centralt för att kunna stå bättre rustade till nästa kris. I juni 2020 beslutade kommunstyrelsen att stadens hantering av pandemin skulle utvärderas och det sker i flera steg. Det övergripande syftet är att skapa lärande och verksamhetsutveckling för att bli bättre i såväl kris som i vardag. Inledningsvis gjordes en processutvärdering av den första tidens krishantering, en utvärdering av centrala krisledningens arbete i det inledande skedet samt fördjupade analyser av äldreomsorgen och chefers ledarskap. En slutrapport planeras till början av 2022 som kommer att sammanställa utvärderingens alla genomförda delar.

Den nu aktuella utvärderingen handlar specifikt om arbetet i utsatta områden. Rapporten visar på både positiva slutsatser i stadens arbete och på delar där arbetet behöver förtydligas eller utvecklas till kommande kriser.

Den ökade risken för insjuknande, allvarlig sjukdom och dödlighet beror enligt forskning på boendesituation, socioekonomiska faktorer, information samt tillit och förtroende. Av dessa är de vanligaste förklaringsfaktorerna trångboddhet och socioekonomisk utsatthet.

Den övergripande slutsatsen i rapporten är dock att utifrån det arbete som bedrivits och de insatser som gjorts så har förvaltningarna gjort så gott de kunnat utifrån förutsättningar och ansvar, samtidigt som detta inte alltid varit tillräckligt för enskilda individer eller grupper. Analysen ger även vid handen att förvaltningarna har agerat utifrån rådande läge genom att verka uppsökande, underlätta formkrav och på andra sätt möta invånarnas möjliga behov.

Givet den tidsperiod som analysen avser så har vissa av rekommendationerna redan genomförts eller hunnit sättas igång, exempelvis har staden tagit lärdom av de åtgärder som vidtagits vad gäller information och kommunikation i utsatta områden. Detta är också något som utvärderingssektariatet understryker.

En viktig slutsats är dock att det är svårt att motverka strukturella problem under pågående kris. Att följa upp och analysera konsekvenserna av pandemin utifrån ett socioekonomiskt perspektiv samt arbeta långsiktigt och strategiskt för att utjämna sociala klyftor är därför fortsatt viktigt.

Under våren 2020 beslutade krisledningsnämnden att stänga all daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning som en åtgärd att minska smittspridningen. Rapporten pekar på att verksamheterna beskriver stängningen som särskilt negativ för de som inte bor på ett särskilt boende eller liknande, det vill säga de som bor tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga. Där har det varit svårt att göra anpassningar och insatser för att ersätta den dagliga verksamheten. Då det rör sig om en av de allra mest utsatta grupperna i samhället är det viktigt att staden arbetar för att hjälpa individerna att komma tillbaka.

Rapporten lyfter också fram stadens framsynthet och proaktiva agerande. Inrättandet av evakueringsboende är ett exempel där staden vidtog en proaktiv åtgärd för att lösa ett strukturellt problem i utsatta områden. Samtidigt kan det konstateras att nyttjandegraden och träffsäkerheten var relativt låg. Detta är något som staden framgent kan dra lärdom av.

En annan mycket viktig verksamhet handlar om skolorna. Jag konstaterar att de tillfrågade skolorna uppger att aktiva insatser har gjorts för att minska kunskapsglappet för elever som inte kunnat ta del av undervisningen i vanlig utsträckning. Bland annat handlar det om sommarskola för årskurs 1-9 för att minimera risken för elever att behöva gå ett extra år, specialpedagog som stöd till eleverna under sommaren och repetitionskurser i olika ämnen. I den grönbå majoriteten genomför vi historiskt omfattande satsningar på skolan och vi fortsätter att följa utvecklingen noga och är beredd att vidta de åtgärder som krävs för att se till att inga elever i stadens skolor hamnar på efterkälken.

Under pandemin har det också till stor del handlat om kommunikation. Staden har arbetat nära Region Stockholm för att komma ut så brett och relevant som möjligt. I de utsatta områdena har det varit särskilt relevant att nå ut med information på andra språk än svenska. En slutsats i analysen är att det var svårt att nå ut till vissa grupper och att en anpassning av informationen hade behövts, det vill säga en målgruppsanpassad analys. Något som behöver förtydligas framöver är var ansvaret ligger för arbetet med information och kommunikation i kris. Samtidigt har det varit extra svårt för vissa boende i utsatta områden med anledning av en högre andel som arbetar inom yrken där det inte gått att stanna hemma i samma utsträckning. Den höga smittspridningen kan således också hänföras till vissa strukturella anledningar snarare än att informationen varit bristfällig.

Avseende förtroendet för samhället och olika samhällsinstitutioner så har den grönbå majoriteten i innevarande års budget lagt ett uppdrag till flera nämnder, däribland kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna, om att stärka förtroendet för myndigheter och offentlig verksamhet hos medborgare i stadens särskilt utsatta områden.

När det gäller olika samarbetsformer så framgår det av intervjuerna i analysen att samarbetet mellan staden och regionen tog tid att få igång, men att det sedan fungerade bra. Också detta är en viktig lärdom att ta med sig. I detta har civilsamhället varit en viktig samarbetspart i stadsdelarna.

Att vi nu har flera vacciner mot Covid-19 och att vaccineringen av befolkningen löper på ger anledning till optimism inför framtiden. En ny tid nalkas med nya kompetenskrav, förändrade beteenden och vanor, men också en längtan tillbaka efter det vardagliga, som fysiska möten, upplevelser och möjligheten att idrotta och bedriva föreningsverksamhet, vilket inte minst är viktigt för barn och ungdomar som drabbats hårt av pandemins inskränkningar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan av Fördjupad analys av utsatta områden – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inklusive utvärderingssekretariatets PM godkänns.

Stockholm den 10 november 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

## Bilagor

1. Utvärderingssekretariatets PM – Fördjupad analys av utsatta områden - utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin
2. Fördjupad analys av utsatta områden – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin, Governo AB

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att Stockholms stad beslutar tillsätta en oberoende granskning av stadens agerande under pandemin.
2. Att Stockholms stad initierar åtgärder för att långsiktigt och strukturerat minska klyftor mellan stadens olika delar
3. Att därutöver anföras

I rapporten redovisas hur mycket högre smittspridningen var i socialt utsatta områden jämfört med resten av staden. Det är en dyster läsning. Än värre är att antalet dödsfall som var smittade med covid-19 så tydligt korrelerade med social utsatthet.

Utredningen konstaterar att risken att dö med covid-19 var dubbelt så stor i utsatta områden jämfört med mindre drabbade områden i Stockholms län. En central fråga för en oberoende granskning av det offentliga agerande skulle ha varit hur detta var möjligt i ett samhälle där socioekonomiska faktorer betydelse för risken att drabbas av sjukdom är väl känt.

Dessvärre ger inte den av stadens politiska ledning beställda rapporten mer än sporadiska svar på detta. Vi får veta att andra studier visar att trångboddhet är en faktor som bidrar till ökad smittspridning. Även andra faktorer som exempelvis yrken där kontakt med andra inte kan undvikas och beroende av kollektivtrafik bidrar till ökad smittspridning. Utredningen konstaterar också att socioekonomiska faktorer behöver bearbetas under lång tid och att det är svårt att göra något strukturellt under en kris.

Vi får samtidigt veta att staden agerat snabbt i att vidta åtgärder för minskad smittspridning genom att exempelvis inrätta evakueringsbostäder. Dock får läsaren inte veta när staden uppmärksammades på problemen, hur lång tid därefter det tog innan beslut fattades eller när bostäderna var färdiga för inflyttning. En sådan tidslinje, om den hade tagits fram, hade visat att stadsledningen som senast den 20 mars 2020 informerades om en kraftigt ökad smittspridning i utsatta områden, att oppositionen i en skrivelse den 24 mars krävde insatser för att minska smittspridning i utsatta områden och att beslutet om evakueringsbostäder togs av krisledningsnämnden nästan en månad, den 15 april, efter den ursprungliga varningssignalen.

Givet att den mest fatala och dödliga smittspridningen skedde under just denna tid finns det anledning att ifrågasätta om en månads handläggning är att betrakta som en snabb och modig hantering av frågan. Snarare finns det anledning att anta att stadens senfärdighet bidragit till en kraftig överdödlighet i utsatta områden.

Det är sant som utredningen konstaterar att Region Stockholm och Smittskydd Stockholm inte bidrog till att minska smittspridningen i detta avseende och att en del av stadens senfärdighet kan förklaras med att Region Stockholm förefaller ha varit blind för den historiskt väl belagda kunskapen att smittspridning slår hårdare i utsatta områden. De som var med på de informationsmöten som stadens ledning höll tillsammans med Smittskydd Stockholm i slutet

av mars 2020 erinrar sig möten där Smittskydd Stockholm först hävdade att det inte gick att bevisa en ökad smittspridning i utsatta områden, och att det därför inte borde vidtas några särskilda åtgärder, för att vid kommande möten hävda att nu var smittspridningen så stor och utbredd att insatser för att begränsa smittspridningen riskerade vara verkningslösa.

Om Governo hade brytt sig om att fråga de som deltog på dessa möten hade denna bild kommit fram och en tidslinje kring stadens agerande hade kunnat etableras och diskuteras. Nu nämns Region Stockholms agerande i en diplomatisk förskönad formulering. Mellan raderna går att utläsa en betydande kritik.

På samma sätt är kritiken av Stockholms stads senfärdiga agerande mycket mjukt och diplomatiskt formulerad. Man skriver att några av de som intervjuats menar att ”det inte var självklart att Stockholms stad skulle inrätta evakueringsboenden”. Utredningen visar att flera intervjuade lyft att ”kommunens ansvar för boendefrågan är mångbottnad och det var inte givet att det låg inom ramen för det kommunala ansvaret eller om lagstiftningen möjliggjorde en sådan lösning. Dessutom är likställighetsprincipen, att behandla alla kommuninvånare lika, en fundamental princip för kommuner. Frågan utreddes utifrån flera olika handlingsalternativ där också de rättsliga aspekterna analyserades utifrån hur olika alternativ stod i relation till den kommunala kompetensen och likställighetsprincipen i kommunallagen samt särlagstiftning som socialtjänstlagen”. Från stadsdelsförvaltningarna märks en kritik i att ”mycket tid lades i början ner på att klargöra vilka som omfattades av möjligheten att söka evakueringsboende.”

När väl beslutet sent omsider fattades konstaterar utredningen att en genomförandeorganisation på kort tid byggdes upp i stadsdelsförvaltningarna. Vi delar den uppfattningen och att problemet snarare fanns i stadshuset och landstingshuset än i stadsdelsförvaltningarna.

Beslutet om höga hyresnivåer och senfärdigheten i beslutet var exempel på det offentliga oförmåga att se utsattheten i socioekonomiskt svagare områden och bidrog sannolikt till att så få utnyttjade boendena. Här är dock rapporten vag i sina slutsatser och gräver inte djupare i vad som borde vara viktiga slutsatser för att kunna dra lärdomar inför framtida kriser.

Rapporten belyser också ett antal andra frågeställningar. Uppenbart har samarbetet med Region Stockholm i flera avseenden varit problematiskt. När utredningen konstaterar att ”bilden från de vi intervjuat inom staden är att samarbetet med Region Stockholm utvecklats på ett positivt sätt över tid och att det nu finns en bra grund för ett fortsatt samarbete även efter pandemin” så är ju det ett uppenbart sätt att beskriva en verksamhet som inte alls fungerade när den behövdes som mest och att Region Stockholm uppenbart är ovan att möta de utmaningar som finns i utsatta områden.

Ett exempel på detta är att det i rapporten framgår att stadens verksamheter och invånare oftare fick information från media än från Region Stockholm. Inte heller stadens agerande gällande informationsspridning är utan invändningar. Att staden uppfattas ha en policy om att inte översätta viktig samhällsinformation till andra språk än svenska och engelska visar på stora brister som bör granskas närmare.

Även besluten att stänga fritidsgårdarna konstateras av verksamheterna varit kontraproduktiva där ungdomar istället sökt andra mötesplatser. Avvägningen mellan nationella riktlinjer och en lokal anpassning verkar alltför ofta ha utfallit på ett sådant sätt att de lokala omständigheterna fått stå tillbaka. Att den centrala ledningen inte haft tillräcklig dialog med lokala verksamheter i denna del är problematiskt.

Utredningen konstaterar som vi tidigare refererat att ”det är fortsatt viktigt att följa upp och analysera konsekvenserna av pandemin utifrån ett socioekonomiskt perspektiv samt arbeta långsiktigt och strategiskt för att utjämna sociala klyftor”. Det är väl känt att vi uppfattar den nuvarande majoritetens ambitioner på detta område som låga, gränsande till obefintliga.

Vi finner det trots detta anmärkningsvärt att utredningen redovisar att skolorna hävdar ”att pandemins påverkan på eleverna i dessa områden är något som samhället troligen behöver kompensera för i flera år framåt” utan att värdera de kompensatoriska insatser som gjorts både under pandemins mest intensiva skede och efter. Att skolorna utifrån sina lokala förutsättningar gör insatser är både nödvändigt och bra. Att staden centralt ännu inte fattat beslut

om särskilda satsningar för, eller en budget som ger förutsättningar för, kompensatoriska insatser i skolan är desto mer anmärkningsvärt och det blir udda att det inte värderas i rapporten.

Rapporten utgår som tidigare från kvalitativa intervjuer med aktörer, med starkt fokus på intervjuer av stadens egna verksamheter och aktörer. Det är ett bidrag som med stor fördel hade kunnat kompletteras med kvantitativa uppgifter, tydligare redovisningar av beslutsfattande och flöden i staden samt intervjuer med invånare i berörda områden.

Begränsningarna i studien framgår tydligt i Governos rapport där företaget hävdar att det utifrån uppdragets ramar ”inte varit möjligt att undersöka varje

fackförvaltning i Stockholms stad och deras arbete med koppling till de utvalda stadsdelsområdena under pandemin. Vidare har inte de kommunala bolagen innefattats i fördjupningen. Uppdraget omfattar inte att utvärdera respektive förvaltnings krisorganisation eller med vilken kvalitet som förvaltningarnas verksamhet generellt har levererats under pandemin.”

Behovet av en oberoende granskning av stadens agerande under pandemin kvarstår. Likaså kvarstår behovet av en politik som minskar skillnaderna och ger socioekonomiskt utsatta områden bättre förutsättningar. Stadens och det offentliga misslyckande i utsatta områden under pandemin understryker detta.

## **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 och Vänsterpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

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

## Remissammanställning

### Ärendet

Stockholms län blev tidigt drabbat av pandemin och initialt sågs en stor smittspridning bland annat i Järvaområdet. Invånarna drabbades hårt både vad gäller antal smittade samt andel i behov av sjukhusvård. Rådande forskning visar att de socioekonomiska förutsättningarna utgör såväl en orsak till den höga smittspridningen samt en förklaring till att individer i större utsträckning drabbas hårdare av pandemins konsekvenser.

Den fördjupade analysen av utsatta områden har gjorts utifrån en kvalitativ metod där ett trettiotal medarbetare inom Stockholms stad har intervjuats. Fokus har varit stadsdelsnämndsområdena Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen som hade en hög smittspridning i inledningen av pandemin.

Då civilsamhället varit en viktig del av arbetet i valda stadsdelsområden har företrädare för föreningar och trossamfund också intervjuats. En sammanställning av forskning och annan myndighetsrapportering som gjorts utifrån pandemin i utsatta områden ingår också i analysen.

Förvaltningarna som ingår i urvalet har alla gjort anpassningar i den ordinarie verksamheten för att följa gällande riktlinjer och restriktioner. De har fokuserat på att kunna ge det stöd och den service som invånarna har behov av. Det som särskilt utmärkt arbetet under pandemin har varit ett ökat behov av kommunikativa insatser, i staden och tillsammans med andra aktörer. Rapporten föreslår att staden förtydligar vissa saker för att skapa större trygghet kring kommunikationsarbete när en kris uppstår.

Forskning visar att trångboddhet är en viktig faktor för smittspridning. Stockholms stads krisledningsnämnd beslutade därför att etablera evakueringsboenden för personer tillhörande en riskgrupp och lever i trångbodda hushåll. Insatsen riktade sig till invånare i Skärholmen, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta, nyttjandegraden blev dock låg.

Stadens samverkan med Region Stockholm har varit viktig under pandemin. Samarbetet har utvecklats under hand och har till stor del handlat om information till allmänheten om gällande råd och rekommendationer. Det tre stadsdelsförvaltningar som ingår i analysen har en omfattande samverkan med civilsamhället som på olika sätt har utökats under pandemin.

I rapporten lämnas ett antal rekommendationer till Stockholms stad. Flera av rekommendationerna handlar om hur staden kan utveckla och förbättra kommunikationen samt samverkan med andra aktörer i en kris.

Utvärderingssektariatet har i ett PM redogjort för sekretariatets synpunkter på de förslag som lagts av Governo AB. PM:et är en del av beslutsunderlaget i föreliggande ärende, bilaga 1 till promemorian.

### Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 13 oktober 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att den fördjupade analysen ger en ökad förståelse för de utmaningar som funnits inom de stadsdelsnämndsområden som ingår i analysen. Vissa av utmaningarna finns även i ordinarie tider men blir mer uppenbara i en omfattande kris. Information och kommunikation är något som ständigt pågår även i ordinarie tider och där stadsledningskontoret bedömer att stadsdelsförvaltningarna har arbetssätt som fungerar och är anpassade till lokala förutsättningar. I rapporten framgår att det ändå har funnits en osäkerhet om ansvarsfrågor och översättningar i en krissituation när det geografiska områdesansvaret gäller. Stadsledningskontoret gör därför bedömningen att det är angeläget att föra samtal och diskussioner med berörda för att säkerställa att tydligheten och tryggheten ökar.

Vikten av samarbete är en annan faktor som lyfts fram i rapporten. Stadsledningskontoret kan inte nog poängtera hur viktigt det är med samarbete, oavsett vardag eller kris. Samarbete, både internt inom staden och externt med andra parter, är avgörande för att klara en så omfattande kris som pandemin. Stadsledningskontoret bedömer också att samarbeten har utvecklats och systematiserats under pandemin, t.ex. med Region Stockholm.

Stadsledningskontoret bedömer att rapporten kan utgöra ett bra underlag för kommande utvecklingsinsatser. Vissa insatser kan göras centralt i staden medan andra insatser lämpligen kan genomföras på förvaltnings- och bolagsnivå. Då analysen avser februari 2020 – februari 2021 har en hel del utveckling hunnit ske därefter. Inte minst då det gäller samverkan med Region Stockholm kring arbetet med vaccineringen. Stadsledningskontoret ser positivt på den utveckling som skett och att det är angeläget att vidareutveckla samverkan även efter pandemin.

De utvärderingar och uppföljningar som staden gör av arbetet med att hantera pandemin ska ses tillsammans med utvärderingar som andra parter gör, t.ex. Coronakommissionen, Region Stockholm, inspektionen för vård och omsorg (IVO) och även andra kommuner. Tillsammans ger dessa en mycket bra helhetsbild som belyser arbetet från olika perspektiv. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att stadens verksamheter tar del av de utvärderingar som görs och dess slutsatser och lärdomar.

Flera av de utmaningar och de rekommendationer som lyfts fram i rapporten kan även vara angelägna för andra förvaltningar än de som ingår i analysen. Genom att lära av de erfarenheter som gjorts under krisen kan staden stå ännu starkare både i vardag och i kris.

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