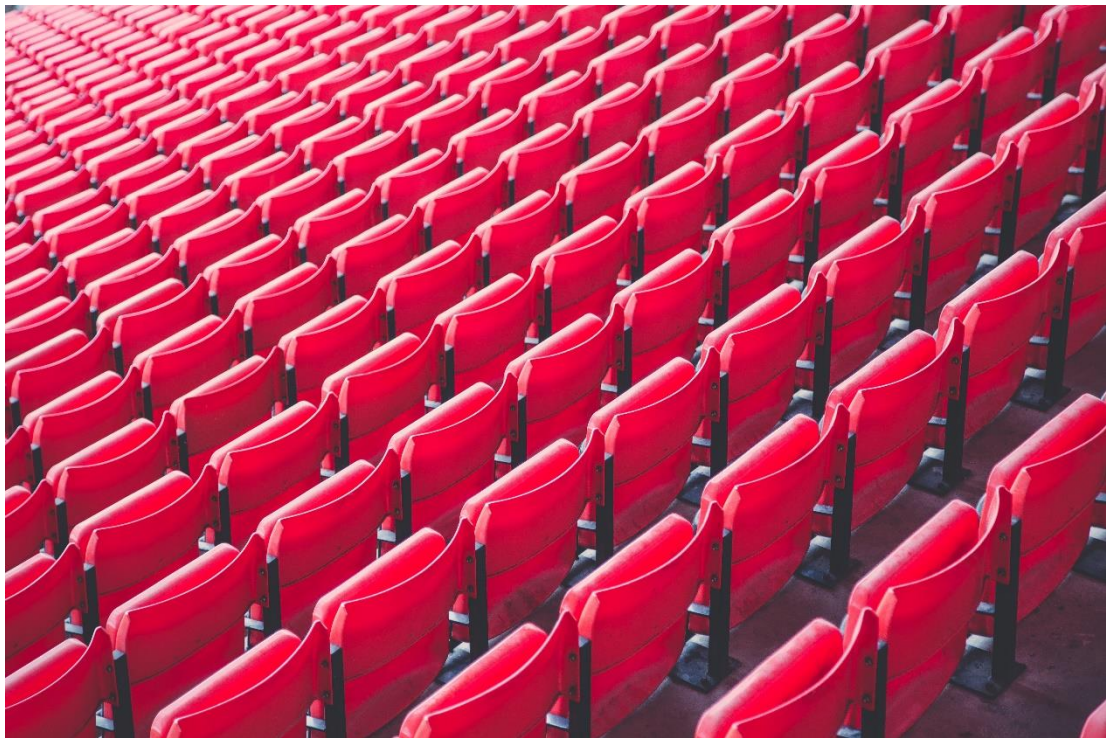


Slutrapport

Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin



2021-02-25

Johanna Stålö, Anders Rånlund



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
PANDEMIN OCH DESS KONSEKVENSER	4
DE VIKTIGASTE SLUTSATSERNA FRÅN UTVÄRDERINGARNA	5
GOVERNOS ANALYS	6
1. Inledning	8
1.1. BAKGRUND	9
1.2. SYFTE OCH MÅL	9
1.3. INNEHÅLL OCH METOD	10
1.3.1. Utvärderingar som slutrapporten bygger på	10
1.3.2. Slutrapportens innehåll	12
1.4. AVGRÄNSNINGAR OCH DEFINITIONER	13
2. Covid-19-pandemins framfart och konsekvenser för staden	15
2.1. PANDEMINS HÄNDELSEFÖRLOPP	15
2.2. ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA SMITTSPRIDNINGEN	17
2.3. KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETERNA	19
2.4. KONSEKVENSER FÖR SAMHÄLLET	21
3. Centrala slutsatser från genomförda utvärderingar	24
3.1. KRISPLANERING OCH KRISORGANISATION	24
3.1.1. Den centrala krisledningen etablerades men följde inte planen	24
3.1.2. Krisledningen har visat mod och handlingskraft	26
3.1.3. Den centrala krisledningen otydlig för övriga organisationen	26
3.1.4. Ökad otydlighet i ansvar mellan fack- och stadsdelsförvaltningar	27
3.1.5. Analys och omvärldsbevakning har varit otillräcklig	28
3.2. INFORMATIONSD- OCH KOMMUNIKATIONSHANTERING	29
3.2.1. Informationsflödet har varit stort, men framförallt osorterat	29
3.2.2. Viktigt att förstärka myndigheternas budskap men inte okomplicerat	30
3.2.3. Beslut och styrsignaler har ibland kommit sent och brustit i förankring	31
3.2.4. Oklarheter om vem som ska hantera informationen	31
3.3. LEDARSKAPET UNDER KRISEN	32
3.3.1. Det närvarande ledarskapet viktigt men svårt att uppnå	32
3.3.2. Ledarförmågor har utvecklats – trots eller tack vare krisen?	33
3.3.3. Brist på stöd och avlastning för chefer och specialistfunktioner under krisen	34
3.4. MEDARBETARPERSPEKTIVET UNDER KRISEN	35
3.4.1. Medarbetare har visat på uthållighet och ansvar för arbetet	35
3.4.2. Utmaningar att upprätthålla en god arbetsmiljö	36
3.4.3. Pandemin har påskyndat användningen av nya digitala arbetssätt men även inneburit vissa tekniska utmaningar	37
3.5. UPPRÄTHÅLLA VERKSAMHETERNA	39
3.5.1. Verksamheten har upprätthållits, med vissa undantag	39
3.5.2. Lokal anpassning av rutiner och arbetssätt på gott och ont	41
3.5.3. Bemanningen i verksamheterna periodvis kritisk	42
3.5.4. Initial brist på skyddsutrustning hanterades framgångsrikt så småningom	43



3.5.5.	Brister i hälso- och sjukvårdskompetens bland omsorgspersonal	44
3.5.6.	Informationen till invånare har utvecklats under tiden.....	46
3.5.7.	Staden har arbetat för att stödja näringslivet	47
4.	Governos analys och rekommendationer	49
4.1.	HUR HAR STADEN LYCKATS MED PANDEMIHANTERINGEN?	49
4.1.1.	De styrande inriktningarna för pandemihanteringen	50
4.1.2.	Staden har uppnått sina egna mål, men.....	53
4.2.	GOVERNOS ANALYS.....	54
4.2.1.	Krisledningen svår att anpassa till den svenska förvaltningsmodellen	54
4.2.2.	Hur stora ansvarsförändringar bör göras i en kris?	56
4.2.3.	Äldreomsorgen i ett särskilt utsatt läge	57
4.3.	GOVERNOS REKOMMENDATIONER	58
4.3.1.	Förklara vad krisledning innebär	59
4.3.2.	Krisplaneringen behöver vara mer flexibel och inkludera sakkompetens	59
4.3.3.	Kommunikationen ännu mer i fokus vid nästa kris	60
4.3.4.	Första linjens chefer avgörande i krishanteringen	60
4.3.5.	Utveckling av äldreomsorgen	60
4.3.6.	Bibehåll den utvecklade samverkan med andra aktörer	61
4.4.	AVSLUTANDE KOMMENTAR	62
	Bilaga 1 - Händelseförloppet våren 2020 tom januari 2022	63
	Årsskiftet 2019–2020 – starten på smittspridningen från Kina	63
	Februari-mars 2020 – smittan sprids i sportlovstid och drabbar Stockholm	64
	Mars 2020 – smittan är ett faktum och når äldreomsorgen.....	65
	Våren 2020 – den första vågen	67
	Sommaren 2020 – en välbehövlig återhämtning	70
	Hösten-vintern 2020 – den andra vågen	71
	Vinter och vår 2021 – från den andra till den tredje vågen	75
	Hösten 2021 – förhoppningen om en återgång till ett normalläge	78
	Årsskiftet 2021–2022 – en fjärde våg och avveckling av restriktionerna	79
	Bilaga 2 – Dokument och referenser	82



Sammanfattning

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

När Stockholms stads kommunstyrelse den 17 juni 2020 beslutade att stadens hantering av covid-19-pandemin skulle utvärderas i flera steg upphandlades managementkonsultbolaget Governo AB för att genomföra detta. En stabsutvärdering av den centrala krisledningens arbete genomfördes av Försvarshögskolan i ett tidigt skede. Dessutom har flera förvaltningar och bolag inom staden gjort utvärderingar av den egna krishanteringen.

Med alla dessa källor som underlag har Governo nu som en sista del i kommunstyrelsens uppdrag summerat viktiga slutsatser och lärdomar av stadens hantering av pandemin i en slutrapport. Slutrapporten ger också en övergripande beskrivning av pandemins händelseförlopp och påverkan på stadens verksamheter. Rapporten är tänkt att bidra till att göra staden starkare såväl i vardag som i kommande kriser.

Slutrapporten syftar till att svara på följande frågor:

- ✦ Vad hände i staden under pandemin?
- ✦ Hur påverkades verksamheten?
- ✦ Vilka slutsatser har utvärderingarna kommit fram till?
- ✦ Vilka är de viktigaste lärdomarna?

Pandemin och dess konsekvenser

I skrivande stund, februari 2022, förväntas samhället förhoppningsvis kunna återgå till ett normalläge. Den flesta pandemirestriktioner och allmänna råd togs bort från och med den 9 februari 2022, efter en tid med extremt hög smittspridning i Sverige, Europa och andra delar av världen. Staden och dess verksamheter har efter denna långa tid kommit till ett läge där pandemihanteringen har stabiliserats och utförs med ett helt annat lugn och kunskap än under 2020. Vetskapen om vad som gäller, kunskapen om hanteringen och hur verksamheterna kan anpassas utifrån aktuellt läge gör att verksamheten inte längre är lika sårbar. Rapporten innehåller en övergripande beskrivning av pandemins händelseförlopp och dess konsekvenser för staden, samt en mer utförlig beskrivning av händelseförloppet som redovisas i bilaga 1.

Det råder ingen tvekan om att pandemin har drabbat stockholmarna och näringslivet på flera sätt - både ekonomiskt och socialt. Ökningen av arbetslösheten har gått snabbare i Stockholm jämfört med övriga riket och stadsdelsförvaltningarna redogör för ett ökat antal kontakter med personer i behov av ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder. Staden har arbetat för att anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge, med en ständig beredskap för en eskalerande situation.



De ekonomiska följderna av pandemin har bland annat bestått av intäktsbortfall, minskat brukarunderlag och merkostnader men i vissa fall även uteblivna kostnader. Planerade utvecklingsområden och projekt kan ha behövt skjutas upp medan andra har tillkommit och särskilt prioriterats under krisen. Under de särskilda förhållanden som pandemin har inneburit har samverkan stärkts, både internt inom staden och externt med andra aktörer inom länet.

Äldreomsorgen har ställts inför utmaningar som varit svåra att förutse, för brukare, anhöriga, chefer och medarbetare. Äldre har drabbats hårt av pandemin, av de som avlidit eller blivit allvarligt sjuka är de allra flesta över 70 år. Pandemin har också begränsat äldres vardag genom färre aktiviteter och minskat socialt utbyte.

Det finns ytterligare grupper av invånare som riskerat att ha drabbats hårdare av pandemins konsekvenser. Det gäller bland annat individer som lever under socioekonomiskt utsatta förhållanden där det ofta finns en högre grad av trångboddhet, lägre kunskaper i svenska och andra kulturer som gjort det svårare att nås av pandemiinformation. Individer med funktionsnedsättning har också drabbats hårt, med stängda dagverksamheter och plötsliga förändringar som denna grupp av individer ofta har svårt att hantera som följd. Barn och unga har också drabbats genom minskade sociala aktiviteter och periodvisa distansstudier som i sig kan ha påverkat både skolresultat, psykisk hälsa och förhållandena hemmavid.

Näringslivet är avgörande för Stockholm och dess välfärd. Pandemin har också inneburit en tuff period för många verksamheter, inte minst inom besöksnäringen och för små och medelstora företag, med inställda arrangemang, minskat kundunderlag, restriktioner och, inom vissa områden kraftigt begränsande möjligheter att hålla igång verksamheter. Kulturlivet och de kreativa näringarna är ytterligare en viktig del i att skapa en attraktiv och konkurrenskraftig stad. Även dessa branscher har drabbats hårt av pandemin med inställda evenemang och uppskjuten verksamhet.

De viktigaste slutsatserna från utvärderingarna

Stockholms stad är en stor organisation med ett diversifierat och komplext uppdrag. Att hantera en så omfattande och långvarig kris som pandemin inom en kommun är 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. Utifrån den kunskap som nu finns tillgänglig om stadens krishantering ser vi att det finns ett antal perspektiv som, i lite olika varianter, återkommer i många av utvärderingarna. Dessa teman, som beskrivs mer utförligt i kapitel 3 i rapporten, är de följande:

- ✦ Krisplanering och krisorganisation
- ✦ Informations- och kommunikationshantering
- ✦ Ledarskapet under krisen
- ✦ Medarbetarperspektivet under krisen
- ✦ Upprätthålla verksamheterna



Governos analys

Rapporten avslutas med att Governo lämnar sina samlade reflektioner över de iakttagelser och erfarenheter från pandemihanteringen som framkommit i utvärderingarna. Vi diskuterar i vilken mån det är möjligt att dra någon övergripande slutsats om hur staden har hanterat krisen och försöker också göra en sådan bedömning. Vi tar även upp den återkommande iakttagelsen om att de problem som kunnat iaktas i krishanteringen inte sällan hänger samman med motsättningen mellan behovet av en stark central krisledning och ansvarsprincipen. Slutligen resonerar vi i den lärande anda som utvärderingarna gjorts kring ett antal frågor som vi ser skulle vara nyttiga för staden att fundera på och eventuellt utveckla framöver.

Det är svårt att i efterhand utvärdera en organisations krishantering eftersom det sällan finns några objektiva mål eller kriterier att bedöma resultatet mot. Vi har därför landat i att det rimligaste sättet att föra en diskussion om hur staden hanterat pandemin är att utgå från de egna ambitionerna – i form av stadsdelsdirektörens inriktning för hantering av pandemin:

- ✦ Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper.
- ✦ Upprätthåll 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.

Vår slutsats är att stadens har lyckats följa dessa inriktningar på ett rimligt sätt under pandemiperioden. Den punkt där det funnits en mer substantiell avvikelse är den första om att begränsa smittspridningen. Med tanke på att Stockholmsregionen tidigt konstaterades ha en allmän samhällsspridning ser vi dock att staden inte haft någon reell möjlighet att påverka denna inriktning. Även om staden vidtagit ett stort antal åtgärder för att begränsa smittspridningen har det varit svårt att urskilja deras effekter i det läge Stockholm befunnit sig.

Svensk offentlig förvaltning kännetecknas av sina i hög grad självstyrande organisationer. När en kris uppstår förändras inte denna grund för det offentliga beslutsfattandet och styrningen. Tvärtom finns ett krisrelaterat begrepp för denna, ansvarsprincipen. Däremot påverkas den normala balansen mellan styrande och genomförande parter i en organisation. När ledningen aktiverar krisledningen signalerar den en förändring i organisationens ledning och styrning. Förstärkningen av ledningens kapacitet när det gäller styrning, informationshantering och beslutskapacitet skapar osäkerhet i den övriga organisationen, en osäkerhet som blir tydligare i en längre kris som denna. Vår slutsats är att denna osäkerhet är en möjlig förklaring till en del av de problem som konstaterats i utvärderingarna.

En annan viktig fråga när det gäller ansvarsprincipen är om den alltid bör gälla, eller om det bör ingå i en krislednings arsenal av åtgärder att även centralisera ansvaret för enskilda verksamheter om det anses underlätta krishanteringen. Detta har inte diskuterats i någon större grad i anslutning till pandemiutvärderingarna, men bör enligt Governos mening utgöra en del av förberedelserna inför kommande kriser.



När det gäller lärdomar av de senaste årens pandemihantering vill Governo peka på några särskilda områden, som också lyfts fram i sista kapitlet i rapporten:

- ✦ För att minska den organisatoriska och styrningsmässiga osäkerhet som krishanteringen skapar är det viktigt att inför, dvs i krisplaner och övningar, och i inledningsskedet av en kris ge tydlig och tillräcklig information till hela organisationen om vad införandet av en krisorganisation innebär i termer av styrning och ledning av verksamheten.
- ✦ Pandemins speciella karaktär har visat sig kräva anpassning av många krisplaneringar. Tendensen att planera utifrån den senaste krisen bör ersättas av betydligt större flexibilitet i framtiden.
- ✦ Stadens organisation har haft vissa utmaningar under krisen när det gäller stadsdelsförvaltningarnas ansvar för verksamheten och fackförvaltningarnas samordningsansvar. Inför kommande kriser är det viktigt att i ett tidigt skede identifiera verksamhetsområden som i samband med en kris kan behöva behandlas och beslutas mer centralt för att säkerställa ett effektivt och likvärdigt genomslag.
- ✦ Kommunikation har visat sig vara en nyckelfunktion i en effektiv krishantering. Av utvärderingarna framkommer lite blandade bilder av hur kommunikationen har fungerat under pandemin. Det är viktigt att fundera över de centrala nivåernas roll och ansvar när det gäller förmedling av budskap och kommunicera denna inför och under en kris för att minska risker för missförstånd och oklarheter.
- ✦ Första linjens chefer har varit avgörande i krishanteringen. I de verksamheter som har varit mest berörda av pandemins konsekvenser hör enhetscheferna till de som har varit mest utsatta för stress och press i vardagen. Stödet till denna personalgrupp har i delar inte varit tillräckligt, avlastning i olika former har också saknats i för stor utsträckning. Det är framåt viktigt att fånga upp hur denna grupp mår, effekter av långa perioder med press kan visa sig först långt senare. Det gäller också att lära från denna kris och säkerställa att kunskap och stöd finns mer tillgängligt framåt.
- ✦ Äldreomsorgen är sannolikt den verksamhet som uppmärksammats mest och drabbats hårdast under krisen. Flera sedan tidigare kända utmaningar har tydliggjorts. Det finns flera problem inom äldreomsorgen som framåt kommer att behöva hanteras. Staden, regionen och staten fokuserar redan på flera av dessa. Här gäller det att planera långsiktigt och strategiskt och se den kraft och utvecklingspotential som finns i verksamheterna och bland medarbetarna. Vi vill också poängtera den möjlighet staden har i kraft av sin storlek och position att agera förebild för andra kommuner i Sverige.
- ✦ Samverkan mellan aktörer har stärkts och utvecklats inom olika områden under krisen. Det tog viss tid att hitta formerna men samverkan har därefter utvecklats allteftersom pandemin pågått. Här ser vi att det är viktigt att när krisen avtar, inte slentrianmässigt återgå till de former för samverkan som gällde före pandemin. Vi anser att staden bör se över vilken nytta de fördjupade kontakterna inneburit och försöka bibehålla denna även under normala förhållanden.



1. Inledning

Covid-19-pandemin är en av de mer omfattande påfrestningar som har drabbat världen, och inte minst Sverige, i modern tid. Covid-19-pandemin har spritt sig över hela världen och orsakat ett ofattbart lidande med stort antal sjuka. När denna rapport skrivs, februari 2022, har över 403 miljoner människor i världen bekräftats smittade av covid-19 och över 5,78 miljoner människor har avlidit. I Sverige är motsvarande siffra över 2,37 miljoner människor smittade och över 16 300 människor har avlidit.

Vaccination mot covid-19 anses vara den viktigaste åtgärden för att bekämpa pandemin 83,8 procent av befolkningen i Sverige är vaccinerade med minst två doser. Enligt Coronakommissionen framstår Sverige som ett genomsnittligt land sett till antalet döda under pandemins första och andra våg. Under den tredje vågen har dödstalen varit låga och Sverige klarade sig då bättre än de flesta länder i Europa.

När pandemin kom till Sverige valdes en annan väg än i många andra länder. Det svenska vägvalet har i stort byggt på frivillighet och personligt ansvar snarare än skarpa åtgärder som kraftiga nedstängningar och tvingande åtgärder mot befolkningen som många andra länder har infört. Oavsett hantering, kan man med säkerhet säga att pandemin har lett till långtgående konsekvenser såväl för individer som för samhället i stort. Pandemin har inneburit stora prövningar för offentlig sektor, allmänhet och näringsliv. Det konstateras i de allra flesta rapporter.

Stockholms län var ett av de områden som drabbades hårdast av pandemin under våren 2020, med tidig och hög smittspridning och en påverkan på sjukvården och omsorgen. Denna situation spreds senare vidare inom landet, den drabbade mindre orter som allra värst långt senare, när man möjligen var lite mer förberedd och hade mer kunskap.

För Stockholms stad har pandemin påverkat en stor del av kommunens verksamhetsområden, särskilt äldreomsorg, skola, förskola, kultur och verksamheter för individer med funktionsnedsättning. Men även andra delar av kommunens verksamhet, liksom kommunala bolag, har på olika sätt påverkats. Pandemin har ställt höga krav på stadens krishanteringsförmåga samt på verksamheternas omställnings- och anpassningsförmåga. Personalen har med kort varsel lyckats ställa om och anpassa sig efter nya beslut, riktlinjer och restriktioner.

Pandemin har även satt ljus på flera områden och utmaningar i samhället som sedan tidigare varit mer eller mindre kända, men möjligen för stora eller komplexa att ta tag i, något som bland annat lyfts av Coronakommissionen. Det gäller både nationella frågor som att den svenska smittskyddslagstiftningen var otillräcklig för att möta en pandemi, regionala/lokala frågor som strukturen med delat huvudmannaskap inom äldreomsorgen, kulturella och språkliga utmaningar med att stödja olika grupper, eller lokala frågor som organisationsutmaningar och ansvar inom en kommun. Denna slutrapport, men också många andra granskningar av pandemin, synliggör vissa av dessa frågor. Det finns nu ett läge att både tänka nytt och att bevara goda



erfarenheter från pandemiperioden samt att genomföra förändringar i den goda samverkan som skapats mellan staden och de aktörer man har runt sig.

1.1. Bakgrund

Stockholms stads kommunstyrelse beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas i flera steg. För att samordna de samlade utvärderingsbehoven tillsattes ett särskilt utvärderingssekretariat vid stadsledningskontoret (SLK). Utvärderingsarbetet har haft fokus på lärande och utveckling med målsättningen att staden ska bli starkare såväl i vardag som i kris. Managementkonsultbolaget Governo AB upphandlades och genomförde en processutvärdering av de första månadernas krishantering. En stabsutvärdering av den centrala krisledningens arbete genomfördes parallellt av Försvarshögskolan. Därefter har Governo genomfört fördjupade analyser av stadens hantering inom äldreomsorgen, ledarskapet, utsatta områden samt barn och unga. Dessa har redovisats i separata rapporter.

Som en sista del av stadens utvärderingsarbete skulle en slututvärdering genomföras. Vi har valt att benämna denna som en slutrapport, då den summerar och samlar slutsatser och lärdomar från tidigare genomförda utvärderingar och fördjupningar som på olika sätt fångar stadens hantering av covid-19-pandemin. Slutrapporten ger också en övergripande beskrivning av pandemins händelseförlopp och påverkan på stadens verksamheter. Slutrapporten, dess analys och rekommendationer, är tänkt att göra staden starkare i såväl vardag som kommande kriser. Den ska även lyfta fram erfarenheter från pandemihanteringen som kan bidra till att utveckla verksamheten i normalläge. Slutrapporten ska svara på frågan: *Vad hände i staden under pandemin, hur påverkades verksamheten, vilka slutsatser har utvärderingarna kommit fram till och vilka är de viktigaste lärdomarna?*

1.2. Syfte och mål

Syftet med slutrapporten är att ge en god bild av hur stadens verksamhet hanterat covid-19 pandemin.

Med slutrapporten avslutas det stadsövergripande utvärderingsarbetet. Stadens verksamheter ansvarar för att dra lärdomar av, och utvecklas utifrån, rapporternas slutsatser och rekommendationer.

Målen för uppdraget har varit följande:

- ✦ Staden har fått en övergripande bild av covid-19-pandemins händelseförlopp och dess påverkan på stadens verksamheter.
- ✦ Staden har fått en samlad redogörelse och analys av de viktigaste slutsatser som framkommit från olika utvärderingar och uppföljningar under pandemin, liksom exempel på åtgärder som staden har vidtagit eller planerar vidta utifrån dessa.
- ✦ Staden har fått en samlad analys av de viktigaste lärdomarna som framkommit under pandemin - för att bli starkare i såväl vardag som kommande kriser.



1.3. Innehåll och metod

Slutrapporten bygger på de utvärderingar och uppföljningar som hittills gjorts av Stockholms stads pandemihantering. Detta är således en metautvärdering baserad på de metoder som hittills använts. Det innebär att de slutsatser som dras utgår från vad som kan beskrivas som en kvalitativ processutvärderingsmetodik. De genomförda utvärderingarna bygger i allt väsentligt på intervjubaserade interna beskrivningar av stadens arbete och åtgärder under pandemin. Av vikt är även att notera att alla utvärderingar har gjorts under pågående kris. Några färdiga resultat av pandemihanteringen har inte gått att belysa.

Det önskvärda sättet att bedöma resultatet av krishanteringsarbetet hade naturligtvis varit att istället fokusera på resultat och effekter av stadens insatser, eftersom det verkliga svaret på hur väl organisationen lyckats med sin krishantering inte går att ge förrän det varit möjligt att utvärdera hur stängda eller förändrade verksamheter faktiskt påverkat brukarna. Detta är en betydligt svårare uppgift än de utvärderingar som hittills gjorts. Framförallt måste längre tid förflyta innan detta är möjligt. Det gäller då att kunna besvara frågor som till exempel om de som gått i gymnasiet under pandemin har sämre kunskaper än tidigare årskullar, om integrationen har påverkats av att verksamhet ställts om, hur de äldre har påverkats av minskade sociala aktiviteter. Ett sätt att göra sådana bedömningar i framtiden kan vara att jämföra hur olika kommuner hanterat och lyckats genomföra berörda verksamheter.

Ett annat tillvägagångssätt för få en bättre bild av resultaten är att tillfråga de medarbetare och invånare som mött stadens hantering av pandemin hur de bedömer att man lyckats. Denna metod har i stort sett inte använts i några utvärderingar av pandemin hittills. Governos utvärderingsrapporter har till exempel haft fokus på hur stadens ledning har hanterat pandemin, och i några fall även verksamheterna. Chefer och i viss mån medarbetare har involverats i datainsamlingen och gett sin syn på pandemihanteringen. Det som saknats i Governos och övriga tillgängliga utvärderingar är brukarperspektivet. Utifrån de uppdrag som givits har det inte varit metodologiskt och resursmässigt möjligt att fånga hur brukare, invånare, elever med mera har uppfattat stadens hantering.

1.3.1. Utvärderingar som slutrapporten bygger på

De huvudsakliga underlagen för slutrapporten utgörs av de sex externa utvärderingsrapporter som utarbetats, dels Governos fem delrapporter, dels Försvärshögskolans utvärdering av den centrala krisledningen. Dessa sex rapporter beskrivs kortfattat nedan, och finns tillgängliga på Stockholm stads webbsida. De viktigaste slutsatserna från respektive rapport redovisas i kap 3, rapporterna innehåller ytterligare slutsatser som inte redovisas i denna slutrapport. Därtill kommer det underlag i form av lokala utvärderingar och uppföljningar som producerats under pandemiperioden av förvaltningar och bolag inom staden, se referenshänvisning i bilaga 2.



Stabsutvärderingen

Utvärderingen studerar Stockholms stads centrala krisledning (CKL) under hanteringen av covid-19 mellan februari och september 2020. Med hjälp av insamlad empiri och genomförd analys av ett antal tematiska områden samt tillgänglig forskning har utvärderingen identifierat ett antal styrkor och utmaningar. Det empiriska underlaget består främst av analys av befintliga dokument samt intervjuer med KLN, CKL och ytterligare tjänstemän

Processutvärderingen

Utvärderingen studerar hur stadens inriktning, organisation och styrning hanterats under pandemin, samt hur de har påverkat arbetssätten. Processutvärderingen har bedrivits utifrån kvalitativ metod och framför allt byggt på ett antal intervjuer med chefer och nyckelpersoner som varit delaktiga i krisledningsarbetet på olika sätt, samt analys av relevant dokumentation. Ett viktigt perspektiv har varit att fånga lärande under pågående utvärdering och återföra detta till Stockholms stad.

Fördjupning om äldreomsorg

Utvärderingen har fokus på hur krishanteringen har fungerat inom äldreomsorgen och beskriver den stora omställning som har behövts göras under pandemin. Rapporten tar upp hur pandemin har påverkat verksamheterna och hur staden och verksamheterna har agerat för att hantera pandemin och dess konsekvenser. Rapporten bygger på ett stort antal intervjuer med medarbetare och chefer och fokus ligger på vård- och omsorgsboenden och hemtjänst inom såväl egen som privat regi.

Fördjupning om ledarskap

Rapporten är en analys av ledarskapet i staden under pandemin. Syftet med analysen var att bidra till ett lärande för framtiden och ett underlag för att stärka chefers ledarskap i kris och i vardag. Fördjupningen har utgått från olika datakällor för att belysa stadens chefers ledarskap under krisen. Empiriinsamlingen har skett genom dokumentstudier och intervjuer, och analysen har utgått från befintlig forskning och beprövad erfarenhet.

Fördjupning om utsatta områden

Rapporten studerar orsaker till och konsekvenser av att smittspridningen i början av pandemin var högre i vissa av Stockholms stadsdelsområden som Skärholmen, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista än i resten av staden. Vidare beskrivs hur stadens verksamheter agerat och ställt om till rådande omständigheter, liksom hur staden har samverkat med civilsamhället och med regionen för att nå fram till invånarna under krisen. Rapporten bygger dels på slutsatser från forskningsrapporter, dels på intervjuer med anställda i staden samt med föreningar och trossamfund.

Fördjupning om barn och unga

Syftet med denna rapport är att synliggöra hur ett antal verksamheter för barn och unga inom Stockholms stad har ställt om sitt arbete under pandemin och vilka lärdomar



de kunnat dra utifrån detta. Underlaget bygger främst på intervjuer med personalen inom verksamheterna, där deras egna berättelser hoppas kunna bidra till inspiration och lärande för andra verksamheter. Rapporten baseras på 13 fallstudier från verksamheter i olika delar av Stockholms stad. Varje fallstudie beskriver omställningsarbetet i respektive verksamhet med fokus på förändrade arbetssätt, hur målgruppens behov kunnat mötas samt vilka insikter och lärdomar verksamheterna har gjort.

1.3.2. Slutrapportens innehåll

Slutrapporten innehåller tre centrala delar; 1) en övergripande beskrivning av pandemins framfart och konsekvenser för staden, 2) centrala slutsatser från genomförda utvärderingar och 3) Governos analys och slutsatser.

Den första delen redovisas i kapitel 2 och innehåller en sammanfattande beskrivning av pandemins händelseförlopp, från starten av 2020 då covid-19-viruset började spridas från Kina, till och med januari 2022 då denna slutrapport skrivs. En mer utförlig beskrivning av händelseförloppet återfinns i bilaga 1. Beskrivningen av händelseförloppet visar hur pandemin spreds inom Sverige och de beslut, restriktioner och åtgärder som kom att påverka stadens verksamheter. Kapitlet innehåller också en övergripande beskrivning av hur staden har arbetat för att minska sprittspridningen i verksamheterna genom nya arbetssätt, beslut och riktlinjer, samt en redogörelse av pandemins konsekvenser för verksamheten och för samhället. Underlaget för beskrivningen av händelseförloppet består bland annat av Coronakommissionens första delbetänkande, Forsvarshögskolans stabsutvärdering, regeringens presskonferenser, Stockholms stads lägesbilder och stadens verksamhetsberättelse för 2020.

Den mest omfattande delen av slutrapporten presenteras i kapitel 3, *Centrala slutsatser från genomförda utvärderingar*. Här samlas de viktigaste och återkommande slutsatserna från de utvärderingar och fördjupningar som har genomförts av stadens pandemihantering. Analysen av rapporterna har landat i ett antal övergripande teman som slutsatserna presenteras utifrån. Kapitlet baseras på de sex rapporter som presenterats ovan (avsnitt 1.3.1) samt på följande underlag:

- ✦ Lokala utvärderingar och uppföljningar från förvaltningar och bolag
- ✦ Slutsatser från andra aktörers analyser och utvärderingar, så som Coronakommissionen och Region Stockholms utvärdering,
- ✦ Ett tiotal intervjuer med centrala funktioner på stadsledningskontoret.

Den sista delen presenteras i kapitel 4 och är *Governos samlade analys och slutsatser*. I detta kapitel lyfter utvärderarna blicken och analysera stadens hantering av pandemin. Vi ställer här oss frågorna; *Har staden lyckats med pandemihanteringen? Går det att bedöma om staden har lyckats? Vilka frågor är viktiga att arbeta vidare med framåt?* Både för att utveckla stadens verksamhet i ett normalläge och för att vara än mer förberedd på nästa kris.



1.4. Avgränsningar och definitioner

Ett antal avgränsningar har varit viktiga för att genomföra denna slutrapport. Dessa har diskuterats tillsammans med uppdragsgivaren och tydliggjorts under arbetets gång. Följande avgränsningar har gällt:

- ✦ Beskrivningen av händelseförloppet i bilaga 1 innehåller centrala beslut som varit viktiga för stadens hantering av pandemin. Beskrivningen har i den mån det varit möjligt hållits på en relativt övergripande nivå, utan att tappa viktiga skeenden. In- och utreseregler till och från Sverige är till exempel inte med i beskrivningen, inte heller regeringens beslut om olika lättnader för kulturlivet och näringslivet.
- ✦ Beskrivningen av åtgärder för att minska smittspridningen (2.2) och konsekvenser för verksamhet och samhället (2.3 respektive 2.4) ska framförallt ses som exempel – och gör inte anspråk på att vara heltäckande.
- ✦ Allt kan inte ingå – det finns många slutsatser som presenterats i olika utvärderingsrapporter av stadens hantering. Det är varken lämpligt eller möjligt att radda upp dem alla. Det viktiga har varit att här identifiera och beskriva de allra mest centrala och ofta återkommande slutsatserna.
- ✦ Det är också viktigt att betona att de resonemang och slutsatser som framförs i kapitel 4 är Governos och inte något uttryck för beställarens, Stockholm stads, uppfattningar om pandemihanteringen.

Inom svensk krisberedskap finns tre centrala principer:

- ✦ Ansvarsprincipen som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer.
- ✦ Likhetsprincipen som innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma i kris som under normala förhållanden.
- ✦ Närhetsprincipen som innebär att en kris ska hanteras så nära de berörda som möjligt.

Av dessa principer är den som tydligast betonas av regeringen och andra aktörer ansvarsprincipen. De två andra principerna kan dessutom i många fall uppfattas ingå i ansvarsprincipen. När vi i rapporten diskuterar krishantering kommer vi endast att använda begreppet ansvarsprincipen.

När det gäller närhetsprincipen ska denna inte blandas ihop med det geografiska områdesansvar alla kommuner har under fredstida kriser. Detta ansvar innefattar att samordna relevanta aktörer före, under och efter en oönskad händelse. I Stockholms stads fall fördelas områdesansvaret i normalfallet på stadsdelsnämnderna.

I rapporten används ett antal förkortningar och begrepp som här förtydligas.

Brukare – äldre som bor på vård- och omsorgsboende eller brukar hemtjänstinsatser

CKL – centrala krisledningen

KLN – krisledningsnämnden

MAS – medicinskt ansvarig sjuksköterska



PAS – personalstrategiska avdelningen på SLK

SLK – stadsledningskontoret

SSR – Samverkan Stockholmsregionen

Staden – används för Stockholms stad för att variera texten

Särskilda boenden – olika former av vård- och omsorgsboenden och servicehus, används som begrepp av Region Stockholm



2. Covid-19-pandemins framfart och konsekvenser för staden

I följande kapitel avser vi ge en sammanfattande beskrivning av covid-19-pandemins framfart, hur staden har arbetat för att minska smittspridningen och vilka konsekvenser pandemin inneburit för stadens verksamhet. I bilaga 1 till denna rapport finns en mer omfattande beskrivning av pandemins händelseförlopp uppdelat efter pandemins vågor, från januari 2020 till februari 2022, när denna rapport färdigställs.

Parallellt med att denna slutrapport färdigställs har avvecklingen av merparten av pandemirestriktionerna inletts. Regeringen och Folkhälsomyndigheten bedömer att läget är tillräckligt stabilt för att inleda avvecklingen av smittskyddsåtgärderna. Omikron ger inte lika allvarlig sjukdom som tidigare varianter, vårdbelastningen inom intensivvården och övrig sjukhusvård har inte ökat på samma sätt som den utbredda smittspridningen.

Efter två år med pandemihantering har staden och dess verksamheter i hög grad kommit till ett läge där pandemihanteringen har stabiliserats och utförs med ett helt annat lugn än under 2020. Vetskapen om vad som gäller, kunskapen om hanteringen och hur verksamheterna kan anpassas utifrån aktuellt läge har gjort att verksamheterna under den sista tiden inte har upplevts som lika sårbara.

I detta kapitel ger vi exempel på hur staden har arbetat för att minska smittspridningen. Vi redogör också för konsekvenser som pandemin har haft på verksamheten och samhället. Beskrivningarna avser inte ge en heltäckande bild utan ska ses som exempel för att illustrera utvecklingen och ge en överskådlig bild av krisens bredd liksom stadens agerande i ett antal övergripande frågor.

2.1. Pandemins händelseförlopp

I mitten av januari 2020 kom den första rapporten om att ett nytt coronavirus hade upptäckts i Kina. Kort därefter uttalade sig Folkhälsomyndigheten för första gången om virusutbrottet och bedömde inledningsvis att risken för smittspridning i Sverige var mycket låg. Stockholms stads säkerhetsenhet påbörjade sin omvärldsbevakning av coronaviruset vid denna tid.

Sverige fick det första bekräftade fallet den 31 januari 2020, i Jönköping. Veckorna därpå kom rapporter från flera länder om bekräftade fall. I slutet av februari inföll sportlovet i Sverige då många familjer reste utomlands. Oron kring om smitta kunde komma till Sverige från sportlovsresenärerna ökade och Folkhälsomyndigheten bedömde risken att svenskar utomlands blev smittade som hög. Det visade sig sedermera att smittspridningen sannolikt tog fart efter sportlovsveckorna 2020.

Den 11 mars förklarade WHO att covid-19 var en pandemi. Samma dag fick Sverige sitt första dödsfall, i Stockholm. Dagarna efter gick regeringen ut med de första restriktionerna och uppmanade medborgarna om ett gemensamt ansvarstagande;



stanna hemma vid lindriga symptom, undvik besök vid vård- och omsorgsboenden, arbeta hemma och undvik sociala sammanhang som inte är nödvändiga.

Den snabba smittspridningen var ett faktum och drabbade Stockholm liksom övriga storstäder och så småningom även övriga delar av Sverige. Det som skedde under våren 2020 med ett kraftigt stigande antal smittade, sjuka och döda kom så småningom att benämnas den första vågen.

Kunskapen om viruset var inledningsvis mycket begränsad och åtgärder, riktlinjer och arbetssätt utvecklades och justerades dagligen utifrån tillgänglig kunskap. Hälso- och sjukvården och den kommunala omsorgen drabbades hårt och tvingades snabbt ställa om för att hantera en kris med en hög grad av osäkerhet och okunskap.

Äldreomsorgen visade sig bli hårt drabbad med hög smittspridning under första vågen. Både brukare och personal blev sjuka och resursbehovet accelererade och var på sina platser mycket kritiskt. Att säkra bemanning i verksamheterna blev en akut och dagsaktuell fråga. Bristen på skyddsutrustning var också en akut fråga i kombination med hög uppmärksamhet i media där ett omfattande arbete lades på att säkra skyddsutrustning i de verksamheter som mest behövde.

Mot slutet av våren och under sommaren 2020 uppstod ett lugnare läge i stadens verksamheter och även när gällde smittspridningen i Sverige. Chefer och medarbetare som arbetat intensivt under den första vågen fick en viktig och välbehövlig återhämtning.

Trots ett antal kvarstående rekommendationer inleddes hösten 2020 med ett helt annat lugn än våren 2020. I Sverige syntes en fortsatt stabil trend över antal nya bekräftade fall. Rekommendationen var fortsatt att arbeta hemifrån för de som hade möjlighet. Gymnasieskolorna bedrevs under våren 2020 på distans men från augusti var verksamheten återigen på plats.

Slutet av oktober 2020 visade sig vara starten på en ny våg av smittspridning i Sverige, som senare kom att kallas den andra vågen. Antalet smittade, inlagda på sjukhus och döda ökade återigen i Sverige, liksom i flera andra länder i Europa. Återigen uppdagades en kraftig ökning vad gällde bekräftad smitta på landets vård- och omsorgsboenden och vissa verksamheter arbetade under extremt högt tryck.

Under november-december accelererade smittspridningen. I mitten av december var situationen inom hälso- och sjukvården i Region Stockholm så ansträngd att regionen gick ut med en hemställan om personella resurser.

Den 18 december höll regeringen en presskonferens och skärpte en rad restriktioner inför jul- och nyårshelgen. Statsministern betonade ett allvarligt läge och uppmanade det svenska folket att hjälpas åt. Regeringen uppmanade att verksamhet inom stat, kommuner och regioner som inte är nödvändig bör stängas omedelbart till och med den 24 januari.



År 2021 inleddes med en fortsatt pressad situation och hög smittspridning såväl i världen, som i Europa och i Sverige. Oro för ökad smittspridning samt nya virusvarianter medförde att flera länder återinförde hårda restriktioner.

I samband med årsskiftet 2020/2021 inleddes vaccination mot covid-19 där boende på vård- och omsorgsboenden var först ut, därefter personal inom hälso- och sjukvård och så småningom övriga befolkningen utifrån ålder och riskgrupp.

Under februari och mars befann sig Sverige fortfarande på en fortsatt hög platanivå i antalet bekräftade fall. Läget var fortsatt mycket ansträngt inom vården. Med anledning av den fortsatt höga smittspridningen fattade regeringen succesivt under våren beslut om ytterligare restriktioner och Folkhälsomyndigheten nya åtgärdsförslag och begränsningar. Även Smittskydd Stockholm införde regionala rekommendationer.

Under mitten och slutet av maj syntes äntligen en minskning i smittspridningen i Europa och Sverige. Folkhälsomyndigheten presenterade en översikt som visade att vaccination kraftigt minskar risken för svår sjukdom och död i covid-19.

Den 1 juni presenterade regeringen en plan med fem steg för hur och när de restriktioner som hade införts i Sverige successivt skulle kunna upphävas. Den 1 juni togs det första steget och steg två den 1 juli. De följande stegen implementerades under augusti-september. Från och med oktober började många arbetsplatser som haft distansarbete att öppna upp sina fysiska kontor. Många levde vid denna tidpunkt i en tro om att pandemin snart var över.

I slutet av november uppstod återigen viss tendens till ökad smittspridning i Sverige, vilket redan var fallet i flera andra europeiska länder. Från den 1 december infördes krav på vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och vid offentliga tillställningar inomhus för över 100 personer. Den 8 december presenterade regeringen en ny åtgärdsplan för införande av flera smittskyddsåtgärder.

Runt årsskiftet 2021–2022 ökade smittspridningen kraftigt. I mitten av januari konstaterades nya maxantal av antal smittade per dygn flera gånger om. Den höga smittspridningen ledde också till risk för personalbrist inom samhällsviktiga verksamheter vilket ledde till att Folkhälsomyndigheten justerade karantänsreglerna.

I samband med att denna slutrapport färdigställs har regeringen och Folkhälsomyndigheten påbörjat avvecklingen av åtgärderna mot covid-19. Den 9 februari 2022 togs kraven bort gällande deltagarbegränsningar, vaccinationsbevis och krav på avstånd mellan sällskap.

2.2. Åtgärder för att minska smittspridningen

En av de övergripande inriktningarna för staden i hanteringen av pandemin har varit att begränsa smittspridningen med särskilt fokus på riskgrupper. Samtliga nämnder, förvaltningar och verksamheter har arbetat intensivt för att utifrån sina respektive ansvarsområden vidta lämpliga åtgärder. Åtgärderna har varierat över tid utifrån situation och de riktlinjer och rekommendationer som då varit aktuella.



Några åtgärder som genomförts för att minska smittspridningen är distansundervisning i gymnasieskolan, anpassning i skolornas lokaler för att minska trängsel, besöksstopp på vård- och omsorgsboenden och gruppboenden inom LSS, förstärkta hygienrutiner, stängning av öppna mötesplatser och aktivitetscenter inom äldreomsorgen samt stängning av daglig verksamhet inom omsorgen för personer med funktionsnedsättning. Stadsdelsnämnderna har vidtagit åtgärder för att boende och deras anhöriga ska kunna ha kontakt trots detta och olika typer av aktiviteter har anpassats. Särskilda korttidsboenden inrättades för personer med konstaterad covid-19 och särskilt riskbeteende. Inom hemtjänsten utvecklades särskilda förstärkningsteam för att stödja brukare med covid-19, och minimera risken för smitta till övriga.

I enlighet med expertmyndigheternas riktlinjer har staden begränsat tillgängligheten till publika verksamheter som till exempel muséer, utställningar, ett antal bibliotek och stadsbyggnadsexpeditionen som har varit stängda för fysiska besök. Alla stadens stora evenemang har ställts in, ställts om eller skjutits fram i syfte att inte bidra till smittspridning. Stadens idrottsanläggningar har hållits öppna i den mån det varit möjligt med anpassningar efter den rådande situationen och då gällande beslut. Idrottsverksamheten har utvecklats i enlighet med gällande restriktioner exempelvis genom utomhusträning och aktiviteter med begränsat deltagarantal. I slutet av 2020, tog staden beslut om att ställa in egen idrottsverksamhet och stänga idrottsanläggningar för föreningar med undantag för yrkesverksam elitidrott och skolor. Även arenor som Avicii Arena och Hovet, som ägs av det kommunala bolaget Stockholm Globe Arena Fastigheter (SGAF), har bidragit till att minska smittspridningen genom att i princip stänga verksamheten utifrån gällande restriktioner, samtidigt som pandemin har slagit hårt mot bolaget och arenaoperatören.

Avtals- och verksamhetsuppföljningar vid exempelvis vård- och omsorgsboenden har ställts in. Ordinarie verksamhetsuppföljning och kvalitetsobservationer inom äldreomsorgen har pausats för att spara tid i verksamheterna och minska antalet besök. Den uppföljning som genomförts har i stället koncentrerats till att följa upp rutiner, arbetssätt och smittspridningen. Alla hembesök gällande bostadsanpassning, där en stor andel av kunderna tillhör en riskgrupp, ställdes till en början in men återupptogs efter sommaren 2020 efter att utbildning genomförts och smittskyddsutrustning anskaffats.

Miljöförvaltningen har i den mån det varit möjligt hållit igång övrig tillsyn av verksamheter som inte i någon större omfattning påverkats av pandemin. Tillsynen avseende trängsel på serveringsställen har varit prioriterad sedan 2020 till dess restriktionerna togs bort den 29 september 2021.

Staden har också övergått till distansarbete för de chefer och medarbetare som har arbetsuppgifter där hemarbete är möjligt. Totalt sett rör det sig omkring 12–20 procent av stadens anställda. Mer om distansarbetet framgår i avsnitt 3.4.

Det finns många exempel på handlingskraft och initiativförmåga bland chefer och medarbetare och många har tagit stort ansvar i att försöka göra det bästa möjliga. Sammanfattningsvis har en hel del åtgärder vidtagits inom staden för att anpassa verksamheter utifrån rådande läge med syfte att minska riskerna för smittspridning.



2.3. Konsekvenser för verksamheterna

Stadens övergripande inriktning för hantering av pandemin har förutom att begränsa smittspridningen varit att upprätthålla prioriterade verksamheter, verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap och anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge. Denna styrning har påverkat verksamheten och medarbetarna i varierande grad och bidragit till en rad konsekvenser. I följande ger vi några exempel.

Staden har arbetat för att anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge, med en ständig beredskap för en eskalerande situation. Följderna av detta har inneburit både intäktsbortfall, minskad efterfrågan och merkostnader men i vissa fall även uteblivna kostnader. Planerade utvecklingsområden och projekt kan ha behövt skjutas upp medan andra har tillkommit och särskilt prioriterats under krisen.

Under de särskilda förhållanden som pandemin har inneburit har samverkan inom olika områden många gånger stärkts, både internt inom staden och externt med andra aktörer inom länet. Inom staden har nämnder och bolagsstyrelser snabbt hittat nya former för samverkan, stadsdelsförvaltningarna har utvecklat sin samverkan för att dra nytta av varandras erfarenheter, kompetenser och resurser. Äldreförvaltningen, socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen har varit viktiga för att samordna hanteringen inom äldreomsorg, social omsorg och förskola.

Extern samverkan genom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) har utvecklats under pandemin och varit viktig för den regionala sammanhållningen, där även länsstyrelsen har haft en central roll. SSR är en gemensam satsning mellan 37 samhällsaktörer i Stockholmsregionen som verkar för en trygg, säker och störningsfri region. En nära samverkan mellan dessa aktörer har underlättat och stöttat aktörerna i att nå övergripande mål och leveranser under krisen. Även samverkan mellan staden och Region Stockholm har utvecklats under pandemin. I detta ligger särskilt samverkan kring hälso- och sjukvård, materialförsörjning, vaccination och information till allmänheten. Men det finns också exempel på motsatsen, där pandemin har ställt till utmaningar för en samverkan. Exempelvis inom socialtjänsten där samverkan med andra aktörer ibland har försvårats och ibland inte kunnat genomföras alls på grund av att aktörerna använder olika digitala plattformar. Som nämns i rapporten "Lärdomar för verksamhet för barn och unga" kunde staden och region Stockholm ha svårt att genomföra möten för samordnad individuell plan eftersom plattformarna som användes inte bedömdes tillräckligt säkra inledningsvis. Istället fick mötena genomföras över telefon vilket i sig innebar begränsning i antal deltagare och mötenas genomförbarhet.

En iakttagelse som är värd att nämna är stadens samlade engagemang för att lösa utmaningar och hitta innovativa lösningar. Utmaningar har exempelvis varit att säkerställa kompetensförsörjning och försörjning av skyddsutrustning, båda kritiskt viktiga områden där ett stort engagemang och ansvar hos chefer och medarbetare och en god samverkan med externa aktörer har varit nyckelfaktorer för att lyckas.

Inom socialtjänsten, äldreomsorgen och skolan har omställningen från fysiska till digitala möten med målgrupperna, men även möten och utbildningar internt med chefer och



medarbetare, inneburit utmaningar för vissa men ökat tillgängligheten för andra. Digitala mötesformer har synliggjort behovet av tillgängliga digitala lösningar för alla oavsett erfarenhet, kunskap eller funktionsförmåga. Trots väsentligt förändrade förutsättningar har staden ändå lyckats upprätthålla myndighetsutövande verksamheter med en hög tillgänglighet och på så sätt säkerställt stadens välfärdstjänster.

Äldreomsorgen är sannolikt det område inom kommunens verksamhet som drabbats hårdast av konsekvenser av pandemin. Verksamheterna har arbetat intensivt med att ställa om arbetssätt och rutiner, snabbutbilda befintliga och nya medarbetare, utarbeta riskbedömningar, löpande följa upp smittspridningen – och samtidigt prioritera den löpande verksamheten som under perioder drabbats hårt av utbredd smittspridning. Medarbetare och chefer har tagit ett stort ansvar samtidigt som vissa har haft en tuff arbetssituation. Brukare har blivit allvarligt sjuka och gått bort. Medarbetare har varit oroliga, rädda och täckt upp för varandra genom att bland annat ta längre och flera pass. Tid för återhämtning och reflektion har varit begränsad.

Även verksamheter inom LSS har påverkats hårt av pandemin. De har fått anpassa arbetssätten utifrån nya beslut, restriktioner och riktlinjer. Dagliga verksamheter har varit var stängda från april 2020 och öppnades succesivt från 1 juni 2020. Personalen i dessa verksamheter har i vissa fall arbetat i andra verksamheter så som LSS-boenden. Myndighetsutövningens arbetssätt har behövt förändras och anpassas. Ansökningar och uppföljningar har i hög grad skett via telefon och Skype.

I gymnasieskolan har stora delar av undervisningen bedrivits på distans under olika perioder, med undantag för gymnasiesärskola, introduktionsprogram och elevgrupper i behov av särskilt stöd. Grundskolan har i huvudsak bedrivits i skolornas lokaler med några få undantag för högstadiet under begränsade perioder. Skolorna har under året varit flexibla och ställt om sin organisation och verksamhet till följd av sjukdom och risk för smittspridning. Enligt stadens verksamhetsberättelse 2020 bedöms skolorna ha lyckats väl i denna omställning men det finns elever som har påverkas negativt av frånvaro och en mindre förutsägbar skoltillvaro, vilket skolorna kommer behöva försöka kompensera för framåt.

Till följd av pandemin har en del utvecklingsarbete både på utbildningsförvaltningen och på skolor i vissa fall skjutits fram i tid eller omarbetats till att genomföras i digital form. Det har skett en stor utveckling när det gäller skolornas digitalisering under året, nivån har generellt höjts och det kollegiala arbetet har varit en nyckelfaktor. Pandemin har varit drivande i utvecklingen och både motivation och kompetens i att använda digitala verktyg har ökat.

Förskolan har haft en hög sjukfrånvaro bland medarbetarna på grund av pandemin. Många barn har dessutom varit frånvarande under perioder, på grund av sjukdom såväl som oro bland föräldrar. Många har ställt om till utomhusverksamhet vilket har krävt en hel del av medarbetarna. Den ökade utevistelsen har lett till att barn fått utveckla sin rörelse och motorik, samtidigt som aktiviteter som kräver mer fokus och koncentration har fått stå åt sidan. Dialogen med vårdnadshavare har anpassats till rådande läge och den dagliga lämnningen och hämtningen har skett utomhus.



Kompetensutvecklingsinsatser har blivit inställda och framflyttade vilket påverkat såväl medarbetarna som utvecklingsarbetet.

Publika verksamheter, till exempel stadens museer och Stadsteatern, har erbjudit digitala visningar och föreställningar. I april 2020 genomfördes Kulturnatten för första gången med ett helt digitalt utbud. Kulturfestivalen och ungdomsfestivalen We Are Sthlm ställdes in både sommaren 2020 och 2021 och ersattes av ett brett aktivitetsprogram utformat efter gällande riktlinjer för begränsning av smittspridning.

Vissa av de kommunala bolagen har drabbats av en kraftigt minskad efterfrågan och nedstängning av verksamhet. Det gäller exempelvis Stockholms Hamnar där passagerartrafiken i princip helt avstannade under 2020, Stockholms Parkering som påverkats av ett kraftigt minskat kundunderlag då trafiken minskade samt Kulturhuset Stadsteatern vars verksamhet påverkades kraftigt på grund av restriktioner och inställda föreställningar. Stockholmsmässan, där staden förvärvade Handelskammarens ägarandel, har utifrån gällande restriktioner behövt ställa in en stor del av verksamheten. Samtliga stadens bolag som drabbats av pandemins konsekvenser har dock fått koncernbidrag från ägaren för att säkra att verksamheten ska kunna återupptas.

En annan mer stadsövergripande utmaning handlade om att ställa om stora delar av verksamheterna till digitala arbetssätt. Till följd av pandemin har användandet av tekniska plattformar och IT-tjänster för distansarbete och distansundervisning ökat kraftigt. Det har föranlett ett antal kapacitetshöjande åtgärder som främjar organisationen internt och möjligheterna att nå ut till stockholmarna framgent. Den digitala mognaden bedöms ha ökat i stadens verksamheter generellt.

2.4. Konsekvenser för samhället

Det råder ingen tvekan om att pandemin har drabbat stockholmarna och näringslivet på flera sätt – både ekonomiskt och socialt. Ökningen av arbetslösheten har gått snabbare i Stockholm jämfört med övriga riket och stadsdelsförvaltningarna redogör för ett ökat antal kontakter med personer i behov av ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder.

Äldreomsorgen har ställts inför utmaningar som varit svåra att förutse, för brukare, anhöriga och anställda. Äldre har drabbats hårt av pandemin, av de som avlidit eller blivit allvarligt sjuka är de allra flesta över 70 år. Pandemin har också begränsat äldres vardag genom minskningar av aktiviteter och socialt utbyte.

Individer i behov av insatser enligt LSS har utifrån gällande restriktioner och distansering drabbats av ökad isolering och ensamhet, bland annat på grund av nedstängningen av dagliga verksamheter. Isoleringen torde ha förstärkts av att vissa LSS-boenden har haft stängt för besökare samt begränsat tillgången till gemensamhetsutrymmen. Nedstängningen har även ökat isoleringen för de brukare som bor i eget boende. Brukare i behov av insatser i form av ledsagning och/eller hemtjänst har inte kunnat eller vågat ta emot stöd. En del brukare har utifrån situationen valt att tacka nej till erbjudna insatser då de inte vågat flytta in på boenden.



Det finns ytterligare grupper av invånare som löpt förhöjd risk att drabbas av pandemins konsekvenser, och då inte enbart på grund av ökad risk för sjukdom och dödlighet. Det gäller bland annat individer som lever under mer socioekonomiskt utsatta förhållanden där det ofta finns en högre grad av trångboddhet än i andra delar av staden. Dessa områden har också visat högre smittspridningstal. I dessa områden finns ofta sämre kunskaper i svenska språket och andra kulturmönster som gjort det svårare för myndigheterna att nå ut med information.

Barn och unga har drabbats hårt genom minskade sociala aktiviteter och periodvisa distansstudier som i sig kan ha påverkat både skolresultat, psykisk hälsa och förhållandena hemmavid. Flera nämnder rapporterar om ett ökat antal orosanmälningar för barn och unga. Inom stadens arbete mot våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck rapporterar flera nämnder om en ökning av våldsutsatta och en ökad efterfrågan på stödinsatser. Effekterna har varit tydligare i utsatta områden.

Elever i stadens gymnasieskolor har behövt ta ett större ansvar än tidigare för sin skolsituation och sina studier till följd av distansundervisningen. Även om skolorna har klarat att ställa om till distansundervisning går det inte att utesluta att elever påverkats negativt med en mindre förutsägbar skoltillvaro, minskade sociala kontaktytor och eventuella utmaningar i hemmamiljön.

Betydligt färre människor har rört sig i stadsmiljön, vilket inneburit en delvis förbättrad framkomlighet och renare stad. För många invånare har stadens parker och grönområden varit betydelsefulla platser för att umgås på ett smittsäkert sätt. Trycket på dessa har ökat liksom behov av skötsel, underhåll och viss utbyggnad, exempelvis i form av utegym.

Näringslivet är avgörande för Stockholm och dess välfärd. Pandemin har inneburit en tuff period för många verksamheter, inte minst inom besöksnäringen och för små och medelstora företag, med inställda arrangemang, minskat kundunderlag och restriktioner. Restauranger och serveringsställen har drabbats hårt till följd av begränsningar om antal besökare, öppettider, servering av alkoholhaltiga drycker osv. Företagen är avgörande för att Stockholm ska vara en dynamisk storstad. Staden har samlat ett antal initiativ och stöd till företag under den gemensamma satsningen "växla upp Stockholm" som syftar till att hjälpa företagarna under såväl som efter pandemin.

Besöksnäringen är en av de branscher som drabbats hårt med minskat kundunderlag och begränsade möjligheter givet restriktionerna. Här finns nu ett pågående arbete genom Visit Stockholm och projektet Omställning Stockholm med att stärka besöksnäringen i Stockholm. Projektet ska hjälpa små och medelstora företag att utvecklas vidare och komma långsiktigt hållbara ur krisen.

Ett flertal av stadens externa hyresgäster och tomträtsinnehavare har fått uppskov med hyror, tomträtsavgifter och avgifter för markupplåtelse. Vissa lokalhyresgäster har fått rabatt på hyran för att klara situationen.



Kulturlivet och de kreativa näringarna är en viktig del i att skapa en attraktiv och konkurrenskraftig stad. Även denna bransch har drabbats hårt av pandemin med inställda evenemang och uppskjuten verksamhet. För att nå ut med kultur och andra aktiviteter, och stödja företag inom branschen, har staden försökt hitta andra sätt att erbjuda denna typ av verksamhet. Exempelvis har staden lanserat ett digitalt kalendarium med en samling pandemisäkra aktiviteter. Staden har även gått ut med särskilda kulturstöd för att hjälpa verksamheter av betydelse för kulturen i Stockholm. Stadens kulturlots, som normalt är en länk mellan kulturlivets aktörer, har under pandemin ställt om arbetet för att även guida och coacha kulturverksamheterna genom krisen.



3. Centrala slutsatser från genomförda utvärderingar

Stockholms stad är en stor organisation med ett diversifierat och komplext uppdrag. Att hantera en så omfattande och långvarig kris som pandemin inom en kommun är en minst sagt utmanande uppgift. Den kunskap som kommit fram genom de utvärderingar och uppföljningar som gjorts om stadens hantering av pandemin är omfattande och varierad. Vissa saker förefaller ha gått bra och andra mindre bra. Detta kapitel ger en samlad bild av de centrala slutsatser som hittills kommit fram när det gäller hur det har gått för staden att genomföra sitt uppdrag. Vi ska i möjligaste mån lyfta fram de förklaringar som framkommit till både framgångar och svårigheter. Utifrån den kunskap som nu inhämtats om stadens krishantering ser vi att det finns ett antal perspektiv som, i lite olika varianter, återkommer i många av utvärderingarna.

- ✦ Krisplanering och krisorganisation
- ✦ Informations- och kommunikationshantering
- ✦ Ledarskapet under krisen
- ✦ Medarbetarperspektivet under krisen
- ✦ Upprätthålla verksamheterna

Härnäst går vi igenom de viktigaste slutsatser som kommit fram hittills från genomförda utvärderingar och uppföljningar utifrån denna struktur. De genomförda utvärderingarna, som också kort sammanfattas i avsnitt 1.3.1, innehåller i sig flera slutsatser än vad som tas upp nedan.

3.1. Krisplanering och krisorganisation

Stadens ordinarie styrning genom budgeten och de mål som finns formulerade där har inte påverkats av krisen. Den tydligaste förändringen i den centrala styrningen har istället uttryckts genom de inriktningar som, med vissa anpassningar över tid, formulerades av stadsdirektören för första gången den 26 februari, i dialog med CKL. Annan krisrelaterad styrning har handlat om specifika beslut som KLN och CKL fattat samt att paketera och föra vidare beslut och riktlinjer från nationella myndigheter och Region Stockholm. När det gäller återrapporteringen av pandemihanteringen från förvaltningar och bolag har de vanliga verktygen använts, främst tertialrapporteringen, i kombination med en utvecklad rapportering av verksamhet och ekonomi som varierat i omfattning beroende på sakområde och läge i pandemin.

3.1.1. Den centrala krisledningen etablerades men följde inte planen

Kommuner är enligt lag skyldiga att ha en uppdaterad planering för hur man ska agera i händelse av kris. En viktig del i denna planering är att ha förberett för en särskild krisledningsorganisation som kan aktiveras vid behov. Vanligtvis pratar man om att hantera krisledningen genom så kallade funktionsindelade staber, det vill säga separata funktioner med specificerade ansvarsområden som bedöms viktiga för



arbetet. Detta är ett vanligt organisationssätt för många civila offentliga organisationer. Stockholms stad reglerar sin centrala krisledningsfunktion (CKL) i krisledningshandboken, som tas fram och revideras av SLK:s säkerhetsenhet och bland annat redogör för CKL:s stabsstruktur och uppdrag.

Som stabsutvärderingen visade fungerade CKL:s stabsstruktur inte helt som avsett under krisen. CKL:s ledning gjorde flera medvetna avsteg från krisledningshandboken då denna inte bedömdes vara anpassad efter förutsättningarna under pandemin. Exempelvis skapades inte en separat funktion för samordning utan dessa frågor lades under funktionen för analys och planering. Ett liknande mönster går att se för ett flertal förvaltningar och bolag. Lokala utvärderingar och intervjuer har visat att krisledningar inte aktiverats eller att anpassningar utifrån gällande krisplaner skett. Det har även varierat mellan förvaltningar när det gäller vilka funktioner som ansetts behöva ingå i krisledningen eller särskilda grupper. Bedömningarna har varierat angående både nödvändig kompetens och vilken resursmässig belastning det inneburit, exempelvis när det gäller behovet av att ha med den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS) i krisledningen. I flera utvärderingar lyfts även att det funnits en otydlighet i ansvar och roller mellan en aktiverad krisledning och den ordinarie ledningen och verksamheten.

Det har varit svårt att utröna varför vissa justeringar blev nödvändiga. Ett skäl kan, som framgår av stabsutvärderingen, ha varit att den version av krisledningshandboken som var aktuell vid covid-19-pandemins inledning till stor del var anpassad efter lärdomarna från krishanteringen av terrorattentatet på Drottninggatan 2017, som var en tidsbegränsad kris med begränsad geografisk omfattning. Där diskuterades också möjliga förklaringar som att CKL-organisationen inte var tillräckligt övad och förberedd eller om den funktionsindelade stabens hårt reglerade struktur med avgränsade uppdrag och en strikt hierarkisk beslutsordning i praktiken inte fungerade så väl ihop med stadens bredare och mer komplexa uppdrag. Stabsmodeller för krishantering är främst skapade för polisiära och militära verksamheter med väl avgränsade operativa uppgifter. De fördelar i form av tydlighet och förutsebarhet som kommer av krisledningshandbokens på förhand reglerade struktur måste således vägas mot de begränsningar den kan innebära för behovet att tillämpa flexibilitet och kreativitet i olika situationer. Stabsutvärderingen hänvisar till Försvarshögskolans utvärderingar från de senaste större skogsbränderna 2018, som har visat att det är svårt att både bemanna stabsfunktioner och samtidigt bedriva ordinarie verksamhet. Stabsorienteringar tenderar att ta tid ifrån arbetet, att ansvariga för de olika funktionerna blir överbelastade och, viktigast, att fokus hamnar på organisationen snarare än de processer som behövs för att lösa verksamhetens problem.

I mitten av oktober 2021 avvecklades CKL, och dessförinnan, i slutet av augusti avvecklades KLN, då dessa funktioner inte längre ansågs behövas. CKL:s arbete har visat på ett antal lärdomar som gjort att staden under hösten 2021 arbetat med att utveckla en ny version av krisledningsplanen för stadsledningskontoret och dess centrala krisledning. Den nya planen är mer övergripande och strategisk. Den bygger på en mer flexibel grundstruktur med större behovs- och funktionsanpassning till aktuell kris. Den är nu, till skillnad från den gamla, ett offentligt dokument, vilket gör att den lättare kan spridas och därmed öka kunskapen inför kommande kriser. Kommande



krisorganisation ska vidare bygga på en tydligare inlåning av expertkompetenser från hela staden i syfte att säkra viktiga resurser. Vidare har säkerhetsenheten påbörjat ett arbete med ett nytt metodstöd till förvaltningar och bolag för att skapa en mer enhetlighet i de lokala krisledningsorganisationerna. De ska även genomföra utbildningar och övningar.

3.1.2. Krisledningen har visat mod och handlingskraft

Som konstaterats i flera utvärderingar har Stockholms stad varit en viktig och kraftfull aktör inom stockholmsregionens krishantering. Stabsutvärderingen menar att staden genom krisledningsnämnden (KLN) har visat prov på mod och handlingskraft när man till exempel föregick nationella beslut och införde besöksstopp innan det nationella beslutet om besöksförbud för att begränsa smittspridningen inom äldreomsorgen. Staden har också uppvisat flexibilitet och anpassningsförmåga i tillämpningen av sitt juridiska mandat och ansvar för att kunna upprätthålla sina verksamheter. Utan att bedöma de juridiska aspekterna kring till exempel besöksstopp på vård- och omsorgsboenden noterar stabsutvärderingen att när staden såg behov av kraftfulla åtgärder för att minska risken för liv och hälsa såg man också till att fatta beslut om dem.

En annan åtgärd från CKL:s sida som lyfts fram i flera sammanhang, till exempel i äldreomsorgsfördjupningen, är etablerandet av den centrala materialfunktionen som blev avgörande för att förvaltningar och bolag, men även andra aktörer i länet, kunde få tillgång till skyddsutrustning under pandemin. Andra exempel på idéer som snabbt kunde omsättas i praktik var inrättandet av den gemensamma bemanningsfunktionen samt etableringen av evakueringsboenden. Även etableringen av särskilda vårdplatser i Bromsten och Farsta ses som ett exempel på handlingskraft och god förmåga till samverkan. De särskilda vårdplatserna skulle utgöra en ny form av vårdmodell, som små minisjukhus, för att minska belastningen på akutsjukhusen och kom som en förfrågan från Region Stockholm att etablera dessa i samverkan. Även om dessa funktioner inte blev lika lyckade som materielfunktionen visade de på ett snabbt och flexibelt agerande från stadens sida.

Stockholms stad har också tagit ett stort och professionellt ansvar och varit tongivande både på inriktande och samordnande nivå inom länet. Staden har, enligt bland annat stabsutvärderingen, varit viktig för den regionala samverkan via SSR och uppfattats som professionell och samordnande mot Region Stockholm. Representanter från SSR har understrukit hur viktig Stockholms stad och dess resurser har varit för den regionala samverkan och att Stockholms stad har prioriterat sitt deltagande.

3.1.3. Den centrala krisledningen otydlig för övriga organisationen

Även om KLN och CKL utgjort drivkraften bakom åtskilligt som gjorts under pandemiperioden framstår det inte som att agerandet alltid har varit känt och tydligt i den stora organisation som Stockholms stad utgör. CKL:s roll diskuteras i både stabs- och processutvärderingarna. Den interna samordningen inom staden anses inte alltid ha fungerat felfritt under pandemin. Detta har särskilt gällt frågor om ansvar, roller och



mandat mellan CKL, SLK samt fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar. När CKL aktiverades skedde detta för att öka den centrala ledningens förmåga till överblick, analys och bredare beslutsfattande. Samtidigt gällde att det som vanligt skulle vara respektive förvaltning och bolag som ansvarade för den egna detaljplaneringen och att Stockholms stad skulle följa ordinarie linjeorganisation, det vill säga att ansvarsprincipen skulle gälla. Däremot förklarades inte innebörden av detta speciellt tydligt för chefer och medarbetare i staden. Vad betydde den stärkta roll som den centrala ledningen fick genom att aktivera CKL om det inte innebar någon förändring för linjeorganisationen? Även om det i praktiken inte verkar ha uppstått några större svårigheter att hantera de relativt få särskilda krismotiverade beslut som tagits av KLN förefaller det ha spridits en känsla av osäkerhet som kanske hade kunnat undvikas med tydligare information om roller och ansvar under krisperioden. I ett sådant tydliggörande hade det också behövt ingå i vilka lägen som krishanteringen motiverar att KLN tar över eftersom denna beslutsfunktion måste omgärdas med tydliga gränser som inte får missbrukas.

Som framgår av processutvärderingen har CKL både ett ledande och samordnade uppdrag, det vill säga i huvudsak samma roll som SLK har i vanliga fall. Det har också varit svårt i en del förvaltningar att förstå vilken part som agerar i en fråga, om det har varit CKL eller SLK. Att detta inte varit tydligt är heller inte förvånande, då flera av de tongivande aktörerna inom CKL i normala fall har centrala roller på SLK, det vill säga bemanningen har till stor del följt med från tidigare ansvarsområden. Processutvärderingen önskar se en konkretisering av mandatet för CKL och SLK.

3.1.4. Ökad otydlighet i ansvar mellan fack- och stadsdelsförvaltningar

Processutvärderingen diskuterar frågan om relationen mellan fack- och stadsdelsförvaltningar. Många som intervjuats vittnar om att det finns en otydlighet i stadens organisation kopplat till fackförvaltningarnas samordnade ansvar över stadsdelsförvaltningarna. Man frågar sig också om krisen inneburit att fackförvaltningarna har fått ett nytt, utökat mandat. Till viss del har fackförvaltningarna blivit den centrala ledningens förlängda arm ut i verksamheterna. Krisen har således aktualiserat den otydlighet i stadens organisation som är kopplad till fackförvaltningarnas samordnade roll över verksamhetsområden som stadsdelsförvaltningarna ansvarar för. En roll som ska samsas med det faktum att varje nämnd är en egen myndighet och ansvarar för sin verksamhet inför kommunfullmäktige, vilket innebär att alla stadens nämnder ska vara på samma nivå, det vill säga att ingen är över- eller underställd någon annan.

Denna fråga kommer igen även när det gäller kommunikationen, som många uppfattat blivit mer komplex under krisen, vilket framgår i flera lokala utvärderingar. Det handlar då framför allt om kommunikationen från de tre fackförvaltningar som har fått ett utökat samordningsansvar gentemot stadsdelsförvaltningarna i krisen, äldre-, social- och utbildningsförvaltningen.

Av processutvärderingen framgår vidare att det skiljer sig mellan stadsdelsförvaltningar hur fackförvaltningarnas agerande under krisen har mottagits, liksom uppfattningen om



och hur detta har kommunicerats. Det finns både de som sett värdet av en ökad samordning och de som menar att fackförvaltningarna gått utöver sitt ansvarsområde.

Fackförvaltningarna uttrycker å sin sida en viss osäkerhet angående hur de uppfattat sitt mandat och om de fått en annan roll och andra förväntningar på sig under krisen. CKL har till viss del upplevts som otydlig och ibland motstridig i sina signaler även på denna punkt. Att detta bör bli tydligare framkommer bland annat av Governos processutvärdering och fördjupningen inom äldreomsorg. Det kan också konstateras att eftersom fackförvaltningarna tolkat sina uppdrag olika så har de också agerat på olika sätt under krisen vilket, tillsammans med varierande förutsättningar, resurser och vana av att ta en styrande roll, förefaller ha skapat större skillnader under krisen än i normalläget.

3.1.5. Analys och omvärldsbevakning har varit otillräcklig

Stadens egen analys av pandemins konsekvenser har i hög grad utgått från fakta och kunskap från de nationella och regionala myndigheterna. En central källa har varit Folkhälsomyndighetens scenarier, men man har också arbetat med scenarier i samverkan inom SSR för att ha en beredskap för värsta möjliga läge. Det har varit svårt att i utvärderingarna, vilket framgår av processutvärderingen, bedöma i vilken mån staden faktiskt varit beredd på mer omfattande påverkan i verksamheterna. Detta främst på grund av bristande dokumentation inom CKL under pandemins initiala fas. En slutsats som dras i processutvärderingen är att det givet samhällspridningen under våren 2020 borde ha funnits en analys och planering som även innefattade ett motsvarande läge under hösten. I utvärderingen föreslås en översyn av analysförmågan på kort och lång sikt inom CKL.

CKL:s situationsförståelse bedöms i stabsutvärderingen har varit alltför statisk under det första tertialet 2020. Inriktningen som formulerades ansågs också ha varit av mer övergripande och informativ karaktär än operativ. Detta anses ha kunnat försvåra upprättandet av en gemensam situationsförståelse inom staden. Detsamma gällde för lägesbilderna under samma period, som var mer instrumentella till sin natur på så sätt att de till stor del endast förmedlade sammanställd information till förvaltningar och bolag (som dock uppskattade dessa). Lägesbilderna bedömdes till stor del sakna en övergripande analytisk probleminramning med syftet att förmedla på vilket sätt pandemin skulle påverka Stockholms stads verksamheter i stort och vilka åtgärder detta skulle kräva. Med probleminramning menar stabsutvärderingen att mottagaren ska förstå händelsen i relation till organisationens ansvar. Det är alltså inte en översiktlig och informativ lägesbild som ska produceras, utan en förståelse av problemet utifrån det egna ansvarsområdet.

Samma mönster har kunnat ses i flera av de lokala utvärderingarna av enskilda förvaltningar. Dessa beskriver relativt operativa krisledning/ledningar som i hög grad fokuserat på inriktningar och beslut från staden centralt och från expertmyndigheterna, snarare än analyser av konsekvenser för det egna uppdraget. I flera sammanhang lyfts behovet av en mer strategisk och proaktiv analys av olika faktorer som påverkar krishanteringen även på denna nivå.



I till exempel äldrefördjupningen lyfts också frågan huruvida CKL resursatts med tillräcklig sakkunskap för att hantera mer sakinriktad och utvecklad utredning och analys. Givet krisens utveckling och de verksamheter som blev särskilt drabbade har det satts frågetecken om CKL hade tillräcklig specialistkunskap inom omsorg samt hälso- och sjukvård.

3.2. Informations- och kommunikationshantering

Enligt stadens säkerhetsprogram gäller ansvarsprincipen också för kommunikation. Den som ansvarar för kommunikationen under normala förhållanden gör det också under en kris. Nämnder och bolagsstyrelser ska enligt programmet löpande identifiera möjligheter till, och behov av, kommunikation för att höja den egna verksamhetens och allmänhetens beredskap inför oönskade händelser och för att stärka möjligheterna till åtgärder under och efter oönskade händelser. Ansvarsprincipen måste dock även här avvägas mot ledningens behov av att stärka greppet om kommunikationsfrågorna. Kommunikationen har därför varit en central del i stadens centrala krisledningsorganisation under hela krisen.

En central del i den interna kommunikationen inom en kommun, inte minst under en kris, är att säkerställa former för hur de förtroendevalda ska få bred, korrekt och löpande information samt möjlighet att ställa frågor. Stabsutvärderingen beskriver hur detta gått till inom staden under pandemin. Det inrättades en särskild stabsfunktion vars syfte var att upprätthålla en tydlig linje mellan tjänstemannastrukturen och den politiska organisationen. Bland annat träffade CKL dagligen finansborgarrådet och kanslichefen på finansroteln samt samtliga gruppleddare och deras kanslichefer från majoriteten för att informera samt fånga upp och besvara frågor. Det hölls även regelbundna möten vid behov med social- och äldreborgarråden, då deras områden var mest påverkade. Förtroendevalda från oppositionspartierna blev i sin tur informerade två dagar i veckan. Någon tydlig slutsats huruvida denna kommunikation har ansetts tillräcklig dras inte i stabsutvärderingen.

Stadens kommunikationsdirektör har lett motsvarande funktion inom CKL som ansvarat för den övergripande styrningen av kommunikationsinsatserna samt lämnat stöd till förvaltningarnas kommunikationsfunktioner. Som framgick av stabsutvärderingen hade CKL:s kommunikationsfunktion inledningsvis under krisen svårt att finna sin roll. Man deltog till exempel inte på de dagliga stabsmötena på grund av att de bedömdes vara ineffektiva och ostrukturerade. På grund av sekretess och otydlig mandatfördelning mellan CKL, fack- och stadsdelsförvaltningar samt Region Stockholm (specifikt Smittskydd Stockholm) upplevde kommunikationsfunktionen utmaningar att balansera behovet av information om smittläget till medier och allmänheten.

3.2.1. Informationsflödet har varit stort, men framförallt osorterat

En av de vanligaste synpunkterna i intervjuer och samtal om stadens krishantering gäller informationen. Det handlar främst om mängden information och i vilka kanaler den spridits. Informationsflödet under pandemiperioden har varit omfattande. Det har visserligen funnits upp- och nedgångar i flödet beroende på det aktuella krisläget. Den



allmänna uppfattningen i förvaltningar och bolag tycks dock vara att det varit en utmaning att hantera ökningen av information från olika aktörer både inom och utom organisationen.

Att informationsflödet ökar i samband med en kris är i sig knappast förvånande. För att CKL ska kunna utföra sina huvuduppgifter att skapa gemensamma prioriteringar och inriktningar och koordinera verksamheten är styrning av den information som flödar in och ut ur organisationen ett centralt redskap. Efterfrågan på information om vad som händer och hur det ska tolkas ökar också. Att både behoven och mängden av information ökar under de intensiva skedena i en kris är således naturligt.

Hur hänger frustrationen över informationsflödet ihop med en ökad efterfrågan på just information? En iakttagelse som gjorts i flera utvärderingar, till exempel processutvärderingen och äldrefördjupningen, är att det kanske snarare är innehållet i informationen som är problemet. Många gånger upplevdes inte informationen som relevant utifrån mottagarnas behov. Viss information upprepades också från flera olika avsändare både inom och utanför staden och vid flera olika tillfällen. Det har också varit svårt att avgöra vad i informationen som är nytt, uppdaterat eller oförändrat. Känslan av att bombarderas av information kan således snarare hänga samman med att avsändarna tagit det säkra före det osäkra och skickat allt till alla, dvs det har inte skett en tillräcklig anpassning av innehåll och målgrupp när informationen förpackats. Informationen har kunnat gå från central nivå, via direktörer och mellanchefer ut till enheterna utan vidare bearbetning. Så har exempelvis skett inom äldreomsorgen, där varken äldreförvaltningen eller respektive stadsdelsförvaltning initialt tog ett tillräckligt samlat ansvar.

3.2.2. Viktigt att förstärka myndigheternas budskap men inte okomplicerat

En viktig del i styrningen under krisen för staden har varit att inhämta, tolka och föra vidare beslut och riktlinjer från andra myndigheter, såväl nationella myndigheter (Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Skolverket, MSB med flera) som regionala myndigheter som Region Stockholm och länsstyrelsen. En särskild utmaning har varit att hantera förhållandet att Folkhälsomyndigheten i vissa fall inte ansetts ha tillräcklig kunskap och kompetens om kommunala verksamheter i allmänhet och om äldreomsorgen i synnerhet. Här försökte staden tillsammans med länsstyrelsen tillgängliggöra denna kunskap, genom att erbjuda utlåning av en nyckelperson från staden med god kunskap om kommunal äldreomsorg och det sociala området till myndigheten under pandemin. Som framgår av processutvärderingen realiserades dock inte detta beroende på myndighetens svårigheter att hantera ett sådant samarbete.

Den centrala rollen i denna kunskapsförmedling har CKL haft. En komplicerande faktor i sammanhanget har dock varit att verksamheterna samtidigt själva noterat nationella och regionala riktlinjer och beslut. Detsamma gäller förstås även de enskilda medarbetarna. Information och kunskaper från olika expertmyndigheter har således nått olika delar av staden på olika sätt. Att ha koll på om det uppstått oklarheter eller olika varianter på samma uppgifter har varit en närmast ogörlig uppgift.



3.2.3. Beslut och styrsignaler har ibland kommit sent och brustit i förankring

Flera stadsdelsförvaltningar har upplevt att styrsignalerna från CKL och fackförvaltningarna i vissa fall har kommunicerats för sent eller inte varit tillräckligt samordnade eller förankrade. I flera lokala utvärderingar ges exempel där chefer och medarbetare har behövt hantera dialog och frågor från anhöriga långt innan information om beslut kommunicerats från staden. Förhandsinformation om kommande beslut, till exempel gällande besöksstopp och stängning av dagliga verksamheter, menar man hade underlättat förberedelserna inför genomförandet av besluten. Av processutvärderingen och fördjupningen inom äldreomsorg konstateras att sent skickad information om beslut från CKL till stadsdelsförvaltningarna har skapat ovisshet och försvårat den lokala kommunikationen samt resulterat i tvära kast i verksamheterna. Vid några tillfällen delgavs order och kontraorder nästan samtidigt vilket ledde till förvirring. När instruktionerna från staden kommer med kort varsel och ibland även utan tydlig inriktning skapar det utmaningar i verksamheten. De centrala signalerna och besluten hade behövt vara mer proaktiva och förankrade för att ge förvaltningarna möjlighet att agera på dem inom rimlig tid för att ge de förväntade resultaten i verksamheterna.

Från CKL ser man att detta kan ha varit ett problem i vissa fall, men man pekar också på att informationen från statliga och regionala myndigheter i sin tur kommit med väldigt kort varsel till staden. Ibland har den givits i samband med regeringens och Folkhälsomyndighetens presskonferenser och allt underlag man haft att utgå från är vad som förmedlats muntligt. Det har således inte funnits mycket tid för förberedelser innan besluten behövt träda i kraft samtidigt som viss beredning ofta varit nödvändig innan informationen kunnat gå ut i organisationen.

3.2.4. Oklarheter om vem som ska hantera informationen

En annan upplevd svårighet med kommunikationen har varit hur stadens hierarkiska organisation skulle hanteras. En av huvudpoängerna med att aktivera en central krishantering är att denna ska kunna ta ett samlat grepp om informationen och kommunicera ut den till de delar av verksamheten som i varje givet läge behöver den, även om detta innebär att de hierarkiska nivåerna inte alltid följs. Detta har dock inte uppfattats som helt oproblematiskt i en organisation som är van vid att få signaler filtrerade genom närmast överordnade nivå och där även kommunikationsansvaret ska följa ansvarsprincipen.

Av utvärderingarna, till exempel den gällande äldreomsorgen, framkommer att för vissa fackförvaltningar har detta stundtals lett till osäkerhet i vilken mån de har förväntats kliva fram som avsändare av budskap eller om det för att bidra till effektiviteten i kommunikationen har varit bättre att träda tillbaka. Man har också upplevt viss otydlighet kring vilka kanaler som ska användas för kommunikation till olika målgrupper. Några exempel på oklara frågor har gällt ansvaret för kommunikationen inom såväl äldreomsorg som förskola där äldreförvaltningen och utbildningsförvaltningen fick i utökad uppdrag att samordna dessa.

För stadsdelsförvaltningarna förefaller oklarheten ha varit ännu större. Flera av deras utvärderingar har lyft att inflödet av information skett osorterat och krävt ett



omfattande arbete med att fånga, ta till sig och bearbeta all information som nått dem från olika håll för att förstå vad som är nytt och vilken funktion som den riktats till och som därmed bör hantera innehållet. Mycket tid har lagts på att ompaketera information och säkerställa att den tas vidare i rätt kanaler ut till verksamheterna. Informationsflödet har varit omfattande att hantera för chefer och medarbetare.

I de lokala utvärderingarna har också efterlysts bättre samordning mellan CKL och fackförvaltningarna så att kommunikationen kunnat flöda i tydliga, överenskomna kanaler, enligt kända rutiner och hierarkier. Man har saknat en stadsövergripande plan som tydliggjort vem som ska informera om vad och som underlättat samordningen av informationsflödet. Denna bild framkommer såväl av Governos utvärderingar som av de lokala utvärderingarna från förvaltningar och bolag.

3.3. Ledarskapet under krisen

En kris som covid-19 pandemin ställer höga krav på chefer och ledare. Ledarskapet bedöms ha varit extremt viktigt för att skapa förståelse och engagemang för arbetsuppgifterna, men också för att skapa trygghet och lugn bland medarbetarna.

Chefer inom staden, på olika nivåer och inom olika områden, bedöms samlat ha tagit stort ansvar och varit viktiga aktörer i hanteringen av pandemin. Detta är slutsatser som framkommer i flera av Governos utvärderingar, som exempelvis fördjupningarna om äldreomsorg och ledarskap. Det har funnits stor variation gällande chefernas förutsättningar och uppdrag, vilket gjort att chefer inom olika verksamheter och på olika chefsnivåer har behövt hantera krisen på olika sätt. Krisen har inneburit en hel del utmaningar för cheferna och den sammanfattande bilden är att de trots allt har lyckats hantera dessa utmaningar och i huvudsak kunnat upprätthålla stora delar av den löpande verksamheten.

Av fördjupningarna inom äldreomsorg och ledarskap framkommer också att det finns chefer som inte riktigt klarat av uppgiften, som själva blivit rädda, oroliga och inte mäktat med den press som krisen inneburit. Det finns också många chefer som lyfter fram att det har varit tungt att leda i krisen, inte minst då krisen blivit så långvarig.

3.3.1. Det närvarande ledarskapet viktigt men svårt att uppnå

Ett närvarande och aktivt ledarskap är en viktig chefsegenskap generellt. Av utvärderingarna ges en samlad bild av att det närvarande ledarskapet har visat sig vara en framgångsfaktor för att klara av hanteringen av pandemin, något som särskilt lyfts i fördjupningarna om äldreomsorg och ledarskap. Det handlar om att vara närvarande fysiskt men också digitalt. Att som chef finnas nära personalen är viktigt men inte tillräckligt. Den närvarande chefen måste visa medarbetarna att hen är tillgänglig för att stödja, engagera och hjälpa. Det handlar även om att vara tydlig och ärlig med vad man just nu vet och inte vet, samt att ha mod och våga stå upp i svåra situationer. Även om slutsatsen är att det närvarande ledarskapet har varit viktigt – så har det samtidigt ibland varit svårt att uppnå.



Där det funnits ett närvarande ledarskap bedöms verksamheterna ha varit mindre sårbara, detta lyfts bland annat i fördjupningen inom äldreomsorg men nämns också i flera lokala utvärderingar. Det har dock varit svårt att upprätthålla det nära ledarskapet då intensiteten i chefsrollen varit extremt hög, inte minst inom äldreomsorgen där det ofta varit en utmaning att se varje medarbetare. Parallellt med den höga arbetsbelastningen har även chefer blivit sjuka och varit frånvarande under perioder.

Att utöva ett närvarande ledarskap under en kris underlättas av att ha kunskap och erfarenhet av att leda verksamheter under krisliknande förhållanden. Det här skiljer sig mellan chefer och flera lyfter också behovet att förbereda och öva kris i normalläge. Men det krävs också att enhetschefen har stöd från avdelningschef, biträdande chefer eller annan avlastning för att inte stå helt själv i krishanteringen. Inom äldreomsorgen har enhetschefer stått relativt ensamma i sin roll. Det är därför viktigt att staden ger enhetschefer rätt förutsättningar. Detta framgår också av Coronakommissionen som menar att det är viktigt att se över ledningsstrukturer och organisering så att antalet medarbetare som en chef ansvarar för sänks väsentligt. Denna bild framkommer också av de lokala utvärderingarna av stadsdelsförvaltningarna.

Governo har lämnat ett antal rekommendationer om fortsatt utveckling av ledarskap och chefskap, såväl i fördjupningen om ledarskap som i äldreomsorgsrapporten. Rekommendationer har även lämnats om att se över enhetschefsrollen med avseende på ledningsgruppsstöd och antal underställa medarbetare.

3.3.2. Ledarförmågor har utvecklats – trots eller tack vare krisen?

Utifrån den fördjupade analysen av ledarskap dras slutsatsen att vissa ledarförmågor har utvecklats under krisen. Det handlar framför allt om förmågan att ställa om och att anpassa sig efter snabba förändringar i omvärlden. Många chefer har också utvecklat ett mer flexibelt och anpassat ledarskap. Det har blivit mer naturligt att reflektera över det egna ledarskapet och hur man som chef behöver anpassa sig till nya situationer och ändrade förutsättningar. Även chefers förutsättningar att kommunicera och förmedla information har utvecklats under krisen tack vare den ökade tillgängligheten via digitala hjälpmedel.

Det har vidare visat sig, bland annat i fördjupningen inom ledarskap, att samma ledarbeteenden som är viktiga under normala omständigheter även har varit viktiga under krisen. Det handlar i grunden om kommunikativ förmåga, förmåga att skapa trygghet och stabilitet, lyhördhet och empati, besluts- och handlingskraft, tydlighet i inriktning och prioritering, planering och ett strukturerat arbetssätt, närvaro, motivation samt flexibilitet. Skillnaden under krisen har varit att dessa egenskaper behövt förstärkas samt att tempot och intensiteten i ledarskapet för många, men långt ifrån alla, chefer varit betydligt högre än under normala förhållanden.

Det som upplevs ha varit särskilt utmanande har varit att veta vad som ska prioriteras när "allt" varit viktigt, och att säkerställa möjligheter till avlastning och återhämtning. Frågor som chefer fått ställa sig är hur man på en och samma gång informerar och är tydlig när förutsättningarna ständigt förändras, hur en god arbetsmiljö säkerställs, hur



medarbetares frustration och oro hanteras. Sökandet efter bra lösningar på dessa frågor har fått göras samtidigt som cheferna tampats med bristande digitala verktyg och digital kompetens samt att balansera mellan centrala direktiv och lokala lösningar.

En bit in i krisen, våren 2020, insåg staden att det behövdes ett utökat stöd till cheferna i hanteringen av krisen. Olika former av coachningsinsatser och extra upphandlingar av företagshälsovårdsstödet genomfördes, både från personalstrategiska avdelningen (PAS) på SLK och på stadsdelsförvaltningarna. Det finns ingen samlad bild av hur många chefer som nyttjade möjligheten. De som gjort det vittnar dock om att det varit ett bra stöd enligt fördjupningen om äldreomsorg.

I Governos fördjupning om ledarskap lämnades också rekommendationen om att ta tillvara förmågan att leda i förändring som stadens chefer har utvecklat under krisen. Genom att stärka denna förmåga ytterligare skulle stadens chefer bli bättre rustade för att möta snabba förändringar i omvärlden. Kopplat till detta har staden parallellt arbetat med att utveckla och förtydliga vilka krav och förväntningar som ställs på cheferna. Under hösten 2021 har en reviderad chefsprofil implementerats samt ett tydliggörande av stadens arbete med chefsförsörjning.

3.3.3. Brist på stöd och avlastning för chefer och specialistfunktioner under krisen

För att kunna hantera en kraftigt ökad intensitet och belastning i ledarskapet har cheferna behövt stöd för att prioritera bort icke nödvändiga arbetsuppgifter, delegera delar av det som måste göras till kollegor och hitta strukturer för avlastning och återhämtning. Chefer har dessutom också varit sjuka och frånvarande under perioder. I både processutvärderingen, fördjupningen äldreomsorg och flera lokala utvärderingar lyfts utmaningar kopplat till omfördelning av arbetsuppgifter, hantering av ersättare och avlastning för chefer. Att lyckas lösa dessa utmaningar har varit viktigt både för att skapa förutsättningar för en hållbar arbetsmiljö, ork och engagemang hos cheferna och för att möjliggöra ett mer närvarande stöd till medarbetarna.

I fördjupningen av äldreomsorg och intervjuer inom ramen för denna slutrapport framkommer att det framförallt har funnits två sätt som ansvariga ledningar och personalfunktioner försökt hantera dessa svårigheter. För det första har vissa resursförstärkningar skett, främst i form av konsultchefer som anställts för att täcka upp ordinarie chefsroller. Bilden är dock att denna typ av stöd kom till användning relativt sent under den pågående pandemin. För det andra har olika typer av kristöd till chefer tagits fram för att underlätta och stötta i den svåra situation de befunnit sig. Här har personalstrategiska avdelningen gått ut med olika typer av stöd till chefer. Det har även erbjudits ledningsstöd i krishantering inom stadsdelsförvaltningarna via företagshälsovården.

Ytterligare en utmaning som framkommer av stabsutvärderingen, processutvärderingen, äldreomsorg och några lokala utvärderingar avser avlastning och ersättningsresurser när det gäller vissa kritiska specialistfunktioner med hög arbetsbelastning. Det gäller bland annat centrala funktioner inom CKL och SLK där rimliga krav på uthållighet och planering för ersättare i viss utsträckning uteblivit. Flera



funktioner inom CKL har utöver dessa roller också varit tvungna att hantera ordinarie arbetsuppgifter. Även inom förvaltningarna har det noterats utmaningar för centrala funktioner som MAS och skolöverläkare. Dessa funktioner har tidvis haft omfattande och utökade ansvarsområden vilket kan ha påverkat i vilken utsträckning funktionerna funnits tillgängliga.

Frågor om bemanning, ersättare och uthållighet rörande chefer och specialistfunktioner lämnades som rekommendationer i såväl stabsutvärderingen, processutvärderingen och fördjupningen äldreomsorg. I processutvärderingen lämnades exempelvis en rekommendation om att ta fram ett förhållningssätt för hur chefer på olika nivåer kan avlastas och stödjas.

3.4. Medarbetarperspektivet under krisen

Pandemin har naturligtvis även påverkat arbetssituationen för anställda inom staden. Krisen har gjort delar av arbetslivet enklare för vissa och tuffare för andra. Hur denna tid har upplevts av medarbetare har vi ingen heltäckande bild av, ingen särskild fördjupning har gjorts medarbetarnas situation under pandemin. Det går dock att dra vissa slutsatser utifrån en samlad bild från de genomförda utvärderingarna. Den större delen av stadens medarbetare har fortsatt sitt arbete på arbetsplatsen och där varit tvungna att anpassa sig till nya rutiner, arbetssätt och riktlinjer utifrån virusets framfart. En mindre del har utfört sitt arbete hemifrån.

Frånvaron bland medarbetare var förhållandevis hög under inledningen av pandemin på grund av sjukdom, vård av barn liksom oro och rädsla. Kostnaderna för personal, sjuklöner, vikarier och konsulter har generellt varit högre än normalt. Sjukskrivningstalen har i stort följt pandemins olika vågor.

I stadens medarbetarenkäter från 2020 och 2021 finns resultat från ett antal frågor som ger en signal om att krisen inte upplevts som alltför svår ur ett medarbetarperspektiv. Bland annat ställdes frågan "Jag har en bra arbetssituation". En stor majoritet av medarbetarna i 2021 års enkät instämde i påståendet, lika stor andel som året innan. En annan fråga som ställdes var "Mitt arbete känns meningsfullt", även där instämde en stor majoritet i påståendet. Andelen var till och med något högre 2021 än 2020.

3.4.1. Medarbetare har visat på uthållighet och ansvar för arbetet

Flera ledningsgrupper uttrycker en stolthet över den uthållighet och kreativitet som medarbetarna uppvisat och att verksamheterna har lyckats upprätthållas på ett imponerande sätt med tydligt fokus på kärnverksamheten. I samtliga av Governos rapporter men även de lokala utvärderingarna från stadsdelsförvaltningarna poängteras på något sätt det engagemang och den samarbetsvilja som funnits bland medarbetarna att tillsammans klara av pandemins utmaningar.

Personalen har i många fall visat stor initiativkraft och förmåga att ställa om och anpassa den dagliga verksamheten under denna extraordinära period. Pandemin har tvingat många att arbeta på annorlunda sätt under utmanande former och med hög grad av stress. Det handlar om utveckling av nya arbetssätt dels utifrån nya rutiner och



riktlinjer, dels genom distansarbete. Krisen har också ställt krav på att lära sig nya saker och utveckla nya kompetenser.

Av Governos fördjupning inom ledarskap framgår att många chefer har arbetat med att på olika sätt visa sina medarbetare uppskattning och försökt öka deras motivation under krisen. Det har till exempel handlat om att lyfta fram goda exempel för att skapa en stolthet och motivera medarbetarna. Det har också handlat om att själv som chef inta en positiv attityd trots de utmaningar och svårigheter som vardagen erbjuder. Av stadens medarbetarenkät kan vi också utläsa att merparten av medarbetarna sett fram emot att gå till arbetet och att mätningen för 2021 uppvisar en högre siffra än året innan.

3.4.2. Utmaningar att upprätthålla en god arbetsmiljö

Arbetsmiljö är alltid ett viktigt område och det har varit särskilt viktigt under pandemin, såväl när det gäller den ordinarie arbetsplatsen som arbete i hemmet. Av processutvärderingen, fördjupningen inom äldreomsorg och ledarskap framgår att det har funnits utmaningar med att upprätthålla en god arbetsmiljö inom vissa områden. Av processutvärderingen framgår vidare att det finns variationer i hur man bedrivit arbetsmiljöarbetet under pandemin. Frågan om staden i sin helhet har kunnat värna arbetsmiljön fullt ut är svår att besvara utifrån tillgängliga rapporter.

Av processutvärderingen och fördjupningen om ledarskap framgår att vissa chefer har arbetat aktivt med arbetsmiljöfrågor och inkluderat de fackliga aktörerna i arbetet, medan andra har haft fullt upp att bara upprätthålla verksamheten och lugna personalen. En fråga som lyfts i ledarskapsrapporten som utmanande handlar om balansen mellan att trygga en smittfri miljö för medarbetarna och inte bidra till smittspridning å ena sidan och ambitionen att bedriva verksamheten som vanligt å den andra.

Av fördjupningen inom äldreomsorg framgår att bristen på skyddsutrustning under pandemins första månader många gånger innebar en oro och stress hos medarbetare kring hurvida skyddsutrustningen skulle räcka till nästa dag, vilket är ett tydligt exempel på brister i arbetsmiljön. Dessutom saknades kunskap om när och hur skyddsutrustning skulle användas. Vidare har riktlinjerna kring skyddsutrustning kontinuerligt ändrats och varit svåra att följa. Vård- och omsorgsboendenas lokaler är inte heller byggda för att hantera kraftigt smittsamma sjukdomar vilket påverkade den fysiska arbetsmiljön och möjligheten att arbeta korrekt utifrån gällande hygienrutiner.

Ytterligare en aspekt avser den psykosociala arbetsmiljön. Såväl fördjupningen inom äldreomsorg och flera lokala utvärderingar lyfter fram att medarbetarna i särskilt utsatta verksamheter har varit uthålliga, men också att det finns medarbetare som är trötta och nedstämda, efter att ha behövt hantera pandemin i arbetet under en så lång tid. Utifrån ett antal intervjuer inom ramen för denna slutrapport och underlag från de lokala utvärderingarna visar på att det finns en viss oro för att den psykosociala arbetsmiljön kan bli ett växande arbetsmiljöproblem även efter att arbetssituationen börjat återgå till det normala. Det handlar framförallt om den personal som arbetat i



den pressade äldreomsorgen, men också om förskolepersonal som fått arbeta utomhus i mörker och kyla och de som arbetat ensamma hemma under en lång tid. Det blir därför viktigt att framåt prioritera och följa upp den psykosociala arbetsmiljön inom ramen för arbetsmiljöansvaret, med särskilt fokus på hur medarbetarna kan ha påverkats av pandemins konsekvenser, något som också lyfts i flera lokala utvärderingar.

Risk- och konsekvensanalyser avseende arbetsmiljön har enligt processutvärderingen kontinuerligt gjorts ute i verksamheterna. I vissa fall har riskbedömningarna uppdaterats dagligen. Här liksom i fördjupningen om äldreomsorg framkommer det dock att det hade behövts mer stöd från HR-funktionerna på stadsdelsförvaltningarna för att göra dessa riskbedömningar.

I fördjupningen om ledarskap lyfts också andra arbetsmiljöutmaningar för de medarbetare som arbetat på distans. Det handlar om den fysiska arbetsmiljön, men också den psykosociala arbetsmiljön och svårigheten att fånga hur medarbetarna mår när man endast träffas digitalt. I stadens medarbetarenkät ställs frågan "Min chef skapar förutsättningar för delaktighet". En majoritet instämmer i detta påstående, dock en något lägre andel 2021 jämfört med 2020. Det är möjligt att pandemin och arbetsförhållandena kan vara en förklaringsfaktor.

I processutvärderingen lyfter Governo behovet av att staden formulerar ett gemensamt förhållningssätt för en systematisk hantering av arbetsmiljöfrågorna under en kris, på samma sätt som arbetsmiljöarbetet hanteras till vardags. Här lyfts också rekommendationen om att staden bör göra en översyn av hemarbetet och formulera en strategisk inriktning. Förslag lämnas också om att ta fram en vägledning för chefer för att på ett bra sätt kunna leda på distans.

3.4.3. Pandemin har påskyndat användningen av nya digitala arbetssätt men även inneburit vissa tekniska utmaningar

Som en följd av pandemin har staden gått igenom en stor omställning mot digitala arbetssätt. Framförallt, men inte enbart, i verksamheter som bedrivits helt eller delvis på distans. Samtliga fördjupningar Governo gjort visar på olika sätt att de digitala arbetssätten har ökat markant och vi kan därför dra slutsatsen att pandemin kraftigt har påskyndat användningen av nya digitala arbetssätt.

Av stadens verksamhetsberättelse för 2020 framgår att användandet av tekniska plattformar och IT-tjänster för distansarbete och distansundervisning ökade kraftigt under krisen. Antalet VPN-uppkopplade medarbetare en normal arbetsdag ökade snabbt från cirka 1 000 till 5 000 när staden i mitten av mars 2020 gick ut med rekommendation om att arbeta hemifrån. Antal digitala möten i Skolplattformen, som är den kommunala skolans lärplattform för elevernas skolarbete och kommunikation med lärare, ökade från 1924 i oktober 2019 till 87 449 i april 2020.

Den snabba omställningen när det gäller digitala arbetssätt bedöms generellt ha fungerat väl. Detta framgår bland annat av processutvärderingen, fördjupningarna om ledarskap och barn och unga, men lyfts även i lokala utvärderingar. I fördjupningen om



barn och unga lyfts att den digitala omställningen har haft flera positiva effekter, bland annat då vissa barn och ungdomar har enklare att ta del av och uttrycka sina behov i digitala verksamheter och möten.

Den digitala omställningen har även bidragit till effektivare arbetssätt för anställda såväl som invånare och brukare. Många har kunnat undvika onödigt resande och få ökad tillgänglighet till kollegor och verksamheter, exempelvis vårdnadshavare som kunnat delta i möten från sin arbetsplats istället för att passa en tid för möte i skolans lokaler.

Men det finns naturligtvis också baksidor. En sådan, som noterats bland annat i fördjupningen om ledarskap, är den ensamhet som vissa medarbetare som arbetat digitalt hemifrån under lång tid har upplevt. Här har ledarskapet satts på prov liksom kollegors förmåga att skapa gemenskap och sammanhang trots att man inte möts dagligen på kontoret.

Den digitala mognaden bland chefer och medarbetare i stadens verksamheter bedöms ha ökat generellt, vilket lyfts i såväl ledarskapsrapporten som i stadens verksamhetsberättelse för 2020. Men det finns också utmaningar när det gäller digital kompetens där långt ifrån alla har de kunskaper som behövs för de digitala arbetssätten. I fördjupningen om barn och unga nämns att graden av digital kompetens bland chefer och medarbetare innan pandemin har påverkat förutsättningarna för den digitala omställningen. I samma rapport nämns även att verksamheternas vana av att arbeta med verksamhetsutveckling med stöd av digitalisering innan pandemin har påverkat förutsättningarna för omställningen.

Andra baksidor med den snabba förändringen till digitala arbetssätt är utmaningen att hantera eller delta i digitala möten. Alla invånare har inte tillgång till datorer och uppkopplingar hemma för att kunna delta i möten eller verksamheter digitalt. Som tas upp i processutvärderingen och rapporten om barn och unga har det också visat sig vara svårt ibland att hålla mer känsliga samtal på distans, exempelvis inom områden som socialtjänst, skola och arbetsmarknad. Invånaren kan inte heller förväntas ladda ner Skype eller Teams som program eller applikation, utan stadens personal har fått anpassa sig till varje individs förutsättningar.

I fördjupningen om barn och unga lyfts att den digitala omställningen också inneburit en försämring för många, inte minst för yngre barn och hos målgrupper med större behov av stöd. Den allmänna bedömningen bland verksamheter för barn och unga är att de digitala delarna av verksamheterna kan fungera som ett komplement, men aldrig fullt ut ersätta de fysiska. Betydelsen av det mellanmänniska mötet för lärande, socialt samspel och för att uppfatta behov hos målgrupperna är för stort för att kunna ersättas.

I processutvärderingen lyfts också utmaningar kopplade till tekniska problem i användningen av Skype och Teams samt osäkerhet kopplat till säkerhetsaspekter. Mötesdeltagare slängs ut, ibland fungerar inte videofunktionen och ljudet upplevs som bristfälligt. Därtill har det funnits svårigheter att visa powerpoint-bilder. Detta bör anses som basfunktionalitet i ett digitalt verktyg, och har förutom stress i stunden då tekniken krånglat också lett till att viktig arbetstid gått förlorad. Det finns en frustration över det



långsamma tempot och begränsningarna i införandet av innovativa och moderna system som skulle hjälpa i arbetet.

I såväl processutvärderingen som fördjupningen inom ledarskap har Governo lämnat rekommendationer om att tillvarata de möjligheter som digitaliseringen medfört och att staden samlat bör ser över vissa tekniska lösningar för mer effektivt stöd och utreda behovet av att utveckla de digitala arbetsätten.

I stadens budget för 2022 finns nu flera uppdrag kopplade till utveckling av digitalisering. Bland annat har kommunstyrelsen i uppdrag att säkerställa att möjligheterna och effekterna av digitaliseringens framsteg under pandemin nu tillvaratas i staden. Uppdraget avser att på ett övergripande sätt beskriva de språng digitaliseringen tagit i staden under pandemin samt hur staden bör tillvarata dessa framåt.

3.5. Upprätthålla verksamheterna

Inriktningen för staden under pandemin har varit att upprätthålla prioriterad verksamhet, liksom att anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge. Detta har naturligtvis sett mycket olika ut beroende på verksamhet och på vilket sätt denna har drabbats och behövt ställa om. Ett antal slutsatser återkommer i utvärderingarna när det gäller att upprätthålla verksamheterna vilka vi väljer att lyfta fram i detta avsnitt.

Vid sidan av att bedriva de verksamheter som ingår i en kommuns uppgifter och som i sig berör många av invånarna har staden även ett generellt ansvar att tillmötesgå grundläggande behov hos de som vistas i staden. Det handlar bland annat om information och stöd till stadens medborgare och företag. Staden har anpassat verksamheter och förmedlat information till invånare, besökare, brukare och anhöriga med utgångspunkt i budskapen från främst nationella myndigheter och Region Stockholm.

Det går att reflektera över vad "upprätthållande" av verksamhet innebär och vilken nivå på upprätthållandet man lyckats nå. I såväl lagstiftning som stadens egna mål och policyer ställs ett antal viktiga kvalitetskrav på verksamheterna, inte minst inom omsorgen, skolan och förskolan. Även om verksamheten i stort verkat kunna fortlöpa på viss nivå, så är frågan om kvalitetskraven enligt såväl lagstiftning, avtal och interna policydokument alltid har uppfyllts och i vilken grad dessa behöver kunna uppfyllas under en kris. Under en kris av den karaktär som covid-19-pandemin bör det te sig naturligt att verksamheterna i alla lägen inte kan upprätthållas fullt ut som under en normalsituation. I vilken grad det är ok att göra avsteg eller vilken nivå av upprätthållande som krävts har vi dock inte kunnat fånga inom ramen för detta utvärderingsarbete.

3.5.1. Verksamheten har upprätthållits, med vissa undantag

Flera utvärderingar, underlag och intervjuer visar på att staden i huvudsak har lyckats anpassa sina olika verksamheter till rådande pandemi. Men det finns också



verksamheter som har påverkats kraftigt. Verksamheter som äldreomsorg, socialtjänst, utbildning, förskola och fritidsverksamhet har drabbats extra hårt. De har kontinuerligt under krisen arbetat med anpassningar efter den rådande situationen och utvecklat och ändrat i verksamheten i enlighet med gällande restriktioner.

Äldreomsorgen är troligen det mest drabbade verksamhetsområdet och det kan diskuteras huruvida verksamheterna till fullo har kunnat upprätthållas, vilket beskrivs mer utförligt i fördjupningen inom äldreomsorg. Inom vård- och omsorgsboenden, men även delar av hemtjänsten, har det stundtals varit svårt att upprätthålla verksamheten och samtidigt följa rutinerna för minskad smittspridning. Det har varit utmanande att upprätthålla en god hälso- och sjukvård under perioder då smittspridningen varit hög och många äldre varit svårt sjuka. Även inom LSS och funktionshinderområdet har verksamheter hållits stängda och besöksstopp har gällt under perioder.

Inom skolan har verksamheterna upprätthållits, men pandemin har påverkat kvaliteten. Många skolor har fått ställa om sin organisation och undervisning, vilket bland annat synliggörs i Governos fördjupning om barn och unga men också i stadens verksamhetsberättelse 2020. Gymnasieskolan övergick till distans- och fjärrundervisning redan från mars 2020. Grundskolan har i hög grad haft undervisningen i skolans lokaler, men högstadiet har periodvis haft distansundervisning när smittspridningen varit hög.

Av våra intervjuer inom ramen för denna slutrapport framkommer att det även finns verksamheter som drabbats hårt genom kraftigt minskat underlag och begränsade möjligheter att bedriva verksamhet. Det handlar exempelvis om verksamheter inom kulturförvaltningen, idrottsförvaltningen och kommunala bolag som Kulturhuset Stadsteatern, Stockholms Hamnar, Stockholm Globe Arena Fastigheter osv. De har periodvis behövt stänga vissa verksamheter och anpassa sig efter underlag och gällande riktlinjer. Personal som vanligtvis arbetar med evenemangsverksamhet på kulturförvaltningen, har lånats ut för att stötta och bemanna andra verksamheter, bland annat logistikhanteringen inom den centrala materialfunktionen.

Det finns även verksamheter som inte drabbats särskilt hårt men där vissa anpassningar blivit nödvändiga för att upprätthålla verksamheten. Det handlar exempelvis om områden som stadsmiljö, parker, trafik, arbetsmarknad och jobbtorg. Andra exempel är kommunala bostadsbolag som har anpassat rutiner och arbetssätt kring fastighetsförvaltning, service och besök men i övrigt kunnat bedriva verksamheten som vanligt.

Det finns exempel där staden har fördelat om resurser och bemanning, från områden där verksamheten har gått ner, exempelvis förskolan, till områden där det krävts mer resurser, exempelvis omsorg. Det kan dock vara klokt att så här i efterhand reflektera, inom respektive verksamhet eller förvaltning, om man i alla lägen har gjort tillräckligt för att säkerställa att verksamheterna har upprätthållits och om det finns ytterligare åtgärder man hade kunnat vidta.



3.5.2. Lokal anpassning av rutiner och arbetsätt på gott och ont

Utifrån stadens organisation och reglementen ligger en stor del av verksamhetsansvaret hos stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna och hos respektive utförarverksamhet (egen regi, privat regi och på entreprenad). Av Governos utvärderingar, såväl processutvärderingen som fördjupningarna om äldreomsorg samt barn och unga har det framkommit att det skiljer sig mellan förvaltningar hur de har arbetat med att anpassa verksamheterna utifrån rådande pandemi och på vilket sätt olika stödfunktioner har engagerats och stöttat verksamheterna inom områden som skola, förskola, äldreomsorg eller LSS.

En konsekvens av detta är att verksamheterna i hög grad har fått fatta egna beslut rörande anpassning i arbetsätt och införande av rutiner för att hantera pandemin. Det innebär dels att cheferna har behövt lägga mycket tid på att tolka, bearbeta och fatta beslut, dels att det har krävts en hög grad av lokal anpassning i rutiner och arbetsätt som riskerar leda till skillnader mellan verksamheter. Detta dilemma blir särskilt tydligt i de fall där stöd och samordning från fackförvaltningarna inte varit så aktivt. I normalfallet är detta förstuds ett av syftena med ett decentraliserat ansvar, att på stadsdelsnivå kunna göra lokala anpassningar utifrån olika förutsättningar. Det är dock vår bild att under en kris kan detta förfarande utgöra en utmaning eftersom krishanteringen kräver större likformighet och snabbare anpassning till centrala beslut. Att anpassningar av rutiner och verksamhet många gånger hanterats lokalt är en slutsats som framkommer såväl i processutvärderingen som i fördjupningen äldreomsorg, men också en fråga som lyfts i flera lokala utvärderingar där verksamheterna många gånger efterfrågat mer samlat stöd.

Det skiljer sig mellan fackförvaltningarna vilket mandat de har att samordna stadsövergripande frågor och stödjande verksamheterna, men även hur de uppfattar och hanterar sitt samordningsansvar. Det finns också kulturella skillnader som bland annat påverkar verksamheternas förmåga och vilja att ta till sig råd och stöd från fackförvaltningarna. Som framgår av fördjupningen om äldreomsorgen fick äldreförvaltningen, en tid in i pandemin, ett utökat mandat att samordna pandemihanteringen inom äldreomsorgen. Det råder dock viss oklarhet huruvida stadsdelsförvaltningarna förstod detta, vilket kan ha varit en anledning till att äldreförvaltningen trots mandatet hade svårt att nå ut. Av processutvärderingen framgår att även utbildningsförvaltningen fick ett utökat mandat att samordna och stödjande förskolan en bit in i pandemin, något som bedöms ha fungerat väl. Socialförvaltningen har på samma sätt som äldreförvaltningen ett samordnande uppdrag. I förhållande till denna är bilden att socialförvaltningen var något sen att agera under inledningen av pandemin men att de successivt gav ett alltmer proaktivt stöd till stadsdelsförvaltningarna, vilket också lyfts i Governos processutvärdering.

Arbetet i verksamheterna med att hitta vägar för att klara uppdraget trots de hinder krisen medfört har också skapat ett mod att pröva nytt som kan innebära positiva konsekvenser för framtiden. Oavsett om prövandet av ett nytt sätt att utföra en uppgift har fallit väl ut eller inte har erfarenheten gett upphov till lärande som kan utnyttjas för fortsatt verksamhetsutveckling. Erfarenheter som gjorts under pandemiperioden som



bland annat lyfts i fördjupningen utsatta områden handlar till exempel om ökad förståelse för olika målgruppers varierande behov och förutsättningar samt insikter om olikheterna i hur man tar till sig kunskap, mottagligheten för förändringar och hur man helst vill delta i eller ha kontakt med stadens verksamheter. Verksamheterna har behövt stå över rädslan för att göra fel, våga testa nya arbetssätt och löpande anpassa dessa utifrån förändrade förutsättningar och utifrån hur de nya arbetssätten fungerar för målgrupperna.

En samlad bild från utvärderingarna, bland annat processutvärderingen och fördjupningen kring äldreomsorgen, är att många verksamheter har efterfrågat mer operativt stöd och tydligare vägledning i hanteringen av pandemin. En mer samlad hantering av lokala beslut, stöd och informationsdelning hade möjliggjort större enhetlighet mellan stadens verksamheter och ett ökat fokus på kärnuppgiften. När beslutsmandat decentraliseras skapas å ena sidan möjligheter till snabbhet och lokal anpassning, men å andra sidan riskerar det leda till en tillämpning som inte är likvärdig. Även variationer i tolkningar av information från staden centralt har möjliggjort lokal anpassning men också utmanat jämlik tillämpning i stadsdelarna och försvårat kommunikationen gentemot medborgarna. Det gäller exempelvis tolkningar kring öppettider i verksamheter eller bedömning av symptom i förskolan. Detta har Governo lyft fram i processutvärderingen och fördjupningen äldreomsorg och bland annat lämnat rekommendation till staden om att se över hur organisationen kan anpassas för att stärka en mer central styrning och stöd till verksamheterna.

3.5.3. Bemanningen i verksamheterna periodvis kritisk

Under pandemins olika vågor har frånvaron bland personalen i stadens verksamheter periodvis varit hög på grund av konstaterad och misstänkt covid-19-smitta men även på grund av vård av barn (VAB) samt till följd av oro och rädsla. Detta framkommer av flera av Governos rapporter, bland annat fördjupningen inom äldreomsorg. Frågor om bemanning och att säkerställa tillräckligt med resurser i verksamheterna har därför varit en central fråga i pandemihanteringen. Bemanningsfrågorna har varit särskilt kritiska inom äldreomsorgen men har under perioder med höga smittotal även varit kritiska i andra personaltöta verksamheter som skola, förskola och LSS-verksamheter. Detta lyfts fram i processutvärderingen, i fördjupningarna om äldreomsorg, ledarskap samt barn och unga, men också i stadens lokala utvärderingar.

I fördjupningen om äldreomsorg finns ett längre resonemang om utmaningar kopplade till bemanning i verksamheterna. I arbetet med att säkra bemanning inom äldreomsorgen uppstod två parallella spår då staden centralt startade en bemanningsfunktion för att stödja verksamheterna med medarbetare medan stadsdelsförvaltningarna parallellt inledde rekrytering till sina verksamheter. Detta var inte helt lyckosamt då det senare visade sig att den centrala bemanningsfunktionen inte riktigt kom till användning. Orsakerna till detta, trots det stora personalbehovet under våren 2020, finns det skäl att reflektera över. Här finns flera anledningar som både handlar om information och kännedom, vägledning och styrning, verksamheternas tillit till att ta emot arbetskraft som de själva inte har anställt samt förståelse och vilja att se hur denna extrapersonal kunde användas för att avlasta andra medarbetare.



För att ta höjd för den frånvaro man bedömde skulle komma och trygga bemanningen i verksamheterna gick personalstrategiska avdelningen tidigt ut med direktiv och anvisningar om att överbemanna inom omsorgen. Återkommande dagliga och veckovisa informationsmejl rörande detta skickades ut till förvaltningarnas personalchefer. Trots den höga frånvaron och direktiv om att överbemanna har verksamheterna inom äldreomsorgen inte överbemannat generellt. Förklaringarna är även här flera. Många verksamheter har hävdats att de redan hade bemannat till en tillräcklig nivå för att hantera situationen. Andra har velat undvika överbemanning för att begränsa antalet medarbetare som rör sig i verksamheterna, något som korresponderar med Coronakommissionens konstaterande att smitta från det omgivande samhället har förts in på vård- och omsorgsboendena via personal snarare än via anhöriga. Det handlar också om en kultur att generellt hålla nere kostnader och klara budget. Ytterligare aspekter är generellt ökade personalkostnader i kombination med en minskad beläggning och intäktsbortfall. Detta beskrivs mer i fördjupningen om äldreomsorgen.

Som redogörs för i fördjupningen äldreomsorg visade det sig att det, trots tydliga signaler om att staden skulle ta centralt ansvar för eventuella budgetöverskridanden, fanns en osäkerhet och möjligen inte tillräckligt förtroende bland cheferna för att så verkligen skulle ske i slutändan. Det finns vidare de som lyft fram att chefer inom äldreomsorgen inte hade tillräcklig förståelse för vad som komma skulle och inte heller vana av framförhållning i schemalaggningen. Direktiven om överbemanning och planering för hur frånvaro skulle hanteras åtlyddes således inte och hade troligen behövt bli än tydligare och dessutom följts upp noga för att få genomslag i verksamheterna. I fördjupningen äldreomsorg lämnar Governo rekommendationen att det inför kommande kriser är viktigt att säkerställa och följa upp att bemanningsfrågan prioriteras inom verksamheterna. Direktiv kring överbemanning och principer för hur det skulle hanteras ekonomiskt hade behövt vara tydligare.

3.5.4. Initial brist på skyddsutrustning hanterades framgångsrikt så småningom

Behovet av skyddsutrustning, såväl skyddskläder som personlig skyddsutrustning, har varit stort samtidigt som det uppstod en global brist till följd av stor efterfrågan och leveransproblem. Av fördjupningen äldreomsorg nämns att flera verksamheter tog egna initiativ till att köpa in olika former av skyddsutrustning som gick att få tag på. Många chefer och medarbetare var kreativa i att försöka hantera bristen efter bästa förmåga. Bristen på skyddsutrustning under pandemins första månader var en fråga som skapade oro, stress och påverkade såväl chefer som medarbetares dagliga arbetssituation.

Staden inrättade i mars 2020 en särskild materialfunktion som fick till uppgift att säkra tillgång till skyddsutrustning. Ett snabbt och ihärdigt agerande från materialfunktionen samt effektiv fördelning och prioritering av det material som funnits att tillgå har varit till stor hjälp för verksamheterna. Materialfunktionen lyfts i fördjupningen äldreomsorg och även i intervjuer inom ramen för denna slutrapport som ett mycket gott exempel på ett proaktivt och lyckat agerande från staden. Genom att samla personal från olika



förvaltningar lyckades man åstadkomma en funktion som säkrade upp den stora brist på skyddsutrustning som inledningsvis fanns.

Det är i detta sammanhang intressant att notera Coronakommissionens kritik i sitt andra betänkande (2021:89, volym 1) kring bristen på skyddsutrustning. De menar att den nationella beredskapen att hålla lager och köpa in skyddsutrustning var undermålig och att det tog alldeles för lång tid innan regeringen agerade liksom att Socialstyrelsen inte klarade av att säkra tillgången till skyddsutrustning. I fördjupningen äldreomsorg framkommer att denna problematik har fog för sig då även staden i tidigt skede försökte få stöd av Socialstyrelsen och även andra statliga aktörer utan resultat. Däremot är det för snävt att som kommissionen basera slutsatsen om ett svenskt misslyckande kring skyddsutrustningen endast på resultatet av några centrala statliga myndigheters bristfälliga insatser. Den offentliga sektorn är större än så och det lyckade samarbetet mellan Stockholms stad, Länsstyrelsen Stockholm och framförallt Region Stockholm, via sitt *Command Center Materialförsörjning*, säkrade de facto tillgången till skyddsutrustning i huvudstadsregionen från slutet av våren. Därutöver gick Stockholm tillsammans med Göteborg och Uppsala i borgen för SKR, så att SKR hade möjlighet att beställa stora mängder skyddsmaterial.

Av fördjupningen inom äldreomsorg framgår att den samlade bilden är att stadens verksamheter över lag har haft skyddsutrustning när det behövts – de har aldrig stått helt utan. Den skyddsutrustning som fanns har dock inte alltid varit av godkänd standard eller följt de riktlinjer som då gällde. Tillgången var begränsad under hela våren 2020 och behövde prioriteras mellan vård- och omsorgsboenden. Den begränsade tillgången skapade förståelig oro i verksamheterna.

Utifrån Governos perspektiv kan det däremot anses något märkligt att äldreomsorgen i staden, och nationellt, hade så begränsade lager av skyddsutrustning för att hantera mer omfattande smitta. Att man inte har haft tillräckligt med skyddsutrustning för en omfattande pandemi är så här i efterhand inte mycket att orda om – men att man knappt hade någon beredskap med skyddsutrustning alls kan ändå förvåna då äldreomsorgen även i normalfallet vårdar svårt sjuka och sköra äldre. En möjlig förklaring är att man i normalfallet förlitar sig på att regionen tar över vid mer allvarlig sjukdom, något som kraftigt minskade under krisen, varför denna skyddsutrustning inte ansetts behövs inom äldreomsorgen. Smittsamma virus i form av exempelvis influensa som kan utgöra allvarliga risker för sköra äldre har dock alltid funnits och behövts hanteras. I fördjupningen äldreomsorg lämnar Governo rekommendationen att det ändå bör vara relevant att framåt se över och planera för ett tillräckligt lager av skyddsutrustning inför kommande kriser och liknande pandemier.

3.5.5. Brister i hälso- och sjukvårdskompetens bland omsorgspersonal

Hantering av pandemin inom omsorgen har ställt krav på kompetens att hantera smittsamma sjukdomar liksom förmåga att snabbt ta till sig ny kunskap. Det framkom relativt tidigt att det fanns brister i omsorgspersonalens hälso- och sjukvårdskompetens, särskilt när det gällde basala hygienmetoder, rutiner gällande smittsamma sjukdomar och användning av skyddsutrustning. Omfattande utbildningsinsatser initierades tidigt



för att snabbt stärka kunskaper om basala hygienrutiner och hur smittan skulle hanteras i verksamheterna. Detta konstateras i fördjupningen om äldreomsorg men framkommer även i äldreförvaltningens uppföljningar.

Vidare har det konstaterats att andelen sjukvårdsutbildad personal som sjuksköterskor, men även undersköterskor, visat sig vara alltför låg för att möta de behov av hälso- och sjukvård som uppstod när smittan spreds inom vård- och omsorgsboenden. Även detta framkommer i Governos fördjupning av äldreomsorg men lyfts även i Coronakommissionens två första betänkanden.

Ytterligare en utmaning som tydliggjorts och lyfts fram i fördjupningen om äldreomsorg är brister i svenska språkkunskaper bland omsorgspersonal och vårdbiträden inom äldreomsorgen. Tillräckliga kunskaper i svenska har blivit särskilt viktigt under pandemin då medarbetare snabbt behövt ta till sig ny information och kunskap för att klara av den snabba omställning som krävts. Givet olika språkliga förutsättningar inom denna personalgrupp är det relevant att reflektera kring om staden skulle lagt än mer tid och energi på att kommunicera till medarbetare på annat sätt, exempelvis genom bilder, filmer och liknande. Vidare återkommer ledarskapet som en viktig aspekt för att stödja dessa medarbetare. Ett nära och stödjande ledarskap är än viktigare då normala kommunikationsvägar inte fungerar. Mer om detta finns i fördjupningen inom äldreomsorg, men även i ledarskapsrapporten. Inom detta område har staden såväl under pågående pandemi som framåt initierat ett antal åtgärder för att stärka omvårdnads- och hälso- och sjukvårdskompetens. Dels erbjuder äldreförvaltningen webbutbildningar som kan användas vid introduktion av ny personal inom äldreomsorgen eller för att förstärka kompetensen kring covid-19 och arbete inom äldreomsorgen. Dels har staden under hösten 2021 anställt en läkarstrateg med uppdrag att stärka den medicinska kompetensen vid stadens vård- och omsorgsboenden. Det finns ett antal insatser i stadens budget för 2022 som rör ett mer systematiskt arbete för en god kompetensförsörjning och säkerställning av tillgång till medicinsk kompetens. Staden ska arbeta med såväl kompetensutveckling av befintliga medarbetare som rekrytering av nya för att möta behoven av mer kvalificerad vård och omsorg.

Region Stockholm har inlett ett antal förändringsinitiativ för att stärka hälso- och sjukvården för äldre. Bland annat finns ett uppdrag i budget 2021 att se över organisationen för läkarinsatser i särskilda boenden. Syftet är att möjliggöra bättre och mer jämlik vård och ett förbättrat och mer kvalificerat medicinskt omhändertagande. Detta arbete ska ha påbörjats och dialog ha förts med samarbetsorganisationen för kommunerna i Stockholms län (StorSthlm). I Region Stockholms utvärdering av pandemin lämnas rekommendationen att regionen bör säkerställa en god samverkan med länets kommuner, läkarorganisationerna och andra aktörer i detta arbete.

I Governos fördjupning av äldreomsorg lämnas ett antal rekommendationer som syftar till att stärka hälso- och sjukvårdskompetensen bland omsorgspersonal. Det handlar dels om att se över innehållet i stadens undersköterskeutbildning för att säkerställa att den möter de behov av kompetenser som är särskilt viktiga inom äldreomsorgen, dels om att fortsätta att kontinuerligt följa upp och säkerställa kunskaper om basala



hygienrutiner bland medarbetare. Men också om att stärka bemanningen på vård- och omsorgsboenden med en ökad andel sjuksköterskor samt undersköterskor med relevant utbildning och erfarenhet för att nå en allmän kompetensökning i flera verksamheter. Förslag lämnas också om att utöka sjuksköterskebemanningen på större vård- och omsorgsboenden på kvällar och helger, och eventuellt även nätter, för att säkerställa att vård och medicinsk behandling kan ges dygnet runt.

3.5.6. Informationen till invånare har utvecklats under tiden

Under den turbulenta tid som rått har invånare och besökare i Stockholm haft ett stort behov av pandemirelaterad information. En viktig aspekt när det gäller informationsdelning till invånare under kris är vilken aktör som gör vad och var ansvaret ligger. Regionen har det övergripande ansvaret för att förmedla information till allmänheten om medicinska råd och smittskyddsåtgärder. Staden är ansvarig för information kopplat till det kommunala uppdraget och verksamheten samt i relation till de invånare och besökare som nyttjar stadens verksamheter. Hur långtgående ansvaret ska ses utifrån olika medborgargrupper och situation är inte helt tydligt. Under krisen har staden och Region Stockholm allteftersom tiden gått stärkt sitt samarbete och tillsammans nyttjat resurser för att möta behov av information till invånare i olika geografiska områden, vilket bland annat lyfts i fördjupningen om utsatta områden.

Utifrån tillgängliga rapporter har det inte varit möjligt att fullt ut bedöma eller värdera stadens förmåga att stötta och kommunicera med invånare och företag. Det finns inte tillräckligt med underlag som visar på hur informationen har uppfattats eller tagits emot. I praktiken lär det också vara svårt att särskilja vilken information som har getts från Stockholms stad respektive från nationella myndigheter, Region Stockholm eller media.

Den generella bilden som ges av fördjupningarna om äldreomsorg, utsatta områden samt barn och unga är att staden allteftersom pandemin pågått har stärkt och utvecklat informationen till stadens invånare i takt med att kunskap och rutiner fallit på plats.

I efterhand finns det skäl att reflektera över om staden borde varit mer proaktiv inom vissa geografiska områden när det gäller informationsdelning till invånare för att mota en eskalerande smittspridning, men även för information och dialog med anhöriga. I fördjupningen om äldreomsorgen pekas bland annat på utmaningen med att nationella myndigheter inledningsvis prioriterade sjukvården och begränsat fokus lades på den kommunala omsorgen. Detta kan ha bidragit till att även staden blev något sen ut med information kring dessa verksamheter då varken kunskap eller rutiner fanns inledningsvis. I fördjupningen om utsatta områden framgår också att det funnits vissa otydligheter kring var ansvaret ligger i arbetet med information och kommunikation, dels mellan staden och regionen, dels mellan stadsdelsförvaltningar och den centrala krisledningen. Denna otydlighet kan också vara en bärande faktor i att kommunikationsarbetet inte tog önskad fart inledningsvis.

I fördjupningen om utsatta områden lyfts att boende i utsatta områden ofta riskerar att drabbas hårdare i samband med kriser. Tidigt såg man exempelvis en omfattande



smittspridning hos boende i Järvaområdet i Stockholm, där många personer också lever under mer socioekonomiskt utsatta förhållanden och där det finns en högre grad av trångboddhet. Som framgår av fördjupningen visade det sig också vara utmanande att nå ut med information till medborgarna i dessa områden. Expertmyndigheterna har inte haft differentierade budskap eller målgruppsanpassad information och inledningsvis inte heller Region Stockholm. Däremot har den generella informationen till allmänheten funnits översatt till ett tiotal olika språk redan från mars 2020, och därefter löpande översatts till än fler språk. Regionen har också haft hälsoinformatörer och flerspråkiga informatörer på plats i olika områden i länet. Under krisens gång har staden, i samverkan med Region Stockholm, ytterligare stärkt kommunikationen till medborgarna i dessa områden utifrån identifierade behov. Man har bland annat ägnat sig åt uppsökande verksamhet och identifierat alternativa kanaler att nå ut genom. En viktig sådan kanal har visat sig vara civilsamhällets organisationer, samfund och skolor. En slutsats som dras i fördjupningen utsatta områden är att det finns en potential att nå minoritetsgrupper med begränsade kunskaper i svenska genom att utveckla målgruppsanpassad information i samverkan med civilsamhället, något som även identifieras i Region Stockholms utvärdering av pandemin.

Inom stadens verksamheter har man successivt utvecklat sina rutiner att förmedla information. Som framgår av fördjupningen om äldreomsorgen fanns inledningsvis varken rutiner, tid eller vana att prioritera dialog med och information till anhöriga. Allteftersom verksamheterna började komma ikapp under senvåren/sommaren 2020 skapades tid och utrymme för en förbättrad dialog och tydligare kommunikation gällande rutiner och information till brukare och anhöriga.

I Governos fördjupningar har vi lämnat ett antal rekommendationer till staden rörande information till invånare. I fördjupningen om äldreomsorg lämnas förslaget att se över information och dialog med anhöriga för att bidra till ökad delaktighet. I fördjupningen kring utsatta områden lämnas bland annat förslag om att ta fram riktlinjer och rutiner för stadens kriskommunikation på andra språk. Här lyfts även att civilsamhället är en viktig aktör på den lokala nivån och förslag ges om att ta fram en modell för lokal samverkan med civilsamhället vid kriser som visar hur civilsamhället kan involveras tidigt i kommunikationsplaneringen.

3.5.7. Staden har arbetat för att stödja näringslivet

Näringslivet är av stor vikt för Stockholms stads livskraft och vår gemensamma välfärd. Många verksamheter, inte minst inom besöksnäringen och andra små till medelstora företag, har drabbats hårt till följd av krisen. Kunder och efterfrågan av tjänster har snabbt upphört eller förändrats och många företag har hamnat i en efterfrågekras. Staden har satt in ett antal åtgärder varav flera har samlats under satsningen "Växla upp Stockholm".

Under våren 2020 fattade CKL beslut om undantag från gällande regler för ekonomisk förvaltning där varje nämnd gavs rätt att bevilja anstånd eller förlänga betalningstider för det lokala näringslivet. Staden har även gett möjlighet att ge uppskov gällande inbetalning av tomträttsavgälder och arrenden, kommunala markupplåtelse samt



lokalhyra hos stadens fastighetsägande förvaltningar och bolag. Staden har även fattat beslut om att uppskov ges för inbetalning av kommunala tillsynsavgifter med mera.

Det kommunala bolaget Stockholm Business Region, SBR, har till stor del ställt om sin verksamhet från att fokusera på att utveckla och marknadsföra Stockholm som besöksort till att mer konkret stötta företag och näringsliv, exempelvis genom att lotsa företag till de lättnader som staden och staten har tagit fram i samband med krisen. SBR har i samarbete med SLK och arbetsmarknadsförvaltningen genomfört insatser för att belysa det rådande läget samt föreslå möjliga åtgärder för att stimulera sysselsättning och företagandet i staden. Analysarbetet har skett i nära samverkan med länsstyrelsen och Region Stockholm. Även SBR:s dotterbolag Visit Stockholm har under pandemin ställt om sin verksamhet till att mer konkret stötta företag inom besöksnäringen, exempelvis när det gäller frågor om omställningsstöd och olika typer av bidrag, något som de inte vanligtvis sysslar med. Det investeringsfrämjande arbetet har till stor del ställts om i och med Covid-19 och en ny strategi för retention, dvs. att bibehålla arbetsplatser och internationella bolag i regionen, har tagits fram och implementerats. Detta framgår bland annat av SBR:s årsredovisning 2020 och lyfts i några av de intervjuer som genomförts inom ramen för denna slutrapport.

Av de utvärderingar som finns att tillgå har vi inte lyckats fånga hur det lokala näringslivet har uppfattat staden som tillmötesgående aktör. Med befintligt underlag har det inte heller varit möjligt att helt fånga huruvida de kommunala stöden har kompletterat de statliga och regionala företagsstöden. Utifrån stadens beslut om insatser och stöd till näringslivet kan vi dock konstatera att staden har arbetat för att stödja näringslivet på flera sätt.

I processutvärderingen lämnades rekommendationen att staden, via SBR, bör se över hur man kan stötta småföretagare med rådgivning kring olika stödformer och annan vägledning för att undvika ekonomisk kris. Förslag lämnades också om att ta fram en analys av stadens samlade näringslivsarbete och stöd till näringslivet.



4. Governos analys och rekommendationer

Efter att i förra kapitlet gått igenom de mest väsentliga slutsatserna i de utvärderingar och uppföljningar som genomförts av Stockholms stads hantering av pandemin och dess följdverkningar är det dags att närmare fundera över hur dessa kan analyseras och vilken samlad bild av pandemihanteringen som framträder. Mot denna kunskapsbakgrund och utifrån vår samlade kompetens kring offentliga verksamheters funktionssätt, drivkrafter och styrningslogik kommer vi i detta avslutande kapitel att lyfta fram Governos samlade bild av hur staden klarat krisen och vilka förklaringar det finns till resultaten. Vi börjar med den grundläggande frågan om resultatet, hur Stockholms stad har lyckats hantera denna långa och svåra kris.

4.1. Hur har staden lyckats med pandemihanteringen?

Den grundläggande frågan en utvärdering bör besvara är, hur har det gått? En utvärdering studerar någon typ av förändring och bedömer dess resultat utifrån de syften och målsättningar som låg till grund för förändringen. Som gång på gång konstaterats i många av de utvärderingar som har genomförts av pandemin är denna basala utvärderingslogik inte tillämplig på en oväntad kris. De åtgärder och resultat som utvärderas är inte genererade av en önskad och planerad förändring. Istället är åtgärderna reaktioner på en oönskad omvärldsförändring som sannolikt inträffat mer eller mindre oväntat.

Problemet för utvärderarna i dessa situationer är således att det inte finns någon tydlig målbild att bedöma sina iakttagelser mot. Därmed blir det svårt, för att inte säga omöjligt, att svara på den synbarligen enkla frågan; hur väl har man lyckats?

Låter sig denna fråga således inte besvaras när det gäller stadens pandemihantering? Governo menar att det åtminstone går att föra ett mer djuplodande resonemang än vad man nöjt sig med i de flesta utvärderingar som hittills är gjorda. Finns det ingen tydlig målbild satt av den som ansvarar för och styr verksamheten i fråga kan man undersöka om det finns något som åtminstone approximativt kan tjänstgöra som bedömningsgrund för de empiriska iakttagelser utvärderingen resulterat i.

Frågan är således om det finns någon bild över vilka förväntningar och målsättningar kring stadens agerande under krisen som varit rimliga och som går att använda som bedömningsram. Det är knappast relevant att förvänta sig att Stockholms stad skulle ha kunnat anpassa sin verksamhet i sådan grad att medborgarna helt undgått negativa konsekvenser av pandemin. Att staden inte har lyckats upprätthålla normala förhållanden invänder nog få invånare emot. Tyvärr är det dock inte möjligt att fastslå hur stora avvikelser från normaltillståndet som kan anses acceptabla. Detta måste få vara upp till varje invånare att avgöra och varierar dessutom mellan olika ansvarsområden i det kommunala uppdraget.



Vår uppfattning är att det enda rimliga sättet att skapa en utgångspunkt för en diskussion om hur staden hanterat pandemin är att utgå från de egna ambitionerna. Under krisen har stadsdirektören, i dialog med den centrala krisledningen (CKL), formulerat en övergripande inriktning för hanteringen av pandemin. Formuleringen av inriktningen har i viss mån anpassats och justerats under krisen men i huvudsak bestått av följande punkter (den sista punkten infördes februari 2021):

- ✦ Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper.
- ✦ Upprätthåll 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.

Även om denna övergripande inriktning inbjuder till tolkningar utgör den ändå en bas att diskutera krishanteringen utifrån. I det följande diskuterar vi därför lite närmare hur var och en av dessa inriktningar har lyckats uppnås genom stadens pandemihantering.

4.1.1. De styrande inriktningarna för pandemihanteringen

Begränsa smittspridningen, särskilt fokus på riskgrupper. Den första av de fem inriktningarna får konstateras vara den där resultatet nog ligger längst ifrån det önskade. Förvisso har staden vidtagit en mängd åtgärder i smittbegränsande syfte, utan vilka smittspridningen skulle ha kunnat vara ännu högre i stockholmsregionen. Men med tanke på den allmänna smittspridning som uppstod i stora delar av Sverige talar inte mycket för att just Stockholms stads åtgärder hade någon avgörande verkan.

Den stora riskgruppen äldre och sköra individer, det vill säga i hög grad brukarna inom äldreomsorg, LSS och socialtjänst, framstod tidigt som den mest utsatta gruppen, inte minst när smittan tog sig in brett på vård- och omsorgsboendena. Misslyckandet att skydda dessa grupper gäller dock inte enbart Stockholms stad. Som konstaterats i många sammanhang, inte minst av Coronakommissionen, är detta den punkt som coronabekämpningen i hela Sverige, och i övriga världen, fallerat allra tydligast på.

Man kan snarare fråga sig om det var en rimlig ambition att som enskild kommun kunna få en avgörande påverkan i en situation där Sverige konstaterats ha en allmän samhällspridning av viruset. Å andra sidan var detta en viktig signal för prioriteringen av krishanteringen i staden och för verksamheternas hantering. Arbetet med att etablera smittsäkra rutiner i verksamheterna, det framgångsrika inrättandet av materialförsörjningsfunktionen med mera har sannolikt haft betydelse. Det är dock svårt att urskilja sådana resultat från alla övriga källor till att smittan spred sig bland riskgrupperna.

Upprätthåll prioriterad verksamhet. Som utvärderingarna har visat finns det få exempel på att staden på eget bevåg har stängt eller dragit ned på sina verksamheter,



prioriterade eller icke. Ett undantag är stadens beslut om inrättande av besöksstopp inom äldreomsorgen som togs tretton dagar före regeringens beslut. De stängningar och neddragningar som i övrigt har skett förefaller i allt väsentligt ha följt av externa beslut eller rekommendationer, framförallt från regeringen och Folkhälsomyndigheten, men även regionen. Tvärtom finns det en del belägg för att staden i flera fall kämpat för att hålla viktiga verksamheter öppna. Ett sådant exempel är att trots regeringens signal om att stänga ned så mycket som möjligt i slutet av 2020 hölls en fritidsgård i Tensta öppen för att följdverkningarna av en total nedstängning av fritidsgårdar sågs som alltför svåra. Ett av få exempel på motsatsen som vi stött på är att staden under våren 2021 var långsammare med att återöppna sina museer än till exempel de statliga museerna.

Den diskussion som förekommit om denna inriktning handlar istället, som framgått av kapitel 3, att den stundtals upplevts stå i viss konflikt med den första inriktningen om begränsad smittspridning. Det finns exempel på att man i vissa verksamheter varit osäker på hur man borde tänka kring dessa två inriktningar samlat. Det förefaller heller inte som att det har erbjudits något direkt stöd med att göra sådana avvägningar från till exempel CKL:s sida, då verksamhetsbesluten i allt väsentligt har legat kvar på den lokala nivån.

Ha beredskap för uthållighet och en eskalerande situation. Denna inriktning handlar om beredskapen och med tanke på krisens längd kan bedömningen av hur väl staden lyckats uppfylla inriktningen göras i olika perspektiv. Ett sådant gäller beredskapen redan i de inledande skedena av pandemin för att hantera en långt utdragen kris. En sådan beredskap hade inte staden och på denna punkt befann man sig i gott sällskap med resten av omvärlden. Trots att risken för att världen än en gång skulle drabbas av en pandemi knappast varit okänd har det funnits få vittnesmål om organisationer som har haft med scenarier liknande den situation vi har fått uppleva de senaste två åren i sina krisplaner.

Ett annat perspektiv som kan uttolkas av denna inriktning, och som möjligen var det som främst avsågs, gäller processen att anpassa beredskapsmodellen till en betydligt mer utdragen kris än den som räknades med i de ursprungliga planerna. Denna anpassning verkar av utvärderingarna att döma ha gått relativt väl, vilket också framgår av det faktum att staden i allt väsentligt faktiskt har klarat av att sköta sina uppdrag under hela den långa krisperioden. Det har visserligen förekommit olika uppfattningar om man var tillräckligt snabb med att få igång detta arbete. Försvarshögskolan menade till exempel i sin utvärdering att eskaleringsprocessen och etablerandet av CKL borde ha skett i snabbare takt. Med tanke på hur långsiktig krisen visat sig bli och den uthållighet i hanteringen samhället tvingats till kan det dock ifrågasättas vilken betydelse tempot i dessa inledande steg i anpassningen hade för staden. Det viktiga var trots allt att man lyckades skapa en långsiktigt hållbar krishantering.

Det kan dock sättas vissa frågetecken för hur väl man lyckats skapa en uthållighet bland personalen. Något fungerande system för avlastning för chefer, centrala nyckelfunktioner och medarbetare har inte tagits fram. Inom hårt utsatta verksamheter



som äldreomsorg, skola och förskola har få chefer och medarbetare kunnat ersättas eller ges tillfälle till återhämtning. Den bild som framkommer nu snart två år efter pandemins början är att vissa personalgrupper är slutkörda efter denna långa kris. Denna bild är enligt till exempel PAS än så länge inte speciellt synliggjord inom staden.

Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap. Denna inriktning bygger på antagandet att om staden bekräftar och sprider de budskap som de centrala myndigheterna ger ut skapar det trygghet hos mottagarna. Huruvida detta antagande är korrekt i alla lägen kan diskuteras. Det har funnits några situationer under krisen där staden ansett sig behöva gå före eller längre än myndigheterna, till exempel det nys nämnda besöksstoppet inom äldreomsorgen. En hypotetisk fråga är hur staden borde ha agerat om myndigheternas bedömningar hade uppvisat mer omfattande avvikelser från stadens egna analyser. I vilket läge hade det blivit omöjligt att följa denna inriktning för att istället forma egna strategier? Frågan har inget givet svar, men ansvaret för verksamheten – och därmed strategin för hur denna ska bedrivas – ligger trots allt på staden, vilket gör att den efter genomförd analys måste fatta självständiga beslut. Att staden har följt den centrala myndighetslinjen, trots att Stockholm till exempel drabbades tidigare och hårdare av pandemin än andra delar av landet, har således varit ett medvetet val.

På det stora hela framstår det dock som rimligt att en konsistent kommunikation från den offentliga sektorns aktörer borde ge ett stabilt och förtroendeingivande intryck för invånarna. Utvärderingarna ger ingen annan bild än att staden har varit mycket mån om att hålla sig till expertmyndigheternas budskap och inte driva någon egen linje i smittskyddsfrågorna. Man har även synkat kommunikationen väl inom ramen för SSR inklusive med Region Stockholm. Denna inriktning bedöms därför ha följts väl av förvaltningar och bolag inom staden.

Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge. Innebörden av denna inriktning är måhända den som är svårast att göra en precis tolkning av. Läses den bokstavigt framstår den närmast som en självklarhet. För att förstå den bör man kanske se den i relation till inriktningen om prioriterade verksamheter. Den kan då tolkas som en signal om att icke prioriterade verksamheter (något som aldrig riktigt definierats vilka de skulle vara) kan behöva komma i andra hand och att de prioriterade verksamheterna vid behov kan få tillgång till både resurser och kompetens från dessa, vilket i sig bör ses som en strategiskt korrekt princip.

Det finns exempel på att vissa sådana prioriteringar har skett, bland annat bemannades den centrala materialfunktionen med expertkompetens från kulturförvaltningen, serviceförvaltningen och trafikförvaltningen. Men även exempel där medarbetare tillfälligt har omfördelats från exempelvis förskola till äldreomsorg.

Denna inriktning bör dock inte enbart ses som ett sätt att kunna flytta resurser och kompetens dit de behövs bäst givet krisens utveckling. Här ligger även anpassning av arbetssätt och rutiner i den egna organisationen, allt från att införa smittsäkerhetsrutiner i verksamheterna till rutiner för att ställa om för att arbeta digitalt i hemmet. Den bild som framträder från utvärderingarna är att förvaltningar och bolag arbetat aktivt för att göra sådana anpassningar.



Verka för att underlätta vaccination för alla invånare. Denna inriktning tillkom i februari 2021 och innebar i princip ett tydliggörande från staden att i möjligaste mån stödja och samverka med Region Stockholm i vaccinationsarbetet. Redan från januari bistod medarbetarna vid stadens vård- och omsorgsboenden den personal från regionen som utförde vaccinationen av brukarna. En samverkan som upplevs ha fungerat mycket väl och effektivt, vilket även påpekats i Region Stockholms utvärdering av pandemin. Staden har vidare upprätthållit lokaler för vaccination, inte minst i form av Stockholmsmässan under våren 2021, men även genom att tillhandahålla vaccinationsvårdar på dessa platser. Vidare har staden informerat internt om vaccinationsarbetet och externt framför allt i de utsatta områdena där vaccinationsgraden varit lägre. Man har även gett chefer och medarbetare inom omsorgen möjlighet att vaccinera sig under arbetstid. Huruvida staden skulle kunna ha gjort ännu mer kan alltid diskuteras, men utifrån den bedömning vi kan göra har staden verkat för att underlätta vaccination för invånarna.

4.1.2. Staden har uppnått sina egna mål, men...

Efter att ha gått igenom inriktningarna, vilka får uppfattas som de övergripande målen för stadens verksamhet under pandemin, framstår det som att man har lyckats relativt väl. Governos bedömning är att förvaltningar och bolag i huvudsak har följt inriktningarna. På några punkter kan det konstateras avvikelser, tydligast när det gäller att begränsa smittspridningen, vilket främst berott på att staden här inte själv har haft full kontroll över möjligheterna till målpuppfyllelse.

Innebär detta att det går att dra slutsatsen att Stockholms stads pandemihantering har varit god? Ja, detta är åtminstone ett sätt att göra den bedömningen. Men det finns åtskilliga andra sätt att sätta upp bedömningsnormer, som kanske skulle leda till andra slutsatser. Verkligheten är att det inte finns något definitivt och entydigt sätt att komma fram till ett "sant" svar på denna fråga.

En annan mycket viktig aspekt att förhålla sig till vid varje försök att göra en helhetsbedömning av pandemihanteringen, oavsett vilken del av samhället man studerar, är den övergripande målkonflikt som ligger i att de flesta åtgärder som syftar till att minska smittorisker och skydda individer och grupper samtidigt innebär större eller mindre begränsningar i människors grundläggande fri- och rättigheter. De utvärderingar som hittills gjorts kring pandemihanteringen har i mycket liten grad tagit hänsyn till denna målkonflikt. Det är förvisso så att de flesta beslut som påverkat möjligheterna att röra sig och verka i samhället har tagits på statlig nivå, liksom det är ett faktum att Sverige är ett av de länder i världen som visat störst respekt för att balansera tvingande åtgärder mot individens fri- och rättigheter. Dessa beslut har ändå i hög grad påverkat resultaten av kommunernas pandemihantering och därmed också slutsatserna av hur väl denna har lyckats.

Ett exempel på hur svår denna grundläggande och genomgripande målkonflikt är att hantera kan ses i den största och mest omfattande utvärderingen som görs av svensk pandemihantering, nämligen den statliga Coronakommissionen. Kommissionen har hittills ägnat två omfattande delbetänkanden åt att diskutera problem och



tillkortakommanden i den svenska hanteringen av pandemin och dess följdverkningar. Ännu har man dock inte presenterat något synsätt på hur man ska bedöma de avvägningar som regeringen och ansvariga myndigheter tvingats göra för att balansera smittbegränsande åtgärder mot behoven av att bibehålla ett öppet samhälle och en fungerande ekonomi under krisen. Denna fullständigt centrala bedömningsgrund för att kunna uttala sig om hur väl den svenska pandemihanteringen faktiskt har fungerat avses tas upp först i slutbetänkandet.

4.2. Governos analys

Förutom de centrala slutsatser från de genomförda utvärderingarna som vi lyft fram i kap. 3 finns det några större frågeställningar som inte tydligt förts fram i dessa men som kan härledas ur de iakttagelser och resonemang som förts. Vi väljer därför att komplettera kap. 3 med följande diskussion som bygger på Governos samlade analys av allt underlag som tagits fram.

4.2.1. Krisledningen svår att anpassa till den svenska förvaltningsmodellen

När vi i kap 3 redovisade de viktigaste slutsatserna från stadens pandemihantering föreföll ett flertal hänga ihop. Det handlade bland annat om organisation, styrning, kommunikation, ansvar och kompetens. Den gemensamma nämnaren är att de illustrerar oklarheter i beslutsfattande och att förväntningarna på vem som har ansvaret för åtgärder och kommunikation varierar mellan främst stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och CKL/SLK. Governos analys är att dessa oklarheter till stor del hänger ihop med hur den svenska förvaltningsmodellen påverkar hanteringen av kriser, det vill säga att det är en generell effekt snarare än något som enbart gäller Stockholms stad. Däremot blir fenomenet tydligare under en längre kris och i en så stor och komplex organisation som staden.

Svensk offentlig förvaltning kännetecknas av sina i hög grad självstyrande organisationer. De statliga myndigheterna är mer självständiga i förhållande till Regeringskansliet än i andra länder. De regionala och lokala förvaltningsnivåerna är till stor del självstyrande. När en kris uppstår förändras inte denna grund för det offentliga beslutsfattandet och styrningen. Tvärtom finns ju ett krisrelaterat begrepp för denna, ansvarsprincipen, som befäster det decentraliserade verksamhetsansvar som följer av den svenska förvaltningsmodellen.

Vad är det då som händer inom den offentliga verksamheten vid en större kris, förändras ingenting? Självfallet gör det det, vilket framgår mer eller mindre tydligt av de utvärderingar som genomförts. Det som förändras är dock inte så mycket hur verksamheten genomförs utan hur den leds och styrs. När en krisledning etableras är det för att krishanteringen ställer krav på centralisering och överblick. Tanken är att i tider av osäkerhet behöver ledningen ges extra mandat att snabbt och kraftfullt kunna agera om omvärldsförhållandena kräver det. Det är denna förändring som enligt vår mening gör att det händer något med balansen mellan parterna i en organisation som genomgår en kris, särskilt när denna blir så långvarig och starkt påverkande som pandemin visat sig bli.



En återkommande fråga i utvärderingarna och våra intervjuer har handlat om hur avvägningen mellan centraliseringsbehov och vidmakthållandet av det ordinarie verksamhetsansvaret ska göras, hur det legitima och motiverade behovet av mer central kontroll över verksamhet, information och uppföljning har påverkat den ordinarie mandat- och ansvarsfördelningen. Det finns en upplevelse av att en sådan påverkan har funnits, men att det är svårt att konkret beskriva hur den har sett ut i praktiken och vilka konsekvenser den fått.

Införandet av en krisledning och en krisorganisation skickar dock en signal om att något har förändrats i de vanliga relationerna mellan nivåerna i organisationen. Att myndighetens ordinarie ledning går upp i "stabsläge" eller aktiverar krisorganisationen innebär således framförallt två förändringar. Dels resurs- och kompetensförstärker man sig för att bland annat öka sin överblick över både den egna verksamheten och vad som händer i omvärlden för att vid behov kunna fatta krishanterande beslut, dels skickar man en signal inåt i organisationen, och i viss mån även utåt, om att "nu har det hänt något, läget är allvarligt och ledningen tar kommandot". Den första förändringen framstår som logisk och stärker den kapacitet som en ledning behöver för att hantera en osäker och riskfylld situation. Det är också denna eftersträvarvärdade egenskap som all krishanteringsteori lyfter fram.

När det gäller den andra förändringen är den inte lika uppenbar och självklar i krishanteringssammanhang. Den uppstår mer som en konsekvens av den första förändringen och blir antagligen inte så tydlig i normala, betydligt kortare, kriser som vi är vana vid. I den långsträckt kris som pandemin inneburit har denna "stabseffekt" dock blivit betydligt mer uppenbar och tenderat att skapa osäkerhet längre ut i verksamheten. Ute på avdelningar och enheter i förvaltningarna skapas olika förväntningar och tolkningar av krisorganisationens innebörd. Det är fortfarande få utvärderingar som diskuterat denna effekt explicit, men när man lägger samman iakttagelserna från alla de genomförda utvärderingarna finner vi det uppenbart att den finns där.

Vad innebär då denna förändring? I första hand leder den till förvirring och osäkerhet om vad som gäller i organisationen. Den reaktion som uppstår är, förutom den självklara oron kring krisen i fråga, att medarbetare och chefer på olika nivåer blir osäkra på om deras roll har förändrats. Hur kommer den stärkta och mer aktiva ledningen förändra min vardag? Kommer de som påverkar mitt arbete i normala fall att få större inflytande? Kommer någon annan att komma in och påverka min roll? När denna typ av osäkerhet sprider sig i organisationen spelar det inte så stor roll vilka de faktiska förändringar som den införda krisledningen inneburit, balansen har ändå rubbats.

De tydligaste tecknen på den osäkerhet som skapades genom etableringen av CKL uppstod inte omedelbart utan märktes allteftersom krisen löpte på och en ny form av vardag uppstod. Efter den initiala förvirring som naturligen uppstår där alla söker information om krisens allvar och påverkan på det egna ansvarsområdet började en period av att orientera sig i det nya landskapet. Detta sökande parat med befintliga oklarheter i den ordinarie organisationen förklarar sannolikt varför vi har fått se en



mängd olika reaktioner på det nya läget. Medan vissa har önskat större tydlighet och mer ledning har andra försökt skydda sitt självbestämmande. Oklarheter mellan stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar, som diskuteras i kap. 3.1.4, förefaller ha ökat. Överhuvudtaget har förvaltningar och bolag uttryckt högst varierande förväntningar och krav på den nya centralpunkten i stadens organisation, CKL, som i sin tur haft att söka sin roll. Det har dessutom funnits en otydlighet kring CKL som, av naturliga skäl, i hög grad har letts av samma personer som återfinns i ledningen av SLK. Alla har heller inte fullt ut förstått skillnaden mellan dessa ledningsfunktioner.

4.2.2. Hur stora ansvarsförändringar bör göras i en kris?

En annan viktig fråga som hänger samman med balansen mellan krisledningens roll och tillämpandet av ansvarsprincipen är huruvida den centralisering som en krisorganisation innebär även bör återspeglas när det gäller styrning och ansvar för verksamheten. Ett annat sätt att formulera frågan är om ansvarsprincipen ovillkorligt bör gälla oavsett hur allvarig och långvarig krisen blir. Det har inte förts någon djupgående diskussion kring detta varken i samband med utvärderingarna av stadens krishantering eller i samhället i stort.

Både stabs- och processutvärderingarna berör frågan kortfattat i sina analyser. Bägge utvärderingarna resonerar kring om det är rimligt att fortsatt tillämpa ansvarsprincipen strikt när en kris blir så långvarig som pandemin. Ju längre organisationen styrs av en särskild krisledning desto tydligare blir risken för målkonflikter mellan behoven av centralisering och samordning i verksamheten och det decentraliserade verksamhetsansvaret. I en kris när samtliga förvaltningar och bolag påverkas behöver man analysera om det är ändamålsenligt med så många separata utövare av det geografiska områdesansvaret då aktörerna överlag hanterar samma utmaningar.

I stadens krishantering bör således ingå att analysera och avgöra i vilken omfattning förvaltningar och bolag ska hantera en kris på ett likartat sätt. Stabsutvärderingen efterlyser en mer detaljerad syn på operationaliseringen av det geografiska områdesansvaret och när det ordinarie verksamhetsansvaret bör minska/upphöra inom Stockholms stads organisation. Ett liknande resonemang för processutvärderingen när det gäller komplexiteten i stadens organisation med jämställda fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar, trots att de förstnämnda i vissa frågor ska agera styrande mot de sistnämnda. Förväntningar på roller och ansvar har inte klarats ut, vilket lett till onödig irritation och ställtider för att agera. I och med att kännedomen redan funnits om dessa utmaningar kring rollerna och styrningen borde mer uppmärksamhet ha ägnats åt detta tidigt i krisen.

Själva kärnfrågan gäller om de värden man vill uppnå genom särskilda krisledningar och krisorganisationer i något läge måste bedömas som viktigare än den grundläggande idén bakom ansvarsprincipen. De verksamheter som först bör komma ifråga för sådana överväganden är de med stor spridning geografiskt och ansvarsmässigt. Inom staden har det i första hand handlat om den hårt utsatta äldreomsorgen med sitt splittrade ansvar mellan stadsdelsnämnderna. Äldreomsorgsfördjupningen konstaterar att otydligheterna kring ansvar och roller för



äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna har utgjort ett problem under pandemin. Governos bedömning i denna rapport är att situationen hade krävt en funktion som kunnat ge samlade styrsignaler samt säkerställt stöd och enhetlighet i utförarverksamheterna. Denna funktion skulle ha kunnat vara äldreförvaltningen men dess mandat, förutsättningar och roll bedömdes inte möjliggöra detta. Den uttalade frågan är därför om en sådan funktion hade behövt placeras ännu högre upp i organisationshierarkin.

Det finns dock åtskilliga andra exempel på verksamheter på olika håll i den offentliga förvaltningen där motsvarande resonemang kunde eller borde föras. I den nationella diskussionen under pandemin har det till exempel stundtals förts fram idéer om att staten borde ta över åtminstone delar av styrningen av hälso- och sjukvården under pandemin för att säkerställa jämnare förutsättningar för vården av covidpatienter.

Ansvarsprincipen är en väl förankrad modell som bygger på den decentraliserade styrningslogik som präglar den offentliga sektorn i Sverige. Den bör självfallet utgöra en grund för den offentliga verksamheten under en kris. Frågan är dock om den också ska markera gränserna för centrala krisledningars handlingsutrymme, dvs. att temporärt återtagande av delegerat ansvar från underliggande nivåer ska undantas som ett redskap för en krisledning. I teorin finns förstås alltid denna möjlighet för en överordnad hierarkisk nivå, men Governos bild är att det förekommit påfallande lite diskussion om huruvida detta bör ske i praktiken och i vilket läge det i så fall kan anses rimligt.

Det finns inget givet svar på denna fråga. Att den inte diskuterats i så hög grad tidigare kan hänga ihop med att de flesta kriser har varit betydligt mer tillfälliga än pandemin. Kanske är det först vid en långvarig krissituation som konsekvenserna av bristande snabbhet och likvärdighet i styrningen av för krisen betydelsefulla verksamheter blir konkreta. Det är också möjligt att det inte går att avgöra var gränserna går förrän verkligen gör dem påtagliga. Governos slutsats är dock att det inte skulle skada att i olika typer av krisförberedelser föra diskussioner om vilka nivåer av skillnader i centrala verksamheter som kan accepteras innan det blir nödvändigt med centrala åtgärder. Ett exempel som kunde vara relevant att fundera på för staden är om det skulle gå att identifiera något läge där KLN bör besluta om att tillfälligt flytta huvudmannskapet för äldreomsorgen till äldreförvaltningen eller till CKL.

4.2.3. Äldreomsorgen i ett särskilt utsatt läge

Med en kommuns breda uppdrag har, som framgått, stadens olika verksamheter berörts i varierande grad av pandemin. Vi har i denna slutrapport valt att inte diskutera våra slutsatser utifrån enskilda sakområden utan snarare sett att de betydelsefulla lärdomarna ligger i hur verksamheten i stort har styrts, strukturerats, kommunicerats med mera under krisen. Det finns dock en särskild verksamhet där såväl brukarna som personalen har varit värre drabbade än någon annan verksamhet inom det kommunala uppdraget. Det handlar förstas om äldreomsorgen, och särskilt verksamheten inom vård- och omsorgsboenden. Vi ser därför att det finns några insikter från krishanteringen kopplat till denna verksamhet som bör lyftas fram särskilt.



I sammanhanget känns det viktigt att inledningsvis poängtera att den kommunala äldreomsorgen, och då särskilt vård- och omsorgsboendena, i princip fick ett nytt och utökat uppdrag mitt i den värsta krisen. Dagens vård- och omsorgsboenden är en boendeverksamhet för sjuka äldre med dagligt behov av stödinsatser. Kommunens ansvar att säkerställa en god omsorg och hälso- och sjukvård upp till sjuksköterskenivå övergick på några dagar till att agera minisjukhus för svårt sjuka äldre med allvarlig covidsjukdom. I normalfallet när boende drabbas av allvarlig sjukdom läggs de in på sjukhus och ansvaret övergår till regionen. Under den första och andra vågen när smittspridningen drabbade vård- och omsorgsboenden var inriktningen att låta de boende vårdas kvar på boendet. Detta var måhända det bästa för de äldre, att vårdas kvar i sin boendemiljö, men förutsatte helt andra vårdresurser än vad som finns tillgängligt i normalfallet på stadens, eller landets, vård- och omsorgsboenden. Denna förskjutning av uppdraget, från region till kommun, har fått svårförståeligt lite plats i debatten av den svenska krishanteringen.

Nästa viktiga iakttagelse är den tid det tog för expertmyndigheterna att uppmärksamma behoven som fanns inom den kommunala omsorgen. Fokus var inledningsvis på sjukvården och rekommendationer till allmänheten. Äldreomsorgen framstod delvis som bortglömd, trots att Stockholms stad gjorde flera försök att uppmärksamma Folkhälsomyndigheten om frågan. Staden blev i detta läge något passiv i avvaktan på nationell eller regional vägledning och hanteringen av krisen lämnades delvis till äldreomsorgsverksamheterna att hantera under de första veckorna. Detta lyfts även av Coronakommissionen som menar att FHM och Socialstyrelsen borde ha lagt mer vikt vid förhållandena på vård- och omsorgsboenden i tidigare skede.

Ytterligare en viktig dimension är den struktur som äldreomsorgen befinner sig inom, i gränslandet mellan två huvudmän där kommunerna är ansvariga för de mest sjuka individerna inom kommunen – men med ett beroende av en annan huvudman för den medicinska kunskapen och stödet från främst läkare. Risken för brister genom denna uppdelning har varit kända länge. Den har dock blivit mer uppenbar på senare tid med en allt högre andel äldre i samhället och förbättrad hälso- och sjukvård, men framförallt under hanteringen av pandemin. Till exempel har Coronakommissionen i sitt första delbetänkande lyft att det under lång tid påtalats att ansvarsgränserna mellan regioner och kommuner avseende hälso- och sjukvård för med sig betydande problem inom äldreomsorgen och att dessa behöver redas ut.

4.3. Governos rekommendationer

Efter att ha sammanställt och analyserat den kunskap som kommit fram från de utvärderingar och uppföljningar som gjorts kan Governo, som framgått i detta avslutande kapitel, dra slutsatsen att Stockholms stad i huvudsak lyckats styra sin stora organisation genom krisen på ett bra sätt. Staden har följt de beslut och riktlinjer som kommit från statlig och regional nivå och har därutöver i stort levererat på sitt uppdrag gentemot invånarna. Alla beslut och åtgärder har inte fallit ut väl men i ett ovisst läge kan det vara viktigare att försöka än att sitta passiv. Det är dock mycket viktigt att framhålla att en stor del av, de trots allt goda, resultaten som uppnåtts har berott på stora professionella och personliga uppoffringar från medarbetare och chefer i



verksamheterna. Framförallt gäller detta inom de hårt ansatta verksamheterna inom omsorgs- och utbildningsområdena. Vilka eventuella negativa effekter som på lite sikt kan komma ut av dessa ansträngningar är ännu för tidigt att bedöma.

Avslutningsvis vill vi nu, i den lärande anda som utvärderingarna gjorts i, lyfta ett antal rekommendationer som vi ser skulle vara särskilt nyttiga för staden att fundera på och utveckla för framtiden och för att kunna agera ännu bättre i en kommande krisituation. Utöver dessa finns de rekommendationer som Governo lyft fram i våra tidigare genomförda utvärderingar och fördjupningar.

4.3.1. Förklara vad krisledning innebär

För att knyta an till diskussionen i avsnitt 4.1.3 ovan vill vi lyfta fram möjligheten att minska den organisatoriska och styrningsmässiga osäkerhet som krishantering skapar. Till viss del är det ofrånkomligt att det i en stor organisation med många hierarkiska nivåer uppstår en viss oreda när den högsta ledningen uppfattas ha fått en förändrad roll. Men med insikt om denna mekanism finns det också goda möjligheter att minska osäkerheten. Både inför, dvs i krisplaner och övningar, och i inledningsskedet av en kris är det viktigt att ge tydlig och tillräcklig information om vad införandet av en krisorganisation innebär. Ofta kan nämligen tro och förväntningar överdriva den verkliga förändringen. Detta förutsätter dock att den CKL som kommer att aktiveras nästa gång inte bara har fokus på staber och rollkort utan även på vilket sätt man avser att ändra styrning och beslutsfattande och vad som bolag och förvaltningar förväntas fortsätta ansvara för (rimligen det mesta). Ett annat sätt att uttrycka det är att organisationen behöver förstå vad ansvarsprincipen kommer att betyda i praktiken nästa gång det blir kris.

4.3.2. Krisplaneringen behöver vara mer flexibel och inkludera sakkompens

En iakttagelse som gjorts kring såväl CKL som ett flertal förvaltningar och bolag är att de inte fullt ut följt sina uppgjorda krisplaner när det till exempel gäller organiseringen av krisledningen. Man har i dessa fall insett att pandemin ställt delvis andra krav än den krisplanering man utgick från. Att så visat sig vara fallet är förstås inte förvånande och det har varit klokt att inte hålla fast vid en planering som inte möjliggjort effektivast möjliga krishantering. Denna erfarenhet har dock erbjudit en tydlig lärdom: planera inte nästa kris efter den nyss genomgångna.

Vi har i våra intervjuer märkt att många också dragit denna slutsats. Icke desto mindre är det ett viktigt budskap för kommande krisplaner att bygga in mer flexibilitet som gör planeringen mer användbar. En väg kan vara att ha fler krisscenarion aktuella, men med tanke på att verkligheten ofta tenderar att överraska kanske det går att finna andra sätt att planera som mer utgår från uppdraget och förmågan än från hur nästa kris kommer att se ut. Ett sätt att på detta sätt bredda beredskapen är också att i såväl planering som hantering av kommande kriser säkerställa att gedigen verksamhets- och sakkompens finns kopplad till den centrala funktionen.



4.3.3. Kommunikationen ännu mer i fokus vid nästa kris

Kommunikation är som framgått en av nyckelfunktionerna i en effektiv krishantering. I utvärderingarna har det framkommit lite blandade bilder av hur kommunikationen har fungerat under pandemin. Många har varit nöjda, andra har saknat en bättre sortering och målgruppsanpassning. Kommunikationsfunktionen inom CKL har ansvarat för den övergripande styrningen av den kris- och pandemirelaterade kommunikationen medan en stor del av de konkreta kommunikationsinsatserna har skett ute i verksamheterna. Det har efterfrågats mer stöd till kommunikatörerna ute på förvaltningarna. Att kopplingen mellan nivåerna inte fungerat fullt ut kan möjligen även på detta område ha att göra med komplikationen mellan den centrala krishanteringens behov av överblick och styrning och ansvarsprincipens betonande av lokalt utförande.

Det finns skäl att överväga hur centraliserad kommunikationen bör vara under en lång kris. Att hävda ansvarsprincipen även här är förstås i viss mån helt riktigt, förutsatt att de lokala verksamheterna får tillräckligt med stöd för att kunna bidra till den samlade inriktningen. Vi ser dock att det även finns skäl att fundera över vad som är den centrala nivåns roll när det gäller förmedling av budskap, och även försöka definiera och kommunicera denna inför och under en kris för att minska risker för missförstånd och oklarheter.

4.3.4. Första linjens chefer avgörande i krishanteringen

Vanligt förekommande uttalanden i intervjuer under utvärderingarna har gällt den roll den första linjens chefer, vanligen enhetschefer, har haft i krishanteringen. Som framgått har denna personalgrupp haft en avgörande roll för att dels förmedla och förklara de budskap som krisledningarna velat sprida till medarbetarna, dels det direkta ansvaret för att hantera medarbetares frågor och oro, i kombination med ansvaret att upprätthålla verksamheten. I de verksamheter som har varit mest berörda av pandemins konsekvenser hör enhetscheferna även till de som har varit mest utsatta för stress och press i vardagen. Det har även konstaterats att stödet till denna personalgrupp har varit bristfälligt, även om det till viss del mer handlat om att det inte nått ut än att det saknats. Avlastning i olika former har också saknats i för stor utsträckning.

Governo ser att det efter krisen finns två viktiga åtgärder för staden. För det första är det viktigt att fånga upp hur denna grupp mår, dels för att effekter av långa perioder av press kan visa sig först senare och att det därför kan finnas stödbehov som går oupptäckta, dels för att det sannolikt finns mycket att lära av de erfarenheter som gjorts under pandemiperioden. För det andra gäller det att utifrån kunskap om varför stöd och hjälp under den kritiska perioden inte fanns tillgänglig eller utnyttjades säkerställa att detta inte upprepas i nästa kris eller kommande vardag.

4.3.5. Utveckling av äldreomsorgen

Utvärderingarna har pekat på viktiga erfarenheter inom äldreomsorgen. Många problem som visat sig är förstås svåra för en kommun att på egen hand åtgärda. Däremot är det viktigt att staden, i samverkan med region, stat och andra aktörer,



framåt driver en utveckling som samlat leder till ett bättre omhändertagande för våra äldre. Det finns även problem inom äldreomsorgen som identifierats under pandemin där staden kan ta egna initiativ, vilket också har uppmärksammats i utvärderingarna.

Frågor som kan nämnas är att säkerställa rätt och tillräcklig kompetens i verksamheterna, säkra kompetensförsörjningen och bemanningen, se över och utveckla enhetschefsrollen och att utveckla hälso- och sjukvårdsinsatserna i samverkan med regionen inklusive formerna för läkarstödet. Men det kan även röra sig om mer strukturella frågor som att öka uppmärksamheten kring äldreomsorgens resurstilldelning och verksamhetskultur. Dessa slutsatser framgår även i Governos fördjupning inom äldreomsorg men är av sådan betydelse att vi ser behov av att lyfta fram dem även i denna slutrapport. Vi har noterat att staden redan är på gång att inleda ett utvecklingsarbete kring ett antal av dessa områden och vi vill poängtera den möjlighet staden har i kraft av sin storlek och position att agera förebild för många andra kommuner i Sverige som brottas med liknande eller värre problem.

4.3.6. Bibehåll den utvecklade samverkan med andra aktörer

En genomgående iakttagelse i många av utvärderingarna har varit betydelsen av samverkan under denna långa kris. Bilden är att det tog lite tid i början att hitta nya rutiner för en mer intensiv och nära kommunikation, men att stadens samverkan med många olika aktörer, och i synnerhet med Region Stockholm och inom ramen för SSR, har fungerat väl och bidragit till pandemihanteringen på ett produktivt sätt. Vi noterar även att Region Stockholms utvärdering landat i samma slutsats och även rekommenderar regionen att ta vara på dessa erfarenheter framöver.

Det har främst handlat om att utveckla och fördjupa samverkan i sammanhang där staden redan hade löpande relationer före pandemin. Här ser vi att det är viktigt att när krisen ebbar ut inte slentrianmässigt återgå till de former för samverkan som gällde före pandemin. Det må vara att det inte krävs samma intensitet i kontakterna som när förhållandena var som svårast, men det vore klokt av staden att se över vilken nytta de fördjupade kontakterna inneburit och överväga om inte denna nytta till viss del kan behållas även under normala förhållanden.

Samverkan har dock även handlat om att skapa nytt innehåll och nya former av relationer med vissa aktörer, sådant som inte skedde innan pandemin. Här har vi kunnat se flera goda exempel kring pandemihanteringen i socioekonomiskt utsatta områden och inom äldreomsorgen. Genom att utveckla samverkan med föreningar och samfund lokalt har stadsdelsförvaltningarna fått tillgång till nätverk och kontaktytor som möjliggjort att nå ut till invånare i områdena trots att de normala myndighetskanalerna inte har fungerat som vanligt under pandemin. Ett särskilt lyckat och inspirerande fall framdrivet av att arbetsmarknadsförvaltningen valde att inte erbjuda ungdomar feriearbete i stadens verksamheter under pandemin (på grund av risk för smittspridning) var när Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning istället vände sig till det lokala föreningslivet och därmed lyckades få fram fler nya ferieplatser än de som fallit bort. Det finns all anledning att stadens olika verksamheter framöver både låter sig inspireras av framgångsrika samarbeten som prövats under pandemin och tar till sig



modet att våga testa helt nya idéer även när inte finns en kris som tvingar fram ett sådant nytänkande.

4.4. Avslutande kommentar

Covid-19-pandemin har när denna slutrapport skrivs skakat världen i två år, och är inte slut än. Det är dock viktigt att komma ihåg att slutrapporten utgör en samlad analys av de utvärderingar som gjorts av i huvudsak det inledande krishanteringsarbetet under vintern och våren 2020 samt hanteringen av den andra vågen under hösten och vintern 2020/21. Detta innebär att de slutsatser och resonemang som förs i denna rapport inte är speciellt beroende av pandemins nuvarande och framtida utveckling.

Uppdragen att utvärdera Stockholms stads hantering av pandemikrisen handlade just om krishantering. Det finns goda skäl att hävda att den akuta krisperioden är över även om sjukdomen fortfarande utgör ett hot. Det samhället försöker sedan en viss tid tillbaka är att lära sig att leva med och anpassa system och funktioner till en situation med ett smittsamt virus som kräver nya förhållningsätt i delar av tillvaron. De slutsatser som dragits kring krisorganisering, styrning, kommunikation med mera är relevanta oavsett hur Stockholm tvingas förhålla sig till pandemin under kommande år och en eventuell fjärde våg. Stadens olika verksamheter är i en process av att hitta nya rutiner för vardagen, i vissa fall i stort lika som före pandemin, i andra med en lång rad av erfarenheter och nya förutsättningar som behöver implementeras i arbetet. Det är framförallt för de senare fallen som denna slutrapport och de ingående utvärderingarna förhoppningsvis kan vara till nytta.

Det är mot denna bakgrund vi ändå tycker att det är rimligt att dra slutsatsen att Stockholms stad lyckats hantera pandemikrisen på ett under förutsättningarna fullt acceptabelt sätt. Men man får då betänka att dessa "förutsättningar" har varit minst sagt allvarliga, med många döda, stora kostnader för hela samhället och potentiella långsiktiga konsekvenser som vi inte har någon riktig bild av än. Den avgörande frågan är i vilken grad ansvaret för dessa resultat av pandemin går att förlägga till enskilda kommuner. Vi ser inte att en kommun, inte ens om det är landets största, kunde ha förhindrat den allmänna smittspridning som anses vara den huvudsakliga orsaken till de höga smitto- och dödstaten i Sverige och inte heller de allvarliga samhällskonsekvenserna av denna. Det den enskilda kommunen har kunnat göra är att genom en god krishantering begränsa pandemins följdverkningar för befolkningen, och det är egentligen den utvärderingsfrågan som alla utvärderingar har ställt; Har man gjort det man kunnat för att förhindra en ännu värre katastrof?

I Stockholms stads fall 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 dra lärdomar av. Det är hur dessa lärdomar hanteras som avgör slutsatserna i de kommande utvärderingar som förhoppningsvis kommer att göras med samma ambition som för krishanteringen, det vill säga utvärderingarna av stadens förmåga att utveckla styrning, ledning och organisation så att pandemiperiodens lärdomar omsätts i en effektivare verksamhet.



Bilaga 1 - Händelseförloppet våren 2020 tom januari 2022

Pandemins utveckling och successiva steg finns beskrivet i antal externa utredningar och rapporter, dock med olika avgränsning, omfattning och perspektiv. Vi ger här en övergripande beskrivning av händelseförloppet där vi kompletterar med stadens agerande och ger exempel på särskilt viktiga beslut, såväl nationella som regionala och lokala, som haft stor påverkan för stadens verksamheter. För att göra tidsbeskrivningen mer överskådlig har vi delat upp denna i ett antal perioder enligt följande.

- ✦ Årsskiftet 2019–2020 – starten på smittspridningen från Kina
- ✦ Februari-mars 2020 – smittan sprids i sportlovstid och drabbar framförallt Stockholm
- ✦ Mars 2020 – smittan är ett faktum och når äldreomsorgen
- ✦ Våren 2020 – den första vågen
- ✦ Sommaren 2020 – en välbehövlig återhämtning
- ✦ Hösten och vintern 2020 – den andra vågen
- ✦ Våren 2021 – den tredje vågen
- ✦ Hösten 2021 – förhoppningen om en återgång till ett normalläge
- ✦ Årsskiftet 2021–2022 – en fjärde våg och avveckling av restriktionerna

Årsskiftet 2019–2020 – starten på smittspridningen från Kina

I mitten av januari 2020 kom den första rapporten om att ett nytt coronavirus hade upptäckts i Kina. Den 14 januari meddelade Världshälsorganisationen (WHO) att preliminära analyser av kinesiska myndigheter inte visade några klara tecken på smitta från människa till människa. Kort därefter uttalade sig Folkhälsomyndigheten för första gången om virusutbrottet och bedömde inledningsvis att risken för smittspridning i Sverige var mycket låg.

Därefter började viruset så smått dyka upp i andra länder utanför Asien. Den 30 januari gick Kina ut med pressmeddelande om att äldre personer med kroniska sjukdomar var de mest sårbara för det nya viruset. Samma dag klassificerade WHO utbrottet av det nya corona-viruset 2019-nCoV som ett internationellt hälsonödläge och uppmanade alla länder att omgående försöka förhindra ökad smittspridning.

Stockholms stads säkerhetsenhet vid stadsledningskontoret påbörjade omvärldsbevakningen av coronaviruset redan när de första rapporterna från Wuhan i Kina kom i början av januari 2020. Med hänsyn till spekulationer och osäkerhet kring tillgänglig information var en av de första åtgärderna inom staden faktabaserade, kunskapshöjande åtgärder internt till alla förvaltningar och bolag.

Sverige fick det första bekräftade fallet den 31 januari 2020, i Jönköping. Samma dag upprepade Folkhälsomyndigheten sin bedömning från den 16 januari: risken för smittspridning var mycket låg.



Efter hemställan från Folkhälsomyndigheten klassade regeringen den 1 februari coronaviruset som en samhällsfarlig sjukdom. Detta som en beredskapsåtgärd för att smittskyddsmyndigheterna skulle kunna fatta snabba beslut om karantän och isolering om det blev nödvändigt. Kort därefter, den 4 februari lades den första kommunikationen angående covid-19 upp på Stockholms stads intranät och förvaltnings- och bolagschefer gavs i uppdrag att gå igenom sin beredskapsplanering.

Under februari kommer rapporter från flera länder om bekräftade smittfall. Den 13 februari hade enligt den europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC) 13 länder förutom Kina rapporterat om lokal smittspridning. ECDC menade att det fanns evidens för att viruset kunde ge långvarig smittspridning, men då det främst rörde sig om lokala utbrott var risken låg till måttlig att EU/EES medborgare skulle drabbas av viruset. Samtidigt påpekades att denna bedömning snabbt kunde komma att ändras.

Februari-mars 2020 – smittan sprids i sportlovstid och drabbar Stockholm

Under vecka 8 och 9 då många svenska familjer reste utomlands under sportloven ökade oron kring om smitta kunde komma till Sverige. Folkhälsomyndigheten tog fram skriftliga råd, tillgängliga på Arlanda, om hur resenärer till de drabbade regionerna skulle agera om de utvecklade symtom. De såg dock en allmän screening av återvändande resenärer på flygplatser som alltför resurskrävande och ineffektiv.

I slutet av vecka 9, den 25 februari kom en ny bedömning av Folkhälsomyndigheten som nu såg risken att svenskar utomlands blev smittade som hög. Samtidigt bedömdes risken för allmän smittspridning i Sverige som låg. Två dagar senare informerade Folkhälsomyndigheten om 11 bekräftade fall av smitta i Sverige. Samma dag graderade WHO upp risken för en allmän global smittspridning till mycket hög.

Så här i efterhand lyfter Coronakommissionen i sitt delbetänkande att smittspridningen, och den första vågen, sannolikt tog fart efter sportlovsveckorna 2020 genom import av viruset från Italien och Österrike. Om viruset fanns i Sverige före vecka 9 år 2020 var det fråga om en mycket begränsad smittspridning.

Den 26 februari fick Stockholms stads säkerhetsdirektör i uppdrag av stadsdirektören att bilda en planeringsgrupp med syftet att vägleda Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin samt ta fram en gemensam stadsövergripande lägesbild avseende till exempel skyddsmateriel, arbetsgivarfrågor och kommunikation. Samma dag presenterades det första inriktningsbeslutet för Stockholms stads övergripande hantering av pandemin i lägesbilden.

Den 28 februari gavs förvaltnings- och bolagschefer planeringsstöd och kommunikativa scenarion. De fick även i uppdrag att ta fram en övergripande beredskapsplanering för materielbrist och personalförsörjning samt återrapportera till säkerhetsdirektören senast den 3 mars. Vid denna tid var Stockholms stads bedömning att dess verksamheter inte var påverkade, men att planering skulle ske och att verksamheterna skulle vara förberedda att förstärka insatserna om det bedömdes nödvändigt.



Den 2 mars, kom ännu en bedömning från Folkhälsomyndigheten. Risken för nya fall i Sverige ansågs nu vara mycket hög och risken för allmän smittspridning höjdes från låg till måttlig, en stor brist på personlig skyddsutrustning identifierades.

Den 4 mars beslutade säkerhetsdirektören att säkerhetsenheten skulle gå upp i stab för att bättre kunna samordna Stockholms stads arbete på grund av covid-19. Staben bestod av fyra funktioner; lägesbild/omvärldsbevakning, analys/ planering, kommunikation och samverkan. Den 5 mars gjordes de första övergripande justeringarna av stadens inriktning för att hantera pandemin, som beslutades den 26 februari.

Mars 2020 – smittan är ett faktum och när äldreomsorgen

Den 11 mars förklarade WHO att covid-19 var en pandemi. Samma dag fick Sverige sitt första dödsfall, en äldre person hade avlidit efter att ha varit inlagd på intensivvårdsavdelningen vid Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge.

Första och andra veckan i mars hade Region Stockholm observerat enstaka fall av covid-19 på vissa vård- och omsorgsboenden i regionen. Den 10 mars rapporterade Folkhälsomyndigheten att myndigheten såg tecken på samhällspridning i Region Stockholm och Västra Götalandsregionen, men inte i övriga landet. Myndigheten gick ut med att det nu fanns mycket hög risk för samhällspridning i Sverige. De framhöll att det var särskilt viktigt att personal inom äldreomsorgen inte skulle gå till jobbet med symtom på luftvägsinfektion. Anhöriga borde också undvika onödiga besök på sjukhus och särskilda boenden, definitivt i de fall de hade egna förkylningssymtom. Riksdagen påbörjade förberedelser för eventuella skolstängningar genom tillfällig lagstiftning.

Den 12 mars gick regeringen ut med förbud om att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare. Dagen efter, 13 mars, gick regeringen ut med information och uppmanade medborgarna att stanna hemma vid lindriga symptom, undvika besök vid vård- och omsorgsboenden, arbeta hemma och undvika sociala sammanhang som inte var nödvändiga. Detta var den första mer tydliga och uppenbara informationen som gick ut till allmänheten om gemensamt ansvarstagande.

Samma dag – den 12 mars bedömde stadens säkerhetsdirektör att tillgängliga resurser inom ramen för säkerhetsenhetens stabsstruktur inte räckte till. Säkerhetsdirektören begärde ytterligare resurser för att stärka förmågan att följa händelseutvecklingen och övergripande samordna Stockholms stads hantering av pandemin.

Den 14 mars gick Utrikesdepartementet ut och avrådde från resor till samtliga övriga länder. Därefter har det kommit många olika beslut som rör utlandsresor till och från Sverige. Dessa beslut tas inte upp i denna redogörelse. Sammantaget kan dock sägas att det under hela pandemin förelegat relativt hårda restriktioner kring utlandsresande vilket minskat resandet kraftigt generellt sett.

Den 16 mars beslutade stadsdirektören att aktivera den centrala krisledningen (CKL). Det gjordes en kommunikativ insats för att informera andra delar av Stockholms stad att



CKL hade aktiverats genom annonsering på intranätet och ett mejl från stadsdirektören till förvaltnings- och bolagscheferna. Krisledningsnämnden (KLN) aktiverades två dagar senare, den 18 mars, i samband med ett beslut om besöksstopp på vård- och omsorgsboenden fattades (se nedan).

Den 5 mars och 12 mars uppdaterades Stockholms stads övergripande inriktning för hantering av covid-19. Inriktningen vid det senare beslutet var:

- ✦ Begränsa smittspridning, särskilt fokus på riskgrupper
- ✦ Upprätthåll prioriterade verksamheter
- ✦ Ha beredskap för en eskalerande situation
- ✦ Verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap

Den 13 mars fattade regeringen beslut om förordning 2020:115 om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta. I anslutning till detta kom frågor kring skolverksamhet att få större uppmärksamhet inom staden. Säkerhetsenheten påbörjade ett nära samarbete med utbildningsförvaltningen som fick i uppdrag att intensifiera ett planeringsarbete för eventuella beslut om skolstängning. Inom Samverkan Stockholmsregionen (SSR) togs det fram en gemensam inriktning för skolstängningar, vilken stadsdirektören var tydlig med skulle följas inom staden. I Stockholms stads lägesbild från 12 mars betonades att Stockholms stad ska "skapa beredskap för en eventuell händelseutveckling där hela eller delar av skolor och förskolor behöver stängas".

Den 18 mars meddelade regeringen att gymnasieskolor och vuxenutbildning rekommenderas att övergå till distansutbildning. Dagen efter, den 19 mars, fattade riksdagen beslut om lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Lagen gav regeringen eller skolhuvudmän möjlighet att stänga vissa skolverksamheter under en viss period. I samband med detta stängde staden gymnasieskolorna för utbildning på plats i skolans lokaler vårterminen ut. Verksamheten övergick till distans- och fjärrundervisning. Från och med den 30 mars övergick även Kulturskolans verksamhet helt till distanskurser.

Den 18 mars sammanträdde KLN för första gången för att fatta beslut om besöksstopp på stadens vård- och omsorgsboenden i egen regi. Beslutet hade föregåtts av diskussioner mellan borgarråd och tjänstemän från SLK samt äldreförvaltningen. Det hade under en tid framkommit oroande signaler från Smittskydd Stockholm om utspridd smitta på vård- och omsorgsboendena och att materielbristen redan var påtaglig hos vissa av dessa. Flera stadsdelsförvaltningar hade också på eget initiativ, redan innan dess, utfärdat starka lokala uppmaningar om att undvika besök på sina boenden. Även enstaka privata aktörer som driver vård- och omsorgsboenden hade redan infört besöksstopp eller besöksavrådan. Stadens jurister förmedlade att ett besöksstopp inte kunde genomföras i juridisk mening. De politiska företrädarna betonade däremot behovet av att skydda liv och hälsa varpå KLN vid sitt första sammanträde den 18 mars fattade beslut om ett stadsövergripande besöksstopp. Det följdes därefter av motsvarande beslut avseende LSS-boenden den 19 mars och ett beslut om att möjliggöra för stängning verksamheter för brukarna inom dagliga verksamheter den 26



mars. KLN gav här mandatet till stadsdelsdirektörerna att fatta beslut om besöksstopp vid LSS-boenden liksom att stänga dagliga verksamheter vid risk för smittspridning.

Den 18 mars definierades i grova drag uppdraget för en ny stabsfunktion inom CKL för Stockholms stads materieförsörjning, S4 Logistik och resurser. Beslutet att inrätta funktionen föregicks av ett omfattande arbete att se över lager av skyddsutrustning och dialog med stadens ramavtalsupphandlande leverantör av vårdmaterial. Leverantören hade åberopat force majeure redan i slutet av februari på grund av materialbrist på världsmarknaden. Den nyinrättade stabsfunktionen (hädanefter kallad materialfunktionen) fick ett stort förtroende från CKL och i princip fria ramar för sitt arbete. Inom ramen för SSR-samarbetet tog Stockholms stad även på sig uppgiften att bistå länets övriga kommuner med lagerhållning och logistik av skyddsutrustning. Utöver stadens egna verksamheter (egen regi), var det även möjligt för verksamheter som drivs på entreprenad eller i privat regi att beställa skyddsutrustning från materialfunktionen.

Frågan kring att säkra bemanning i Stockholms stads verksamheter hade kommit att växa under denna period varpå CKL fattade beslut om att upprätta en central bemanningsfunktion den 25 mars. Bemanningfunktionen fick i uppdrag att samordna rekryteringen av personal för resursförstärkning inom kritiska yrkesgrupper. Det visade sig emellertid att man från centralt håll behövde övertyga verksamhetsansvariga att ta emot dessa personalresurser. Bemanningen hanterades i första hand inom ramen för respektive stadsdelsförvaltning och verksamhet.

Våren 2020 – den första vågen

Den 29 mars trädde regeringens förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 personer i kraft, från att tidigare avse 500 personer. Dagen efter, den 1 april, trädde regeringens beslut om besöksförbud på samtliga landets vård- och omsorgsboenden ikraft.

Den snabba smittspridningen var ett faktum och drabbade Stockholm liksom övriga storstäder och så småningom även övriga delar av Sverige. Det som skedde under våren med ett kraftigt stigande antal smittade, sjuka och döda kom så småningom att benämnas den första vågen. Kunskapen om viruset var inledningsvis mycket begränsad och åtgärder, riktlinjer och arbetssätt utvecklades och justerades dagligen utifrån tillgänglig kunskap. Verksamheterna, såväl inom hälso- och sjukvården som den kommunala omsorgen, tvingades snabbt ställa om för att hantera en kris med en hög grad av osäkerhet och okunskap inledningsvis.

Under mars och april drabbades äldreomsorgens verksamheter mycket hårt. Både brukare och personal blev sjuka och resursbehovet accelererade och var på sina platser mycket kritiskt. Att säkra bemanning blev en akut och dagsaktuell fråga. Personalstrategiska avdelningen på SLK gick ut med dagliga och veckovisa mejl med direktiv om att överbemanna verksamheterna för att kunna hantera ökad frånvaro, och erbjöd dessutom stöd från den centrala bemanningsfunktion som nyligen



etablerats. Stadsdelsförvaltningarna arbetade intensivt med bemanningen genom att omfördela resurser och rekrytera ny personal genom olika kanaler.

I slutet av mars 2020 etablerades snabbt ett antal särskilda vårdplatser genom ett samarbete mellan Region Stockholm och Stockholms stad för att minska belastningen på sjukvården. De särskilda vårdplatserna etablerades vid Fristad i Bromsten och Edö i Farsta. Syftet med de särskilda vårdplatserna var att avlasta slutenvården från personer med covid-19 men som inte behövde intensivvård. Initiativet kom från Region Stockholm, som i sin tur skulle stå för hälso- och sjukvårdsutbildad personal och staden för övrig personal. Vårdplatserna kom dock aldrig att användas till det som var avsett. Istället kom de senare att nyttjas som särskilda covid-platser för smittade brukare inom vård- och omsorgsboenden.

I slutet av mars gick staden ut med vissa lättnader för det lokala näringslivet givet den ökade förståelsen för hur vissa verksamheter drabbades av minskad efterfrågan och stängning av verksamhet. Lättnaderna handlade om möjlighet till uppskov av inbetalning av lokalhyror, tomträttsavgifter och arrenden. Staden gav även uppskov för inbetalning av kommunala tillsynsavgifter, liksom uppskov för avgifter inom vatten och avfallshantering. Staden kortade sina betalningstider för att stärka det lokala näringslivets kassaflöden och likviditet. Inriktningen var en fortsatt hög servicenivå i stadens ordinarie myndighetsbeslutande verksamhet med betydelse för näringslivet. I samma veva fattade Stockholms Hamnar beslut om halverade hamnavgifter från och med den 17 mars i syfte att underlätta något för rederierna som drabbats av kraftigt minskade intäkter.

Det fria kulturlivet drabbades också hårt till följd av pandemin med kraftiga intäktsbortfall och ekonomiska utmaningar. Den sista mars gick staden ut med ett stödpaket om 20 miljoner kronor i syfte att stödja verksamheter av betydelse för kulturens infrastruktur i Stockholm. Stödet avsåg kompensation för förlorade biljett- och lokalintäkter. Stadens kulturlots ställde om arbetet till att guida och coacha kulturverksamheterna genom krisen.

Pandemin påverkade även grundskolans verksamheter och förskolorna där verksamheterna fick ställa om sin organisation och undervisning till följd av frånvaro hos personal och elever. Skolor och förskolorna fick bland annat lov att hitta nya rutiner och arbetssätt för lämning och hämtning för att undvika kontakt med vårdnadshavare. I slutet av mars tog utbildningsförvaltningen fram förberedda rutiner med hanteringsanvisning vid eventuell stängning av skolor och förskolor. Givet att ansvaret för förskolorna ligger inom respektive stadsdelsförvaltning fick utbildningsförvaltningen vid denna tidpunkt ett tydliggörande av CKL att ytterligare stärka sitt samordningsansvar när det gäller stadsövergripande förskolefrågor och stödja stadsdelsförvaltningarna i frågor kring hantering i verksamheterna. Detta var viktigt för förskolorna som innan dess saknade anvisningar för gemensamt agerande och stöd i olika frågor.

Den 7 april blossade en strid upp när fackförbundet Kommunal lade skyddsstopp på vård- och omsorgsboendet Serafen med kravet att personal alltid skulle bära munskydd under visiren vid nära kontakt med brukare som har misstänkt eller konstaterad covid-



19. Stockholms stad tillämpade Smittskydds Stockholms riktlinjer som utgick från Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Där angavs då att heltäckande visir eller munskydd med inbyggt visir, eller munskydd och skyddsglasögon skulle användas. Skyddsstoppet skapade en konflikt som så småningom hamnade i förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten gick till slut på Stockholms stads linje och upphävde beslutet. Den 25 juni utfärdade dock Folkhälsomyndigheten en rekommendation om att munskydd alltid skulle användas under visir vid arbete med bekräftad eller misstänkt covid-19.

Den 8 april fattade KLN beslut om att dagliga verksamheter stängs med undantag för dagliga verksamheter där samtliga deltagare kommer från samma boende eller verksamheter som har digital utformning.

Den 24 april fattade KLN beslut om att inrätta särskilda korttidsboenden för personer med konstaterad covid-19. Detta gällde både personer med konstaterad covid-19 som ansökte om särskilt boende och personer som sedan tidigare bodde på ett vård- och omsorgsboende. Samma dag fattade KLN beslut om att alla äldre med konstaterad eller misstänkt covid-19 som hade hemtjänstinsatser skulle erbjudas hjälp av ett särskilt förstärkningsteam för att minska smittspridningen inom hemtjänsten.

Den 27 april genomfördes några mindre justeringar av stadens övergripande inriktning för hantering av pandemin, från den 12 mars. Justeringarna avsåg en betoning av behovet av uthållighet i det arbete som genomfördes samt att utveckla den befintliga vård- och omsorgsverksamheten i kommunen.

Under våren kom frågan om trångboddhet, smittspridning och kommunikation i Stockholms stads utsatta områden att få stor uppmärksamhet i medier, utifrån den höga smittspridning som då fanns i dessa områden. Ett utredningsarbete om trångboddheten i utsatta områden initierades av CKL. En arbetsgrupp startades tillsammans med representanter från Region Stockholm och Södertälje kommun om kommunikationsinsatser i områden där många talar andra språk än svenska. Utifrån detta fattade KLN beslut, den 15 april, om att upprätta evakueringsboenden med korttidskontrakt för riskgrupper. Evakueringsboenden i Järva-området (Akalla) och Skärholmen iordningställdes. I evakueringsboendet i Akalla var det ett tjugotal personer som flyttade in och bodde där under olika långa perioder. Ingen person kom att flytta in på boendet i Skärholmen och den 15 juni 2020 fattade CKL beslut om att det skulle avvecklas.

Den 15 maj identifierades åter behov av tydligare upplägg för kommunikation på andra språk.

Från och med den 14 maj publicerades stadens lägesbilder på intranätet.

Den 20 maj fattade regeringen beslut om en strategi för vaccinering mot covid-19. Strategin bestod av tre delar: regeringens fortsatta arbete internationellt, inrättande av en nationell vaccinsamordnare och ett uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en nationell vaccinationsplan.

Den 27 maj godkände riksdagen regeringens förslag till ändringsbudget; förstärkt stöd vid korttidspermitteringar 1 maj-31 juli. Förslaget innebar att en anställd kan gå ner i tid



med 80 procent och få en löneminskning med 12 procent, och att staten stod för kostnaden. Därefter har besluten om permittering förlängts, justerats och förtydligats vid flera tillfällen.

Från slutet av maj inledde Region Stockholm provtagning av personal inom den kommunala omsorgen och hälso- och sjukvården. Från den 15 juni kunde alla invånare i Region Stockholm boka provtagning för både pågående smitta av covid-19 och antikroppar som kan visa om man har haft infektionen.

I slutet av maj fattade KLN beslut om att öppna dagliga verksamheter enligt LSS succesivt från den 1 juni 2020. Socialförvaltningen fick i uppdrag att ta fram anvisningar om förutsättningarna för en successiv öppning och återupptagen verkställigheten i daglig verksamheten.

Sommaren 2020 – en välbehövlig återhämtning

Under sommaren 2020 uppstod ett generellt lugnare läge i stadens verksamheter och även när gällde smittspridningen i Sverige. Chefer och medarbetare som arbetat intensivt i drabbade verksamheter under den första vågen fick en viktig och välbehövlig återhämtning under sommarmånaderna.

Invånarna började röra sig mer inom landet under sommaren och det blev lättare att träffa vänner och bekanta utomhus. Från den 13 juni fick symptomfria personer resa inom Sverige. Beslutet baserades på en minskad smittspridning i landet och byggde på att alla förväntades ta ett fortsatt stort personligt ansvar och följa rekommendationer om social distans. Läget bedömdes fortfarande vara allvarligt och tidigare restriktioner om exempelvis trängsel på serveringar och rekommendationer för riskgrupper låg kvar.

Den 15 juni fattade regeringen beslut om förlängning av besöksförbudet på vård- och omsorgsboenden. Förbudet sträckte sig tom augusti 2020. Regeringen gav samtidigt Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla stödet för hur bedömningen av undantag från förbudet kunde göras. Stadens vård- och omsorgsboenden hade också redan innan sommaren öppnat upp för olika typer av säkra besök, ofta utomhus, för att möjliggöra social samvaro mellan brukare och anhöriga.

Den 30 juni inleddes smittspårningsarbetet på vård- och omsorgsboendena efter att Region Stockholm hade fastställt en rutin för detta. Rutinen innebar att smittspårning ska göras kring nyupptäckta fall av covid-19 och omfattade brukare, personal och i vissa fall även anhöriga. Det visade sig senare, under hösten 2020, att detta smittspårningsarbete kom att ta mycket tid i anspråk för verksamheterna.

I början av juli gick WHO ut med att antalet bekräftade fall ökade på global nivå och att pandemin var långt ifrån över. Regeringen presenterade flera åtgärder för att hantera eventuella utbrott under hösten. Regeringen gav Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, MSB samt länsstyrelserna i uppdrag att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.

Den 1 juli infördes lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Lagen innebar att den som driver ett serveringsställe ska se till att trängsel inte uppstår och



även i övrigt organisera verksamheten så att smittspridning mellan besökare förhindras. Kort därefter kom Folkhälsomyndigheten ut med nya föreskrifter och allmänna råd om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Det är den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet som har tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter som meddelats av Folkhälsomyndigheten följs. För finansiering av tillsynen avsattes medel till bland annat kommunerna för detta. Miljöförvaltningen inom staden inledde ett arbete för att utveckla tillsynen inom området redan innan lagen trädde i kraft och påbörjade tillsynsarbetet den 1 juli.

Folkhälsomyndigheten presenterade den 20 juli tre scenarier för fortsatt smittspridning det kommande året fram till 1 september 2021. Utifrån dessa fick ett antal myndigheter inklusive länsstyrelserna i uppdrag att planera sin beredskap. Det visade sig sedermera att det faktiska utfallet under den andra vågen blev betydligt värre än det värsta prognosticerade scenariot.

Den 30 juli gick Folkhälsomyndigheten ut med rekommendationen om att fortsätta arbeta hemma året ut för de som har möjlighet, för att bland annat bidra till minskad trängsel i kollektivtrafiken.

Den 17 augusti gjordes återigen en justering av stadens övergripande inriktning för hantering av pandemin genom att lägga till punkten "Anpassa ordinarie verksamheter och uppdrag till rådande läge".

I slutet av augusti förlängdes det tillfälliga besöksförbudet till landets vård- och omsorgsboenden till och med september 2020. Vidare gav regeringen i uppdrag åt Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen att utvärdera effekterna av förbudet.

Såväl under senvåren som under sommaren aktualiserades frågor om pandemins påverkan på näringslivet och arbetsmarknaden. Smittspridningsåtgärderna fick stora konsekvenser på länets regionala ekonomi och arbetsmarknad. Konkurserna ökade i länet, under januari till juli 2020 försattes 1452 aktiebolag i länet i konkurs jämfört med 1385 föregående år, en ökning med 6 procent. Inom Stockholms stad var motsvarande ökning större, 13 procent. Arbetsmarknaden i Stockholm tenderade under sommaren 2020 att drabbas hårdare än riket i stort. Krisen drabbade särskilt Stockholms besöksnäring och restaurangbransch hårt. I slutet av juni 2020 hade Stockholms flygplatser tappat 98 procent av passagerarna och hotellbeläggningen var tio procent av den tidigare beläggningsgraden. Färjetrafiken hade få passagerare och det ankom inga kryssningsföretag till Stockholm. Staden följde utvecklingen och hade sedan tidigare presenterat satsningar för att stödja det lokala näringslivet, som komplement till de åtgärder för näringslivet som regeringen hade vidtagit.

Hösten-vintern 2020 – den andra vågen

Trots ett antal kvarstående rekommendationer inleddes hösten 2020 med ett helt annat lugn än våren 2020. I Sverige syntes en fortsatt stabil trend över antal nya bekräftade fall. Folkhälsomyndigheten redogjorde för att det var ett högt tryck på landets PCR-testningsverksamheter och uppmanade personer att följa rådande riktlinjer för testning för att inte belasta vårdssystemet i onödan. Rekommendationen var fortfarande att



arbeta hemifrån för de som har möjlighet. Gymnasieskolorna bedrev återigen verksamhet på plats.

Antalet patienter som behövde vård på landets sjukvårdsavdelningar, inklusive intensivvårdsavdelningar, fortsatte att minska. Den 17 september vårdades endast 17 personer inom intensivvården och en majoritet av regionerna bedrev verksamheten i normalläge.

Under september blev det klart att 156 länder gick samman i den globala vaccinalliansen Covax, WHO:s system för rättvis tilldelning av ett vaccin. Sverige ingick tillsammans med övriga EU-länder medan varken Ryssland, USA eller Kina ingick i samarbetet.

Den 16 september upphävde KLN beslutet om besöksstopp vid stadens vård- och omsorgsboenden och kort därefter, den 1 oktober, upphörde det nationella besöksförbudet.

Under oktober syntes dock en ökning av antalet bekräftade fall i Sverige. Det var stora regionala skillnader men öknings i samtliga ålderskategorier. Folkhälsomyndigheten pekade särskilt ut att smittan spreds bland idrottsutövare, på arbetsplatser, på studentfester och privata fester. Höstlovet i slutet av oktober visade sig vara starten på en ny våg av smittspridning i Sverige, som senare kom att kallas den andra vågen. Antalet smittade, inlagda på sjukhus och döda ökade återigen i Sverige, liksom i flera andra länder i Europa.

Från och med den 19 oktober 2020 gällde nya allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta. Till de tidigare allmänna råden lades då en möjlighet för Folkhälsomyndigheten att införa lokala allmänna råd, efter samråd med regional smittskyddsläkare. Den 29 oktober fattade Folkhälsomyndigheten beslut om skärpta allmänna råd i Stockholm: avstå från att vistas i inomhusmiljöer, avstå från att delta i möten, konserter med mera och undvik fysisk kontakt med andra personer än de man bor tillsammans med. Staden informerade internt kring vad de skärpta råden för Stockholms län innebar utifrån ett arbetsgivar- och verksamhetsperspektiv, samt externt till invånare och andra berörda aktörer.

Som en del av de skärpta allmänna råden avrådde Folkhälsomyndigheten från all tävlings- och matchverksamhet, liksom organiserad träningsverksamhet med undantag för barn och unga födda 2005 och senare. Utgångspunkten var att barn och unga ska ha möjlighet till en meningsfull fritid så långt det är möjligt. Stockholm stads simhallar hölls fortsatt öppet men med en stark vädjan till stockholmarna att inte besöka simhall eller gym. Ett annat exempel var stadens bibliotek, som fortsatt hade öppet. Stockholmarna uppmanades dock även här att undvika besök, biblioteken skulle främst vara till för de som verkligen behövde det i sin vardag. Stadens museum Stadsmuseet, Medeltidsmuseet och Liljevalchs konsthall stängde.

Återigen uppdagades en kraftig ökning vad gällde bekräftad smitta på landets vård- och omsorgsboenden och vissa verksamheter arbetade under extremt högt tryck.



Den 11 november fattade KLN återigen beslut om besöksstopp vid stadens vård- och omsorgsboenden, och den 20 november fattades samma beslut vid stadens servicehus. Beslutet överklagades och den 30 november meddelade förvaltningsrätten att beslutet upphävdes. I samma veva fattade regeringen beslut om en förordning som gav Folkhälsomyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om att förbjuda besök på särskilda boenden för äldre om det behövdes för att förhindra spridning av covid-19. Kort därefter, 3 december, fattade Folkhälsomyndigheten beslut om nya föreskrifter och införde lokalt besöksförbud i bland annat Stockholms stad. Besluten gällde inledningsvis till den 12 december men kom sedan att förlängas vid flera tillfällen under 2020–2021.

Den 16 november skärptes restriktionerna ytterligare och regeringen beslutade att allmänna sammankomster skulle begränsas från 50 till max åtta personer. Två dagar senare fattade regeringen beslut om att alkoholförsäljning förbjöds på restauranger och barer mellan kl. 22.00 och kl. 11.00, vilket började gälla från 20 november.

Den 18 november meddelade regeringen att de ger landets gymnasieskolor möjlighet att vidta fler åtgärder för att undvika trängsel och minska smittspridningen, bland annat gavs möjlighet att använda fjärr- och distansundervisning i större utsträckning än tidigare. Under hösten hade stadens samtliga gymnasieskolor erbjudit en kombination av undervisning i skolans lokaler med undervisning på distans, i enlighet med utbildningsnämndens beslut. Huvudsaklig målsättning var att de flesta eleverna skulle få undervisning i skolans lokaler, med prioritet för de elever som började årskurs ett.

Från den 19 november infördes återigen stabsläge inom hälso- och sjukvården i Region Stockholm. Samtliga länets akutsjukhus arbetade då i stabs- eller förstärkningsläge för att möta det samlade behovet av vård.

I slutet av november beslutade regeringen att Sverige ska delta i det avtal som EU-kommissionen avsåg ingå om att köpa covid-19-vaccin från företagen CureVac och Moderna. Köpet gällde under förutsättning att vaccinen godkändes för användning. Ansvariga myndigheter såg då en potentiell vaccinationsstart vid årsskiftet 2020/2021. Regeringen fattade beslut om att staten skulle ta kostnaden för vaccineringen samt ge regionerna resurser för att stödja förberedelserna för vaccinationsstart i början av 2021.

Folkhälsomyndigheten rekommenderade landets gymnasieskolor att övergå till fjärr- eller distansundervisning från den 7 december 2020 till den 6 januari 2021. Staden införde återigen undervisning på distans i gymnasieskolorna i samband med detta, med undantag för gymnasiesärskola, introduktionsprogram och elevgrupper i behov av särskilt stöd.

Den ökade smittspridningen skapade även ett högt tryck på stadens förskoleverksamheter under den andra vågen. Med anledning av detta gick staden ut med en vädjan till vårdnadshavarna att om möjligt hålla barnen hemma under kommande juledighet för att underlätta för verksamheterna.



Folkhälsomyndigheten beslutade om skärpta nationella föreskrifter och allmänna råd som den 14 december ersatte de tidigare beslutade lokala allmänna råden. Föreskrifterna gällde till den 30 juni 2021.

Den 8 december tecknade regeringen en överenskommelse med Sveriges kommuner och regioner (SKR) kring vaccinationsarbetet. Överenskommelsen gällde under hela 2021. Överenskommelsen innebar att staten åtar sig att ta kostnaden för vaccin och vaccinationer. Målet var att alla boende i Sverige som är över 18 år, eller som är under 18 år men i en riskgrupp, skulle erbjudas vaccinering under det första halvåret 2021.

Region Stockholm är vaccinationsansvarig i Stockholms län och planerade för hur invånarna skulle erbjudas vaccin i enlighet med Folkhälsomyndighetens prioriteringsordning. Staden arbetade i nära kontakt med regionen och övriga kommuner i länet för att säkra ett effektivt och enhetligt vaccinationsarbete.

I mitten av december var situationen inom hälso- och sjukvården i Region Stockholm mycket ansträngd och för första gången under pandemin går regionen ut med en hemställan om personella resurser. Hemställan riktade sig till privata vårdgivare i länet, Socialstyrelsen, Forsvarsmakten samt aktörer inom SSR. Den avsåg behov av intensivvårdsundersköterskor, undersköterskor, intensivvårdssjuksköterskor, anestesijuksköterskor och allmänsjuksköterskor med erfarenhet.

Skolverket fattade beslut om att ställa in de nationella proven under våren 2021, med undantag för prov i årskurs tre i grundskola, sameskola samt årskurs 4 i specialskola.

Smittskydd Stockholm utfärdade nya rekommendationer från den 14 december. All personal inom hälso- och sjukvård, kommunal vård- och omsorg samt tandvård ska använda heltäckande visir och munskydd under hela arbetspasset, även i personalutrymmen.

Vidare rekommenderade smittskydd Stockholm samtliga kommuner i Stockholms län att övergå till distansundervisning, även på högstadiet, från och med måndag den 14 december. Staden följde rekommendationen och tillämpade distansundervisning även för högstadiet den sista veckan på höstterminen. Undantag gjordes för särskola samt elever i behov av särskilt stöd.

Den 18 december höll regeringen en presskonferens och skärpte en rad restriktioner inför jul- och nyårshelgen. Bland annat infördes ytterligare restriktioner för restauranger och barer med alkoholförsäljning. Begränsningar infördes för ett maxantal personer som tilläts besöka köpcentrum, butiker, gym etcetera. Regeringen uppmanade att verksamhet inom stat, kommuner och regioner som inte är nödvändig bör stängas omedelbart till och med den 24 januari, det gällde exempelvis badhus, museer och andra verksamheter.

Den 21 december fattar KLN beslut om att stänga samtliga medborgarkontor, öppna förskolor, parklekar och fritidsgårdar till och med den 24 januari. Servicenoder hölls fortfarande öppna och vissa undantag kunde göras utifrån lokala behov. Samtliga planerade jullovsaktiviteter ställdes in, med vissa lokala undantag.



Smittskyddsläkaren i Stockholm uppmanade länets invånare att avstå från organiserad träning fram till den 24 januari. Detta gällde nu även för barn och ungdomar. Från den 20 december stängde staden därmed samtliga idrottsanläggningar, inklusive isar utomhus, för all organiserad och spontan verksamhet och för alla åldrar. Yrkesverksamma elitidrottare var undantagna. Vidare avrådde staden från all spontan idrottsverksamhet i grupp. Stadens simhallar, gym och ishallar var sedan tidigare stängda för allmänheten.

From den 24 december beslutade regeringen om förbud mot servering av alkoholhaltiga drycker från klockan 20.00, detta förbud förlängdes senare vid flera tillfällen.

Inför julhelgerna uppmanades det svenska folket att hålla avstånd och endast träffas utomhus eller digitalt. Nya nära kontakter ombads begränsas. Umgänge borde enbart ske i en mindre krets. Eventuella resor skulle ske på ett sätt som minimerade risken för smittspridning.

Vaccinationsprogrammet mot Covid-19 i Sverige inleddes den 27 december med de cirka 4 900 första doserna av Pfizer-BioNTechs vaccin. Ytterligare 180 000 doser förväntades till Sverige under vecka 53 och vecka 1, för att sedan succesivt öka under 2021.

Vinter och vår 2021 – från den andra till den tredje vågen

År 2021 inleddes med en fortsatt pressad situation och hög smittspridning såväl i världen, som i Europa och i Sverige. Oro för ökad smittspridning samt nya virusvarianter medförde att flera länder återinförde hårda restriktioner. I början på det nya året såg ansvariga myndigheter i Sverige en ökning i samtliga ålderskategorier, detta bedömdes framförallt bero på en låg provtagningsgrad under långhelgerna. Myndigheterna bedömde att det stora antalet smittade personer, inskrivna patienter, samt det höga antalet avlidna, troligtvis skulle ligga kvar på en hög plattånivå under minst ett par veckor. Den svenska sjukvården hade en fortsatt hög belastning där bemanningssituationen var en återkommande utmaning.

Vaccinationsprocessen för boende på vård- och omsorgsboenden inom Stockholms stad inleddes runt årsskiftet, i enlighet med Region Stockholms planering. I slutet av januari hade samtliga boende erbjudits en första dos vaccin. Planering och vaccinering av stadens personal inom vård- och omsorg samt boende inom socialpsykiatrin, LSS samt hemtjänst inleddes.

CKL arbetade tillsammans med Region Stockholm för att erbjuda lokaler runt om i staden för vaccination av stadens personal inom äldreomsorgen. För att ge medarbetarna praktiska förutsättningar att vaccinera sig möjliggjordes vaccinering på arbetstid. Staden förmedlade fakta om vaccinationen och informationsmaterial samt erbjöd kunskapsinsatser på arbetsplatsträffar.

Den 8 januari beslutade riksdagen att anta en tillfällig pandemilag som på ett mer effektivt sätt skulle hindra smittspridningen. Med stöd av den nya lagen fattade



regeringen beslut om en ny förordning, begränsningsförordningen, som reglerade vissa verksamhetstyper och privata sammankomster. Förordningen innebar bindande regler för gym- och sportanläggningar, badhus, butiker och gallerior samt platser för privata sammankomster.

Den nya pandemilagen och förlängda restriktioner påverkade stadens verksamheter på nya sätt. All kultur- och idrottsverksamhet för barn och unga födda 2005 eller senare – såväl utomhus som inomhus – kunde återöppna under förutsättning att verksamheten kunde bedrivas på ett smittsäkert sätt. Gym-, sim- och idrottshallar höll fortsatt stängt för allmänheten. Biblioteken öppnade med anledning av deras samhällsviktiga funktion. Från februari fick även äldre ungdomar födda 2002 eller senare delta i organiserade idrotts- och fritidsaktiviteter, både inom- och utomhus.

Folkhälsomyndighetens rekommendation om gymnasieskolan förlängdes med viss justering vilken innebar att undervisningen skulle bedrivas som en kombination av fjärr- eller distansundervisning och viss närundervisning. Detta gällde från och med den 25 januari till och med den 1 april 2021.

Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen förlängdes till och med den sista september 2021. Miljöförvaltningen inrättade då en särskild enhet för tillsynen och kunde fortsätta tillsynen med samma intensitet och samtidigt låta den ordinarie personalen, som under 2020 arbetat med trängseltillsyn på deltid, återgå till sina ordinarie tillsynsuppgifter.

Den 12 februari tillfördes en sjätte punkt i stadsdirektörens övergripande inriktning för stadens hantering av pandemin; Staden ska *verka för att underlätta vaccination för alla invånare*.

Mot slutet av februari befann sig Sverige på en fortsatt hög platanivå där antalet bekräftade fall per vecka ökade i ett flertal regioner. Folkhälsomyndigheten såg tydliga tecken på en ökande förekomst av flera, potentiellt mer smittsamma, virusvarianter inom landet. Region Stockholms bedömning var att det fortfarande fanns tydliga tecken på en ökad smittspridning i länet och läget var fortsatt mycket ansträngt inom vården.

Med anledning av den ökade smittan presenterade Folkhälsomyndigheten ytterligare åtgärdsförslag, bland annat begränsningar av öppettider för samtliga serveringsställen till kl. 20.30 och begränsningar av hur många personer som får vistas i butiker, gallerior och gym samt att besökare ska gå in ensamma. Begränsningsförordningen reviderades från den 11 mars och innebar ytterligare skärpta regler när det gällde antalet besökare i butiker och handelsplatser samt att fler verksamhetstyper omfattades av förordningen, som museer och djurparker. Smittskydd Stockholm införde även ett antal regionala rekommendationer som ett komplement till de nationella, bland annat att munskydd skulle användas i kollektivtrafiken oavsett tid på dygnet och i vissa inomhusmiljöer.

Under 2020 genomförde staden en rad åtgärder vid sidan av de statliga stöden för att underlätta för näringslivet i Stockholm. I början av mars 2021 presenterade staden en förlängning och utvidgning av lättnaderna för Stockholms företagare. Det handlade



bland annat om fortsatta hyreslättnader, avgiftsfri tillsyn gällande servering av alkohol, avgiftsfritt för försäljningsplatser för foodtrucks, torghandel och uteserveringar. Vidare signalerade staden att viss ersättning till privata utförare av vård och omsorg för tomma platser kunde vara möjlig under hela 2021. Staden gick också ut med att de kulturaktörer som fått medel för produktion och arrangemang under 2021 kunde behålla medlen även om de inte kunde genomföras under pandemin. Man öppnade också för en aktiv dialog med aktörer som planerade stora evenemang inför återstarten.

I slutet av mars beslutade Folkhälsomyndigheten att inte förlänga de nationella rekommendationerna om delvis fjärr- och distansundervisning för gymnasieskolan. Myndigheten grundade beslutet på att det hade visat sig att många elever upplevde sämre psykisk hälsa samt hade utmaningar att tillgodogöra sig sin utbildning digitalt. Huvudmännen fick fortsättningsvis ansvara för att göra lokala bedömningar där fjärr- och distansundervisning i gymnasieskolan kunde användas under vissa förutsättningar, precis som på högskolan, enligt gällande förordning. Folkhälsomyndigheten betonade det förebyggande arbetet för att minska smittspridningen på landets skolor, exempelvis information och följsamhet till gällande råd och rekommendationer samt andra åtgärder som exempelvis tillgång till skyddsmaterial och förbättrad ventilation. I enlighet med det nya beskedet förberedde Stockholm stads utbildningsförvaltning en möjlig återgång enligt gällande råd och rekommendationer.

Mot slutet av april sågs fortfarande inga tecken på avmattning vad gällde smittspridningen i Sverige. Flera regioner rapporterade om stor belastning på vården. Regeringen och Folkhälsomyndigheten beslutade om förlängda restriktioner till den 17 maj, vilket innebar restriktioner i handeln, på sportanläggningar, konsthallar och museum samt förlängda regler för serveringsställen. Även restriktioner för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för max åtta personer förlängdes.

Vaccinationsarbetet fortgick och var under slutet av april öppet för personer 60 år och äldre samt personer i riskgrupp. Den 22 april hade 24,6 procent av befolkningen över 18 år vaccinerats med minst en dos. Sverige justerade sitt vaccinmål så att alla över 18 år skulle ha erbjudits vaccin innan den 5 september 2021. Staden upplät Stockholmsmässan för vaccinering och stod för bemanning av vaccinationsvårdar.

Under mitten och slutet av maj syntes äntligen en minskning i smittspridningen i Europa och Sverige. Antal nya bekräftade fall i Sverige minskade, men var fortfarande på en hög nivå jämfört med Europa. Samtliga regioner rapporterade om en förväntad förbättring av läget med en tydlig minskad belastning på landets intensivvårdsavdelningar. Folkhälsomyndigheten presenterade en översikt som visade att vaccination kraftigt minskar risken för svår sjukdom och död i covid-19.

Folkhälsomyndigheten förlängde de allmänna råden till den 30 september. Regeringen gav Folkhälsomyndigheten i uppdrag att vidareutveckla och konkretisera nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder utifrån det nationella epidemiologiska läget.



I slutet av maj var vaccinationen öppen för personer 45 år eller äldre samt personer i riskgrupp. Den 27 maj hade 44,3 procent av befolkningen över 18 år fått minst en dos. Den 22–30 maj flyttade flerspråkiga hälsoinformatörer och medicinsk personal från 1177 och Region Stockholm ut till medborgarkontoren i Skärholmen, Rinkeby, Husby och Tensta. Staden fortsatte att arbeta nära Region Stockholm för att möjliggöra vaccination för alla invånare i staden.

Den 1 juni presenterade regeringen en plan med fem steg för hur och när de restriktioner som hade införts i Sverige successivt skulle kunna upphävas. Den 1 juni togs det första steget och steg två beräknades inträda den 1 juli. De följande stegen beräknades implementeras under och efter sommaren. Förhoppningen var att restriktionerna kunde lyftas helt under hösten 2021.

I början av juni fattade KLN beslut om att förlänga ett flertal av stadens åtgärder, det gällde bland annat beslut om förstärkningsteam i hemtjänsten och åtgärder för att minska smittspridningen inom vård- och omsorgsboenden.

Smittskydd Stockholms förstärkta regionala rekommendationer i Stockholms län upphörde den 13 juni 2021. Rekommendationerna berörde bland annat munskydd vid alla resor i kollektivtrafiken samt i vissa inomhusmiljöer.

Under juni fortsatte såväl smittspridningen som belastningen på Sveriges sjukvård att minska. Flera regioner återgick till normalläge. Den globala ökningen av deltavarianten fick dock påverkan på flera länders planerade återgång.

CKL var fortsatt aktiverad under sommaren 2021 men frekvensen för utskick av samlade lägesbilder minskades från varje till varannan fredag.

Hösten 2021 – förhoppningen om en återgång till ett normalläge

Antalet bekräftade fall fortsatte att öka i flera svenska regioner under slutet av juli och början av augusti. Trenden fanns även internationellt där ett antal europeiska länder såg en ökning efter sommarens låga smittspridningsnivåer. De yngre åldersgrupperna, 40 år eller yngre, stod för en majoritet av de nya svenska fallen. Ökningstakten började dock stanna av något under månadskiftet augusti till september. Under början av hösten befann sig smittspridningen globalt på en stabil, men hög nivå. Inom EU minskade smittspridningen långsamt. Även i Sverige kunde konstateras en något minskad smittspridning även om det förekom lokala utbrott. Antalet genombrottsinfektioner, där fullvaccinerade personer ändå insjuknade, ökade något i Sverige under hösten.

Efter sommaruppehållet skedde en återgång till skola och förskola. Även fortsättningsvis gällde rekommendationerna att vuxna och barn som blev sjuka med snuva, hosta, feber eller andra symtom på covid-19 skulle stanna hemma. Den som hade symtom skulle testa sig. Rekommendationen gällde även barn från förskoleklass och uppåt.

CKL tog beslut om att stadens hållning fortsatt var att de chefer och medarbetare som kunde arbeta hemma skulle göra så. Beslutet, som var i linje med regeringens besked



om hemarbete för anställda vid statliga myndigheter och övriga regionala aktörers hållning, gällde fram till 30 september 2021.

Vaccinationsinsatserna fortsatte under sommaren och hösten och var i hög grad beroende av den nationella tillgången av vaccin i kombination med regionernas kapacitet. Flexibilitet och intern samordning i staden var viktigt för att underlätta för Region Stockholm och dess utsedda vaccinatörer. I slutet av september hade drygt 83 procent av Sveriges vuxna befolkning fått dos 1 mot covid-19 och mer än 77 procent var fullvaccinerade. Fler fullvaccinerade vuxna bedömdes vara den fortsatt viktigaste insatsen mot pandemin. Särskilda informationsinsatser gjordes mot grupper och geografiska områden med lägre vaccinationsgrad.

KLN var aktiv och hade kallats till sammanträden vid behov under perioden 18 mars 2020 – 25 augusti 2021. I slutet av augusti beslutade kommunstyrelsen om att avveckla KLN då det saknades behov av insatser som krävde beslut av KLN.

I slutet av september gick Folkhälsomyndigheten ut med rekommendationen att personer med ökad risk för svår covid-19 skulle erbjudas en påfyllnadsdos vaccin, en tredje spruta. Vidare meddelade Folkhälsomyndigheten att barn 12–15 år kunde erbjudas vaccin med start under oktober. Vaccinationsinsatserna för denna yngre grupp skedde i nära samarbete mellan Region Stockholm, skolor, elevhälsan, vaccinatörer och samordnades av Länsstyrelsen.

Den 29 september trädde steg fyra i regeringens plan för anpassning av restriktioner i kraft. Det innebar att ytterligare restriktioner togs bort, bland annat deltagartak för evenemang, begränsningar på restauranger och uppmaning om distansarbete. Fortsatta råd till alla invånare oavsett vaccinationsgrad var fortfarande att tvätta händerna ofta och noga, stanna hemma om du har symtom och ta prov om symtomen varar mer än 24 timmar. Särskilda råd fanns även till de som var ovaccinerade. Från 1 november rekommenderade Folkhälsomyndigheten inte längre vaccinerade att testa sig för covid-19 vid symtom.

I mitten av oktober bedömde staden att pandemins akuta skede var över och beslut fattades att även avveckla CKL. CKL var aktiv under perioden 16 mars 2020 till den 15 oktober 2021. Staden bedömdes ha god beredskap och verksamheterna fortsatte att bevaka och analysera pandemin. Samverkan med andra aktörer i länet fortsatte och omvärldsbevakningen övergick till ordinarie processer.

Under hösten gick Folkhälsomyndigheten ut med en rekommendation om en tredje dos vaccin mot covid-19 för att säkra ett fortsatt gott skydd mot svår sjukdom.

Årsskiftet 2021–2022 – en fjärde våg och avveckling av restriktionerna

I slutet av november uppstod återigen viss tendens till ökad smittspridning i Sverige. Folkhälsomyndigheten gick ut med nya riktlinjer om att även fullt vaccinerade skulle testa sig vid symptom, vilket inte var riktlinjerna under november. Från den 1 december infördes krav på vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och vid offentliga tillställningar inomhus för över 100 personer. Den 8 december återinförde



Folkhälsomyndigheten vissa råd och rekommendationer för att begränsa spridningen i samhället. Samma dag presenterade regeringen en ny åtgärdsplan för införande av flera smittskyddsåtgärder vid behov. Regeringen tydliggjorde återigen att vaccinationer är helt centrala för att minska risken för smitta, sjukdom och dödlighet, samt för att undvika att ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Antal bekräftade fall ökade succesivt under december men inte alls i samma utsträckning som i våra grannländer. Efter årsskiftet ökade dock smittspridningen kraftigt och den 10 januari 2022 gick regeringen ut med information om nya skärpta smittskyddsåtgärder enligt steg 2 och 3 i regeringens plan från december. Bakgrunden var en återigen ökad smittspridning, en varierande vaccinationstäckning, nya virusvarianter och ett mycket allvarligt läge i omvärlden. Den nya virusvarianten omikron dominerade nu smittspridningen och vaccinskyddet för att bli smittad efter två doser var nu väsentligt lägre än mot tidigare virusvarianter. Den tredje påfyllnadsdosen öppnades upp succesivt utifrån regionernas kapacitet och tid efter senaste vaccindos.

I mitten av januari var testkapaciteten i fler regioner överbelastad och det var periodvis svårt att få tag på tester. Smittspridningen fortsatte att öka under januari och belastningen på hälso- och sjukvården var fortsatt hög. Smittspridningen ledde också till risk för personalbrist inom samhällsviktig verksamhet som hälso- och sjukvård, barnomsorg och utbildning men även infrastruktur som säkerställer samhällets grundläggande behov. Detta på grund av att många var sjuka, hemma för vård av barn eller på grund av karantänsregler för boende i samma hushåll.

Folkhälsomyndigheten fattade därför beslut om ett antal förändringar och undantag. Karantänsreglerna för att stanna hemma från arbete och skola när någon var sjuk i hushållet kortades från sju till fem dagar. Ett antal grupper undantogs också från karantänsreglerna; de som hade vaccinerats med dos tre, personer som haft covid under de senaste tre månaderna och vissa nyckelfunktioner inom samhällsviktig verksamhet.

Efter denna period med extremt höga smittotal inleddes den efterlängtade avvecklingen av pandemirestriktionerna. Regeringen och Folkhälsomyndigheten bedömde att läget var tillräckligt stabilt samt att den nya virusvarianten Omikron inte gav lika allvarlig sjukdom som tidigare varianter. Vårdbelastningen inom intensivvården och övrig sjukhusvård hade inte heller ökat på samma sätt som den utbredda smittspridningen. Den 9 februari 2022 inleddes därför steg 1 i avvecklingen av pandemirestriktioner och allmänna råd. Det gällde bland annat deltagarbegränsningar, krav på avstånd mellan sällskap och storlek på sällskap, liksom möjligheten till användning av vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Rekommendationerna kvarstod om vikten av att vaccinera sig och att stanna hemma och undvika kontakt med andra vid symptom. Vidare rekommenderade Folkhälsomyndigheten att vuxna personer som inte vaccinerat sig vidtar särskilda försiktighetsåtgärder.

Till den 1 april planeras steg 2 i avvecklingen. Då kommer de kvarstående myndighetsrekommendationerna att avvecklas eller anpassas efter då rådande smittspridning, belastning på hälso- och sjukvården och vaccinationstäckning. Därefter



kommer bland annat rekommendation om vaccinering finnas kvar och särskilda rekommendationer för hälso- och sjukvårds- och omsorgsmiljöer.



Bilaga 2 – Dokument och referenser

Försvarshögskolan, 2020. Stabsutvärdering – Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari – 1 september 2020.

Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av Region Stockholms hantering av det nya coronavirusets effekter (2020-0384). KPMG 2021-10-13

SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin: delbetänkande av Coronakommissionen.

SOU 2021:89. Sverige under pandemin, volym 2 Sjukvård och folkhälsa.

Stockholms stad, 2020. Nämndernas Tertialrapport Tertial 2.

Stockholms stad, 2021, Verksamhetsberättelse 2020.

Stockholms stad, 2020–2021. Stockholms stads samlade lägesbild med anledning av covid-19. Veckobasis.

Governos utvärderingar av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin:

Governo, 2021. Processutvärdering. Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars-30 september 2020.

Governo, 2021. Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin.

Governo, 2021. Fördjupad analys av utsatta områden. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin.

Governo, 2021. Fördjupad analys av ledarskap. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin.

Governo, 2021. Lärdomar från verksamheter för barn och unga. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin.

Stockholms stad, 2021. Utvärderingssekretariatets PM till Governos utvärderingar.
<https://start.stockholm/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/utredningar-och-rapporter/covid-19/>

Utvärderingar/uppföljningar från fackförvaltningar och bolag:

Arbetsmarknadsförvaltningen, 2020. Utvärdering av krisledningsarbetet på Arbetsmarknadsnämnden.

Arbetsmarknadsförvaltningen, 2020. Utvärderingsrapport pågående krishantering Jobbtorg. 4C Strategies.

Arbetsmarknadsförvaltningen, 2020. Utvärderingsrapport pågående krishantering Campus Åsö. 4C Strategies.



Governo, 2021. Utvärdering av Stockholms hamnars hantering av covid-19-pandemin.

Miljöförvaltningen, 2020. Utvärdering av miljöförvaltningens arbete under pandemin – erfarenheter och lärdomar. Bilaga 1, Tidslinje - Covid 19-pandemi

Stockholms Hamnar, 2020. Utvärdering och lärande av krishanteringsarbetet under coronapandemin.

Svenska bostäder, 2021. Svenska Bostäders hantering av covid-19.

Utbildningsförvaltningen, 2020. Utvärdering krisledningsorganisation Covid-19 – utifrån SLK:s frågor.

Äldreförvaltningen, 2021. Utvärdering av äldreförvaltningens arbete med coronapandemin 2020.

Överförmyndarförvaltningen, 2020. Överförmyndarförvaltningens utvärdering av Covid-19-pandemin.

Utvärderingar/uppföljningar från stadsdelsförvaltningar:

Bromma stadsdelsförvaltning, 2020. Uppföljning av Bromma stadsdelsförvaltnings krisledningsarbete februari – juni 2020. Bilaga Bromma tidslinje.

Enskede Årsta Vantör stadsdelsförvaltning, 2021. Lokal utvärdering covid-19.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning, 2020. Kungsholmens stadsdelsförvaltning Sammanställning Lärdomar och reflektioner.

Sweco Society, 2020. Södermalms stadsdelsförvaltnings arbete under covid-19.

4C STRATEGIES, 2020. Utvärdering hantering covid-19 Norrmalms stadsdelsförvaltning.

4C STRATEGIES, 2020. Utvärdering av Coronahantering Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

4C STRATEGIES, 2021. Utvärdering av Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings hantering av covid-19.