

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

Kommunstyrelsen beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas. Utvärderingen sker i flera steg och har inletts med en processutvärdering av den första tidens krishantering, en utvärdering av centrala krisledningens (CKL) arbete i det inledande skedet samt fördjupade analyser av äldreomsorgen och chefers ledarskap. Dessa delutvärderingar följs av ytterligare fördjupningar utifrån valda teman. En slutrapport planeras till början av 2022 som kommer att sammanställa utvärderingens alla genomförda delar. Det övergripande syftet är att skapa lärande och utveckling. Både för den fortsatta hanteringen av pandemin och kommande kriser, men också för kvalitetsförbättringar i vardagen.

Denna fördjupande analys avser tre stadsdelsområden som hade en högre smittspridning än andra stadsdelsområden i början av pandemin, nämligen Skärholmen, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista. Målet är att ge staden en bild av hur situationen varit i områdena, möjliga orsaker till smittspridningen och invånarnas möjlighet att efterleva riktlinjerna. I rapporten beskrivs hur staden har agerat, både själv och i samverkan med andra aktörer, och vilka lärdomar som dragits. Analysen ska vara ett underlag för att stärka staden. Perioden som analysen avser är februari 2020 – februari 2021.

Den omfattande kris som covid-19-pandemin har inneburit har ställt höga krav på Stockholms stads verksamheter och deras förmåga att ställa om och anpassa verksamheten. Den har också ställt höga krav på kommunikation och samordning med andra aktörer.

Eftersom pandemin pågått en lång tid har en hel del lärdomar redan gjorts och utvecklingsarbete påbörjats vilket inte alltid framgår av utvärderingen.

Utvärderingssekretariat

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

Sekretariatet ansvarar för att staden utvärderar sitt agerande under covid-19-pandemin. De huvudsakliga delmomenten genomförs av externt upphandlade leverantörer eller i samarbete med akademien, för att säkra oberoende och objektivitet.

För genomförandet av den fördjupade analysen av utsatta områden har managementkonsultföretaget Governo AB upphandlats. Information har samlats in via intervjuer samt dokumentstudier. Resultatet med slutsatser och föreslagna rekommendationer från Governo redovisas i en rapport som bifogas detta PM.

I detta PM redogörs för utvärderingssekretariatets synpunkter utifrån Governos rekommendationer samt sekretariatets egna intervjuer och samlade erfarenhet.

Sammanfattning av Governos rapport

Den fördjupade analysen av utsatta områden har genomförts med en kvalitativ metod. Fokus har varit på stadens verksamhet i stadsdelsområdena Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen. Totalt har cirka 40 personer intervjuats. De flesta är chefer och medarbetare på stadsdelsförvaltningar, rektorer på skolor samt representanter från nio föreningar och trossamfund i de utvalda områdena. Utöver dem har några personer från stadens centrala krisledning, Region Stockholm och bibliotek intervjuats.

Governo har sammanställt forskning och myndighetsrapportering om pandemin i utsatta områden för att hitta faktorer som påverkat den initiala smittspridningen. Därtill har olika former av dokument beaktats, till exempel verksamhetsberättelser, statistik och beslut fattade på lokal och central nivå inom Stockholms stad.

Rapporten konstaterar att Stockholms län blev hårt drabbat i början av pandemin. I mitten av mars 2020 hade Järvaområdet (delar av stadsdelsområdena Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista) en högre smittspridning än i resten av staden och några veckor senare skedde samma sak i Skärholmens stadsdelsområde. Andelen smittade personer som hamnade på sjukhus och andelen som avled var högre än genomsnittet.

Den ökade risken för insjuknande, allvarlig sjukdom och dödlighet beror enligt forskningen på boendesituation, socioekonomiska faktorer (dvs. arbete, inkomst- och utbildningsnivå), information samt tillit och förtroende. Av dessa är de vanligaste förklaringsfaktorerna trångboddhet och socioekonomisk utsatthet. Många personer i utsatta områden arbetar inom kontaktyrken och trångboddheten är stor, vilket minskar möjligheten att hålla fysiskt avstånd till andra. Dessutom påverkar socioekonomiska faktorer grundhälsan och därmed risken att bli allvarligt sjuk i covid-19.

Rapporten beskriver hur stadens verksamheter i stadsdelsområdena har ställt om utifrån gällande råd och rekommendationer. Förskolorna har till exempel förlagt mer av verksamheten utomhus. De märkte av en stor frånvaro av barn under våren 2020 och har arbetat för att hålla kontakt med dem och deras vårdnadshavare för att få tillbaka dem till verksamheten. Fritidsverksamheterna har på det stora hela haft öppet och ställt om för att genomföra aktiviteter på smittsäkra sätt.

På biblioteket har öppna evenemang ställts in och antalet studieplatser dragits ner för att minska trängsel. På medborgarkontoren har besöksflöden styrts om, så att färre personer vistats i lokalerna. De märkte periodvis ett ökat behov av stöd och hjälp från invånarna när andra myndigheter och kommuner begränsade sin utåtriktade verksamhet.

Inom socialtjänsten har man bland annat gjort rundringningar för att informera om Covid-19 och följa upp klienters mående per telefon. Utredningsarbetet har dock försvårats av att inte träffa klienter fysiskt. När det gäller verksamhet för personer med funktionsnedsättning stängdes daglig verksamhet under några månader våren 2020. Stadsdelsförvaltningarna försökte erbjuda alternativ såsom fler timmar med personlig assistans och utomhusaktiviteter.

På grundskolorna i områdena var elevfrånvaron hög i början av pandemin. Skolorna förde dialog med vårdnadshavare för att få tillbaka elever och under höstterminen var närvaron återställd. Undervisning har mestadels skett på plats. Gymnasieskolans undervisning har däremot till stor del bedrivits på distans. Den gymnasieskola som har flera elever från utsatta områden har inte kunnat erbjuda eleverna ett lika resursstarkt undervisningsupplägg som i vanliga fall. Elevehälsan har fått en mer uppsökande roll i

grund- och gymnasieskola och erfar att eleverna påverkats starkt av distansundervisning och begränsningar av sociala aktiviteter.

En åtgärd från stadens sida som särskilt riktade sig till invånare i utsatta områden var att inrätta evakueringsboenden för personer i riskgrupp. Boendena upprättades snabbt men användes i låg grad. Governo konstaterar att det var ett modigt beslut som dock visade sig ha låg träffsäkerhet.

Staden fattade även beslut med anpassningar till behoven i utsatta områden. I december 2020 fattade man beslut om att stänga stadens medborgarkontor, öppna förskolor, parklekar och fritidsgårdar i en månad. Stadsdelsförvaltningar kunde dock besluta att hålla fritidsgårdar öppna om man bedömde det som nödvändigt, vilket man gjorde i Spånga-Tensta stadsdelsområde. Dessutom hölls utvalda medborgarkontor och bibliotek öppna på några platser där man bedömde att behovet var stort.

Under pandemin har det funnits stora behov av att nå ut med information till invånare i utsatta områden. Förutom att informera om förändringar och omställningar i kommunens verksamhet, har det handlat om bred information om covid-19 och rekommendationer till allmänheten. Stadens inriktning har varit att ”verka för ökad trygghet genom att förstärka myndigheternas budskap” och därför har en viktig del av arbetet varit att säkerställa ett gemensamt budskap till invånarna.

Region Stockholm har utifrån sitt ansvar för hälso- och sjukvårdsfrågor haft det övergripande ansvaret för information till allmänheten om aktuella råd och rekommendationer. Stadsledningskontoret har koordinerat kommunikationsarbetet med regionen och Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Stadsdelsförvaltningarna har arbetat med att nå ut med den breda informationen till allmänheten och har använt både ordinarie kanaler och engagerat civilsamhället i detta. Exempel på utmaningar har varit den stora informationsmängden, behov av att kommunicera på flera språk, att nå fram till invånare med låg tillit till det offentliga och att förmedla en annan aktörs budskap.

Förutom Region Stockholm har föreningar och trossamfund varit centrala i stadens arbete i utsatta områden under pandemin. Samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och civilsamhället har utökats och intensifierats. Man har träffats oftare, delat lägesbilder och hjälpts åt att sprida information. Civilsamhället har dessutom ställt om sin ordinarie verksamhet och genomfört insatser för att

stödja invånarna på olika sätt, som komplement till stadens verksamhet.

Utifrån rapportens slutsatser har Governo ett antal rekommendationer till Stockholms stad. Nedan finns de synpunkter och reflektioner som utvärderingssekretariatet gör på Governos rekommendationer.

Sekretariatets synpunkter

Det övergripande syftet med analysen är att skapa lärande och verksamhetsutveckling för att bli bättre såväl i kris som i vardag. Det är därför viktigt att staden som organisation, men även att enskilda chefer och medarbetare, tillgodogör sig de förbättringsområden som kommer fram i samtliga utvärderingar som görs avseende stadens hantering av covid-19-pandemin.

När det gäller lärdomar av krishantering i utsatta områden är det främst stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningar som berörs. Ett stort ansvar ligger på dem att ta hand om rekommendationerna och att på så vis utveckla krishanterings- och beredskapsförmågan. Innehållet kan dessutom användas för att reflektera och utbyta erfarenheter inom befintliga forum, så som möten, nätverk, klustermöten, chefsmöten och chefsforum. Det finns även anledning för fler delar av staden att ta till sig rapporten för att lära av erfarenheterna, såsom fackförvaltningar och bolag.

Dessutom bör rapporten användas för att skapa lärande och utveckling tillsammans med relevanta samverkansaktörer såsom Region Stockholm, Samverkan Stockholmsregionen (SSR) samt föreningar och trossamfund. Den kan användas som utgångspunkt för erfarenhetsutbyte och fördjupade samtal med dessa aktörer. Rapporten kan också spridas till nationella myndigheter, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Folkhälsomyndigheten, för att belysa kommunens arbete och förutsättningar under pandemin.

Tydliggör förväntningar och ansvarsförhållanden kring kommunikationen vid en kris

De personer som Governo intervjuar upplever att det funnits otydligheter var ansvaret ligger för kommunikationsarbetet under krisen. Dels mellan Stockholms stad och Region Stockholm, dels mellan stadsdelsförvaltningsnivå och den centrala krisledningen inom staden. Denna otydlighet kan ha gjort att kommunikationsarbetet inledningsvis inte tog önskad fart.

Governo frågar sig bland annat om stadsdelsförvaltningarna inledningsvis borde ha drivit på kommunikationsarbetet mer på egen hand utifrån sin områdeskunskap. Vad betyder egentligen ansvaret för kommunikationen och att samordna olika aktörer inom det geografiska området? I vilken utsträckning har staden haft ansvar för att informera invånarna om smittskyddsregler och olika rekommendationer?

Governo rekommenderar staden att tydliggöra förväntningar och ansvarsförhållanden vid en kris, inom ramen för kris- och beredskapsarbetet. Till exempel stadsdelsförvaltningarnas ansvar och vilka resurser som behöver tillsättas för att säkra en sammanhållen process.

Sekretariatets synpunkt

Samordnad kommunikation är en av grundstenarna inom krishantering, både inom staden och i förhållande till högre nivåer så som län och nationellt. Pandemin har satt detta på prov. På central nivå har staden arbetat intensivt med att samordna kommunikationen inom staden och regionalt genom Samverkan Stockholmsregionen (SSR). På förvaltningar och bolag har chefer, kommunikatörer och många medarbetare också arbetat intensivt med kommunikation och information.

Sekretariatet instämmer i att staden behöver skapa en större trygghet i hur ansvaret för kommunikation ser ut under kris. Detta behöver göras i anslutning till andra tydliggöranden av roller och mandat, så som vad stadsdelsförvaltningars geografiska områdesansvar innebär och hur beslutsmandat ser ut under kris. Dessa saker har även lyfts i tidigare utvärderingsrapporter. Sekretariatet bedömer att tydliggörande i dessa frågor skulle möjliggöra för förvaltningar att anpassa och förbereda sina kommunikationsresurser inför nästa kris, vilket Governo sett behov av.

Ta fram riktlinjer och rutiner för Stockholms stads kriskommunikation på andra språk än svenska

Under pandemin har det funnits behov av att nå ut med information på olika språk. Varken Stockholms stad eller Region Stockholm hade riktlinjer för hur översättningar av information skulle hanteras i början av krisen. Governos bild är att denna osäkerhet kring översättningar och vilka språk som skulle vara föremål för översättning, påverkade förmågan att snabbt nå fram med information till invånare i utsatta områden.

Governo föreslår att staden ta fram riktlinjer och bestämmer ansvarsfördelning och rutiner för hur språkfrågan hanteras i en kris. Arbetet bör ledas av stadsledningskontoret med deltagande från stadsdelsförvaltningar som har erfarenhet av flerspråkighet. Det skulle även kunna koordineras genom Samverkan Stockholmregionen (SSR).

Sekretariatets synpunkt

Eftersom det verkar finnas osäkerheter kring vad som gäller kring översättningar, ser sekretariatet att det finns behov av att föra diskussion kring det i staden. Det viktiga är att alla delar av organisationen känner sig trygga i hur staden jobbar kring översättningar och att man har beredskap inför kommande kriser.

Utveckla strategin för medarbetarnas roll i kriskommunikationen

Stadens medarbetare har visat sig ha en viktig roll i kriskommunikationen, dels på grund av språkkunskaper och dels genom sin nära kontakt med invånare. Governo föreslår att staden tar fram en strategi för att säkerställa att medarbetare får tillgång till rätt information och att de prioriteras i kommunikationsarbetet.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i att medarbetare spelar en stor roll i stadens kommunikation, vilket även fastställs i stadens kommunikationsprogram. Det är alltid viktigt att medarbetare har rätt information för att kunna utföra sitt arbete och sprida rätt information vidare, särskilt under en kris. Ett stort ansvar ligger på respektive chef och verksamhet att detta fungerar.

Sekretariatet ser inte behov av ytterligare strategier för att medarbetare ska få tillgång till rätt information. Alla delar av organisationen bör dock ha med sig perspektivet inom ramen för sin beredskapsplanering.

Stärka förmåga till analys av strukturella faktorer i krishanteringsarbetet

Governo menar att de beslut som fattats av krisledningsnämnden och den centrala krisledningen främst har utgått från legala och formella analyser, men saknat liknande tyngd i målgruppsperspektivet. De menar att det därför är viktigt att behovs- och målgruppsperspektivet lyfts fram tydligare. Många verksamheter i staden har kunskap om socioekonomiskt utsatta områden och individer; en kunskap som bör tillvaratas i en kris.

Governo föreslår att beredningsprocessen som föregår beslut utvecklas med en målgruppsanalys och involvering av den lokala nivån, något som även kan bidra till att förstärka förankring av centrala beslut.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i vikten av att analyser innehåller behov- och målgruppsperspektiv och att tillvarata den kunskap som finns i verksamheten. Det bör alltid eftersträvas. Beroende på krisens karaktär finns det dock inte alltid tid att ta fram gedigna underlag och förankra beslut.

Behovet av att stärka stadens centrala analysförmåga har även lyfts i tidigare rapporter som analyserat stadens krishantering under pandemin. Då med fokus på att ha en god analysförmåga i båda lång och kort sikt. Dessa rekommendationer kan med fördel tas omhand tillsammans.

Sekretariatet vill även lyfta att de legala förutsättningarna alltid kommer vara särskilt viktiga inför beslut, då stadens uppdrag har sin grund i kommunallagen. Sekretariatet bedömer att staden har tagit hänsyn till målgruppsperspektivet inför flera beslut under krisen, till exempel fanns det möjlighet för stadsdelsförvaltningar att göra undantag för stängningen av fritidsverksamhet om de bedömde det nödvändigt för målgruppen.

Lärande för att utveckla beslutsfattandet i kris

Governo menar att framtida beslutsfattande skulle gynnas av en gemensam analys mellan CKL och förvaltningarna om hur arbetet med att fatta beslut fungerat under pandemin. Detta är sedan något som kan användas för lärande och utveckling inför kommande kriser och kan även bidra till att förstärka den lokala förankringen av de centrala beslut som sedan fattas.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i att det finns behov av att öka kännedomen om vilka beslutsprocesser och mandat som gäller under en kris. Många analyser och utvärderingar, däribland denna, har gjorts under krisen. Sekretariatet ser därför inget behov av att göra fler analyser på området, utan snarare använda dessa resultat för att föra dialog och reflektera.

Utvärdera samarbetet/samverkan med Region Stockholm

Kommunikationsarbetet under pandemin har stärkt samarbetet mellan Stockholms stad och Region Stockholm. Det tog tid att formera samarbetet och har sedan upplevts som välfungerande. Governo menar att det är viktigt att dra lärdomar av arbetet som gjorts, vårda nätverk som byggts upp och förbereda sig inför nästa kriskommunikationsinsats. De rekommenderar att staden utvärderar samarbetet tillsammans med regionen.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i att det är viktigt att dra lärdomar av det som har gjorts och att föra dialog med regionen för att fortsätta stärka samarbetet, såväl på stadsdelsförvaltningsnivå som på central nivå i staden. Denna rapport och andra utvärderingar kan användas som underlag vid sådana samtal.

Sekretariatet har förstått att samarbetet fördjupats och systematiserats ytterligare under krisen, efter att denna analys genomförts. Under arbetet med vaccinering har staden till exempel arbetat för att kommunicera och även praktiskt möjliggöra för vaccinering i utsatta områden. På kunskapsseminarier har Smittskydd Stockholm givit stadens medarbetare information att föra vidare i sin kontakt med invånare, med målet att alla ska kunna svara på de vanligaste frågorna om vaccination. Genom att dessutom bistå med kontakter i civilsamhället och kunskap om olika målgrupper, hjälper staden regionen att vara mer verksam. Idag verkar det finnas en gemensam målbild på central nivå i staden om vad man ska åstadkomma tillsammans med regionen.

Ta fram en modell för lokal samverkan med civilsamhället i kris

Under pandemin har stadsdelsförvaltningarna i utsatta områden samverkat mycket med civilsamhället. Samarbete är viktigt eftersom det kan bidra till att stärka invånarens förtroende för offentliga institutioner och civilsamhället kan komplettera och understödja kommunens insatser. Governo ser potential att utveckla samarbetet och tydliggöra roller och ansvar, för att undvika otydliga villkor och förutsättningar.

Governo föreslår att staden tar fram en vägledande modell för hur lokal samverkan i kris kan se ut. Modellen bör tydliggöra vilka effekter man vill uppnå med samarbetet och innehålla förslag på hur civilsamhället kan stötta i kommunikation med invånare och involveras i kommunikationsplanering. De föreslår att modellen ger utrymme för lokal anpassning.

Sekretariatets synpunkt

De stadsdelsförvaltningar som ingår i analysen har även i ordinarie tider ett omfattande samarbete med civilsamhället i respektive område. De har utarbetade rutiner för samarbetet som ser lite olika ut utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Sekretariatet ser inte behov av en gemensam vägledande modell, däremot är det viktigt att alla stadsdelsförvaltningar kontinuerligt utvärderar det samarbete som finns för att säkerställa att syftet med samarbetet nås, något som gäller i såväl vardag som kris.

Bilaga

Fördjupad analys av utsatta områden – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin, Governo AB