

2021-05-24



Utvärdering av Social- och äldreförvaltningens hantering av coronapandemin 2020

Haninge kommun

INNEHÅLL

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Uppdraget	6
2.3	Syfte	6
2.4	Mål	6
2.5	Avgränsningar	6
2.6	Metod och upplägg	7
2.6.1	Intervjuundersökningen	7
3	Om coronapandemin	7
4	SÄF:s uppgift, roll och ansvar	9
4.1	Planer och rutiner	9
4.1.1	Övergripande planer och rutiner	9
4.1.2	Förvaltningsspecifika planer och rutiner	9
4.2	Att leda till vardags i förhållande i kris	10
4.2.1	Definition av viktiga nyckelbegrepp	10
4.2.2	Skillnaden mellan att leda under normala förhållanden i förhållande till kris	10
5	SÄF:s hantering av händelsen	11
5.1	Förvaltningens ledningsstruktur	11
5.1.1	Krisledning	11
5.1.2	Stabsgruppen	12
5.2	Beslut och vidtagna åtgärder	14
5.3	Bemannning, uthållighet och arbetsmiljö	17
5.4	Hantering av andra myndigheters rekommendationer och riktlinjer	20
5.5	Kommunikation	21
5.5.1	Intern kommunikation	21
5.5.2	Extern kommunikation	23
5.6	Samverkan och samordning	24
6	Slutsatser	28
6.1	Ledning och styrning	28
6.2	Organisation och struktur	29
6.3	Kommunikation	30
6.4	Samverkan	30

1 SAMMANFATTNING

I denna utvärderingsrapport har Combitech AB dokumenterat social- och äldreförvaltningens (SÄF) vid Haninge kommuns hantering av konsekvenserna kopplat till utbrottet av covid-19 under 2020. Uppdraget har genomförts, dels som en skrivbordsstudie av beslut och annat underlag, beslutsloggar och dokumentation, dels som en intervjuundersökning. Resultatet av undersökningen har analyserats och sammanställts i denna utvärderingsrapport, tillsammans med rekommendationer och slutsatser.

Haninge kommun är en av många samhällsaktörer som blivit berörda av pandemin där kommunens verksamheter och ledning arbetat intensivt med att hantera konsekvenserna av covid-19. Speciellt har arbetet inom SÄF varit starkt påverkat, med anledning av ansvaret för kommunens äldre- och omsorgsverksamheter. SÄF har kunnat upprätthålla sina kärnupdrag, trots att konsekvenserna av den pågående pandemin påverkat vård- och omsorgsverksamheterna i mycket hög grad.

Den samlade bedömningen är att SÄF varit proaktiva i sin hantering, genom att förvaltningsledningen redan i mars tillsatte sin krisledning, både för att kunna hantera informationsflödet och snabbt komma till beslut i frågor som krävde en brådskande hantering. I krisledningen finns det fördefinierade roller och mandat, men i den tillsatta stabsgruppen har beslutsgången inte varit tillräckligt tydlig, med vem som haft mandat att fatta vissa beslut för samtliga berörda. Krisledningen har också varit proaktiva i sin beslutsprocess, där framträdande har varit deras arbetssätt att säkerställa nödvändigt prioriteringar för arbetet och en starkt bidragande faktor varit den kompetens och engagemang som funnits hos flera nyckelpersoner i förvaltningen. Arbetsbelastningen har i vissa skeden varit mycket hög och påfrestande för både omsorgspersonal och chefer. Förvaltningen har på ett föredömligt sätt varit förutseende med tidig överanställning för att säkra personaltillgången. Det har dock förkommit vissa utmaningar med friställd personal i relation till nödvändig nedstängning av dagverksamheter och träffpunkter.

SÄF har utifrån sin roll och uppdrag tagit stort ansvar i hanteringen av denna händelse och i flera avseenden gjort sitt yttersta för att hantera konsekvenserna av covid-19. Samverkan mellan SÄF, övriga förvaltningar, berörda nämnder och externa aktörer har i stort fungerat bra, med i huvudsak en tydlig inriktning och kontinuerliga samordningsmöten. Kommunikationen internt inom SÄF har fungerat tillfredsställande, medan det övergripande kommunikationsarbetet mellan SÄF och kommunikationsavdelningen inte har fungerat särskilt bra. Detta beror i huvudsak på ansvar och mandat.

Det som SÄF behöver förbättra är framför delar inom områdena struktur/organisation och kommunikation. SÄF har upprätthållit en mycket bra kontinuerlig bevakning av utvecklingen, men kommunikationen mellan SÄF:s förvaltningsnivå och de som arbetar i omsorgsverksamheterna i vissa avseenden har varit bristfällig. Information om hanteringen har inte nåtts ändå ut i linjen.

2 INLEDNING

2.1 BAKGRUND

Att utbrottet av covid-19, som startade i den kinesiska staden Wuhan i december 2019, skulle utveckla sig till en global pandemi var det få i världen som kunde förutspå. I Sverige bekräftades det första fallet i Jönköping den 31 januari 2020, i Stockholms län rapporterades det första fallet den 27 februari och den 11 mars rapporterades det första svenska dödsfallet i Stockholm, samtidigt som WHO (World Health Organization) deklarerade att covid-19 var en pandemi. Efter det har ett stort antal människor världen över både insjuknat och avlidit i covid-19. Spridningen av coronaviruset är den största samhällskrisen i vår tid och medför omfattande konsekvenser för samhället, inte minst ekonomiskt.

Haninge kommun är en av många samhällsaktörer som blivit berörda av pandemin, där kommunens verksamheter och ledning arbetat intensivt med att hantera konsekvenserna av utbrottet. En av de förvaltningar som varit mest berörd av den pågående pandemin är SÄF.

2.2 UPPDRAGET

Combitech AB har fått i uppdrag att genomföra en utvärdering avseende SÄF:s ledningsinsatser kopplat till de konsekvenser som den pågående pandemin medfört under tidsperioden 1 februari 2020 fram till och med 31 januari 2021. Rapporten har ett övergripande perspektiv, men med fokus på enskilda segment kopplat till förvaltningens krisledningsarbete.

2.3 SYFTE

Det övergripande syftet med utvärderingen är:

- att utvärdera om SÄF:s krisledningsinsatser har varit effektiva, ändamålsenliga och resurseffektiva, samt
- att dra lärdomar och tillvarata erfarenheter från händelsen.

2.4 MÅL

Målet är att SÄF ska få ett underlag som bidrar till implementering av lärdomar och förslag på åtgärder för att fortsatt utveckling av förvaltningens krisberedskapsförmåga.

2.5 AVGRÄNSNINGAR

SÄF:s arbete med hanteringen av coronapandemin tangerar fler områden än vad som omfattas i den här rapporten. I lag (2006:544) regleras både kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Utvärderingen omfattar ingen värdering av regionens arbete eller deras ansvar kopplat till hanteringen av coronapandemin. Det betyder att utvärderingen inte omfattar en bedömning/analys av vare sig arbetet med provtagningen eller av antalet avlidna vid kommunens vård- och äldreboenden. Utvärderingen omfattar inte heller det pågående vaccinationsarbetet.

2.6 METOD OCH UPPLÄGG

Uppdraget har genomförts dels som en skrivbordsstudie av det material som producerats under hanteringen av covid-19 som mötesprotokoll, minnesanteckningar, beslutslogg, åtgärdslistor, planer med mera, dels av en intervjuundersökning. Den empiriska undersökningen genomfördes med kvalitativ metod genom djupintervjuer per telefon. Resultatet av undersökningen har analyserats och sammanställts i denna rapport, där slutsatser och rekommendationer har formulerats baserat på undersökningens resultat.

2.6.1 Intervjuundersökningen

Intervjuerna genomfördes med utgångspunkt från ett framtaget frågeunderlag, där följdfrågor ställdes beroende på respondenternas svar. Totalt har 39 representanter för Haninge kommun blivit intervjuade under februari och mars månad 2021. Intervjuerna har i efterhand sammanställts och i denna process har också svaren avidentifierats i syfte att ta bort spårbarheten kopplat till enskilda personers svar.

3 OM CORONAPANDEMIN

Konsekvenserna av pandemin är och har varit mycket påfrestande på vårt samhälle. Den har krävt olika rekommendationer och åtgärder för att minska den pågående smittspridningen, som inneburit olika begränsningar i vårt dagliga liv. Nedanstående tabell sammanfattar ett antal viktiga svenska beslut som i hög grad påverkat hanteringen på kommunal nivå parallellt med några av de övergripande beslut som SÄF tog under samma period.

2020	Övergripande svenska beslut och händelser	Beslut från SÄF
31 januari	Första bekräftade fallet av covid-19 i Sverige (Jönköping).	
1 februari	Regeringen klassar covid-19 som en allmänfarlig sjukdom.	
27 februari	Första bekräftade fallet av covid-19 i Stockholms län.	
11 mars	Första svenska dödsfallet kopplat till covid-19. Folksamlingar med över 500 deltagare förbjuds. Karensdagen avskaffas. Sjukskrivning utan läkarintyg förlängs från 7 till 14 dagar.	SÄF:s krisledning aktiveras.
12 mars		Besöksförbud på äldreboenden. Kontinuitetsplan fastställs.
14 mars	UD avråder från alla icke nödvändiga utlandsresor. Region Stockholm beslutade att personer med misstänkt eller konstaterad covid-19-smitta skulle stanna kvar och vårdas på särskilda boenden, om de inte hade symtom som krävde sjukhusvård. Särskilda provtagningsenheter upprättades för att provta de boende med symtom på särskilda boenden.	
16 mars	Personer över 70 år uppmanas stanna hemma, men kan ta promenader utomhus. I	

		Stockholm rekommenderas anställda att arbeta hemma.	
17 mars		Inresor från icke EU-medborgare stoppas. Undantag från svenskar och EU/EES-länder.	Det första fallet av bekräftad covid-19 på vård- och omsorgsboende i Haninge.
18 mars		Distansundervisning rekommenderas för gymnasium och högskolor.	
19 mars		Resor inom Sverige avråds. Ny lag ger regeringen möjlighet att stänga skolor och förskolor.	
24 mars		Restauranger och barer tillåts endast bordsservering.	Stabsgruppen tillsätts.
27 mars		Folksamlingar med över 50 personer förbjuds.	
30 mars		Nationellt besöksförbud på äldreboenden.	
31 mars			Dagverksamheterna och träffpunkterna inom äldreomsorgen stängs.
7 april		Nytt system för stöd vid korttidsarbete.	
14 april		Nya regler för korttidsarbete. Permitteringsgraden ökas till 80 procent.	
17 april		Antalet tester för covid-19 ska utökas kraftigt, meddelar regeringen. Mellan 50 000 till 100 000 tester ska tas per vecka. Folkhälsomyndighetens prioritering att patienter på sjukhus, människor som tillhör riskgrupp och boende inom omsorg ska testas i första hand.	
20 april			Tillförordnande om tf. biträdande förvaltningsdirektör.
28 april			En särskild korttidsavledning för covid-19 öppnades på Hagagården.
8 maj		Det är en bra bit kvar till regeringens mål om 100 000 coronatester i veckan. Förra veckan analyserades 29 000 prover om pågående virusinfektion. Testkoordinator tillsätts för driva på arbetet.	
10 maj		Folkhälsomyndigheten har börjat titta på om rekommendationerna för äldre med anledning av det nya coronaviruset kan ändras och bli mera differentierade.	
29 maj		Regeringen meddelar att gymnasiet, vuxenutbildningen och högskolor tillåts återgå till normal undervisning på plats i skolornas lokaler från den 15 juni.	
1 juni			Beslut om att stödja regionens beslut om testning av covid-19.
30 juni			Beslut om höjd skyddsutrustning med munskydd och munskydd i samband med arbete med smittade.
1 juli		En tillfällig lagändring gör att kommunerna kan stänga restauranger som inte följer Folkhälsomyndighetens rekommendationer med anledning av covid-19.	
16 juli			Säkra tillgång till skyddsutrustning.
20 juli			Beslut om att återanvända visir.

4 SÄF:S UPPGIFT, ROLL OCH ANSVAR

SÄF ansvarar för individ- och familjeomsorg samt stöd och service till personer med funktionsnedsättning och för omsorg och stöd i olika former till kommuninvånare, över 65 år. Förvaltningen ansvarar dessutom för familjerättsfrågor, arbetsmarknadsfrågor och flyktingmottagande.

4.1 PLANER OCH RUTINER

4.1.1 Övergripande planer och rutiner

Det finns två övergripande planer inom Haninge kommun som styr arbetet med krishantering även på förvaltningsnivå. Den första är den centrala krisledningsplan som har till syfte att klargöra hur nämnder och bolag ska organiseras, och ledningsarbete bedrivs, för att en nödvändig krisledning ska kunna uppnås vid en samhällsstörning, kris, extraordinär händelse samt vid höjd beredskap. Planen poängterar vikten av att kommunens organisation så långt som det är möjligt ska följa den ordinarie linjeverksamheten och hantera det inträffade med vardagliga rutiner och resurser, eftersom ansvaret inte flyttas vid en kris eller extraordinär händelse. Haninge kommun tillämpar principerna *Ansvarsprincipen, Närhetsprincipen och Likhetsprincipen*.

Enligt den centrala krisledningsplanen¹ har varje förvaltnings- och bolagsledning ansvar för att vara tillgänglig för och stödja drabbad verksamhet i att hantera uppkommen kris eller vid extraordinär händelse inom ramen för förvaltningens åtaganden. Förvaltningsdirektör har också ansvar för att samverka internt och externt inleds med nödvändiga funktioner/aktörer samt informera kommundirektör om händelsen medför konsekvenser för den egna verksamheten. Beskrivning av den förvaltningsspecifika krisledningsplanen ska i sin utformning följa samma struktur som den centrala krisledningsplanen.

Den andra planen är Haninge kommuns beredskapsplan inför pandemisk influensa. Planen är framtagen på rekommendation av Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och har som syfte att utgöra en vägledning för kommunens verksamheter i en pandemisk olika skeenden.

4.1.2 Förvaltningsspecifika planer och rutiner

SÄF har tagit fram en förvaltningsspecifik krisplan för förvaltningsledningen. Syftet med krishanteringsplanen är den ska utgöra ett stöd för att krisledningen på ett systematiskt och effektivt sätt ska kunna hantera en oönskad händelse som inte kan hanteras inom ramen av den ordinarie verksamheten.

¹ Central krisledningsplan för extraordinär händelse, annan oönskad händelse och höjd beredskap 2019–2022.

4.2 ATT LEDA TILL VARDAGS I FÖRHÅLLANDE I KRIS

4.2.1 Definition av viktiga nyckelbegrepp

Ordet kris kommer från grekiskans *krisis* och betyder avgörande vändning eller plötslig förändring. En kris hotar grundläggande värden som exempelvis vår hälsa, omfattande skador med farligt gods eller elförsörjningen. Begreppet ”extraordinär händelse” avses i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommun eller en region. Termen samhällsstörning innefattar också extraordinära händelser.

4.2.2 Skillnaden mellan att leda under normala förhållanden i förhållande till kris

Varje enskild nämnd i en kommun ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de övergripande mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden har också ansvar för att ”bryta ner” de övergripande målen till det egna ansvarsområdet. Det finns en tydlig delegationsordning, där varje nämnd själv, inom de ramar som kommunallagen anger, vilka ärenden som ska delegeras och vem som ska ha rätt att fatta beslut på nämndens vägnar. Varje ansvarig förvaltningschef har uppdraget att genomföra de förtroendevalda politikernas uppsatta mål med så pass bra kvalitet som möjligt. Att leda under normala förhållanden handlar mycket om att ha ansvar för att planera, leda och samordna förvaltningens arbete och uppdrag, dvs. utifrån en långsiktig strategi nå uppsatta mål och säkerställa tillgång till rätt resurser. Arbetet bygger på en förutbestämd ordning och struktur, med längre beslutsgångar för att kunna upprätthålla transparens i kommunens verksamhet. Varje verksamhet bygger sin egen kultur och utifrån sina förutsättningar och i samverkan med medarbetare uppnå en samsyn kring arbetet.

Kommunen har naturligtvis samma ansvar och uppdrag under normala förhållanden, som vid en kris, men den stora skillnaden är att olyckor och kriser ofta ställer högre krav på ledning och hantering, mycket på grund av att konsekvenserna av den händelse som ska hanteras är så pass allvarliga och omfattande att de ordinarie resurserna i linjen inte räcker till, samt att det ofta råder tidspress. En krishantering kräver därför ofta någon form av stöd. Detta stöd kan utgöras av en s.k. särskild organisation (stab) för att exempelvis säkerställa snabba beslutsvägar, att nödvändiga resurser finns tillgängliga och säkerställa behovet av samordning. En stab är en samlad ledning som inom ramen för en större organisation har uppdrag att stödja en beslutsfattare. Staben arbetar metodiskt, planerar, tar fram underlag och fattar beslut för arbetet. Den ser också till att fattade beslut omsätts till verksamhet och ansvarar för uppföljningen av verkställda beslut. Staben är hierarkisk, och där det finns en uttalad beslutsfattare med mandat och befogenheter i den egna organisationen. Det finns på förhand fördefinierade roller, med tydliga mandat, delegationsnivå samt vilka uppgifter som varje funktion ansvarar för. Att leda i kris innebär därför andra prioriteringar än det som krävs under normala förhållanden, mycket på grund av att förutsättningarna ser annorlunda ut. Det kan vara svårt att veta omfattningen av händelsen, och hur den kommer att utvecklas är svårt att förutse. Det är svårt att planera på längre sikt och många av besluten kan komma att behöva ske på ”daily basis”, korta beslutsvägar, utifrån hård tidspress och otillräckliga beslutsunderlag. Planeringen av arbetet behöver dock ske både på kort och på lite längre sikt, för att det ska finnas en beredskap i att både kunna hantera oförutsedda händelser som kräver hårda prioriteringar samt olika omfall, vilket innebär att krisledningen vid sidan av huvudplanen behöver ha tillgång till olika beredskapsplaner som kan

aktiveras beroende på hur händelsen utvecklar sig. Målet med krishanteringens behöver vara konkreta och enkla och utgå från vad som man vill uppnå med krishanteringens.

5 SÄF:S HANTERING AV HÄNDELSEN

5.1 FÖRVALTNINGENS LEDNINGSTRUKTUR

5.1.1 Krisledning

Enligt förvaltningens ”Krisplan för social- och äldreförvaltningens ledningsgrupp” ska krisledningen träda i funktion vid akuta svåra eller extraordinära händelser som inte kan hanteras i den ordinarie verksamheten. Krisledningens uppgift är att fördela arbetsuppgifter och leda arbetet genom händelsen. Sammansättningen i krisledningsgruppen ska anpassas efter krisens art, vilket kan innebära samverkan med både interna och externa resurser. För att säkerställa att krisledningen har mandat att fatta beslut bör den initialt bestå av följande befattningar; en krisledare, ett samverkansbiträde, ett informationsbiträde samt en sekreterare. Det är förvaltningsdirektören som har ansvaret för att aktivera krisledningen.

Under hanteringen av coronapandemin har SÄF:s krisledning bestått av förvaltningsdirektör, tf. biträdande förvaltningsdirektör, samtliga avdelningschefer, kommunikator, HR-representant, sekreterare, förvaltningsjurist samt förändringsledare. Vissa funktioner har adjungerats till krisledningen vid behov, där de båda medicinskt ansvariga sjuksköterskorna och ansvariga för skyddsutrustning deltagit i vissa krisledningsmöten. SÄF:s krisledning aktiverades med anledning av pandemin den 11 mars 2020. Initialt träffades krisledningen två gånger i veckan, men som senare under hanteringen glesades mötena ut.

I flera av intervjuerna framkommer det att det har varit en tydligt organiserad stab, med tydligt ansvar och befogenheter under den tid som hanteringen av pandemin har pågått. Arbetet har generellt upplevts vara väl strukturerat, där förvaltningsdirektören kommunicerade till chefer och övriga medarbetare tidpunkten för krisledningens aktivering, och betydelsen av detta. Intervjupersonerna har i huvudsak förstått strukturen för krisledningen och varför den aktiverades. Dokumentationen har kontinuerligt publicerats i en av förvaltningens Teams-kanaler.

I krisplanen finns det en checklista för ”Krisledningens första möte”. Där uttryckts det att mål, inriktning och beslut om åtgärder ska tas fram. Vad som är det övergripande målet, vad som ska uppnås, på kort och lång sikt. Målet med krisledningens arbete fastställdes till vara att *upprätthålla verksamheten och klara personalförsörjningen*, dvs att upprätthålla nivån och kvalitén i de verksamheter som kommunen i normalläget har ett ansvar för.

Analys

Utvärderaren har gjort en genomgång av den dokumentation som finns tillgänglig i Teams. Mycket information kring hanteringen finns publicerad, även om dokumentationen inte är fullständig. Strukturen kan förbättras och bli mer tydlig och logisk, för att lättare kunna följa informationsflödet. Vissa beslut saknas och länkar fungerar inte överallt. Det är fullt förståeligt att det kan vara svårt att i alla lägen hinna med att all dokumentation under ”brinnande kris”, men att det finns en tydlig dokumentation är ett kommunalt krav och bör prioriteras fullt ut. Inte

bara för att det ska finnas en transparens, utan också för att det ska finnas en spårbarhet under en längre tid.

Målet med krishantering är för 'tunt' och inte tillräckligt tydligt, eftersom arbetet 'på golvet' i praktiken har handlat om att reducera smittspridningen och så långt möjligt försöka skydda de äldre, samt att följa beslutade rutiner och riktlinjer. Det framgår inte heller vad som ska uppnås, på kort och lång sikt. För att uppnå en effektiv krishantering är det viktigt att det finns ett tydligt, definierat mål med arbetet, där det framgår vad personalen ska jobba mot. Därför är en stark rekommendation att bryta ner målet i konkreta åtgärder och koppla det mot de skyddsvärden som verksamheten ska upprätthålla, dvs. i det här fallet människors liv och hälsa. Flera av de intervjuade har också uttryckt att de inte kände till det övergripande målet, men de har likaväl arbetat med att upprätthålla kvalitén i äldreomsorgen, säkra personalförsörjningen, minska smittan så långt möjligt och skydda de äldre.

Prioritering är ett av de områden som kopplar till målet. Under en krishantering måste en verksamhet göra sina prioriteringar för att resurserna ska räcka till, och det är naturligt att delar i den vardagliga verksamheten i viss mån får stå tillbaka till förmån för andra mera prioriterade verksamheter. I intervjuerna framkommer att de prioriteringar som gjordes i stort haft sin bäring till krisledningens mål. Ett exempel är att det gjordes en prioriteringsordning av vilka verksamheter som absolut inte kunde stängas, och vilka som gick att stänga. Vid nedstängningen av dagverksamheter och träffpunkterna omfördelades delar av personalen till hemtjänsten. Ett annat exempel är övergången från fysiska möten till att hålla möten på distans. Vissa delar fick under våren 2020 prioriteras ner, men har under hösten kunnat återupptagits igen. De prioriteringar som gjordes var bra, men med ett mera konkret mål hade kopplingen mellan beslut och prioritering blivit tydligare.

Det handlar i mångt och mycket om att ha ett förhållningssätt som utgår från samhällets skyddsvärden och att se sin egen hantering som en del av en helhet. Att väga prioritera när de samlade resurser inte räcker till. Vid en prioritering är det därför viktigt att kunna väga olika skyddsvärda intressen mot varandra och prioritera det som bäst tillgodoser helheten. Förvaltningsdirektörens uppdrag var att se till att SÄF nyttjade resurserna på rätt sätt för att klara uppdraget med pandemin, att kraftsamla kring den uppgiften, att rätt insatser gjordes och i den mån det behövdes samordnades med de andra förvaltningarna i kommunen och med övriga kommuner, vilket de intervjuade uttrycker att förvaltningsdirektören väl klarat av.

5.1.2 Stabsgruppen

Förvaltningsdirektören fattade beslut om att inrätta en stabsgrupp som vederbörande initialt ledde. Senare överlät förvaltningsdirektören ledningsansvaret för stabsgruppen till avdelningschefen för individ- och familjeomsorgen. Samtidigt tillförordnade förvaltningsdirektören samma avdelningschef som tf. biträdande förvaltningschef, dock utan beslutsmandat. Förvaltningsdirektören återgick då till sina vanliga uppgifter med att leda kommunförvaltningens ordinarie ansvar och uppgifter, för att dessa inte skulle bli lidande under pandemin, men behöll sitt mandat att formellt ta beslut för stabsgruppen i samråd med biträdande förvaltningsdirektör.

Beslutet om att tillsätta en tillförordnad och tillfällig biträdande förvaltningsdirektör fattades den 20 april 2020. Uppdraget till denne var att stötta förvaltningsdirektören i hanteringsarbetet och vara ansvarig för stabsgruppens arbete. Den tillförordnade förvaltningsdirektören påbörjade sitt

uppdrag samma dag som förordnandet och ansvarade initialt för att leda krisledningens möten, med avsikten att utgöra ett stöd till förvaltningsdirektören.

I stabsgruppen ingår följande funktioner: Tf. biträdande förvaltningsdirektör, MAS, representanter för områdena skyddsutrustning, bemanning, kommunikatör, representant från fokusgruppen Corona samt sekreterare. Uppdraget för stabsgruppen har framför allt varit att på uppdrag från krisledningen bereda/ta fram underlag och förslag till beslut. Stabsgruppen tillsattes av förvaltningsdirektören den 24 mars 2020.

Stabsgruppen har, sedan den tillsattes, genomfört regelbundna möten, där biträdande förvaltningsdirektör haft ansvaret för ledningen. Stabsgruppen har också arbetat med frågor som hänvisats dit av krisledningen för närmare diskussion, utredning eller undersökning. Vad gäller detta har stabsgruppen berett frågor för beslut i krisledningen. Exempel på några av de frågor som stabsgruppen beredde och som krisledningen tog beslut om var avrådan till besök på äldreboendena, förstärkt skyddsutrustning, att omfördela platser på korttidsboende till 'covidplatser' samt att inrätta ett 'covid-specialteam' i hemtjänsten. Den medicinskt ansvariga sjuksköterskan har varit delaktig i hela beredningsarbetet, och kommit med avgörande inspel.

Rollen som biträdande förvaltningsdirektör, innebär att leda det operativa krisarbetet inom SÄF och innehåller följande uppgifter. Skapa förutsättningar för att uppgiftsfördelningen/olika funktioner och fördelat ansvar är tydligt. Se till att krisledningens möten består av rätt deltagare och funktioner och att åtgärder genomförs i tillräcklig omfattning. Andra uppgifter är enskilda avstämningar med funktionerna, säkerställa att rätt åtgärder genomförs i förhållande till händelsens utveckling och ta fram en plan för en oväntad händelseutveckling. Utöver detta innebär rollen också att upprätta en uthållighetsplan för krisledningen (avlösning, upprätta arbetspass, vila mm), bedöma behovet av egen avlösning i biträdandefunktionen och vid behov ersätta förvaltningsdirektören i kommunens krisledning eller andra möten som är kopplade till SÄFs krisarbete. Det kan till exempel vara informationsmöten med politisk ledning eller med fackliga representanter eller samverka med andra vårdgivare. Uppdragsbeskrivning för biträdande förvaltningsdirektör togs fram och förmedlades av förvaltningsdirektören.

Analys

Några av medarbetarna har uttryckt att det varit oklart vilken roll och mandat som den biträdande förvaltningsdirektören skulle ha. Det har bitvis upplevts att det under hanteringen pågått ett dubbelarbete, som grundat sig i att den biträdande förvaltningsdirektören inte haft något formellt beslutsmandat. Den biträdande förvaltningsdirektören har dock ansvarat för själva ledningen av stabsgruppen, något som intervjupersonerna uttrycker ska ha lett till onödiga förseningar i beslutsfattandet, eftersom ordinarie förvaltningsdirektör behövt tagit de formella besluten.

Även om beslutanderätten enbart ska ligga hos förvaltningsdirektören måste detta dokumenteras, dvs. vem och vilken funktion som har formellt beslutsmandat och vem som är ersättare. Detta behöver också kommuniceras ut till övriga medarbetare. Det finns annars en risk för onödigt gnissel och missförstånd, vilket lätt kan avväjas. Som det fungerat har den biträdande förvaltningsdirektören i stort sett fungerat som ett stöd till den ordinarie förvaltningsdirektören och har hela tiden behövt stämma av. Men precis som under normala förhållanden behöver även beslutanderätten för de olika funktionerna klargöras i förvaltningens krisorganisation, dvs. krisledning och stabsgrupp. För att ytterligare förtydliga SÄF:s krisorganisation är det också bra

om stabsgruppen läggs till som en del av förvaltningens krisorganisation i krisplanen, samt att varje funktion tilldelas en tydlig roll och mandat.

Rekommendationer

- Bryt ner målet med krishantering i konkreta åtgärder, där det tydligt framgår vad personalen ska jobba mot, samt att säkerställa att all berörd personal är medveten om vilka mål som gäller för hantering av händelsen.
 - Exempel: Minska smittspridning så långt som det är möjligt för att minimera antalet sjuka och avlidna. Säkerställ att informationen om krishantering når samtliga anställda. Se till att skyddsutrustning används av samtliga omsorgsverksamheter osv.
- Dokumentera i SÄF:s krisplan beslutanderätten för de olika funktionerna i förvaltningens krisorganisation, dvs. vilken funktion som beslutanderätten delegeras till vid förvaltningsdirektörens frånvaro och om det finns några specifika funktioner som skulle kräva visst beslutsmandat under själva krishantering.
- Lägg till stabsgruppen i förvaltningens krisplan, i som en del av förvaltningens egen krisorganisation.
- Tilldela varje funktion i krisplanen en tydlig roll och mandat, samt att kommunicera detta internt till samtliga anställda inom förvaltningen.
- Utse en person i krisledningen som ansvarar för dokumentationen på Teams för att säkerställa struktur och innehåll.

5.2 BESLUT OCH VIDTAGNA ÅTGÄRDER

En stor del av ett krishanteringsarbete handlar om att fatta beslut. Ofta behöver beslut fattas på osäkra grunder under stor tidspress. I det här fallet har SÄF:s krisledning varit aktiverad parallellt med kommunens centrala krisledning. I den centrala krisledningen har SÄF:s förvaltningsdirektör deltagit, både för att återrapportera från SÄF:s arbete, och som en del i det övergripande beslutsfattandet.

Kommunens krisledningsnämnd har under den här händelsen inte varit aktiverad, eftersom det under hela perioden funnits en förmåga att fatta beslut inom de både nämnderna och att arbetet inom tjänstemannanivån fungerat fullt ut. Beslutsfattandet har följt gängse delegationsordning, dvs. de beslut som förvaltningsdirektören har fattat har varit delegerade av respektive nämnd. De sakfrågor som inte varit delegerade eller där vissa frågor krävt brådskande beslut har respektive nämnd fattat beslut om.

Alldeles innan pandemin hade Haninge kommun genomgått en omorganisation. Tidigare var SÄF tidigare två skilda förvaltningar. Från den 1 januari 2020 slogs dessa två förvaltningar samman till en gemensam förvaltning. Den nya förvaltningen måste efter det förhålla sig till båda nämnderna, dvs. socialnämnden och äldre- och vårdnämnden som kvarstår som två skilda nämnder. Kommunen var därmed när pandemin bröt ut, dessutom mitt i en fas där den nya organisationen skulle börja fungera, vilket för många medarbetare innebar en extra stor belastning.

Under pandemin har nämnderna i högre utsträckning än normalt varit involverade i verksamhetsfrågor. Hanteringen av pandemin har påverkat verksamheten, vilket medfört en viss

beslutshantering från nämnderna. Exempelvis tog ordföranden för äldrenämnden beslut om avrådan att inte besöka äldreboenden, vilket både var ett ordförande- och ett nämndbeslut. Ett annat beslut var att stöd genom hemtjänst upphör vid tillfällig vistelse av människor som var mantalsskrivna i andra kommuner. Ordförande för socialnämnden har fattat ett 10-tal beslut kopplat till pandemin, bland andra beslut om stängning av daglig verksamhet, och att stänga vissa arbetsmarknadsverksamheter, som Fyndet (en secondhandaffär) och Snickeri och Bygg. Beslut togs av ordförandena fram till nästkommande nämnd.

Stängningen av den dagliga verksamheten medförde att den istället bedrevs på boendena. ”Hemmalösningen” har fungerat väldigt bra. Flera av brukarna tyckte det var en fördel att slippa åka iväg tidigt på morgonen med taxi. Särskilda boenden har väl anpassat sig efter rådande förutsättningar, och skapat aktiviteter tillsammans med brukarnas önskan. Några exempel är konstverkstad, trädgårdsskötsel och utevistelse i naturen.

SÄF:s krisledning har kontinuerligt fattat adekvata beslut² och genomfört en snabb implementering av fattade beslut. Som stöd för sin beslutshantering har SÄF tagit fram en process för hantering av misstänkt och konstaterad smitta på vård- och omsorgsboenden³. Det är en process som bygger på de förutsättningar som finns i Socialtjänstlagen, Socialstyrelsens föreskrifter, samt Folkhälsomyndighetens rekommendationer när det smittskydd och hantering av smitta. Denna process ligger till grund för de beslut som SÄF tagit under hanteringen av coronapandemin. Krisledningen har också tillsammans med berörda verksamheter regelbundet tagit fram risk- och konsekvensanalyser utifrån en förändrad lägesbild, vilket också bidragit till att förvaltningen tidigt kunde identifiera frågor som behövde olika åtgärdsbeslut.

Ett tydligt exempel är att SÄF redan den 12 mars 2020 fattade beslut om besöksstopp vid kommunens äldreboenden. Undantag från besöksförbudet beviljades av verksamhetscheferna när det fanns särskilda skäl, exempelvis när en kund befann sig i livets slutskede. Motsvarande beslut om besöksstopp gällande landets äldreboenden kom från regeringen först den 30 mars. Socialnämnden fattade också beslut om nedstängning av vissa dagverksamheter från och med 14 mars 2020, samt nedstängning av mötesplatserna den 19 mars 2020. I början var det besöksförbud över hela landet, men lite längre fram ändrades lagstiftningen vilket innebär att kommunen inte kunde ta beslut om besöksförbud, utan att det istället skulle vara avrådan från besök. Ordförande för äldrenämnden tog beslut om avrådan att inte besöka äldreboenden, vilket gjordes när lagstiftningen var på plats. Om förvaltningen skulle förordat besöksförbud hade en specifik ansökan till Folkhälsomyndigheten krävts. Beslutet om avrådan var både ett ordförande- och ett nämndbeslut.

Ett annat exempel är att förvaltningen redan i april regelbundet började genomföra antikroppstester för kommunens medarbetare. Syftet med den ökade provtagningen av personalen var att kunna identifiera personer som bar smitta utan symtom och därmed minska smittspridningen.

Ett tredje exempel är användningen av skyddsutrustning i kommunens omsorgsverksamheter. SÄF:s krisledning var tydlig med att hygienföreskrifterna var regel, och skulle gälla för samtliga omsorgsverksamheter inom kommunen. Några intervjupersoner lyfter upp att detta var ett

² De beslut som nämns i rapporten, men som inte återges med beslutsdatum har inte kunnat verifieras mot SÄF:s beslutslogg kopplat till händelsen

³ Process för hantering av misstänkt och konstaterad smitta på vård- och omsorgsboenden, 2020-10-07

grundläggande mycket bra beslut som fick ett snabbt, tidigt och tydligt genomslag hos personalen, där exempelvis detta beslut fick personal vid LSS-boenden att börja använda skyddsutrustning, vilket de inte hade gjort tidigare. Men de besöksrutiner och förstärka hygienrutiner med visir och munskydd som senare har införts för att minska smittspridningen är inget som används i ett normalläge. Inför framtiden behöver därför ett ställningstagande göras för vilka kriterier som ska gälla för att dessa rutiner ska aktiveras.

MAS har haft en central roll och som medicinskt ansvarig och där de intervjuade har framfört att hon med stor skicklighet i sitt yrke och lång erfarenhet kunnat bedöma de delar som varit viktigast att prioritera ur ett medicinskt perspektiv. MAS har utgjort ett stort stöd till verksamheterna, som efterfrågat mer kunskap och information kopplat till hanteringen av pandemin. MAS har också tagit fram rutiner och riktlinjer för omsorgsverksamheterna, samt spridit relevant information till verksamhetschefer och övrig legitimerad personal. Exempel på beslut fattade av MAS var om att höja nivån avseende skyddsutrustning, medverka i olika studier, användning av antigenester, rådgjorde i beslutet om att tillfälligtvis stänga olika verksamheter, omfördela platser på korttidsboende till covidplatser, inrätta covid specialteam i hemtjänst med flera.

En av de mest grundläggande och viktiga beslutet kopplat till bemanningsfrågan, var om att överanställa personal. En del av grunden till detta beslut är den kontinuitetsplan som SÄF:s krisledning tog fram för personalförsörjning. Som tidigare nämnts, gjordes en prioritering avseende vilka verksamheter som inte kunde stängas. Stabsgruppen tog fram ett förslag, som förvaltningsdirektören fattade beslut om. Förvaltningen var även i denna fråga tidig med ett beslut, eftersom det blev 'skarpt läge' i februari/mars och den allmänna visstidsanställningen (AVA) började gälla i april.

Implementeringen av fattade beslut uppges ha fungerat bra eftersom det fanns ett gott och nära samarbete mellan både verksamhetschefer, avdelningschefer och stabsgruppen. Beslutade rutiner och riktlinjer har snabbt förmedlats ut till omsorgsverksamheterna, och medicinskt ansvarig personal har säkerställt att omsorgspersonalen kunnat arbeta utifrån dem.

En del frågor har SÄF inte haft mandat att fatta beslut om. Ett sådant exempel är vilken typ av skyddsutrustning som förvaltningen skulle använda sig av, där direktiven framför allt kom från Folkhälsomyndigheten och regionen. Detta medförde att det tog relativt lång tid innan förvaltningen fick rätt skyddsutrustning och den stora mängd av skyddsutrustning som krävdes för arbetet. De första nationella riktlinjerna kring höjd nivå på skyddsutrustning som kom gällde visir och munskydd. I Haninge kommun var det den centrala krisledningen som tog detta beslut om höjd skyddsutrustning och inte MAS.

Det identifierades tidigt i hanteringen att kunskaper i basala hygienrutiner och användning av skyddsutrustning behövde stärkas. Sjuksköterskor som leder omvårdnadsarbetet på boendena utbildade och ökade handledningen av omsorgspersonalen i de praktiska momenten, för att säkerställa att all omsorgspersonal skulle göra likadant. Parallellt har avdelningscheferna träffat personalen i större grupper för att säkerställa att alla verksamheter använder sig av skyddsutrustning på samma sätt, följer och förstår rutiner och riktlinjer, ett arbetssätt för att minska ryktesspridning och jobba nära.

En allmän uppfattning bland de intervjuade är att beslutet om distansarbete kom sent och att det länge var oklart om det skulle införas eller inte. Intervjupersonernas samlade bedömning är att distansarbete på tjänstemannasidan borde fattats tidigare än det gjordes.

Analys

Det är tydligt att krisledningen fattat ett antal relevanta och snabba beslut, kopplat till hanteringen av pandemin. Dessa beslut har primärt rört omsorgsverksamheterna och fått stort genomslag när det gäller personalens agerande i omsorgen av kommunens kunder, för att i så hög grad som möjligt minska smittspridningen. Det har på många håll varit en tuff utmaning. Det är inte i alla lägen det är en fördel med snabba beslut, eftersom det finns en risk för att de tas på felaktiga grunder. Men i det här fallet har det varit en absolut styrka att både kunna och våga göra det i en situation när det inte finns ett klart facit och ”man får laga efter läge”.

Flera av de övergripande kommunledningsbesluten som tillgång till skyddsutrustning och distansarbete är frågor som SÄF primärt inte har mandat att fatta beslut kring, men som i hög utsträckning påverkat deras arbete. Det är viktigt att det finns en ömsesidig förståelse, både från kommunledning och från förvaltning, när det gäller vilka följder vissa beslut får och att det sker en kontinuerlig dialog för att undvika fördröjning och missförstånd i hanteringen. För att fortsättningsvis eller i andra krishanteringssammanhang undvika en liknande situation – om det inte redan är gjort – lyfta upp de konsekvenser som SÄF drabbats av, och därigenom försöka lösa upp knutar och identifiera konkreta åtgärder.

Eftersom pandemin medfört tillfälligt ändrade arbetssätt gällande omsorgspersonalen är det viktigt att inför framtida händelser ta fram en rutin för aktivering av förstärkt skyddsutrustning. Nu när vaccinationsarbetet är i full gång ser många början på slutet av pandemin, vilket kanske får oss att slappna av en aning. Viktigt är dock att även fortsättningsvis erbjuda utbildning i basala hygienrutiner och användande av skyddsutrustning för den personal som nyanställs eller som repetitionsutbildningar, även om dessa rutiner enbart ska gälla vid mindre sjukdomsutbrott eller pandemi.

Rekommendationer

- Återkoppla till kommunledningen vilka konsekvenser som övergripande kommunledningsbeslut, som exempelvis frågor kopplat till skyddsutrustning och distansarbete fått för SÄF:s krishantering.
- Ta fram en rutin för aktivering av förstärkt skyddsutrustning.
- Säkerställ att nyanställda också får utbildning i basala hygienrutiner och användande av skyddsutrustning.

5.3 BEMANNING, UTHÅLLIGHET OCH ARBETSMILJÖ

Trots en periodvis hög arbetsbelastning och nya arbetssätt, framkommer det att särskilda boenden har hanterat situationen med pandemin på ett mycket bra sätt utifrån de förutsättningar och resurser som de har haft. Omsorgsverksamheten har haft en god bemanning dagtid, mycket tack vare att kommunen har ett fast service- och bemanningscenter där de olika verksamheterna tilldelas medarbetare, allt efter behov, både till vardags och vid kris. Under en viss tid har personal varit knutna till vissa boenden för att förhindra smittspridning och det har funnits

möjlighet till att hyra in sjuksköterskor när den egna bemanningen inte räckt till, vilket också har skett vid ett fåtal tillfällen.

De risk- och konsekvensbedömningar och uthållighetsplaner som tagits fram, har säkerställt uthålligheten och behovet av bemanning under en längre tid. Som exempel har olika scenarion tagits fram för att kunna planera utifrån ett stort personalbortfall, med många sjuka under en lång tid. Detta arbete har medfört en tydlig verksamhetsplan som håller över tid. Ett annat exempel är det beslut som fattades den 10 mars om minimibemanning för vård- och omsorgsboendena, dvs. den lägsta bemanning vid höga sjukskrivningstal.

Den främsta orsaken till överanställningen var att kunna hantera en eventuell hög sjukfrånvaro, vilket annars hade gjort det svårt att säkerställa bemanningen inom kommunens omsorgsboenden. Överanställning av personal har skett både för särskilt boende, LSS, hemtjänst och äldreomsorgen. Detta nyttjades också under hösten 2020, framför allt för särskilt boende och hemtjänst på grund av hög frånvaro. Förutom allmänna visstidsanställningar, rekryterades även serviceassistenter, dvs. personer som kunde utföra enklare arbetsuppgifter på boendena för att avlasta ordinarie personal.

Den 31 mars stängdes dagverksamheterna och träffpunkterna inom äldreomsorgen med anledning av pandemin. Några dagar innan nedstängningen, togs beslut om att medarbetare med rätt förutsättningar tillfälligt skulle omplaceras i hemtjänsten. Det gjordes en inventering och en del av personalen inom dagverksamheterna placerades ut där, andra medarbetare till särskilda boenden. Den dagliga verksamheten LSS stängde 1 april-31 augusti, vilket gjorde personalen kunde överflyttas till boendena för funktionsnedsatta, vilket ansågs fungera bra.

Det fanns dock ingen kommunövergripande plan eller strategi för omplacering av personal, vilket medförde att det i vissa fall var svårt att omplacera medarbetare, då flera inte orkade med att jobba inom hemtjänsten. Viss personal hade inte de förutsättningar som behövts inom hemtjänst, inte minst för de fysiskt krävande arbetsuppgifterna, och som inom hemtjänsten i de flesta fall måste utföras av en person. En del av personalen ställde snabbt om för att kunna fungera i hemtjänsten, medan en del också gick sysslolösa under långa perioder.

Även om omsorgspersonalen på särskilda boenden hanterat situationen bra, har arbetsmiljön varit belastande, både fysiskt och psykiskt. Omsorgspersonalen i perioder haft mycket negativ stress i form av oro för smitta och överbelastning, och dessutom fått ställa om till att arbeta med full skyddsutrustning under hela sin arbetsdag. Situationen på kommunens äldreboenden, där flera av brukarna gick bort på kort tid, medförde en mycket tung och kännbar situation. Som stöd har all personal blivit erbjudna psykosocialt stöd av både kommunens personalhälsovård och kyrkan. Berörd personal har också varit ett fint stöd för varandra i de olika arbetsgrupperna.

Under våren var läget ansträngt med mycket övertid och helgbemanning i vissa funktioner. Den personal som arbetar ute i omsorgsverksamheterna har haft det lättare att få sin återhämtning och semester, medan det har varit svårare för chefredet. Upplevelsen i stort är att det varit tufft, men fungerat. Periodvis har också sjukskrivningstalen varit höga. Uthålligheten har fungerat bättre i vissa funktioner än andra.

Cheferna har fått övergå till ett digitalt ledarskap, vilket innebär att det utövas via distans och via digitala kanaler. Trots detta har målet varit att ha ett så närvarande ledarskap som möjligt, så att samma information kanaliseras ner genom hela verksamheten. Ett flertal chefer har också under en stor del av tiden jobbat hemifrån, och har under sin ledighet haft beredskap och jour. Den

legitimerade hälsopersonalen har inte kunnat träffa omsorgspersonalen i samma utsträckning som tidigare, utan informationen har främst förmedlats via cheferna.

Tillgången på skyddsutrustning hanterades främst av den centrala krisledningen i kommunen. I början av mars gick Region Stockholm ut med instruktioner till länets kommuner att inte beställa skyddsutrustning eftersom patienter med covid-19 skulle behandlas på sjukhusets infektionsavdelningar. De krav på skyddsutrustning som tidigare har ställts på särskilda boenden har varit endast en beredskap för att ta hand om en person med samhällsfarlig sjukdom tillfälligt tills kund transporteras till sjukhusvård. Initialt informerade regionen att så var fallet även nu.

När behovet av skyddsutrustning blev stort bildades en central arbetsgrupp inom kommunen för detta ändamål, mycket på grund av att regionen prioriterade akutsjukhusens behov först, och det dröjde innan kommunerna kunde få leveranser via regionala samordningsfunktioner. Ett intensivt arbete påbörjades för att säkerställa tillgången till skyddsutrustning inom kommunen. Den fick primärt uppdraget att försöka få tag i den skyddsutrustning som fanns att tillgå, oavsett om den var godkänd eller inte. SÄF fick också under en period tillverka sina egna långärmade plastförkläden då dessa var en bristvara och inte gick att få tag i via ordinarie leverantörer. Enligt flera av de intervjuade var tillgången alldeles för liten i början, men från och med sommaren 2020 levererades den mängd som motsvarade behovet.

Beslutet om att omsorgspersonalen skulle använda skyddsutrustning kom snabbt, men däremot fanns inte förutsättningarna. Det var i början oklart om omsorgspersonalen skulle få ha på sig någon skyddsutrustning, och vilket typ av skyddsutrustning som skulle användas, eftersom den inte fanns i tillräcklig mängd. Först skulle skyddsutrustning enbart användas i hemtjänsten, först den 22 september kom beslutet med skyddsutrustning överallt i vård- och omsorgsverksamheten.

Det fanns inte heller någon handsprit att tillgå. När det kom var det i 5 litersdunkar, och personalen fick åka till dagligvaruhandeln för att köpa sprayflaskor. Sjukhusen prioriterades och det var allt fokus på dem, medan kommunens omsorgspersonal skulle använda samma riktlinjer. Det var svårt att få ut informationen, och bemöta kunderna och deras anhöriga med detta. Uppfattningen bland de intervjuade är att Folkhälsomyndigheten inte hade förstått problematiken med att det inte fanns beredskapslager och att kommunerna därför inte hade möjligheter att på kort tid uppfylla de riktlinjer som kom i fråga om utrustning, desinficering, utbildning, logistik. Kommunen fick lösa det så gott man kunde innanför beställningssystem, avtal med Onemed, och genom allmänheten (skola mm).

Det saknades också en struktur inom kommunen för hur skyddsutrustningen skulle distribueras och fördelas. Under hanteringen fick personalen packa om och köra ut till sina respektive verksamheter. Hanteringen har inte varit funktionell och hade behövt hanteras på annat sätt. Eftersom SÄF var den avdelning som var mest beroende av skyddsutrustning, medförde detta att SÄF måste hantera stora mängder. Förvaltningen har både tagit emot, packat om, burit och kört ut skyddsutrustning till verksamheterna innan man fick till en lösning när verksamheterna själva kunde beställa sin egen skyddsutrustning. Tillgång, hantering och distribution avseende skyddsutrustning är en fråga som de intervjuade anser borde ha hanterats centralt av kommunledningen.

SÄF tog också beslut om att själva hålla ett centralt förråd om skyddsutrustning för i 3 månader. SÄF:s skyddsmateriallager ska överflyttas till ett centralt 'beredskapslager', som troligen blir klart under våren 2021. Detta centrala beredskapslager ska inte röras i det dagliga arbetet, utan ska

finnas som ett stöd till verksamheterna om de normala leverantörerna inte kan leverera skyddsutrustning enligt gängse rutin. En viss omsättning av materialet behöver dock ske, för att bäst-före-datum inte ska passeras.

Analys

Det kan konstateras att överanställning var ett klokt beslut initialt i krishanteringen, som också visat sig vara en framgångsfaktor för att säkerställa bemanningen. Särskilt när det gäller yrkeskategorier som också behövs vid den sjukvård som bedrivs av regionen. Ett beslut som togs på osäkra grunder om hur stora sjuktalen kunde bli, och trots en ökad kostnad.

Krisledningen tog initialt i hanteringen fram en uthållighetsplan, men hur mycket den har använts eller fyllt sitt syfte framgår inte. Huvudinriktningen vid krisplanering är fokus på funktioner istället för personer, trots det är vissa funktioner ändå personberoende. Det har varit tydligt när det gäller SÄF. Viktigt med en uthållighetsplan är att dock att den ”hålls levande” och uppdateras över tid, så att även nyckelfunktioner har möjlighet med avlastning – även om det är betydligt svårare – när krisen som i fallet med pandemin pågår över en längre tid. Chefer ska inte behöva ha jour och beredskap på sin lediga tid, om det inte ingår i avtalet.

Det har också framkommit att det saknats en strategi för omplacering av tillfälligt ”friställd” personal. Mycket av det som präglat SÄF:s krishantering har handlat om att ”hugga i” där det behövts eftersom arbetsbelastningen var hög under en längre period. Ofta är behovet stort av ”armar och ben”, i alla fall initialt i en krishantering, oavsett vilken roll och funktion som den anställde vanligtvis har. Genom en tydlig strategi hade en del av den personal som tillfälligt friställts i högre utsträckning kunnat nyttjas för andra arbetsuppgifter.

Rekommendationer

- Säkerställ att framtagna uthållighetsplan för krisledning och stabsgrupp hålls uppdaterad för att garantera att det finns tryggad personalförsörjning för nyckelfunktioner på längre sikt.
- Säkerställ att förvaltningen har tillgång på skyddsutrustning och snabbt kan ska skala upp om behovet är stort, även efter att arbetet med covid-19 är avslutat.
- Ta fram en plan för hur personal inom SÄF vid behov behöver omplaceras för att kunna nyttja all tillgänglig kapacitet. Gör detta i samverkan med HR-avdelningen.

5.4 HANTERING AV ANDRA MYNDIGHETERS REKOMMENDATIONER OCH RIKTLINJER

SÄF har löpande beaktat, följt de rekommendationer och riktlinjer som både Folkhälsomyndigheten och regionen utfärdat, även om rekommendationer ibland ändrades med mycket kort varsel. Vad gäller de riktlinjer som regionerna utfärdade har det skett en löpande dialog mellan MAS och regionen. Regionens riktlinjer sprang ur Folkhälsomyndighetens rekommendationer, som också MAS vidarebefordrade till personalen. Tillsammans med kommunikationsavdelningen tog MAS fram flera instruktionsfilmer, både om basala hygienrutiner och korrekt användning av skyddsutrustning som baserades på riktlinjer och rekommendationer från andra myndigheter och MAS egen erfarenhet och kunnande.

Analys

Kort sagt, har SÄF beaktat och följt de riktlinjer och rekommendationer, så främst förmedlats av Folkhälsomyndigheten och regionen, även om direktiven i flera fall varit motsägelsefulla och har ändrats med kort varsel har förvaltningen i hög grad anpassat sig efter rådande situation.

5.5 KOMMUNIKATION

5.5.1 Intern kommunikation

Det är viktigt med en snabb start och kommunikationen behöver ske, trots ibland otillräckliga faktaunderlag avseende både sjukdom och spridning. Det skiljer sig en del mellan hur olika funktioner har uppfattat hur förmedlingen av informationen har fungerat och hur informationen har mottagits. De personer som har intervjuats och som tillhör socialnämnden och äldrenämnden, krisledningen och stabsgruppen uppger att den interna kommunikationen har fungerat bra. Regelbundna möten, nämndsammanträden och avstämningar har genomförts, informationsmejl har skickats ut, vilket har medfört att framför allt personal på chefsnivå haft tillgång till uppdaterade lägesbilder, kunnat följa beslutsgången och vilka åtgärder som har vidtagits. Det fanns en bra struktur i hur informationen skulle flöda mellan SÄF:s krisledning och den centrala krisledningen. Förvaltningsdirektören har varit tydlig i sin kommunikation med utskick av veckobrev, samt kontinuerligt förmedlat information till både kommundirektören och nämnderna.

På chefsnivå har diskussioner förts muntligen kring hur pandemin skulle hanteras, medan ute på boendena har informationen i form av fattade beslut och dess konsekvenser i princip enbart förmedlas skriftligt. Det framkommer att det har varit väldigt lite muntlig information direkt till den anställda omsorgspersonalen, och ett flertal ur omsorgspersonalen har känt sig ensamma när ledarskapet övergick till distans. Det var främst en envägskommunikation och det fanns små möjligheter för omsorgspersonalen att ställa frågor och ha en diskussion.

Den närmsta chefens information till sina medarbetare lyfts fram som den viktigaste kommunikationskanalen, men det framförs även ett behov av en direkt kommunikationskanal från SÄF:s krisledning och ut till omsorgsverksamheterna för förmedling av aktuell information. En synlig ledning för medarbetarna ute i linjen har saknats. Omsorgspersonalen hade behövts att SÄF:s krisledning i högre utsträckning informerat om hur krishanteringen fortlöpte. Det var svårt att förstå skillnaderna och det fanns ett behov av att någon av de ansvariga cheferna hade kunnat besöka arbetsplatserna för att förklara hur det hängde ihop och vad som hade beslutats.

Under hanteringen har intranätet (HINT) varit den främsta informationskanalen för att nå ut med information till all personal. Det har bland annat varit gällande riktlinjer, användandet av skyddsutrustning och annan relevant information. Det framkommer att intranätet inte har varit en helt optimal kanal eftersom allt mera information har lagts till och det var svårt att navigera till den information som för tillfället var mest aktuell.

Omsorgspersonal som normalt sett inte har tillgång till egna datorer, har därför liten möjlighet till att hitta information på nätet. Eftersom intranätet inte fullt ut fungerade som kommunikationskanal, lades istället en del information ut på webben, som aktuellt läge med skyddsutrustning och basala hygienrutiner. Det visade sig vara lättare för medarbetare att via mobilen och TV-skärmar i entréerna på särskilt boende ta del av aktuell information istället för att logga in på intranätet. SÄF har i hög utsträckning försökt hitta olika kommunikationsvägar för att nå ut med information till samtliga anställda, oavsett funktion.

Ett övergripande problem kopplat till kommunikation har lyfts av flertalet intervjuade. Det handlar om vem det är som äger rätten till de budskap som SÄF behöver kommunicera ut till både kunder, anhöriga, allmänhet och andra berörda målgrupper, om det är SÄF eller kommunstyrelseförvaltningen (KSF).

SÄF kunde i mycket liten grad påverka vilka budskap som förvaltningen ansågs behöva kommuniceras externt, samt att det funnits en otydlighet i hur det övergripande kommunikationsarbetet skulle bedrivas. SÄF hade inte mandat att fatta egna beslut kring vad som skulle kommuniceras externt, utan det var ett beslut som behövde tas av den övergripande kommunikationsavdelningen. Ett av många exempel är att SÄF i slutet av mars/början av april identifierade ett behov av att sätta upp tydliga skyltar och instruktioner i entrén i kommunhuset, vilket var ett önskemål som det var svårt att få gehör för. Detta medförde en viss stress. Först efter sommaren tog kommunledningen beslutet om att skyltar skulle sättas upp, ett beslut som borde ha fattats tidigare på grund av den omfattande smittspridningen. Detta medförde en fördröjning av de budskap som i vissa fall behövde kommuniceras ut snabbt och nå ut till målgrupperna.

SÄF hade periodvis ett omfattande kommunikationsbehov, och den generella uppfattningen är att den information som SÄF ville publicera behövde granskas av kommunikationsavdelningen innan publicering, och att man därmed inte litade på SÄF:s bedömning. Det här är en fråga som SÄF själva inte haft mandat att fatta beslut kring, men som har påverkat deras arbete i mycket hög grad.

Analys

Detta är en ganska klassisk bild av att man upplever att den interna informationen hanteras sämre ju längre ut i kedjan den anställda befinner sig. Men den är icke desto mindre viktigt att beakta. Oavsett roll, ansvar och uppdrag är det viktigt att alla anställda får känna sig delaktiga i ett krishanteringsarbete – även om vederbörande inte har en direkt roll i arbetet eller inte. Att redan initialt få en förståelse av konsekvenserna för vissa beslut ger tryggare medarbetare, istället för att enbart få ”allt serverat i knät”. Det krävs ofta lite arbete i förhållande till den effekt som det får om krisledningen prioriterar och säkerställer att informationen når samtliga anställda och att det också ges möjlighet för frågor och återkoppling. Då säkerställs också att det sker en tvåvägskommunikation, och inte enbart en envägskommunikation. Ibland är tidsspannet kort och det går inte i alla lägen att säkerställa att informationen når alla vid en given tidpunkt. Men med ett tydligt ”mindset” om att alla ska nås, finns betydligt bättre förutsättningar för att uppnå detta mål.

Det kan också vara lätt att förlita sig på att de anställda hittar all relevant information på intranätet, men det finns en risk att informationen inte når fram. Det kan bero på flera faktorer, tidsbrist, svårt att hitta aktuell information, svårigheter att kunna ta till sig informationen eller att den anställda inte har tillgång till en egen dator. Det är därför viktigt att det finns ett informationsflöde till den personal som arbetar ute i omsorgsverksamheten, som alla kan förstå och ta till sig. Begrepp behöver förklaras och språk anpassas så att all personal, oavsett bakgrund kan ta till sig och förstå informationen. Det framkommer inte om det har gjorts någon uppföljning hos omsorgspersonalen vad det gäller de punktinsatser som gjordes för att nå ut med relevant information. Det finns en risk för övertro på kommunikationsinsatser och vilken effekt de får om, om det inte görs en uppföljning av vilka insatser som verkligen fungerar. Samtidigt är det viktigt att också lyfta den aspekten att det ofta är en stor utmaning att nå ut till samtliga målgrupper i en organisation, trots omfattande kommunikationsinsatser. Alla anställda har inte samma förutsättningar att veta sig söka eller ta till sig information, där exempelvis utrikesfödda ofta

söker information på sitt modersmål och i andra kanaler än de kanaler som samhällsinformation normalt förmedlas genom. Detta medför att den information som kommunen försöker förmedla många gånger inte har förutsättningar att nå ut till samtliga medarbetare på grund av flera olika faktorer.

Den fråga som lyfts av flertalet intervjuade förtjänar att kommenteras lite extra. Kommunikationsarbetet är den enskilt viktigaste funktionen i en stab, eftersom kommunikationen är ett nödvändigt verktyg med ett tydligt syfte. Det hänger också starkt samman med närhetsprincipen, vilket innebär att det som ryms inom krishanteringens ska hanteras av de som är närmast berörda och ansvariga. Den instans, i det här fallet SÄF som är närmast ansvarig för förvaltningens verksamhet ska också få svara för ledning av de åtgärder som krävs för att kunna hantera händelsen på ett så pass effektivt sätt som möjligt. I det här fallet har kommunstyrelseförvaltningen gjort ett avsteg från närhetsprincipen, genom att SÄF inte fått ta beslut om vilka budskap som behövde kommuniceras ut, trots att mycket av informationen varit kopplad till beslutade åtgärder som krävts en snabb hantering. Detta har i flera fall bidragit till en ineffektiv hantering av den information som behövts kommuniceras ut snabbt, medfört onödig frustration och långa beslutsvägar.

En svårighet i detta dilemma är att kommunen har ett varumärke som kommunledningen naturligtvis vill skydda, och i fallet med hanteringen av pandemin och där osäkerheten är stor kanske det förefaller sig lättare att ha en mera återhållsam hållning till den kommunikation som anses ska publiceras. Det behöver också finnas en central punkt som kan ta ett samlat grepp kring de budskap som ska förmedlas externt, för att ha en stringent hållning. Annars är risken stor att varje förvaltning ”gör lite som man vill”. Men en kommun har ett flertal verksamheter, med olika behovsbilder som det också behöver tas hänsyn till för att de skilda verksamheterna ska fungera, framför allt under en krishantering och där det råder en stark tidspress. Även om arbetet i huvudsak sker centralt, krävs en dialog, en följsamhet och en förståelse för vilka behov som finns. Med en alltför toppstyrd hantering av Kommunikationsarbetet riskeras en alltför långsam hantering, felbedömningar eller oönskade konsekvenser för verksamheten.

5.5.2 Extern kommunikation

Den externa informationen i form av bland annat rekommendationer, riktlinjer och annan relevant information har nått kommunen på olika sätt, där de främsta aktörerna har varit Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, regionen och regeringen. Många av grundidéerna förmedlades från Folkhälsomyndigheten, och sedan kom ett mera anpassat förslag från regionen. SÄF har bland annat prenumererat på Folkhälsomyndighetens och Socialstyrelsens nyhetsbrev, regionen har löpande förmedlat information, regelbundna möten har genomförts med IVO och länsstyrelsen, samt att representanter från förvaltningen deltagit i olika möten arrangerade av SKR, där bland andra även Socialstyrelsen har deltagit. Mötesanteckningar från olika möten i kommunen har funnits tillgängliga för stabsgruppen. Det framkommer att i början av hanteringen fick kommunen en del motsägelsefulla budskap från olika aktörer, som exempelvis Folkhälsomyndigheten och regionen under samma dag, vilket medförde en del frustration. Uppfattningen är också att glappet varit stort mellan centrala myndigheter, regioner och kommuner. Det har varit många att lyssna på och mycket information att koordinera och som behövts implementeras i den dagliga verksamheten.

Rekommendationer

- Säkerställ att varje medarbetare har kunskap om gällande rutiner, om planer/strategier, hur krishanteringens fortlöper för att skapa en trygghet och en följsamhet hos samtliga anställda oavsett roll och ansvar.
- Gör en uppföljning bland medarbetarna för att få ett kvitto på hur de åtgärderna kopplat till information/kommunikation har mottagits. Finns det en förståelse för rutiner? Följs de? Saknas något? Är något oklart?
- Fokusera på en fungerande tvåvägskommunikation med samtliga medarbetare istället för enbart envägskommunikation.
- Säkerställ att krisledningen är synlig för medarbetarna i omsorgsverksamheterna. Några förslag är att göra fysiska besök, digitala möten, avsätta tid för frågor och diskussion, informera omsorgspersonalen i själva arbetet med krishantering.
- Ta en diskussion med KSF för att få ett beslut om hur kommunikationsarbetet fortsättningsvis ska fördelas och ledas mellan SÄF och den övergripande kommunikationsavdelningen. Hänvisa till närhetsprincipen och det ansvar för SÄF har.

5.6 SAMVERKAN OCH SAMORDNING

Samverkan har i stort fungerat väldigt bra, även om det finns utvecklingspotential inom vissa delar. SÄF har bedrivit en omfattande samverkan och deltagit i ett antal samverkansmöten och möteskonstellationer, både internt med den centrala krisledningen, nämnder, kommunövergripande funktioner, andra förvaltningar och kommunledningen inom kommunen, samt externt med regionen, närliggande kommuner, länsstyrelsen, SKR och andra relevanta aktörer. SÄF har också i olika grad deltagit i ett flertal nätverk för utbyte av kunskap och erfarenheter. Från och med slutet av mars 2020 har MAS haft regelbundna möten och avstämningar med regionens hälso- och sjukvårdsförvaltning. Samverkansmöten och telefonkonsultationer har initierats av med Smittskydd Stockholm och Vårdhygien. När behov funnits har samverkan även skett med Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Skyddsombuden har haft regelbundna informationsträffar med både förvaltningsdirektören och MAS, vilket också framförs som uppskattat.

Samverkan mellan förvaltningarna uppges i stort ha fungerat bra, med det undantaget att de kunnat stötta varandra ännu mer i vissa delar. Ett exempel är diskussionen kring omfördelning av personal från en förvaltning som inte var lika drabbad av pandemin som SÄF var. Det byggde på frivillighet och många ur personalen ville inte byta, mycket på grund av att rädslan visade sig vara större för de som inte möter smitta i sitt jobb varje dag. Ett annat exempel var att SÄF önskade låna sjuksköterskor från utbildningsförvaltningen i syfte att provta SÄF:s medarbetare. Ett tredje exempel är en aktivitet som genomförts på initiativ av Kulturförvaltningen, där personal i form av mindre orkestrar åkt runt mellan de olika boendena och spelat musik.

Samverkan mellan den dagliga verksamheten och kommunens LSS-boenden har också uppgetts fungera bra. En viss ansträngning har det varit för personalen i den dagliga verksamheten att komma in i verksamheten på LSS-boendena, men som löstes på ett bra sätt efter ett tag. Under en tid genomfördes inga APT (arbetsplatsträffar) för den personal som normalt jobbar i den dagliga verksamheten. Samtlig personal (även de från den dagliga verksamheten) bjöds in till de APT som genomfördes för personalen tillhörande LSS-boenden. Det var viktiga träffar för personalen, en bra dialog när olika problem lyftes för diskussion. Det var också nyttigt med dessa samverkansmöten, för både boende- och dv-personal, för att få en samsyn kring arbetet, även om läget ibland var ansträngt. Detta hade varit bra om APT för ordinarie daglig verksamhetspersonal också hade genomförts, trots att den dagliga verksamheten var stängd.

Till skillnad från den vardagliga samverkan med vårdcentral, region och andra aktörer har samverkan under pandemin intensifierats, med fler mötesforum och samverkansgrupper. Till en början uppges den externa samverkan vara något trevande, det var inte riktigt tydligt till vilken nytta de olika samverkansgrupperna hade för syfte.

Den externa samverkan har på grund av pandemin blivit betydligt bättre, framför allt med regionen, även om förvaltningen sedan tidigare har ett bra samarbete med regionen. En framgångsfaktor är dels att representanter från förvaltningen och regionen i och med deltagande i flertalet mötesforum och samverkansmöten har behövt samverka på ett helt annat sätt än tidigare, dels har de båda aktörerna fått en bättre förståelse för varandras uppdrag. En nära samverkan har krävts för att klara av uppdraget med pandemin. Förvaltningen har tidigare inte varit delaktiga i regionens beslut, utan har istället blivit informerade om redan fattade beslut. Nu deltar bland andra MAS i diskussionerna innan några beslut fattas och det handlar framför allt om att underlätta för kommunens äldre och brukare. Regionen har fått en större förståelse att kommunen bedriver en avancerad sjukvård i kommunens särskilda boenden, vilket lyfts fram som väldigt positivt.

Ett av de beslut som regionen tog var att "klustra" primärvården, dvs. de utsåg en person på en av vårdcentralerna som samordnade kontakterna med de olika enheterna inom primärvården. Detta ska fortsätta efter pandemin och upplevs ha fungerat väldigt bra. Samverkan med regionen har också underlättats genom kommunernas samverkansorganisation Storstockholm som samordnar länets 26 kommuner. Samverkan uppges också ha fungerat bra mellan kommunerna på Södertörn.

Ett annat exempel som visar på en fungerande och ändamålsenlig samverkan med regionen är en överenskommelse som innebär att kommunens egna sjuksköterskor får delegation att vaccinera brukare på särskilda boenden. Kommunens sjuksköterskor är väl kända för brukarna och kan därmed skapa en trygghet vid vaccinationstillfället. Kravet är att det finns en läkare i närheten,

om någon oförutsedd händelse inträffar och läkarvård behövs. Detta framförs som en mycket bra lösning ur ett brukarperspektiv.

Dock har inte all samverkan med regionen fungerat friktionsfritt, utan det finns delar där samverkan kan utvecklas och bli bättre. I början av pandemin fungerade provtagningen mindre bra på kommunens vård- och omsorgsboenden. Region Stockholm, som ansvarar för provtagning av covid-19, hade inte beredskap för den testkapacitet som behövdes i början av pandemin. I första hand prioriterades provtagning av personer som behövde sjukhusvård eller bodde på äldreboenden. Först efter den 9 april blev det möjligt för personalen på särskilda boende att testa sig för covid-19. Den 8 maj beslutade regionen att personer som flyttar in på särskilt boende skulle provtas. När det gäller provtagningen inom hemtjänsten så har den varit obefintlig, vilket har framförts till regionen från kommunledningen.

Ett annat exempel var att förvaltningen i höstas ville införa antigenester, men där regionens smittskydd initialt sa nej. Först när Folkhälsomyndigheten gick ut med budskapet om att förespråka mera testning gick detta i lås.

Det behövs också mer samordning med andra kommuner initialt i en krishantering kopplat till rutiner och riktlinjer, för att gemensamt kunna stödja varandra istället för att enbart ta fram egna rutiner. Framför allt när kommunerna har samma sorts behov. När andra vågen av smitta kom i höstas var dock uppfattningen att framtagna rutiner och riktlinjer ”var som att arbeta efter en bok där alla visste exakt vad man skulle göra”.

Analys

Behovet av samverkan är ofta stort vid hantering av en mer omfattande kris, ofta råder korta ställtider och nya möteskonstellationer. Varför samverkan har fungerat på pass bra under hanteringen av pandemin beror troligtvis i huvudsak på att kommunen bedriver en omfattande samverkan i vardagen. Det finns sedan tidigare etablerade samverkansrutiner och nätverk i vardagen, som även nyttjats under pandemin, vilket har gjort att det inte har behövts etablerats så många nya nätverk och samverkansformer. Även om det framkommit i intervjuerna att det i början var oklart med viss samverkan, har det fungerat väldigt bra.

Samverkan har också i hög grad utvecklats till det bättre, framför allt när det gäller tillsammans med regionen. Den stora skillnaden, menar utvärderaren beror på att hanteringen av pandemin har pågått under en längre tid och skiljer sig således från en ”normal” krishantering där aktörerna under en kortare period gemensamt hanterar en händelse. Det har funnits tid för aktörerna att kunna föra diskussioner för exempelvis samverkansformer, roll och ansvar, arbetssätt, utbyta frågor och erfarenheter. Att gemensamt få komma fram till en hållbar lösning för olika frågor.

Exemplet med införande av antigenester visar, trots att förslaget kanske kom lite tidigt i tanken, fördelen med en så pass omfattande samverkan som förvaltningen har haft med regionen. Förvaltningen har visat på en proaktivitet, kommit med förslag, och regionen har fått en bättre förståelse för att kommunen bedriver en avancerad hälso- och sjukvård.

En annan viktig aspekt har också varit att de berörda aktörerna varit starkt beroende av varandra för att kunna hantera händelsen och se hur viktigt det är med samverkan. Ingen aktör har kunnat genomföra detta på egen hand och det har inte heller funnits något facit över vad som varit rätt och fel, utan det har fått utvärderats efter hand och det har varit en lärdom för samtliga berörda. Detta är erfarenheter som förhoppningsvis kommer att påverka aktörerna i det framtida arbetet,

både med den pågående pandemin och i hanteringen av framtida händelser. Även om det inte går att fastställa om all samverkan och möteskonstellationer har varit resurseffektiva, går det ändå att säga att den som har bedrivits visar på en nytta för hanteringen. Trots etablerade samverkansstrukturer har arbetet behövts utvecklas under tiden genom att gemensamt behöva hantera de utmaningar som aktörerna ställts inför.

Rekommendationer

- Säkerställa att arbetsplatsträffar genomförs för all personal. Passa på att utnyttja dessa träffar till att diskutera krisen, eller att någon ur krisledningen deltar på plats för möjlighet att ställa frågor.
- Genomför en workshop med representanter från övriga förvaltningar och identifiera hur förvaltningarna kan stötta varandra vid en kris.
- Förvalta den samverkan som utvecklats under hanteringen av pandemin, framför allt med regionen.
- Undersök möjligheten att i samverkan med andra kommuner ta fram rutiner kopplat till omsorgs verksamheten.

6 SLUTSATSER

Detta kapitel sammanfattar de viktigaste slutsatserna från utvärderingsarbetet. Slutsatserna är indelade utefter ett antal övergripande områden och kategorier och i tabellen efter varje avsnitt presenteras en värdering av genomförda insatser kopplade till respektive område.

6.1 LEDNING OCH STYRNING

Ledning och styrning handlar i stort om att identifiera vad som behöver göras, när i tid, vilken resursåtgång som krävs och på vilken nivå för att uppnå ett effektivt resultat.

Förvaltningsdirektören aktiverade i tidigt skede sin egen krisledning, tillsatte en stabsgrupp och har kontinuerligt fattat en rad beslut för att kunna anpassa efter verksamhetens behov.

Krisledningen har agerat proaktivt i en rad frågor, som exempelvis överanställning, besöksförbud och testning av sin personal istället för att invänta, mycket på grund av att både krisledningen och berörda verksamheter kontinuerligt genomfört risk- och konsekvensanalyser, vilket medförde att förvaltningen tidigt kunde identifiera frågor som behövde olika åtgärdsbeslut.

Detta är en styrka och tyder på att det finns en kunskap hos förvaltningen om vad som var viktigast att prioritera för att kunna säkerställa att de lagstyrda verksamheterna skulle kunna drivas och hållas öppna. Den kunskapen är viktig att förvalta och föra vidare till kommande medarbetare inom SÄF. Det finns väldigt lite som tyder på att beslut fattats som inte haft någon bäring på att underlätta för kommunens äldre och brukare. De åtgärder som kommit ur fattade beslut har implementerats snabbt, vilket tyder på att de varit både ändamålsenliga och resurseffektiva.

Ledning och styrning handlar också om att som chef skapa rätt förutsättningar för sin verksamhet och skapa en gemensam bild kring mål och uppdrag. Målen med krishanteringen har varit tunt och inte tillräckligt tydligt. För att uppnå en effektiv krishantering är det viktigt att det finns ett tydligt, definierat mål med arbetet, där det framgår vad personalen ska jobba mot och väl genomarbetade planer som det går att luta arbetet emot, även om dessa inte fullt ut i alla lägen kan användas. I detta ligger också att samtliga anställda ska ha vetskap och förståelse om händelsen och hur den hanteras.

Kategori	Värdering av insats (1–5, där 1 är lägsta bedömning och 5 är högsta bedömning)
Proaktivitet	5 – Utvärderaren bedömer att SÄF:s krisledning gjort det arbete som kan förväntas utifrån gällande förutsättningar. Det visar en rad fattade beslut, flera av dem tagna innan berörda myndigheter gjorde det på nationell nivå. Detta har genomförts både inom den egna förvaltningen och i samverkan med andra, internt och externt. Också mycket tack vare de kontinuerligt risk- och konsekvensbedömningarna som respektive verksamhet genomförde för att kontinuerligt kunna anpassa åtgärder efter uppkomna behov.
Snabbhet	5 – Utvärderaren bedömer att snabbheten hos både krisledning, verksamhetschefer och omsorgspersonal förtjänar ett högt betyg. Det visar inte minst på en snabb tillsättning av krisledning, snabba beslutsgångar, implementering och övergång till nya arbetssätt inom omsorgsverksamheterna. Även om snabbhet i alla lägen inte är en fördel, har det i den

	hanteringen visar på en styrka och ett mod att både kunna och våga fatta snabba beslut, ibland på osäkra grunder.
Effektivitet	4 – Utvärderaren bedömer att effektiviteten överlag kunde varit bättre om det funnits ett tydligt mål med krishanteringen som innehöll konkreta åtgärder och var väl kommunicerat inom organisationen. Samtidigt kan det konstateras att även om målet med krishanteringen varit lite tunt, har verksamheterna ändå jobbat mot de delar som varit prioriterade, dvs. minska smittspridningen genom att följa rutiner och riktlinjer, och därigenom kunna upprätthålla verksamheten.

6.2 ORGANISATION OCH STRUKTUR

Förvaltningen har en mycket god struktur avseende sitt krishanteringsarbete. Det finns en krisplan för hur förvaltningsledningen ska kunna träda i funktion vid akuta svåra eller extraordinära händelser och som inte kan hanteras i den ordinarie verksamheten. Krisledningen använder sig av dagordningar, mötesprotokoll, beslutslogg, kontinuitetsplan, scheman för uthållighet med mera, vilka alla är viktiga verktyg för att uppnå ett strukturerat krisledningsarbete. All dokumentation har som mål att finnas samlad i Teams, vilket medför ett effektivt arbetssätt samt underlättar en tillgänglighet och en transparens för samtliga berörda. Men det finns delar som kan bli bättre. Strukturen i Teams är rörig och det är svårt att hitta dokument för någon som inte är insatt i hur arbetet har bedrivits. Det saknas på vissa ställen fungerande länkar och underlag. Viktigt är att inte underskatta vikten med en tydlig dokumentation.

Det är en styrka att det förvaltningen snabbt kunde aktivera sin krisledning, och som tillsammans med en stabsgrupp utgjorde kärnan i SÄF:s krishantering. Den är viktig att förvalta, men kan också utvecklas i vissa avseenden. Förvaltningen har vågat fatta beslut, ibland på osäkra grunder, men utifrån fokus på att underlätta för kommunens äldre och brukare, framför allt när det gäller den överanställning som gjordes i början av hanteringen.

Kategori	Värdering (1–5, där 1 är lägsta bedömning och 5 är högsta bedömning)
Effektivitet	3 – Utvärderaren bedömer att effektiviteten kunde varit bättre om det funnits på förhand tagits fram tydliga funktionsbeskrivningar, med roll, ansvar och beslutsmandat för respektive funktion i SÄF:s krisorganisation, inklusive den stabsgrupp som tillsattes i början av hanteringen och som var tydligt kommunicerad inom organisationen. Även väl genomförda planer, som exempelvis uthållighetsplan, plan för omplacering och krisplan.
Resursanvändning	4 – Utvärderaren bedömer att resursanvändningen i huvudsak har varit bra och ändamålsenlig, trots att den rådande situationen medförde att stora osäkerheter fanns när det gäller resursåtgång. Krisledningen vågade ta beslut om överanställning i ett osäkert läge, allt för att upprätthålla omsorgsverksamheterna, och det har i princip funnits god bemanning dagtid, mycket tack vare kommunens service- och bemanningscenter, även om det delvis fanns brist på vissa vårdkategorier, som sjuksköterskor. Det som drar ner betyget

	något är att det inte fanns någon framtagen plan för hur personal som behövde omplaceras skulle flyttas till annan verksamhet. Detta medförde ett visst glapp där viss "friställd" personal som troligtvis kunde ha haft andra arbetsuppgifter periodvis var sysslösa.
--	--

6.3 KOMMUNIKATION

Kommunikationsarbetet är en av de viktigaste delarna i krishantering för att kunna nå ut med relevanta budskap, i tid och till berörda målgrupper. I stort har den interna kommunikationen kopplat till att förmedla information fungerat bra på ett övergripande plan och mellan olika funktioner. Det har funnits en god struktur i hur informationsflödet skulle fungera på chefsnivå. Det som inte har fungerat så bra är att det i princip inte har genomförts någon kommunikation mellan krisledning och omsorgspersonal, utan där i princip all information utgjorts av envägskommunikation. Ett annat, mer övergripande problem är att det varit oklart med vem som äger rätten till de budskap som SÄF behövt kommunicera ut berörda aktörer, vilket medfört att SÄF i mycket liten grad kunnat hantera sitt eget kommunikationsbehov.

Kategori	Värdering (1–5, där 1 är lägsta bedömning och 5 är högsta bedömning)
Resurseffektivitet	2 – Utvärderaren bedömer att arbetet med kommunikationsarbetet hade kunnat bedrivits betydligt mera resurseffektivt. Trots att SÄF haft vilja och förmåga att bedriva sitt kommunikationsarbete, har förvaltningen hamnat i "ingenmansland", eftersom SÄF:s krisledning inte haft mandat att styra över sin egen externa kommunikation, vilket minst sagt kan få tråkiga följder eftersom kommunikationsfunktionen är en de viktigaste funktionerna i en stab för att kunna snabbt kunna nå ut med relevant till berörda målgrupper. Även om arbetet ska ske centralt behöver det finnas ett stöd som kan väga upp mot de behov av kommunikation som varje enskild förvaltning har, framför allt vid en kris där det ofta råder en stark tidspress.
Effektivt och ändamålsenligt	3 – Utvärderaren bedömer att den interna kommunikationen i stort har uppfyllt sitt syfte. Information om gällande rutiner och beslut har förmedlats till berörda målgrupper. Det som drar ner betyget är att det har saknats en tvåvägskommunikation, att i högre utsträckning kommunicera direkt med omsorgspersonalen, och där informationen inte enbart utgörs av envägskommunikation. En kontinuerlig kommunikation mellan krisledning och omsorgspersonal ger en direkt återkoppling på om de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga och resurseffektiva. Underskatta inte det direkta mötet mellan medarbetare och chef.

6.4 SAMVERKAN

Den interna samverkan har i stora stycken genomförts som ett teamarbete, där olika funktioner har jobbat nära varandra, vilket har varit en framgångsfaktor. Personal har fått ställa om och

hugga i när behovet var som störst oavsett ordinarie funktion, vilket tyder på en välvilja hos personalen att få hjälpa till där behovet varit som störst. En viktig lärdom är hur viktigt det är med samverkan och att hjälpas åt.

Mycket på grund av den samverkan som förvaltningen driver till vardags, har bidragit till att den externa samverkan fungerat så pass bra under pandemin. Många av de vardagliga möteskonstellationerna har också nyttjats under pandemin, även om det i vissa fall varit en otydlighet kring syfte gällande vissa samverkanskonstellationer. Samverkan mellan SÄF och regionen har fördjupats, mycket tack vare att aktörerna behövs samverka för att lösa ut uppkomna frågor kopplat till hanteringen. Regionen har också fått en djupare förståelse för att kommunens särskilda boenden bedriver en avancerad hälso- och sjukvård.

Kategori	Värdering (1–5, där 1 är lägsta bedömning och 5 är högsta bedömning)
Resurseffektivitet	3 – Utvärderaren anser att resurseffektiviteten i stort varit bra, även om det funnits viss samverkan som kunnat bedrivas mera resurseffektivt med en bättre samordning. Det är svårt att göra en mer tydlig bedömning om samtliga möteskonstellationer hade ett klart syfte eller hur resurseffektiva och ändamålsenliga de varit, men samtidigt har det inte framkommit att samverkan har brustit eller i något sammanhang varit onödig. Samverkan växer ofta i takt med krisen.