

# Utvärdering av krisledningsarbetet med anledning av Covid-19

Nacka kommun  
26 januari 2021



# Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Kommunens krisberedskap, organisation och styrande dokument	6
3. Krishanteringen	11
4. Samverkan och stöd	19
5. Äldreomsorgens hantering av pandemin	26
6. Sammanfattning	32
7. Bilagor	37



1

Inledning

# Bakgrund och genomförande

## Bakgrund

Kommunstyrelsen i Nacka kommun fattade i augusti 2020 beslut om att genomföra en extern utvärdering av Nackas hantering av coronapandemin, där PwC tilldelades uppdraget. Av uppdragsnamnet framgår att utvärderingen inte enbart fokuserar på kommunens beredskap för en pandemi utan begreppet "hantering" innefattar flera områden som presenteras i detta inledande kapitel.

## Uppdrag och genomförande

Utvärderingen innefattar följande åtta frågeområden:

1. Kommunens krisberedskap, organisation och styrande dokument
2. Kommunens fattade beslut och kommunikation
3. Hantering av myndigheters rekommendationer och beslut, till exempel hygienrutiner
4. Samarbetet med Regionen och samordning mellan verksamheter och externa aktörer
5. Kommunens stöd och beredskap till viktiga områden till exempel näringsliv och företag
6. Efterlevnad avseende lag och avtal, inom till exempel arbetsmiljö
7. Hur har interna processer och rutiner följts, till exempel KIA-anmälningar, uppföljning av sjukfrånvaro
8. Fördjupat avsnitt med fokus på ledning och styrning av äldreomsorgens rutiner och hantering av pandemin

## Avgränsning

Utvärderingen är avgränsad till att främst fokusera på den politiska hanteringen i kommunstyrelsen och krisledningsnämnden samt verksamheten äldreomsorg. Styrelsen har ett ansvar för samordning och uppsikt. Vidare bör styrelsen även vara involverad i processen om kommunens krisledningsnämnd ska träda i funktion. Utvärderingen avser tidsperioden februari-augusti 2020.

## Metod

Utvärderingen bygger på olika delar av informationsinsamling. PwC har genomfört en dokumentanalys av styrande dokument såsom reglemente, riskplaner, program, risk och sårbarhetsanalyser osv. Vi har även gjort en genomgång av dokumentation från krisen såsom minnesanteckningar, protokoll osv. Inom ramen för dokumentationsstudien har en stickprovskontroll gjorts för att bedöma följsamhet till dokumenterade riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutprocessen och om fattade beslut tagits i enlighet med gällande delegationsordning. En lista på samtligt material återfinns i rapportens bilaga.

PwC har även genomfört intervjuer med ansvariga chefer och nyckelfunktioner inom kommunens krisorganisation. Totalt genomfördes intervjuer med 30 personer. En sammanställning av vilka funktioner som har intervjuats återfinns i rapportens bilaga. PwC har deltagit på möten med den strategiska krisledningsgruppen (KL) och med den operativa krisledningsgruppen (OKL).

Avslutningsvis, PwC har genomfört fyra enkätundersökningar: till politikerna för kommunens nämnder och styrelse, till kommunens verksamhetschefer inom äldreomsorg samt skola och barnomsorg, privata näringsidkare i Nacka kommun samt till privata anordnare inom äldreomsorg. Nacka kommun har bistått med kontaktuppgifter för utskicken. Frågorna i enkäterna bygger i hög utsträckning på påståenden där den svarande fått instämja/inte instämja på påståenden med en skala från 1-5, där 5 motsvarar instämmer helt.\*

Enkäten till politikerna skickades till 201 personer med en svarsfrekvens på 46 %, enkäten till verksamhetscheferna skickades till 18 personer med en svarsfrekvens på 72 %, enkäten till näringsidkare skickades till 1577 personer med en svarsfrekvens på 13 % och enkäten till verksamhetsansvariga inom privata anordnare äldreomsorg skickades till 57 personer med en svarsfrekvens på 39 %.

# Rapportens disposition

## Disposition

Det inledande kapitlet beskriver uppdragets bakgrund och genomförande.

Frågeområdena som har beskrivits på föregående sida har grupperats under fyra rubriksättningar och separata kapitel. I kapitel 2 till 5 beskrivs iakttagelser från datainsamlingens olika källor: dokumentstudier, intervjuer och enkäter. Varje kapitel avslutas med en sammanfattning av de slutsatser som dras av observationerna.

Kapitel 2 beskriver kommunens krisberedskap, alltså vilken grundförmåga kommunen har att hantera en kris. Kapitlet beskriver kommunens krisorganisation samt styrande dokument. I kapitlet beskrivs också hur krisorganisationen utformades när SARS-CoV-2 kom till Sverige och Nacka kommun.

Kapitel 3 fokuserar vidare på vilka beslut som fattades under krisen, hur kommunikationen internt och externt fungerade, den digitala omställningen, hur rekommendationer från myndigheter omhändertogs samt hur det interna processerna kring personal påverkades beskrivs.

Kapitel 4 beskriver hur samverkan fungerade såväl med externa aktörer som internt i organisationen. I kapitlet beskrivs även stödåtgärder till civilsamhälle och det lokala näringslivet.

Inom ramen för uppdraget genomförs en fördjupad utvärdering av hantering inom äldreomsorgens verksamheter. Denna återfinns i kapitel 5.

Avslutningsvis återfinns ett sammanfattande resonemang samt rekommendationer i kapitel 6. I bilagan återfinns en lista på dokument som PwC har tagit del av, vilka funktioner som har intervjuats samt stickprovskontrollen.



# 2

Kommunens  
krisberedskap,  
organisation och  
styrande dokument

# Kommunens krisberedskap och krisorganisation

## Beskrivning

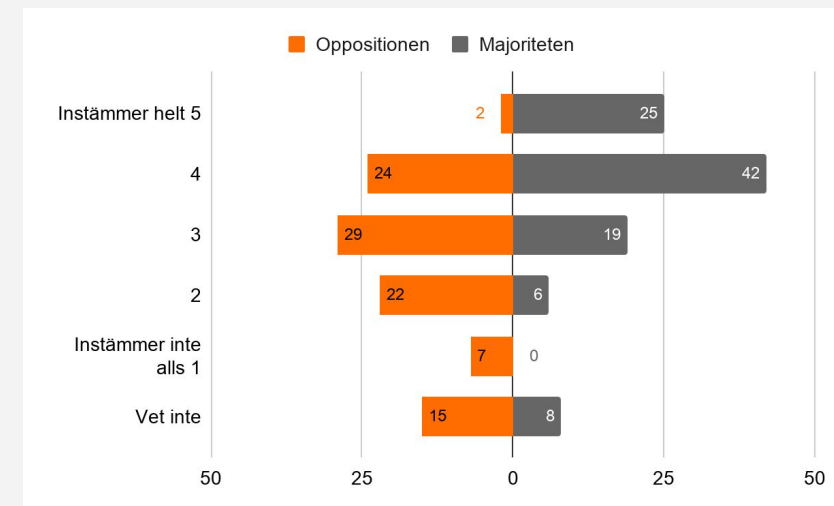
- Kommunen är organiserad utifrån myndighets- och huvudmannaeenheter och inte utifrån en traditionell förvaltningsorganisation. Enheterna kan arbeta med uppdrag mot flera nämnder.
- Stadsdirektören leder arbetet med krisledning, enligt *Nacka kommuns övergripande krisplan*, och beslutar om krisledningsgruppen ska startas upp.
- Trafik- och fastighetsdirektör är tillika samordnare för kommunens säkerhetsarbete, såsom att tillse att kommunen har beredskap och förmåga att hantera kriser, samt väsentlig dokumentation för det.
- Det finns en säkerhetsfunktion, som är organiserad under Juridik- och kanslienheten (del av Stöd- och serviceprocessen) och som inte utgör en egen enhet. Funktionen bestående av säkerhetschef samt två säkerhetssamordnare.
- Kommunikationsenheten är också en del av Stöd- och serviceprocessen och ansvarar för kommunikationen i händelse av kris.
- Respektive verksamhet ansvarar för att ha en lokal krisorganisation, som i olika grad är formaliserad i styrande dokument.
- Kommunen har i närtid innan covid-19 genomfört två krisövningar; en övning (kallad Havsörn) som inkluderade angränsande län och kommuner, och en totalförsvarsövning som en del i MSB:s arbete.

## Observationer

- Av intervjuer noteras att kommunens organisation innebär ett stort utrymme för tjänstemännen att hitta flexibla lösningar. Nacka kommun tycks präglas av en organisationskultur som fokuserar på genomförande och ansvarstagande, något som beskrivs som mycket positivt av en majoritet av dem vi intervjuat.

- Flera framhåller vikten av övning för att hantera kriser och att de övningar som genomförts varit viktiga för en god hantering av covid-19. Vissa menar att fler roller, tex den politiska nivån, kan involveras i större utsträckning i övningarna.
- Av enkätsvaren framkommer att en majoritet av de tillfrågade verksamhetscheferna inom äldreomsorg samt inom skolan (69 %) helt eller till övervägande del anser att kommunens krisberedskap för att hantera covid-19 har varit tillräcklig inom deras verksamhet. Inom ramen för utvärderingen tillfrågades även kommunens politiker kring deras bedömning av krisberedskapen (se diagram 1 nedan). Ungefär hälften (49 %) instämmer helt eller till övervägande del med att kommunens krisberedskap för att hantera covid-19 har varit tillräcklig. Uppfattningen skiljer sig dock baserat på politisk tillhörighet, 67 % av majoriteten men endast 26 % av oppositionen instämmer helt eller till övervägande del med påståendet.

Diagram 1: Andel (%) som instämmer i påståendet att kommunens krisberedskap för att hantera covid-19 har varit tillräcklig



# Styrande dokument

## Beskrivning

- *Reglemente för kommunstyrelsen* beskriver bland annat att KS ansvarar för krisberedskap och är krisledningsnämnd enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Enligt KS reglemente ska det finnas ett krisledningsutskott för att fullgöra kommunstyrelsens uppgift som krisledningsnämnd.
- *Risk-och sårbarhetsanalys (RSA)* finns på en kommunövergripande nivå. Den innehåller, enligt intervjuer, bland annat risk-och konsekvensanalyser från verksamheterna som genomfördes år 2019. Pandemi ingår bland annat som identifierad risk i RSA. Arbetet med RSA är initierat från central nivå, och verksamheterna har fått stöd i arbetet från säkerhetssamordnarna.
- *Nacka kommuns övergripande krisplan (2015-06-17)* beskriver hur arbetet ska ske utifrån det svenska krishanteringssystemets grundprinciper; ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Det framgår av krisplanen att kommun har fyra krisledningsnivåer som beskriver på vilken nivå krisen ska hanteras inom organisationen (0-3): nivå 0 innebär krisledning på lokal nivå, nivå 1 krisledning på nämnds nivå, nivå 2 krisledning på central nivå och nivå 3 krisledningsutskott.
- Bifogat till krisplanen finns även ett antal *checklistor*, bla för bedömning av krisen och initiala arbetsuppgifter för krisledningsgruppen (bla att loggbok ska föras).
- Vi har också tagit del av programmet *Nacka kommuns säkerhets-och riskhanteringsarbete (2012-03-19)*. Underlaget syftar till att ska förutsättningar för att bedriva arbetet utifrån ett helhetsperspektiv.
- Samtliga verksamheter har också till uppdrag att skapa krisplaner för sin egen verksamhet. Dessa konsolideras, enligt intervjuer, med den övergripande krisplanen. Vi har bla tagit del av *Krisplan Nackas kommunala skolor*. Krisplanen för skolorna uppges ha reviderats under år 2020, då pandemi tidigare inte funnits med i krisplanen.

## Observationer

- Flertalet intervjuade menar att vikten av styrande dokument inte är det primära för krishantering. Istället betonas det ansvar som tas av individer utifrån deras enskilda rollers grundläggande mandat och befogenheter, även under en kris.
- Dokumenten är återhållsamma i sin utformning och skapar stor frihet för verksamheterna att agera vilket framhålls av en stor andel av de intervjuade som fördelaktigt i syfte att skapa flexibilitet och snabbhet under en kris.
- I intervjuer framkommer dock vissa förslag till förbättringsåtgärder kopplat till styrande dokument. Vid några intervjuer framhålls att en tydligare styrning genom nedskrivna riktlinjer och rutiner skulle underlätta vid händelse av kris.
- I de styrande dokument vi tagit del av framgår inte vilka övriga funktioner/roller som ska ingå i kommunens krisorganisation, utöver stadsdirektören.
- Det uppges i varierad utsträckning ha funnits rutiner för vilka som ersätter en befattning vid tex sjukdom/kris där vissa sedan tidigare har haft det på plats medan andra har behövt upprätta det under pågående kris. Några menar att det inte fungerat fullt ut för samtliga befattningar.
- Vi noterar att det under december 2020 har skett revideringar av styrdokument för krishantering, tex *Program för krisberedskap 2021-2023*, *Övergripande krisplan* och *Utbildning-och övningsprogram*.



# Krisorganisation under covid-19

## Beskrivning

---

- Utifrån krisplanen konstateras att krisnivå 2 (central nivå) har varit aktuell under covid-19, vilket innebär att händelsen berör flera verksamheter/ansvarsområden och kan inte enbart hanteras lokalt. Central krisledning tillträder och stadsdirektören är sammankallande. Krisledningsnämnden har inte varit aktiverad men sammankallad två gånger i informations-spridningssyfte. Krisledningsutskottet (motsvarande KS presidium) har också varit sammankallat två gånger.
- Två krisledningsgrupper inom tjänstemannaorganisationen har startats upp: den strategiska krisledningsgruppen (KL) fr o m den 5 mars och den operativa krisledningsgruppen (OKL) fr o m den 24 mars. Sammansättningen i KL har beslutats av stadsdirektören och har inkluderat direktörer vars verksamhet har bedömts berörts av krisen. Sammansättningen har varierat under perioden.
- Det har funnits en utpekad sekreterare som fört minnesanteckningar för både KL och OKL. OKL har även fört en beslutslogg.
- OKL initierades utifrån behov av att säkra drift av vissa centrala verksamheter inom vård och omsorg. OKL skapades specifikt för covid-19 och utgör därmed en organisatorisk konstruktion som inte aktiverats tidigare.
- Frekvensen av de löpande mötena i KL och OKL har varierat beroende på situationen.
- Respektive verksamhet, t ex skola, äldreomsorg, har haft lokala krishanteringsgrupper. Inom äldreomsorg har det, enligt intervjuer, funnits ytterligare en krisnivå som beskrivs i kapitel 5. Dessa har återrapporterat till bl a KL enligt protokoll. För skolan har det funnit en lokal krisledningsgrupp som i pandemins början träffades dagligen.
- En lista på samhällsviktiga funktioner har tagits fram av HR-direktören. Inventering av t ex konsekvenser vid skolstängning har gjorts utifrån de föräldrar med arbete i samhällsviktig verksamhet, samt planering för extra barnomsorg.

- Beredskap och planering för ersättare för t ex personer i KL har diskuterats enligt protokoll, där säkerhetsfunktionen tagit på sig att redogöra för en sån planering.
- Vi har också tagit del av ett antal lägesbilder/scenarioplaneringar för t ex sommaren 2020. Dessa inkluderar planering och beredskap för ledning och styrning centralt samt för respektive verksamhet.

## Observationer

---

- Från intervjuer noteras att det inom verksamheten, förutom vård- och omsorg, funnits tre nivåer av krishantering inom organisationen: en central krisorganisation, den operativa krisledningsgruppen och lokala krisorganisationer i respektive verksamhet. För vård- och omsorg uppges det ha funnits ytterligare en nivå, alltså totalt fyra nivåer, se kapitel 5. Frågor har därför kunnat eskaleras vid behov. Det beskrivs finnas en röd tråd i krisorganisationen och att frågor som har behövts eskaleras också har gjort det.
- Av intervjuer framgår att flertalet inte använt sig av de styrande dokumenten under krisen, men att de underlag som finns kan ha utgjort en grund för arbetet.
- Flera menar att det varit en tydlig roll- och ansvarsfördelning, då mycket av krishanteringen skett genom den ordinarie verksamheten.
- Inventering av kritiska befattningar, och planering för ersättare, uppges ha funnits i olika utsträckning och att förteckningar har gjorts under pågående kris. Vissa menar att detta varit en brist i krisberedskapen men att det i denna kris har gått att hantera.
- Av krisplanen saknas riktlinjer för på vilket sätt dokumentation ska genomföras och spridas i en kris, tex rörande mötesanteckningar.

# Slutsatser

## Nacka kommun har en krisorganisation som har fungerat ändamålsenligt under hanteringen av covid-19-krisen

Utöver den traditionella krisledningsgruppen har en, för covid-19-krisen, nyinrättad operativ krisledningsgrupp tillsatts, vilken fungerat operativt och avlastande. Covid-19 är en kris där krisorganisationen har omformat sig och ändra arbetssätt under pågående kris.

## Nacka kommun har en starkt organisationskultur där chefer och medarbetare har visat på stort ansvarstagande och handlingskraft under krisen

Nacka kommun präglas av en organisationskultur som fokuserar på genomförande och ansvarstagande, något som beskrivs som mycket positivt av en majoritet av dem vi intervjuat.

## Nacka kommuns dokument för krishantering är i stor utsträckning översiktliga och inkluderar t.ex. inte rollbeskrivningar för central krishantering

Styrande dokument som rör krishantering inom kommunen t.ex. kommunens krisplan är i flera fall översiktliga. Anledningen till detta sägs vara att man inte önskar detaljstyra hur uppgifterna ska lösas. Samtidigt framkommer under intervjuer att just tydligare styrande dokument på området skulle kunnat bidra till en än mer effektiv hantering av krisen. Ett exempel är en pandemiplan.

Ett annat exempel är att roller och ansvar kopplat till krisledning och -hantering inte är fullt ut formaliserade. Att krisen hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten är i enlighet med närhets- och ansvarsprinciperna, och inom Nacka kommun finns en bra och gynnsam organisationskultur som fokuserar på genomförande och på att enskilda tjänstepersoner tar sitt ansvar för den uppkomna situationen. I ljuset av detta kan det i vissa fall uttryckta behovet av ytterligare styrande dokument på området komma att betraktas som något som riskerar att hämma initiativförmågan och genomförandekraften i organisationen.

Den starka organisationskulturen är en tillgång och det finns gott om exempel på kommuner som har mycket styrande dokument på plats, men saknar genomförandeförmåga i organisationen. Dessa två bör dock inte ställas mot varandra. I händelse av fel beslut under en kris, eller andra tillfällen då ansvarsutkrävande och spårbarhet är av vikt för att kunna kartlägga ett skeende i efterhand, är formaliserade roller och ansvar, rutiner och styrande dokument av stor vikt.

Detta gäller även i händelse av en kris som spänner över flera områden samtidigt och uppstår oväntat med ett snabbt förlopp. Då behöver det vara tydligt vem som har det operativa ansvaret för krishanteringen i den krisorganisation som ska hantera *alla* typer av kriser. En sådan organisation kan inte alltid sättas på plats ad hoc beroende på krisens art, utan behöver vara känd och övad på förhand för att kunna fatta snabba beslut som går *utanför ramen* för den ordinarie verksamheten, vilket är hela grundtanken med en krisorganisation, och därtill tillhörande dokumentation. Funktioner, roller (inklusive ersättare) och rutiner behöver vara dokumenterade och kända i organisationen.

## Övning ger färdighet - önskan och behov av fortsatt krisövning i kommunen

Flera framhåller vikten av övning för att hantera kriser och att de övningar som genomförts varit viktiga för en god hantering av covid-19. När övningar efterfrågas är det viktigt att komma ihåg att övningar endast kan genomföras om det är tydligt vilka roller och ansvarsområden som ska övas, vilket är svårt om dessa inte är utpekade (se föregående punkt). Detta kan också vara en delförklaring till att de existerande styrdokumenterna inte använts särskilt mycket i hanteringen av covid-19-krisen: de ger inte den tydliga vägledning som behövs och är därför delvis oanvändbara vid en konkret kris.

Oaktat det goda utfallet av den nu hanterade krisen kan det därför finnas ett behov av att öka förmågan hos kommunen att planera för och hantera kommande kriser. Det uppges exempelvis finnas ett behov av en långsiktig beredskapsplan med tillhörande beredskapslager, med tex skyddsutrustning.



# Krishanteringen

Kommunstyrelsens fattade beslut

Kriskommunikation

Digital omställning

Hantering av myndigheternas rekommendationer

Interna processer och rutiner

# Kommunstyrelsens fattade beslut

## Beskrivning

- Utvärderingen är avgränsad till att främst fokusera på den politiska hanteringen i kommunstyrelsen och krisledningsnämnden samt verksamheten äldreomsorg.
- Vi konstaterar att krishanteringen har skett i tjänstemannaorganisationen i enlighet med beskrivningar i kap 2.
- Enligt kommunstyrelsens reglemente (det finns inget separat för krisledningsnämnden) ska det finnas ett krisledningsutskott för att fullgöra kommunstyrelsens uppgift som krisledningsnämnd.
- Kommunstyrelsens delegationsordning anger bla att ärenden som inte kan vänta får fattas av ordförande.
- Det finns en rutinbeskrivning om *Rättssäkra beslut*, 2015-11-18, som hanterar formalia och mallar för olika typer av beslut.

## Fattade beslut av kommunstyrelsen

- Förtroendevaldas möjlighet att delta på sammanträden på distans - KS 2020-03-30.
- Förslag till åtgärder för att mildra effekterna för lokala företag med anledning av Covid-19 samt förslag till ägardirektiv till de kommunala bolagen - KS 2020-04-20. Inkluderar anstånd med inbetalning för avgift/taxor t ex tillsynsavgifter samt hyresbetalningar, möjlighet för de kommunala bolagen att bevilja anstånd samt förlängd tidsfrist för tillstånd- och tillsynsärenden.
- Rapportering av coronatestning (antikroppstest) i Nacka - KS 2020-05-25. Inkluderar uppdrag till stadsdirektören att vidta nödvändiga åtgärder för att öka testning samt tilldelning av upphandling avseende tester. Arbete har skett med att ta fram en prioriteringsordning och organisation, enl minnesanteckningar i KL. Återrapportering angående testning har rapporterats till KS 2020-06-15 samt 2020-08-31.

## Observationer

- Av intervjuerna framhålls att flertalet anser att de beslut som behövt fattas på politisk nivå också har gjort det samt att de, vad som kan bedömas, även fattats i rimlig tid.
- Av enkätsvaren framkommer att en majoritet av de tillfrågade verksamhetscheferna (62 %) anser helt eller till övervägande del att nödvändiga politiska beslut har fattats utifrån situationen med covid-19. Motsvarande resultat kan observeras för politikerna (62 %).
- I enkäterna ställdes även en fråga om kommunens vidtagna åtgärder skedde inom rimlig tid. Här instämmer 69 % av verksamhetscheferna helt eller till övervägande del. Motsvarande siffra för politikerna är 53 %.
- Beslutsförhet i de politiska församlingarna upplevs ha varit god, mycket beroende på tidig möjlighet att delta digitalt. Vi noterar att fullmäktige i praktiken har blivit digitalt först under senhösten 2020, trots att beslut om detta fattades redan i mars 2020.

## Resultat av stickprovskontroll

- Kommunstyrelsen har fattat fem beslut avseende hantering av covid-19 pandemin, varav tre beslut rör återrapportering av beslutet om coronatestning. Även andra nämnder i kommunen har fattat beslut inom området. Vårt stickprov omfattar ett urval av fattade beslut av **kommunstyrelsen** (se bilaga 3), och är inte en uttömmande lista/redovisning av besluten tagna under aktuell period.
- Vi har kontrollerat besluten utifrån två kontrollområden: om beslutet är fattat utifrån beslutsorganisationen/delegationen samt om det finns tillräckligt följsamhet till rutiner/riktlinjer för berednings- och beslutsprocessen.
- Den sammanlagda bedömningen är att besluten är fattade i enlighet med rutiner och riktlinjer. Sammanställning av bedömning finns i bilagan.

# Kommunikation mellan tjänstemän och politik

## Beskrivning

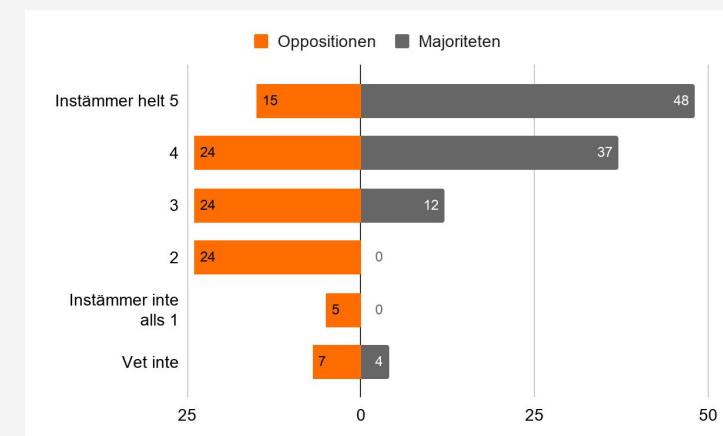
- Krisledningsnämnden sammankallades inledningsvis för informationsspridning. Det uppges även i intervjuer att KS och KSAU har fått information vid varje möte, men att det sällan har funnits behov av politiska beslut då hanteringen av krisen främst har skett inom respektive verksamhet.
- Det framgår av minnesanteckningar från KL att information till KS skickas ut varje fredag från och med mars, vars innehåll tas fram av juridik/kansli/säkerhetsfunktionen.
- Den strategiska krisledningsgruppen har löpande rapporterat till KSO om hur läget har sett ut. Stadsdirektören uppges ha möten med den politiska majoriteten varje vecka och med oppositionen varannan månad.
- Av protokoll i KL framgår att det funnits en oro bland politiker om att de har upplevt att de inte har haft kontroll över vad som görs, och det har därför varit viktigt att säkra kommunikationen och hitta former för löpande avstämningar. Respektive direktör ansvarar, enligt protokoll, för att informera "sina" ansvariga politiker.
- En modell för lägesrapportering till politiker har tagits fram under april inom KL. Lägesrapporterna innehåller genomgång av läge och planering för flertalet områden i kommunen, med tillhörande statusbedömning i skalan grön, gul, röd. De scenarioplaneringar som tagits fram i KL lyfter bland annat fram olika lägesbilder utifrån myndigheters rekommendationer.

## Observationer

- Av intervjuer noteras att det finns en hög tilltro mellan politiker och tjänstemän med en långtgående decentraliserad organisation. Generellt upplever de intervjuade att samarbetet mellan tjänstemän och politik har fungerat väl.
- I såväl enkäten till politikerna som i intervjuerna framhålls att den information som veckovis har delats från stadsdirektören har varit en viktig informationskanal.

- Av enkätsvaren framkommer att 64 % av politikerna instämmer helt eller till övervägande del på påståendet att de har fått tillräcklig information om hur kommunens verksamheter har påverkats av situationen med covid-19. Svaren skiljer sig dock mellan majoriteten och oppositionen, se diagram 2.
- På påståenden att samverkan mellan verksamheter och politisk nivå har fungerat väl instämmer en majoritet (57 %) helt eller till övervägande del. Även här är skillnaderna mellan majoritet och opposition stora, 75 % av majoriteten jämfört 34 % av oppositionen instämmer helt eller till övervägande del med påståendet.
- Av intervjuer noteras att informationen från den strategiska krisledningsgruppen skulle kunna ha spridits oftare inom KS presidium.
- Vissa menar att den decentraliserade modellen även kan medföra att den politiska ledningen blir svag, och att behov finns av bättre beredskap för politiker genom tex övningar.

Diagram 2: Andel (%) som instämmer i påståendet att de har fått tillräcklig information om hur kommunens verksamheter har påverkats av situationen med covid-19



# Kriskommunikation

## Beskrivning

- *Kommunikationsstrategin* syftar till att säkerställa kommunens interna och externa kommunikation, i enlighet med kommunens värderingar och vision om exempelvis öppenhet och transparens.
- Kommunikation lyfts i intervjuer och dokument som ett mycket viktigt område för krishantering. Kommunikation i samband med särskild händelse/kris utgår från *Kommunikationsprocess i händelse av kris*. Det inkluderar bl.a. checklistor, kommunikationskanaler vid kris och mediehantering. Enligt intervjuer ska planen revideras då den inte är aktuell.
- Det finns en kommunikationsenhet som består av enhetschef, kommunikatörer samt pressansvariga. Arbetet leds i kris av Kommunikationsenheten på uppdrag av kommunens krisledningsgrupp.
- Befintliga plattformar såsom kommunens hemsida och sociala medier uppges i intervjuer primärt ha använts för att sprida information både till medborgare, företagare och civilsamhället.
- Den interna kommunikationen på tjänstemannanivå uppges främst ha skett genom inloggning på kommunens hemsida samt veckomejl från stadsdirektören.
- Kommunikationsenheten har erbjudit stöd till verksamheterna, samt ansvarat för planering och inventering av kommunikationsbehov intern och externt.
- Kommunen har tidigt beslutat att följa myndigheternas rekommendationer och undvika egna tolkningar. Samverkan Stockholmsregionen (SSR) har varit ett tydligt forum för att samordna gemensamma budskap och kommunikation i regionen.

## Observationer

- I intervjuer framgår att det har varit en väl fungerande samverkan inom SSR gällande gemensam kriskommunikation. Det har varit viktigt att ha gemensamma budskap gentemot allmänheten, vilket enligt intervjuerna har varit strategin för kommunikationen.
- Vi har tagit del av en enkät som genomförts av SSR:s medlemmar för utvärdering av coronahanteringen, *Enkät SSR - Aktörsgemensam hantering under coronapandemin*. Av enkäten framgår att kommunikationssamordningen uppges ha fungerat väl.
- Den interna kommunikationen uppges generellt ha fungerat väl. Flertalet intervjuer framhåller att informationen som har getts av stadsdirektören på måndagsmöten samt via veckomejlet har varit viktigt för öppenheten och transparensen.
- Av enkätsvaren framkommer att knappt två tredjedelar (62 %) av de tillfrågade verksamhetscheferna instämmer helt eller till övervägande del på påståendet att kommunens interna kommunikation rörande beslut om åtgärder för covid-19 har varit tydlig.
- Av intervjuer framgår ett behov av en uppdaterad plan för kriskommunikation, som bla tydliggör roll- och ansvarsfördelningen mellan säkerhetsfunktionen och kommunikationsenheten.

# Digital omställning

## Beskrivning

- Frågan om distansarbete och teknik för att genomföra detta aktualiserades tidigt i mars i bla KL. Exempelvis uppmanades nyckelpersoner inom välfärd samhällsservice att ta hem sina datorer varje dag.
- Möjlighet för förtroendevalda att delta på distans antogs i KS 2020-03-30. Beslutet togs, enligt intervjuerna, efter att SKR hade tydliggjort en tolkning av kommunallagen för förutsättningar att delta digitalt. Vi noterar att fullmäktige i praktiken dock blivit digitalt först under senhösten 2020.
- Enligt intervjuer var Nacka kommun i ett pågående arbete med att byta ut VPN-lösningen för kommunen, vilket gjorde att man under krisen hade möjlighet till utökad kapacitet för distansarbete då det fanns flera VPN-lösningar samtidigt.
- Det framgår av minnesanteckningar att teknik för distansmöten varit prioriterat.
- Av protokoll i KL framgår att frågan om kommundemensamma riktlinjer för att arbeta på distans, inkl arbetsmiljöansvar, diskuterats.

## Observationer

- Nacka kommun var förberedda på en digital omställning just på grund av att kommunen redan innan krisen hade påbörjat, och enligt uppgift, kommit en god bit i sin digitaliseringsresa. Exempelvis hade alla elever på gymnasiet datorer att tillgå för distansarbete. Detta skapade goda förutsättningar för stora delar av verksamheten att snabbt anpassa sitt arbete till att utföras digitalt.
- I enkäten till verksamhetschefer blir det tydligt att den digitala omställningen har fungerat väl. Hälften av de svarande anger att de i någon utsträckning har arbetat på distans och samtliga instämmer helt eller till övervägande del att det har funnits tillräcklig och välfungerande teknik för distansarbete.
- 74 % av politikerna instämmer helt eller till övervägande del att den digitala tekniken för t.ex. nämndmöten har fungerat väl. Vissa lyfter fram att fullmäktiges möten digitaliserades för lång tid in i krisen.

# Hantering av myndigheters rekommendationer och beslut

## Beskrivning

- Det har funnits ett antal kanaler för att fånga upp myndigheternas rekommendationer, bland annat genom möten i SSR och från informationsmöten/utskick från Region Stockholm.
- Av intervjuer, samt den enkät kommunen sammanställt till SSR, framgår att det framförallt i början av krisen, varit ett stort informationsflöde, med många nya besked på kort tid, vilket påverkat möjligheterna att arbeta enligt rekommendationerna initialt.
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) har haft ansvaret för samverkan med regionens krisledning och Smittskydd Stockholm, där bland annat en gemensam tillämpning av riktlinjer har diskuterats.
- Av minnesanteckningar i KL framgår att hantering av rekommendationer behandlats löpande, tex att säkerhetsfunktionen fått ansvar för att svara på hemställan från MSB (*Regelbunden hemställan om information med anledning av Covid-19*).
- De grundbudskap som man enats om att kommunicera ut gemensamt genom SSR, utifrån minnesanteckningar, är att "Stanna hemma, tvätta händerna, håll avstånd".
- Av intervjuer, samt av minnesanteckningar från KL/OKL, framgår att information gått ut till bla skolverksamheten om att kommunen följer FHM:s rekommendationer.
- Det framgår också, både av intervjuer och övrigt underlag, att kommunen inte arbetat fram egna direktiv/beslut utan utgått från FHM:s rekommendationer.

## Observationer

- Av intervjuer framgår att kommunen varit tydliga att följa FHM:s rekommendationer, vilket upplevs som positivt.
- Av enkätsvaren framkommer att en majoritet av de tillfrågade verksamhetscheferna (54 %) anser helt eller till övervägande del att det har funnits tillräckliga rutiner för implementering av myndigheternas rekommendationer, föreskrifter och allmänna råd. 15 % instämmer inte alls på detta påstående.
- Av de privata anordnarna inom äldreomsorg anser 91 % att det har funnits tillräcklig information för att kunna implementera myndigheternas rekommendationer, föreskrifter och allmänna råd på ett tillfredsställande sätt.



# Interna processer och rutiner rörande personal och arbetsmiljö

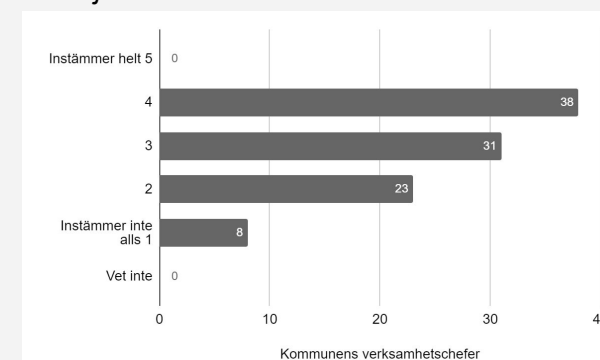
## Beskrivning

- Det framgår av minnesanteckningar från KL att frågor om bemanning, arbetsmiljö och avtal tagits upp. Rapportering av tex sjukfrånvaro, samt bemanningsfrågor inom skola och vård/omsorg, följs upp löpande på KL:s möten. De lägesbilder som tagits fram har innehållit bedömning/information om personalläget.
- HR direktören har redovisat sjukfrånvaro för KS samt KL/OKL. Det har även genomförts en pulsmätning i maj/juni om arbetsmiljön där resultaten till stor del varit positiva. En medarbetarundersökning har skett under våren, vilken även den visade på överlag positiva upplevelser. Dock saknas specifika frågor utifrån hemarbete/covid-19.
- KIA-seminarier och partsgemensamma utbildningar med facket, samt utbildningar för nyanställda har hållits.
- HR-direktören har arbetat med att kartlägga kommunens verksamhet utifrån samhällsviktig verksamhet. Enligt intervjuer ansvarar respektive chef för att genomföra en inventering bland sin personal rörande vilka som har småbarn och som skulle beröras av en eventuell skolstängning.
- Utifrån arbetsmiljöansvaret poängteras i protokoll från KL att det är viktigt att löpande göra riskbedömningar. Av intervjuer framgår att det återkommande har skett diskussioner om arbetsmiljö, särskilt gällande äldreomsorgen.
- Enligt intervjuer har frånvarostatistik, både för personal och elever, följts upp löpande. Resultatet gällande personal visar att frånvaron varit högre än normalt.
- Löpande möten har skett med HR-direktör och fackförbunden, där bla lägesbilderna från KL också presenterats. Det framgår att samverkan fungerat väl med fackförbund och skyddsombud.
- Det framgår av bla minnesanteckningar och intervjuer att det varit tidvis svårt att säkra bemanningen särskilt inom vård, skola och omsorg. Åtgärder såsom inventering av dubbla kompetenser har skett i verksamheterna.

## Observationer

- Uppfattningen i intervjuer är att de rutiner som funnits inte har påverkats av situationen med covid-19. Kommunens egen medarbetarenkät indikerar att medarbetare generellt är nöjda med kommunens hantering av krisen vad gäller tex arbetsmiljö.
- För påståendet "Att arbeta på distans har, utifrån perspektivet god arbetsmiljö, fungerat väl", instämmer 75 % helt eller till övervägande del av verksamhetscheferna (i enkäten för denna utvärdering).
- Av enkäten till verksamhetscheferna framkommer en delad bild rörande möjligheten att kunna följa upp sina medarbetares arbetsmiljö (se diagram 3). Det framgår av intervjuer att gemensamma riktlinjer rörande distansarbete har efterfrågats.
- Såväl intervjuer som enkäter framhåller att arbetsbelastningen för chefer och medarbetare har varit högre under perioden.
- Från verksamhetscheferna är upplevelsen att det har saknats personal. På frågan om verksamheten har haft tillgång till den personal som har behövts instämmer 38 % helt eller till övervägande del.

Diagram 3: Andel (%) som instämmer i påståendet att de har kunnat följa upp sina medarbetares arbetsmiljö



# Slutsatser

## **Krishanteringen har hanterats inom tjänstemannaorganisationen och ett fåtal politiska beslut inom kommunstyrelsen har fattats med bäring på krisen**

Ett fåtal politiska beslut har fattats under perioden men dessa bedöms ha tagits inom rimlig tid. Följsamhet till beslutsorganisation och berednings- och beslutsprocessen bedöms i allt väsentligt vara tillräcklig. Beslutsförhållanden har varit goda, mycket tack vare den digitala omställningen som möjliggjorde beslut på distans.

## **Den höga tilliten mellan politisk nivå och tjänstemannanivå har varit viktig i krishanteringen**

Utifrån Nackas modell för krishantering läggs stort ansvar och handlingsfrihet till tjänstemannaorganisationen. För att denna modell ska vara hållbar behöver det finnas tillit mellan organisationens olika nivåer samt en tydlig kommunikation. Tillit uppfattas som hög i Nacka kommun och samarbetet mellan politisk och tjänstemannanivå har i allt väsentligt fungerat väl.

## **Kriskommunikationen har varit viktig och i allt väsentligt välfungerande men inom politiken finns det skilda uppfattningar om informationsflödet**

Vi ser att kriskommunikationen i allt väsentligt har varit välfungerande och ett sammanhållet, öppet och transparent budskap har varit centralt. Den kriskommunikationsplan som finns är i behov av uppdatering då det har identifierats att vissa delar saknas, tex. rollbeskrivningar. Vi noterar att lägesrapporteringen till politikerna från krisledningsgruppen initierades först under april månad vilket kan bedömas som ett sent skede. Likaså framkommer att det är stora skillnader mellan hur den politiska majoriteten och oppositionen har uppfattat informationen kring krisen, där oppositionen i betydligt lägre utsträckning tycker att den har varit tillräcklig. Detta kan troligtvis härledas till det faktum att den politiska majoriteten informerats löpande (varje vecka) medan oppositionen informerats varannan månad, åtminstone avseende den information som ges på KS/KF-nivå. I tider av samhällsomfattande kriser är det av vikt att

krisen inte riskerar att politiseras genom att informationsflödet är olika stort till olika delar av politiken. Detta är troligen även förklaringen till att enkätsvaren visar att den politiska majoriteten genomgående tycks vara mer positiva till kommunens hantering av krisen än oppositionen.

## **Den digitala omställningen har varit snabb och välfungerande**

Trots beslut om möjlighet till digitala möten redan i mars 2020, infördes inte digitala möten för fullmäktige förrän under senhösten 2020 vilket av flera uppfattas som i ett sent skede i krisen. I övrigt kan konstateras att den digitala omställningen har fungerat väl och att kommunen redan innan hade påbörjat en digitaliseringsresa, vilket gav goda förutsättningar för en snabb omställning när krisen slog till. Behovet av tydligare riktlinjer för distansarbete framhålls.

# 4

Samverkan och stöd

# Samverkan på myndighetsnivå

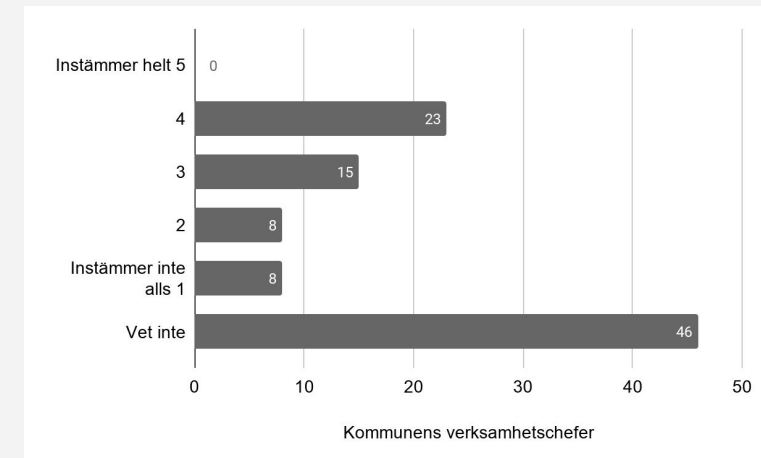
## Beskrivning

- Samverkan Stockholmsregionen (SSR) bildades år 2015 och består av samtliga kommuner (26 stycken), Regionen, Länsstyrelsen, räddningstjänstförbund, Försvarsmakt och Polis. SSR drivs av Länsstyrelsen och är alltid i drift med veckovisa möten. SSR gick upp i aktiverat läge i mars vilket betyder löpande möten i samtliga nivåer (beskrivs nedan).
- SSR har tre nivåer - (1) inriktade nivå, som består av kommundirektörer/chefer, (2) samordnande nivå, som består av säkerhetssamordnare/säkerhetschefer och (3) kommunikativa nivå med personer inom kommunikationsområdet.
- Stor del av övrig samverkan har skett inom ramen för befintliga samverkansorgan och där personer deltar utifrån befattning, exempelvis ingår kommunikationschefen i ett nätverk med kommunikationschefer i Regionen. Stadsdirektören ingår i ett SKR nätverk med samtliga kommundirektörer där informationsutbyte också har skett.
- Samverkan mellan liknande verksamheter, tex kultur- och fritid, uppges ha skett mellan direktörer inom området. Samverkan inom kultur- och fritidsområdet har bl.a. varit utbyte om vilka åtgärder som vidtagits i olika kommuner, exempelvis om att stänga badhus. Det har enligt intervjuer bidragit till en mer enhetlig hantering.
- Politiskt uppges den formella samverkan ske genom KSO som deltar i SSR. Övrig samverkan på politisk nivå sker mer informellt med t.ex. partikollegor i andra kommuner.

## Observationer

- Samverkan med SSR, Smittskydd Stockholm samt Värmdö kommun lyfts särskilt fram som viktiga sammanhang för att hantera situationen med covid-19. Särskilt samverkan kring gemensam lägesbild samt gemensamma budskap/kommunikation inom SSR uppges vara en framgångsfaktor.
- Det uppges i vissa intervjuer att det finns förbättringsområden gällande samverkan med Regionen, exempelvis gällande testning var det initialt oklart om ansvarsfördelningen.
- Flera menar att den största bristen i samverkan berör nationell nivå, exempelvis med låg förståelse för den kommunala verksamheten, brist på samordning mellan nationella myndigheter och oklara nationella direktiv.
- Av enkäten till verksamhetschefer framkommer att 46 % inte kan bedöma hur den externa samverkan har fungerat. Övriga svar ger en varierad bild av hur väl den externa samverkan har fungerat (se diagram 4).

Diagram 4: *Andel (%) som instämmer i påståendet att den externa samverkan mellan kommuner, Regionen och andra externa aktörer har fungerat väl*



# Samverkan på myndighetsnivå: äldreomsorg

## Beskrivning

- MAS har deltagit på återkommande möten med Regionen. MAS har även deltagit vid träffar med FHM och Socialstyrelsen etc.
- Kommunens ambition har varit att säkerställa ett tätt informationsutbyte med samtliga privata anordnare inom hemtjänst och särskilt boende (SÄBO), exempelvis genom utskick av en daglig pulse-mätning (enkät) i början av pandemin, för att bl.a. bedöma smittläge, samt tillgång till personal och utrustning.
- Under pandemin har IVO gjort tillsyn inom fem enheter inom äldreomsorgen med kommunal huvudman. Enligt intervjuer avslutades tillsynen med generellt sett goda resultat. Det har inte skett någon fördjupad tillsyn i Nacka under hösten.

## Observationer

- En välfungerande samverkan mellan ordinärt- och särskilt boende och Regionens primärvård och geriatrik uppges ha varit prioriterat.
- Det uppges ha funnits en låg förståelse från Regionen och FMH om den kommunala äldreomsorgens generella förutsättningar att bedriva hälso- och sjukvård.
- Kommunens samverkan med anordnare inom hemtjänst och SÄBO uppges ha fungerat olika bra pga. att intresset för samverkan varierat mellan anordnare.
- Samverkan kring enskilda personer på särskilt boende har dock fungerat väl enligt de intervjuade.
- Även samverkan mellan MAS och MAS hos anordnare uppges ha varit välfungerande i informationsfrågor.
- Inom ramen för den här utvärderingen genomfördes en enkätundersökning till privata anordnare inom äldreomsorg. Resultatet visar att de privata aktörerna har varit nöjda med samarbetet med kommunen i hög utsträckning. Hela 91 % av de svarande anser helt eller till övervägande del att när samverkan med kommunen har skett har samarbetet fungerat väl. 86 % anser att kommunen har varit tillgänglig för att svara på eventuella frågor.

# Samverkan inom organisationen

## Beskrivning

- Krisledningsgruppen (KL) hade sitt första möte den 5 mars. Enligt protokoll framgår lägesrapportering från respektive verksamhet och planering för fortsatt arbete.
- Den operativa krisledningsgruppen (OKL) hade sitt första möte den 24 mars.
- Konstellationerna av deltagare i KL och OKL har varierat beroende på ärenden som ska hanteras och olika direktörer har kallats vid olika tillfällen.
- MAS har deltagit i OKL flera gånger i veckan, bland annat gällande hur samverkan ska ske med tex regionen, Smittskydd Stockholm och FHM.
- Enligt protokoll från KL har arbetet med digital omställning följts upp löpande, exempelvis gällande samverkan för att möjliggöra digitalt deltagande på nämndmöten.
- Gällande kunskapsåterföring framgår olika bilder av intervjuer. Det pågår arbete genom bla MAS uppföljning, samt arbete med att revidera en del styrande dokument. Kommunen har även genomfört en enkät och utvärderat arbetet i SSR under coronapandemin, *Enkät SSR - Aktörsgemensam hantering under coronapandemin*. Av intervjuer framgår att det ständigt är en lärande process. Någon generell kunskapsåterföring för covid-19 är inte genomförd.

## Observationer

- Den övergripande uppfattningen från intervjuerna är att den interna samverkan i huvudsak har fungerat väl. Flera exempel lyfts, bl.a. kommunikationsenhetens centrala och viktiga funktion i krisarbetet. Den löpande samverkan inom KL/OKL, med stående sekreterare och dokumentation, uppges också vara en framgångsfaktor.
- Av intervjuer framgår att information som spridits inom KL/OKL från respektive nätverk, bla SSR, har varit bra, exempelvis input från träffar med Regionen där MAS kunnat återrapportera om statistik och lägesbild.

- Det framkommer dock vissa utvecklingsområden för att underlätta den interna samverkan än mer. Att konstellationen i krisledningsgrupperna har varierat anges av vissa har skapat en osäkerhet kring strukturen och förväntningar i den centrala krisledningen. Samverkan uppges ha varit behovsstyrt och har löst uppgiften för stunden men saknat kontinuitet. Det har exempelvis haft påverkan på den interna informationsspridningen. Av intervjuer framgår att det funnits en viss otydlighet om vilken information som har spridits i KL och OKL, samt vilka som fått vilken information då konstellationerna i KL och OKL har varierat.
- Ytterligare ett område som lyfts är att den centrala krisledningen bör arbeta mer strategiskt även under pågående kris och lyfta blicken, bland annat kopplat till en gemensam central scenarioplanering. Detta för att skapa en helhetsbild över krisens påverkan på hela kommunen och inte enbart inom varje enskild verksamhet separat.
- Av intervjuer framgår att det saknats en TiB, vilket gjort att det inte funnits "en väg in" i kommunen för bla informationsspridning. Detta bedöms kan ha påverkat påverkat möjligheterna att samverka effektivt.
- Vissa efterfrågar mer samverkan internt med delar som berör ärenden i receptionen, såsom socialt stöd.
- Av enkäten till verksamhetscheferna framkommer att en majoritet av de tillfrågade (53 %) anser helt eller till övervägande del att den interna samverkan för att hantera situationen med covid-19 har fungerat väl.

# Samverkan med övriga externa aktörer

## Beskrivning

---

- Samverkan med privata anordnare inom skola, äldreomsorg följs upp löpande på KL:s möten.
- Det finns ett näringslivsråd, ett samverkansforum med lokala företag, som normalt träffas ca 4 gånger/år. Det har varit ett forum som använts under krisen för att sprida information från kommunen om bl.a. näringslivsstöd.
- Samverkan med näringslivet har även skett genom den organisation som används vid arrangemang av t.ex. mässor.
- Utbildningsenheten har sedan tidigare väletablerade kommunikationsvägar med de privata aktörerna inom skolan och dessa har använts för att dela information och samverka med de privat aktörerna.
- Samverkan med fristående aktörer inom skolan har bl.a. inkluderat en arena för att snabbt fatta beslut och samarbeta där det finns gemensamma behov, exempelvis beredskap för förskola dygnet runt för föräldrar med samhällsviktigt arbete. Information har också skickats ut till samtliga rektorer en eller par gånger i veckan.
- Samverkan med civilsamhället uppges ha skett inom kultur-och fritidsområdet. Att samverka skett med civilsamhället, bland annat för informationsspridning om covid-19 i vissa områden i kommunen, framgår av OKL:s protokoll.
- Kommunkoncernens scenarioplanering för sommaren 2020 inkluderar samverkan med externa aktörer inom flera områden. Bland annat samverka med föreningar inom kultur-och fritid för aktiviteter för barn och ungdomar.

## Observationer

---

- Samverkan med privata aktörer inom skolområdet uppges ha fungerat väl, bland annat uppges det finnas tydliga styrprinciper och ett enhetligt arbetssätt innan pandemin, som underlättat krishantering.
- Samverkan med civilsamhället inom fritidsområdet uppges ha fungerat väl och uppfattningen är att föreningslivet och övrigt civilsamhälle snabbt har kunnat ställa om i sina verksamheter.

# Stödåtgärder

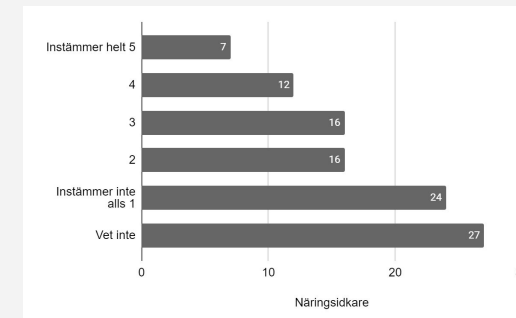
## Beskrivning

- Stöd till näringslivet har diskuterats på KL och beslut fattades, som beskrivet ovan, av KS 2020-04-20.
- Åtgärdspaketet med stöd för lokala näringsidkare innehåller bland annat anstånd för kommunala tillsynsavgifter inom t.ex. livsmedels- och alkoholområdet, anstånd för betalning av VA/avfallsavgifter, anstånd för hyra i kommunala lokaler och snabbare betalning av fakturor till kommunens leverantörer.
- Avseende kommunens egen uppföljning av effekter av åtgärdspaketet är uppfattningen att det inte varit någon särskild ökning av antal som ansöker om anstånd, men att ett antal företag fått snabbare betalningar och att man varit tillmötesgående med att skjuta upp tillsynsbesök.
- Det har enligt intervjuer inte funnits något annat typ av kommunalt stöd.
- Stöd till civilsamhället har skett genom ordinarie aktivitetsbidrag, beräknat på antal deltagare, samt extra medel. Vi har också tagit del av fritidsnämndens och kulturnämndens uppföljningar av covid-19, där det bla framgår nämnderna tillskjutit extra medel för tex sommarlovsaktiviteter. Utöver det framgår att ärenden om t.ex. uteblivna intäkter för kulturhus och frågor om aktivitetsbidrag har hanterats på nämnderna.

## Observationer

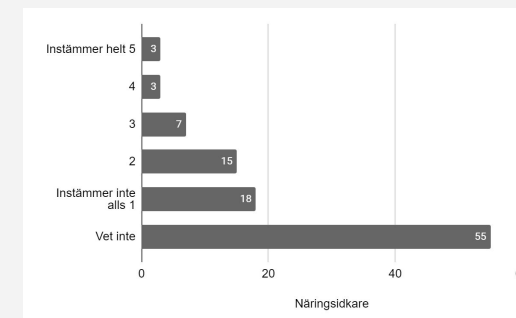
- Enligt intervjuer är uppfattningen att det inte har funnits behov av den typen av stöd som kommunen erbjudit till näringslivet, såsom anstånd. Kommunen har gått ut med att de kan bistå med att hjälpa företag i kris, istället för att arbeta med nystartade företag, vilket upplevs som något som efterfrågats av näringslivet.
- Inom ramen för utvärderingen skickades en enkätundersökning ut till näringsidkare i kommunen. Av den framgår att endast 16 % instämmer helt eller till övervägande del att informationen från kommunen har varit tydlig om vilket typ av stöd för näringsidkare som har funnits. 24 % instämmer inte alls i påståendet (se diagram 5).

Diagram 5: Andel (%) som instämmer i påståendet att informationen om vilken typ av stöd som funnits för näringsidkare har varit tydlig



- Samtidigt framgår att endast 3 % har tagit del av något stöd från kommunen och få har svårt att bedöma om stödet har svarat upp mot de utmaningar som har funnits (se diagram 6). 40 % anger att de har tagit emot statligt stöd. Av de tillfrågade har 21 % svarat att kommunen hade kunnat ge ytterligare stöd men majoriteten (62 %) anser sig inte kunna bedöma det.

Diagram 6: Andel (%) som instämmer i påståendet att det stöd som kommunen har erbjudit har svarat upp mot de utmaningar arbetet har mött p.g.a. Covid-19



- Frågan kring stöd ställdes även i den separata enkäten till privata anordnare inom äldreomsorg där 82 % anser att kommunen erbjudit tillräckligt stöd.



# Slutsatser

## **Den externa samverkan har varit central i hanteringen av Covid-19 och det finns både exempel på att det har fungerat bra och mindre bra**

Samverkan inom ramen för SSR har varit en viktig nyckel för att hantera denna kris och detta sammanhang skapar en struktur för informationsspridning, samsyn osv inom Stockholmsregionen. Att samverka med andra kommuner för att bl.a. sända ett gemensamt budskap till invånarna har varit en central del av krisstrategin.

Brister har blivit synliga gällande samsyn, förståelse för varandras ansvar och uppdrag inom ramen för samverkan mellan kommunen och Regionen samt på nationell nivå. Det har skapat vissa problem, speciellt med tanke på en pandemis karaktär där krisen inte är lokal utan t.o.m. global.

## **Den interna samverkan har fungerat väl men viss grad av ytterligare formalisering av strukturen kan skapa ännu bättre förutsättningar för enskilda chefer och ledare**

Samverkan internt anges i huvudsak ha fungerat väl och flera exempel på detta lyfts fram. Återigen betonas den starka organisationskulturen som fokuserar på genomförande och ansvarstagande. Däremot lyfts av vissa att viss grad av formalisering skulle kunna underlätta t.ex. den interna informationsspridningen och förtydliga förväntningar på chefer och ledare. Enkätsvaren ger en varierad bild av hur väl den interna samverkan har fungerat och visar att uppfattningarna skiljer sig åt.

## **Samverkan med övriga externa aktörer har i stor utsträckning byggts på redan befintliga och väletablerade kontaktvägar**

Samverkan med privata aktörer inom skolområdet uppges ha fungerat väl, bland annat uppges det finnas tydliga styrprinciper och ett enhetligt arbetssätt innan pandemin, som underlättat krishanteringen. I övriga framhålls att kontakten med andra externa aktörer inom t.ex. civilsamhället har fungerat väl och utgått ifrån ordinarie kontaktvägar.

## **Det privata näringslivet har i låg utsträckning tagit emot stöd från kommunen**

Det framkommer att av de tillfrågade privata näringsidkare i Nacka är det en låg andel av de svarande som har tagit emot stöd från kommunen i någon form. Av intervjuerna framhålls att det stöd som har erbjudits i form av tex anstånd inte heller har efterfrågats i hög utsträckning.

## **Privata anordnare inom äldreomsorg är i hög grad nöjda med det stöd som kommunen har erbjudit**

I den särskilda enkäten till privata anordnare inom äldreomsorg är det tydligt att en stor andel är nöjda med det stöd som kommunen har erbjudit deras verksamheter.

5

Äldreomsorgens  
hantering av  
pandemin

# Systematiskt kvalitetsarbete med anledning av covid-19 (1/2)

## Beskrivning

- Vi har tagit del av *Riktlinjer god kvalitet* som beskriver socialnämndens och äldreomsorgens ledningssystem för god kvalitet. Dokumentet beskriver nämndernas kvalitetsledningssystem enligt SOSFS 2011:9.
- Äldreomsorgens operativa samverkan med andra kommuner, Regionen, SSR, FMH och socialstyrelsen etc. har skett genom ett flertal tjänstepersoner, framförallt MAS, stabschef och säkerhetschef. Information från dessa nätverk har kommunicerats via OKL.
- Nationellt och lokalt beslut om "besöksstopp" på särskilt boende beskrivs av de intervjuade som det viktigaste beslutet för att hantera smittspridningen inom äldreomsorgen. Även nationella beslut om karensregler och sjukintyg för medarbetare beskrivs som väsentliga i sammanhanget.
- Den kommunala produktionens bemanningsenhet har under coronapandemin haft ett särskilt uppdrag att säkerställa att äldreomsorgens verksamhet, i egen regi, bemannas på ett smittsäkert sätt, t.ex. avseende hur vikarier nyttjas.
- De intervjuade lyfter fram myndighetsbeslutet om användande av skyddsutrustning som väsentligt. Att säkra tillgången till skyddsutrustning har varit grundläggande fråga för OKL. En tydlig ansvars- och arbetsfördelning och ett tidigt beslut om att gå utanför ramavtal, medförde enligt de intervjuade att tillgången till utrustning kunde säkras relativt snabbt.
- Beslut fattades i OKL om att centralisera vidareförmedlingen av samtliga myndighetsbeslut. MAS kom därför att bli de kommunala och privata anordnarnas informationskälla och informationskanal för myndighetsbeslut. MAS har i detta samarbetat med respektive MAS hos anordnarna.
- Enligt intervjuer är kunskapsnivån om basala hygienrutiner generellt bristfällig hos kommunala och privata anordnare. Under pandemin har en utbildning genomförts för kommunala och privata anordnare. En webbutbildning har utarbetats och delgetts samtliga anordnare. Även här samarbetar MAS med MAS och sjuksköterskor hos anordnarna. På särskilda boenden med smitta har lokala genomgångar av hygienrutiner genomförts.
- MAS har påbörjat ett arbete med utvärdering av erfarenheter av hanteringen av covid-19 pandemin inom äldreomsorgen, bla. med fokus på smittspridning.

# Systematiskt kvalitetsarbete med anledning av covid-19 (2/2)

## Observationer

- Den kommunala produktionens kvalitetsledningssystem har enligt intervjuer inte varit en central informations/kunskapskälla gällande hantering av covid-19. Andra kommunikationsvägar - t.ex. en hemsida med samlad information - har bedömts mer ändamålsenlig i sammanhanget.
- Samverkan på verksamhetsnivå uppges generellt sett fungerat väl.
- Beslut om "besöksstopp" på särskilt boende fattades av äldreombuden före det nationella beslutet.
- Uppsägning av personal hos andra arbetsgivare i Nacka gjorde enligt de intervjuade att fler valde att söka till äldreomsorgen under våren/sommaren.
- De intervjuade menar att IVO:s kritiska slutsatser i tillsynen av Regionernas ansvar för individuell vård och behandling på särskilt boende under covid-pandemin *inte* är representativa för den välfungerande relationen mellan kommunens äldreomsorg och Regionen.
- Viss muntligt erfarenhetsutbyte av goda exempel på arbetssätt för att hantera covid-19 har skett mellan kommunala anordnare, t.ex. gällande hygienrutiner.
- Mottagandet/implementering av myndighetsbeslut uppges generellt sett fungerat väl tack vare centraliserad informationsmottagning och vidareförmedling. Vikten av samordnad kommunikation framhålls som en förutsättning för implementering av riktlinjer, allmänna råd etc, samt att det måste vara tydligt att respektive verksamhetschef ansvarar för all verkställighet. Vi har inte tagit del av några dokument som beskriver vilket stöd verksamhetscheferna har i detta arbete.
- Gällande tillgång till den skyddsutrustning som har behövs instämmer 60 % (i enkäten) helt eller till övervägande del av verksamhetschefer inom äldreomsorgen. Bland privata anordnare instämmer 78 % helt eller till övervägande del. Av intervjuer framkommer exempel på initiala svårigheter för medarbetare att använda utrustningen pga ovana.
- Uppfattningen i enkäten är att 96 % uppger sig ha tillräcklig kompetens i basala hygienrutiner. Dock visar resultat av tidigare genomförda interna kontroller att följsamheten till hygienrutiner varit ca 50 %. Även SKR:s mätningar (punktprevalensmätning 2020) visar att detta är ett utvecklingsområde.

# Organisation samt styrande och stödjande dokument

## Beskrivning

- Organisatoriskt har välfärd samhällsservice arbetat med fyra nivåer av krisorganisation; (1) KL, (2) OKL och (3) krisorganisation driftprocessen samt en krisorganisation per (4) affärsområde. OKL har främst arbetat med frågor relaterade till äldreomsorgen. Krisorganisationens nivå 3-4 har bestått av ordinarie ledningsgrupper.
- De styrande dokument som funnits på plats innan pandemin är *Beredskapsplan för särskilda boenden* samt *Extraordinära händelser hemtjänst*.
- Respektive enhetsplan (för kris) ska göras med stöd från staben och utifrån de övergripande planerna ovan. Enligt intervjuer ingår det i villkoren för anordnare, både inom hemtjänst och särskilt boende, att upprätta krisplaner.
- Det framgår av minnesanteckningar från KL att det funnits en planering för 30% personalfrånvaro inom äldreomsorgen.
- Det har planerats för en gemensam kompetenspool mellan kommunen och privata anordnare av hemtjänst, om detta skulle tvingas fram av personalfrånvaro. Det har även funnits ett team för hemtagning av covid-patienter från sjukvården. Syftet som uppges på OKL är bla att säkra kompetens, minska smittspridning och samordna utrustning.

## Observationer

- I intervjuer framgår att hanteringen av covid-19 främst skett i den ordinarie processen (nivå 3-4). Krisorganisationens arbete har inte utgått ifrån äldreomsorgens befintliga krisplanering i första hand. Tack vare erfarenheter från tidigare kriser, t.ex. värmeböljor, menar de intervjuade att det ändå funnits en systematik i krishanteringen. Det betonas även att tillämpad beslutsorganisation och ansvars-och arbetsfördelning varit i linje med beslutade planer. Den generella bilden som framkommer av intervjuer är att det funnits en vilja att göra rätt, att på ett pragmatiskt sätt hantera effekterna av covid-19.
- Enligt intervjuer är vissa kritiska funktioner/centrala roller inom äldreomsorgen identifierade och dokumenterade. Vi har dock inte tagit del av någon sådan dokumentation. Vissa intervjuade menar att det finns ett behov av en tydligare dokumentation av vem som är ersättare för kritiska/centrala funktioner inom verksamheten.
- Av protokoll framgår att MAS har tät dialog med anordnarna, samt att krisplanerna för respektive anordnare aktiveras vid beslut om extraordinär händelse. Enligt intervjuer har planerna kompletterats utifrån pandemin och MAS har, enligt protokoll från KL 9 mars 2020, bett att få ta del av samtliga krisberedskapsplaner för särskilt boende.
- Planering av en gemensam kompetenspool skedde på initiativ av kommunen. Av intervjuer framgår att vissa privata anordnare ej var intresserade av att delta i en gemensam pool med kommunen. Kompetenspoolen kom dock ej att aktiveras.
- Från verksamhetscheferna är upplevelsen att det har saknats personal. På frågan om verksamheten har haft tillgång till den personal som har behövts instämmer 40 % av verksamhetschefer inom äldreomsorg helt eller till övervägande del. För privata anordnare inom äldreomsorg är uppfattning dock annorlunda, där % instämmer 77 % helt eller till övervägande del. Löpande uppföljning av personalbehovet hos samtliga anordnare har skett via pulse-mätningar.

# Ansvars- och arbetsfördelning samt rapportering

## Beskrivning

- I *Beredskapsplanen* för särskilda boenden framgår att samtliga anordnare ska ta fram en handlingsplan utifrån kommunens beredskapsplan. Handlingsplanen ska innehålla åtgärder som minskar negativa konsekvenser av en extraordinär händelse, samt leda till dokumenterade rutiner för att arbeta förberedande, hanterande, återställande och lärande. Vid extraordinära händelser ska kommunen kontaktas, och i vissa fall MAS. En arbetsledare ska ta beslut om prioriterade insatser.
- I äldreomsorgens scenarioplanering för sommaren 2020 framgår bland annat en risk för att privata anordnare inom omsorg och stöd inte skulle kunna fullgöra sitt uppdrag p.g.a personalbrist.
- Inom OKL uppges rapportering och informationsspridning bland annat ha skett genom MAS, stabschef och säkerhetschef. Dessa har bland annat rapporterat från SSR, träffar med regionen eller andra nätverk tex Södertörn, informerat om riktlinjer från MSB samt efter träffar med anordnare av hemtjänst och särskilt boende och lokala sjukvårdsanordnare etc.

## Observationer

- Enligt intervjuer ansvarar MAS för att kontrollera att handlingsplaner upprättas. I vilken utsträckning anordnare upprättat planer för krisberedskap har ej kontrollerats i denna utvärdering. I intervjuer framgår även att det funnits vissa svårigheter när det gäller erfarenhetsutbytet mellan kommunen och privata anordnare av hemtjänst. Uppfattningen är dock att kunskapsåterföring fungerat bättre mellan kommunala och privata anordnare av särskilt boende. Det har enligt intervjuer även funnits ett visst personberoende av MAS.
- Scenarioplanering och åtgärder bestod i löpande dialog med privata anordnare, undersökning av alternativa bemanningslösningar och ökad beredskap. Inom äldreomsorgen har det därför planerats utifrån olika scenarion gällande smittspridning och sjukfrånvaro, d.v.s. hur allvarligt läget var och kunde bli. Enligt scenarioplanering och intervjuer har det stundtals funnits en viss oro kring små anordnare av hemtjänst, i det fall smittspridning och sjukfrånvaro ökat ytterligare
- Rapporteringen har enligt de intervjuade varit ändamålsenlig. Frågor som inte kunnat hanteras inom OKL har vidare rapporterats till KL för hantering. På samma sätt har frågor som inte kunnat hanteras på krisnivå 3-4 rapporterats uppåt.

# Slutsatser

## **Det systematiska kvalitetsarbetet kan utvecklas avseende tillämpning av hygienrutiner/stärka den lärande organisationen**

Anordnarnas kompetens i basala hygienrutiner behöver prioriteras och förbättras.

Det finns ett behov av att pröva hur samverkan mellan kommunen och privata anordnare av hemtjänst kan utvecklas inom ramarna för det systematiska förbättringsarbetet enligt SOSFS 2011:9 om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Syftet skulle vara att stärka förmågan att tillsammans, löpande, vidta förbättrande åtgärder, samt hitta former för erfarenhetsutbyte, utifrån ett medborgar/kund-perspektiv.

Det finns anledning att pröva hur stödjande rutiner för implementering av myndigheternas rekommendationer, föreskrifter och allmänna råd kan utformas inom ramarna för vårdgivarens kvalitetsledningssystem.

**Rekommendationer ovan behöver hanteras inom ramarna för auktoriseringsmodellen för anordnare.**

## **Centrala/kritiska personalfunktioner kan tydliggöras**

Det finns behov av att pröva behovet av dokumentation av äldreomsorgens centrala/kritiska personalfunktioner, samt ersättare.

## **Ansvar- och arbetsfördelning gällande säkerställande av tillgång personal vid kris behöver klargöras**

Uppkomna frågor kring den gemensamma kompetenspoolen har visat att det sannolikt finns behov av att klargöra kommunens beslutsmandat inom området i samband med kriser.



6

Sammanfattning



# Sammanfattande resonemang och slutsatser (1/2)

- Nacka kommun präglas av en tillåtande **organisationskultur** med hög grad av decentralisering, där ansvaret för att lösa uppgiften för dagen i hög utsträckning vilar på tjänstemännen i verksamheten. Detta synsätt är förstått och anammat inom hela organisationen. När krisen kom var beslutsvägarna korta och **genomförandekraften** stor i organisationen, exempelvis gällande implementering av myndighetsbeslut och säkerställande av tillgång till adekvat skyddsutrustning. Av denna anledning har också krisen kunnat hanteras löpande. Tack vare denna genomförandekraft kunde kommunen även ställa om verksamheten relativt snabbt och även göra justeringar av arbetssätt för att svara upp mot specifika behov som uppstod i krisen. Inrättandet av det nya krishanteringsforumet OKL är ett exempel på detta. Beslut som fattats har fattats på rätt nivå och för det mesta i rätt tid. Trots beslut om digitala möten för fullmäktige i mars 2020 skedde inte den praktiska omställningen till digitala fullmäktigesammanträden förrän under senhösten 2020.
- Covid-19-krisen - med sin karaktär som pågående under lång tid - har varit en kris som möjliggjort att **lärande och förändringar av arbetssätt och hantering har kunnat ske löpande**, under krisens gång.
- Nacka kommuns organisation är medveten om att man **hanterat krisen relativt väl** och det finns en utbredd nöjdhet med kommunens prestation inom ramen för krisen. Medarbetarundersökningar genomförda under krisen bekräftar denna bild.
- **Missnöje med hur delar av krisen hanterats** pekar i många fall på den hantering som skett av intressenter *utanför* den kommunala organisationen, exempelvis i samverkansforum och på nationell nivå, medan den övervägande bilden är att kommunen för egen del hanterat krisen på ett bra sätt. **Samverkan** inom kommunen (exempelvis på verksamhetsnivå), samt gentemot privata aktörer inom skolområdet, med civilsamhället inom fritidsområdet och med privata anordnare inom äldreomsorg anses överlag ha fungerat väl, vilket understryks av resultat från intervjuer och enkäter.
- Den starka organisationskulturen är en tillgång och det finns gott om exempel på kommuner som har mycket styrande dokument på plats, men saknar genomförandeförmåga i organisationen. Dessa två bör dock inte ställas mot varandra, utan istället betraktas som komplementärer, dvs varandras förutsättningar. I händelse av fel beslut under en kris, eller andra tillfällen då ansvarsutkrävande och spårbarhet är av vikt för att kunna kartlägga ett skeende i efterhand, är **formaliserade roller och ansvar, rutiner och styrande dokument** av stor vikt. Detta gäller även i händelse av en kris som spänner över flera områden samtidigt och uppstår oväntat med ett snabbt förlopp. Då behöver det vara tydligt vem som har det operativa ansvaret för krishanteringen i den krisorganisation som ska hantera *alla* typer av kriser. En sådan organisation kan inte alltid sättas på plats ad hoc beroende på krisens art (även om organisationen har som ideal att arbeta "pragmatiskt"), utan behöver vara **känd och övad** på förhand för att kunna fatta snabba beslut som går *utanför ramen* för den ordinarie verksamheten, vilket är hela grundtanken med en krisorganisation. Ett område som lyfts fram har varit att den centrala krisledningen bör kunna arbeta **mer strategiskt** även under pågående kris och lyfta blicken, bland annat kopplat till en gemensam central scenarioplanering. Med detta menas scenarioplanering utöver den som skett inom ramen för den pågående krisen och som syftar till att ta höjd för andra potentiella kriser. Detta försvåras dock om den ordinarie krisorganisationen är otydlig eller varierar över tiden, d.v.s även under den tid som förflyter mellan kriserna.
- Mot bakgrund av detta är det inte heller konstigt att varierande konstellationer i krisledningsgrupperna i vissa fall, utifrån intervjuer, tycks ha skapat en **osäkerhet kring struktur och förväntningar** i den centrala krisledningen. Samverkan uppges ha varit behovsstyrd och har löst uppgiften för stunden men har **saknat kontinuitet**, vilket även kommit att påverka den interna informationsspridningen. Behovet av att kunna samverka med andra aktörer, och enligt en standardiserad krisledningsstruktur, accentueras exempelvis under perioder av höjd beredskap.

# Sammanfattande resonemang och slutsatser (2/2)

- Som ett resultat av den starka (och i flera fall mycket goda) organisationskulturen tycks det emellertid finnas en uppfattning om att detaljerade policys, riktlinjer och rutiner kan verka hämmande för en organisation där alla hjälps åt med att lösa uppgiften, oavsett om detta är en kris eller inslag i den dagliga verksamheten. Inte desto mindre framkommer, både inom ramen för genomförda intervjuer, och i enkätundersökningar, att **kommunen skulle kunna hantera krisen (och även framtida kriser) bättre** om vissa saker funnits på plats och inte behövt lösas ad hoc. Exempel på detta är:
  - Styrande dokument och planering av krisledningsarbetet på en mer detaljerad nivå, med tydligare organisation, utpekade roller och ansvar, samt förväntningar på dessa, vilket ger vägledning och trygghet när krisen är ett faktum. Detta gäller även dokumentation av vem som är ersättare för kritiska/centrala funktioner inom verksamheten.
  - En organisation som övat på krishantering (dvs där roller och ansvar inom krisorganisationen inte bestäms utifrån en redan pågående kris, utan där organisation, roller och funktioner är på förhand definierade).
  - En uppdaterad kriskommunikationsplan med tydliga roller.
  - En tydligt dokumenterad pandemiplan.
  - En funktion för Tjänsteperson i Beredskap (TiB), eller liknande funktion för att säkerställa "en väg in" i kommunen i händelse av kris, eller under pågående kris.

Mot bakgrund av detta är det inte heller konstigt att hanteringen av krisen (även om den hanterats i linje med kommunens ambitioner), i flera fall inte utgått från existerande dokumentation på området, något som bekräftats i intervjuer. Vår bedömning av detta är därför att den existerande dokumentationen inte varit tillräckligt detaljerad för att utgöra det stöd som behövs under pågående kris.

- **Att finna bred politisk samling** bakom en kris som påverkar hela samhället är viktigt för att bygga en bred legitimitet kring de åtgärder som samhället vidtar för hanteringen av krisen. I detta sammanhang bör det nämnas att oppositionen inte informerats lika frekvent som majoriteten, åtminstone avseende den information som ges på KS/KF-nivå. Vår bedömning är att detta berott på att det löpande informationsarbetet skett inom ramen för hur det löpande politiska arbetet bedrivs, vilket visar på bristen av att arbeta inom ramen för gängse rutiner under en kris. Vår uppfattning är vidare att detta dock inte varit en medveten strategi från kommunens sida.
- Inom **äldreomsorgen** har fokus legat på att göra rätt, att på ett pragmatiskt sätt hantera effekterna av covid-19. Vi noterar samtidigt att det bör prövas hur det systematiska kvalitetsarbetet kan utvecklas, hur sårbarheten kan minska genom att **dokumentera centrala/kritiska funktioner samt tydliggöra viss ansvars- och arbetsfördelning** mellan kommunen och privata anordnare, i samband med kris.

**Den sammanfattande bedömningen är därför att Nacka kommun hanterat krisen väl, men att krishanteringsarbetet inför kommande kriser tjänar på att formaliseras och övas med en tydligare organisation och tydligare roller och ansvar. Detta skulle göra Nacka kommun ännu bättre rustad för att möta nästa kris när den kommer.**

# Sammanfattning och rekommendationer (1/2)

## Kommunens krisberedskap, organisation och styrande dokument

- Nacka kommun har en krisorganisation som har fungerat ändamålsenligt under hanteringen av covid-19-krisen
- Nacka kommun har en starkt organisationskultur där chefer och medarbetare har visat på stort ansvarstagande och handlingskraft under krisen
- Nacka kommuns dokument för krishantering är i stor utsträckning översiktliga och inkluderar t.ex. inte rollbeskrivningar för central krishantering
- Önskan och behov av fortsatt krisövning i kommunen

## Rekommendationer

- *Stärka befintliga styrdokument med roll- och ansvarsbeskrivningar, analysfunktion, struktur för dokumentationshantering och informationsspridning.*
- *Ta fram en pandemiplan för att snabbt kunna ställa om verksamheten.*
- *Fortsätta arbetet med krisövning och utbildning i krishantering (vi noterar att en ny utbildnings- och övningsplan har antagits i november 2020 av KSAU).*
- *Inför Tjänsteperson i Beredskap (TiB), eller liknande funktion för att säkerställa "en väg in" i kommunen i händelse av kris, eller under pågående kris.*

## Krishanteringen

- Krishanteringen har hanterats inom tjänstemannaorganisationen och ett fåtal politiska beslut inom kommunstyrelsen har fattats med bäring på krisen
- Den höga tilliten mellan politisk nivå och tjänstemannanivå har varit viktig i krishanteringen
- Kriskommunikationen har varit viktig och i allt väsentligt välfungerande men inom politiken finns det skilda uppfattningar om informationsflödet
- Den digitala omställningen har varit snabb och välfungerande

## Rekommendationer

- *Den kriskommunikationsplan som finns är i behov av uppdatering då det har identifierats att vissa delar saknas, tex. ansvars- och rollbeskrivningar.*
- *Lägesrapporteringen till politikerna från krisledningsgruppen initierades först under april månad. Modellen bör vid framtida kriser implementeras i ett tidigare stadie.*

# Sammanfattning och rekommendationer (2/2)

## Samverkan och stöd

- Den externa samverkan har varit central i hanteringen av Covid-19 och det finns både exempel på att det har fungerat bra och mindre bra
- Den interna samverkan har fungerat väl men viss grad av ytterligare formalisering av strukturen kan skapa än bättre förutsättningar för enskilda chefer och ledare
- Samverkan med övriga externa aktörer har i stor utsträckning byggt på redan befintliga och väletablerade kontaktvägar
- Det privata näringslivet har i låg utsträckning tagit emot stöd från kommunen
- Privata anordnare inom äldreomsorg är i hög grad nöjda med det stöd som kommunen har erbjudit

## Rekommendationer

- *Se över hur en ytterligare standardiserad krisledningsstruktur kan förbättra förutsättningar för samverkan.*
- *Utveckla och formalisera samarbetet med civilsamhället genom att sluta avtal med frivilliga försvarsorganisationer om möjlighet att förstärka kommunen vid kris, t.ex. ordningsvakter (Försvarsutbildarna), omsorgspersonal (Röda Korset), kriskommunikatörer (Försvarsutbildarna) och stabsassistenter (Lottorna).*

## Äldreomsorgens hantering av pandemin

- Det systematiska kvalitetsarbetet kan utvecklas avseende tillämpning av hygienrutiner/stärka den lärande organisationen
- Centrala/kritiska personalfunktioner kan tydliggöras
- Ansvar- och arbetsfördelning gällande säkerställande av tillgång till personal vid kris kan klargöras

## Rekommendationer

- *Säkerställ anordnarnas kompetens i basala hygienrutiner.*
- *Pröva hur samverkan mellan kommunen och privata anordnare av hemtjänst kan utvecklas inom ramarna för det systematiska förbättringsarbetet.*
- *Pröva hur gemensamma stödjande rutiner för implementering av myndigheternas rekommendationer, föreskrifter och allmänna råd kan utformas.*  
*- Rekommendationer ovan behöver hanteras inom ramarna för auktoriseringsmodellen för anordnare.*
- *Pröva behovet av att klargöra kommunens beslutandsmandat inom personalområdet i samband med kriser.*



Bilagor

# Bilaga 1: Referenslista

## Dokument från Nacka kommun

Beredskapsplan för SÄBO vid extraordinära händelser, 2019-06-04	Program Nacka kommuns säkerhets-och riskhanteringsarbete, 2012-03-19*
Checklistor till Nacka kommuns krisplan, 2012-03-16	Reglemente för kommunstyrelsen, 2020-01-27
Enkät SSR - Aktörsgemensam hantering under coronapandemin	Reglemente med gemensamma bestämmelser för den politiska organisationen, 2020-04-20
Extraordinära händelser hemtjänst, 2017-10-04	Riktlinje Ledningssystem för god kvalitet, 2018-03-28
Handlingsplan välfärd skola Corona, 2020-03-13	Riktlinjer god kvalitet, 2018-03-28
Koncernledningens planering och åtgärder: Planering sommaren 2020, 2020-05-07	Risk-och sårbarhetsanalys, 2019-12-04
Koncernledningens planering och åtgärder: Planering okt-dec 2020, 2020-10-26	Rättssäkra beslut, 2015-11-18
Kommunikationsprocess i händelse av kris, 2016-10-10	Statusuppdatering: Erfarenheter, lärdomar och insikter från vårens coronapandemi KLG 2020-06-22
Kommunikationsstrategi, 2020-05	Uppföljning Covid 19 – Fritidsnämnden
Kommunstyrelsens delegationsordning, 2019-10-28	Uppföljning Covid 19 – kulturnämnden
Kommunstyrelsens instruktion, 2019-10-28	Protokoll
Krisplan Nackas kommunala skolor, 2020-06-17	Kommunstyrelsens krisledningsutskott 2020-03-12 och 2020-03-26
Medarbetarundersökning 2020-2017	Krisledningsgruppens (KL) minnesanteckningar från 2020-03-05 tom 2020-10-22 (28 st totalt) inkl lägesbilder
Nacka kommuns övergripande krisplan, 2015-06-17*	Operativa krisledningsgruppens (OKL) minnesanteckningar från 2020-03-24 tom 2020-10-22 (32 st totalt)

# Bilaga 2: Sammanställning av genomförda intervjuer

## Funktion/roll

Arbetsmarknadsdirektör	Kommunalråd	Stadsjurist
Bitr Produktionsdirektör välfärd samhällsservice	Kommunstyrelsens ordförande	Stöd- och servicedirektör
Biträdande social- och äldredirektör	Nämndsekreterare	Säkerhetschef
Chef verksamhetsstöd välfärd skola	Näringslivsdirektör	Trafik- och fastighetsdirektör
Enhetschefen barn och familj	Medicinskt ansvarig sjuksköterskor (MAS)	Utbildningsdirektör
Enhetschef digitaliseringsenheten	Oppositionsråd	
Enhetschef kommunikationsenheten	Personaldirektör	
Enhetschef kundserviceenheten	Produktionsdirektör välfärd samhällsservice (VVS)	
Enhetschef omsorgsenheten	Produktionsdirektör välfärd skola (VS)	
Enhetschef utbildningsenheten	Social- och äldredirektör	
Enhetschef äldreheten	Stabschef	
Kultur- och fritidsdirektör	Stadsdirektör	

# Bilaga 3: Stickprov fattade beslut

Ärende	Har beslutat fattat i enlighet med beslutsorganistion/ delegations-ordning?	Tillräcklig följsamhet till riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen? Fokus på konsekvensanalys
Förtroendevaldas möjlighet att delta på sammanträden på distans - KS 2020-03-30.	Ja. Beslutet gäller ändringsförslag i två styrande dokument: <i>Reglemente med gemensamma bestämmelser för den politiska organisationen</i> , samt <i>Kommunfullmäktiges arbetsordning</i> . Enligt 5 kap. 16 § kommunallagen får ledamöter delta i kommunfullmäktiges sammanträden på distans om kommunfullmäktige beslutat om det. KF ansvarar enligt kommunallagen för ärenden av principiell beskaffenhet, för att anta en arbetsordning som beskriver bla vad som ska gälla för KF:s sammanträden samt ska anta reglementen om nämndernas verksamhet/arbetsformer. Utifrån KS reglemente framgår bla uppsiktsplikten samt att KS som kommunens ledande förvaltningsorgan ansvarar för att bla uppmärksamt följa förändringar i samhället som påverkar kommunens förhållanden och ta de initiativ som behövs för att anpassa kommunens verksamhet.	Ja. Mallen för tjänsteskrivelse har använts, liksom formalian enligt rutinen "rättssäkra beslut". Beslut innehåller förslag samt en ärendebeskrivning. Beslutet hänvisar till tjänsteskrivelsen, vilket enligt kommunens riktlinjer för rättssäkra beslut är ok. Tjänsteskrivelse som föregår förslag till beslut inkluderar bla beskrivning av tekniska förutsättningar, FHM:s rekommendationer, enhetens bedömning samt ekonomiska konsekvenser.
Förslag till åtgärder för att mildra effekterna för lokala företag med anledning av Covid-19 samt förslag till ägardirektiv till de kommunala bolagen - KS 2020-04-20. Inkluderar anstånd med inbetalning för avgift/taxor tex tillsynsavgifter samt hyresbetalningar, möjlighet för de kommunala bolagen att bevilja anstånd samt förlängd tidsfrist för tillstånd-tillsynsärenden.	Ja. Kommunstyrelsen har det sammanhållande ansvaret för medelsförvaltningen, och har tidigare rätt att fatta beslut om anstånd i vissa fall.  KF ansvarar enligt kommunallagen för att fastställa bolagsordning för kommunala bolag. Ägardirektiv är ett frivilligt formellt styrinstrument som fastställs av bolagsstämman.	Ja. Mallen för tjänsteskrivelse har använts, liksom formalian enligt rutinen "rättssäkra beslut". Beslut innehåller förslag samt en ärendebeskrivning. Beslutet hänvisar till tjänsteskrivelsen, vilket enligt kommunens riktlinjer för rättssäkra beslut är ok. Tjänsteskrivelse som föregår förslag till beslut inkluderar bla konsekvenser för näringslivet utifrån corona, praktiskt genomförande, enhetens bedömning samt ekonomiska konsekvenser.
Rapportering av coronatestning i Nacka - KS 2020-05-25. Inkluderar uppdrag till stadsdirektören att vidta nödvändiga åtgärder för att öka testning samt tilldelning av upphandling avseende tester.	Ja. Bygger på ett ordförande initiativ som behandlats av KSau, enligt KS delegationsordning 1.2. Delegation till stadsdirektören inkluderar upphandling av leverantör. Enligt delegationsordning 3.7 har direktör delegation för beslut att tilldela eller avbryta för samlat beräknat kontraktvärde mellan 0 kronor upp till 25 miljoner kronor.	Ja. Mallen för tjänsteskrivelse har använts, liksom formalian enligt rutinen "rättssäkra beslut". Ordförandeförslag samt protokoll från KSau finns med i underlaget. Beslut innehåller förslag samt en ärendebeskrivning. Beslutet hänvisar till tjänsteskrivelsen samt Ksau protokoll, vilket enligt kommunens riktlinjer för rättssäkra beslut är ok.