

Fördjupad analys av äldreomsorgen – utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin inkl. stadens materialförsörjningsfunktion

Kommunstyrelsen beslutade den 17 juni 2020 att stadens hantering av covid-19-pandemin ska utvärderas. Utvärderingen sker i flera steg och har inletts med en processutvärdering av den första tidens krishantering samt en utvärdering av centrala krisledningens (CKL) arbete i det inledande skedet. Dessa delutvärderingar kommer att följas av ett antal fördjupningar utifrån utvalda teman. Den första fördjupade analysen avser äldreomsorg. Det övergripande syftet med analysen är att skapa lärande och utveckling. Både för den fortsatta hanteringen av pandemin och kommande kriser, men också för kvalitetsförbättringar i vardagen.

Denna fördjupning kommer att följas av flera andra. En slutrapport planeras till början av 2022 som kommer att sammanställa utvärderingens alla genomförda delar.

Målet med den fördjupade analysen inom äldreomsorg är att staden får en ökad förståelse för hur covid-19 pandemin har hanterats och vilka förutsättningar som funnits, att staden får kunskap om möjliga faktorer till smittspridning i verksamheterna och hur dessa har kunnat hanteras samt ett underlag för lärande och förbättringar inom äldreomsorgen. I fördjupningen ingår också en analys av den centrala materialfunktionen som Stockholms stad etablerade för att tillmötesgå stadens behov av skyddsutrustning.

Perioden som utvärderingen avser är mars 2020 – februari 2021. I arbetet med att både beskriva Stockholms stads arbete för att hantera krisen samt dra lärdomar och slutsatser måste krisens omfattning beaktas. Covid-19-pandemin har inneburit en kris som inte skådats i modern tid. Hela samhället har påverkats stort, inte bara Sverige utan hela världen. Liv och hälsa har stått på spel. Inledningsvis var kunskapen om viruset låg och inget botemedel eller vaccin fanns. Den skyddsutrustning som fanns att tillgå var

begränsad, i hela världen. Under dessa svåra förhållanden kan vi konstatera att staden och dess medarbetare på många sätt har gjort ett fantastiskt arbete.

Äldreomsorgens verksamheter, främst vård- och omsorgsboenden, har varit hårt drabbade med många smittade och avlidna. Coronakommissionen menar att den allmänna smittspridningen i samhället sannolikt är den enskilt viktigaste faktorn bakom den stora smittspridningen inom äldreomsorgen. De flesta som beviljas ett vård- och omsorgsboende har relativt stora vård- och omsorgsbehov samt en hög medelålder. Det innebär en högre risk att insjukna svårt i covid-19.

Under perioden har kunskapsläget successivt förbättras avseende viruset. Metoder, kompetens och arbetssätt har utvecklats samt tillgången till skyddsutrustning har ökat. Dessutom har vaccin utvecklats och vaccinering pågår. Utvärderingen avser tid ända från början av pandemin, mars 2020. Då lång tid har gått har många utvärderingar och uppföljningar redan gjorts i stadens verksamheter som har legat till grund för lärdomar och förändrade arbetssätt. En hel del utvecklingsarbete har därmed påbörjats vilket inte alltid framgår av utvärderingen.

Tillsammans med andra utvärderingar såsom till exempel från Coronakommissionen, Region Stockholm och inspektionen för vård och omsorg (IVO) utgör den här fördjupade analysen ett bra komplement och en viktig pusselbit till helheten.

Utvärderingssekretariat

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

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

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

I detta PM redogörs för utvärderingssekretariatets synpunkter utifrån Governos rapport samt sekretariatets egna intervjuer och samlade erfarenhet. Här redovisas också de utvecklings- och förbättringsförslag som utvärderingssekretariatet bedömer vara mest prioriterade samt förslag på hur ett lärande kan säkerställas inom staden. Sist i detta PM redovisas vilka områden som utvärderingssekretariatet kommer att fördjupa sig i framåt.

Sammanfattning av Governos rapport

Den fördjupade analysen av äldreomsorgen har genomförts av Governo utifrån en kvalitativ metod. Ett stort antal chefer, medarbetare och andra nyckelpersoner har intervjuats (118 personer). Därtill har olika former av dokument i form av beslut, riktlinjer och rekommendationer beaktats. Arbetet har avgränsats till att fokusera på vård- och omsorgsboenden samt hemtjänst. Ett urval av enheter inom egen regi, entreprenad och privata utförare har gjorts. Governo redovisar hur pandemin har påverkat verksamheterna, hur verksamheterna har agerat och hur man arbetat för att minska smittspridningen.

Covid-19-pandemin har inneburit en stor omställning för Stockholms stads äldreomsorg. Utvärderingen visar att det har skett en omfattande förändring av, och påverkan på, verksamheterna inom äldreomsorgen. I stort sett samtliga vård- och omsorgsboenden inom staden har drabbats av smitta. Det har inneburit en hög grad av lidande på grund av sjukdom och bortgång bland brukare samt svåra situationer med höga krav på anpassning, flexibilitet och engagemang hos chefer och medarbetare.

Äldreomsorgen har haft stora svårigheter att hålla verksamheterna fria från smitta, såväl i Stockholm, som i Sverige i stort och i andra länder. Det finns än så länge inga studier som kan peka direkt på vad som orsakat den höga smittspridningen inom äldreomsorgen men den allmänna smittspridningen i samhället är sannolikt den viktigaste faktorn bakom smittspridningen inom äldreomsorgen.

Stadens övergripande inriktning för hanteringen av pandemin formulerades i ett tidigt skede och upplevs ha varit tydlig och lätt att ta till sig. Det har också varit tydligt kommunicerat att Stockholms stad ska följa nationella myndigheter och region Stockholms rekommendationer, vilket också har gjorts. En stor utmaning för verksamheterna har varit att följa det stora informationsflödet som kommunicerats från många olika håll.

Förutom alla stadsdelsförvaltningar och utförare inom äldreomsorg, så har äldreförvaltningen haft en central roll under krisen. De har involverats i krishanteringen på flera olika sätt men det har också framkommit att det funnits en otydlighet kring äldreförvaltningens roll, ansvar och mandat i förhållande till stadsdelsförvaltningarnas ansvar.

Frånvaron bland medarbetare har periodvis varit hög på grund av egen sjukdom, vård av barn och oro för smittspridning. Den höga frånvaron har skapat utmaningar avseende bemanning. Verksamheterna har i huvudsak hanterat bemanning och rekrytering själva trots att staden centralt erbjudit stöd i form av en särskild bemanningsfunktion. Signalerna från staden centralt har varit att överbemanna och säkra bemanningen under längre perioder, vilket till viss del har gjorts.

Tillgången till skyddsutrustning och kunskap om användning av skyddsutrustning har varit en stor utmaning. Likaså visade det sig att medarbetares kunskap om basala hygienrutiner var alltför låg för att hantera en pandemi. Ett omfattande arbete har gjorts för att höja kunskapsnivån. Riktlinjer och rekommendationer kring skyddsutrustning har uppdaterats kontinuerligt och kommit från både Folkhälsomyndigheten, Arbetsmiljöverket och Region Stockholm. Riktlinjerna har ibland varit motstridiga vilket inneburit otydlighet och skapat osäkerhet i verksamheterna. Givet den omfattande globala bristen på skyddsutrustning var Stockholms stad snabba med att inrätta en central materialfunktion. Etableringen av materialfunktionen var lyckosam och bidrog till att säkra tillgången till skyddsutrustning och fördela till verksamheterna efter behov.

Sjuksköterskor på vård- och omsorgsboendena har tagit ett stort ansvar för att säkerställa en god hälso- och sjukvård i samråd med läkare och för att stödja övrig personal i omvårdnadsarbetet. Läkarorganisationerna valde initialt att göra så mycket som möjligt av bedömningarna på distans för att inte sprida smitta. Läkarbedömningar på distans bedöms ha fungerat relativt bra när läkare haft kännedom om en brukare sen tidigare, men har varit svårare vid bedömning av nyinflyttade brukare.

Det faktum att vård- och omsorgsboende är att betrakta som brukarens egna hem innebär att det är svårt att isolera en boende för att minska smittspridning. Därmed har vård- och omsorgsboenden varit beroende av de beslut som fattats om till exempel besöksstopp och besöksförbud. Dessa beslut anses ha varit viktiga för att skydda

de äldre samtidigt som de också har fått negativa konsekvenser på grund av minskade sociala aktiviteter och kontakter.

Testning av såväl brukare som medarbetare bedöms ha kommit igång sent och en tidigare och mer omfattande testning skulle ha kunnat bidra till en minskad smittspridning inom äldreomsorgen.

Sammantaget har pandemin påverkat verksamheterna inom stadens äldreomsorg i hög grad. Områden inom äldreomsorgen som tidigare haft brister har särskilt uppmärksammats som exempelvis bemanning och hälso- och sjukvårdskompetens. Detta framkommer i intervjuer såväl med verksamheter som med fackliga företrädare och pensionärsråd, men är även en central slutsats i Coronakommissionens betänkande.

I rapporten lämnas ett stort antal rekommendationer till Stockholms stad. Flera av rekommendationerna handlar om hur staden kan stärkas inför kommande kriser, men många av rekommendationerna handlar också om hur stadens äldreomsorg kan utvecklas och förbättras även i ordinarie tider. Vissa rekommendationer riktar sig till staden centralt medan andra avser utveckling som kan göras inom respektive verksamhet.

Rekommendationerna finns i sin helhet i kapitel 10 i Governos rapport.

Sekretariatets synpunkter

Här kommer de synpunkter och reflektioner som utvärderingssekretariatet gör på ett flertal av de förslag som Governo lägger fram. Sekretariatet bedömer att det är de förslag som är mest angelägna och bör prioriteras när det gäller den fortsatta utvecklingen. Flera av förslagen är sådana som kan påbörjas omgående medan andra bör utredas ytterligare innan genomförande.

Stadens organisation

Stadens organisation med stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar som enligt ansvarsprincipen står ansvariga för sin respektive verksamhet under en kris, innebär att varje förvaltning har hanterat pandemin inom sitt ansvarsområde. Governo bedömer att det hade underlättat om det funnits en mer samlad funktion för såväl informationsdelning som hantering av gemensamma frågor inom äldreomsorgen. Governo föreslår därför att staden inför kommande kriser bör se över hur organisationen kan anpassas för att användas effektivt. Det centrala stödet behöver bli starkare i en

kris, för ökad enhetlighet, ökad resurseffektivitet och avlastning hos chefer. Exempelvis skulle en alternativ organisation kunna användas under en kris, där en central funktion inrättas tillfälligt och blir mer styrande och stöttande.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i vikten av att tydliggöra roller och ansvar. Vi gör bedömningen att det inte nödvändigtvis handlar om att göra organisationsförändringar. Det handlar snarare om att tydliggöra och kommunicera vad som gäller både innan och under en kris.

I en omfattande kris kan det finnas anledning att förändra roller och ansvar och successivt anpassa krisorganisationen. Staden behöver säkerställa att om så sker så måste det tydliggöras för alla inblandade, såväl för de som får ett utökat mandat/uppdrag som för de som därmed får ett minskat ansvar. Förslagsvis bör staden även proaktivt, innan en kris, föra diskussioner med stadens olika förvaltningar och bolag angående eventuella roller i en kris. En viktig aspekt för att klara en snabb omställning i kris är också att förvaltningar och bolag känner förtroende och tillit till varandra. Finns detta till ”vardags” så stärks stadens förmåga att hantera en kris. Stadens organisation bygger i hög grad på samverkan. Det krävs också en lyhördhet och förståelse för varandras roller och förutsättningar, både mellan förvaltningar och mellan central och lokal nivå. Vi ser dock att förväntningarna på en i högre grad hierarkisk ansvarsfördelning och tydligare gränsdragningar har förstärkts i detta utdragna krisläge.

Sekretariatet instämmer i att det är viktigt att anpassa organisationen efter de behov som kan uppstå i en kris. Det kan handla om att anpassa uppdrag till förvaltningar och bolag och det kan handla om att anpassa CKL:s arbetssätt och organisation. Sekretariatet bedömer dock inte att det behövs någon ny eller alternativ funktion utan staden bör använda den organisation som redan finns men med vissa anpassningar.

Det behövs även riktade åtgärder för att säkerställa en gemensam förståelse för CKL:s roll och mandat i förhållande till bland annat förvaltningar och bolag under en kris.

Information/kommunikation

En stor utmaning på samtliga nivåer har varit kommunikation under krisen. Det har varit ett mycket stort informationsflöde som inkommit till staden och som dessutom skickats i olika riktningar inom staden. Det handlar om både intern och extern information – framförallt avseende äldreomsorg. Det har krävts ett omfattande

arbete bland annat inom stadsdelsförvaltningarna för att hantera, tolka och bearbeta informationen, att jämföra den med tidigare mottagen information samt säkerställa att den når rätt målgrupp. Governo bedömer att det har saknats struktur och tydlighet kring hur informationsflödet skulle hanteras och i vilka kanaler. De föreslår därför en intern kommunikationsplan inför kommande kriser som tydliggöra ansvar och roller i informationsdelningen, liksom vilka möteskonstellationer som är centrala för delning av information.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i vikten av att kommunikation, information, beslut och riktlinjer hanteras på ett effektivt sätt. Det är dock viktigt att betona att enligt ansvarsprincipen följer kommunikationsansvar med verksamhetsansvar. Sekretariatet bedömer ändå att det finns möjlighet att utveckla såväl kommunikationsvägarna ut i verksamheterna som möjligheterna till dialog mellan centrala och mer operativa funktioner. Sannolikt finns också effektivitetsvinster med att i högre utsträckning samordna stadens kommunikation, såväl den som riktas internt som externt. Sekretariatet vill dessutom understryka att många förvaltningar har begränsade resurser för kommunikation/information som inte är anpassade efter en omfattande kris som denna.

Då det aldrig går att förutsäga vilken slags kris som kan komma behöver staden ha en beredskap att tidigt i en kris upprätta en kommunikationsplan.

Analysfunktion

Governo lyfter fram behovet av en väl sammansatt analysfunktion som kontinuerligt följer utvecklingen och analyserar behov. Inför kommande kriser föreslår de därför att staden säkerställer en väl utbyggd analysfunktion med särskild expertis som kontinuerligt följer samhällsutvecklingen och samtidigt fångar upp verksamheternas behov. De kan då bidra med underlag för snabba beslut som kan tydliggöra och underlätta för verksamheterna.

Sekretariatets synpunkt

Behovet av analys är stort under en omfattande kris. Beslut måste ofta fattas snabbt med ett begränsat beslutsunderlag och möjlighet till förankring. Även Förvarshögskolan har i stabsutvärderingen lyft fram analysförmågan som en viktig fråga och något staden bör utveckla. Sekretariatet föreslår att staden säkerställer att förmågan att bedriva analys i en kris, på både kort och lång sikt förstärks. Lämpligen bör en planering finnas för att snabbt kunna förstärka CKL med den expertkompetens som behövs i varje aktuell kris.

Expertkompetenser finns sannolikt att hämta från stadens olika förvaltningar och bolag. Här är det viktigt att inte bygga en krisorganisation baserad på pandemi. Det gäller att ha en flexibel organisation som snabbt kan organisera den kompetens som behövs oavsett vad krisen handlar om.

Skyddsutrustning/materialfunktionen

Under inledningen av pandemin stod äldreomsorgen utan lager av skyddsutrustning. Verksamheterna var oförberedda och såväl tillgång som kunskap om användning av skyddsutrustning var bristfällig. Den materialfunktion som staden etablerade lyckades inom relativt kort tid säkerställa tillgång till skyddsutrustning för äldreomsorgen inom Stockholms stad.

Governo föreslår att staden ser över och planerar för ett tillräckligt lager av skyddsutrustning inför kommande kriser och liknande pandemier.

Sekretariatets synpunkt

Den brist på skyddsutrustning som funnits har spelat stor roll för verksamheterna inom äldreomsorgen. Stor oro och rädsla har funnits bland medarbetare inom äldreomsorgen över viruset och dess smittsamhet, en oro som har ökat kraftigt på grund av den brist som funnits vad gäller skyddsutrustning. Även om det alltid funnits skyddsutrustning i enlighet med de riktlinjer som kommit från regionen så har de små leveranser som kunnat göras orsakat oro att det skulle ta slut. Sekretariatet instämmer i att det är viktigt att staden planerar för kommande kriser. Beaktande måste tas till att vi inte med säkerhet vet vilken skyddsutrustning som kan komma att behövas i en kommande kris samt att vid större lagerhållning krävs inte bara en lokal utan även en organisation för exempelvis omsättning då även skyddsutrustning har ett bäst före datum.

Kommunstyrelsen har fått uppdrag i budget 2021 att utreda hur beredskapslager kan utgöra en del av en stärkt försörjningsförmåga av särskilt viktiga varor inom staden.

Kunskap om användande av olika typer av skyddsutrustning bör också höjas och kontinuerligt underhållas inom verksamheterna för att medarbetare ska stå bättre rustade när krisen kommer. Det gäller även annan typ av skyddsutrustning som kan komma att behövas i en annan typ av kris.

Hälso- och sjukvårdskompetens

Under pandemin har den vård och behandling som getts till brukare varit mer omfattande och avancerad än i vanliga fall. Governo

bedömer att den vård som ges kommer att behöva utvecklas för att möta behoven inom äldreomsorgen med en allt äldre befolkning och därmed behöver medarbetarnas hälso- och sjukvårdskompetens öka. Governo föreslår därför att andelen sjuksköterskor och undersköterskor bör öka på vård- och omsorgsboenden. Vidare föreslås att staden bör se över och utöka sjuksköterskebemanningen på större vård- och omsorgsboenden på kvällar, helger, och eventuellt även nätter.

Sekretariatets synpunkt

Att ha medarbetare med rätt utbildning och kompetens är ofta avgörande för vilken kvalitet som erbjuds inom en verksamhet och för vilken förmåga en verksamhet har att klara en kris. Det har under pandemin visat sig att det funnits brister i kompetens inom äldreomsorgen, till exempel avseende basala hygienrutiner. Det har också visat sig att medarbetare haft svårt att ta till sig nya rutiner och instruktioner, bland annat på grund av språksvårigheter. I dagsläget ser det olika ut i olika verksamheter utifrån lokala förutsättningar, men att se till att medarbetarna har rätt utbildning och kompetens är en viktig åtgärd framåt.

Sjuksköterskorna har varit en mycket viktig grupp under pandemin för att både arbetsleda och utbilda övriga personalgrupper samt som stöd till enhetschef. Staden centralt, men även respektive verksamhet, bör se över möjligheterna att utöka sjuksköterskebemanningen. Frågan om att utöka sjuksköterskebemanning kvällar, helger och nätter behöver analyseras vidare. En utökad bemanning innebär en ökad kostnad och det är då viktigt att utökningen sker där den gör mest nytta. Det kan vara dagtid snarare är nattetid då sjuksköterskorna har en viktig roll i att arbetsleda och utbilda övrig personal. Det är viktigt att inte bemanna ordinarie verksamhet utifrån en så allvarlig kris som en pandemi utan se över hur sjuksköterskor kan bidra till att öka kvaliteten under normala förhållanden. En beredskap behöver finnas att utöka ytterliga när behov uppstår, till exempel vid en större kris.

Om ett ökat vårdbehov uppstår inom äldreomsorgen i framtiden och mer avancerad vård kommer att krävas på vård- och omsorgsboenden är det viktigt att samråd kring dessa frågor sker med Region Stockholm samt dess läkarorganisationer. Kommunens ansvar för vård inom vård- och omsorgsboenden regleras i Hälso- och sjukvårdslagen och staden bör inte ta över något som åligger regionen.

Medicinskt ansvariga sjuksköterskor

De medicinskt ansvariga sjuksköterskorna har haft en central roll under pandemin och stöttat utförarverksamheterna såväl som stadsdelsförvaltningarnas ledningar. Synen på de medicinskt ansvariga sjuksköterskornas roll, arbetsuppgifter, arbetssätt och ansvar skiljer sig dock mellan stadsdelsförvaltningar. Governo föreslår att staden utvecklar och tydliggör funktionen så de används effektivt utifrån behov och på ett mer enhetligt sätt.

Sekretariatets synpunkter

Ett behov av att tydliggöra funktionens organisation och arbetssätt har lyfts från flera håll. Äldrenämnden har fått ett uppdrag i budget 2021 att utreda detta. Sekretariatet vill påtala vikten av att inte bygga en ordinarie organisation utifrån den omfattande kris som pandemin har inneburit, snarare säkerställa att man snabbt kan skala upp och tydliggöra uppdrag vid en kris.

Även i ordinarie verksamhet har medicinskt ansvarig sjuksköterska en viktig roll inom respektive stadsdelsnämnd och kan naturligt variera en del beroende på lokala förutsättningar och behov.

Förutsättningar för enhetschefer

Governo bedömer att enhetschefer på vård- och omsorgsboenden som har en medicinsk bakgrund har haft bättre förutsättningar att leda verksamheten under pandemin då de stått trygga i sin kunskap och förståelse kring medicinska behov. Governo föreslår därför att staden bör ser över enhetscheferrollen på vård- och omsorgsboenden. De anser att krav på hälso- och sjukvårdsbakgrund med fördel kan ställas.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i vikten av att det finns hälso- och sjukvårdskompetens på vård- och omsorgsboendena, se även under rubriken hälso- och sjukvårdskompetens. Däremot anser sekretariatet att det bör vara upp till verksamheterna att bedöma vilken profil som krävs på enhetschef. Det kan finnas andra erfarenheter, kompetenser, förmågor som avgör hur väl man lyckas leda verksamheten, oavsett kris eller vardag. Att hälso- och sjukvårdskompetens finns inom verksamheten är viktig men den behöver kanske inte nödvändigtvis finnas hos enhetschef. I dagsläget finns det alltid en verksamhetsansvarig med hälso- och sjukvårdskompetens på vård- och omsorgsboenden. Det finns också andra förutsättningar som kan spela stor roll för enhetschefers möjligheter att leda verksamheter, exempelvis antal medarbetare och storlek på ett boende.

Ett närvarande ledarskap

Hanteringen av covid-19 har varit beroende av hur ledarskapet fungerat. Det har framförallt varit viktigt med en chef som är närvarande. Det handlar om att vara fysiskt på plats och stötta medarbetare. Governo lyfter fram vikten av att enhetschefer får stöd och avlastning. I intervjuerna har framkommit att det finns chefer som upplever att de haft begränsat stöd och känt sig ensamma i rollen att hantera den löpande verksamheten under pågående kris.

Sekretariatets synpunkter

Pandemin har ställt höga krav på ledarskapet. Inom äldreomsorgen har chefer i högre utsträckning än vanligt varit på plats för att stötta och arbetsleda medarbetare. Många chefer har varit mer operativa än vanligt. Något som också har uppskattats av medarbetare. Sekretariatet vill även betona vikten av att staden fortsätter att jobba med att utveckla ledarskapet inom äldreomsorgen. Det finns goda förutsättningar inom befintliga ledarutvecklingsprogram samt upparbetade koncept, till exempel de senaste årens satsning på chefer inom socialtjänsten, som kan användas.

Verksamheter kan också behöva se över vilket stöd som finns för chefer, exempelvis stödfunktioner runt omkring för att avlasta chefer och frigöra tid för arbetsledning.

Bemanning

Frånvaron inom äldreomsorgen har periodvis varit väldigt hög på grund av sjukdom, vård av barn eller helt enkelt oro och rädsla. Tillräcklig bemanning har varit en central fråga under pandemin. Verksamheterna har i hög utsträckning själva rekryterat vikarier. Staden centralt har varit proaktiva genom inrättande av en central bemanningsfunktion samt direktiv till verksamheterna att överbemanna. Governo föreslår att staden inför kommande kriser säkerställer och följer upp att bemanningsfrågan prioriteras. Direktiv kring t.ex. överbemanning bör vara än tydligare.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i vikten av att följa upp att centrala direktiv och beslut som fattas också genomförs. Direktiv om överbemanning har gått ut till verksamheterna under pandemin. Trots det uppger intervjupersoner att de inte har överbemannat. Som skäl anförs bland annat att man vill hålla budget, att man inte velat ha in fler personer på grund av risk för smittspridning samt en ökad arbetsbelastning med att introducera nya medarbetare.

all anledning att säkerställa en hög bemanning. Verksamheterna bör planera för att kunna hantera en överbemanning i kommande kriser.

Det handlar också om att vara tydlig med CKL:s roll och mandat då den i viss utsträckning sätter ansvarsprincipen ur spel.

Kompetens

Under pandemin har det visat sig finnas brister i medarbetarnas kunskaper inom till exempel basala hygienrutiner och användandet av skyddsutrustning, inom såväl vård- och omsorgsboenden som hemtjänst. Detta har på olika sätt stärkts under pandemin genom utbildningsinsatser samt stöd från chefer och kollegor, men den genomsnittliga nivån på kompetens bedöms vara för låg. Ytterligare en utmaning som framkommer i utvärderingen är brister i svenska språket. Det har blivit särskilt påtagligt under pandemin då medarbetare snabbt behövt ta till sig ny information och ny kunskap. Governo föreslår att verksamheterna kontinuerligt följer upp och säkerställer medarbetarnas kunskaper, även i tider utan pandemi. Det bör ingå i verksamheternas egenkontroll och löpande gås igenom på till exempel arbetsplatsträffar. Både chefer och medarbetare bör involveras i detta arbete.

Brister i undersköterskeutbildningen har uppmärksammats. Detta är såväl en nationell fråga som en fråga kopplat till stadens undersköterskeutbildning.

Sekretariatets synpunkter

Sekretariatet instämmer i Governos synpunkter. Åtgärder behöver vidtas för att höja kompetensnivån inom äldreomsorgen. All personal bör ha relevant utbildning men även lämplighet för arbetet. Liksom i de flesta verksamheter spelar kompetens/utbildning stor roll för vilken kvalitet som kan erbjudas. Medarbetare med rätt kompetens kan aldrig ersättas med fler medarbetare utan rätt kompetens/utbildning.

För att höja kvaliteten inom äldreomsorg behöver också synen på äldreomsorg och vad det innebär att arbeta inom äldreomsorg förändras. Ett sätt är att höja kraven på utbildning och kompetens. Såsom Governo föreslår bör staden se över sin undersköterskeutbildning och säkerställa att den möter de behov av kompetenser som är särskilt viktiga inom äldreomsorgen.

Hemtjänst

Inom hemtjänst arbetar medarbetarna i hög grad själva under hemtjänstbesöken. Under pandemin har enhetschefer arbetat mer aktivt än vanligt med kontinuerliga möten, genomgångar och

avstämningar för att säkerställa att medarbetarna vet vad som gäller, kan ställa frågor och diskutera utmaningar. Governo föreslår att detta arbete fortsätter för att stärka förutsättningarna för ökad kvalitet inom hemtjänst.

Sekretariatets synpunkt

Sekretariatet instämmer i att detta skulle kunna bidra till en ökad kvalitet inom hemtjänst. Hemtjänst är i stort ett ensamarbete och det behövs ett strukturerat arbetssätt för att kunna ge kontinuerlig information, utbildning, stöd till medarbetarna samt skapa en samsyn om uppdraget. Ett exempel som lyfts fram i rapporten är verksamheter som lagt om starttider för medarbetarna så att de kan samlas på kontoret i mindre grupper, något man sett flera fördelar med. Inom hemtjänsten beskriver man också att man har arbetat med att få en högre personalkontinuitet för brukarna. Personalkontinuitet är en viktig fråga för brukare inom hemtjänst och något som hemtjänstenheterna bör fortsätta att arbeta för.

Samverkan mellan staden och regionen/läkarorganisationerna

Governo bedömer att samverkan mellan staden och läkarstödet från Region Stockholm har stärkts under pandemin, såväl lokalt på boendena som centralt där äldreförvaltningen haft en samordnande roll. Samtidigt har de utmaningar som två olika huvudmän för med sig tydliggjorts under pandemin. Governo föreslår att staden bör verka för ett utvecklat upplägg av integration mellan Stockholms stads vårdresurser och region Stockholms vårdresurser inom vård- och omsorgsboenden.

Sekretariatets synpunkt

Samverkan och samarbete med regionen är en viktig förutsättning för äldreomsorgen i staden. Det är två huvudmän som ska säkerställa så god vård och omsorg som möjligt för de äldre. Sekretariatet anser att det finns all anledning för staden att fortsätta att utveckla den samverkan som finns men även hitta nya former för att tillsammans utveckla äldreomsorgen.

Anhöriga

Ett fåtal anhöriga till personer på vård- och omsorgsboenden har intervjuats. Dessa har framfört synpunkter vad gäller kommunikation och information om sina anhörigas hälsa under besöksstoppet. Governo föreslår att vård- och omsorgsboendena ser över och vid behov utvecklar informationen till anhöriga, även i normala tider. Besöksstoppet har påverkat brukare negativt, i vissa fall med ångest och oro som följd. Governo föreslår därför att inför kommande kriser där besöksstopp inrättas bör vård- och omsorgsboendena vara tydligare i kommunikationen till anhöriga

vad som gäller. Vidare bör verksamheterna se över hur individuella lösningar och anpassningar kan göras för att möta brukares behov.

Sekretariatets synpunkt

Kommunikation och information har visat sig vara en av de största utmaningarna under pandemin, inte minst på grund av den stora okunskap och ovisshet om viruset och hur det smittar. En försvårande omständighet är dessutom att alla har tillgång till väldigt mycket information i media, men även i sociala medier. Information som kanske inte alltid är korrekt eller gäller just i den lokala kontext man befinner sig i. Det här gör att det är svårt för verksamheterna att förmedla rätt information i rätt tid och på ett sätt som kan förstås och tas emot av alla. Kommunikation och information är därför en mycket viktig fråga att arbeta med och utveckla inom samtliga verksamheter. En bra dialog med anhöriga och en tydlig struktur för information under normala förhållanden underlättar också i en kris. Verksamheterna bör säkerställa en kontinuerlig information som kan förstås och tas emot av mottagaren, i det här fallet anhöriga men detsamma gäller information till andra grupper såsom brukare och medarbetare. Ren information måste också kompletteras med möjligheter till dialog.

Lärande och utveckling

Det övergripande syftet med utvärderingen är att skapa lärande och verksamhetsutveckling såväl i kris som i vardag. Det är därför viktigt att staden som organisation, men även att enskilda chefer och medarbetare, tillgodogör sig de förbättringsområden som kommer fram i utvärderingarna. Det ligger ett stort ansvar på såväl stadsledningskontoret som stadsdelsförvaltningar och äldreförvaltning att utveckla stadens äldreomsorg.

De rapporter och resultat som tas fram av utvärderingssekretariatet kommer att användas och spridas på olika sätt inom staden. Presentationer och erfarenhetsåterföring kommer exempelvis att göras inom stadens befintliga mötesforum.

Rapporterna och rekommendationerna ska ses som komplement till andra utvärderingar och uppföljningar som görs såväl av externa parter som internt inom staden.

Fördjupade analyser

De inledande delutvärderingarna inom stabsmetodik och process har visat på behovet av att analysera vissa områden vidare. Utvärderingssekretariatet har prioriterat följande områden för fördjupade analyser.

Utsatta områden

Processutvärderingen visar att det har funnits särskilda förutsättningar för hanteringen av pandemin i utsatta områden. Många lokala lösningar har utvecklats och utvärderingssekretariatet ser möjligheter till lärande, framför allt kopplat till kommunikation. Den fördjupade analysen av utsatta områden redovisas under fjärde kvartalet 2021.

Ledarskap

Såväl stabsutvärderingen som processutvärderingen visar på vikten av ett starkt ledarskap under krisen. De förändrade förutsättningarna i en utdragen kris ställer särskilda krav på ledarskapet – oavsett om det sker i rummet eller på distans vid hemarbete. Den fördjupade analysen inom ledarskap syftar till att bidra till ett lärande för framtiden och ge ett underlag för att stärka chefers ledarskap i kris och i vardag. Den fördjupade analysen av ledarskapet redovisas under tredje kvartalet 2021.

Barnrättsperspektivet

Barn och ungdomar har på olika sätt påverkats av pandemin och av de åtgärder och restriktioner som vidtagits för att minska smittspridning. Syftet med den fördjupade analysen är att titta på hur staden har hanterat pandemins konsekvenser för barn och ungdomar i samband med beslut och genomförande av verksamhetsanpassningar. Den fördjupade analysen av barnrättsperspektivet redovisas under fjärde kvartalet 2021.

Bilaga

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