

Huddinge kommuns hantering av Covid-19

En utvärdering av arbetet 2020



2021-03-16

Beda Andersson, Rebecca Hagberg, Karin Hovlin



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	BAKGRUND	4
1.2.	SYFTE OCH MÅL	4
1.3.	HUVUDSAKLIGA FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR	5
1.4.	ANGREPPSSÄTT, METOD OCH GENOMFÖRANDE	5
1.5.	DISPOSITION	7
2.	Krisberedskap och krisledning	8
2.1.	SVENSK KRISHANTERING	8
2.2.	ETT STORT ANTAL HÄNDELSER OCH BESLUT	8
2.3.	INRIKTNING OCH ORGANISERING UNDER KRISEN I HUDDINGE KOMMUN	9
3.	Andra utvärderingar av hanteringen av Covid-19	11
3.1.	UTVÄRDERING AV HUDDINGE KOMMUNS HANTERING AV COVID-19	12
3.2.	HANTERING FÖR ATT KOMPENSERA PERSONALBORTFALL UNDER COVID-19	14
3.3.	SOCIALA UTMANINGAR OCH PROBLEMATIK	15
3.4.	UNG UNDER CORONAPANDEMIN	16
3.5.	AKTIVITETER UNDER SOMMAREN 2020 MED ANLEDNING AV COVID-19	17
3.6.	PANDEMIN OCH HUDDINGEBORNAS LIVSVILLKOR	18
4.	Barn- och utbildningsförvaltningen	21
4.1.	INLEDNING OCH KRISARBETE I BARN- OCH UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN	21
4.2.	INSATSER FÖR ATT BEGRÄNSA SMITSPRIDNING	23
4.3.	INSATSER FÖR ATT KUNNA LEVERERA UPPDRAGET	26
4.4.	LÄRDOMAR	29
4.5.	GOVERNOS REFLEKTIONER	30
5.	Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen	33
5.1.	INLEDNING OCH KRISARBETE I GYMNASIE- OCH ARBETSMARKNADSFÖRVALTNINGEN	33
5.2.	INSATSER FÖR ATT BEGRÄNSA SMITSPRIDNING	34
5.3.	INSATSER FÖR ATT KUNNA LEVERERA UPPDRAGET	37
5.4.	LÄRDOMAR	42
5.5.	GOVERNOS REFLEKTIONER	44
6.	Kultur- och fritidsförvaltningen	46
6.1.	INLEDNING OCH KRISARBETE I KULTUR- OCH FRITIDSFÖRVALTNINGEN	46
6.2.	INSATSER FÖR ATT BEGRÄNSA SMITSPRIDNING	47
6.3.	INSATSER FÖR ATT KUNNA LEVERERA UPPDRAGET	49
6.4.	LÄRDOMAR	52
6.5.	GOVERNOS REFLEKTIONER	53
7.	Miljö- och bygglovsförvaltningen	56
7.1.	INLEDNING OCH KRISARBETE I MILJÖ- OCH BYGGLOVSFÖRVALTNINGEN	56
7.2.	INSATSER FÖR ATT BEGRÄNSA SMITSPRIDNING	57
7.3.	INSATSER FÖR ATT KUNNA LEVERERA UPPDRAGET	58
7.4.	LÄRDOMAR	60



7.5.	GOVERNOS REFLEKTIONER	60
8.	Socialförvaltningen	62
8.1.	INLEDNING OCH KRISARBETE I SOCIALFÖRVALTNINGEN	62
8.2.	INSATSER FÖR ATT BEGRÄNSA SMITSPRIDNING	63
8.3.	INSATSER FÖR ATT KUNNA LEVERERA UPPDRAGET	67
8.4.	LÄRDOMAR	70
8.5.	GOVERNOS REFLEKTIONER	72
9.	Sammanfattande analys och förslag	75
9.1.	HUR HAR HUDDINGE KOMMUN LYCKATS LEVERERA DET KOMMUNALA UPPDRAGET?	75
9.2.	HÖG GRAD AV ANPASSNINGSBARHET OCH OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA	76
9.3.	DIGITALISERING – CENTRALT VERKTYG FÖR OMSTÄLLNINGEN	77
9.4.	JÄMLIKHET – EN KRITISK FRÅGA FRAMÅT	78
9.5.	TYDLIGT HELHETSPERSPEKTIV MEN DET FINNS MER ATT GÖRA	79
9.6.	UTHÅLLIGHET – EN NYCKELFRÅGA	79
9.7.	VIKTEN AV ATT REFLEKTERA OCH LÄRA	80
9.8.	FÖRSLAG OCH REKOMMENDATIONER	81
	Bilaga 1 – Dokument	83



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Covid-19-pandemin är en av de mer omfattande påfrestningar som drabbat Sverige i modern tid och har inneburit stora prövningar för offentlig sektor, allmänhet och näringsliv. En pandemi berör många aktörer i samhället och för att hanteringen ska vara så effektiv som möjligt krävs åtgärder, samverkan och nätverk mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Stockholms län var ett av de områden som drabbades hårdast av pandemin under våren, med hög och tidig smittspridning och en kraftig påverkan på vård- och omsorgssektorn men även på övriga delar av samhället. För Huddinge kommun har pandemin påverkat omsorgen, skolan, kulturen, näringslivet och ett stort antal andra verksamhetsområden. Pandemin har därmed ställt, och ställer fortsatt, höga krav på kommunens krishanteringsförmåga – inom olika områden men även på olika organisatoriska nivåer.

Huddinge kommun är Stockholms läns näst största kommun med drygt 110 000 invånare. Kommunen har cirka 6700 anställda fördelat på sex förvaltningar: kommunstyrelsens förvaltning, gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltning, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, miljö- och bygglovsförvaltningen samt socialförvaltningen.

Kommunstyrelsens förvaltning i Huddinge kommun har sett ett behov av att utvärdera och fånga lärdomar från krisarbetet med Covid-19 så här långt. I detta arbete har det funnits behov av externt konsultstöd och Governo AB har anlitats. Föreliggande rapport utgör redovisningen av detta uppdrag.

1.2. Syfte och mål

Governos uppdrag har haft följande syfte och mål:

Syftet med uppdraget är att ge Huddinge kommun ett underlag för att stärka och utveckla den kommunala verksamheten genom att fånga och dela resultat och lärdomar från hantering av Covid-19-pandemin så här långt.

Målen är att Huddinge kommun har:

- ✦ en samlad bild av kommunens och de enskilda förvaltningarnas förmåga att under Covid-19 pandemin:
 - begränsa smittspridningen
 - förmåga att leverera sitt uppdrag givet förändrade förutsättningar
- ✦ en sammanställning av lärdomar hittills som kan fungera som underlag för utveckling framåt
- ✦ en sammanställning av genomförda utvärderingar



1.3. Huvudsakliga frågeställningar och avgränsningar

Det finns ett antal perspektiv som är relevanta i denna utvärdering. I arbetet har vi utgått från följande **huvudsakliga frågeställningar**. Dessa har ytterligare utvecklats och preciserats under arbetet.

- ✦ Vilka aktiviteter har verksamheterna vidtagit för att begränsa smittspridningen?
- ✦ Hur har verksamheterna arbetat för att säkerställa det kommunala uppdraget givet förändrade förutsättningar?
- ✦ Har Huddinge kommun lyckats leverera det kommunala uppdraget givet förändrade förutsättningar?
- ✦ Vilka erfarenheter och lärdomar har vunnits? Vilken förbättringspotential finns?
- ✦ Hur skulle organisationen och strukturerna kring arbetet förbättras för en liknande kris framöver?

Vissa **avgränsningar** har gjorts. Pandemin är i högsta grad pågående och det påverkar fortsatt verksamheten. Denna utvärdering gäller dock skeenden under perioden mars – december 2020. Det primära intresset är att utvärdera den invånarnära delen av verksamheten snarare än vad som kan betrakta som rent internt arbete. Någon datainsamling direkt från invånare har emellertid inte gjorts, utan invånarperspektivet belyses med den data som förvaltningarna har tillgängliga. Det interna arbetet inom och mellan centrala krisledningsgruppen och krisstaben är heller inte föremål för föreliggande utvärdering. Kommunstyrelsens förvaltning (KSF), de kommunala bolagen samt förtroendevalda ingår inte i uppdraget. Vidare ingår inte utförare i privat regi.

En viktig del är att studera relevanta nyckeltal. Här utgår analysen från tillgängliga data där relevanta nyckeltal har valts ut i dialog med förvaltningschefen (se vidare nedan kring tillgängligheten till nyckeltal). Slutligen belyser utvärderingen inte den nationella eller regionala krishanteringen utöver relevanta aspekter som kommer upp inom ramen för intervjuerna.

1.4. Angreppssätt, metod och genomförande

Huddinge kommun har en stor och omfattande verksamhet. En utvärdering kan därför svårt fånga hur *samtliga* verksamheter har verkat och agerat i krisen. Utvärderingens omfattning och avgränsningar har inneburit att det varit nödvändigt att göra vissa prioriteringar när det gäller upplägg och urval. Detta har skett i nära dialog med respektive förvaltning. Säkerligen finns relevanta skeenden och upplevelser som inte har fångats i denna utvärdering. Det hade också kunnat vara relevant att fördjupa förståelsen av utveckling och händelser genom att exempelvis göra fler intervjuer med medarbetare inom verksamheterna. Ambitionen har dock varit att få en *samlad* bild av hantering och förmåga, med tillräcklig bredd och djup i analysen givet utvärderingens ramar.

Utgångspunkten har varit att utvärderingen i så hög grad som möjligt ska belysa utvecklingen och hanteringen av pandemin ur ett såväl kvalitativt som ett kvantitativt perspektiv. Governo har därför arbetat med flera datakällor.



Inledningsvis genomfördes dokumentstudier, bland annat en genomläsning av relevanta styrdokument och annat material. Syftet var att få en orientering i frågorna och en förståelse för hur Huddinge kommuns arbete med krisberedskap fungerar. Dokumentstudier har därefter skett kontinuerligt där fokus legat på relevanta dokument i respektive förvaltning.

En viktig del av datainsamlingen har skett via kvalitativa semistrukturerade intervjuer (enskilt och i grupp). Inriktningen var inledningsvis att göra 6–8 intervjuer per förvaltning. Det var emellertid viktigt att kunna anpassa inriktning och fokus i respektive förvaltning. Därför hölls inledande möten med förvaltningschefer (eller ställföreträdare) vid de fem berörda förvaltningarna. Syftet var att få en övergripande bild av hur respektive förvaltning arbetat under pandemin, att närmare precisera inriktning och att identifiera nyckelpersoner samt vilka kvantitativa data (nyckeltal) som var relevanta och tillgängliga. Antalet intervjuer per förvaltning har varierat något beroende på förvaltningens storlek och påverkan av pandemin.

Urval av intervjupersoner har alltså skett i nära dialog med respektive förvaltning. I viss mån har vi använt ett snöbollsurval, där vi via intervjupersonerna identifierat ytterligare intervjupersoner. Antalet intervjuer och intervjupersoner framgår av tabellen nedan.

Förvaltning	Antal intervjuer	Antal intervjuade
Barn- och utbildningsförvaltningen	8	12
Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen	8	9
Kultur- och fritidsförvaltningen	7	8
Miljö- och bygglovsförvaltningen	3	3
Socialförvaltningen	9	16
Totalt	35	48

Givet den rådande situationen med pandemin har samtliga intervjuer och möten skett digitalt (via Teams eller Skype).

För att komplettera den kvalitativa data som Governo fått genom intervjuer har vi också genomfört analyser av kvantitativ data. Utgångspunkten har här varit de nyckeltal som verksamheterna följer upp. Analysen av nyckeltal har utgått från – och också begränsats av – tillgängligheten till aktuell data.

För att identifiera vilka nyckeltal som funnits tillgängliga har vi vid de inledande mötena med förvaltningscheferna diskuterat denna fråga för att få en övergripande bild av vilka kvantitativa data (nyckeltal) som är relevanta och tillgängliga. Därefter har vi genomfört möten med nyckelpersoner med god insikt i frågorna för att kunna identifiera relevant data. Sammanlagt har fyra sådana möten genomförts. Vid samtliga intervjuer har vi också ställt frågor om vilken data som är relevant och tillgänglig.

Givet tidpunkten för denna utvärdering, var all data för det gångna året inte tillgängliga när datainsamlingen genomfördes. Vissa nyckeltal följs upp på läsårsbasis



och det fanns inte data som fångar eventuella effekter av pandemin (till exempel effekterna av distans- och fjärrundervisning under läsåret 2020/2021). Vidare kan det vara så att effekter av pandemin inte syns på kort sikt men att det finns anledning att tro att mer långsiktiga effekter är att vänta. Detta är ett perspektiv som ofta lyfts fram i arbetet med föreliggande utvärdering.

Uppdraget från Huddinge kommun har varit att belysa utvecklingen utifrån både kvalitativa och kvantitativa data. Sammantaget har dock tillgängligheten till kvantitativ data varit mer begränsad än vad som hade varit önskvärt för att kunna göra denna kvantitativa analys.

Även om inte medarbetare och invånare intervjuats, så har utvärderingen sökt inkludera deras perspektiv via chefsintervjuerna samt, där det funnits tillgängligt, olika enkätundersökningar som gjorts.

Redan tidigare har Huddinge kommun initierat och låtit genomföra ett flertal utvärderingar av kommunens hantering och effekter av pandemin. Utvärderingarna har haft olika syfte och inriktning. Några har genomförts internt inom kommunen och andra har genomförts med hjälp av externt stöd. I föreliggande utvärderingsuppdrag har det också ingått att sammanfatta dessa. Totalt rör det sig om sex utvärderingar (se vidare i kapitel 3. Ytterligare utvärderingar av hanteringen av Covid-19).

Uppdraget har genomförts i fyra faser under perioden december 2020-mars 2021.



Inledningsvis genomfördes projektplanering. I fas 2 skedde den huvudsakliga datainsamlingen i form av dokumentstudier, intervjuer och insamling av kvantitativ data (se bilaga 1 för förteckning över dokument. I fas 3 genomfördes analys och ett utkast till rapport utarbetades. Texterna faktagranskades av tjänstepersoner på respektive förvaltning. I den fjärde och avslutande fasen togs dels en slutlig version av rapporten fram, dels genomfördes en workshop med kommundirektörens ledningsgrupp.

1.5. Disposition

Rapporten är upplagd enligt följande. Efter detta inledande kapitel ges i kapitel 2 en övergripande bild av bestämmelser som påverkar kommuners krisberedskap och en överblick över centrala beslut och händelser under pandemiåret 2020. Vidare ger vi en kortfattad beskrivning av inriktning och organisering av Huddinge kommuns krisarbete. I kapitel 3 summeras resultaten av sex utvärderingar som genomförts av olika aspekter av Huddinges arbete under pandemin. I kapitel 4–8 beskrivs utveckling och hantering i de fem förvaltningar som är föremål för utvärderingen. I det avslutande kapitel 9 återfinns en sammanfattande analys och förslag.



2. Krisberedskap och krisledning

2.1. Svensk krishantering

Sveriges krishanteringssystem är organiserat i tre nivåer (lokalt, regionalt och nationellt) där kommunerna, länsstyrelserna och regeringen är geografiskt områdesansvariga.¹ Detta innebär att dessa aktörer har ett tvärsektoriellt samordningsansvar inom sitt geografiska ansvarsområde före, under och efter en kris. Det svenska krishanteringssystemet bygger på tre grundläggande principer. Dessa gäller för allt krisberedskapsarbete.

- ✦ **Ansvarsprincipen** - Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. Det betyder att det är den vanliga sjukvården som har hand om vården även vid en kris, att kommunerna sköter skola och äldreomsorg och så vidare.
- ✦ **Likhetsprincipen** - Under en kris ska verksamheten fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas på samma plats som under normala förhållanden.
- ✦ **Närhetsprincipen** - En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen och det aktuella landstinget som leder och arbetar med insatsen. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med regionala och statliga insatser.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar den lokala krishantering. Här finns bestämmelser kring vilka förberedelser och planering en kommun behöver göra för att vara förberedda på en extraordinär händelse. Det finns också bestämmelser kring att verksamheten i kommunens nämnder kan tas över av en krisledningsnämnd vid en extraordinär händelse.

Kommuner och regioner ska analysera vilka händelser som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, inför varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

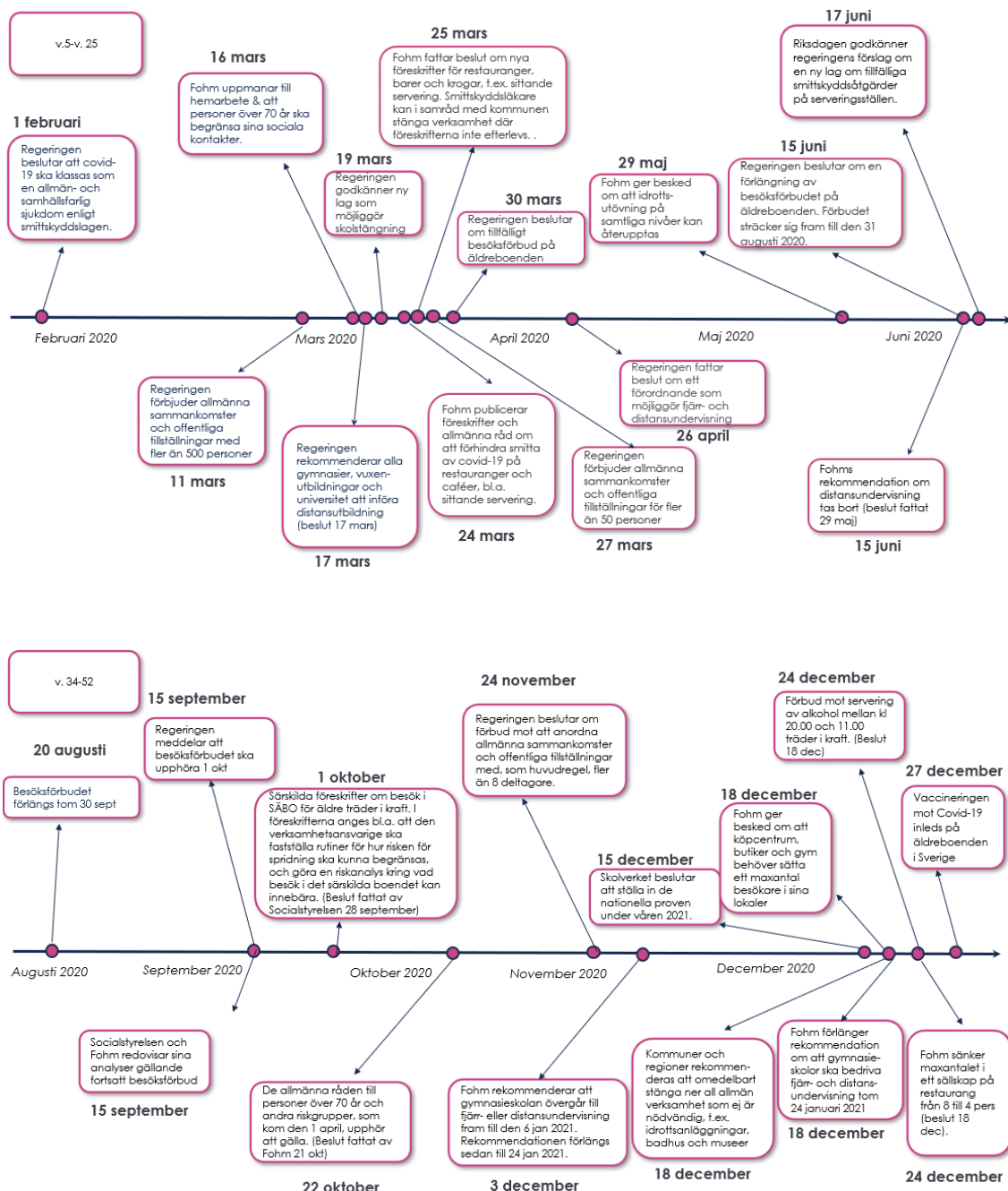
2.2. Ett stort antal händelser och beslut

Pandemins utveckling har varit både snabb och mångfacetterad och berört stora delar av samhället. Föreliggande utvärdering har ett internt fokus där vi framför allt är intresserade av hur verksamheten inom kommunen har fungerat, inte minst ur ett invånarperspektiv. Det ligger utanför utvärderingens scope att beskriva utvecklingen på nationell nivå. För att sätta utvärderingen i ett sammanhang redovisar vi dock nedan vissa händelser och beslut som haft betydelse för utvecklingen i Huddinge kommun.

¹ Se mer till exempel på <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/krishanteringens-grunder>



Den första bilden illustrerar urval av centrala händelser och beslutspunkter under våren 2020 (perioden vecka 5 till och med vecka 25) medan den andra bilden fokuserar på hösten 2020 (perioden vecka 34–52).



2.3. Inriktning och organisering under krisen i Huddinge kommun

Huddinge kommuns *Program för trygghet och säkerhet 2018–2021* beslutades av kommunfullmäktige 2018-06-18. "Målet för Huddinge kommuns arbete med krisberedskap är att värna människors liv och hälsa, miljö, egendom och samhällets



funktionalitet genom att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter samt förebygga och förhindra antalet olyckor och kriser och begränsa konsekvenserna av dessa."

Underställda detta program är Riktlinjer för krisberedskap i Huddinge kommun 2020 – 2023. Dessa reviderades senast i oktober 2019. Här framgår bland annat att den som normalt sett har ansvar för en verksamhet även ska ha det i en kris. Verksamheten ska så långt som möjligt ha samma organisation och lokalisering som vid normala förhållanden samt att krisen ska hanteras där den inträffar, av de närmast berörda och ansvariga. Under pandemin har alla kommunen verksamheter berörts i mer eller mindre hög utsträckning.

I kommunen aktiverades den centrala krisledningen den 28 februari 2020. Vecka 32 (början av augusti) gick arbetet tillbaka till ordinarie linjearbete. Den centrala krisstaben startades återigen upp vecka 44 (slutet av oktober). Utgångspunkten för både den centrala krisledningen och krisledning i förvaltningarna har varit att arbeta enligt principerna om ansvar, likhet och närhet.

Den 16 mars 2020 beslutas att krisledningsnämnden ska träda i funktion. I takt med att krisen förändras men också att rutiner och processer utvecklas, fattar kommunstyrelsen den 26 oktober 2020 beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra.

Huddinge kommun fastställde tidigt i pandemin en inriktning och målbild som därefter successivt utvecklats över tid. Den sista revideringen under 2020 skedde den 20 november.

Inriktning beslutad 28 februari

- Att visa hantera situationen med så små störningar som möjligt för samhället med en tidshorisont på tre månader.

Målbild, önskad effekt

- Att samhällsviktig verksamhet kan fortgå även med personalbortfall på 10 %

Inriktning, sammanfattning, beslutad 3 april

- Att visa hantera situationen med så små störningar som möjligt för samhället med en tidshorisont på tre månader och sedan 3 månader återhämtningsfas

Målbild, önskad effekt

- Att samhällsviktig verksamhet kan fortgå även med personalbortfall på 40% (beredskap för 60%)

Inriktning, sammanfattning, beslutad 25 september

- Att visa hantera situationen med så små störningar som möjligt för samhället i ytterligare tre månader samt tre månaders återgång, med förmåga att skala upp vid alternativ händelseutveckling.

Målbild, önskad effekt

- Att samhällsviktig verksamhet kan fortgå även med personalbortfall på 40% (beredskap för 60%)

Inriktning – målbild, beslutad 20 nov

Önskat läge 31 januari 2021 - Koncernen har:

- bidragit till en minskad smittspridning och hög efterlevnad av de lokala allmänna råden.
- upprätthållit samhällsviktig verksamhet.
- fortsatt uthållighet i organisationen inför våren.

Riskgrupper som bor i kommunens verksamheter har haft låg risk för att bli smittade av covid-19.

Önskat läge 31 augusti 2021 - Koncernen:

- samhällsviktiga verksamhet har upprätthållits, övrig verksamhet har genomförts i den mån det varit möjligt.
- har bidragit till att minimera pandemins negativa effekter för de som bor, lever och verkar i kommunen.
- har bidragit till att den länsgemensamma hanteringen gett positiva effekter för Stockholmsregionen.
- har verkat för att förtroende för myndigheterna och demokratin har upprätthållits.



3. Andra utvärderingar av hanteringen av Covid-19

Under året som gått har Huddinge kommun initierat flera utvärderingar av hanteringen av pandemin. Utvärderingarna har haft olika syfte och inriktning. Några har genomförts internt inom kommunen och andra har genomförts med hjälp av externt stöd. Totalt rör det sig om sex utvärderingar.

Nedan följer inledningsvis en tabell med en sammanställning över de aktuella utvärderingarna. Därefter följer en summering av respektive utvärdering.

Utvärdering	Utförare	Syfte & mål	Tidsperiod	Berörda verksamheter
Utvärdering av Huddinge kommuns hantering av Covid-19	AFRY	Att dra lärdomar, och ta tillvara erfarenheter från hanteringen av Covid-19, för att fortsatt utveckla krisberedskapsförmågan i kommunen	2020-03-02 – 2020-05-03 (8 veckor) Publicerad: 2020-10-20	Samordnande krisstab, inriktande krisledningsgrupp, BUFs krisledning
Utvärdering av hanteringen för att kompensera personalbortfall under Covid-19	Kommunstyrelsens förvaltning	Att ge väl underbyggda förslag på hur organisering och styrning av arbetet med att kompensera personalbortfall under krissituationer i Huddinge kommun kan förbättras	Hösten 2020 Publicerad: 2020-11-10	Ett urval av ansvariga chefer på SOF, HR-direktör samt omplacerade medarbetare
Sociala utmaningar och problematik	Operativa samverkansgruppen	Att samla in data, analysera samt titta på eventuella åtgärder och behov av samverkan kring sociala utmaningar och problematik	Hösten 2020 Publicerad: 2020-12-28	SOF, BUF, GAF, KUF, Kommunstyrelsens förvaltning, Polis, Räddningstjänst, Huddinge samhällsfastigheter, Huga
Ung under coronapandemin	Kraftbyrån	Syftet med rapporten är att lyfta ungdomars egna röster om deras livssituation, psykiska hälsa och utsatthet	Datainsamlingen genomfördes 2020-11-02 – 26-12-2020	



		under coronapandemin.	Publicerad: Jan 2021	
<i>Aktiviteter under sommaren 2020 med anledning av Covid-19</i>	Operativa samverkansgruppen	Att ta fram en koncernövergripande plan för sommaren 2020, genom att identifiera målgrupper, geografiska platser, behov samt redan planerade aktiviteter och insatser	Våren 2020 (påbörjades 24e april) Publicerad: 2021-01-11	Kommunövergripande Huddinge kommun (OSG består av representanter från samtliga förvaltningar och bolag)
<i>Pandemin och Huddingebornas livsvillkor</i>	Ramböll	Hur har pandemin påverkat Huddingebornas livsvillkor under 2020?	Publicerat: 31 jan 2021	Civilsamhällesaktörer

3.1. Utvärdering av Huddinge kommuns hantering av Covid-19

Konsultföretaget Afry har genomfört en utvärdering av Huddinge kommuns hantering av Covid-19 under perioden 2020-03-02 - 2020-05-03. Utvärderingen publicerades den 20 oktober 2020.

Målet har varit att göra en analys och ett underlag med förslag på en optimal fungerande stabsmetodik utifrån lärdomar från det nya och gamla arbetssättet, samt att ge en bild av hur Huddinge kommun har hanterat krisen under en avgränsad period om åtta veckor. Fokus har särskilt legat på att analysera stabsstruktur, ansvarsfördelning och dokument/ärendehantering. Även hantering av utsatta grupper har stått i fokus. På kommunövergripande nivå ingår den samordnande krisstaben och den inriktande krisledningsgruppen (har arbetat enligt en nyare metod). Därutöver ingår barn- och utbildningsförvaltningens (BUF) krisledning (har arbetat enligt den något äldre stabsmetodiken).²

Datainsamlingen har i huvudsak skett i form av intervjuer som innehållit både en strukturerad del (liknande en enkät) och en ostrukturerad del. Totalt genomfördes 21 intervjuer rörande centrala krisledningsgruppen och 7 intervjuer för BUF. Dessutom har utvärderarna utgått från skriftligt material i form av anteckningar, loggböcker, beslut, metodhandböcker etcetera

Afry har i sin bedömning och värdering av krishanteringen utgått från de bedömningskriterier som finns i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Man har studerat ett antal perspektiv:

- ✦ internt och externt analysarbete
- ✦ intern och extern kommunikation
- ✦ samverkan och samordning mellan förvaltningarna

² Alla förvaltningar erbjöds att delta i denna utvärdering.



- ✦ samverkan och samordning med externa aktörer
- ✦ ansvarsfördelning
- ✦ beslutsfattande

Den sammanfattande bedömningen är att Huddinge kommuns hantering och arbetssätt under denna 8-veckorsperiod har varit god. Dock finns vissa brister som framför allt gäller uthållighet. I detta ligger både att förbereda och träna så att man har en god beredskap innan krisen inträffar och att säkra uthållighet, exempelvis genom avlösning, vid långvariga kriser. Afry drar utifrån utvärderingsperioden följande slutsatser rörande hanteringen av den centrala krishanteringen:

- ✦ Få en uthållig krisorganisation både centralt och hos förvaltningarna.
- ✦ Planera för långdragna händelser likt en pandemi.
- ✦ Arbeta fram olika lathundar för personaladministration i krisläge.
- ✦ Kommunikation på andra språk än svenska och engelska tidigare i krishanteringsarbetet.
- ✦ Generellt finns stor medvetenhet, vilja och engagemang hos medarbetarna i Huddinge kommun att lösa uppgiften och hjälpa varandra.

När det gäller BUF pekar Afry bland annat på att man har haft en struktur med ett tydligt stöd från kommunikation och en nära dialog med verksamheterna. Vidare har man haft arbetsgrupper för att mobilisera kraft och kunskap i krishanteringen. Även här pekar Afry på vikten av att säkerställa uthållighet vid långvariga kriser.

Afry lämnar ett antal förslag till åtgärder för att ytterligare stärka förmågan att hantera kriser. Bland dessa kan nämnas:

- ✦ Att fortsatt träna på de s.k. rollkortet som finns som stöd för att tydliggöra roller och ansvar. Här föreslås också att utveckla och tydliggöra rutiner vid överlämning mellan stabsmedlemmar
- ✦ Att utbilda och träna fler individer för att bidra till ökad beredskap inför och uthållighet i kris
- ✦ Att stärka proaktiviteten genom att ytterligare utveckla förmågan att tidigt fånga signaler och att fatta snabba beslut
- ✦ Att säkra avtal och leveranser med externa parter – särskilt vad gäller samhällsviktiga åtaganden

Vad gäller samhällsviktiga kommunala åtaganden och behovet att säkra leverans på uppdraget rekommenderar Afry dessutom att ytterligare analyser och kontinuitetsplanering sker i respektive förvaltning. Samtliga förvaltningar bör besvara följande frågor:

- ✦ Vilka åtaganden har er förvaltning/funktion?
- ✦ Vilka av era åtaganden måste fungera?
- ✦ Vad är era åtaganden beroende av och vilka reservlösningar finns om beroendena inte finns tillgängliga?



Vissa sådana analyser har sannolikt genomförts i de förvaltningsspecifika risk- och sårbarhetsanalyserna (dessa har Afry inte studerat) men de kan behöva kompletteras för att säkra kontinuitet och förmåga att leverera uppdraget.

3.2. Hantering för att kompensera personalbortfall under Covid-19

Utvärderingen av arbetet med att kompensera personalbortfall är beställd av den centrala krisstaben i Huddinge kommun. Utvärderingen genomfördes av kommunstyrelsens förvaltning under hösten 2020 och publicerades den 11 november 2020.

Medarbetare i Huddinge kommun har under pandemin omplacerats mellan och inom förvaltningar med syfte att kompensera uppkomna personalbortfall i kommunens samhällskritiska verksamheter. Syftet med utvärderingen var därför att ge förslag på hur organisering och styrning av arbetet med att kompensera personalbortfall under krissituationer i Huddinge kommun kan förbättras. Datainsamlingen har främst skett genom dokumentstudier och intervjuer med ett urval av ansvariga chefer på socialförvaltningen, HR-direktör samt omplacerade medarbetare.

I mars 2020 fattade krisnämnden inriktningsbeslut gällande omfördelning av personal inom Huddinge kommun. Syftet med beslutet var att säkerställa att kommunen har möjlighet att omfördela sina personalresurser för att kunna upprätthålla och prioritera samhällskritisk verksamhet. Ambitionen var att i första hand omfördela personal inom den egna nämndens verksamhetsområden, men vid behov skulle personal även omfördelas till andra nämnder. I möjligaste mån skulle personal omfördelas på så sätt att de även efter åtgärden utförde arbetsuppgifter inom samma kompetensområde och fackliga avtalsområde som tidigare.

En central bemanningsplan arbetades fram genom ett samarbete mellan kommunens HR-avdelningar. Utifrån planen fick kultur- och fritidsförvaltningen, kommunstyrelseförvaltningen, miljö- och bygglovsförvaltningen samt gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att ta fram handlingsplaner med listor på medarbetare som kunde tillgängliggöras för arbete på annan förvaltning. Beslut om förflyttning togs därefter av HR-direktör eller förhandlingschef. Av de ca 80 medarbetare som var aktuella för förflyttning flyttades 18 personer, av dessa var 13 kökspersonal från gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen.

I utvärderingen poängteras att en förutsättning för arbetet var de fackliga förhandlingar som genomfördes. Kommunen kom överens om att tillåta tillfälliga placeringar med fackförbunden Kommunal, Vision och Saco. Vårdförbundet motsatte sig förflyttning över avtalsområden.

Utöver den interna omplaceringen av medarbetare i Huddinge kommun så fattades beslut om att socialförvaltningens bemanningscenter skulle nyrekrytera cirka 500 intermittenta anställningar för att kompensera eventuella kommande personalbortfall.

Analysen visar att förflyttningen av medarbetare mellan förvaltningar i kommunen inte har fungerat fullt ut. Det bedöms bero på:



- ✦ bristande information till medarbetarna som ska förflyttas,
- ✦ bristande resurser på den mottagande enheten för att kunna genomföra en adekvat introduktion
- ✦ bristande verksamhetsperspektiv när behov tas fram och beslut fattas om att omplacera en medarbetare.

Utvärderingen lämnade förslag på en rad rekommendationer för att utveckla arbetet framåt. Bland dessa är några:

- ✦ Utveckla och likrikta informationen till medarbetare som ska förflyttas mellan förvaltningar i kommunen.
- ✦ Utveckla informationen om samt kanalerna för medarbetare som frivilligt vill anmäla sig för omplacering inom kommunen.
- ✦ Utarbeta en tydligare beslutsgång för att besluta om omplacering
- ✦ Se över möjligheterna att inrätta en kompetensbank där medarbetares kompetenser lagras. Ett alternativ är att se över en kombination av kompetensbank och frivilliganmälning där medarbetare får anmäla vilka kompetenser de har till kommunens förfogande under en krissituation som Covid-19.
- ✦ Se över om ytterligare delar av introduktionen till nya medarbetare kan centraliseras,
- ✦ Utveckla arbetet med att identifiera enheternas behov av kompensation av personalbortfall.

3.3. Sociala utmaningar och problematik

Folkhälsomyndigheten (Fohm), Länsstyrelsen i Stockholm och MSB har uppmanat samtliga kommuner att göra lokala analyser av sociala utmaningar och problematik. Den operativa samverkansgruppen har därför under hösten 2020 genomfört en lokal analys. Den lokala analysen syftar till att ta fram förslag på åtgärder och se över om det finns behov av samverkan.

Resultatet visar att Huddinges verksamheterna har varit medvetna om risken för ökade sociala utmaningar och problematik, dock tyder inte informationen som tagits fram på att det skett någon större förändring och de flesta nyckeltal är likvärdiga tidigare år. Dock framhålls risken att det kan bli ett ansträngt läge längre fram som en följd av längre isolering.

När det kommer till skolfrånvaro ser BUF en ökad frånvaro i april och maj där över 1000 elever var frånvarande. Diskussion förs hur statistiken ska tolkas då det är oklart om en elev räknas som frånvarande om den till exempel varit hemma med symptom men deltagit i undervisning digitalt. Till skillnad från BUF såg GAF en ökad närvaro från det att utbildningen blev digital, både bland elever och personal.

SOF har under hösten 2020 sett en ökning av missbruksproblematik. Det har även sett mindre öknings av inkomna orosanmälningar och anmälningar av våld i nära relation, men menar att detta inte kan härledas till pandemin. Avseende psykisk ohälsa flaggar Familjecentralerna för en ökad psykisk ohälsa och isolering för barnfamiljer, främst i prioriterade områden.

Utöver detta har IPS (*individual placement and support*) inom Beroende och Socialpsykiatrisektionen sett ett minskat antal besökare till sin verksamhet. Vilket antas



bero på att målgruppen valt att isolera sig men också att färre arbetsgivare har öppnat för att ta emot dem till följd av permitteringar och uppsägningar som följt av pandemin. Långsiktiga konsekvenser av detta kan vara att färre personer kommer i sysselsättning. Även antalet feriepraktikplatser har minskat till följd av att färre arbetsplatser har kunnat ta emot ungdomar.

KUF har noterat en ökad frustration och oro hos ungdomar i kopplat till pandemin. Även förebyggarverksamhet inom SOF bekräftar detta och informerar om att de har ett ökat antal ungdomar som kontakter dem kring att de är rastlösa och känner oro för sina betyg. Denna oro är som mest påtaglig i kommunens prioriterade områden, Flemingsberg, Skogås och Vårby.

Förslag på åtgärder:

- ✦ Ha beredskap till efter pandemin. Verksamheterna bör planera för att ha beredskap för ett ökat flöde av ärenden efter pandemin.
- ✦ Se över möjligheterna för feriepraktik inom kommunens förvaltningar och bolag för att hitta nya former av arbetsuppgifter till de anpassade verksamheter kommunen har idag.
- ✦ Se över möjlighet för gratis wifi för ungdomar för att säkerställa att de kan delta i KUFs digitala verksamheter och i skolundervisningen
- ✦ Säkerställ stödverksamhet till en ökad andel oroliga ungdomar. Förslagsvis hänvisas unga till Mini Maria och information delas via plattformen UngHuddinge.
- ✦ Säkerställ att information finns på andra språk än svenska och se över möjligheten av externt stöd för riktade insatser mot målgruppen

3.4. Ung under Coronapandemin

Kraftbyrån, en ungdomsjour i Huddinge har genomfört en studie om ungdomars livssituation, psykiska hälsa och utsatthet i Huddinge under pandemin. Mellan 2 november och 26 december gick de ut med en enkät till ungdomar i ålder 15–19 år i syfte att undersöka om och hur ungdomars livssituation, psykiska hälsa och utsatthet påverkats av pandemin. Totalt svarade 114 ungdomar på enkäten. Undersökningen baserades även på samtal med personal som arbetar inom elevhälsan vid kommunens grund- och gymnasieskolor i syfte att få en fördjupad inblick i ungdomars utsatthet.

Resultatet av studien visar på en negativ utveckling avseende ungdomars psykiska ohälsa och utsatthet under pandemin. Pandemin har särskilt påverkat flickor och socioekonomiskt utsatta grupper. Det är även tydligt att flickor och pojkar i de lägre åldersgrupperna inte anser sig ha påverkats lika mycket av pandemin som ungdomar i de äldre åldersgrupperna. Enligt Kraftbyrån beror detta sannolikt på att högstadieskolan och idrott- och fritidsverksamhet för yngre varit öppen i högre utsträckning, medan äldre tvingats följa hårda restriktioner i form av distansundervisning och inställd idrottsverksamhet.

Hälften av gymnasieeleverna som svarat på enkäten uppgav att distansundervisningen påverkar studierna negativt, medan en femtedel menade att distansundervisning bidragit positivt i form av ett ökat fokus. Elevhälsan och flertalet enkätsvar tog även upp att social distansering och inställda aktiviteter bidragit till lägre motivation, tristess och i



vissa fall även oro, ångest och nedstämdhet. Därtill lyfter personalen att elever med inlärnings- och koncentrationssvårigheter är en särskilt utsatt grupp under pandemin.

Svaren från enkäten och samtalen med elevhälsans personal tyder också på att de som redan innan pandemin var utsatta, avseende familjens ekonomiska situation eller hemförhållanden, nu var ännu mer utsatta, eller mår ännu sämre. Exempelvis kan kombinationen av ekonomisk utsatthet och utebliven skollunch innebära att ungdomar nu inte får tillräckligt med mat för dagen. Social distansering, distansundervisning och inställda fritidsaktiviteter minskar även antalet kontaktytor med andra och gör det också svårare att fly hemmet när situationen hemma är för jobbig. Trygga platser såsom skolan eller idrotten där missförhållanden kan upptäckas och där ungdomar kan få stöd försvinner eller försvagas vid distansundervisning och social distansering.

Kraftbyrån rekommenderar bland annat:

- ✦ Att kommunen säkrar barn och ungas rättigheter vid distans- och fjärrundervisning. Detta gäller såväl deras möjlighet till skollunch, internetuppkoppling och frihet från våld och övergrepp i hemmet.
- ✦ Att varje skola har en handlingsplan för hur man upptäcker hedersrelaterad våldsutsatthet och förtryck. Detta är särskilt viktigt under den tid där skolan har distansundervisning då de vanliga kontaktytorna begränsas.
- ✦ Att kommunen gör riktade insatser till minoritetsgrupper, såsom unga utsatta för hedersrelaterat våld, hbtq-ungdomar och ensamkommande flyktingungdomar.
- ✦ Att kommunen inkluderar frågor om våldsutsatthet, otrygghet och psykisk ohälsa i den lokala befolkningsundersökningen.
- ✦ Att kommunen utvecklar och resurssätter verksamheter som arbetar med ungas psykiska ohälsa. Kraven för att få snabb vård måste sänkas och väntetiderna förkortas.

3.5. Aktiviteter under sommaren 2020 med anledning av Covid-19

Vid kommunens krisledningsmöte 24:e april bestämdes det att den operativa samverkansgruppen (OSG) skulle få i uppdrag att ta fram en "koncernövergripande plan" för kommunens sommaraktiviteter. OSG består av kommunpolisen, samt representanter från brandförsvaret och kommunens samtliga förvaltningar och bolag. OSG identifierade ett antal behov som de ämnade att tillfredsställa – till exempel att det skulle kunna erbjudas aktiviteter för olika målgrupper och inom olika intresseområden.

För att kunna tillfredsställa de identifierade behoven föreslog OSG fler aktiviteter än de som redan var planerade och mer resurser. Bland annat:

- ✦ Mobila fritidsledare
- ✦ Digitala fritidsgårdar
- ✦ Ytterliga fältläger för fler ungdomar
- ✦ Familjecentraler för samtalsstöd till föräldrar
- ✦ Fler simskolor
- ✦ Fler idrottsaktiviteter i rådsparken



När det framkom att det förekom trängsel på vissa badplatser, hyrdes badväktare in för att se till så att besökande höll avstånd.

Återkopplingen avslutas med ett antal lärdomar att ta med sig inför framtida insatser. Den första handlar om att förlänga planeringstiden, och börja med samverkan tidigare. Detta är önskvärt för att se till så att inte flera sorters aktiviteter planeras på samma plats vid samma tid (dubbelbokning). Den andra lärdomen handlar om att i budgeten även inkludera resurser för att täcka oförutsedda händelser. Den tredje lärdomen handlar om att förbättra kommunikationen, att ha en gemensam kanal kring vilka aktiviteter det är som erbjuds i olika delar av kommunen. Den sista lärdomen handlar om semesterplaneringen, att se till så att det finns tillräckligt med personal i tjänst på de platser där behov finns.

3.6. Pandemin och Huddingebornas livsvillkor

Konsultföretaget Ramböll har på uppdrag av kommunstyrelsens förvaltning, genomfört en studie om hur pandemin har påverkat Huddingebornas livsvillkor under 2020. Studien var klar 31 januari 2021. Den kvalitativa studien har haft en explorativ ansats där man genomfört djupintervjuer med civilsamhällesorganisationer (totalt 14 intervjuer) för att fånga hur dessa organisationer upplever att deras respektive målgrupper har påverkats under pandemin. Individer i de olika målgrupperna har alltså inte själva intervjuats. För att komplettera intervjuerna har Ramböll också genomfört en dokumentstudie för att dels studera utmaningar som förelåg redan innan pandemin, dels sätta resultaten från intervjustudien i ett internationellt, nationellt och regionalt perspektiv. Studien har fokuserat på fem temaområden. Inom varje område har ett antal övergripande frågeställningar identifierats.

- ✦ Hälsa & välmående
- ✦ Försörjning & sysselsättning
- ✦ Trygghet
- ✦ Stödinsatser från kommunen
- ✦ Samverkan kommun – civilsamhälle

Inledningsvis konstateras att det redan innan pandemin fanns utmaningar rörande ojämlika livsvillkor i Huddinge kommun. Kommunens hållbarhetsrapport 2020, som publicerades i begynnelsen av pandemin, visade bland annat att det råder en ojämlikhet mellan grupper och kommundelar vad gäller exempelvis utbildningsnivå, förvärvsfrekvens, trivsel, hälsa, valdeltagande och mellanmänsklig tillit.

Ramböll konstaterar att pandemin främst har påverkat redan utsatta grupper. Det handlar om grupper som redan innan till exempel hade en svag anknytning till arbetsmarknaden som nu står ännu längre ifrån eller om individer med osäker boendesituation som fått ökad otrygghet genom att de har fått sämre betalningsförmåga under krisen. Vidare har den snabba övergången till digital kommunikation som skett under pandemiåret gjort att grupper som inte har samma digitala mognad drabbats. Det digitala utanförskapet kan handla om att man inte har tillgång till datorer, smarta mobiltelefoner eller Internet eller att man inte har den kunskap och erfarenhet som krävs för att använda de digitala tjänsterna. Äldre, språksvaga och personer med



psykisk ohälsa lyfts fram som grupper som har fått minskad tillgänglighet till samhällsfunktioner.

När det gäller **hälsa & välmående** menar Ramböll att både fysisk och psykisk hälsa har försämrats under pandemin det handlar om att faktorer som social isolering, fysisk inaktivitet, oro, missbruk och våld i hemmet ökat i omfattning under pandemin. Även tillgång till exempelvis fritidsaktiviteter har minskat vilket får till följd att både den fysiska och psykiska ohälsan riskerar öka. Äldre, tidigare sjuka och utrikesfödda har också drabbats hårdare av allvarliga sjukdoms- och dödsfall av Covid-19.

Vad gäller **försörjning & sysselsättning** pekar Ramböll på att försörjningsmöjligheterna har minskat och att redan utsatta grupper är ännu mer utsatta nu. På arbetsmarknaden ökar konkurrensen vilket gör att svagare grupper får det allt svårare. Intervjupersoner pekar på att personer som uppbär ekonomiskt bistånd blivit mer utsatta och också drabbats av längre handläggningstider för försörjningsstöd. Även uteblivna skolluncher påverkar försörjningen för vissa. Möjligheterna till sysselsättningar har minskat bland flera målgrupper. Fritidsaktiviteter har ställts in vilket särskilt påverkat äldre, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Som nämndes ovan kan detta få konsekvenser för både psykisk och fysisk hälsa. Sommarhalvåret var en positiv period eftersom aktiviteter då kunde genomföras utomhus.

Inom **trygghetsområdet** ser Ramböll att studien indikerar att den faktiska och den upplevda tryggheten har förändrats för flera grupper av invånare. Det handlar bland annat om att förändrad användning av det offentliga rummet där flera intervjupersoner pekar på att kriminella blivit mer synliga, bland annat genom ökad droghandel, vilket gör att miljöerna blir mer otrygga. Oron över att smittas i kombination med irritation över hur andra följer – eller inte följer – restriktioner och rekommendationer, skapar också konflikter. Kvinnor och kvinnors trygghet bedöms ha varit särskilt påverkade i negativ riktning.

När det gäller temat **stödinsatser från kommunen** har man varit intresserade av att belysa om kommunens stödinsatser till målgrupper varit relevanta, tillräckliga och effektiva. Här ger Rambölls rapport ett varierande resultat där de organisationer som intervjuats inte har full inblick i vilka stödinsatser deras respektive målgrupper fått ta del av. Återigen pekar dock Ramböll på att redan tidigare sårbara Huddingebor har drabbats mer relativt sett. Vidare konstaterar Ramböll att pandemirelaterad information inte tycks ha nått alla delar av Huddinges befolkning. Här handlar det bland annat om att information inte varit tillgänglig på flera språk eller att man inte har tillgång till eller vana att använda digitala kommunikationsvägar.

Resultaten vad gäller det femte temat, **samverkan mellan kommun och civilsamhälle**, visar att de intervjuade organisationerna menar att det finns utrymme att utveckla samverkan. Man anser att det finns en outnyttjad potential här där civilsamhällesorganisationerna skulle kunna bidra mer under pandemin. En handfull organisationer pekar på att de inte blivit tillfrågade om att hjälpa till men de har heller inte själva tagit initiativ och erbjudit sin hjälp. Ramböll menar att kommunikation och ömsesidigt förtroende mellan enskilda organisationer och kommunföreträdare är två områden som framträder som särskilt bristfälliga. Här finns det anledning att arbeta vidare.



Avslutningsvis lämnas ett antal rekommendationer

- ✦ Följ upp hur Huddingebornas livsvillkor förändrats när smittspridningen minskar (givet det aktuella läget i pandemin har det hittills varit svårt att nå olika målgrupper)
- ✦ Se över hur service, stöd och information kan göras mer tillgänglig. Det handlar till exempel om digital kompetens.
- ✦ Utveckla samverkan mellan civilsamhället med avstamp i en behovs- och kapacitetsanalys. Ramböll bedömer att det finns outnyttjad potential här.
- ✦ Se över möjligheterna för hur kommunen kan kompensera för konsekvenser av försenat eller minskat ekonomiskt bistånd.
- ✦ Överväg att använda beteendeinsikter för att uppmuntra till fysisk aktivitet.
- ✦ Överväg att sänka trösklarna till kontakt med stödfunktioner. Detta är inte minst viktigt i förhållande till stöd vid psykisk ohälsa.
- ✦ Bistå organisationerna med anpassade resurser för att skapa social samvaro på distans.
- ✦ Kartlägg användandet av allmänna utrymmen ur ett trygghetsperspektiv. Detta handlar om att kriminella upplevs ha tagit större plats i allmänna utrymmen under pandemin med efterföljande otrygghet.
- ✦ Öka trygghet i samband med aktiviteter.
- ✦ Kartlägg hur pandemin har påverkat invånare som lever i hederskontext.
- ✦ Säkerställ stöd vid våld i relation och i hemmet.

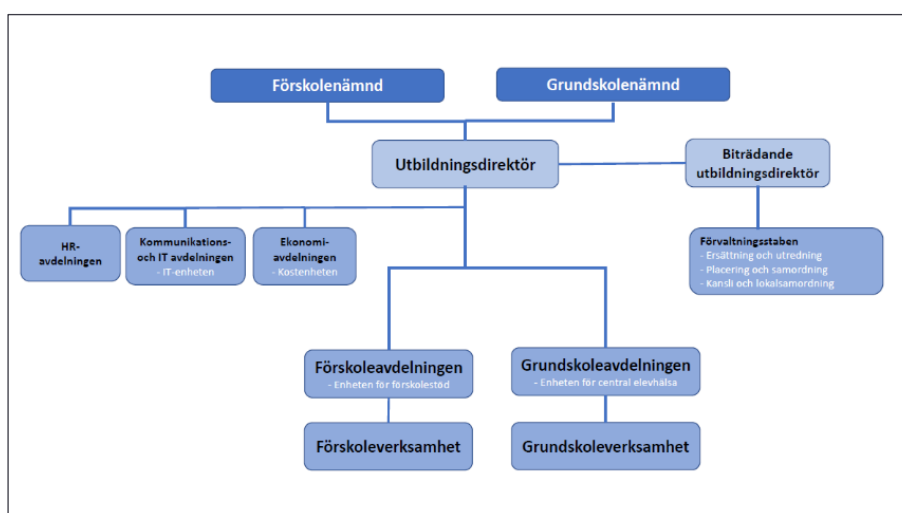
I följande fem kapitel följer en beskrivning av hantering och utveckling i de fem studerade förvaltningarna.



4. Barn- och utbildningsförvaltningen

4.1. Inledning och krisarbete i barn- och utbildningsförvaltningen

Huddinges barn- och utbildningsförvaltning (BUF) ansvarar för kommunens skolbarnomsorg, förskoleverksamhet, grundskola samt särskola och arbetar på uppdrag av två nämnder: förskolenämnden och grundskolenämnden. Förskolenämnden ansvarar för att fullgöra kommunens uppgifter såsom huvudman för förskolan medan grundskolenämnden ansvarar för att fullgöra de uppgifter enligt skollagen och annan författning inom utbildningsområdet som ligger på kommunen som huvudman för skolväsendet i Huddinge kommun.



Barn- och utbildningsförvaltningens organisation

Förvaltningen har cirka 3200 medarbetare varav cirka 140 är chefer inom förskola och grundskola. Det finns 68 kommunala förskolor organiserade i 9 förskoleområden och 30 kommunala grundskolor.

BUF har haft en tydlig inriktning om att arbeta mot kommunens övergripande inriktning och målbild samt att följa myndigheternas råd och rekommendationer. Vid pandemins början fanns inledningsvis indikationer på att det skulle kunna bli aktuellt med en nationell nedstängning av skolan, vilket var något som skedde i en del andra länder. Förvaltningen genomförde därför betydande förberedelser för att kunna genomföra en sådan nedstängning och analyser vilka konsekvenser detta skulle medföra (se vidare nedan). Någon generell nedstängning under våren kom dock aldrig att ske. Genom dessa förberedelser var man dock väl förberedda när det blev aktuellt med distans- och fjärrundervisning i vissa delar av grundskolan i slutet av hösten 2020.

Fohms hållning har varit att förskolan och skolan är viktig för barns/elevers utveckling och välbefinnande. Enligt den forskning som myndigheten hänvisat till, är barn inte



heller drivande i smittspridningen. Barnens/elevernas behov av, och möjlighet att vara i, skola och förskola tillsammans med föräldrars behov av att kunna utföra sina arbeten har vägt tyngre än alternativet att stänga verksamheten. Den nationella hållningen har därför varit (och är) att förskolorna och grundskolorna ska vara öppna under pandemin och att alla barn/elever som är friska ska närvara. Varken under våren eller hösten 2020 har det alltså fattats någon rekommendation eller något beslut om stängning av grundskolor eller förskolor på nationell nivå. Kommunerna i Stockholms län rekommenderades dock av smittskyddsläkaren att från och med den 14 december övergå till distansundervisning för högstadiееlever under de återstående dagarna av terminen.

När det gäller förvaltningens krisledning utgjorde denna en del av den utvärdering som konsultföretaget Afry har genomfört (se närmare avsnitt 3.1 ovan). I den utvärderingen ges en mer ingående bild av hur krisledningen organiserades och fungerade.

Vi kan dock här konstatera att BUF har haft ett omfattande krisledningsarbete. Förenklat kan man skönja två faser: dels en intensiv fas i början av pandemin när det, som nämndes ovan, fanns en oro för att det skulle bli aktuellt med en mer omfattande nationell skolstängning. Dels en fas därefter där man ständigt agerat utifrån nya beslut och rekommendationer från myndigheter samt lokala förutsättningar i verksamheterna men där situationen inte varit lika akut och/eller berört hela verksamheten och där huvudman själv avgjort om stängning av verksamhet.

Under den första fasen träffades krisledningen dagligen under ledning av förvaltningschefen eller biträdande förvaltningschefen. Ett intensivt arbete genomfördes för att förbereda inför en potentiellt mer omfattande stängning av förskolor och skolor. Fem arbetsgrupper tillsattes för att planera och utreda frågor som då skulle aktualiseras:

- 1) Hur garanteras elevers undervisningstid?
- 2) Hur möter vi omsorgsbehovet om förskolor/skolor stängs?
- 3) Fjärr- och distansundervisning³.
- 4) Prioriteringar i ordinarie arbete och identifiera behov av resurser för det arbete som måste utföras.
- 5) Framtagning av en e-tjänst.

Med start strax innan sommaren och därefter under hösten 2020 har den centrala krisledningen träffats två gånger per vecka. I mötet, under ledning av förvaltningschefen eller biträdande förvaltningschefen, finns en fast agenda där man går igenom läget i de olika delarna av verksamheten, lyfter frågor av förvaltningsövergripande karaktär samt beslutar vilken kommunikation som ska ske internt/externt. Under hösten har man också tillsatt en operativ krisgrupp som leds av avdelningschefen för HR-avdelningen (som också är med i den centrala krisledningen). Olika frågor som uppkommer vid den centrala krisledningens möte och som kräver ytterligare utredning överlämnas till den operativa krisgruppen (OKG). Åtterrapporering av arbetet som OKG

³ Fjärrundervisning är interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. Distansundervisning är interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid.



gjort, sker till den centrala krisledningsgruppen. På så sätt har man fått en ökad effektivitet i arbetet.

4.2. Insatser för att begränsa smittspridning

Förvaltningen har under året genomfört ett stort antal insatser för att begränsa smittspridning. Dessa insatser har utvecklats successivt och skärpts när exempelvis Fohms rekommendationer har förändrats.

På förvaltningen centralt har insatserna för att begränsa smittspridningen primärt handlat om två huvudsakliga insatser. För det första har det handlat om att ställa om och arbeta på distans. Här kan man se en rörelse där det under våren fortfarande var en hel del som arbetade helt eller delvis på kontoret, men där det under hösten har varit tydligt att det är distansarbete som gäller och att ingen personal får vara på kontoret om det inte är absolut nödvändigt. För det andra har det handlat om att på olika sätt stötta verksamheterna genom att arbeta med planerad intern och extern kommunikation samt genom framtagande av riktlinjer och rutiner vid behov.

För att underlätta och stötta cheferna i frågor som rör kommunikation har förvaltningen exempelvis tagit fram mallar för externa utskick till exempelvis vårdnadshavare, informationsbrev/PPT-material har producerats för att stötta cheferna i det interna arbetet där cheferna har haft i uppdrag att informera sina medarbetare om beslut/regler osv. Vid mediakontakter har cheferna fått stöd då kommunikatörerna tagit fram talepunkter. Rutiner har skrivits fram för att underlätta chefernas arbete, exempelvis *Rutin för att hantera bekräftade fall av covid-19 i Huddinge kommuns förskolor och grundskolor* (september 2020).

Stöd har också getts i form av beredskapspaket som i slutet av 2020 skickats till samtliga förskolor och grundskolor och som innehåller skyddsutrustning och en checklista för hur man ska agera när barn uppvisar symptom på covid-19.

I både förskola och grundskola följer man en rutin där rektor dagligen rapporterar in status i verksamheten, med fokus på smitta och frånvaro i personalgruppen, till förvaltningen. Nedan beskrivs ytterligare åtgärder inom förskolan respektive grundskolan.

Inom **förskoleverksamheten** var en insats tidigt att utveckla *städ- och hygienrutiner*. Det handlade till exempel om att tydliggöra uppdraget för lokalvårdare men också om att skärpa och säkerställa att hygienrutiner följs av såväl ordinarie personal som av vikarier. En utmaning i inledningen av pandemin var bristen på handsprit, ytdesinfektion och skyddsmaterial. Tillgängligt material behövdes inom äldreomsorgen och förskolan fick inledningsvis klara sig utan denna typ av material. Detta var dock övergående.

Vidare har man arbetat för att *hålla avstånd* och verksamheten har skett utomhus så långt det har varit möjligt. Det här är av förklarliga skäl enklare under sommartid, och inte lika lätt när det är mörkare och kallare. Någon intervjuperson pekar på att förskolorna generellt är ganska dåligt upplysta. Det finns i allmänhet god belysning vid



entré men belysningen är inte lika väl anpassad för att kunna bedriva verksamhet ute under perioder när det är mindre dagsljus. Det här kan snabbt bli en säkerhetsfråga.

Vidare har man arbetat för samverkan med vårdnadshavare ska ske digitalt, att vårdnadshavare inte ska vistas i lokalerna och infört rutiner för hämtning och lämning utomhus. Även måltidsrutiner har förändrats. Vanligtvis är det viktigt att barnen lär sig att ta mat själva men för att begränsa smittspridning har nu endast vuxna hanterat maten och inga andra har fått vistas i köken.

Här lyfter flera intervjupersoner fram att det är väldigt utmanande att hålla avstånd. Det handlar givetvis om verksamhetens karaktär som bygger på en närhet mellan personalen och barnen men också om lokalernas utformning. Genomgående i intervjuerna beskrivs lokalerna som ett stort hinder för att genomföra åtgärder för att begränsa smittspridningen. Det är helt enkelt i många fall inte möjligt att upprätthålla fysisk distansering.

Det har också varit viktigt att arbeta för att vare sig barn, vårdnadshavare eller personal kommer till förskolan om man inte är fullt frisk. Här upplever många verksamheter att det stundtals har varit utmanande att få acceptans för denna inriktning.

"Att skicka hem barn med förkylningssymtom, det var inte helt lätt att få med vårdnadshavarna på det."

I många verksamheter i kommunen har distansarbete och en övergång till digitala arbetssätt varit en åtgärd som genomförts i syfte att minska smittspridningen. Inom förskolan är dessa möjligheter av naturliga skäl begränsade eftersom personalen i stor utsträckning måste vara på plats för att kunna utföra sitt uppdrag. Vissa anpassningar har dock skett för att exempelvis kunna genomföra delar av uppdraget som inte kräver fysisk närvaro, till exempel planeringsarbete och personalmöten på distans. En betydande utmaning är dock förskolans digitala infrastruktur. Generellt sett är denna inte lika väl utbyggd som andra delar av den kommunala verksamheten, även om det förefaller finnas relativt stora variationer mellan olika förskolor. På en förskola kan det exempelvis finnas endast en gemensam dator (som ibland är stationär och alltså endast kan användas på en specifik plats) och pedagogerna har inte egna datorer eller mobiltelefoner. Detta försvårar givetvis möjligheterna att arbeta på distans. Distansarbetet har också inneburit utmaningar för förskolerektorerna som i allmänhet ansvarar för ett antal förskolor. Restriktionerna betyder att de inte har fått besöka förskolorna vilket gör det mer utmanande att upprätthålla dialogen med medarbetarna som ju arbetar på plats.

För att begränsa smittspridningen har det också varit aktuellt att *stänga förskolor*. Den 16 mars 2020 fattades beslut om att tillfälligt stänga kommunens öppna förskolor från och med den 18 mars till och med den 30 april.⁴ Detta var ett led i att minska smittspridning men också för att möjliggöra att öppna förskolans befintliga personal

⁴ Öppna förskolan är en frivillig pedagogisk gruppverksamhet som i första hand är till för barn, 0–5 år, som inte är inskrivna i förskolan.



skulle kunna omfördelas till andra verksamheter. Under året har därefter beslut om att hålla öppna förskolan stängd fattats vid ytterligare fyra tillfällen och sammantaget har öppna förskolan varit stängd cirka 42 veckor under 2020. Dessutom har beslut fattats om stängning av förskolor under vissa perioder. Det handlar om två förskolor som stängdes ned under några dagar med anledning av pandemin, en i samråd med Smittskydd Stockholm och en utifrån personalbrist.

Också inom **grundskolan** har det skett ett antal åtgärder för att minska smittspridningen. Man har utökat och tydliggjort *hygien- och städrutiner*. Som exempel kan nämnas att sprita och tvätta skolbänkar mellan lektioner och att säkerställa att alla elever tvättar händerna.

Åtgärder har också vidtagits för att *anpassa lokalerna* för att minska trängsel. Man har bland annat sett över schemaläggning, glesat ut i matsalar, och arbetat för att det inte ska bli köbildning. Det har också handlat om att samverka med vårdnadshavare via digitala kanaler, inte tillåta vårdnadshavare att vara i skolans lokaler. Samtidigt vittnar flera intervjupersoner om att uppdraget att göra anpassningar i lokalerna är utmanande – och att det också skapar stor frustration. Som en person uttryckte det:

"Det enda som stoppar smittan är att hålla avstånd, och det är det enda vi inte kan göra. Vi har de lokaler vi har."

I intervjuerna beskrivs också att det har funnits stora utmaningar eftersom händelseutvecklingen varit snabb. Det har frekvent kommit nya riktlinjer, ny kunskap, ny information som kommunen som helhet och som respektive skola har att förhålla sig till. Här finns en stor förståelse för att det har varit snabba kast och att information från regering och myndigheter kommit med kort varsel. Samtidigt finns en frustration över att inte få tydligare stöd och information från förvaltningsnivå om hur man ska verkställa dessa riktlinjer/åtgärder i skolorna. Inte minst arbetsmiljöfrågorna lyfts fram som särskilt utmanande.

I samråd med Smittskydd Stockholm har det också varit aktuellt att tillfälligt *stänga enskilda skolor* under en begränsad period och gå över till fjärr- och/eller distansundervisning. I grundskolan har det handlat om totalt 16 beslut om stängningar under 2020 som har rört tolv grundskolor/grundskoleverksamheter. Majoriteten, elva av dessa, handlade om den sista veckan på höstterminen där det rådde en allmän rekommendation från Smittskydd Stockholm om att stänga högstadierna och gå över till fjärr- och/eller distansundervisning under 14–18 december. Två av de resterande fem stängningarna motiverades av att minska smittspridning och tre av personalbrist (personalen har varit smittad alternativt uppvisat symtom och varit sjukskrivna i väntan på provsvar). Vid skolstängningar har elever med behov av särskilt stöd fortfarande kunnat komma till skolan för närundervisning.

När det gäller distansarbete finns det i grundskolan något större möjligheter för personalen att arbeta på distans i jämförelse med förskolan. Lärare har till exempel kunnat arbeta hemifrån i de delar som inte innebär interaktion med eleverna. Här kunde man inledningsvis se en viss tröghet där personal fortsatte att vara på skolorna,



ha vissa fysiska möten osv. Medvetenheten har dock successivt ökat och beteenden förändrats.

4.3. Insatser för att kunna leverera uppdraget

Verksamheterna har vidtagit flera åtgärder för att ställa om och anpassa arbetssätt för att säkerställa att man kan leverera uppdraget. Som vi beskrev ovan har **förskolan** gjort ett antal insatser för att minska smittspridningen vilket är nära förknippat med förmågan att leverera på uppdraget. Lite förenklat är bedömningen som verksamheten gör att man på ett bra sätt har klarat av omsorgsuppdraget men inte i lika hög utsträckning har förmått att genomföra det pedagogiska uppdraget.

"Omsorgsuppdraget har vi nog klarat av. Men att jobba mot alla läroplanens mål, med verksamhetsutveckling, dokumentation osv – det är sådant som har fått stå tillbaka."

Det här gäller även utvecklingsarbete och kompetensutveckling som inte har genomförts på samma sätt som ursprungligen planerats. Trots att det inte har varit möjligt att följa ursprunglig plan, är intervjupersonerna noga med att understryka att detta *inte* inneburit att *allt* legat på is.

"Fokus har varit på att upprätthålla omsorg av hög kvalitet. Med det sagt har det ändå pågått en del insatser där vi håller utbildning i gång. Så vill inte säga att vi pausat utbildningsuppdraget men kanske kör vi 80 på en 110-väg? Vi har saktat ner utvecklingstakten, det går inte lika fort men vi har inte helt dragit i handbromsen."

På samma sätt lyfts i nämndens verksamhetsberättelse fram att nämndens utvecklingsåtaganden inte fullt ut har kunnat genomföras på grund av pandemin. Planerade aktiviteter har inte fullt ut kunnat genomföras eller har behövts flyttas fram.⁵

Till skillnad mot grundskolan finns i förskolan inga (kvantifierade) kunskapsmål. Här arbetar pedagogerna i stället med att säkerställa att varje barn erhåller det stöd och den stimulans som behövs för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Det finns därför inga kvantitativa data men den samlade bedömningen är att den pedagogiska utvecklingen påverkats negativt under året.⁶

En fråga som uppmärksammas i flera intervjuer handlar om vikten av förskolan för många barn, inte minst ur ett språkutvecklingsperspektiv. I vissa områden har det varit vanligare att vårdnadshavare har hållit barnen hemma under pandemin, sannolikt på grund av rädsla för smittspridning. Öppna förskolan har, som nämnts ovan, också varit stängd under perioder. Här har förvaltningen arbetat på olika sätt för att barnen ska återvända till förskolan, bland annat genom att sprida information (också på andra språk än svenska). Det digitala verktyget Polyglutt, som är en tjänst för språkutveckling,

⁵ Verksamhetsberättelse 2020 Förskolenämnd sid 3

⁶ Se också Verksamhetsberättelsen sid 12



har också gjorts tillgängligt för barn och vårdnadshavare så att den kan användas även utanför förskolan.

"Varenda dag de inte kan gå till förskolan är ett minus för dem, det kanske bara är där de möter svenska språket."

När det gäller relationen till vårdnadshavarna beskriver intervjupersonerna att denna har varit både omfattande och mångfacetterad. Många föräldrar uttrycker stor tacksamhet och förståelse för att verksamheten ser annorlunda ut under detta pandemiår medan andra är mer kritiska till att delar av verksamheten inte kan få lika stort fokus. De har också sett skilda förhållningssätt vad gäller inriktningen att vårdnadshavare ska vara både friska och inte komma in i förskolans byggnader. Särskilt komplicerat blev det när Fohm uttryckte det som att det var OK för covid-sjuka föräldrar att lämna friska barn vid förskolan. Detta var något som senare ändrades men på flera förskolor beskriver man utmaningar med att få vårdnadshavare att följa restriktioner och rekommendationer och att dialogen med vårdnadshavare tar en hel del resurser.

I verksamhetsberättelsen beskrivs att vårdnadshavares nöjdhet är god:⁷

Vårdnadshavarna är på det stora hela fortsatt nöjd med de kommunala förskolornas arbete och nöjdheten har ökat något i jämförelse med föregående mättillfällen (88,9% under 2020 jämfört med 88,5% år 2019). Vårdnadshavare med barn i fristående förskolor är marginellt nöjdare (90 %) än vårdnadshavare med barn i kommunala förskolor.

Grundskolan har gjort ett antal insatser för att ställa om och säkerställa att man har kunnat leverera på sitt uppdrag. Flera intervjupersoner beskriver en situation där man "fått smälta av och fokusera på det viktigaste". Det handlar i hög utsträckning om att fokus legat på att försöka hålla skolorna öppna och att eleverna ska få sin lagstadgade undervisningstid vilket man i hög grad upplever att man lyckats med. Det finns dock en oro för att kvaliteten inte har varit lika god som under ett "normalt" år. För att kunna hålla skolorna öppna i en situation med hög smittspridning och hög sjukfrånvaro bland personalen (under 2020 ökade korttidsfrånvaron i verksamheten vilket bedöms bero på Covid-19⁸) har det krävts anpassningar. Lärare har fått undervisa i andra ämnen än sina egna och fritidspersonal har fått undervisa i olika ämnen.

Mycket av det som kan beskrivas som utvecklingsarbete har också fått stå tillbaka. Förvaltningen har även genomfört mindre kompetensutveckling än planerat. Vidare beskriver några intervjupersoner att generella krav som brukar finnas på lärarna kring att vara kreativa, arbeta fram nya upplägg och angreppssätt med mera har tonats ner. Nu har det handlat mer om att göra det som krävs för att säkra undervisningstiden.

⁷ Ibid sid 21

⁸ Verksamhetsberättelse 2020 Grundskolenämnd sid 29



"Rent juridisk har vi levererat vårt uppdrag, däremot har kvaliteten säkert minskat: kunskapsresultat, jämlikhetsperspektivet osv. Det är svårt att utläsa eventuell förändring just nu, men det kommer säkert påverka framåt."

Vad gäller kunskapsmålen så mäts dessa på läsårsbasis. I dagläget finns det alltså uppgifter om resultaten vid slutet av läsåret 2019/2020 där resultaten bland annat visade en fortsatt ökning av meritvärdet för elever i årskurs 9.⁹ Under det läsåret skedde dock undervisningen i hög grad genom närundervisning. Det är först under höstterminen 2020, och i ännu högre utsträckning under vårterminen 2021, som många av skolorna genomfört distans- och fjärrundervisning för högstadielärover i syfte att glesa ut antalet elever på plats. Eventuella effekter på nyckeltal av detta kommer alltså inte att finnas tillgängliga förrän efter eleverna avslutat läsåret 2020/2021.

Under året har oro varit ett återkommande tema, såväl bland personalen som bland barn och vårdnadshavare. Intervjupersonerna vittnar om att de får hantera betydligt fler frågor och ärenden som gäller barnens välmående, det kan exempelvis handla om oro för pandemin generellt, om oro för familjen eller om föräldrar som bråkar. Men det har också förekommit fall där barn har hållits hemma från skolan på grund av oro för smitta. Eftersom det råder skolplikt har detta föranlett kontakter med föräldrar men även med socialtjänsten. I flera intervjuer beskrivs en situation där verksamheten har fått hantera ett uppdrag som har utvecklats under pandemiåret och som delvis beror på att annan offentlig verksamhet ställt in eller ställt om. Här nämns särskilt Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) där verksamheten inte varit tillgänglig i lika hög grad under året vilket medfört en högre press på skolan att i större utsträckning möta och ta hand om barns ökade oro.

"Blir svårt när andra verksamheter till exempel BUP stänger ner. Det blir mycket som läggs på skolan. Men vi är pedagoger inte psykologer."

Men också oron bland medarbetare har varit återkommande. Verksamheten har varit under ett stort tryck under året med krav på ständig anpassning och att snabbt kunna agera på förändrade förutsättningar. Det har ställt höga krav på både ledning och medarbetare. Det har också funnit en stor oro bland personalen kopplat till smittspridning. Som nämndes ovan har Fohms hållning varit att förskolan och skolan ska hållas öppna, dels motiverat av skolans betydelse för barns utveckling och välbefinnande, dels motiverat av att forskning som myndigheten hänvisat till, visar att barn inte är de som driver smittspridningen. Detta har skapat frustration och oro bland medarbetare som inte upplever att detta stämmer. Särskilt utmanande har det faktum att hörnstenen i rekommendationerna – att man ska hålla avstånd – inte enkelt går att få till i skolans miljöer. I stället har lärare bedrivit undervisning med barngrupper i relativt trånga lokaler utan möjlighet att hålla avstånd. En rektor beskriver att hen aldrig haft så många möten med skyddsombuden som under 2020.

"Det är ett omöjligt uppdrag. Hur man än vider och vänder på det bryter man alltid mot en regel."

⁹ Verksamhetsberättelse 2020 Grundscolenämnd sid 3



En uppgift som också har tagit mycket tid är smittspårning gällande såväl personal som elever. Här upplever vissa intervjupersoner att man saknat tydlig information om hur detta ska ske. Detta är också frågor som engagerar många föräldrar vilket i sin tur genererar mer arbete när rektorerna behöver svara på frågor och hantera föräldrars oro. Sammantaget innebär detta också att det har varit en stor arbetsbelastning för personalen i skolan men inte minst för cheferna, det vill säga rektorerna.

En annan fråga som intervjupersonerna lyfter fram är jämlikheten där det finns en oro att de som redan har sämre förutsättningar drabbas relativt sett hårdare. Vissa elever har svårare att tillgodogöra sig undervisningen när den sker på distans (vilket alltså framför allt infördes i slutet av terminen 2020). Här har man arbetat för att det ska vara möjligt för vissa elever i behov av särskilt stöd ska kunna vistas i skolan också när undervisningen sker på distans/fjärr.

"Vi ser att vi har elever som fått det väldigt tungt med fjärrundervisningen. Vi har försökt lösa det genom att ta in dem i mitten av veckan för att ge dem stöd och hjälp."

Som vi beskrev ovan har ett antal insatser gjorts för att både minska smittspridning och samtidigt säkra att eleverna har fått ta del av undervisningen. Som exempel kan nämnas idrott där man i hög utsträckning genomfört undervisning utomhus. Det upplevs ha fungerat bra men samtidigt lyfter intervjupersoner att barn som kanske inte har samma möjligheter att ha varma kläder kan drabbas.

Ytterligare en fråga rör mat som har varit en knäckfråga i samband med distansundervisning där det för vissa elever är särskilt viktigt att de får tillgång till skollunch. Detta har man löst genom att det på vissa håll finns en skolbuss som går mitt på dagen för att eleverna ska kunna åka till sin skola och hämta mat och sen åka hem igen. Här har rektorerna kommit överens om att det är ok att åka till valfri skola, det kan ju vara så att den närmaste skolan inte är den som eleven går i. Vissa elever har nyttjat denna möjlighet. Det finns dock en rent logistisk utmaning där tiden ibland är för knapp för att eleven ska hinna åka till skolan och hinna hem åter igen till nästa lektion. Men det kan givetvis också finnas barn som har haft behov av mat men som inte nyttjat möjligheten.

Flera intervjupersoner pekar också på att barnens hemmasituation får relativt sett större betydelse under pandemin. Har barnet stöd hemifrån eller inte så kommer detta påverka utfallet, såväl vad gäller den sociala tryggheten som kunskapsmässigt. De barn som har föräldrar som inte har förmåga eller förutsättningar att stötta är också de som drabbas hårdast.

4.4. Lärdomar

Det finns ett antal lärdomar som intervjupersonerna lyfter fram. För det första pekar flera på förmågan att ställa om och att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Här krävs en förmåga att fatta beslut snabbt vilket i sin tur ofta förutsätter att det finns en bra relation och dialog mellan ledning och verksamhet. Flera intervjupersoner understryker också att detta är något man har gjort tillsammans – verksamheten har under pandemin präglats av prestigelöshet och av att alla har hjälpts åt.



Gränser och skiljelinjer suddas ut och alla arbetar gemensamt för att hantera krisen. På förskolor och skolor har personalen kunnat täcka upp för varandra i samband med sjukdom och frånvaro och någon intervjuperson beskrev lärare som "allkonstnärer" som löser situationer.

"Jag har känt mig stolt över att – när maskineriet rullar i gång – finns det ett tryck i organisationen och att det finns specialistkompetens på förvaltningarna."

För det andra har digitalisering varit en viktig faktor för att kunna ställa om. Det har skett en snabb utveckling där många vittnar om att det fungerar väldigt bra att arbeta på distans. I grundskolan har både elevers och lärares arbetssätt och kompetens utvecklats. Men utmaningar har också blivit synliga där alla verksamheter inte har samma förutsättningar att arbeta digitalt.

"Kris gör ju någonting med oss människor. I vanliga fall - hinner inte, har inte råd osv. Nu behövde vi. Vi har lappat och gått omlopp på ett väldigt snyggt sätt. Så är det inte alltid i det vardagliga arbetet, men jag tror att vi absolut måste jobba så mycket oftare. Det prestigelösa skulle jag vilja ta med mig. Och det ligger i kulturen, vilket är svårare att ändra än organisationen."

En tredje lärdom rör vikten av snabb och tydlig kommunikation. Under året har kommunikationsavdelningen arbetat för att bygga upp en hållbar struktur för att stötta verksamheten. Förskola och grundskola har varit områden som i hög grad berörts av utvecklingen av pandemin och det har därför varit ett intensivt informationsflöde kring beslut och riktlinjer som fattats som berör verksamheterna på olika sätt. Här gäller det givetvis att finna en balans så att man vare sig informerar för mycket (det blir svårt att navigera och ta till sig allt) eller för lite. Vissa intervjupersoner uttrycker viss frustration över att man upplever att man inte fått tillräckligt tydlig information från förvaltningen centralt. Detta kan grunda sig i att själva besluten om åtgärder och riktlinjer i sin tur inte varit tillräckligt tydliga.

Avslutningsvis handlar en fjärde lärdom om att också framöver ta vara på erfarenheterna under pandemin. Här är det flera intervjupersoner som pekar på vikten av samarbete där man utnyttjar fler och andra kompetenser än man vanligtvis gör, men också värdet av att våga välja fokus och våga prioritera.

4.5. Governos reflektioner

BUF har gjort omfattande insatser för att både minska smittspridningen och att ställa om verksamheten till nya och föränderliga förhållanden. Som nämndes ovan fanns det redan tidigt under pandemin indikationer på att en bredare, nationell, stängning skulle kunna bli aktuell. Detta föranledde ett intensivt och omfattande arbete för att förbereda och upprätta kontinuitetsplaner i verksamheten. Nu blev det aldrig någon nationell nedstängning under våren men arbetet innebar att det fanns en beredskap i verksamheten när det blev aktuellt med nedstängningar senare under året.

Förvaltningens krisledning har varit aktiv under hela året och en stor mängd beslut om riktlinjer och åtgärder har fattats som därefter har kommunicerats till verksamheterna.



En hel del resurser har lagts för att stötta verksamheterna med exempelvis mallar, information, talepunkter och annat stöd. Här visar de intervjuer vi genomfört inom ramen för uppdraget, en viss diskrepans mellan hur ledningsnivå respektive verksamhetsnivå upplever att detta har fungerat. Intervjupersoner på verksamhetsnivå pekar i högre utsträckning på att det stöd man fått varit otillräckligt, det handlar både om att informationen varit sen och om att det inte alltid har varit tydligt hur man ska agera. Det här handlar sannolikt också om att de riktlinjer och information som lämnats på nationell nivå, till exempel från Skolverket och Fohm, varit otydliga. Det förefaller dock också handla om att förvaltningens beslut och riktlinjer i vissa fall upplevts som oklara. Vi vill dock understryka att antalet intervjupersoner varit begränsat och vi har inte haft utrymme att fördjupa oss i denna fråga. Vi bedömer dock att det vore intressant att göra en mer noggrann analys av denna fråga för att få underlag till att utveckla verksamheten framåt.

Som beskrivits ovan har ett antal åtgärder vidtagits för att begränsa smittspridningen och att anpassa verksamheten för att kunna leverera uppdraget. Det handlar om utvidgade städ- och hygienrutiner, arbete med smittspårning, tillfälliga nedstängningar av verksamheten vid befarad eller konstaterad smitta och om att arbeta på distans eller på annat sätt förändra arbetssätt.

Vi ser att det här finns en målkonflikt som verksamheterna brottas med. Man ska säkra omsorg och undervisning med utgångspunkt i den nationella inriktningen att förskolorna och grundskolorna ska vara öppna under pandemin och att alla barn/elever som är friska ska närvara. För att kunna göra det behöver man anpassa verksamheten - något som i praktiken inte alltid är möjligt. En viktig åtgärd är exempelvis att hålla avstånd vilket dock ofta är svårt att göra eftersom grundskolors och förskolors lokaler inte med lätthet går att anpassa. En annan åtgärd för att minska smittspridningen är att genomföra delar av uppdraget på distans, till exempel moment där man inte träffar barnen/eleverna. Detta har i högre utsträckning varit möjligt i grundskolan. I förskolan saknas dock digitala verktyg i högre utsträckning. Det finns ingen gemensam digital plattform och de olika förskolornas utrustning förefaller variera stort. Det här påverkar möjligheterna att ställa om i de delar av verksamheten som faktiskt kan bedrivas på distans.

Omställningsförmågan har ändå varit hög där många beskriver ett skeende där anpassningsförmågan varit stor och där olika delar av verksamheten gemensamt hjälpt till för att leverera uppdragen. Även om det är för tidigt att se alla effekter av pandemin så är det likafullt tydligt att det har varit svårt att genomföra alla delar av uppdraget. I förskolan har fokus legat på att säkerställa omsorgsuppdraget medan utvecklingsuppdraget fått stå tillbaka. Bilden från grundskolan är liknande där fokus varit att säkra den lagstadgade undervisningstiden och att mer utvecklingsinriktade åtgärder fått prioriterats ned.

Här finns det anledning att fundera över effekter på lite längre sikt. Det finns i dagsläget begränsat med tillgång till data kring kunskapsresultat men det finns en oro över att barn och elever som har mer behov av stöd drabbas relativt sett hårdare under pandemin. Denna problematik är också tydligt identifierad i några av de andra



utvärderingarna som genomförts rörande effekterna av pandemin i Huddinge kommun (se avsnitt 3.3 och 3.4 ovan). Vi anser att detta är en mycket viktig fråga att fortsatt analysera och följa upp.

Pandemin har inneburit en ökad arbetsbörda för många i förvaltningen. Personalen har både haft ett krav att arbeta med det "vanliga" uppdraget samtidigt som de ska hantera nya rutiner och situationer. En del av dessa nya åtgärder har i praktiken varit svåra att genomföra, till exempel att anpassa lokaler och undervisning, vilket har skapat frustration och oro hos personalen. Bland rektorer och andra chefer är det utvidgade uppdraget särskilt påtagligt. De har i sin chefs- och ledarroll haft i uppdrag att hantera en vardag där det varit många nya rutiner och riktlinjer men också mycket rädsla och oro från personal, vårdnadshavare, elever och barn.

Det har varit en hård belastning på många delar av verksamheten och flera intervju-personer vittnar om att många är utarbetade och trötta. En mycket viktig fråga framåt kommer därför att handla om hur man säkrar hållbarhet – hur bygger man upp rutiner och strukturer så att organisationen orkar också i denna typ av långvariga kriser? Detta var också en fråga som Afry lyfte upp i sin utvärdering av krishanteringen under mars-maj 2020 (se avsnitt 3.1 ovan.)

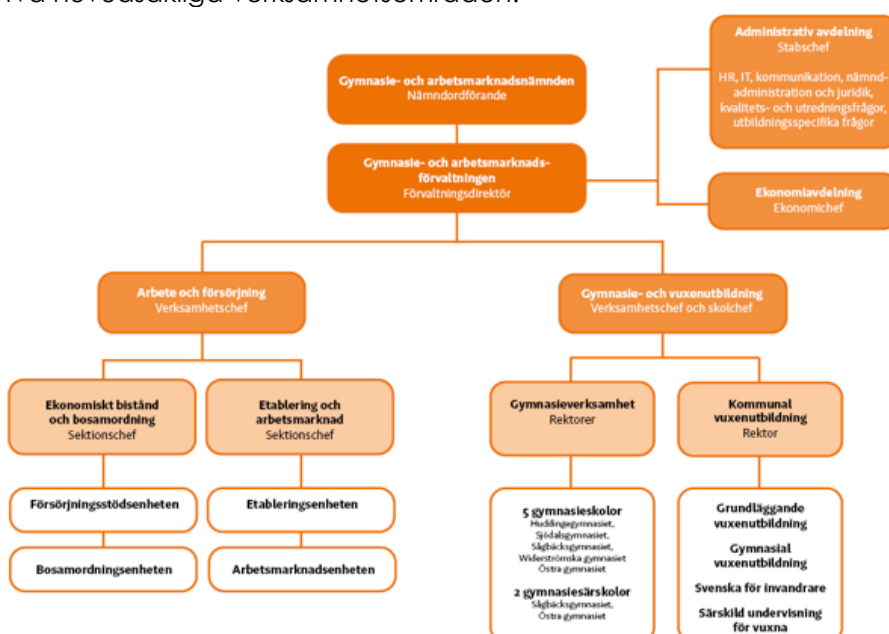
Sammantaget är vår bild att man inom BUFs verksamhet har gjort betydande insatser för att både begränsa smittspridningen och att anpassa verksamheten för att kunna leverera uppdraget under dessa förändrade förutsättningar. Vad gäller förmågan att begränsa smittspridning kan vi konstatera att det varit utmanande att förena genomförandet av själva uppdraget med önskemålet att hålla avstånd. Huruvida detta inneburit ökad smittspridning eller inte går dock givetvis inte att bedöma. Som nämndes ovan, är barn inte heller drivande i smittspridningen enligt den forskning som Fohm hänvisat till. När det gäller förmågan att leverera uppdraget givet de förändrade förutsättningarna har stora ansträngningar gjorts för att ställa om. Det är dock tydligt att det varit utmanande att fullt ut utföra undervisningsuppdraget och vissa utvecklingsåtaganden – man kan alltså här prata om en viss "pedagogisk skuld". Här kommer det vara av största vikt att framgent både följa barn och elevers resultat för att fånga eventuella effekter tidigt och att arbeta för att åtgärder som inte kunnat genomföras under pandemiåret genomförs så snart det är möjligt.



5. Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen

5.1. Inledning och krisarbete i gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen

Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden har ett övergripande ansvar för vuxna och ungdomar inom utbildning och arbetsmarknadsinsatser och styrs främst av skollagen och socialtjänstlagen. Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen (GAF) är indelad i två huvudsakliga verksamhetsområden.



Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningens organisation

Den ena är utbildningsverksamheten och omfattar gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Stora delar av vuxenutbildningen är utkontrakterad och utförs av privata aktörer.

Den andra verksamhetsgrenen är arbete och försörjning och vänder sig även till individer som är i behov av ekonomiskt bistånd, ansöker om bostadsförtur men innefattar även stöd till nyanlända som bosätter sig i Huddinge. Verksamheten inom arbete och försörjning har även ansvar för ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Vad gäller förvaltningens krisledning under pandemin har den varit organiserad utifrån att en tjänsteman vid gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen fungerat som samordnande krisledningsfunktion. Denna funktion har samlat in underlag från de två verksamhetsgrenarna och sammanställt för inrapportering av veckovisa lägesbilder. Lägesbilderna har kortfattat beskrivit läget inom centrala delar av de respektive



verksamhetsgrenarna och till detta har man sökt skatta en färgkod där grön motsvarar ingen påverkan, gult motsvarar viss påverkan av inte samhällsviktig verksamhet, orange motsvarar mindre störning av samhällsviktig verksamhet, lila motsvarar allvarlig störning i samhällsviktig verksamhet och röd motsvarar kritisk påverkan på liv och hälsa.

Inom gymnasie- och vuxenverksamheten har man under pandemin haft en stående tid varje vecka där rektorerna och verksamhetschef deltagit som ordinarie. Vid behov har man även kallat in experter.

Inom ekonomiskt bistånd har man haft en krisledning som bestått av sektions- och enhetschefer och som har träffats en gång per vecka. Här har man bland annat arbetat med scenarioanalyser. Inom sektionen för etablering och arbetsmarknad har de haft covid-19 som en stående punkt på deras chefsträffar.

Förvaltningen har följt Fohms och kommunens övergripande inriktning under pandemin. Verksamheterna har påverkats i olika hög grad, där arbete- och försörjning kunnat göra anpassningar för att fortsätta "som vanligt" medan gymnasieskolan behövt ställa om hela sin verksamhet i och med beslutet att gå över till distansundervisning. Denna omställning skedde i och med Fohms rekommendation om distansundervisning den 17 mars 2020. På mycket kort varsel ställde skolorna om till en undervisningsmodell bestående av fjärr- och distansundervisning. Under året har distansundervisningen därefter varierat i upplägg.

5.2. Insatser för att begränsa smittspridning

I syfte att minska belastningen på kollektivtrafiken och begränsa smittspridningen i samhället har förvaltningens verksamheter ställt om till distansarbete för medarbetare och distansundervisning för elever och lärare i den mån det har varit möjligt att göra och samtidigt uppfylla sina uppdrag. Verksamheterna har även ökat sin användning av digitala hjälpmedel men även utvecklat nya digitala tjänster för att möjliggöra för distansarbete. Hela verksamheten har också övergått till att ha personalmöten och samverkansmöten med andra verksamheter eller myndigheter digitalt i stället för på plats.

Från och med den 18 mars och resten av våren 2020 genomförde **utbildningsverksamheten**, med undantag för gymnasiesärskolan och vissa utbildningsmoment inom yrkesutbildningarna, undervisningen helt på distans i form av fjärr- och distansundervisning. Till skillnad från vissa andra kommuner i länet valde Huddinge även att ställa in studentfirandet i gymnasieskolorna i syfte att begränsa smittspridningen. Under början av hösten när smittspridningen var lägre, gick man i **ungdomsgymnasieskolorna** tillbaka till undervisning på plats men började relativt snabbt med deldistansundervisning som utgjordes av distansundervisningen på 20% i september, 40–60% i oktober-november och sedan full distans igen från december. Under tiden för deldistansundervisningen försökte man också minska smittspridningen genom att ha ett slags rotationsschema. Detta bestod bland annat av delade klassen i perioder – halva på plats och halva på distans – men även att vissa program inte var på plats vissa veckor eller dagar.



"Hade fått hintar om att det skulle ske, o sen när beslutet kom så var vi så välplanerade så vi kunde köra fjärr från första start."

För att ytterligare begränsa smittspridning inom gymnasieskolan har man arbetat med informationsinsatser till eleverna om att de inte får besöka skolorna vid minsta förkylningssymptom, vilket upplevs ha fungerat bra. Vid identifierad smitta har de även arbetat med smittspårning för att identifiera vilka elever som har varit i kontakt med den sjuka. Vid misstänkt eller identifierad smitta bland två-tre elever i en klass har undervisningen övergått till distans för hela klassen under en begränsad period.

I intervjuerna inom gymnasieskolan framkom två större utmaningar med att begränsa smittspridning. Den ena handlade om att det fanns en skam kopplat till att vara smittad av viruset hos eleverna, vilket gjorde att elever som uppvisade förkylningssymptom inte vågade erkänna att de möjligen hade blivit smittade. En annan utmaning är att det inte är tillåtet för skolan att berätta om en elev blivit smittad, vilket skapade stor oro och irritation framför allt bland vårdnadshavare när de inte fick information om huruvida det fanns misstänkt smitta på skolan eller inte. För att möta detta ändrade man senare till att informera om det fanns konstaterad smitta i skolan eller klassen utan att peka ut en specifik person.

Gymnasiesärskolan har till skillnad från vuxenutbildningen och ungdomsgymnasiet haft hela sin utbildningsverksamhet på plats. Utöver användandet av handsprit, och spritning av känsliga ytor så har lokalerna anpassats så att eleverna kan sitta med två meters avstånd. Lärarna har även rekommenderats att använda visir eller mask, vilket efter jul 2020 även blev ett uttalat krav. Generellt upplevs visir fungera bättre eftersom eleverna då kan se ansiktet på lärarna. I undantagsfall har visir slitits av då elever inte förstått varför lärarna har använt dessa. Gymnasiesärskolan har även arbetat utifrån inriktningen att elever inte bör komma till skolan om det finns konstaterad smitta i familjen. Detta infördes redan innan Fohm gick ut med denna rekommendation.

Generellt upplevs åtgärderna ha fungerat och endast ett fåtal elever har varit smittade. Även dialogen med vårdnadshavare har fungerat bra och de har visat förståelse när skolan bett dem ha sina barn hemma under några dagar för att underlätta för verksamheten, exempelvis när det har varit ett underskott av lärare. Däremot har det i intervjuerna framkommit att man hade önskat tydligare styrning och att kommunen hade varit snabbare med att ta fram instruktioner för hur verksamheterna skulle anpassa sig för att minska smittspridningen.

"Men samtidigt saknat tydlig inriktning och styrning från kommunen. Huddinge väldigt sena på den bollen, om ens information kommit. Vi har legat före kommunen hela tiden – vi har inte behövt anpassa oss efter kommunens restriktioner, för de har vi redan tagit fram."

Verksamheten inom arbete och försörjning har, till skillnad från stora delar av gymnasie- och vuxenutbildningen, i större utsträckning arbetat på plats eftersom delar av uppdraget inte går att utföra på distans. Ungefär hälften av medarbetarna har dock



kunnat arbeta hemifrån. Under mars och april 2020 identifierade och genomförde verksamheten ett antal åtgärder med syfte att minska smittspridning.¹⁰

Inom **arbetsmarknadsenhetens** verksamhet har man både gjort anpassningar av verksamheten på plats och ställt om till digitala arbetssätt. De delar av uppdraget som även under pandemin har krävt fysisk närvaro handlar till exempel om arbetsförmågebedömningar eller arbetsträning. Det kan också vara så att vissa målgrupper inte har förutsättningar att träffas digitalt eller via telefon eftersom man inte har tillgång till datorer och internet eller att man på grund av språksvårigheter upplever att det är bättre att ha ett fysiskt möte.

För att minska smittspridningen bland medarbetare som behöver vara på plats har man gjort om schemalaggningsen i syfte att sprida ut tiderna som medarbetarna kommer för att minska belastningen på kollektivtrafiken men också trängseln i exempelvis omklädningsrum. När det kommer till anpassningar gentemot arbetsmarknadsenhetens deltagare, har de exempelvis delat upp seminarier med arbetssökande i fler omgångar för att minska antalet deltagare under samma pass. Verksamheten har även köpt in handsprit och munskydd för användning av både personal och deltagare, samt använt engångshandskar i datorsalar.

I den del av uppdraget som inte kräver fysisk närvaro har man ställt om till distansarbete. Omställningen till distansarbete underlättades till viss del av redan pågående förändringar i verksamheten. Förändrade arbetssätt hade införts/planerat införas i takt med att en ny organisation sattes under 2020, där man bland annat flyttade in i nya lokaler, och ett nytt verksamhetssystem infördes. (Det nya verksamhetssystemet var infört fullt ut i december 2020.)

Inom **etableringsenheten** som arbetar med samhällsetablering av nyanlända och det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) har medarbetare kunnat arbeta i stort sett helt på distans. Vi de tillfällen de har behövt träffa sina klienter har de använt tillgänglig skyddsutrustning.

Inom **ekonomiskt bistånd** har man satt upp plexiglas i receptionen för att skapa en sittsäker miljö mellan klienter och medarbetare som söker stöd i enhetens lokaler. Den viktigaste åtgärden för att minska smittspridning har dock varit att nyttja digitaliseringen. Pandemin har inneburit att redan påbörjade processer snabbats på avsevärt. Redan tidigare hade man planerat att införa en e-tjänst för ansökan om ekonomiskt bistånd. Nu togs tjänsten fram på tre dagar i stället för den ursprungliga planen på sex månader. E-tjänsten bidrar till att minska smittspridning genom att behovet att ha fysiska möten minskade. Klienter kan nu ansöka om försörjningsstöd digitalt och medarbetare kan arbeta på distans. För att informera och möjliggöra för klienterna att använda tjänsten genomfördes en rad aktiviteter:

- ✦ En informationskampanj för att öka användandet

¹⁰ Frågeställningar inom arbete och försörjning i relation till den uppkomna situationen, 2020-03-16 och Nuläge avseende vidtagna åtgärder inom ekonomiskt bistånd med anledning av den uppkomna situationen, 2020-04-07



- ✦ Medarbetare kontaktade samtliga klienter för att öka användandet av Mina Sidor och hjälpa dem att komma i gång med digital ansökan.
- ✦ Utbildning av medarbete och personal på servicecenter avseende digital ansökan
- ✦ Öppnat en telefonlinje för att svara på frågor om e-tjänstansökan
- ✦ Lathundar för medarbetare och brukare

Cirka 70% av klienterna söker nu ekonomiskt bistånd digitalt och 90% har kommit i gång med Mina sidor.

Utöver detta har en rutin för hemarbete för socialsekreterare som handlägger ekonomiskt bistånd tagits fram. Mobiltelefoner och bärbara datorer har köpts in eller tillhandahålls från IT. Dessutom har e-tjänster för att kunna ta emot och handlägga anmälningar om hyres- och el-skulder införts.

Inom enheten för **boendesamordning** förlängde man tiden för de korttidsboenden som kommunen exempelvis erbjuder hemlösa i syfte att skapa mer stabilitet och minska förflyttning av människor i onödan.

5.3. Insatser för att kunna leverera uppdraget

Verksamheterna har vidtagit flera åtgärder för att ställa om och anpassa arbetssätt för att säkerställa att man kan leverera uppdraget. Bedömningen bland intervjupersonerna är att man i stor utsträckning har varit framgångsrika i att fortsatt kunna leverera uppdraget, även om det i vissa avseenden är för tidigt att fullt ut avgöra detta. Nedan beskriver vi närmare hur de olika verksamheterna har agerat och vilka erfarenheter som finns hittills.

Inom **ungdomsgymnasiet** ställdes hela undervisningen om till fjärr- och distansundervisning i mars 2020, det var alltså en oerhört omfattande anpassning som gjordes för att kunna genomföra sitt uppdrag.

"Den digitala omställningen med fjärrundervisning kan beskrivas som ett paradigmskifte där skolorna från en dag till en annan fick förändra sin undervisningsmodell."

Intervjupersonerna menar att den digitala omställningen över lag fungerat bra men att det är utmanande att i ett längre perspektiv primärt ha digital undervisning. För ökad hållbarhet menar intervjupersonerna att skolorna behöver se till att både elever och lärare är bättre rustade både avseende utrustning och digital kompetens.

I kommunen finns tydliga mål för vilka kunskapskrav som eleverna ska möta. De flesta av dessa mäts dock endast på årsbasis och det är svårt att idag göra en bedömning av vilka eventuella effekter på måluppfyllelse den digitala undervisningen kan komma att få. När vårterminen 2021 avslutas kommer vissa resultat att finnas tillgängliga men i dagsläget finns inga siffror som visar påverkan på kunskapsresultat. I verksamhetsberättelsen för 2020 görs följande samlade bedömning:

Huddinges kommunala gymnasieskolors och vuxenutbildningens kunskapsresultat för läsåret 2019/2020 ökar eller ligger kvar på en likvärdig nivå som tidigare läsår förutom



Andelen elever med examen över 3 år på yrkesförberedande program där resultaten försämrats. Resultaten i sin helhet bedöms bland annat vara en konsekvens av alla medarbetares och chefers flexibla och snabba handlande när det kommer till att utveckla nya metoder för att ge eleverna goda förutsättningar att nå högt ställda kunskapskrav.¹¹

Vidare understryks att

*Undervisningen i kommunens gymnasieskolor och vuxenutbildning fick under våren och slutet av hösten förläggas till distans med hjälp av digitala lösningar. De långsiktiga konsekvenserna av pandemin för elever och organisation kommer bli föremål för analys i framtiden.*¹²

Även om det ännu inte finns skarpa siffror, menar vissa intervjupersoner att de redan nu kan se tecken på ett kunskapstapp hos eleverna. Lärarna menar att kunskaperna inte fastnar på samma sätt med distansundervisning som med "öga mot öga-undervisning". Likaså upplever de att motivationen bland många elever försämrats då energin som många får av att vara på plats i klassrummen, inte uppstår på samma sätt digitalt. Att sitta framför en bärbar dator med en begränsad skärmyta hela dagarna är en stor utmaning för många elever och de saknar den sociala samvaron. Lärarna har även sett att dynamiken vid grupparbeten blir lidande när elever sitter på distans. Det blir lätt att de delar upp arbetet och att en av eleverna därefter ansvarar för att sätta ihop helheten. Själva samarbetsprocessen och det lärande som finns i den blir således mycket begränsad.

Under pandemin har praktiska och estetiska moment varit utmanande att få till. Även om vissa praktiska moment har kunnat genomföras hemifrån eller på plats i skolan, har de inte kunnat genomföras fullt ut. Detta innebär att skolorna nu bygger upp en undervisningsskuld inom exempelvis musik, bild och laborationer i kemi. Förhoppningen är att man kan ta i kapp detta, exempelvis under sommar 2021. Intervjupersonerna pekar dock på att det finns en risk att eleverna kommer att ha fått mindre undervisning i vissa praktiska moment.

En annan fråga som man menar aktualiserats under pandemin är ojämlikheten mellan elever i förhållande till deras olika förutsättningar att delta i distansundervisningen. För vissa fungerar det lika bra eller till och med bättre att sitta hemifrån, eftersom de upplever en ökad studiero. Medan det för andra, exempelvis elever som behöver extra stöd och motivation eller har en hemsituation som gör att de inte kan sitta hemma, har det varit svårare. En generell bild som framkommit under intervjuerna, men även från den utvärdering som Kraftbyrån genomfört, är att det är de svagare eleverna som missgynnas av fjärr- och distansundervisning. En uppföljning som gjordes under mars-april 2020 visade att det är cirka 25 % av eleverna som inte klarar distansundervisningen så bra. I nämndens verksamhetsberättelse lyfter man fram denna fråga:

¹¹ Verksamhetsberättelse 2020 Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, sid 3

¹² Ibid



Rektorerna för gymnasie- och vuxenutbildningen har identifierat att elever med anpassningar eller i behov av särskilt stöd i större utsträckning har svårare att tillgängliggöra sig och motiveras inom ramen för fjärrundervisning.¹³

Under pandemin har det också uppstått ett antal praktiska frågor som skolorna har behövt lösa och som är kopplade till elevers olika förutsättningar att delta i undervisningen på distans. Exempelvis kom det i en skola fram efter en vecka att en elev endast delvis hade deltagit i undervisningen. Detta berodde på att eleven inte hade bredband hemma utan enbart kunde delta när hans storebror var hemma och de kunde dela mobildata. En annan utmaning har varit att vissa elever inte velat ha kameran på under lektionen. Lärarna har upplevt att detta är ett problem eftersom vissa elever bara loggar in men sedan går därifrån. Samtidigt vill vissa inte ha sin kamera på, på grund av att de känner en skam över deras hemförhållanden. Man ville inte visa hur man har det hemma, att man är trångbodd eller att man kanske delar rum med två syskon.

Ytterligare ett exempel var den uteblivna skollunchen som blev ett problem eftersom det för vissa elever kan vara det enda (eller de primära) mål mat de får under dagen. I samtliga fall har skolorna hanterat dessa frågor genom att köpa datorer, säkra bredbandsuppkoppling eller bistått med matkort eller matlådor till de elever som har behövt eller önskat detta. Här har Elevhälsan stöttat med att göra bedömningar av vilka elever som behövt extra stöd. I de fall där hemsituationen inte har fungerat för undervisning har man möjliggjort för eleven att komma och vara i skolan.

Men även för vissa lärare har det varit utmanande att arbeta hemifrån. Precis som vissa elever har utmaningar med att delta i undervisningen hemifrån, bland annat på grund av trångboddhet, gäller detta också lärare. Det finns många exempel på lärare som bor litet och ska försöka undervisa på distans samtidigt som de kanske har barn hemma. För att stötta lärarna på bästa sätt köpte respektive gymnasieskola in material för att underlätta undervisningen. Det handlade exempelvis om whiteboardtavlor, kameror och extra mikrofoner. Även här har det funnit situationer där lärare inte kunnat jobba hemma och då har de fått dispens att sköta undervisningen i skolans klassrum.

Gymnasiesärskolan har utfört sin verksamhet som vanligt på plats, med vissa undantag för digitala moment när eleven inte kunnat vara på plats. Enligt de intervjuade har det fungerat relativt bra att vara på plats eftersom de är så pass få elever, cirka 4–7 i varje klass, att det går att hålla avstånd. I de fall de har testat digital undervisning med elever på det nationella programmet, där eleverna kan läsa och skriva, har de dock noterat att de inte kunnat tillgodogöra sig kunskap på ett tillfredställande sätt. Utan här menar man att den extra motivation och stöd som lärare kan ge på plats är väsentlig för att eleverna ska lyckas.

En utmaning inom gymnasiesärskolan är att flera av eleverna tillhör riskgrupp och att de är så pass få lärare att om några blir sjuka så skulle de haft svårt att leverera sitt

¹³ Ibid sid 8



uppgdrag. Att ta in vikarier anses vara för riskfyllt och det är även mycket svårt att hitta vikarier som kan undervisa elever inom just gymnasiesärskolan.

Inom **vuxenutbildningen** har distansundervisningen fortlöpt sedan den infördes i mars, men med vissa undantag. Exempelvis har elever som går praktiskt utbildning som frisör eller elektriker behövt göra vissa utbildningsmoment på plats. Även för vissa personer inom svenska för invandrare (SFI) vars grundläggande utbildningsnivå är så pass låg, där det har varit svårt att kommunicera via digitala alternativ, har behövt ha utbildningen på plats. Även de tester som görs för att se vilken kunskapsnivå eleven befinner sig på har genomförts på plats, fast där tog lärarna in elever i mindre grupper om max tio personer.

Den bild som framträder i intervjuerna är att omställningen till distans i vuxenutbildningen har fungerat bättre än vad man hade förutspått. Med anledning av pandemin, och dess effekter på arbetsmarknaden, har söktrycket till vuxenutbildningen ökat markant.¹⁴ När det gäller måluppfyllelse når man inte alla mål. För måtten som avser vuxenutbildningen har resultatet för andelen elever med kunskaper motsvarande minst betyget E förbättrats men etappmålet är inte uppnått. Avseende måttet andelen elever som slutfört kurs i svenska för invandrare saknas resultat.¹⁵

Tekniken har för många elever varit en utmaning både avseende tillgång och digital kompetens. Här har verksamheten därför lånat ut datorer till elever och inför jul kom även en orienteringskurs på plats för den digitala plattformen. Här menar man dock att lärarna fått lägga mycket mer tid på individen än vanligt, vilket har berott på att många inte vågat prata i det digitala forumet. Detta har lett till en ökad arbetsbelastning för lärarna, framför allt i början av pandemin.

En annan utmaning inom vuxenutbildningen som lyfts fram i intervjuerna är att stora delar av verksamheten är upphandlad och utförs av privata aktörer. Detta gör att det kan vara svårare att få insikt i elevernas kunskapsutveckling när undervisningen ändrades till distans. Här pekar rektorn för vuxenutbildningen på att de hade behövt ha mer kontakt med leverantörerna för att få en bättre förståelse för hur det gick för eleverna. Ytterligare en utmaning har varit att undervisningen primärt bestått av distansundervisning och inte fjärrundervisning, eftersom fjärrundervisning inte varit en del av avtalen. Nu har man skärpt kraven i avtalen och tydliggjort att det är fjärrundervisning som ska erbjudas om klassrumsundervisning inte är möjlig.

Ser vi till **verksamheten inom arbete och försörjning** så har man, som vi beskrev ovan, ställt om till digitala arbetssätt i högre grad. Inledningsvis fanns en oro över ett ökat tryck på verksamheten i takt med att exempelvis effekterna av pandemin blev synliga på arbetsmarknaden. Hittills har detta dock inte hänt utan verksamheten har i stort sett kunnat fortsätta och levererat sina uppgdrag utan större störningar.

Inom **ekonomiskt bistånd och bosamordning** arbetade man med scenarioanalyser när pandemin drog i gång för att planera för olika åtgärder som potentiellt skulle behövas

¹⁴ Ibid sid 15

¹⁵ Ibid sid 7



för att kunna möta ett förändrat behov av stöd. Utöver planering av ett antal insatser för att öka förutsättningarna för digitala ansökningar och hemarbete så såg man över vilka potentiella scenarier som skulle kunna uppstå som föranledde ett ökat behov av tillfälligt boende. Exempelvis hemlösa som inte har någon bostad där de kunde vara i karantän, eller inneboende individer som blev sjuka och inte fick bo kvar. Detta blev dock aldrig ett problem och inga särskilda insatser behövde vidtas.

Någon ökning av antalet hushåll som ansöker om ekonomiskt bistånd eller en förändring i typen av hushåll som är i behov av bistånd har exempelvis inte skett. Antal hushåll som beviljades ekonomiskt bistånd har i stället minskat under året: från 1805 hushåll år 2019 till 1700 hushåll under 2020.¹⁶ En möjlig förklaring är att andra trygghets-system, exempelvis A-kassan, statliga arbetsmarknadsåtgärder eller sjukpenning via Försäkringskassan, har förebyggt och fångat eventuella ökade stödbehov.

Inledningsvis ökade belastningen på verksamheten på grund av många förfrågningar om ekonomiskt bistånd. Detta var dock relativt kortvarigt och berodde sannolikt på en allmän oro. Under en period utökade verksamheten telefontider men man kunde kort därefter återgå till det normala.¹⁷

Utbetalning av försörjningsstöd är definierat som en samhällsviktig verksamhet under pandemin.¹⁸ Det är därför av största vikt att verksamheten kan bedrivas utan störning. **Enheten för ekonomiskt bistånd** har under året också gjort anpassningar för att säkerställa att uppdraget kan genomföras. Som exempel kan nämnas en förenklad handlägningsprocess där man inte har begärt in lika mycket handlingar som man vanligtvis gör. Detta har också motiverats utifrån att det inte har varit möjligt att följa upp och kontrollera alla uppgifter under pandemin. Även tillgänglighet för tidsbokning har utökats från halvdag till heldag för att möta upp behovet på bästa sätt.

Som nämndes ovan har man i Huddinge under 2020 genomfört och dragit i gång den nya organisationen för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Här handlar det bland annat om att arbeta mer teambaserat och att också nyttja ett nytt verksamhetssystem. Detta utgjorde bra förutsättningar när verksamheten behövde ställa om under pandemin. Bland annat har man jobbat med mindre grupper.

Inom **arbetsmarknadsenheten** har de långa relationer och upparbetade kontakter med arbetsgivare och andra samverkansaktörer som verksamheten byggt upp, varit en viktig faktor för att leverera uppdraget med så små störningar som möjligt. Kontaktnätet har enligt intervjupersoner bidragit till att arbetsmarknadsinsatser under mars till oktober

¹⁶ Ibid sid 26

¹⁷ Det finns några olika bilder om huruvida Huddinge kommun förmått betala ut försörjningsstöd i tid eller inte. Den data vi samlat in inom ramen för denna utvärdering tyder inte på några betydande störningar. I förvaltningens lägesrapportering indikerades att utbetalningen av försörjningsstöd riskerades att påverkas en period under våren till följd av personalbortfall men detta förefaller ha varit övergående. Försörjningsstöd har därför betalats ut i tid. I den utvärdering som Ramböll genomfört (kap 3.6) pekar man dock på att mottagare av ekonomiskt bistånd har drabbats av längre handläggningstider för försörjningsstöd.

¹⁸ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/vad-ar-samhalls viktig-verksamhet/>



löpte på relativt bra, där man kunnat fortsätta med exempelvis subventionerade anställningar. Under årets sista månader har det dock varit trögare att få till insatser och placeringar. I slutet av december 2020 tvingades verksamheten att sätta ett tillfälligt stopp för att minska inflödet av uppdrag och deltagare på grund av ett för högt tryck. En stor utmaning är att de flesta branscher som verksamheten har samarbete med för subventionerade anställningar eller praktik, har drabbats särskilt av pandemin och restriktionerna där vissa har tvingats permittera och säga upp personal.

Utmaningarna att hitta arbetsplatser som kan ta emot har lett till att det på under året är färre deltagare som gått vidare till arbete.¹⁹ Feriepraktik har inte heller kunnat anordnas i tänkt omfattning på grund av pandemin. Däremot fick man under hösten 2020 extra statliga medel och kunde nyttja dessa för att möjliggöra för ett 50-tal ungdomar att få betald praktik.

Utöver pandemin har arbetsmarknadsenheten påverkats av den större omorganisation som Arbetsförmedlingen påbörjade redan innan pandemin. Denna omorganisation påverkar enheten genom att de inte längre kan få till forum för gemensam planering och uppföljning på samma sätt som tidigare, vilket ytterligare försvårar arbetet med att få till arbetsmarknadsinsatser.

Det finns även en betydande oro vad gäller utvecklingen framåt när allt fler kan förväntas drabbas av effekterna av pandemin. Allt fler kan komma att bli arbetslösa vilket således kan leda till ett ökat tryck på arbetsmarknadsinsatser och försörjningsstöd.

Inom **etableringsenheten** som bland annat arbetar med unga som varken arbetar eller studerar lyckades de under hösten få statliga medel som möjliggjorde att 50 ungdomar kunde få praktikplats i de kommunala verksamheterna.

5.4. Lärdomar

En av de viktigaste lärdomarna som lyfts fram i intervjuerna är att samtliga verksamheter visat att man varit anpassningsbara och snabbt kunnat ställa om sina arbetssätt. Många av intervjupersonerna vittnar om en stolthet över medarbetarnas förmåga att på kort varsel ställa om till nya förutsättningar. Här har digitalisering och digitala arbetssätt varit centrala.

"Det var en slags chockterapi för digitalisering där skolan från ena dagen till den andra ställde om från undervisning på plats till fjärr- och distansundervisning. Det är den största förändringen sedan 1842"²⁰

Inom verksamheterna för arbete och försörjning var det innan pandemin nästan otänkbart att arbeta hemifrån, det var djupt rotat i arbetssätt och i kulturen att det fysiska mötet med klienter och deltagare inte kan ersättas. Pandemin har ställt detta på ända. Inte bara har verksamheternas digitaliseringsarbete accelererat med framtagande av e-tjänster och arbete på distans, utan det har också inneburit ett ifråga-

¹⁹ Verksamhetsberättelse 2020 Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, sid 9

²⁰ Folkskolan införs med obligatorisk primärskola för barn



sättande av tidigare normer kring hur arbetet behöver bedrivas. Även om många medarbetare saknar möjligheten att vara på kontoret och att ha fysiska möten med både kollegor och de individer verksamheterna är till för, så kommer de sannolikt inte att helt utesluta distansarbete även efter pandemin är över.

Här menar man att pandemin verkligen gett verksamheterna en skjuts i digitaliseringen. På det stora hela upplever man att det funkar bra med digitala möten, särskilt internt mellan medarbetare men även vid samverkan med externa aktörer där det har blivit enklare att få till möten digitalt. Det skapar effektivitet att inte alltid behöva förflytta sig till en fysisk plats för ett möte. Samtidigt finns det fördelar med att ha fysiska möten eftersom de möjliggör för mer informella samtal vilket underlättar relationsskapande med externa aktörer de samverkar med i exempelvis arbetsmarknadsinsatser. Denna möjlighet går nu förlorad.

En lärdom är alltså också att en utmanande kris möjliggör – eller tvingar – en att tänka nytt kring hur man ser på sitt uppdrag. Det har funnit större utrymme för nytänkande och kreativitet.

Ytterligare en lärdom som många av intervjupersonerna lyfter fram handlar om vikten av ledarskapet. I samband med att verksamheterna ställde om fick även det traditionella ledarskapet ställas om till ett slags krisledarskap. Det blev i högre grad viktigt att kunna fatta snabba beslut och att ligga steget före, exempelvis genom att planera för en potentiellt ökat behov av stöd eller en omställning till distansundervisning.

Det blev också viktigt att hantera den oro som uppstod bland medarbetare, elever och vårdnadshavare. Det har exempelvis varit viktigare för rektorer att kunna ge snabb återkoppling till elever och vårdnadshavare som haft frågor och att inte vänta 1–2 dagar, vilket vanligtvis går bra. Det har även varit viktigt att göra saker för att skapa lugn och visa omtanke. Till exempel att köpa in munskydd så att personal som är på plats kan välja om de vill använda det även om det inte är en uttalad rekommendation.

"Vi behöver rå om varandra, måna om varandra, ha roligt på jobbet! Det är otroligt viktigt för att en organisation ska må bra och för att man ska orka med förändring."

Vidare har det även varit en utmaning för chefer att inte kunna träffa sina medarbetare på samma sätt. För rektorer har det också varit svårt att ha koll på undervisningen, även om de gör digitala besök så upplevs det svårt med pedagogisk ledningen i en sådan här situation.

En annan lärdom är att medarbetare reagerar väldigt olika på nya rekommendationer och förändrade arbetssätt och att det ibland skapas ett visst motstånd att anpassa sig och ställa om. För vissa var det exempelvis inga konstigheter att börja använda munskydd när de blev de nya rekommendationerna, medan de behövde ligga på andra medarbetare för att de skulle göra detsamma. Likaså har vissa medarbetare varit ovilliga att göra nya uppgifter än vad som vanligtvis ingår i deras arbetsuppgifter. Här



lyfter man behovet av utbildning och information för att tydliggöra förväntningar vid kris och katastrof och det då är viktigt att kunna ställa om för att stötta där det behövs som mest.

5.5. Governos reflektioner

Sammantaget kan vi konstatera att en stor omställning skett i gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen för att möjliggöra distansundervisning och distansarbete. Förvaltningens verksamheter har visat på en stor anpassningsbarhet och löst utmaningar som uppstått kontinuerlig. Verksamheter som annars utförs helt på plats lyckades ställa om med kort varsel genom att digitala verktyg togs fram för att öka möjligheten för medarbetare att arbeta hemifrån.

Avseende förvaltningens förmåga att minska smittspridning är det svårt att se att det finns åtgärder som borde ha vidtagits som uteblivit. Governo bedömer därför att verksamheterna har bidragit med att begränsa smittspridningen i både samhället och i sina egna verksamheter. Till stor del beror det på verksamheternas förmåga att snabbt ställa om till digitala arbetssätt. Det beror också på de åtgärder som vidtagits för att begränsa smittspridning i verksamheternas lokaler när verksamhet på distans inte har varit möjligt. Exempelvis har medarbetare som arbetat på plats utgått från ett rotationsschema, genomfört aktiviteter och möten i mindre grupper eller enskilt. Vidare har verksamheterna införskaffat handsprit, handskar, munskydd och visir. Inom gymnasieskolan har de även arbetat med smittspårning. Detta har tillsammans skapat goda förutsättningar för verksamheterna att bidra till att minska smittspridningen.

Att gymnasieskolorna samlat gick tillbaka till närundervisning efter sommaren kan möjligen ha påverkat smittspridningen negativt, även om skolorna arbetade utifrån ett rotationsschema där alla klasser inte var på plats samtidigt. Det är svårt att veta vad som hade hänt i alternativfallet, men utifrån ett smittspridningsperspektiv hade en etappvis återgång till närundervisning i skolorna eventuellt kunnat minska risken för smittspridning bland elever, lärare och i samhället i stort.

Avseende förvaltningens förmåga att fortsatt leverera sitt uppdrag givet de förändrade förutsättningarna är Governos bedömning att verksamheterna har lyckats göra detta i relativt hög grad. Många verksamheter har ställt om med hjälp av digitala lösningar men vissa av aktiviteter har inte kunnat genomföras i tillräcklig utsträckning. Exempelvis har inte vissa praktiska ämnen inom utbildningsverksamheten kunnat genomföras på grund av distansundervisningen. Som nämnts i avsnitt 5.3, innebär detta att skolorna nu bygger upp en undervisningsskuld inom exempelvis musik, bild och laborationer i kemi. Arbetsmarknadsinsatser har inte heller fullt ut kunnat tillgodoses eftersom pandemin lett till ett minskat behov av arbetskraft inom många yrkesområden.

När det gäller kvantitativa data och nyckeltal kan vi utifrån tillgängliga data inte se någon större förändring till följd av pandemin. Här menar Governo och även många intervjupersoner att det framgent är viktigt att följa upp verksamhetsmål och nyckeltal för att bedöma pandemins både kortsiktiga och mer långsiktiga effekter. Exempelvis följs inte elevers kunskapsmål upp förrän efter sommaren, när de flesta betygen är



satta, och det är först då kan man se om det skett några förändringar i kunskapsresultat och antalet elever som lyckats ta sin examen inom tre år.

Det finns en risk att vissa förändringar och effekter inte kommer vara märkbara förrän under 2021. Inte minst finns det en oro för ett ökat tryck på både arbetsmarknadsinsatser och behov av försörjningsstöd. Här behöver verksamheten fortsatt genomföra riskbedömningar och förebyggande alternativa arbetsmarknadsinsatser. Till exempel kan praktik eller arbete inom kommunens egna verksamheter fungera som alternativ till motsvarande insatser i näringslivet.

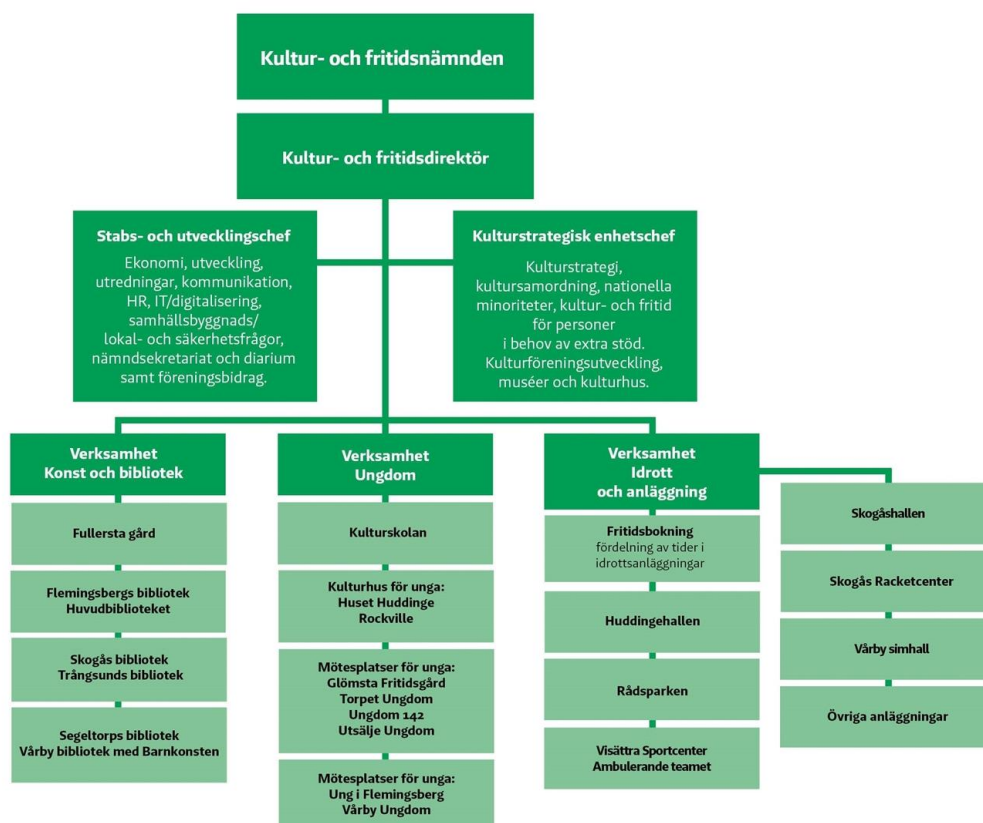
En annan viktig fråga framåt, som även utvärderingarna *Ung under Coronapandemin* och *Sociala utmaningar och problematik* (se kapitel 3) pekat på, är att säkerställa elevers lika förutsättningar att delta i och tillgodogöra sig kunskap genom distansundervisning. En rekommendation framåt är att vid övergång till distansundervisning ha som rutin att skicka ut en fråga till samtliga elever för att snabbt få kännedom om de har rätt förutsättningar att sitta på distans. Utifrån såväl tillgång rätt resurser, som utifrån familjesituationen eller andra behov för att klara av undervisningen.



6. Kultur- och fritidsförvaltningen

6.1. Inledning och krisarbete i kultur- och fritidsförvaltningen

Kultur- och fritidsförvaltningen (KUF) arbetar på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden. Förvaltningen har tre verksamhetsområden: *Idrott och anläggning*, *Ungdom* och *Konst och Bibliotek*. Förutom dessa tre verksamhetsområden finns det även två staber: Stabs- och utvecklingsenheten samt den Kulturstrategiska enheten. KUF har ett brett uppdrag vilket bland annat innefattar att främja ett brett fritids- och kulturliv i kommunen, att förvalta kommunens lokaler och anläggningar för idrotts-, fritids-, ungdoms- och kulturverksamhet och att bedriva biblioteksverksamhet. KUF har bland annat hand om kommunens bibliotek, kulturskolan, öppen barn- och ungdomsverksamhet, bidrag till föreningar och studieförbund, kulturverksamhet, Vårby bibliotek med Barnkonsten, Fullersta Gård, inköp av konst och utdelning av stipendier och priser inom idrott och kultur. Inom förvaltningen arbetar 180 årsarbetskrafter och ett antal timanställda.



Kultur- och fritidsförvaltningens organisation

Förvaltningen införde krisledningsmöten med anledning av pandemin under våren och har sedan fortsatt med möten cirka en gång i veckan. Förvaltningen har också haft



nära och kontinuerlig kontakt med Region Stockholm och övriga kultur- och fritidsförvaltningar i Stockholms län under året.

I intervjuerna framkommer att kommunens inriktning och målbild under pandemin varit vägledande även inom KUF och förvaltningen har följt myndigheternas råd och rekommendationer. I intervjuerna beskrivs vidare hur uppdraget sedan i våras tydligt har varit att stå för normalisering, vilket innebär att majoriteten av verksamheterna har fortsatt varit öppna. Respektive verksamhet har arbetat med att ta fram riskanalyser där de bedömt hur de ska ta sig an normaliseringsuppdraget och samtidigt begränsa smittspridningen.

Även om verksamheterna har hållit öppna i stor utsträckning har en del, på grund av rådande restriktioner, behov begränsa eller stängs sin verksamhet helt eller i perioder. Detta har påverkat ekonomin negativt efter intäkter inte kommit in som vanligt, där 10% av KUFs budget utgörs av intäkter.

6.2. Insatser för att begränsa smittspridning

I syfte att begränsa smittspridningen har de medarbetare som kunnat uppmanats att arbeta hemma. I och med att förvaltningen har haft många av sina verksamheter öppna under året är det dock få som har haft möjlighet till distansarbete. Däremot har många interna möten genomförts digitalt. Vidare har anpassning av lokaler och innehållet i verksamheterna gjorts för att säkerställa att trängsel inte uppstår. Bland annat genom att begränsa antalet besökare så att det är möjligt att hålla avstånd.

"Jag tycker ändå att vi har klarat av vårt uppdrag väldigt bra utifrån de förutsättningar vi har haft. Sen hoppas jag att smittspridningen inte har ökat eftersom vi ändå har haft våra verksamheter öppna under tiden."

I verksamhetsområdet **Ungdom** ingår sex fritidsgårdar, två kulturhus för unga samt Kulturskolan inklusive Öppen Kulturskola. Flera verksamheter ställde om till att bedriva mer aktiviteter utomhus och digitalt. Fritidsgårdarna fortsatte exempelvis att hålla öppet under de ordinarie öppettiderna men bedrev under våren till stor del verksamhet utomhus för att minimera smittspridning. Under hösten återgick man till verksamhet inomhus, dock med anpassningar till restriktioner och med en rekommendation om max åtta besökare samtidigt. Nya rutiner och riktlinjer togs fram för att göra det tydligt för barn och unga vad som gällde. Bland annat tapetserades väggarna i entrén till fritidsgårdarna med information om hygienrutiner som behöver följas.

I verksamhetsområdet **Idrott och anläggning** ingår drift och underhåll av i princip samtliga idrottsanläggningar och idrottshallar i kommunen. Även tidsbokning av dessa anläggningar organiseras inom verksamheten. Personal inom idrott och anläggning har under pandemin haft möjlighet att stötta övriga verksamheter med att minska smittspridningen. I våras var det bland annat brist på desinfektionsmedel i kommunen. Verksamheten beställde då in en stor mängd desinfektionsmedel, fördelade över till sprayflaskor och stöttade sedan med att köra ut detta till andra verksamheter inom KUF och till socialförvaltningen. Medarbetare inom idrott och anläggning har även stöttat



biblioteken med att cirka två gånger i veckan göra hemleveranser av böcker till riskgrupper och att sätta upp plexiglas på biblioteken.

På idrottsanläggningarna har förvaltningen vidtagit flera åtgärder för att minska smittspridningen. Utöver utökad städning har verksamheten även satt begränsningar för hur många som får vistas i lokaler samtidigt, vilket har justerats allteftersom restriktionerna har förändrats. Inomhusträning har enbart varit tillgänglig för barn födda 2005 i mindre grupper och omklädningsrummen har inte varit öppna. Det har även varit en riktlinje att föräldrar och anhöriga inte får komma in i hallarna. Utöver detta har verksamheten inom idrott och anläggning stöttat idrottsföreningarna med att göra riskanalyser, samt att tyda regelverk och beslutade restriktioner. Här framkommer det i intervjuerna att de upplevt viss nonchalans från vissa föreningar som struntat i att göra riskanalyser och följa rådande rekommendationer. Detta menar intervjupersonerna kan bero på en otydlighet huruvida barn smittar eller inte.

Av de **kulturföreningar** som är verksamma i kommunen har flera stängt ned sin verksamhet och andra har övergått till utomhus- eller digital verksamhet. I flera föreningar tillhör också de som driver verksamheten själva en riskgrupp. KUF har försökt stötta utförare att bedriva verksamhet utomhus, exempelvis genom att vara behjälpliga med ansökan om polistillstånd vid arrangemang. Vid ansökan om polistillstånd är en del av processen att beskriva hur arrangörerna arbetar för att säkerställa begränsad smittspridning på plats. Polistillstånden kan även ange hur många värddar det bedöms behövas på plats etcetera varav denna typ av arrangemang upplevts fungera bra då det per automatik sker en bedömning och analys av genomförandet.

"Jag upplever att våra åtgärder har minskat smittspridningen men det har också inneburit att större program ställts in."

I **bibliotek- och konstverksamheten** ingår folkbiblioteken som ska vara tillgängliga för alla. I Huddinge finns sju folkbibliotek, sex fysiska och ett digitalt. Kommunen har haft biblioteken öppna under pandemin, då det har setts som en viktig del av servicen till kommunens invånare. Dock har antalet besökare på plats i bibliotekens lokaler begränsats för att möjliggöra distans. För att minska smittspridningen har flera digitala program erbjudits, exempelvis digitalt språkcafé. Det har även varit möjligt för invånare att på förhand beställa och hämta en bokpåse utomhus, lånetiden har förlängts för ökad flexibilitet, och en del av programverksamheten har bedrivits utomhus. Som beskrivits ovan så fick biblioteken även stöd av idrott och anläggning med plexiglas och hemleverans av böcker till personer i riskgrupp.

I förvaltningen interna *Utvärdering av hanteringen i samband med corona våren 2020 inom konst och bibliotek* framför flera medarbetare att de hade önskat mer begränsade öppettider i biblioteken. Det framkommer också att medarbetare har upplevt det utmanande att hitta arbetssätt för att minska smitta. Här omnämns att det exempelvis



har varit otydligt vad som gäller när det kommer till att hjälpa besökare som använder datorerna, där det har varit svårt att hålla avstånd.²¹

I utvärderingen ovan samt i intervjuerna har det framkommit att verksamheten tydligt påverkats av att det varit olika inriktningar i olika kommuner i länet. När en grannkommun exempelvis valt att stänga ned vissa verksamheter har det i sin tur ökat trycket på Huddinge kommuns verksamheter, vilket biblioteken fått erfara i form av fler besökare. Utifrån ett smittspridningsperspektiv pekar förvaltningen på en problematik med att det ibland bildats folksamlingar utanför biblioteken som en följd av det ökade trycket och det minskade insläppantalet i lokalerna.

6.3. Insatser för att kunna leverera uppdraget

Den 18 december 2020 kom nya rekommendationer på nationell nivå där kommuner och regioner rekommenderades att omedelbart stänga all verksamhet som allmänheten har tillträde till och som inte är nödvändig, till exempel idrottsanläggningar, badhus och muséer. Då förändrades förutsättningarna för förvaltningen drastiskt. Stockholms läns kommuner beslutade gemensamt att stänga kultur- och fritidsverksamheter under återstående delen av året (och fram till 24 januari 2021). Innan dessa rekommendationer kom beskriver samtliga intervjupersoner hur förvaltningen under pandemin arbetat för att fortsätta ha öppet och leverera uppdraget med normalisering som ledord.

Utifrån olika delar av förvaltningens verksamhetsområden beskrivs hur barn och unga inte kunnat mötas i samma omfattning som tidigare år. I den mötesplatsenkät som Ungdomsverksamheten genomförde svarade 55% av de över 200 svarande att pandemin påverkat att ungdomarna mer sällan besökt mötesplatserna. I verksamhetsberättelsen framgår också att antalet besök till kulturhus minskat från 10 637 2019 till 5 307 under 2020.²² För att begränsa smittan har det varit nödvändigt då det krävts restriktioner med begränsat antal besökare.

Huddinge kommun har även en kulturgaranti som garanterar alla barn i kommunens grundskolor minst en kulturupplevelse eller eget skapande per årskurs. Då många kulturföreningars gig inte kunnat genomföras för att minska smittspridningen har det påverkat i vilken omfattning barn och unga tagit del av kulturupplevelser. När föreställningar ställts in har det dock kunnat genomföras exempelvis workshops i klasser som ett alternativ. I verksamhetsberättelsen framgår att 50% färre barn och unga tagit del av kulturgarantin under våren och att totalt 53% av eleverna tagit del av kulturerbjudanden under 2020.²³

Under 2020 var cirka 2300 barn inskrivna på **Kulturskolan** i kommunen. Från mars 2020 övergick Kulturskolan till att erbjuda elever möjlighet till digital undervisning. Reguljär verksamhet har också bedrivits under delar av året men med restriktioner och under

²¹ Utvärdering av hanteringen i samband med corona våren 2020

²² Verksamhetsberättelse 2020, Kultur- och fritidsnämnden

²³ Ibid



hösten styrdes verksamheten om till att huvudsakligen bedrivas digitalt. Här skickade Kulturskolan ut en elevenkät under våren 2020 där 119 svarade. I enkäten ställdes bland annat frågan 'Är du nöjd med anpassningarna som Kulturskolan har genomfört under Corona-pandemin?' där 77% svarade ja, 15% vet inte och 8% nej.²⁴

För kommunens utåtriktade publika kulturverksamheter har pandemin och de nationella beslut som fattats kring att begränsa antalet personer på offentliga tillställningar haft stor påverkan på **kulturföreningarna** i kommunen där planerad verksamhet fått ställas in eller skjutas fram. Kulturutbudet i Huddinge har därav varit begränsat under året utifrån de förutsättningar som har rått. I praktiken innebär det att inga av de större evenemang som brukar arrangeras kunde genomföras. I stället har nya lösningar fått tas fram. Några föreningar har kunnat övergå till att erbjuda digitala alternativ, exempelvis konserter, kurser eller utställningar.

Även vissa utomhusarrangemang har ägt rum. I samarbete med Teater Sláva anordnades bland annat 15 utomhuskonserter för kommunens äldreboenden och LSS-boenden i syfte att bidra till bland annat ökat välbefinnande och social samvaro hos grupper som till stor del varit isolerade under pandemin.

"Vi har givet de förändrade förutsättningarna gjort ett bra jobb. Försökt vrida och vända för att möta vår publik. Klart det är skillnad från ett normalår men vi har ställt om relativt snabbt, mycket tack vare att föreningslivet kunnat ställa om digitalt."

Med anledning av den rådande situationen skickades en enkät ut till alla kulturföreningar med frågor om hur deras kulturverksamheten har påverkats. Av de tolv svarande har i stort sett alla kulturföreningar ställt in och/eller skjutit fram sin planerade verksamhet och flera föreningar har publik och medlemmar som är i riskgrupp.

Förvaltningen har försökt ställa om och arbetat på nya sätt för att möta barn och unga. Inom verksamhet **Ungdom** blåste man liv i *UngHuddinge*, en digital fritidsgård som vid årsskiftet 2020/2021 hade 1288 följare. I den digitala fritidsgården har det erbjudits en rad olika aktiviteter, allt från yoga till e-sport, live-sända konserter och talangjakter. Den tidigare nämnda mötesplatsenkäten inom Ungdomsverksamheten visade också att ca 65% av de svarande kände till UngHuddinge på Instagram och/eller Youtube. Externa medel har beviljats för att vidareutveckla plattformen och förvaltningen ska ta fram en metodhandbok som stöd för spridning till andra kommuner som önskar etablera något liknande.

I och med smittläget under 2020 var det fler invånare som stannade hemma i Huddinge under sommarlovet. Därav initierades även en ny satsning, mobila fritidsledare, som var direkt kopplade till Operativt samverkansgrupp, som består av samverkan mellan polis, rättningstjänst och kommunen. Denna satsning finansierades av Socialnämnden och innebär att mobila fritidsledare var ute 16:00-24:00 alla dagar i veckan och mötte cirka 4000 ungdomar under denna period.

²⁴ Elevenkät Kulturskolan Huddinge 2020



"Vi har ställt om och inte ställt in. Dock har vi inte kunnat möta lika många ungdomar som vi brukar. Men vissa nya aktiviteter som mobila fritidsledare har gett fina resultat."

Att fler var hemma under sommarperioden märktes också på Rådsparkens verksamhet. Rådsparken är en plats där barn, unga och vuxna kan motionera och umgås. Det finns även ett stall och djurhus som är en central del av verksamheten. Parken utökade sina öppettider och höll caféet öppet till slutet av december för att möjliggöra fler besök från invånarna. Besökarna i Rådsparken ökade med 17% 2020 i jämförelse med 2019.²⁵

Sommartorgen var en annan ny förvaltningsgemensam satsning som genomfördes under 2020 där bibliotek, fritidsgårdar, Kultopia och idrott kraftsamlade. Tre torg anordnades i Skogås, Vårby och Flemingsberg som blev en del av förvaltningens sommarsatsning för att erbjuda aktiviteter till kommunens barn och unga. Totalt var Sommartorgen i gång under 135 dagar och hade totalt 5372 besökare.

Inom **idrott och anläggning** har förvaltningen arbetat för att det ska finnas möjlighet till fysisk aktivitet utan att bidra till ökad smittspridning. Här har verksamheten exempelvis låtit fotbollsplaner och löparbanor vara upptända, genomfört gymnastik utomhus i mindre grupper, byggt en street-basketarena och boulebana utomhus, samt konstgräsytor för egen träning. Utöver att idrott och anläggning stöttat andra verksamheter så beskrivs även hur de tagit tillfället i akt att utföra mer underhållsarbete.

För att få insikt i hur idrottsföreningar i stockholmsdistriktet påverkats av pandemin genomförde Sweco på uppdrag av Riksidrottsförbundet en undersökning där drygt 50% av Huddinges föreningar deltog. Undersökningen som genomfördes i juni 2020 visar att resultaten skiljer sig åt mellan kommunerna och även mellan olika idrotter. Det var bland annat stora skillnader huruvida föreningarna bedömde att deras överlevnad var i riskzonen. I Huddinge kommun angav 2% av de svarande att de var i riskzonen och 70% angav att de påverkats ekonomiskt (i Stockholmsdistriktet som helhet bedömde cirka 10% att föreningens överlevnad är i riskzon och 64% svarade att de påverkats ekonomiskt).²⁶

Biblioteken har haft sin verksamhet öppen under året, men med något färre besökare än innan pandemin, där antalet besök per år/invånare har sjunkit från 2,9 till 2,3.²⁷ (denna minskning kan också till viss del kopplas till nedläggningen av Trångsunds bibliotek). Då biblioteken var öppna när vissa andra delar i samhället stängde beskriver intervjupersonerna hur människor, framför allt resurssvaga, kunde komma till biblioteken och söka sammanhang, eller för att få stöd med olika frågor och myndighetskontakter. Ett exempel var när Huddinge kommuns servicecenter begränsade sin verksamhet då de endast tog emot förbokade besök i centrala Huddinge. Denna åtgärd påverkade belastningen på biblioteken och typen av frågor som invånare haft behov av stöd med, vilket resulterat i ansvar för uppgifter som vanligtvis inte tillhör vardagen eller

²⁵ 2020 67 855 besökare, 2019 58 170 besökare

²⁶ Sweco, 2020, Undersökningsrapport- Hur har idrottsföreningar påverkats av coronakrisen?

²⁷ Verksamhetsberättelse 2020, Kultur- och fritidsnämnden



uppdraget för bibliotekspersonalen. Intervjupersonerna beskriver också hur avsaknad av tillgång till datorer, internet och brist på digital kompetens bland invånarna ökat behovet av att söka sig till bibliotekens lokaler när samhället stället om till mer digitala tjänster.

**"Är främst resursstarka grupperna som använder de digitala tjänsterna.
Hur säkerställer vi i kommunen att vi når alla invånare?"**

Under 2020 har antalet lånade böcker per invånare ökat från 2,8 under 2019 till 2,9 böcker per invånare. Även antalet lån av e-böcker ökade från 0,2 per invånare under 2019 till 0,25 per invånare 2020. Tidigare begränsningar i antalet lån av e-böcker per individ togs bort för att minska behovet av fysiska besök. För att begränsa antalet människor i lokalen och begränsa smittspridningen har även aktivitetstillfällena på biblioteken varit begränsade från 1 164 aktiviteter 2019 till 578 aktiviteter under 2020.²⁸

Som beskrivits i tidigare avsnitt utvecklades flera nya typer av bibliotekstjänster under denna period för att öka förmågan att leverera uppdraget och möta invånarna givet de förändrade förutsättningarna. Exempelvis avhämtning och hemkörning av böcker, utökad lånetid och utökat digitalt utbud. Utkörning av bokpåsar för att skydda riskgrupper beskrivs som ett tidskrävande arbetssätt men där man ändå lyckats nå cirka 200 personer i månaden. Innan pandemin fanns tjänsten 'Boken kommer' där det krävdes en behovsprövning om individen kunde ta sig själva till biblioteken. Nu har dessa kontrollfrågor inte ställts i syfte att förenkla användandet av tjänsten.

6.4. Lärdomar

Liksom i många andra förvaltningar lyfter intervjupersonerna att digitaliseringen har fått sig en skjuts genom de insatser man vidtagit för att minska smittspridningen. De framhåller även verksamheternas agila förmåga. Både chefer och medarbetare har varit väldigt flexibla och kreativa, vilket är något som man hoppas kommer att kvarstå även när pandemin är över.

"Nu tänker vi redan 'vad ska vi göra om ordinarie plan inte funkar'?"

När det kommer till kulturutbudet har man tagit lärdom av nuvarande pandemi genom att framöver skapa mer flexibla kontrakt med kulturföreningar. För att fortsättningsvis kunna säkerställa att kulturaktiviteter kan genomföras i hög utsträckning kommer avtal inte tecknas med aktörer som enbart erbjuder inomhusaktiviteter. Aktörerna och förvaltningen ska i förväg även komma överens om en plan b om inte den ursprungliga planen kan genomföras. Utöver detta kommer Kulturstrategiska enheten under 2021 att arbeta med kvartalsvisa avstämningar med de leverantörer som de har samverkansavtal med i syfte att kunna göra justeringar utefter rådande förutsättningar.

Många som intervjuats menar dock att det har varit en utmaning att jobba utifrån en inriktning om normalisering i en tid som är allt annat än normal. Här har flera Intervju-personer lyft att det hade varit bra med en kommungemensam inriktning, framför allt

²⁸ Verksamhetsberättelse 2020, Kultur- och fritidsnämnden



gällande barn och unga, eftersom det skapat förvirring när förvaltningarna gjort på så olika sätt. Som exempel nämns när kultur och fritidsförvaltningen har lokaler i, eller i anslutning till, skolor och riktlinjerna i skolan och inom kultur och fritidsförvaltningen skiljer sig åt.

"Normalisering har varit en utmaning. Hur ska vi kunna anamma normaliseringen samtidigt som vi ska begränsa smittspridningen hos både invånare och vår egen personalgrupp?"

Vidare pekar intervjupersonerna på att det är viktigt att tänka på helhet och beroenden - om en verksamhet stänger så kan andra verksamheter påverkas av det. Framöver behöver kommunens förvaltningar och verksamheter göra konsekvensbedömningar med en helhetssyn för att bedöma hur en nedstängning eller digital omställning påverkar andra verksamheter inom kommunen.

Likaså menar intervjupersonerna att det är viktigt att bedöma hur det påverkar olika kommuninvånares förutsättningar att få stöd eller kunna delta i kommunens digitala aktiviteter. Samtidigt som digitala alternativ i vissa sammanhang möjliggör deltagande för en större målgrupp (exempelvis adventskonserter och barnteaterföreställningar under jullovet) lyfter intervjupersoner att det är viktigt att framöver ha med sig ett jämlikhetsperspektiv när verksamheterna ställer om för att säkerställa att de når alla målgrupper.

"Mycket som övergått till digital hjälp där medborgarna inte kan få det individuella stödet på samma sätt längre. Kraven har höjts på individen under pandemin och det är många som inte klarat det samtidigt som ingen kan hjälpa dem för verksamheterna har stängt eller för att verksamhet saknas."

En lärdom inom idrott och anläggning är att i fortsättningen våga fatta tydligare och kanske hårdare beslut tidigare. Här pekar intervjupersonerna på att de borde ha satt striktare restriktioner gällande antal deltagande i idrottsverksamheter ännu tidigare i syfte att minska smittspridning. Likaså borde de ha varit hårdare mot idrottsföreningar som misskötte sig och inte följde restriktionerna. Exempelvis genom att föreningarna inte hade kunnat boka idrottsanläggningar om de inte genomfört en riskanalys först.

En annan lärdom är vad som fungerar och inte fungerar så bra när det kommer till omplacering av personal mellan verksamheterna. Avgränsade uppgifter som går snabbt att sätta sig in i och som inte kräver längre introduktion eller stöttning från personalen i den mottagande verksamheten har fungerat bäst. Bland annat lyfts idrott och anläggnings stöd med hemleverans av böcker fram som ett gott exempel.

6.5. Governos reflektioner

Verksamheterna inom KUF har stått för normalisering och visat på en betydande omställningsförmåga och vilja att anpassa sig för att fortsatt leverera sina uppdrag och samtidigt minska smittspridningen. Användandet av digitala tjänster har ökat och vidareutvecklats och flera verksamheter har ställt om till utomhusaktiviteter för att minska smittspridningen.



Governos bild är att verksamheterna har vidtagit flera relevanta åtgärder för att anpassa verksamheterna utifrån rådande läge och restriktioner, men att det ändå funnits en del begränsningar i förvaltningens möjligheter att begränsa smittspridningen då många verksamheter har hållit öppet. Eftersom verksamheterna har varit öppna har både medarbetare och besökare också använt kollektivtrafiken för att ta sig till och från verksamheten, vilket skapat en ökad risk för smittspridning i samhället. Det fanns även inledningsvis en utmaning med att säkerställa att alla idrottsverksamheter som nyttjar förvaltningens lokaler följer rådande rekommendationer. Samtidigt har KUF stöttat socialförvaltningen med smittbegränsande insatser i form av handsprit som initialt var en bristvara på äldreboenden. På så sätt har de också bidragit till att minska smittan där det var som allra viktigast.

Avseende förvaltningens förmåga att leverera sitt uppdrag givet rådande förutsättningar är Governos bedömning att KUF lyckats göra det trots att vissa verksamheter har stängt eller att vissa planerade aktiviteter behövt skjutas upp. Exempelvis har kulturerbjudande till barn och unga påverkats i hög grad och färre har haft möjlighet att ta del av kulturupplevelser under året. Det har inte heller varit möjligt att ställa om all planerad kulturverksamhet. Även rådande restriktioner med begränsningar eller nedstängningar av kultur- och idrottsverksamheter är beslut som legat utanför förvaltningens kontroll. Exempelvis beslut om besöksantal på kulturföreställningar eller inställd idrottsverksamhet för ungdomar och vuxna. Dessa restriktioner har gjort det väldigt svårt för verksamheterna att kunna leverera sitt uppdrag och nå lika många invånare som vanligt givet de rådande förutsättningarna.

I de fall det har varit möjligt att på nya sätt utöva sin verksamhet har det gjorts genom digitala aktiviteter och utomhusaktiviteter. Verksamheterna har även utvecklat nya sätt att utföra sitt uppdrag. Bland annat genom hemleverans av bokpåsar och mobila fritidsledare för att fortsatt erbjuda kommuninvånarna de tjänster som förvaltningen har i uppdrag att göra. Vidare har biblioteksverksamheten inom KUF informellt fått ett utökat uppdrag eftersom de mer eller mindre tvingats möta besökare med ett behov av en annan typ av service än vad som ingår i bibliotekens ansvarsområde. Biblioteken har således även erbjudit mer stöd- och serviceinriktad verksamhet för invånare när andra verksamheter stängt eller gått över helt digitalt.

Den kulturstrategiska verksamheten har i sin planering framåt även gjort justeringar från tidigare år för att minska risken för inställda evenemang. Framgent är det dock viktigt att säkerställa att alla målgrupper har rätt förutsättningar att delta i förvaltningens verksamheter, exempelvis vid digitala evenemang. Här kan det finnas en risk för ett bortfall av grupper som inte har samma digitala kompetens och redan befinner sig i ett digitalt utanförskap.

Sammanfattningsvis är Governos bild att KUF har förmått att leverera stora delar av sitt uppdrag givet rådande förutsättningar men att det har funnits en målkonflikt i förvaltningens inriktning om normalisering och möjligheterna att samtidigt minska smittspridningen. Att verksamheterna har hållit öppet har fört med sig vissa begränsningar i verksamheternas förutsättningar att både leverera sitt uppdrag som vanligt och att begränsa smittspridningen. Även om åtgärder vidtagits, såsom



begränsat antal besökare, plexiglas och städrutiner så har det skapat situationer där det uppstått en konflikt för medarbetare mellan att kunna erbjuda sina tjänster och samtidigt inte riskera att smitta sprids.

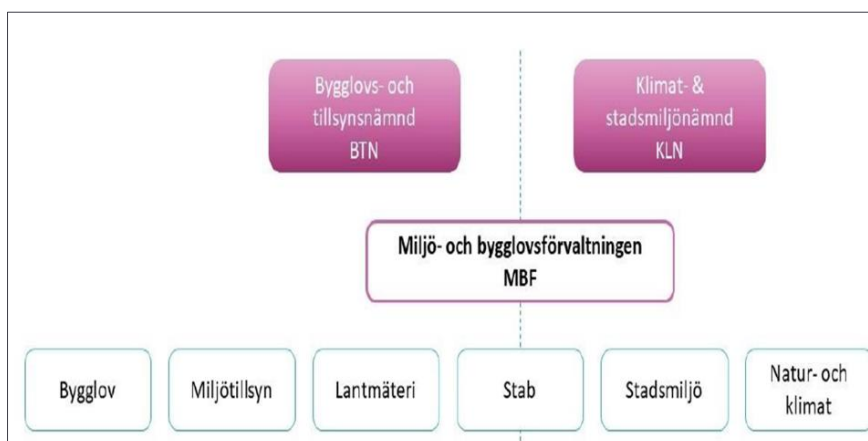
Governos bild är dock att förvaltningen gjort vad de har kunnat. Alternativet hade varit, som vissa andra kommuner gjort, att helt stänga vissa verksamheter för att begränsa smittspridningen men då hade konsekvensen i stället blivit att de inte kunnat leverera sitt uppdrag i samma utsträckning. Utifrån nämnd målkonflikt är det dock viktigt att inom kommunen och förvaltningen tydliggöra vilken verksamhet som anses vara samhällsviktig och utifrån det göra en bedömning av huruvida verksamheten ska vara öppen fysiskt eller inte.



7. Miljö- och bygglovsförvaltningen

7.1. Inledning och krisarbete i miljö- och bygglovsförvaltningen

Miljö- och bygglovsförvaltningen (MBF) arbetar på uppdrag av två nämnder: bygglovs- och tillsynsnämnden (BTN) och klimat- och stadsmiljönämnden (KLN). Den del av förvaltningen som arbetar på uppdrag av BTN rör primärt myndighetsutövning där till exempel bygglovsavdelningen ansvarar för myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen och miljötillsynsavdelningen ansvarar för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och tillhörande lagstiftning. Miljötillsynsavdelningen har också bland annat ansvar för livsmedelstillsyn och tillsyn och tillstånd enligt spel- och alkohollagen.



Miljö- och bygglovsförvaltningens organisation

Den del av MBF som arbetar på uppdrag av KLN ansvarar för drift och underhåll av kommunens gator, vägar, broar, belysning, torg, parkeringar, parker, lekplatser, gång- och cykelvägar och övrig allmän platsmark med tillhörande tekniska anordningar samt klimat- och miljöfrågor och skötsel av naturreservaten i kommunen.

Miljö- och bygglovsförvaltningen tillhör de mindre förvaltningarna i Huddinge och har cirka 180 medarbetare.

Precis som andra delar av den kommunala verksamheten har MBF påverkats av pandemin och vi beskriver detta mer utförligt i följande avsnitt. Vi kan dock redan här konstatera att pandemins påverkan på förvaltningens verksamhet varit relativt begränsad i förhållande till andra verksamhetsområden i kommunen. Av den anledningen aktiverades inte heller MBFs krisledning. Lägesbilderna som skickas till den centrala krisstaben har sammanställts genom att förvaltningschefen hämtat in underlag från avdelningarna och därefter fått fram en samlad bild för MBF. I princip har bedömningen visat på grönt under hela perioden.



7.2. Insatser för att begränsa smittspridning

I MBFs verksamhet har en rad åtgärder vidtagits för att minska smittspridningen i den egna verksamheten och i samhället. För att minska smittspridningen i den **egna verksamheten** har man, precis som många andra verksamheter i kommunen, ställt om för att i högre grad arbeta på distans där det har varit möjligt och lämpligt. Här har flera verksamheter redan tidigare drivit en utveckling för att nyttja digitaliseringens möjligheter, bland annat hade man inom miljötillsyn under flera år drivit frågor kring digitalisering. Även bygglovsavdelningen framhåller att omställningen till att arbeta på distans har gått mycket snabbt.

Pandemin har inneburit att många kommunmedborgare som vanligtvis rör sig och reser utanför kommunen nu har stannat mer hemmavid. Det här har inneburit att exempelvis parker, lekparker, naturreservat, stränder och badplatser har fått fler besökare än vad som brukar vara fallet. Givetvis finns det positiva perspektiv i att fler har upptäckt de möjligheter som finns i den egna kommunen men det innebär samtidigt en ökad belastning.

"De var i april sju gånger så många besökare i ett av våra naturreservat i jämförelse med samma tidpunkt ett normalår. Det säger något om folks förändrade beteenden. Det säger även något om den ökade belastningen på förvaltningen."

På stadsmiljöavdelningen ansvarar parkenheten för drift och förvaltning av **parker och badplatser**. Här märkte man redan tidigt att fler började röra sig och vistas ute vilket föranledde diskussioner kring hur man skulle kunna möta detta givet de resurser verksamheten har. Hur skulle man kunna prioritera och omprioritera i verksamheten?

För att begränsa smittspridningen har man vidtagit åtgärder där särskild fokus legat på renhållning. Man har ökat frekvensen vad gäller exempelvis tömning av papperskorgar och städning av toaletter. Stora insatser gjordes också för att informera om vikten av att hålla avstånd. Det här var inte minst viktigt under våren och sommaren då det var ett stort tryck på kommunens badplatser. I vissa fall anlätades också väktare för att stötta i arbetet.

Åtgärder för att begränsa smittspridningen bland den egna personalen gjordes också, dels genom att se till att de som kan jobbar hemifrån, dels genom att göra anpassningar i lokalerna för de medarbetare som är ute i fält och inte kan jobba hemma. Som exempel informerade man om vikten av att hålla avstånd och gjorde också anpassningar genom att skaffa fler arbetsbodar så att det skulle kunna gå att hålla avstånd vid raster, möten osv.

En annan del av verksamheten inom MBF som har påverkats under pandemin är **miljötillsyn**. Många av medarbetarna är vanligtvis ute i fält som en del av sitt uppdrag, något som varit utmanande under pandemin. Samtidigt är delar av uppdraget reglerat i lag och det finns därför mycket begränsade möjligheter att avstå från att genomföra det. Således har det krävts anpassningar.



Vidare har man ställt om vissa delar av inspektionsverksamheten för att minska smittspridningen, bland annat har man inte genomfört livsmedelskontroller på äldreboenden. Vidare gör man i vanliga fall många oanmälda besök – det handlar ju om att kontrollera om verksamheter i vardagen uppfyller de krav som gäller. För att inte inspektionerna ska bidra till smittspridning har man nu i stället ställt om och genomfört fler anmälda besök. På så sätt kan man säkerställa att både den egna personalen och personalen vid de verksamheter som ska inspekteras är friska. Man har också utvecklat så kallad "skrivbordstillsyn" där tillsynen baseras på den egenkontroll som verksamheterna har dokumenterat. På så sätt sker inga besök i verksamheterna och eventuell smittspridning kan undvikas. På sikt kommer man ändå givetvis att behöva göra platsbesök – men i den mer intensiva pandemifasen har detta varit anpassningar som bedömts viktiga för att minska smittspridning.

För att ge stöd till medarbetarna på miljötillsynsavdelningen valde man tidigt att ta fram en intern rutin. I OneNote som man använder internt, la man upp en "coronasida" redan i mars 2020. På denna sida har man löpande uppdaterat med information om rutiner, beslut och annat som medarbetarna kan behöva ha tillgång till. Det har exempelvis funnits information kring hur man ska hantera beslut och tillsyn, information från relevanta myndigheter, förhållningsregler (till exempel kring resor och distansarbete), vad som gäller kring skyddsutrustning mm. Ett exempel på utmaning man haft när man ställer om är när medarbetarna – som arbetar på distans – behöver ta sig till kontoret när de ska hämta en bil för att åka ut på inspektion. Det här innebär givetvis en risk för smittspridning men är svår att hitta alternativa lösningar på.

7.3. Insatser för att kunna leverera uppdraget

Hur har förvaltningen då förmått att leverera på det uppdrag man har givet dessa förändrade förutsättningar? Har man nått de mål man satte upp inför 2020 eller har man tvingats skjuta på vissa delar till kommande år?

Inom **parkverksamheten** handlade de förändrade förutsättningarna i stor utsträckning om det ökade besöksstrycket – det är fler människor som rör och rörde sig i de offentliga miljöerna, inte minst parker och badplatser. I verksamhetsberättelsen för 2020 konstateras att besökarantalet på badplatser, i parker och i naturreservat ökat med flera 100% under året.²⁹ Som nämndes i avsnittet ovan gjordes en hel del insatser med fokus på renhållning och information. Detta genomfördes i stor utsträckning genom att öka budgetramen snarare än att omfördela från annan verksamhet. Pandemin har enligt klimat- och stadsmiljönämndens verksamhetsberättelse inneburit ökade kostnader på 1,9 mnkr för utökning av renhållning, kontrolltyck av badplatser, vattenprovtagning och fler toaletter.³⁰

En svårighet med att bedöma förmågan att leverera uppdraget i parkverksamheten är att man är inne i ett förändringsarbete där man ser över organisationen, bland annat för att hantera tidigare budgetunderskott. Det finns alltså redan tidigare en del

²⁹ Verksamhetsberättelse 2020 klimat och stadsmiljönämnden, sid 32

³⁰ Ibid sid 32



områden som har varit eftersatta, exempelvis trädklippning och sly- och ogrärensning, men som inte kan härröras till pandemins utmaningar. Med denna reservation är ändå bilden att parkverksamheten på ett framgångsrikt sätt lyckades ställa om.

För **miljötillsyn** tillkom ett uppdrag under 2020, trängseltillsynen. Trängseltillsynen är ett uppdrag som ges kommunen i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och där Huddinge kommun fick ett statligt bidrag på 0,7 mnkr för att hantera tillsynen. Under 2020 genomfördes cirka 400 inspektioner för att säkerställa att lagen efterlevs och att man håller avstånd osv på restaurangerna i kommunen. Inspektionerna har inte föranlett några stängningar.

Trots detta tillkommande uppdrag är bilden att man har förmått att leverera och till och med inom vissa områden, förbättrat resultatet i förhållande till tidigare år. Ett exempel på område med stärkt resultat är hälsoskydd där andelen genomförda tillsyns- och kontrollbesök för hälsoskydd ökat från 70% till 98%. När det gäller livsmedelskontroll har man inte fullt ut levererat uppdraget, utfallet har minskat från 100% till 90% av planerad verksamhet. Detta är en direkt följd av det nya trängseltillsynsuppdraget som nämndes ovan. Vidare har man inte kunnat genomföra alla inspektioner, till exempel fattades ett beslut om att inte genomföra tillsyn på äldreboenden. Detta innebär att det finns en skuld på ca 250 kontroller som förs över till kommande år. Sammantaget kan vi dock konstatera att den beslutade tillsyns- och kontrollplan för 2020 är i hög grad uppfylld vilket är ett resultat av att man har ställt om och anpassat verksamheten, till exempel genom skrivbordstillsyn. Tillsyn på köldmediehantering har under året också kommit i fas efter flera års eftersläp. Detta syns också på intäktsidan där intäkterna på området gått från cirka 500 tkr 2019 till drygt 1,5 mkr 2020.³¹

Bygglovsverksamheten har påverkats under pandemin. Inför 2020 gjorde förvaltningen bedömningen att konjunkturen skulle försvagas vilket skulle innebära färre bygglovsärenden. Trots oro i samhällsekonomin kom dock denna nedgång av sig under 2020. I stället har man sett en ökad volym – under 2019 inkom 1 300 bygglovsärenden, under 2020 var siffran 1 598. Dock skiljer sig karaktären på dessa lovärenden något. Det man sett under 2020 är en ökning av primärt mindre lovärenden vilket sannolikt är en följd av att fler kommuninvånare är hemma mer och då tar sig an mindre ny- och ombyggnationer.

"Vi har fått fler bygglovsansökningar. Trodde det skulle gå ner när folk antogs ha mindre pengar men det blev tvärt om. Folk var hemma och kom på att man ville bygga."

Även tillsynsärendena för bygglovsverksamheten har ökat i volym, det kan till exempel handla om olovligt byggande. Här har dock tillsynsarbetet försvårats under pandemin genom att möjligheten att besöka tillsynsobjekt begränsats av bland annat rese-restriktioner. Det här har inneburit att intäkter från sanktionsavgifter minskat under året.

Bygglovsavdelningen har dock klarat av att möta dessa ökade volymer utan att tillföra nya resurser. De förklaringar som lyfts fram är att man varit snabba på att ställa om till

³¹ Verksamhetsberättelse bygglovs- och tillsynsnämnden sid 8



distansarbete och att man kunnat öka effektiviteten. Exempelvis upplever vissa medarbetare att man kan arbeta mer fokuserat på hemmakontoret men också att lovärendena har varit mindre komplexa.

7.4. Lärdomar

Precis som i flera andra förvaltningar har MBF snabbt ställt om arbetssätt för att anpassa verksamheten till nya, och föränderliga, förhållanden. Här har digitalisering varit en viktig faktor där inlärningskurvan varit brant även om vissa verksamheter redan hade utvecklat en del digitala arbetssätt sedan tidigare. En del av den utvecklingen hade skett i samband med att förvaltningen redan tidigare hade gått över till aktivitetsbaserat kontor. De medarbetare som har haft möjlighet, har ställt om till att arbeta från hemmet där många vittnar om positiva effekter som minskad stress, ökat fokus och effektivitet, till exempel i de digitala mötena när man inte behöver förflytta sig. Det har funnits en hög grad av tillit och tilltro till personalen och uppföljningen av 2020 visar att man i stor utsträckning har nått de satta målen. Även de politiska nämnderna har ställt om och arbetar digitalt – även här med branta inlärningskurvor och snabb omställning.

Intervjupersonerna pekar på att man även framöver lär fortsätta att arbeta på distans i viss utsträckning och att man sannolikt inte kommer tillbaka till femdagarsveckorna på kontoret. Samtidigt är det viktigt att vara uppmärksam på att alla inte tycker att hemarbete är lika positivt och kanske inte trivs lika bra. Detta är något som chefer behöver arbeta med framåt, både under återstoden av denna mer akuta kris men också när vi åter är i ett mer "normalt" läge, för att följa upp arbete och välmående.

En annan lärdom som framkommer i intervjuerna rör samarbete och samverkan inom kommunen. Här understryks vikten av att involvera olika verksamheter samt behovet av att göra konsekvensanalyser – vilka konsekvenser får ett beslut i en viss verksamhet för andra verksamheter? Det är ofta lätt att vara kvar i ett stuprörstänk och fokusera på det egna ansvarsområdet. Här finns det utrymme att utveckla arbetssätt framåt för att tydliggöra hur samarbete ska gå till över förvaltningsgränser.

7.5. Governos reflektioner

MBF är en av de förvaltningar som i förhållande till vissa andra verksamheter inte varit lika påverkade av pandemin. När man tittar närmare på verksamheten ser vi dock att det ändå har skett en hel del förändringar och anpassningar i syfte att både begränsa smittspridningen och att kunna leverera uppdraget. Här har inte minst digitalisering varit en viktig möjliggörare men också till exempel anpassningar av arbetssätt för de medarbetare som inte har haft möjlighet att göra sitt jobb på distans har varit viktiga. Insatser har gjorts för att stärka renhållning som ett led i att minska smittspridningen när kommunens parker och stränder blev allt mer välbesökta under året, en prioritering som syns som en ökad kostnadspost i verksamhetsberättelsen.

Vi kan konstatera att förvaltningen i hög grad har nått uppsatta mål, har genomfört insatser för att begränsa smittspridningen och vi har inte kunnat identifiera att verksamheterna i någon betydande utsträckning har slutat leverera eller skjutit upp



någon del av verksamheten. Sammantaget är Governos bild alltså att MBF haft en god förmåga att både ställa om för att leverera uppdraget och att bidra till att begränsa smittspridningen.

Vi ser två frågor som kan vara särskilt viktiga att beakta framåt. Den ena handlar om kreativitet och utveckling. Vi har sett flera exempel på ökad produktivitet och effektivitet vilket är mycket positivt. Här är det viktigt att analysera faktorerna bakom denna utveckling. Men vi menar att det är viktigt att inte glömma bort mer långsiktiga förutsättningar för utveckling och kreativa processer. Här vet vi att reflektion och lärande är viktiga komponenter för att kunna tänka nytt och se verksamheten ur nya perspektiv. Hur kan denna typ av strukturer och processer utvecklas? Den andra handlar om kompetensförsörjning. Personalomsättningen har (liksom i många förvaltningar) varit låg under pandemiåret. När pandemin klingar av och ett nytt "normalläge" inträder torde det bli viktigt att vara väl förberedd så att merbetare och chefer är motiverade att fortsätta att utveckla Huddinge kommuns miljö- och bygglovsförvaltning.

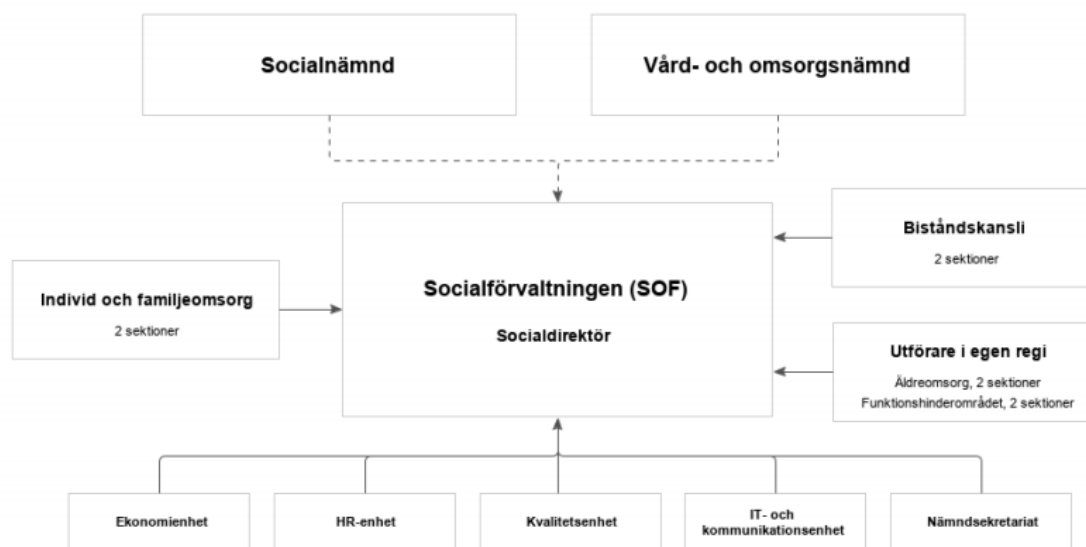


8. Socialförvaltningen

8.1. Inledning och krisarbete i socialförvaltningen

Socialförvaltningen (SOF) arbetar på uppdrag av två nämnder: socialnämnden som har ansvar för kommunens individ- och familjeomsorg och vård- och omsorgsnämnden vars verksamheter riktar sig till personer med fysiska, psykiska och intellektuella funktionsnedsättningar. Bägge nämnder ansvarar för hela processen från förebyggande och uppsökande arbete, utredningar av behov, beslut, utförande, uppföljning och utveckling av insatser.

SOF är indelad i tre verksamhetsområden, där *Individ och familjeomsorg* (IFO) ligger under socialnämndens ansvarsområde medan *Biståndskansli* och *Utförare i egen regi* ligger under vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde. Därtill finns fyra centrala stödfunktioner, och ett nämndsekretariat, vilka arbetar åt båda nämnderna (se bild nedan). Inom socialförvaltningen arbetar cirka 1 800 medarbetare och förvaltningen har cirka 95 chefer.



Socialförvaltningens organisation. Förvaltningen genomförde en organisationsförändring vid årsskiftet 2020/21. Organisationsschemat ovan avser 2020 vilket är den period som studeras i denna utvärdering.

SOFs krisledningsarbete har under pandemin organiserats dels i en krisledningsgrupp på förvaltningsnivå, dels genom att verksamheterna *Egen regi*, *Individ och familjeomsorg* och *Biståndskansliet* även haft krisledning på verksamhetsnivå. Förvaltningens krisledning hade i inledningen av pandemin möten varje morgon. I takt med att behovet minskade glesades frekvensen ut. Krisledningen har bestått av verksamhetscheferna och stabscheferna, under ledning av förvaltningschefen. Även förvaltningens två medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) har ingått i krisledningen under hösten.



I IFO hade krisledningen möte varje vecka under våren medan frågor och status utifrån pandemin senare övergick till att vara en del av dagordningen på ledningsgruppens ordinarie möten. Krisledningen inom Egen regi hade de första två-tre månaderna möten två gånger om dagen för att även här successivt glesa ut utifrån förändrade behov till cirka en-två gånger i veckan.

Flera av intervjupersonerna beskriver att förvaltningen har utgått från kommunens övergripande inriktning och målbild i arbetet där det varit tydligt att det främsta fokuset har varit att upprätthålla verksamheterna och minska smittspridningen.

"Målbilden har successivt blivit tydligare under tidens gång. I början av pandemin rådde förvirring och chock och därför var det svårt att ta till sig och förstå, men senare har målbilden varit ett stöd."

För att sprida information till chefer och medarbetare inom förvaltningen har intranätet Insidan använts där en specifik Coronagrupp startades. Förvaltningen har även skickat ut chefsbrev varje vecka med samlad information i syfte att underlätta informationsflödet för cheferna.

Region Stockholm började tidigt under pandemin att kalla till möten som hölls mellan olika aktörer i Stockholm. De digitala mötena möjliggjorde för Region Stockholm att dela information om bland annat riktlinjer och uppdatering av smittläget samt att kommunen kunde berätta läget och förmedla behov av stöd. Även om flera intervjupersoner pekar på att samverkan och kommunikationen med Region Stockholm har stärkts under pandemin, understryks även utmaningen att information från regionen dröjt i flera lägen vilket försvårat kommunikationen internt. Likaså nämner flera i intervjuerna att de ibland upplevt en avsaknad av det kommunala perspektivet på vården från nationella och regionala aktörer.

"Att ha en tydlig kommunikation – att inte överinformera men samtidigt ge korrekt information, det har varit en stor utmaning."

SOF är en av kommunens större förvaltningar med många verksamheter och har i hög grad påverkats av den pågående pandemin. Utifrån detta har vi i denna rapport valt att, efter dialog med förvaltningsrepresentanter, avgränsa förmågan att begränsa smittspridningen till att främst fokusera på äldreomsorgen inom egen regi. Förmågan att leverera sitt uppdrag berör hela förvaltningen.

8.2. Insatser för att begränsa smittspridning

Äldreomsorgen i egen regi ansvarar för att ge vård och omsorg till personer över 65 år. Verksamhetens uppdrag omfattar bland annat att ge stöd och service kopplat till boendet i form av särskilt boende för äldre med omfattande omsorgsbehov, korttidsboende eller stöd i hemmet i form av hemtjänst.

Pandemin har haft en hög påverkan på verksamheterna inom äldreomsorgen. I SOFs verksamhet har en rad åtgärder vidtagits för att minska smittspridningen i den egna verksamheten och i samhället. På äldreboende har ordinarie kärnverksamhet upprätthållits i den mån det varit möjligt för att hand om de äldre, inklusive smittade



äldre. Verksamheterna har fått anpassas utifrån bästa förmåga genom att dra ner på aktiviteter, träffar och möten samt etablera nya arbetssätt för att säkra hygienrutiner och möten. Det har bland annat inneburit att sociala aktiviteter har ställts in och äldre med smitta i har skiljts från övriga genom så kallad kohortvård i den mån det varit möjligt.³² Särskilda covid-avdelningar har även skapats på två korttidsenheter i kommunen för att ta emot covidsmittade från slutenvården eller ordinärt boende. De insatser som genomförts och de åtgärder som vidtagits vidareutvecklas nedan.

Verksamhetsledningen för Egen regi fattade den 12 mars ett beslut om besöksrestriktioner för kommunens äldreboenden, vilket var cirka två veckor innan nationella rekommendationerna som kom i slutet på mars. Besöksrestriktionerna som infördes på äldreboende, bedöms ha varit bra för att minska risken för smittspridning – det har dock påverkat verksamheterna på flera andra sätt. Bland annat har det påverkat brukarna genom avsaknad av fysiska möten och träffar med anhöriga och andra brukare, med ensamhet och oro som följd. Det har gjort att medarbetarna har behövt ställa om och tänka nytt kring hur de äldre trots allt ska kunna hålla kontakt med anhöriga. Under besöksstoppen har medarbetarna hjälpt brukare att hålla kontakt med anhöriga via telefon och video.³³ Under sommaren möjliggjorde verksamheten även för besök utomhus under säkra former med bland annat plastskärmar mellan brukare och anhöriga. För att möjliggöra de säkra mötena anställdes och utbildades så kallade mötesvärdar och en intern organisation byggdes upp för hantering av tidsbokning.

Inom förvaltningen finns två MASar anställda som har haft en central roll i förvaltningen med arbetet att begränsa smittspridningen. Uppdraget för MAS regleras i hälso- och sjukvårdslagen och hälso- och sjukvårdsförordningen. Detta uppdrag innefattar bland annat ansvar för att patienten får en säker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård av god kvalitet inom kommunens ansvarsområde. Båda MASarna har ingått i förvaltningens krisledningsgrupp sedan hösten. Under våren var MAS med vid vissa punkter och förvaltningschefen uppdaterades om läget genom dagliga avstämningar. Under pandemin har MAS haft en viktig roll i att tydliggöra riktlinjer, stödja, utbilda och ge råd till verksamheterna om dagliga rutiner och hygien. Tillsammans med förvaltningens kommunikationsansvariga har de arbetat med att få ut information till berörda chefer och medarbetare, exempelvis kring besöksförbud och hur skyddsutrustning ska användas.

Verksamheterna har haft stort fokus på att stärka kompetensen inom basala hygienrutiner där samtliga anställda genomgått utbildning om hur hygien och skydd kan förhindra smitta. En del av utbildningen var webbaserad men det har också varit viktigt att på plats visa hur personalen ska göra med skyddsutrustningen. MASarna har även tagit fram en checklista kring skyddsutrustning och rutiner till verksamheterna, vilken har reviderats kontinuerligt utifrån nya direktiv och rekommendationer som kommit. En ny

³² Kohortvård innebär en vårdform som används regelbundet när olika smittsamma sjukdomar förekommer på äldreboenden. Kohortvården innebär att smittade personer avskiljs från övriga i så kallade kohorter och har egen dedikerad personal.

³³ Även använts digitala lösningar för kontakt mellan brukare och anhörig inom funktionshinderområdet



rutin som verksamheterna började med tidigt var utökad städning där allmänna ytor spritades flera gånger per dag och golv städades dagligen vid bekräftad smitta.

"Vi jobbade även med information till medarbetare. Även med bildstöd och att ha sjuksköterskor på plats som visar hur man använder visir. Lagt ner mycket tid på att visa hur man gör."

Frågan kring skyddsutrustning har varit aktuell under hela pandemin och var en högt prioriterad fråga under våren. Inom förvaltningen infördes tidigt en centraliserad funktion för att hantera skyddsmaterial. Det var kvalitetsenheten och dess medarbetare som ställde om sitt arbete och stöttade med logistik och hantering av skyddsmaterial. Enheternas behov inom Egen regi samlades in av chefen för hälso- och sjukvårdsenheten (HSL-enheten) som därefter gjorde prioriteringar vart kvalitetsenheten skulle fördela utrustningen. Detta var ett arbetssätt som framför allt utfördes i den initiala perioden när utbudet av skyddsutrustning var begränsat.

Många intervjuade lyfter att det var en utmaning med tillgången till skyddsutrustning under början av pandemin. Verksamheterna hade inte något större lager av den typ av skyddsutrustning som krävdes och kommunens leverantörer av skyddsutrustning meddelade att de var tvungna att prioritera leveranser till regionen. Under våren pågick ett febrilt arbete att på alla sätt försöka köpa in och tillverka utrustning för att uppnå ställda krav på skyddsutrustning och skydda brukare och medarbetare. Bland annat lyckades kommunen beställa från en leverantör i Kina och Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen hjälpte till med att tillverka visir. Även kultur- och fritidsförvaltningen stöttade under en period med att leverera desinfektionsmedel till SOF.

"Jätteimponerad av kommunen som gjorde allt i sin makt för att vi skulle få tillgång till skyddsutrustning. Släppte det de hade och bara jagade skyddsutrustning."

Begränsning i tillgång till utrustning beskrivs ha skapat en oro hos medarbetare och chefer då man varje dag var osäker på hur tillgången skulle se ut nästkommande dag. Samtidigt uppger medarbete i annan undersökning att 95% av medarbetarna inom SÄBO upplevt att de alltid eller oftast haft tillgång till skyddsutrustning, men att det upplevt viss brist i början av pandemin.³⁴ Materialtillgången upplevdes vara under kontroll till senvåren men det var först framåt sommaren som tillgången till utrustning var säkrad då kommunen fick hjälp av regionen med leveranser.³⁵

Flertalet intervjuade belyser även problematiken att tillgång till skyddsutrustning och riktlinjer kring användning har skiljt sig åt mellan region och kommun. Detta har resulterat i att en och samma brukare har mött personal från regionen i en full skyddsutrustning medan personalen från kommunen har kommit utan skydd. Detta har

³⁴ Covid-19: utvärdering av arbetet med covid-19 på särskilda boenden i Huddinge kommun, s.21

³⁵ Det stod tidigt klart att tillgången till skyddsutrustning inte var tillräcklig för att täcka de behov som uppstod och många aktörer agerade på egen hand för att skaffa fram sådan utrustning. Det fattades därför beslut om att hantera frågan om införskaffande av skyddsutrustning även på nationell nivå. SOU 2020:80



väckt frågor och skapat oro hos såväl personal som brukare och anhöriga. Även Coronakommissionen skriver i sitt delbetänkande att personer de samtalat med beskrivit hur region och kommun använt olika skyddsutrustning, i detta fall hemma hos äldre.³⁶

"Blev inte bra när de som kom hade jättemycket utrustning, och vi stod där och tittade på 'månsmän' från regionen."

Flera av de intervjuade resonerar emellertid om att avsaknaden av skyddsutrustning inte är den enda faktorn som kan förklara smittspridningen inom äldreomsorgen. Den allmänna smittspridningen i samhället bedömdes vara en av de viktigaste faktorerna bakom den stora smittspridningen på boenden. Flera hade gärna sett att även testningen hade kommit i gång tidigare, men att detta var något som låg utanför kommunens kontroll. Givet det faktum att alla skulle stanna hemma vid minsta symptom ledde det också till fler sjukskrivningar och många timvikarier, vilket är utmanande i förhållande till efterlevnad av rutiner och att fler personal möter de boende. Den totala sjukfrånvaron inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter ökade till 12,2 % 2020 i jämförelse med 9,2 % 2019.³⁷

Som nämndes ovan har äldre med smitta så långt det har varit möjligt hållits avskilda från friska genom så kallad kohortvård. Detta påverkade arbetssätten då medarbetare bör hålla sig inom sin avdelning under ett pass vilket varit utmanande och det inte alltid funnits förutsättningar för. Med detta menas förutsättningar i form av exempelvis lokalernas utformning som inte är byggda för den typen av vård, vilket påverkar möjligheterna att bedriva kohortvård samt att det leder till ökade krav på bemanning för att lyckas avskilja smittade boende från övriga då medarbetare arbetar med färre brukare.

"Det har inte varit så enkelt att bedriva kohortvård på demensboenden. Det är svårt när du är dement och är i behov av att röra dig. Man är inte alltid jättesjuk och sängliggande, utan man vill ut och gå."

Läkarinsatserna i kommunal hälso- och sjukvård ingår i Region Stockholms uppdrag. Region Stockholm har avtal med Familjeläkarna AB som täcker Huddinge kommuns vård- och omsorgsboenden. Familjeläkarna har utökat jourbemanningen under pandemin och samarbetet beskrivs ha stärkts med läkarorganisationen under året. Inledningsvis besökte läkare inte vård- och omsorgsboendena på samma sätt som innan pandemin där det fanns bekräftad smitta för att minska smittspridningen. Rådgivning kring sjuka äldre och medicinering av dessa hanterades i många fall via telefonsamtal med sjuksköterska på SÄBO. Detta är ett arbetssätt som personalen även hade erfarenhet av sedan innan pandemin. Under våren, när oron var som störst, beskriver någon hur det dock kunde vara utmanande med läkarkontakt på distans.

Under våren förstärktes även verksamhetens sjuksköterskejour med ytterligare personalresurser för att möta behovet inom kommunens SÄBO. Sjuksköterskejouren har ansvar för de medicinska insatserna på boendena utanför kontorstid, det vill säga

³⁶ Äldreomsorgen under pandemin, SOU 2020:80, s. 158

³⁷ Verksamhetsberättelse 2020, Vård- och omsorgsnämnd



kvällar, nätter och helger. Även utförare i privat regi³⁸, såväl vård- och omsorgsboenden som hemtjänstutförare, kunde under våren ringa till kommunens sjuksköterskor för rådgivning gällande utrustning och med att tolka symptom på smitta.

Ett annat viktigt område för att minska smittspridningen är testning, såväl av misstänkt smittade brukare som av personal. Under våren var Region Stockholms testkapacitet starkt begränsad varför det dröjde innan detta kom i gång. Under senvåren/sommaren hade regionens kapacitet utökats och testning och smittspårning kom då i gång. Flera intervjupersoner betonar just brist på testning av personal som en av flera utmaningar rörande smittspridningen. Givet asymtomatisk smitta finns det även risk för att medarbetare omedvetet burit på smitta och därmed smittat äldre. Under hösten beskrivs även att arbetet med regionens smittspårningsteam kommit på plats där de har varit behjälpliga vid smitta hos boende eller personal.

Inom hemtjänsten inrättades ett Covid-team i juni bestående av en arbetsgrupp med cirka tolv medarbetare, varav majoriteten var internt rekryterade. Teamet riktade sig till de brukare som hade misstänkt eller konstaterad smitta för att tydligare samla insatserna till dessa personer. Det möjliggjordes även för utförare i privat regi att lämna över kunder till Covid-teamet om behov fanns. Teamet arbetade hela tiden med skyddsutrustning men efterhand som antalet smittade minskade, nya rekommendationer kring skyddsutrustning tillkom och tillgången på skyddsutrustning ökade avvecklades teamet.

8.3. Insatser för att kunna leverera uppdraget

Förvaltningen och de olika verksamheterna har vidtagit flera åtgärder för att ställa om och anpassa arbetssätt för att säkerställa att man kan leverera uppdraget. Bedömningen bland intervjupersonerna är att man i stor utsträckning har förmått att fortsatt kunna leverera uppdraget trots de tuffa förutsättningarna som har rått. De insatser som genomförts beskrivs av flera som nödvändiga och relevanta. Dock betonar flera att det troligtvis finns långsiktiga effekter som inte kommer bli synliga förrän längre fram.

Inom **hemtjänsten** syns en mindre nedgång i antalet utförda timmar mellan april-juni 2020.³⁹ Detta kan dock härledas till att ett ökat antal äldre själva har valt att avboka eller pausa sina hemtjänstinsatser under pandemins inledning. Detta tros främst ha varit på grund av oro eller rädsla för smitta. Nedgången har dock vänt och majoriteten av kunderna var tillbaka under hösten. Enligt brukarundersökning *Vad tycker äldre om äldreomsorgen* syns en viss nedgång i nöjdhet med hemtjänsten mellan 2019 och 2020 med en minskning med 2 %.⁴⁰ Dock var det fallet även året innan och är således osäkert om det är en följd av pandemin.

Inom hemtjänsten har också vissa prioriteringar behövt ske. Utifrån ett läge där personalsituationen varit ansträngd och man har gått underbemannade har vissa

³⁸ Andel som väljer fristående aktör inom vård och omsorgsnämndens verksamheter (Hemtjänst, daglig verksamhet, korttidsvistelse, boendestöd och ledsagar & avlösarservice) var 2020 34%

³⁹ Verksamhetsberättelse 2020, Vård- och omsorgsnämnden s. 34

⁴⁰ Vad tycker de äldre om hemtjänsten 2020



serviceinsatser även skjutits fram för att prioritera de med störst behov. Att de har varit underbemannade har till stor del att göra med rekommendationerna att personalen ska vara hemma vid minsta symptom.

På ett liknande sätt har det varit pressat för personalen på **äldreboendena**. Här har de också fått prioritera för att hinna med det viktigaste i uppdraget, det vill säga de primära vård och omsorgsbehoven. Bilden som delas i intervjuerna är att delar av det förebyggande och uppföljande arbetet inte hunnits med i samma utsträckning.

Som även omnämnts i den tidigare genomförda utvärderingen kring kompensering av personalbortfall (se avsnitt 3.2) så fattades beslut om att SOFs bemanningscenter skulle nyrekrytera cirka 500 intermitteranta anställningar (tim- och behovsanställningar) för att kompensera personalbortfall. Cirka 150–170 av de som rekryterades bemannades ut till verksamheter inom förvaltningen.⁴¹ Att rekrytera extra personal lyfts även fram i intervjuer som centralt för att säkerställa att all ordinarie personal fick sommarsemester. Detta ansågs viktigt för hållbarheten inför hösten efter den intensiva våren. I den tidigare nämnda utvärderingen framhålls bemanningscenter som en viktig positiv faktor i krisarbetet. I denna utvärdering pekar dock några intervjupersoner på att det funnits brister och en upplevelse att det var tufft med personal utan erfarenhet.

För att stötta personal inom äldreomsorgen har individ- och familjeomsorgens kuratorer under våren även erbjudit avlastningssamtal för de som mått dåligt och önskat stöd. Kuratorerna har genomfört samtal såväl digitalt som fysiskt och har även kommit ut i verksamheten för att träffa hela arbetsgruppen vid behov. Stöd från kuratorerna erbjöds även till andra förvaltningarna inom kommunen, dock nyttjades inte detta i någon högre utsträckning.

I mars beslutade Vård- och omsorgsnämnden att från och med 16 mars 2020 stänga all dagverksamhet, växelvård och alla seniorträffar. Detta för att minska smittspridningen för utsatta grupper. Efter sommaren beslutades vidare att växelvården och dagverksamhet för äldre successivt kunde börja öppna igen, dock i mindre skala utifrån rådande restriktioner. Totalt minskade antalet tillfällen för dagverksamhet inom äldreomsorgen med drygt 70 %, från 11 535 tillfällen 2019 till 3 421 tillfällen under 2020. Eftersom verksamheten endast får ersättning för närvarande brukare minskade således intäkterna också minskat, med ett totalt underskott om - 3,3 miljoner kronor.

Nämnden beslutade även att delegera till socialdirektören att tillfälligt kunna stänga dagliga verksamheter för personer med funktionsnedsättning under delar av året. Flera dagliga verksamheter har därefter stängt ned under kortare perioder under året. I verksamhetsberättelsen kan vidare ses att personlig assistans ökat med 12 645 timmar i jämförelse med föregående år.⁴² Där bedöms anledningen vara ett ökat behov när de dagliga verksamheterna stängt ned under delar av pandemin.

Vad det gäller äldres nöjdhet kring äldreomsorgen på äldreboenden tyder brukarundersökning *Vad tycker äldre om äldreomsorgen?* på en tydlig negativ utveckling

⁴¹ Huddinge kommun, Utvärdering av hanteringen för att kompensera personalbortfall under Covid-19

⁴² Verksamhetsberättelse 2020, Vård- och omsorgsnämnden, s. 35



mellan 2019 och 2020 avseende flera områden. Inte minst vad det gäller nöjdheten med aktiviteter som erbjuds på boenden, vilket av förklarliga skäl sjunkit med 11 %. Även den upplevda tryggheten har minskat med 4 %. Svarsfrekvensen är dock väldigt låg, enbart 37 % under 2020 i jämförelse med 49 % 2019, vilket beror på anhörigas begränsade möjlighet att hjälpa till med att svara på enkäten.⁴³

För att möta upp mot den minskade omsorgen har **Biståndskansliet** tagit kontakt med de äldre för att höra om förvaltningen kan erbjuda alternativa omsorgsinsatser via hemtjänsten. Exempelvis mer social närvaro i hemmet eller hjälp med inköp. Som tidigare nämnt har dock många valt att tacka nej till detta. Här lyfter intervjupersoner inom Biståndskansliet fram en viss oro för en "omsorgsskuld" där kommunen inte kunnat ge den omsorg som bör erbjudas till behövande, och anhöriga till behövande. Utöver inställd dagverksamhet och risk för isolering ser man exempel där en partner till en äldre person i behov av hemtjänst har tagit på sig ett omsorgsansvar en längre tid än vad som egentligen hade varit önskvärt, vilket antas bero på en rädsla för att bli smittad.

Boendestöd, en stödform till personer som utifrån sin funktionsnedsättning behöver stöd i vardagen, har ökat i kommunen de senaste åren. Under 2020 minskade detta dock till följd av att fler brukare avbokade sina besök eller valde att inte ansöka om fortsatt stöd vilket tros härledas till pandemin.⁴⁴

Inom **IFO**, vars uppdrag handlar om att möta och erbjuda stöd till några av de mest utsatta i samhället, har det varit viktigt att verksamheten rullat på i stort sett som vanligt. Därav har den primära inriktningen varit att verksamheten fortsatt ska leverera sina insatser och att de *'inte ska ställa in utan ställa om'*.

"Det har varit en trygghet i arbetet att det hela tiden varit tydligt att vårt uppdrag ansetts samhällsviktigt."

Till följd av pandemin har även individ- och familjeomsorgen haft en högre grad av avbokade besök men ingen verksamhet inom **IFO** har behövt stänga under pandemin. Dock har vissa verksamheter ställt om och antalet personer i bland annat gruppbehandling och sysselsättningsverksamhet har enligt intervjupersonerna minskat. Verksamheten har i möjligaste mån ersatt avbokade besök med skypemöten eller telefonsamtal. För att möta upp mot behovet har man även haft mer individuella samtal men även digitala alternativ för de som kan tillgodogöra sig det.

"Ibland är det svårt att ersätta fysiska möten med digitala möten. Är lite orolig att det finns personer som är i behov av hjälp som vi inte har kunnat nå. Vi har lyckats genomföra vårt kommunala uppdrag men det finns personer som är svåra att nå."

I fall där det inte har varit möjligt att ha skypesamtal för att göra en fullständig bedömning eller insats har personal åkt hem till brukarna. Detta har exempelvis handlat

⁴³ Brukarundersökning, Vad tycker de äldre om sitt särskilda boende 2020

⁴⁴ Verksamhetsberättelse 2020, Vård- och omsorgsnämnden, s. 35



om då skyddsbedömningar av barn ska göras. Här menar intervjupersonerna att det hela tiden har handlat om att göra avvägningar och bedömningar från fall till fall.

"Hela tiden avvägningar - behöver minska smittan, men samtidigt kunna nå brukarna. Det dubbla ansvaret."

Enligt intervjupersonerna var det i våras en liten minskning av anmälningar och ärenden inom flera av individ- och familjeomsorgens målgrupper medan det under sommaren och hösten ökade igen, bland annat gällande missbruk och våld i nära relation. Över året så ser det dock inte ut att vara några större skillnader i totalen varken för missbruk eller våld i nära relation. Här betonar dock intervjupersonerna vikten av att följa upp detta efter pandemin. Vad som dock tycks ha ökat enligt intervjupersonerna är orosanmälningar inom barn- och ungdomssektionen. Här visar även aktuell verksamhetsstatistik på att antalet anmälningar ökat med ca 9% under 2020 tillskillnad från år 2019.

I intervjuerna framkommer att man inom IFO sett en tendens till ett ökat behov av stöd för barn och ungdomar och även en förändring vad det gäller missbruk. I fråga om missbruk understryker man att pandemin potentiellt kan ha lett till att utbudet av en viss typ av narkotika varit begränsat, vilket fått följden att de som missbrukar valt andra tyngre preparat. Även om det är svårt att uttala sig om påverkan på längre sikt ser man en risk att vissa behov och konsekvenser av pandemin kan visa sig längre fram i tiden.

Pandemin har även öppnat upp fler sätt att tänka kring digitaliseringens möjligheter. Information om anmälningsplikten är ett exempel på en fråga där besök brukar göras ute i verksamheterna för att sprida information och kompetens om denna till nya medarbetare. Nu planerar verksamheten i stället att spela in denna för att effektivisera och undvika onödiga besök ute i verksamheterna.

Inom några av individ- och familjeomsorgens verksamheter, bland annat ABC-grupperna (föräldragrupper), har även möjligheten för kunder att boka sina tider själva införts. På detta möjliggörs ett mer individanpassat förhållningssätt där personerna själva kan välja de tider som passar.

8.4. Lärdomar

I intervjuerna beskrivs hur kunskapen och vanan av att nyttja befintliga digitala lösningar har ökat hos medarbetare, vilket gjort att både interna och externa digitala möten ökat under perioden. Samtliga verksamheter har framhållit effektiviteten som följt med det ökade användandet av digitala möten. De har även upplevt ett värde i att använda digitala möten med brukare inom individ- och familjeomsorgen och mellan anhöriga och äldre på äldreboenden. På boenden har det exempelvis funnits tillgång till surfplattor där personal kunnat stötta boenden med att ha videosamtal med anhöriga.

Även tankar och reflektioner kring tiden efter pandemin lyfts i flera intervjuer. Kan förvaltningen möjliggöra mer flexibelt arbete där personal kan jobba på distans mer än



innan pandemin? Kan man eventuellt se över om fler interna utbildningar går att genomföra digitalt?

Som även framkommit i intervjuer med flera andra förvaltningar lämpar sig inte de digitala lösningarna för alla invånare. Dock är det ett bra komplement och en möjlighet att bredda utbudet för att kunna erbjuda vissa tjänster såväl fysiskt som digitalt. Inom individ- och familjeomsorgen lyfts även perspektivet att öppna upp tidböcker för brukarna att själva kunna boka tider inom fler verksamheter som ett steg i rätt riktning.

Pandemin har även belyst vikten av en välfungerande samverkan, internt såväl som externt. Flera lyfter fram att året lett till en positiv effekt avseende samverkan, eftersom det krävts mer samverkan och över andra gränser än till vardags samt att det funnits en öppenhet för nytänk i de olika dialogerna. Flera intervjupersoner understryker också att allt arbete och insatserna som gjorts har man gjort tillsammans – verksamheten har under pandemin präglats av prestigelöshet och av att alla har hjälpts åt för att gemensamt hantera krisen

"I en kris märker man vikten av att ställa om och hjälpas åt, och det gjorde vi verkligen."

Flera betonar att det intensiva arbetet med hygienrutiner och erfarenheterna av kohort-vården även kommer vara behjälpliga framgent vid exempelvis utbrott av säsongsinfluensa och vinterkräksjuka.

"Nu har det blivit en ny normalitet, att tänka kring handhygien och avstånd."

En annan lärdom, som även nämndes i utvärderingen kring att kompensera personalbortfall, är att i en krissituation lägga fokus på att rekrytera nya medarbetare där det är möjligt i stället för att omplacera.

Ingen hade nog kunnat föreställa sig de samhällsförändringar som pandemin har lett till under 2020. Flera av de intervjuade resonerar kring lärdomar utifrån hur verksamheterna kan vara mer förberedda vid en eventuell krissituation i framtiden. Det handlar bland annat om tydlighet i roller och ansvar från start (såväl inom förvaltningen som i relation till KSF), att säkerställa att det finns ett lager av skyddsutrustning och kunskap om hur denna används samt säkra kompetensen hos personalen i basala vårdhygienrutiner.

Här poängterar intervjupersonerna även vikten av tydlig kommunikation i ett föränderligt läge där rekommendationer och riktlinjer kan förändras från en dag till en annan. Några resonerar om att det kan ha skapats en större medvetenhet i verksamheterna om vikten av kommunikation som kan vara en lärdom vid framtida förändringsprocesser där beteenden ska förändras.

"En lärdom är att kommunikation är så viktigt och att man måste väga orden på guldvåg. Måste vara supertydlig i vad som sägs och var kommunikationen kommer ifrån."

Pandemin har även satt ljus på vikten av tillgång till medicinsk kompetens med sjuk-sköterskenärvaro. Ansvar för den medicinska kompetensen ligger till stor del på regionen och under pandemin har det visat sig att även den kommunala



verksamheten haft större behov av medicinsk kompetens än normalt och flera betonar vikten av sjuksköterskenärvaro. Bland Coronakommissionens förslag på åtgärder återfinns även förstärkning av den medicinska kompetensen inom äldreomsorgen och att sjuksköterska som huvudregel bör finnas tillgänglig på varje vård- och omsorgsboende, dygnet runt, under veckans alla dagar.⁴⁵ Här lyfter även fler av intervjupersonerna hur viktig MASarnas roll varit under pandemin. De är de tjänstemän i kommunen som har ansvar för patientsäkerheten och de har en central roll i att se till att hälso- och sjukvårdslagen efterlevs inom förvaltningen. MASarnas roll upplevdes ha tydliggjorts i verksamheterna under året och här lyfter man fram vikten av personer med denna kunskap på central nivå där besluten fattas, vilket varit fallet i Huddinge med MAS deltagande i krisledningen.

8.5. Governos reflektioner

Verksamheterna inom SOF har i hög grad påverkats av pandemin och har behövt göra anpassningar utifrån nationella och regionala rekommendationer i syfte att både skydda riskgrupper inom verksamheten och för att kunna leverera vård och omsorg till kommuninvånarna.

Förmåga att leverera uppdraget

Den omställning som verksamheterna behövt göra har inneburit att alla planerade aktiviteter inte kunnat genomföras då mer akuta ärenden som följt av pandemin har behövt prioriteras. Den generella bedömningen av intervjupersonerna är att prioriterad vård och omsorg har kunnat ges. En hel del verksamhet har dock behövt ställas in, skjutas upp eller minska i omfattning. Dels för att begränsa smittspridningen, dels för att hantera den mer pressande situationen som uppstått inom framför allt äldreomsorgen. Eftersom personal även behövt stanna hemma vid minsta symptom har korttidssjuk-skrivningarna ökat och arbetsbelastningen därför påverkats. Detta har gjort att verksamheten har behövt lägga fokus på det mest primära, det vill säga det vårdande uppdraget framför omsorg och förebyggande insatser. I omsorgen ingår ett antal viktiga uppgifter för att stötta brukaren i sin vardag, men också uppgifter av mer kvalitativ och social karaktär som nu fått stå tillbaka under pandemin.

Bedömningen om huruvida vård- och omsorgsverksamheten har varit tillräcklig är svår att generalisera, det kan ses utifrån olika perspektiv, skilja sig åt mellan verksamheter och bero på när under pandemin det studeras. Även om verksamheter har kunnat bedrivas i relativt stor utsträckning finns det frågetecken kring om dessa fullt ut uppfyllt relevanta och lagstadgade krav på kvalitet. Exempelvis inom äldreomsorgen där fokus framför allt har varit på det vårdande uppdraget. Detta har som sagt lett till att exempelvis sociala aspekter och förebyggande åtgärder inte kunnat hanteras i samma utsträckning.

⁴⁵ Äldreomsorgen under pandemin, SOU 2020:80



Flera av förvaltningens målgrupper, som i stor utsträckning tillhör riskgrupper, har även själva aktivt valt att avsäga sig serviceinsatser, en plats på SÄBO eller deltagande i IFOs gruppbehandling eller sysselsättningsverksamhet. Vilket flera intervjupersoner lyft fram att det berott på en rädsla för att bli smittad. Hemtjänsten har därav haft en nedgång i utförda timmar och inom IFO har man också upplevt färre deltagare, även om de har försökt nå individer genom fler enskilda träffar eller digitala möten som alternativ.

Även om ingen verksamhet inom IFO har stängts har de inom vissa områden sett en viss ökning av antal ärenden under hösten inom missbruk, våld i nära relation och framför allt av orosanmälningar av barn och unga. Här är det således viktigt att följa utvecklingen även om det inom missbruk och våld i nära relation inte kunnat uttydas någon direkt förändring i totalen ärenden sett över hela året. Även om det är svårt att uttala sig om påverkan på längre sikt finns en farhåga om att det kan komma att uppstå ett ökat behov framåt i vissa målgrupper. Det kan således dröja innan konsekvenser av pandemin blir tydliga. Inom IFO har de bland annat lyft upp risken att redan utsatta grupper blir ännu mer utsatta under pandemin. Pandemin kan även leda till ett ökat behov av stöd från fler på grund av risken för ökad arbetslöshet, missbruk, psykisk ohälsa och våld i hemmet. Liksom tidigare utvärdering av *Sociala utmaningar och problematik* (se avsnitt 3.3. ovan) menar således Governo att det är viktigt att ha beredskap för ett potentiellt förändrat läge framöver.

Förmåga att begränsa smittspridning

Förvaltningen har under pandemin, som tidigare nämnts, haft ett fokus på att begränsa smittspridningen inom den egna verksamheten som till stor del riktar sig till personer som tillhör riskgrupp. Ur ett medicinskt perspektiv kan Governo inte bedöma om förvaltningens verksamheter har lyckats men Governos bild är att SOFs verksamheter kämpat för att på bästa tänkbara sätt minska smittspridningen. Det har dock funnits en del strukturella faktorer som delvis legat utanför förvaltningens kontroll och som torde ha varit bidragande till smittspridningen inom framför allt SÄBO.

I en utvärdering har förvaltningen identifierats några avgörande faktorer som har påverkat att smitta spridit sig på SÄBO, där demensboenden har varit särskilt drabbade.⁴⁶ Utifrån intervjuvären i denna undersökning var den ena faktorn bristen på skyddsutrustning, vilket var påtagligt under våren då kommunen hade utmaningar att få tag i skyddsutrustning. Idag finns dock ett lager som kan tillgodose behovet av skyddsutrustning i 45 dagar. Governos bedömning är att frågan om tillgång till skyddsutrustning under våren till stor del legat utanför förvaltningens kontroll. Det pågick ett intensivt arbete inom kommunen för att säkra tillgången och åtgärder för att införskaffa och tillverka skyddsutrustning vidtogs. Lärdomar har förvärvats och i ett framtida liknande scenario är förvaltningen nu bättre rustade.

Den andra faktorn var bristen på möjlighet för personal att testa sig under våren. Systematisk testning av personal kom i gång först på hösten. Givet asymtomatisk smitta finns det stor risk för att medarbetare omedvetet burit på smitta och därmed smittat

⁴⁶ Covid-19: utvärdering av arbetet med covid-19 på särskilda boenden i Huddinge kommun



äldre inom såväl SÄBO som i hemtjänst. På samma sätt som med skyddsutrustning är Governos bedömning att detta låg utanför förvaltningens kontroll att kunna påverka. Likaså den allmänna smittspridningen i samhället, som i kombination med bristen på testmöjligheter, sannolikt har bidragit till att smitta spred sig till verksamhetens målgrupper via medarbetare eller anhöriga.

Vidare bidrog verksamheternas begränsade förutsättningar att bedriva kohortvård till en risk för smittspridning. Lokalerna som användes har av intervjupersoner inte ansetts tillräckligt anpassade för att kunna avskilja personer som varit smittade från övriga boende. Personalen har varit underbemannade i perioder och behövt växla mellan att vårda smittade och friska. Likaså har det varit svårt att hålla de demenssjuka på sina rum eftersom många inte förstod att de var smittade. Här hade det behövts mer avskilda boendeanalternativ, mer personal och planering för att med högre säkerhet kunna minska smittspridningen mellan de boende. Samtidigt har förutsättningarna att bedriva strikt kohortvård under pandemin inte har varit optimala eftersom verksamheterna haft en högre sjukfrånvaro än normalt. Dels på grund av egen sjukdom i covid-19, dels på grund av vård av barn samt på grund av direktiven att stanna hemma vid minsta symtom.⁴⁷

Följsamheten av basala hygienrutiner bedöms vara ytterligare en faktor där den grundläggande kunskapsnivån i efterhand bedömts ha varit för låg. Insatser har gjorts för att höja kunskap och följsamhet. Här har förvaltningen med hjälp av MASarna bland annat lagt mycket fokus på att ta fram utbildningsmaterial men också instruktioner för hur skyddsutrustning ska användas och checklistor utifrån Fohms rekommendationer. Dock framgår att kunskap om basala hygienrutiner innan pandemin varit bristfällig, åtminstone bland delar av personalstyrkan, vilket kan ha bidragit till att smitta inledningsvis spritt sig innan de kunskapshöjande insatser genomfördes.

Verksamheterna har självklart gjort en rad insatser som också begränsat smittspridningen. Utöver ovan nämnda insatser för ökad kunskap om basala hygienrutiner och rutiner kring skyddsutrustning infördes besöksrestriktioner inom SÄBO tidigt. Även sjuksköterskejouren har utökat sin verksamhet och även öppnat upp för rådgivning till utförare i privat regi. Detta har sannolikt bidragit till att begränsa smittspridningen inom både de egna verksamheterna och inom andra verksamheter i kommunen. Inom IFO har de i högre utsträckning kunnat arbeta digitalt och träffa individer enskilt, vilket underlättat möjligheterna att minska smittspridningen.

Sammantaget är det svårt att göra en bedömning, utifrån den data som denna utvärdering kunnat tillgå, huruvida förvaltningen lyckats begränsa smittan eller inte. SÄBO och särskilt demensboenden har drabbats av smittspridning, framför allt under våren. Samtidigt har verksamheterna följt nationella och regionala rekommendationer och vidtagit flertalet åtgärder för att begränsa smittspridningen. Sannolikt är verksamheterna dock bättre rustade nu, både kunskapsmässigt och resursmässigt, för en framtida pandemi.

⁴⁷ Ibid



9. Sammanfattande analys och förslag

Pandemin har inneburit stor påfrestning för många Huddingebor och en betydande påverkan på verksamheter i Huddinge kommun. Alla förvaltningar har fått ställa om verksamheten och har vidtagit omfattande åtgärder för att kunna klara sitt uppdrag. Hur har då detta fungerat? Denna utvärdering syftar till att arbeta fram underlag för att stärka och utveckla den kommunala verksamheten genom att fånga och dela resultat och lärdomar från hantering av pandemin så här långt. I tidigare kapitel har vi beskrivit hur de olika förvaltningarna arbetat för att dels begränsa smittspridningen, dels leverera sitt uppdrag givet förändrade förutsättningar. I detta avslutande kapitel görs en sammanfattande analys. Vilka är de samlade erfarenheterna och lärdomarna? Kapitlet avslutas med Governos rekommendationer och förslag.

9.1. Hur har Huddinge kommun lyckats leverera det kommunala uppdraget?

Ett av målen med denna utvärdering har varit att ge en samlad bild av kommunens förmåga att under pandemin begränsa smittspridningen och leverera det kommunala uppdraget. Det här är givetvis en fråga som inte låter sig enkelt besvaras – eller som kanske inte låter sig besvaras över huvud taget. Dels är den mångfacetterad och komplex där orsakssambanden inte alltid är tydliga eller enkla, dels är det inte möjligt att veta hur utfallet blivit i avsaknaden av vidtagna åtgärder eller om andra åtgärder hade genomförts.

Vår samlade bild är dock att verksamheterna har genomfört ett stort antal viktiga insatser som rimligen bidragit både till att minska smittspridning och till att man faktiskt kunnat leverera uppdraget till invånarna i Huddinge kommun. Men vi har också sett en del utmaningar. Inledningsvis var det till exempel brist på skyddsutrustning, handsprit och desinfektionsmedel. Detta var ett inte ett unikt problem i Huddinge, tvärtom var det den generella situationen i samhället, men det torde påverkat möjligheterna att arbeta för en minskad smittspridning. Vi ser också att det i flera verksamheter finns en målkonflikt mellan strävan att minska smittspridningen å ena sidan och behovet att leverera uppdraget å den andra. Särskilt tydligt kanske detta har varit inom kultur- och fritidsförvaltningens- och barn- och utbildningsförvaltningens ansvarsområden. Vi har även identifierat flera områden där verksamheterna inte fullt ut har kunnat genomföra sitt uppdrag på grund av de begränsningar som pandemin inneburit. Förenklat ser vi att fokus legat på att säkerställa det som kan betecknas som själva kärnuppdraget, det som inte under några förhållanden kan prioriteras bort. I vissa fall är det tydligt vad som inte kunnat genomföras, exempelvis antal inspektioner inom livsmedelskontroll. I andra fall är det inte lika enkelt att kvantifiera utan det handlar om en samlad bedömning. Till exempel att personalen i förskolan inte haft förutsättningar att genomföra det pedagogiska uppdraget fullt ut eller att sociala aktiviteter i äldreomsorgen inte kunnat genomföras i full utsträckning. I barn- och utbildningsförvaltningens



förvaltningsberättelse formuleras detta som att: *Omsorgen är fortsatt god men förutsättningar behöver skapas för att möjliggöra ökad måluppfyllelse inom ramen för förskolans undervisningsuppdrag.*

I avsnitten nedan diskuterar vi ett antal faktorer som vi menar har varit av betydelse för förmågan att bidra till begränsad smittspridning och förmågan att kunna leverera uppdraget givet de förändrade förutsättningar som gällt under pandemiåret 2020.

9.2. Hög grad av anpassningsbarhet och omställningsförmåga

I de samtal med fler än 50 medarbetare i Huddinge kommun, som vi har haft under arbetet med denna utvärdering, har vi hört många beskrivningar av hur medarbetare och chefer ställt om för att kunna leverera sitt uppdrag. Det har handlat om att stötta kollegor som inte hunnit med sina uppdrag, om att förändra de fysiska lokalerna och förutsättningar verksamheterna har, om att börja genomföra en del av sitt arbete på distans eller om att träffa målgrupper på nya sätt. Samtliga fem förvaltningar lyfter fram omställningsförmågan som en av de viktigaste lärdomarna från pandemin.

Pandemin har inneburit många och ibland tvära kast där det krävts snabb anpassning och förändring i rutiner, arbetssätt och processer. Både chefer och medarbetare har ofta behövt arbeta mer agilt, där insatser kan anpassas och utvecklas utifrån både lärdomar och förändrade förutsättningar. Här har det varit nödvändigt med ett stort engagemang, initiativförmåga och kreativitet för att snabbt kunna ställa om för att möta de behov som de som verksamheterna är till för. Dessa behov kan givetvis också vara föränderliga där pandemin inneburit nya eller förändrade behov. Denna förmåga att möta förändring och att tänka nytt är något som är angeläget att ta vara på framgent. Här kan reflektion och lärande vara viktiga inslag (se avsnitt 9.7 nedan).

En fråga som lyfts fram i utvärderingen handlar om hur central nivå (förvaltning eller kommunövergripande) på bästa sätt kan stötta lokal nivå. Under pandemin har det varit ett intensivt flöde av information med nya eller förändrade riktlinjer från olika aktörer. Dessa ska ofta omsättas i handling i verksamheterna. Vår bild är att man från centralt håll arbetat aktivt för att detta ska fungera så smidigt som möjligt men att man inte alltid fullt ut mött de behov som verksamheterna har. Det här är en fråga som det vore angeläget att fortsatt belysa – både för att fånga verksamheternas behov och att tydliggöra de förutsättningar som råder på central nivå. Några perspektiv som torde vara intressanta att diskutera är exempelvis inom områden där det finns utrymme för tolkning eller olika bedömningar, på vilken nivå ska det i så fall ske? Förvaltningsövergripande eller på verksamhetsnivå? Vilken kompetens och expertis krävs?

Många intervjupersoner vittnar om en stolthet över att ha deltagit i detta arbete och över den gemensamma förmågan att ställa om. Andra pekar på att en viktig komponent i denna omställning har varit den tillit som chefer visat sina medarbetare. Fokus har varit på att hantera uppdraget och man har i detta arbete litat på varandra och på att alla bidrar i arbetet. Denna tillit är något att värna också framgent.



9.3. Digitalisering – centralt verktyg för omställningen

Precis som i många andra offentliga organisationer i Sverige, och även internationellt för den delen, har pandemin inneburit att digitaliseringen har fått en rejäl skjuts framåt. Utvecklingen vad gäller digitalisering är också en lärdom som förenar de fem förvaltningarna. Det var givetvis inte så att digitala verktyg var något som var främmande i den kommunala verksamheten, tvärt om – vi har sett många exempel på verksamheter som drivit utveckling med stöd av digitalisering innan pandemin. Men pandemin har ändå inneburit en snabbare utveckling. Chefer och medarbetare har tillsammans med invånare kanske både tvingats och givits en möjlighet att lära sig hur de kan använda digitala verktyg på nya sätt.

I intervjuerna har många intervjupersoner lyft fram att digitaliseringen inneburit en ökad effektivitet. Det handlar exempelvis om att man nu inte behöver förflytta sig fysiskt – till exempel mellan möten eller från bostaden till arbetsplatsen. Men det handlar också om att digitaliseringen varit viktig när verksamheterna utvecklat nya processer och arbetssätt, exempelvis inom arbetsmarknadsverksamheten och bygglovsverksamheten. I vissa verksamheter upplever medarbetarna också minskad stress när de arbetar på distans.

Samtidigt har vissa utmaningar blivit tydliga där olika verksamheter inte har samma förutsättningar att nyttja de digitala verktygen. Inte heller de som verksamheterna är till för har alltid tillgänglighet till, eller kompetens att använda, verktygen. I förskolan saknas till exempel digitala verktyg i viss utsträckning. Det finns ingen gemensam digital plattform och de olika förskolornas utrustning förefaller variera stort. Det här påverkar möjligheterna att ställa om i de delar av verksamheten som faktiskt kan bedrivas på distans.

Den digitala mognaden bland användare – både personal och deltagare/elever/-brukare – påverkar givetvis också hur digitaliseringens möjligheter kan nyttjas. Alla har inte tillgång till datorer, smarta telefoner eller bredband och alla har inte använt olika program och lösningar. Det är inte heller självklart att alla har utrymme i bostaden där man kan delta i de digitala aktiviteterna utan att bli störd.

Sverige är ett av de länder i världen som har högst andel i befolkningen som använder Internet: under första kvartalet 2020 använde 96% av befolkningen internet och 93% använder internet varje dag. Denna andel har därefter ytterligare ökat under pandemin där inte minst gruppen äldre tagit klivet ut på internet.⁴⁸ Men det finns ett digitalt utanförskap. Enligt Internetstiftelsen är *sällan- och icke-användarna* en relativt liten grupp som är tätt sammankopplad med demografiska och socioekonomiska faktorer såsom inkomst, utbildning och ålder. "De äldsta i samhället, de ensamstående och de med lägst inkomst är redan grupper som i högre grad lever i ett utanförskap på olika sätt. Genom den snabba digitaliseringen som nu pågår riskerar de som inte använder internet ett dubbelt utanförskap."⁴⁹

⁴⁸ Svenskarna och internet 2020

⁴⁹ Digitalt utanförskap 2020 Q1 – en delrapport av undersökningen Svenskarna och internet



Det ligger utanför denna utvärdering att studera hur kommunen i stort och de enskilda förvaltningarna mer specifikt arbetar med utvecklingen av digitalisering – vilken inriktning som gällt på kommunövergripande respektive förvaltningsnivå och hur förvaltningarna valt att organisera stöd och utveckling inom IT/digitalisering. Vi kan dock notera att reflektioner kring exempelvis stöd och prioriteringar när det gäller IT och digitalisering tagits upp under vissa intervjuer. Generellt har intervjupersonerna efterfrågat mer stöd, resurser och riktlinjer. Roll- och ansvarsfördelning har dock inte närmare diskuterats under intervjuerna.

Sammantaget kan vi konstatera att både kommunens medarbetare och dess invånare under pandemiåret 2020 fått vara med om en snabb utveckling där inlärningskurvorna varit branta vad gäller att nyttja digitala verktyg. Vissa tidigare normer eller uppfattningar kring hur tjänster ska tillhandhållas eller hur det fungerar att mötas digitalt, har prövats och omprövats. Många vittnar om att det de inte trodde fungerade i praktiken, fungerar alldeles utmärkt samtidigt som andra delar är mer utmanande i ett digitalt format.

Här är det viktigt att arbeta vidare utifrån dessa erfarenheter i den fortsatta utvecklingen av arbetssätt och tjänster i kommunen. I den digitaliseringsstrategi för Huddinge kommun som kommunfullmäktige beslutade om i slutet av 2020, är det övergripande målet formulerat som "att skapa ett hållbart samhälle, där digitaliseringen är anpassad för alla och möter framtida behov hos de som bor, verkar i och besöker kommunen". Här gäller det att fortsatt säkra ett stöd internt så att verksamheterna kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Det är också angeläget att vara vaksam så att inte digitaliseringen förstärker en situation där svagare grupper får ännu sämre förutsättningar att kunna ta del av kommunens tjänster.

9.4. Jämlikhet – en kritisk fråga framåt

Utvärderingen visar på en betydande förmåga att ställa om för att kunna leverera de kommunala tjänsterna utifrån de förändrade förutsättningarna. Här har givetvis också verksamheternas olika målgrupper ställt om i hög utsträckning. Många av de intervjuer som gjorts inom ramen för utvärderingen genomsyras dock också av en betydande oro över vilka effekter pandemin får, både i ett längre och i ett kortare perspektiv. Här handlar det särskilt om att individer och grupper som av olika skäl har en mer utsatt situation drabbas hårdare. Redan utsatta grupper riskerar alltså att få det ännu sämre. Detta är frågor som också diskuteras i utvärderingen *Pandemin och Huddingebornas livsvillkor* (se avsnitt 3.6 ovan) där rapportförfattarna redan nu identifierar indikationer på att fysisk och psykisk hälsa försämrats och att redan utsatta grupper är mer utsatta på grund av försämrade försörjningsmöjligheter. Även i föreliggande utvärdering har vissa exempel lyfts fram men det är mer anekdotiskt och det finns ännu begränsat med data.

Det är därför viktigt att det sker fortsatt analys och förs diskussioner om vad konsekvenserna blir av stängd eller kraftigt förändrad verksamhet på lite längre sikt. Kommer de som nu går i gymnasiet ha annorlunda kunskaper än tidigare årskullar? Hur påverkas integrationen av förändrade förutsättningar? Hur påverkas äldre av färre sociala



aktiviteter? Det finns ett stort antal liknande frågor att ställa sig inom olika områden. Vi vill understryka betydelsen av att kommunens olika verksamheter fortsatt följer upp och analyserar både kort- och långsiktiga konsekvenser av pandemin för sina olika målgrupper med särskilt fokus på utsatta grupper. Men det räcker givetvis inte att analysera, utan åtgärder torde också behöva vidtas för att minska eventuella negativa effekter. Vi bedömer att detta är en kritisk fråga framöver.

9.5. Tydligt helhetsperspektiv men det finns mer att göra

I intervjuerna är det många som beskriver att man under året mer än tidigare har kommit ifrån ett stuprörstänkande som de uppfattar präglar verksamheten i viss mån i vanliga fall. Nu har det funnits ett tydligare perspektiv där alla arbetar för att säkerställa leverans av hela uppdraget, inte bara den del den enskilde kommunmedarbetaren har. Man har hjälpts åt på ett prestigelöst sätt och fått en ökad förståelse för olika delar av den kommunala verksamheten.

Flera intervjupersoner reflekterar kring vikten av att utveckla denna kultur och förhållningssätt också fortsättningsvis. Några pekar på att det behöver göras tydligare: är en individ anställd i Huddinge kommun har man en skyldighet att beakta helhetsperspektivet.

I den utvärdering av arbetet med att kompensera personalbortfall som genomfördes under hösten (se avsnitt 3.2 ovan) diskuteras också dessa frågor och rapportförfattarna understryker vikten av att arbeta vidare med kulturen i kommunen. Bland annat föreslås att: *Utveckla arbetet med kulturen kring att vara anställd i Huddinge kommun, med syfte att stärka medarbetarnas känsla av att vilja bidra där det behövs för att i slutändan gynna kommunens medborgare.*

Även om det finns många exempel på att man har brutit stuprör och invanda mönster ser vi också i våra intervjuer exempel på att man inte fullt ut har beaktat ett systemperspektiv. De tydligaste exemplen handlar om att man inte har gjort konsekvensanalyser av beslut: inom och mellan förvaltningar och mellan målgrupper, men också mellan kommuner. Detta är tydligt inte minst inom kultur- och fritidsförvaltningens verksamhetsområde där det för biblioteken blev påtagligt när exempelvis de kommunala servicecentren begränsade verksamheten och endast tog emot förbokade besök i centrala Huddinge. Här är det viktigt att framåt göra bredare risk- och konsekvensanalyser när förändring av verksamheten är aktuell – vilken påverkan kan detta få för andra? Vilka andra kan behöva involveras i besluten? Hur hanterar vi eventuella konsekvenser av våra beslut? Det kan finnas anledning att se över hur och i vilka fora denna typ av diskussioner kan och bör ske.

9.6. Uthållighet – en nyckelfråga

Pandemin är inte över än och många verksamheter har varit och är fortfarande hårt ansträngda och Huddinge kommuns medarbetare har arbetat intensivt under det gångna året. Många chefer och medarbetare har under en längre tid nu antingen arbetat på distans eller med arbetssätt som har justerats där de till exempel har mött de



verksamheten är till för på nya sätt eller under nya former. Vi vet inte hur länge detta kommer att fortgå och inte heller hur det "nya normala" kommer att arta sig. Det finns därför anledning att reflektera över uthållighet och hållbarhet över tid.

Här finns ett antal frågor som är viktiga att överväga. Hur länge orkar medarbetare och chefer hålla i och hålla ut? Kan det finnas behov av att göra justeringar? Vad innebär det för chefer som i dag i högre utsträckning leder på distans och vad innebär det för medarbetare som arbetar på distans? Många verksamheter kan vittna om ökad effektivitet och produktivitet. Men kan det finnas risk för allt för hög arbetsbelastning? Hur säkerställer man återhämtning efter längre perioder av intensivt arbete? Och hur säkrar man en bra arbetsmiljö?

Personalomsättningen har varit relativt låg under pandemiåret i de flesta förvaltningarna. Vad händer när det nya "normalläget" inträder? Kommer många vara intresserade av att se sig om efter nya möjligheter? Flera intervjupersoner pekar på att kommunen under 2020 genomfört färre kompetensutvecklingsinsatser än planerat och som vanligtvis sker. Hur säkerställer förvaltningarna att inte personalomsättningen går kraftigt upp utan att man kan behålla personalen och att medarbetarna fortsätter att vilja utvecklas i Huddinge?

Det finns också ett perspektiv som rör hållbarheten i krisledningen. Många förvaltningar startade snabbt upp sina krisledningsorganisationer och arbetade intensivt i dessa. Frågan om bemanningsplaner och avlösning var dock något som kom upp först senare i krisen och det är uppenbart att det tidvis varit ett ansträngt läge. Vikten av att säkerställa en uthållig krisorganisation är även en av slutsatserna som Afry lyfter fram i sin utvärdering (se avsnitt 3.1 ovan).

9.7. Vikten av att reflektera och lära

Pandemin har inneburit ett betydande förändringstryck i stora delar av samhället. Många ser fram mot ett läge när vi är i något som kan betraktas som ett "nytt normalt läge" och vi kan se tillbaka på denna tid. Samtidigt var förändringstrycket högt redan innan. Digitalisering, globalisering, urbanisering, förändrade beteendemönster och hållbarhet har redan tidigare utgjort viktiga förändringsfaktorer. Allt fler pratat om agilitet, om behovet av att arbeta i iterativa och lärandeprocesser och om förändringskompetens. Behoven att kunna anpassa verksamheter blir inte mindre – tvärtom.

Våra intervjuer pekar på att det är många som ännu inte riktigt haft tid att reflektera över de förändringar och den omställning av rutiner och arbetssätt som har skett. Vad är det som har fungerat bra och vad är det som inte har fungerat så väl? Vi har också fångat en oro över att värdefulla erfarenheter från arbetet under pandemin inte tas tillvara. Exempelvis att man lyckats riva stuprör och att tydligare ha fokuserat på nytta och värde för invånarna. Det finns en risk att man i stället för att fortsatt utveckla de nya arbetssätten, går tillbaka till de gamla hjulspåren.

Under pandemin har det gått att ta del av många organisationers erfarenheter av att man har ökat effektiviteten och produktiviteten, inte minst med digitaliseringens hjälp. Men frågan är om mer kreativa processer har fått stå tillbaka? Dessa har inte varit lika



lätta att överföra till det digital formatet även om utveckling skett också på detta område. Kreativa processer är också lärande processer. Det är inte ovanligt att många verksamheter lägger allt för lite tid till reflektion och lärande – oavsett om det råder kris eller inte. I det läget vi nu befinner oss i är detta lärande särskilt viktigt – erfarenheter och lärdomar från pandemin utgör viktigt stoff för att kunna utveckla både verksamhet och individer framåt. Givet ett mer konstant förändringstryck behöver verksamheterna också arbeta för att förmågan att ställa om är mer beständig. Föreliggande utvärdering borde kunna fungerat som input i sådana processer.

9.8. Förslag och rekommendationer

Utifrån vår analys och slutsatser vill vi avslutningsvis ge följande förslag och rekommendationer. Dessa kompletterar de reflektioner vi gjort avseende respektive förvaltningsarbete.

- ✦ **Säkra förändringsförmåga** – Krisen har synliggjort anpassnings- och förändringsförmåga i olika delar av verksamheten. Förändringstrycket på de kommunala verksamheterna kommer att vara fortsatt högt. Ett arbete bör därför ske för att säkerställa att dessa förmågor utvecklas och används också i ett "nytt normalläge". En del av detta arbete bör vara att förvaltningarna reflekterar och lär av erfarenheter hittills.
- ✦ **Utveckla stödet till verksamheterna** – Utveckla hur den centrala nivån (kommunövergripande eller förvaltningsspecifikt) kan stötta och möta de behov som finns på verksamhetsnivå. Här är det viktigt att belysa både verksamheternas behov och de förutsättningar som råder på central nivå.
- ✦ **Ta tillvara digitaliseringens möjligheter** – Digitaliseringen har gjort stora framsteg under pandemin. Det är angeläget att fortsätta denna utveckling och ta till vara de möjligheter som digitaliseringen medför till exempel genom att skapa värde för olika målgrupper eller bidra till effektivisering av verksamheter. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att genomföra digitaliseringsstrategin och eventuella nya behov som uppstått under pandemin bör beaktas i detta arbete.
- ✦ **Utveckla kulturen** – Fortsätt utveckla kulturen i kommunen så att invånarens behov tydligare står i fokus och medarbetare har helhetsperspektivet på den kommunala verksamheten som en naturlig utgångspunkt.
- ✦ **Följ upp effekter** – Följ upp och analysera både kort- och långsiktiga effekter för olika målgrupper. Särskild fokus bör ligga på utsatta grupper. Anpassa insatser utifrån resultaten av dessa analyser. Det är också viktigt att agera för att tillhandahålla – eller kompensera för – insatser som inte kunnat levereras under pandemin.
- ✦ **Ha beredskap att hantera förändrade behov** – Krisen är långt ifrån över – beredskapen behöver vara hög för att kunna agera på mer långsiktiga effekter av pandemin, till exempel en tuffare arbetsmarknad eller en ökad förekomst av psykisk ohälsa. Kontinuerlig analys av utvecklingen och eventuella förändrade behov i respektive målgrupper behöver fortsättningsvis stå i fokus. Utveckling av nya sätt att möta förändrade behov kommer sannolikt att behövas och här måste det finnas utrymme att tänka nytt.



Slutligen vill vi understryka vikten av att uppmärksamma alla chefer och alla medarbetare som gjort viktiga insatser för att säkerställa att Huddinge kommun kunnat leverera det mångfacetterade kommunala uppdraget på bästa sätt givet de förändrade förutsättningar som pandemin inneburit.



Bilaga 1 – Dokument

Afry, 2020, *Utvärdering av Huddinge kommuns hantering av Covid-19*

Huddinge kommun, *Aktiviteter Sommaren 2020 med anledning av Covid19*

Huddinge kommun, 2021, *Covid-19 – En utvärdering av arbetet med covid 19 på särskilda boenden i Huddinge kommun*

Huddinge kommun, *Elevenkät Kulturskolan Huddinge 2020*

Huddinge kommun, *Frågeställningar inom arbete och försörjning i relation till den uppkomna situationen*

Huddinge kommun, 2020, *Mötesplatsenkät*

Huddinge kommun, *Nuläge avseende vidtagna åtgärder inom ekonomiskt bistånd med anledning av den uppkomna situationen*

Huddinge kommun, *Program för trygghet och säkerhet 2018–2021*,
https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/program/program-for-trygghet-och-sakerhet/program-for-trygghet-och-sakerhet-2018-2021.pdf

Huddinge kommun, *Riktlinjer för krisberedskap i Huddinge kommun 2020–2023*,
Diarienummer KS-2019/456.142

Huddinge kommun, 2020, *Sociala utmaningar och problematik*

Huddinge kommun, kommunstyrelsens förvaltning 2020, *Utvärdering av hanteringen för att kompensera personalbortfall under Covid-19*

Huddinge kommun, 2020, *Utvärdering av hanteringen i samband med corona våren 2020*

Huddinge kommun, 2020, *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen 2020 nämnd 201112*

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Bygglövs- och tillsynsnämnden*,
Diarienummer: BTN-2021/53

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Förskolenämnd*, Diarienummer: FSN
2020/832

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Grundskolenämnd*, Diarienummer:
GSN-2020/1955

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden*, Diarienummer: 2021/53

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Klimat- och stadsmiljönämnden*,
Diarienummer: KLN-2021/84



Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Kultur- och fritidsnämnden*,
Diarienummer: KFN-2020/276

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Socialnämnd*, Diarienummer: SN-
2020/2522.111

Huddinge kommun, *Verksamhetsberättelse 2020 Vård- och omsorgsnämnd*,
Diarienummer: VON-2020/1322.111

Kraftbyrå, 2021, *Ung under coronapandemin En lokal studie om ungdomars
livssituation, psykiska hälsa och utsatthet i Huddinge*

Krisinformation.se, *Krishanteringens grunder*, <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhället/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/krishanteringens-grunder>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vad är samhällsviktig verksamhet?*
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhällets-funktionalitet/vad-ar-samhallsviktig-verksamhet/>

Sweco, 2020, *Undersökningsrapport, Hur har idrottsföreningarna påverkats av
coronakrisen?* <https://www.rfsisu.se/globalassets/riksidrottsforbundet-rf-sisu-stockholm/dokument/hur-har-idrottsforeningarna-paverkats-av-coronakrisen.pdf>

Ramböll, 2021, *Rapport - Pandemin och Huddingebornas livsvillkor*

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, Delbetänkande av
Coronakommissionen,
https://www.regeringen.se/4af379/contentassets/a8e708fff5e84279bf11adbd0f78fcc1/sou_2020_80_aldreomsorgen-under-pandemin.pdf