



Notat

BIF's bidrag til KK's evaluering af indsatsen under Corona-nedlukningen

24. august 2020

Sagsnummer
2020-0072734

Dokumentnummer
2020-0072734-23

Evalueringsspor 1: Beredskabet

Forvaltningens helt overordnede vurdering er, at Københavns Kommunes kriseberedskab, herunder BIF's eget kriseberedskab, ikke umiddelbart var gearet til at takle en så omfattende og langvarig krise som coronapandemien. Det betød, at der var behov for en række tilpasninger i de fleste dele af beredskabet. Dette skal dog ses i lyset af, at omfanget af coronapandemien var en krise langt større og mere langvarig, end man kunne forudse.

De forskellige dele af kommunens beredskab blev dog hurtigt udbygget og kom til at fungere godt og effektivt. Det var en stor fordel, at forvaltningerne samarbejdede om fælles retningslinjer og udmeldinger om medarbejderforhold og fysisk indretning af arbejdspladser.

På det politiske plan oplevede forvaltningen, at det tog tid, før kommunen helt vænnede sig til den nye digitale virkelighed. Der blev under nedlukningen holdt politiske møder, men retningslinjerne var, at der kun skulle behandles nødvendige sager. Det viste sig forholdsvist hurtigt, at de digitale møder fungerede godt.

Aktivering af den administrative stab (DAS)

Borgerrepræsentationen har det overordnede ansvar for kommunens kriseberedskab udmøntet gennem kriseledelsen. Kriseledelsen i denne krise bestod af samtlige borgmestre. På det administrative niveau udgjorde samtlige administrerende direktører Krisestaben.

Denne evaluering omhandler kun de underliggende taktiske og operationelle niveauer, særligt den administrative stab (DAS), Kommunikationschefskredsen og BIF's interne kriseberedskab.

Den administrative stab, DAS, er sammensat af medlemmer fra forvaltninger og enheder, med stabsledelse fra BR-sekretariatet, og betragtes som den udførende del af kriseorganisationen. BIF's krisegruppe indgår i DAS. DAS håndterer og koordinerer hændelser i forbindelse med en krise, så kommunen kan varetage den fortsatte drift.

DAS kan efter aftale med Hovedstadens Beredskab indkaldes, når en eller flere medlemmer af DAS'en finder det nødvendigt.

CF Sekretariatet for Ledelse og Kommunikation
Rådhuspladsen 1
1550 København V

EAN-nummer
5798009710222

BIF aktiverede oprindeligt DAS'en d. 3. marts, da forvaltningen som den første forvaltning havde et tilfælde med smitte hos en borger, der var fremmødt i jobcentret. Forvaltningen havde derfor et akut behov for bl.a. lægefaglig rådgivning til at håndtere situationen. DAS indkaldte i de første dage til møder efter behov, men DAS'en lukkede ned igen efter hvert møde og var tilbageholdende med at etablere sig på mere varig basis på baggrund af DAS'ens risikovurdering.

BIF oplevede i starten uhensigtsmæssigheder ved den løse etablering af DAS, og det bør derfor drøftes, hvorvidt der er behov for en justering af risikovurderingen i kriseberedskabet. Den bør indeholde elementer til at vurdere, om DAS'en skal startes og løftes op på højere niveau på et tidligere tidspunkt i et hændelsesforløb som dette. I dette tilfælde ville en mere præcis risikovurdering formentlig have ført til en hurtigere etablering af DAS på varig basis.

Det var svært at indhente sundhedsfaglig viden og sparring på det tidspunkt, hvor sundhedsmyndighederne endnu ikke havde udsendt retningslinjer og vejledninger. Denne viden var nødvendig for at kunne vejlede forvaltningen, ledere og medarbejdere om, hvordan de skulle forholde sig. Viden måtte i stedet søges tilvejebragt af uformelle kanaler uden for DAS'en.

Tilgængelighed af faglig viden er en afgørende forudsætning for at kunne handle i en række krisesituationer, og det bør derfor indgå i planerne, hvordan man sikrer størst mulig tilgængelighed af faglig viden i forskellige situationer. Heri kan også indgå, hvordan man sikrer den nødvendige fleksibilitet i bemanning af DAS'en, afhængig af det konkrete behov i kriseforløbet.

Til trods for dette oplevede BIF, at DAS'en var parat til at omstille sig, efterhånden som krisen tog nye drejninger ud over DAS'ens normale opgaver, fx med oprettelse af værnemiddelarbejdsgruppen. Medlemmerne var fleksible ift. at finde løsninger, og det indgående kendskab til hinandens opgaver og arbejdsgange i beredskabsorganisationen viste sig at være værdifuldt under en krise, hvilket også er erfaringen fra andre sammenhænge i beredskabsarbejdet.

Plan for fortsat drift

Københavns Kommunes beredskabsplan, *Plan for fortsat drift*, iværksættes, når der sker en hændelse, som påvirker serviceniveauet i kommunen. Planen skal blandt andet medvirke til at begrænse konsekvenserne af en hændelse, støtte kriseledelsen samt sikre effektiv og relevant information til borgerne.

I starten af Coronapandemien viste det sig, at *Plan for fortsat drift* ikke var tilstrækkelig til den givne situation. Kommunikation og beslutninger i kommunens kriseorganisation skete i mange situationer gennem andre veje end dem, der fremgår af *Plan for fortsat drift*. Dette var udtryk for, at beredskabet fra start var organiseret for smalt i forhold til krisens omfang og varighed.

Det viste sig fx ved, at Kommunikationschefkredsen havde et tæt samarbejde med Krisestaben, og at der måtte træffes beslutninger om flere forhold end dem, som DAS normalt tager sig af. DAS'en løser normalt opgaver om de konkrete forhold rettet mod borgervendt drift snarere

end fx personalejuridiske og administrative opgaver ift. KS, fremmøde af borgere mm., ekstern og intern kommunikation.

Det gav i visse tilfælde en vis uklarhed for forvaltningerne ift. arbejdsdeling mellem personalesporet og kommunikationssporet. Ved en eventuelt fremtidig krise vil det være hensigtsmæssigt med en tydeligere etablering af opgavesnit og beslutningsmandat for de forskellige forløb tidligt i forløbet.

På det løn- og personalemæssige område blev der leveret meget vigtig og nyttig information til kommunens chefer. Der kunne på dette område med fordel have været forvaltningsrepræsentation i fx KS Juras corona-gruppe ift. prioritering og udlægning af de overordnede linjer på området ift. retningslinjer og kommunikation mm., som blev forelagt Krisestaben direkte på adm. dir.niveau. Det er dog helt centralt, at der er tale om et agilt setup, der hurtigt kan tage beslutninger, da tid i mange situationer spillede en vigtig rolle.

Planlægningen af arbejdspladsernes genåbning skete i de respektive forvaltninger i forskellige tempi. BIF oplevede i starten, at det var svært at få vejledninger om de sundhedsmæssige forhold af genåbningen, hvilket betød, at BIF selv måtte udarbejde det nødvendige materiale. Dog blev der efterfølgende etableret en dialog og vidensdeling, som bl.a. mundede ud i, at KEID, TMF og Kommunikationschefkredsen fik udarbejdet et godt materiale. Forvaltningen har efterfølgende oplevet en god understøttelse ift. den senere håndtering af arbejdspladsernes genåbning.

Krisestyringen i BIF

Internt i BIF blev det hurtigt tydeligt, at den normale interne krise-gruppe ikke passede til den omfattende nedlukning, som Coronapandemien medførte, og forvaltningen etablerede derfor en bredere gruppe, hvor direktionen sad for bordenden, og center- og kontorchefer indgik i selve gruppen. Krisegruppen fandt indledningsvist, at det var nødvendigt at mødes fysisk dagligt på Rådhuset og senere digitalt efter behov (i starten dagligt, senere i forløbet 2-3 gange ugentligt). Krisegruppen koordinerede tiltag og planer ift. medarbejdere og borgere. Der var både tale om tværgående forhold, som lå i forlængelse af de retningslinjer, der blev vedtaget i kommunen i Kriseledelsen og Krisestaben, men i høj grad også om særlige forhold relateret til forvaltningens område, herunder de løbende tilpasninger af indsatsen på beskæftigelsesområdet.

Forvaltningen har spurgt HovedMed, om de vil bidrage til svaret på spørgsmålet om forvaltningens omstillingsparathed.

HovedMED har svaret følgende:

Det er HovedMEDs opfattelse, at organisationen udviste en meget høj grad af omstillingsparathed i forbindelse med og under hjemsendelsen. Fra udmelding om hjemsendelse blev meldt ud, gik der fx blot få dage, hvorefter de fleste medarbejdere havde fået installeret hjemme-arbejdsplads, og var i gang med de opgaver, der nu skulle håndteres digitalt eller telefonisk. Organisationens udviste stor fleksibilitet og handlekraft bl.a. i relation til de mange regelændringer i løbet af hjemsendelsen. Udfordringer blev løbende håndteret ved brug af digitale

møder, og forvaltningen var på forkant og forberedt fx med planer for tilbagevending til den fysiske arbejdsplads.

Forvaltningen vil på baggrund af overstående erfaringer evaluere og tilpasse krisegruppen og beredskabsplanen internt i BIF, så den fremadrettet passer til forskellige typer og størrelser af kriser.

Evalueringsspor 2: Forvaltningerne

Kritiske funktioner

BIF varetager en række kritiske funktioner, særligt relateret til udbetaling af borgerrettede ydelser, behandling af nye ansøgninger om kontanthjælp m.v., sygedagpengerefusion til virksomheder samt ift. beboerfunktioner for midlertidig indkvartering af nyankomne flygtninge. Disse funktioner var opretholdt under hele nedlukningen, og alle borgere fik udbetalt ydelser.

På Jobcenter Gammel Køge Landevej og på Jobcenter Lærkevej blev der oprettet nødindgange, der holdt fysisk åbent for, at borgere i akutte situationer kunne få hjælp til deres ansøgning om kontanthjælp. Indgangene blev besøgt af et mindre antal borgere dagligt.

BIF oplevede, at de fysiske nødindgange også tiltrak en del borgere, der havde spørgsmål og behov for hjælp, der gik ud over BIF's resort, særligt ift. borgerservice.

Borgere og virksomheder kunne under hele nedlukningen komme i kontakt med BIF på telefon som normalt, og informationen på kk.dk blev opdateret med særlige informationer om ansøgning af kontanthjælp og vejledning til virksomhederne om blandt andet arbejdsfordeling. Endelig brugte BIF de sociale medier til at informere borgerne.

Alle borgere fik derudover tilsendt flere breve i e-Boks om blandt andet jobcentrenes nedlukning. De borgere, der ikke har en e-Boks, modtog fysiske breve med informationen.

Beskæftigelsesindsatsen

For beskæftigelsesindsatsen har der været det særligt gældende, at den har været lukket helt ned for derefter gradvist at blive åbnet i flere etaper. Både nedlukningen og genåbningen er sket gennem lovbekendtgørelser fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Det har således ikke været lovligt for forvaltningen at opretholde den normale drift under nedlukningen.

Forvaltningen har undervejs haft stort fokus på at opretholde en fortsat god kontakt med borgerne og virksomheder og på at give borgerne den rette indsats, lige så snart det blev lovmæssigt muligt.

BIF kontaktede, så snart det var muligt lovmæssigt, borgere gennem telefonsamtaler og digitale møder. Den løbende kontakt var vigtig i forhold til at kunne hjælpe borgerne hurtigt videre, når der igen blev åbnet for beskæftigelsesindsatsen. Det var frivilligt for borgerne at deltage.

BIF kontaktede derudover løbende virksomheder og oprettede webinarrer i blandt andet online markedsføring, som viste sig at være meget besøgte. Endelig opretholdt BIF en tæt kontakt til A-kasser og

leverandører, som undervejs handlede meget om, hvordan tilbud og indsatser kunne tilpasses den nye digitale virkelighed.

Under nedlukningen oplevede forvaltningen flere nye arbejdsformer og indsatser, som BIF ikke har anvendt tidligere. Fx har omstillingen til en mere digital indsats over for både borgere og virksomheder betydet, at forvaltningen nu arbejder på nye digitale tilbud, der kan supplere den normale drift. Endvidere blev der udviklet flere nye digitale kompetenceudviklingsforløb, som medarbejderne kunne deltage i.

Orientering af BIU

Forvaltningen har løbende informeret Beskæftigelses- og Integrationsudvalget (BIU) om nedlukningen og dens konsekvenser. BIU modtog således fra nedlukningen d. 12. marts hver uge en status, der blandt andet indeholdt overblik over udviklingen i ledigheden, udvikling i antal ansøgninger om ydelser, hjælpepakker og henvendelser til jobcentrene. Derudover indeholdt statussen lovmæssige ændringer, nye initiativer, dialog med styrelser og KL mm.

Foruden den skriftlige ugentlige orientering fik udvalget en mundtlig orientering af adm. dir. Tanja Franck ca. hver 14. dag over Teams, hvor udvalget havde mulighed for at stille spørgsmål til indsatsen samt udtrykke ønsker til særlig information fra forvaltningen.

Medarbejdernes oplevelse.

Dette afsnit er skrevet i samarbejde med HovedMED.

Hjemmearbejde

Mange medarbejdere har været positive over for at arbejde hjemmefra, da det gav en større fleksibilitet, bl.a. ift. balancen ml. arbejdstid og privatliv. Efter mange uger derhjemme ønskede rigtig mange dog også, at de kunne komme tilbage til deres fysiske arbejde med kollegaerne.

Nogle medarbejdere havde på trods af hjemsendelse nemt ved at udfylde deres arbejdsuge, mens det for andre var sværere pga. deres opgaver, hvilket kunne give anledning til frustration. Der blev hurtigt etableret digital kompetenceudvikling og stillet andre opgaver.

Da beskæftigelsesindsatsen blev åbnet digitalt, var mange medarbejdere glade for, at de igen kunne have kontakt med borgerne, selvom dette skete digitalt eller telefonisk. Det var for nogle medarbejdere udfordrende at afvikle myndighedssamtaler hjemmefra samtidig med, at der skulle tages særlige hensyn ift. databeskyttelse ved afholdelse af samtaler. Der var samtidig ikke samme synlighed/incitament til at følge op på ubehagelige episoder med vrede borgere, ligesom nogle medarbejdere oplevede det svært at holde fx mentorsamtaler for udsatte ledige, hvor det fysiske fremmøde giver bedre relationer til borgeren.

Forvaltningen modtog flere nye medarbejdere under hjemsendelsesperioden. For nogle var det en udfordring at skulle starte nyt arbejde hjemmefra, selvom de fik støtte og introduktion digitalt.

Hjemmearbejde vurderes at være et relevant supplement og kan fx bruges igen til at holde produktionen oppe i den situation, hvor der udbryder ny smitte. I BIF i dag er der allerede i mange centre i begrænset omfang mulighed for hjemmearbejde. Det giver god fleksibilitet til gavn for

både arbejdspladsen og medarbejderen, hvis det sker efter aftale, i passende mængder, så arbejdsfællesskabet ikke mistes.

Tryghed

Medarbejderne har generelt været trygge ved at udføre deres arbejdsopgaver under hjemsendelsen. Medarbejdernes bekymring har rettet sig mod den fysiske tilbagevenden, der for BIF's vedkommende skete med fremmøde fra den 15. juni. Borgerne blev gradvist indkaldt fysisk i takt med, at BIF var klar til at tage imod dem. Mandag d. 15. juni var der således ingen fysiske samtaler på Jobcentret, mandag d. 22. juni blev der afholdt ca. 400 fysiske samtaler (ca. 50% af normalen), og mandag d. 29. juni blev der afholdt ca. 500 (ca. 60% af normalen). I skrivende stund er vi på knap 70% af det normale antal fysiske samtaler på Jobcentret.

Bekymringerne rettede sig mod at skulle mødes fysisk og igen være sammen med mange kollegaer og borgere, og om de generelle principper for hygiejne og adfærd, dvs. afstandskrav, udluftning, afspritning mm., blev overholdt. Der har særligt været bekymringer hos nogle af de medarbejdere, der er i øget risiko.

Forvaltningen havde dog inden genåbningen udarbejdet planer og iværksat tiltag, der skulle sikre, at sundhedsmyndighedernes retningslinjer blev overholdt. Der blev desuden sendt en vejledning ud til alle medarbejdere med information om tiltagene og med de forholdsregler, som medarbejderne skulle tage, når de kom fysisk tilbage på arbejde. Foranstaltningerne blev drøftet i de lokale MED-udvalg.

En mindre gruppe medarbejdere var under hele hjemsendelsen fysisk på job (fx i centerindgangene). Deres bekymringer ift. risiko for at blive smittet blev håndteret allerede i starten, så de følte sig trygge ved at møde fysisk op på arbejde.

Ledernes opfattelse

I forbindelse med hjemsendelsen har nogle ledere tilkendegivet, at det var nødvendigt med en tættere kommunikation mellem leder og medarbejdere ift. opgaveløsningen, og at hjemmearbejdet gav plads til at lederen kunne fordybe sig i de tungere opgaver. Flere ledere har vurderet, at det gav en god mulighed for bedre dialog med medarbejdere om opgaveløsningen, mens andre chefer har oplevet, at ledelsesopgaven blev besværet af distancen, fx fordi man ikke kunne vende forskellige spørgsmål hurtigt og uformelt. Distancen betød, at der var behov for at skrue op for antallet af korte koordinationsmøder ift. den almindelige, daglige koordinering af arbejdet.

Generelt gav de hurtige skift i de lovgivningsmæssige rammer og de mange ændringer i bekendtgørelserne fra STAR's og SIRI's side en betydelig og vedvarende travlhed på tværs af ledergruppen.

Evalueringsspor 3: Det tværforvaltningsmæssige samarbejde

Samarbejde på tværs af forvaltninger og enheder i kommunen

Under nedlukningen oplevede forvaltningen, at nogle tværgående opgaver, der skulle løftes af flere forvaltninger, kunne have en svær start, fx

ifm. planlægningen af genåbningen, som beskrevet under spor 1. De fleste samarbejder blev dog hurtigt velfungerende, og forvaltningen oplevede generelt meget engagement og hjælpsomhed i samarbejdet med de øvrige forvaltninger. Til forskel fra andre tværgående processer blev interne godkendelsesprocesser ændret, og der kunne hurtigere træffes beslutninger.

Som eksempel kan nævnes KEID's rekruttering af medarbejdere til Covid-19-rengøring i Københavns Kommune. Jobcentret stod for udsøgning og screening af borgerne, som så blev henvist til KEID. Indsatsen krævede en tæt dialog mellem de to enheder, men lykkedes under de meget specielle omstændigheder til trods for enkelte knaster undervejs.

Derudover assisterede BIF SUF og SOF med at rekruttere medarbejdere på social-, sundheds- og omsorgsområdet. Det skete ved at kontakte ledige med de relevante kvalifikationer og opfordre dem til at tilmelde sig til "Brug for dig" på kk.dk.

Det er samtidig forvaltningens forståelse, at dialogen med bl.a. Koncernservice Personalejura og Forhandling samt Arbejdsmiljø København (AMK) generelt har været god og konstruktiv. Bl.a. har forvaltningerne kunnet indmelde justeringer mv. til det etablerede corona-site.

Forvaltningen har oplevet, at Personalejura hurtigt bistod med sparring på håndteringen af hjemsendelsen, principper for udmøntningen af fælleserklæringen, håndteringen af aftalen om afvikling af frihed ifm. hjemsendelsen, løbende ledelsesinformation vedr. corona, håndtering af medarbejdere i særlig risiko samt ved udarbejdelse af forvaltnings-specifikke retningslinjer. AMK har bl.a. hurtigt leveret online ergonomisk rådgivning til hjemmearbejdspladsen, hvilket blev ønsket af forvaltningen.

Prioritering af ressourcer

Internt i BIF har der under nedlukningen været fokus på at hjælpe på tværs af enheder i organisationen, som blandt andet er kommet til udtryk ved, at der er blevet udlånt medarbejdere mellem forskellige dele af forvaltningen for at understøtte enheder, der havde ekstra travlt. Fx betød den stigende ledighed, at der var flere, der søgte om ydelser, og der blev derfor udlånt medarbejdere fra andre centre til Ydelsesservice. Samtidig var der fx i Arbejdsmarkedscentret blandt andet travlt med forespørgsler om arbejdsfordeling, hvorfor de fik assistance fra Erhvervs-huset.

Evalueringsspor 4: Kommunikation.

BIF oplevede, at der efter en lidt usikker start var en ensartet kommunikation til alle medarbejdere og borgere i KK koordineret af Kommunikationschefkredsen (KCK) på tværs af forvaltningerne.

I forhold til kommunikation til medarbejderne blev KCK enige om fælles budskaber, grafisk og sproglig linje og sikrede, at linjen blev implementeret i forhold til alle medarbejdere. Den overordnede linje dannede udgangspunkt for diverse FAQ, nyheder, ledermails osv., der løbende blev produceret i ØKF og delt i forvaltningerne.

Det var en udfordring, at corona-informationen på kommunens hjemmesider skulle være ens på alle sider, og at den ikke kunne tilpasses forskellige fagområders behov.

Tidligt i forløbet fik forvaltningerne tilsendt en fælles sprogguide, som skulle sikre, at vi kommunikerede med en fælles stemme både internt og eksternt. Et par gange i løbet af processen blev der udarbejdet yderligere nicheprodukter i de enkelte forvaltninger. Produkterne var produceret inden for rammerne af den fælles linje. KCK forsøgte at dele produkterne med hinanden. Dette kunne dog være gjort mere systematisk.

Efterhånden som coronakrisen udviklede sig, opstod behov for at tilpasse kommunikationen og budskaberne. Dette blev jævnligt drøftet i KCK, og det blev tilpasset på initiativ fra ØKF, efterhånden som det var relevant.

Der blev afviklet tre fælles kampagner på byens bus-standere under nedlukningen. Planlægningen af kampagnerne og koordinering af budskaber skete gennem Kommunikationschefkredsen. Forvaltningen oplevede i nogle situationer, at beslutningerne i kredsen ikke imødekom BIF's ønsker til kommunikationen, fx ift. indhold og prioritering af kampagner. Ligeledes blev BIF, da det var vores tur til at få en "egen" kampagne, skåret ned til 1/2 af byens standere.