



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.lind@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2009-06-11

Säkerhetsprogram för Stockholms stad Remiss av stadsledningskontorets förslag

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av förslaget till säkerhetsprogram med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

Sammanfattning

Stadsledningskontorets syfte med det föreslagna nya samlade säkerhetsprogrammet är att skapa överblick och samsyn kring mål och ambitioner för stadens säkerhetsarbete. Programmet gäller alla stadens nämnder och bolag och avser såväl vardagssäkerhet som oönskade och extraordinära händelser.

Exploateringskontoret ser positivt på att de tidigare mycket omfattande styr-dokumenterna avseende stadens risk- och säkerhetsfrågor nu föreslås reduceras till ett enda samlat säkerhetsprogram. En kortversion bör utarbetas och spridas till alla anställda.

Kontoret delar uppfattningen att varje nämnd ska ansvara för sitt eget säkerhetsarbete. Kontoret instämmer också i att det krävs många olika insatser för att få till



stånd lämpliga förebyggande åtgärder och fungerande beredskap för att kunna hantera kriser eller oönskade händelser när sådana likväl inträffar.

Att uttolka och anpassa alla de omfattande åtgärder som stadsledningskontoret tar upp i säkerhetsprogrammet till exploateringsnämndens och kontorets verksamhet kommer att ta tid. Det är en grannliga uppgift att inom ramen för nuvarande organisation och resurser nå säkerhetsprogrammets hela målbild. Det handlar om ett långsiktigt utvecklingsarbete för att systematisera nämndens och kontorets säkerhetshantering, forma en lämplig ansvars- och uppgiftsfördelning och gå igenom och utveckla processer och rutiner.

Vid fullmäktiges beslut om programmet bör uttalas att genomförandet hos stadens nämnder får ske successivt i den takt som tillgängliga resurser medger.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har de senaste åren fattat ett flertal beslut rörande risk- och säkerhetsfrågor. Det gäller bl.a. stadens ledningsorganisation vid allvarliga kriser, handlingsprogram för skydd mot olyckor, krislednings- och kriskommunikationsplan och ny säkerhetspolicy. Vidare har stadsledningskontoret inlett ett omfattande förvaltnings- och bolagsövergripande arbete rörande stadens riskhantering som är inriktat på risk- och sårbarhetsanalyser.

Med det nu aktuella ärendet lämnar stadsledningskontoret förslag om att föra samman stadens tidigare styrdokument till en helhet och förklara stadens syn på det samlade säkerhetsarbetet – Stockholms stads säkerhetsprogram.

Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till samtliga stadsdels- och facknämnder i staden och Stockholms Stadshus AB för yttrande senast den 30 juni 2009.

Ärendet

Stadsledningskontorets syfte med det föreslagna nya samlade säkerhetsprogrammet är att skapa överblick och samsyn kring mål och ambitioner för stadens säkerhetsarbete och vad det innebär. Programmet avser såväl vardags-säkerhet som oönskade och extraordinära händelser.

Den mängd mål som stadens säkerhetsarbete tidigare omfattades av har enligt stadsledningskontoret blivit färre i förslaget till säkerhetsprogram. De är sammanfattade inom tre centrala delar: det förebyggande arbetet, krishantering, kontinuitet och kriskommunikation samt utvärdering och lärande.

Säkerhetsprogrammet gäller för perioden 2009-2012. Tillhörande riktlinjer kommer kontinuerligt att utvecklas, kompletteras samt förändras vid behov. Riskhanteringsrådet ska vara rådgivande till stadsdirektören inför dennes beslut om riktlinjer.

Tidigare beslutsdokument om separata delar av stadens säkerhetsarbete föreslås upphöra.

För att få till stånd en effektiv krisledning föreslås dessutom att stadens krisledningsnämnd utgörs av borgarrådsberedningen i stället för som för närvarande kommunstyrelsen.

Säkerhetsprogrammet gäller alla stadens nämnder och bolag

Stadsledningskontoret anger att samtliga nämnder och bolag inom staden omfattas av säkerhetsprogrammet och att det i första hand är avsett för stadens krisledande funktioner: krisledningsnämnd, stadens tjänstemannaledning och tillika krisledning, förvaltnings- och bolagsledningar, stadens säkerhetssamordnare, informationssäkerhetsansvariga, säkerhetsskyddssamordnare samt informatörer. Enligt stadsledningskontoret ansvarar nämnder och bolagsstyrelser för att säkerhetsprogrammet efterlevs inom sina respektive verksamhetsområden. Vidare anges att det åligger varje förvaltning, bolag och andra verksamheter inom staden att ha en hög riskmedvetenhet, ett robust säkerhetstänkande samt en god beredskap att hantera kriser.

De övergripande inriktningarna och målen i programmet behöver enligt stadsledningskontoret konkretiseras för olika typer av säkerhetsåtgärder samt för förvaltningarnas och bolagens lokala arbete. I säkerhetsprogrammet finns en rad krav preciserade på vad nämnder och bolag förväntas göra för att leva upp till programmet.

De tre viktigaste delarna i säkerhetsarbetet anges vara:

- Det förebyggande arbetet
- Krishantering, kontinuitet och kriskommunikation
- Utvärdering och lärande

Programmet anger att förvaltningar och bolag ska beskriva och skapa en egen förståelse och tolkning av dessa delar så att de känns relevanta för den egna verksamheten och resulterar i effektiva åtgärder inom de områden där arbetet behöver stärkas.



Förebyggande arbete

Beträffande det förebyggande arbetet anges i programmet att all verksamhet ska arbeta aktivt med att inventera, analysera, värdera, förebygga och åtgärda oönskade händelser inom sitt ansvarsområde. Arbetet handlar även om att se till att det finns beredskap för att mildra effekterna av eventuella störningar, förluster och skador.

Förvaltningar och bolag ska fokusera på fyra utvecklingsområden.

- Kunskap om olycksrisker och sårbarhet.
- Planering för hur olyckor ska undanröjas eller minskas.
- Planering för hur verksamheterna ska hantera konsekvenserna av en olycka.
- Förmåga att hantera en olycka om den uppstår.

Programmet tar upp risker i bl.a. stadens infrastruktur och betonar vikten av att för de större infrastrukturprojekten vidareutveckla samverkansformer för att nå goda säkerhetslösningar i både bygg- och driftskede.

Årlig intern kontroll ska visa planeringen av det fortlöpande olycksrisk- och säkerhetsarbetet. Det förebyggande olycksarbetet ska bygga på noggrann uppföljning och utvärdering av riskbilden. Olyckor ur alla perspektiv ska dokumenteras och undersökas, därtill ska riskkällor med stora konsekvenser bedömas.

Beträffande personsäkerhet anger programmet att stadens verksamheter bl.a. ska ha förmåga att fortlöpande bedöma hotbilder och ska förebygga skador och hotfulla situationer samt begränsa skadorna om hot realiserar.

Krishanteringsarbete, kontinuitet och kriskommunikation

I Stockholms stad, liksom i samhällets system för hantering av kriser, är tre principer centrala: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet också har detta ansvar vid en krissituation. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska bibehållas vid en kris. Närhetsprincipen innebär att den instans som är närmast ansvarig normalt ska svara för ledning av de åtgärder som krävs för att kunna hantera händelsen effektivt.

Säkerhetsprogrammet fokuserar främst på stadens centrala krisledningsorganisation och krishantering. Det anges bl.a. att den centrala krisledningen har en särskild planering för uthållighet över tid och inkallning och en särskild uppehållsplats och teknisk utrustning. På motsvarande sätt ska enligt säkerhetsprogrammet stadens förvaltningar och bolag ordna för den egna uthålligheten, inkallningen, uppehållsplatsen och utrustningen.

Krisen och kommunikationen om hur staden hanterar den ska skötas parallellt. Kommunikationen ska medverka till att alla får en aktuell och korrekt bild av händelsen och stadens ansvar. För stadens kriskommunikation finns särskilda riktlinjer som utgår från stadens kommunikationspolicy.

Utvärdering och lärande

Programmet anger att ett systematiskt förbättringsarbete förutsätter att rutiner, processer och organisation utarbetas för säkerhetsarbetet, inklusive risk- och sårbarhetsanalyserna. Ett fungerande säkerhetsarbete förutsätter att förtroendevalda, ansvariga chefer och anställda har grundläggande kunskaper om den egna och stadens säkerhetsorganisation samt förståelse för sin roll och sitt ansvar. I vissa fall krävs fördjupade kunskaper. För att öka säkerhets- och riskmedvetenheten och stärka den egna krishanteringsförmågan anges dessutom att särskilda övningar ska genomföras återkommande.

Aktörer, roller och ansvar

Under denna rubrik definieras stadens aktörer, roller och ansvar i säkerhetsarbetet. Det anges bl.a. att nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att säkerhetsprogrammet efterlevs inom sina respektive verksamhetsområden. Rapportering ska ske utifrån mål och indikatorer för säkerhetsarbetet.

Varje förvaltning och bolag ska enligt programmet ha en fastlagd plan för säkerhetsarbetet samt en utsedd säkerhetssamordnare och informationssäkerhetssamordnare. Förvaltningar och bolag ska bedriva ett aktivt förebyggande arbete utifrån gjorda risk- och sårbarhetsanalyser samt rapportera in skador och incidenter i stadens skade- och incidentrapporteringsystem. Kostnader för skador och skadeförebyggande åtgärder ska särredovisas.

Uppföljning av säkerhetsarbetet inkluderat krisberedskapen ska genomföras varje år och redovisas till nämnd eller styrelse.

Säkerhetsarbetet är enligt programmet en ledningsfråga och säkerhetssamordnaren arbetar på uppdrag av förvaltningschefen/bolagsdirektören. Säkerhetssamordnaren



anges vara den som håller ihop planering och samordnar det systematiska säkerhetsarbetet i förvaltningen/bolaget. Rollen är övergripande över hela förvaltningens/bolagets verksamhet.

Förvaltningar och bolag ska tillse att varje anställd i staden informeras och utbildas i säkerhetsfrågor i den omfattning som befattningen kräver. På varje arbetsplats ska finnas riktlinjer så att alla anställda förstår sin roll och sitt ansvar i säkerhetsarbetet. För prioriterade målgrupper ansvarar stadsledningskontoret för utbildningsinsatser.

I stadsdelsförvaltningarna ska grupper för psykosocialt omhändertagande, POSOM-grupper, finnas. Härutöver ska övriga förvaltningar och bolag ha en organisation för psykosocialt omhändertagande för egna medarbetare.

För att tillgodose en säker arbetsmiljö anges att en tydlighet i delegering av uppdrag och arbetsuppgifter samt befogenheter är en nödvändig förutsättning och ett viktigt krav.

Avslutningsvis betonas i säkerhetsprogrammet att alla anställda ska arbeta aktivt för en ökad säkerhet i stadens verksamheter.

Indikatorer och aktiviteter mm

I sitt tjänsteutlåtande betonar stadsledningskontoret att det är svårt att tydligt avgränsa säkerhetsarbete från annat arbete som på olika sätt höjer tillförlitligheten i verksamheten eller förbättrar situationen för anställda, brukare, kunder, medborgare och andra aktörer. Utmaningen för säkerhetsarbetet och dess aktiviteter sägs vara att förhålla sig till och koordinera med övrig styrning och uppföljning av verksamheten. Säkerhetsarbetet uppges koppla till ansvar och områden inom t.ex. arbetsmiljö, kontinuitetsplanering, kvalitetsarbete, risk- och väsentlighetsanalys samt intern kontroll m.m.

Stadsledningskontoret lämnar dessutom förslag till ett flertal indikatorer och aktiviteter för att säkra att målen och ambitionerna för säkerhetsarbetet uppnås. Indikatorerna berör bl.a. minskning av särskilt prioriterade incidenter och olyckor, kunskap om säkerhetsarbetet och ansvar och roller, fungerande och robust krisorganisation, rutiner och processer för förbättrat säkerhetsarbete inklusive risk- och sårbarhetsanalyserna. Fullmäktiges aktiviteter avser arbetsprocess för risk- och sårbarhetsanalys, rutiner för incidentrapportering, tydlig och fungerande organisation för säkerhetsarbetet och krisberedskapen, utbildningsplan beträffande säkerhetsarbetet.

För en närmare redovisning av förslaget hänvisas till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och säkerhetsprogrammet i bilaga 1-2.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret ser positivt på att de tidigare mycket omfattande, svår-överblickbara och delvis överlappande styrdokumenterna avseende stadens risk- och säkerhetsfrågor nu föreslås reduceras till ett enda samlat säkerhetsprogram.

Stadsledningskontorets förslag är överskådligare och betydligt kortare än tidigare styrdokument och tar enligt exploateringskontoret upp flertalet av de i sammanhanget relevanta aspekterna. För att göra säkerhetsprogrammet ännu mer lättillgängligt föreslår kontoret att stadsledningskontoret utarbetar en kortversion som kan spridas till alla anställda.

Exploateringskontoret delar uppfattningen att varje nämnd ska ansvara för sitt eget säkerhetsarbete. Kontoret instämmer också i att det krävs många olika insatser för att få till stånd lämpliga förebyggande åtgärder och fungerande beredskap för att kunna hantera kriser eller oönskade händelser när sådana likväl inträffar.

Inom exploateringskontoret hanteras i dagsläget frågor om säkerhetsaspekter, riskhantering etc. normalt på ett integrerat sätt i den ordinarie verksamheten på liknande sätt som många andra övergripande och näraliggande aspekter såsom ekonomi, miljö och kvalitet. Någon direkt formell reglering av just säkerhets- hanteringen har inte gjorts utan uppgiften att beakta säkerhetsaspekterna och initiera åtgärder följer informellt den avdelningsvisa verksamhetsuppdelningen.

I kontorets exploateringsprocess ingår sedan länge att erforderliga risk- och miljöriskanalyser görs för varje projekt. Vidare har nyligen tagits fram en mall för projektvisa krishanteringsplaner. Risker av administrativ karaktär tas om hand inom ett fortlöpande arbete med att förbättra rutiner och intern kontroll. Kontoret följer också kontinuerligt utvecklingen på fastighetsmarknaden. Kontoret bedriver dock i dagsläget inget systematiskt övergripande analysarbete för att söka identifiera olika tänkbara generella hotbilder mot eller risker rörande markinnehavet och dess avkastning och exploateringsverksamheten. Bedömningarna av sådana hots sannolikhet och konsekvens samt lämpliga förebyggande motåtgärder kan därmed utvecklas. Detsamma gäller nämndens och kontorets generella krisberedskap, krisorganisation och kriskommunikation. Kontoret och nämnden har inte deltagit i någon krisövning.



Exploateringskontoret angav redan i samband med rapporteringen till stadsledningskontoret av förra årets risk- och säkerhetsanalys att för att riskhanteringsarbetet ska bli framgångsrikt krävs att det är en ledningsfråga som prioriteras och även tilldelas resurser för, både centralt och lokalt. Resursfrågan tas dock inte alls upp i stadsledningskontorets nu presenterade förslag till säkerhetsprogram.

Att uttolka och anpassa alla de omfattande åtgärder som stadsledningskontoret tar upp i säkerhetsprogrammet till exploateringsnämndens och kontorets verksamhet kommer att ta tid. Den nuvarande organisationen är således dimensionerad för och intrimmad på exploateringsnämndens kärnverksamheter.

Det i stadsledningskontorets regi nu pågående förvaltnings- och bolagsövergripande arbetet rörande risk- och sårbarhetsanalyser, där årets analyser jämte åtgärdsförslag ska rapporteras till stadsledningskontoret senast den 15 juni, förväntas leda till en viss förbättring av exploateringskontorets riskinsikter och förmåga att hantera en kris. Men det är en grannlaga uppgift att inom ramen för nuvarande organisation och resurser nå det nu remitterade säkerhetsprogrammets hela målbild. Det handlar om ett långsiktigt utvecklingsarbete för att systematisera exploateringsnämndens/kontorets säkerhetshantering, forma en lämplig ansvars- och uppgiftsfördelning och gå igenom och utveckla processer och rutiner. Inom kontoret pågår dessutom ett antal andra komplexa utvecklings- och effektiviseringsprojekt inriktade på kärnverksamheterna.

Vad gäller säkerhetsprogrammets krav på att varje förvaltning ska ha en utsedd säkerhetssamordnare och informationssäkerhetssamordnare anser exploateringskontoret att respektive förvaltning själv ska få bestämma vilken organisation och bemanning som är nödvändig och lämplig för säkerhetsarbetet. Det framstår tveksamt att fullmäktige, som nu föreslås, i ett säkerhetsprogram ska ange vilka befattningar som ska inrättas hos förvaltningarna, i all synnerhet som någon finansiering inte anvisas för dessa befattningar.

Exploateringskontoret föreslår avslutningsvis att vid fullmäktiges beslut om programmet uttalas att genomförandet hos stadens nämnder får ske successivt i den takt som tillgängliga resurser medger.

Slut