

Handläggare
Karin Källström
Telefon: 08-50829021

Till
Kommunstyrelsen

Stockholms stads säkerhetsprogram

Initiativärende

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. *Stockholms stads säkerhetsprogram* godkänns enligt bilaga 1.
2. Samtliga nämnder ska inarbeta Stockholms stads säkerhetsprogram i sin verksamhetsplanering.
3. Stockholms Stadshus AB uppmanas att för egen del samt anmodas att uppmana samtliga bolagsstyrelser inom koncernen att anta *Stockholms stads säkerhetsprogram* enligt bilaga 1.
4. Kommunstyrelsen uppdras att ta fram kompletterande anvisningar till Stockholms stads säkerhetsprogram.
5. Tidigare beslutat program Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (dnr KS 2019/1543) upphör att gälla.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande.

Stadsdirektören ges i uppdrag att ta fram, revidera och besluta om tillämpningsanvisningar till Stockholms stads säkerhetsprogram.

Sammanfattning

I enlighet med den överenskommelse om kommunernas krisberedskap som slutits mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) ska alla kommuner ha ett styrdokument för sitt beredskapsarbete och som ska antas inom det första året av mandatperioden. Överenskommelsen utgör en konkretisering av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Stockholms stads säkerhetsprogram föreslås ersätta *Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (dnr KS 2019/1543)*. Förslaget till säkerhetsprogram föreslås gälla samtliga nämnder och bolagsstyrelser och återfinns i bilaga 1 till detta ärende.

Utgångspunkten vid revideringen har varit att tydliggöra stadens höga ambition för säkerhetsfrågorna samt att anpassa verksamheten till rådande omvärldsförutsättningar, lagstiftning och andra riktlinjer som finns på området.

Förslaget till reviderat säkerhetsprogram slår fast övergripande mål för stadens säkerhetsarbete och beskriver stadens skyddsvärden och övergripande hotbild. Det slår därtill fast ansvarsfördelning för arbetet och vad som menas med att i stadens kontext bedriva ett systematiskt säkerhetsarbete. Det reviderade säkerhetsprogrammet inriktar slutligen stadens säkerhetsarbete inom fyra fokusområden; beredskap, säkerhetsskydd, olycksförebyggande arbete samt personsäkerhet.

Att samla styrningen av säkerhetsfrågorna i ett stadsövergripande styrdokument utgör enligt stadsledningskontoret en förutsättning för att nå framgång i arbetet.

Bakgrund

I enlighet med den överenskommelse om kommunernas krisberedskap som slutits mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) ska alla kommuner ha ett styrdokument för arbetet med krisberedskap och som ska antas inom det första året av mandatperioden. Även det handlingsprogram för det olycksförebyggande arbetet som kommuner ska ha enligt lagen om skydd mot olyckor ska sträcka sig över en mandatperiod. Nuvarande säkerhetsprogram löper ut den 31 december 2023.

Följande utgångspunkter har tjänat som riktninggivare för arbetet med att utarbeta det reviderade säkerhetsprogrammet.

- 1) En mängd lagstiftning styr arbetet med säkerhet på kommunal nivå. Stockholms stads säkerhetsprogram syftar till att utöva övergripande styrning av stadens åtaganden inom ramen för det regelverk som omgärdar frågorna, vilket därmed ramar in och avgränsar programmets struktur och innehåll.
- 2) Säkerhetshotet mot Sverige har de senaste åren breddats och fördjupats och det säkerhetspolitiska läget brukar beskrivas som det allvarligaste Sverige befunnit sig i sedan andra

världskriget. Ett föränderligt och försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge har, parallellt med en ständig teknisk utveckling, ställt säkerhetsfrågorna i starkt fokus. I egenskap av huvudstad och landets ekonomiska, politiska, kulturella och mediala centrum kan Stockholm antas vara särskilt utsatt för antagonistiska hot, attentat och dödligt våld. Även stadens roll i totalförsvaret medför en hotbild som riktar sig mot stadens samhällsviktiga och säkerhetskänsliga verksamhet.

- 3) Stockholm har de senaste åren behövt hantera en rad kriser, både större och mindre. En del kriser har haft snabba förlopp medan andra har utmanat uthålligheten i stadens verksamheter. Bland annat har terrordådet på Drottninggatan, Covid 19-pandemin och det ansträngda läget på elmarknaden visat på vikten av ett systematiskt förebyggande säkerhetsarbete och en robust krishanteringsorganisation och satt sin prägel på utvecklingen av säkerhetsarbetet i staden som helhet. Kriget i Ukraina visar därtill på betydelsen av en stärkt beredskapsplanering.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets säkerhetsavdelning. Samråd har skett med flertalet avdelningar inom stadsledningskontoret samt Stockholms Stadshus AB. Enskilda samråd har också skett med Storstockholms brandförsvaret och St Erik Försäkrings AB.

En referensgrupp med representation från stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag har bidragit med synpunkter i arbetet.

Ärendet

Stadsledningskontorets förslag utgör en revidering av *Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (Dnr KS 2019/1543)* som antogs av kommunfullmäktige i inledningen av 2020. En förändring mot tidigare program är att arbetet mot otillåten påverkan brutits ut för att samlas tillsammans med andra frågor som kopplar till välfärdsbrottslighet i stadens reviderade trygghetsprogram. Det närliggande arbetet med personsäkerhet ligger dock kvar i säkerhetsprogrammet och har fokus på säkerheten för stadens anställda. En annan förändring är att det övergripande arbetet med informationssäkerhet lyfts in i stadens kvalitetsprogram, dock kvarstår det informationssäkerhetsarbete som omfattas av säkerhetsskydd i säkerhetsprogrammet. En ytterligare förändring handlar om att tydligare koppla samman krisberedskapen med civilt försvar i en sammanhållen planering för civil beredskap och ökad

krishanteringsförmåga mot bakgrund av hur stadens arbete inom detta område utvecklats de senaste åren. I övrigt har revideringar gjorts för att anpassa programmet till ny lagstiftning samt nya överenskommelser för kommunerna som kompletterar lagstiftningen. Bland annat har en ny säkerhetsskyddslag börjat gälla under 2021 och MSB och SKR har slutit nya överenskommelser om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Den kraftiga försämringen av det säkerhetspolitiska läget i omvärlden och den föränderliga hotbilden mot Sverige och Stockholm utgör också framträdande faktorer som påverkat innehållet i programförslaget. Mot den bakgrunden har programmets hotbildsanalys fördjupats och breddats och öppna källor från bland annat Säkerhetspolisen och försvarsmyndigheterna har använts som referens. Därtill har en rad planeringsprocesser och statliga utredningar pågått under den föregående programperioden och som påverkat innehållet i det reviderade programförslaget. MSB:s vägledning om kommunernas arbete med styrdokument för krisberedskap har konsulterats i framtagandet.

Övergripande handlar programmet om att stadens förmåga att förutse, förebygga och motstå oönskade händelser genom hela hotskalan ska vara stark och när en oönskad händelse ändå inträffar ska staden vidta rätt åtgärder för att minimera dess konsekvenser och säkerställa en snar återgång till normalläge. Det handlar också om att staden ska utveckla en robust beredskap för att möta svåra påfrestningar, där högsta beredskap är dimensionerande för stadens planering. Säkerhetsprogrammet anger att stadens planering för säkerhet och beredskap ska vara scenarioneutralt, vilket innebär att ha förmåga att hantera alla typer av händelser oavsett vad det är som inträffar. Måluppfyllnad av programmet ska ske genom att samtliga nämnder och bolagsstyrelser inom ramen för ordinarie planerings- och styrningsprocesser anger egna mål och aktiviteter.

Säkerhetsprogrammet föreslås utöva övergripande styrning av stadens åtaganden inom ramen för lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt utgöra det styrdokument för arbetet med krisberedskapen som alla kommuner ska ha i enlighet med MSB:s och SKR:s överenskommelse om kommunernas krisberedskap och som i skrivande stund är under revidering. Programmet innehåller dessutom inriktning för stadens olycksförebyggande arbete. Det innebär att säkerhetsprogrammet och Storstockholms brandförsvars handlingsprogram tillsammans täcker in stadens olycksförebyggande arbete enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Personssäkerhetsfrågorna har samlats i ett eget avsnitt i syfte att ta ett helhetsgrepp om dessa frågor.

Förslaget till reviderat säkerhetsprogram anger stadens skyddsvärden och synliggör den övergripande hot- och riskbilden för staden i det säkerhetspolitiska läge som råder. Förslaget anger därtill att säkerhetsarbetet ska ske samordnat och med en tydlig ansvarsfördelning så att stadens samlade resurser används i relation till de mest framträdande behoven. Det beskriver att ansvaret är tvådelat, vilket betyder att säkerhetsarbetet ska bedrivas på såväl central nivå av kommunstyrelsen som på lokal nivå av nämnder och bolagsstyrelser och att ansvaret för det verksamhets- och områdesspecifika säkerhetsarbete som åvilar samtliga nämnder och bolagsstyrelser är långtgående. Genom förslaget till säkerhetsprogram slås en ny sektorsorganisation för stadens arbete med civil beredskap fast. Syftet är att möta den generella ambitionshöjningen för civil beredskap i Sverige och den nya nationella myndighetsstrukturen som trädde ikraft i oktober 2022. Vidare är syftet att skapa organisatoriska förutsättningar och en tydlig ansvarsfördelning som bidrar till en sammanhållen, ändamålsenlig och verksamhetsfokuserad beredskapsplanering i hela staden. Deltagande och ansvar i sektorsorganisationen fördelas mellan stadens nämnder och bolagsstyrelser. Samordningen inom sektorsorganisationen betyder dock inte att någon nämnd eller bolagsstyrelse fräntas det ordinarie verksamhetsansvaret för säkerhets- och beredskapsfrågorna.

I förslaget lyfts att ett effektivt säkerhetsarbete bygger på systematik och helhetstänk där arbetet i så stor utsträckning som möjligt integreras i stadens ordinarie styr- och ledningsmodell. I det systematiska säkerhetsarbetet ingår också att omvärldsbevakning, kommunikation, samverkan och geografiskt områdesansvar samt utbildning och övning ska genomsyra och vara integrerade delar i arbetet samt att grunden för allt säkerhetsarbete är verksamhetsspecifika och tematiska risk- och sårbarhetsanalyser.

I säkerhetsprogrammet görs en uppdelning av arbetet i fyra sammanlänkade fokusområden; 1) beredskap, 2) säkerhetsskydd 3) olycksförebyggande arbete samt 4) personsäkerhet. För respektive område beskrivs hur stadens arbete ska bedrivas för att nå resultat.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret anser att det är av stor vikt att staden bedriver ett målinriktat arbete som utgår från stadens höga ambition för säkerhets- och beredskapsfrågorna och som också ligger i linje med gällande lagstiftning och andra relevanta riktlinjer.

Säkerhetsfrågorna omgärdas alltmer av ökade lagkrav och nya omvärldsförutsättningar som kräver särskild styrning av arbetet. Att samla den övergripande styrningen av dessa frågor i ett

stadsövergripande styrdokument utgör enligt stadsledningskontoret en förutsättning för att nå framgång i arbetet. Stadsledningskontoret gör också bedömningen att det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget och Stockholms särskilda förutsättningar påkallar att stadens arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor har en strategisk och systematisk inriktning.

Förslaget till säkerhetsprogram är anpassat till regelverk och andra relevanta riktlinjer vilket medför att det till stor del utgår från olika krav som ställs på Sveriges kommuner och som stadsledningskontoret menar ger en tydlig ram och avgränsning till programmets struktur och innehåll.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att stadens säkerhetsarbete bedrivs professionellt och systematiskt och att alla verksamheter i staden har god kunskap om roller och ansvar. Därför tydliggörs vad som menas med systematik i ett eget avsnitt samt att ett särskilt avsnitt behandlar ansvarsfördelningen inom staden. Stadsledningskontoret föreslår att nämnder och bolagsstyrelser även fortsatt ska ha en funktion på strategisk nivå som samordnar säkerhetsarbetet inom respektive verksamhet. Stadsledningskontoret är medveten om att arbetet hos flertalet nämnder och bolagsstyrelser är uppdelat på flera individer och verksamheter och att det i takt med frågornas betydelse skett en utökning och breddning av kompetenser men vill ändå framhålla att det behöver finnas ett grundläggande krav om att det finns en funktion som kan agera samordnande för verksamhetens arbete med säkerhetsfrågor.

Stadsledningskontoret föreslår genom säkerhetsprogrammet att en ny struktur och sektorsorganisation för arbetet med civil beredskap formellt inrättas i staden för att integrera civil beredskap i den ordinarie verksamheten och att de verksamheter som är ansvariga för och behöver samverka om uppbyggnad av civil beredskap inom särskilda sakområden har goda strukturella och organisatoriska förutsättningar för att nå framgång med det. I fullmäktiges budget för 2024 har berörda nämnder och bolagsstyrelser uppdragits att delta i detta arbete.

Stadsledningskontoret föreslår också en struktur där säkerhetsarbetet fokuseras på fyra områden, som inte ska ses som separata stuprör utan tvärtom är starkt sammanlänkade. Exempelvis tar samtliga områden avstamp i de verksamhetsspecifika risk- och sårbarhetsanalyserna där verksamheterna identifierar vilka risker och sårbarheter som är prioriterade och som kräver direkta insatser, särskilda handlingsplaner eller kontinuitetshanteringsåtgärder. De fyra områdena är beredskap, säkerhetsskydd, olycksförebyggande arbete samt personsäkerhet. Att personsäkerhetsfrågorna beskrivs i

ett särskilt avsnitt är enligt stadsledningskontoret ett sätt att skapa medvetenhet och inriktning kring ett samhälls- och arbetsmiljöproblem med påverkan på stadens anställda och förtroendevalda och som kan få allvarliga följdverkningar som ytterst är demokratihotande.

Stadsledningskontoret föreslår att programmet inte har en rubrik som anger ett tidsspänn för dess giltighetstid men att giltighetstiden ska följa den rytm som anges för antagande av styrdokument i överenskommelsen om kommunernas krisberedskap, alternativt utifrån nya krav som kan tillkomma. Det betyder att programmet utifrån de förutsättningar som gäller i skrivande stund ska gälla till utgången av 2027.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att ytterligare tydliggöra och konkretisera vissa områden i säkerhetsarbetet genom tillämpningsanvisningar. Tillämpningsanvisningarna föreslås komplettera programmet och ge praktisk vägledning i arbetet. Inom ramen för säkerhetsprogrammet 2020-2023 har ett tiotal anvisningar tagits fram och därtill ett antal metodstöd. Exempelvis finns anvisningar om krisstöd, risk- och sårbarhetsanalys, säkerhetsskydd, larmvägar och trygghetspunkter. Stadsledningskontoret föreslår att tillämpningsanvisningar fastställs av stadsdirektören. Stadsledningskontoret anser också att det är viktigt att kompetenshöjande insatser genomförs och att stadens alla verksamheter drar lärdomar av inträffade händelser och övar regelbundet för att höja krishanteringsförmågan. Därför kommer den stadsövergripande utbildnings- och övningsplanen revideras parallellt med säkerhetsprogrammet. Utbildnings- och övningsplanen fastställs av stadsdirektören i enlighet med nationella riktlinjer.

Stockholm är en växande stad med höga ambitioner om utveckling inom många olika områden och det är en utmaning att tillgodose alla intressen. Det kommer därför att vara nödvändigt att både göra avvägningar och hantera olika målkonflikter. Utöver interna intressen pågår därtill en nationell planering och förmågeuppbyggnad med tillhörande finansiell tilldelning för både fredstida kriser och inom totalförsvaret och som staden har att förhålla sig till. Stadsledningskontoret anser att stadens säkerhetsprogram ska vara ett bidragande underlag för att kunna göra kloka prioriteringar och andra avvägningar.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige antar Stockholms stads säkerhetsprogram, bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Samtliga nämnder ska inarbeta Stockholms stads säkerhetsprogram i sin

verksamhetsplanering. Stockholms stadshus AB anmodas att uppmana samtliga bolagsstyrelser inom koncernen att anta Stockholms stads säkerhetsprogram. Tidigare beslutat program Stockholms stads säkerhetsprogram 2020-2023 (dnr KS 2019/1543) upphör att gälla. Kommunstyrelsen uppdras att ta fram kompletterande anvisningar till Stockholms stads säkerhetsprogram 2024-2027.

Fredrik Jurdell
Stadsdirektör

Fredrik Alfredsson
Avdelningschef

Bilagor

1. Stockholms stads säkerhetsprogram