



PM 2008 RI (Dnr 307-299/2008)

Stadens säkerhetsarbete, uppföljning av tidigare granskning Remiss från stadsrevisionen

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på rapporten överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Stadsrevisionen granskade år 2005 stadens säkerhetsarbete avseende det interna skyddet, dvs. det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. År 2006 granskade stadsrevisionen stadens beredskap för extraordinära händelser. Stadsrevisionen bedömde vid dessa granskningstillfällen att stadens säkerhetsarbete att genomförandet gick långsamt och att arbetet inte var prioriterat. Stadens krisledningsorganisation bedömdes inte vara ändamålsenlig.

Revisionskontorets föreliggande rapport (1/2008) visar att kommunstyrelsen gett säkerhetsfrågorna hög prioritet. Flertalet av de brister som tidigare granskningar påvisat är nu åtgärdade eller delvis åtgärdade.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser i likhet med stadsrevisionen att kommunstyrelsen har gett säkerhetsfrågorna hög prioritet och anser vidare att det nu finns en ändamålsenlig krisledningsorganisation som kontinuerligt kommer att utvecklas genom utbildning och övning.

Mina synpunkter

Det är givetvis grundläggande att staden har en hög nivå på säkerhetsarbetet. Under det senaste året har också avsevärd energi lagts på att förbättra stadens säkerhetsarbete, ett arbete som inte var prioriterat av tidigare majoriteter. En bekräftelse på arbetet som utförts är att stadsrevisionen nu också anser att kommunstyrelsen har gett säkerhetsfrågorna hög prioritet och att det nu finns en krisledningsorganisation som kontinuerligt ska utvecklas genom utbildning och övning. Under 2007 genomfördes en av de största övningarna i modern tid, SAMÖ. Erfarenheterna från den övningen är inarbetade i stadens säkerhetsarbete. För att ytterligare öva och utbilda stadens organisation har en utbildnings- och övningsplan förelagts riskhanteringsrådet i februari 2008.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på rapporten överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 28 februari 2008

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Revisionsrapport Stadens säkerhetsarbete, uppföljning av tidigare granskning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. påskynda kommunstyrelsens uppdrag i budgeten 2008 med att analysera hur ett förändrat klimat kan påverka Stockholms stad utifrån den statliga klimat- och sårbarhetsutredningen som en väsentlig del av genomförandet av Stockholms stads risk- och sårbarhetsanalys
3. utse en politisk styrgrupp som ska leda det strategiska och långsiktiga arbetet med att minska stadens klimatpåverkan och de redan pågående klimatförändringarnas effekter i Stockholm
4. därutöver anför följande:

Alla kommuner måste göra en risk- och sårbarhetsanalys enligt LSO (lagen om skydd mot olyckor). Stadsledningskontoret bör snarast genomföra en sådan analys för Stockholm. Arbetet bör leda till att konkreta åtgärder identifieras för verksamheterna på lång och kort sikt. Åtgärderna bör kostnadsuppskattas. Dessa kostnader bör ställas mot de kostnader som uppstår om anpassningsåtgärder inte görs, t ex kostnader för översvämning i tunnlar och mark.

Enligt budgeten 2008 ska kommunstyrelsen ansvara för att analysera hur ett förändrat klimat kan påverka Stockholms stad i linje med den statliga klimat- och sårbarhetsutredningens delrapport och slutrapport. Detta bör utgöra en väsentlig del av risk- och sårbarhetsanalysen.

Klimatförändringarna innebär nya risker i Stockholm, särskilt utifrån stadens vattennära läge. I statens Klimat- och sårbarhetsutredning påpekas behovet av åtgärder för att anpassa samhället till dessa risker. Vi anser att skyddet mot effekterna av klimatförändringar, t ex kraftiga oväder, översvämningar och rasrisker, tydligare måste beaktas i staden. Förekomst av extremväder kan leda till kris- och katastrofsituationer som kräver kunskap om och beredskap för att hantera extraordinära händelser. De pågående klimatförändringarna innebär nya förutsättningar för räddnings- och säkerhetsarbetet i staden och påverkar både förebyggande arbetet och katastrofarbetet. Klimathotet är ett av de största och svåraste hoten för Stockholm idag och för framtiden.

Parallellt måste klimatförändringarna motas aktivt från början genom kraftiga åtgärder för att minska utsläppen av klimatgaser för att förhindra att naturkatastrofer och extrema väder ökar i antal och storlek i Stockholm.

Vi anser att en politisk styrgrupp mot klimatpåverkan ska inrättas centralt för att se till att staden satsar strategiskt och långsiktigt på att minska stadens klimatpåverkan och på att hantera och förebygga de redan pågående klimatförändringarnas effekter i Stockholm. Styrgruppen ska strategiskt leda och verka för att stadens verksamheter kraftfullt satsar strategiskt och konkret på både klimatförebyggande åtgärder och klimatanpassningsåtgärder.

Klimatfrågan är ett övergripande allvarligt hot med långtgående konsekvenser för staden och stockholmarna som kräver framsyn, prioritet och särskild uppmärksamhet, därför behövs en särskild politisk styrgrupp för detta.

ÄRENDET

Stadsrevisionen granskade år 2005 stadens säkerhetsarbete avseende det interna skyddet, dvs. det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. År 2006 granskade stadsrevisionen stadens beredskap för extraordinära händelser. Stadsrevisionen bedömde vid dessa granskningstillfällen att stadens säkerhetsarbete genomförandet gick långsamt och att arbetet inte var prioriterat. Stadens krisledningsorganisation bedömdes inte vara ändamålsenlig.

Revisionskontorets föreliggande rapport visar att kommunstyrelsen gett säkerhetsfrågorna hög prioritet. Flertalet av de brister som tidigare granskningar påvisat är nu åtgärdade eller delvis åtgärdade.

Stadsledningskontoret anser i likhet med stadsrevisionen att kommunstyrelsen har gett säkerhetsfrågorna hög prioritet och anser vidare att det nu finns en ändamålsenlig krisledningsorganisation som kontinuerligt kommer att utvecklas genom utbildning och övning.

Stadens storlek och organisationens komplexitet ställer mycket stora krav på långsiktig samverkan och samordning av stadens säkerhetsarbete. Stadsledningskontoret arbetar med att säkra processer och stärka samverkan med syfte att nå målet om en trygg och säker stad. Stadsledningskontoret har tagit en rad egna initiativ för ökad samverkan både internt inom staden och externt med myndigheter och organisationer på olika nivåer i krishanteringssystemet.

BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 februari 2008 är i huvudsak av följande lydelse

Stadsledningskontoret har reviderat tidigare säkerhetspolicy från 1993. Den nya policyn anger mål, ansvars- och rollfördelning, principer för utbildning och övning samt hur stadens säkerhetsarbete ska följas upp. Stadsrevisionen framhåller att säkerhetspolicyn tydliggör kommunstyrelsens roll för det övergripande ansvaret för stadens säkerhetsarbete samt ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan brand- och räddningsnämnden och kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen har i sin granskning beaktat stadens handlingsprogram för skydd mot olyckor vilket stadsledningskontoret anser är viktigt, då handlingsprogrammet är av stor betydelse för stadens krishanteringsförmåga. I det nya handlingsprogrammet för skydd mot olyckor anges stadens mål för det förebyggande arbetet. Starkt fokus på förebyggande arbete, kunskap och planering, ska öka stadens förmåga att hantera olyckor och stå bättre rustad för allvarliga och extraordinära händelser.

Stockholms stads deltagande i den nationella samverkansövningen SAMÖ 2007 gav staden en mängd erfarenheter och kunskap. I den SAMÖ-rapport som kommunfullmäktige antagit finns ett stort antal identifierade utvecklingsområden angivna. Dessa områden har varit strategiskt viktiga för stadens fortsatta utvecklingsarbete. Stadsledningskontoret ser dock inte att stadsrevisionen beaktat erfarenheterna från SAMÖ i den granskning som föreligger. Stadsledningskontoret menar att rapporten hade vunnit på att närmare granska erfarenheterna från

SAMÖ för att djupare belysa komplexiteten och den mängd angelägna frågor som staden har att beakta i det utvecklingsarbete som pågår.

Stadens reviderade krisledningsplan med tillhörande kriskommunikationsplan utgår i stora delar från erfarenheterna från SAMÖ. Krisledningsplanen har förtydligat stadens krisledningsorganisation vid extraordinära händelser. Stadsdirektören har tagit fram en krisinstruktion med bemanningsplan för den centrala krisledningsorganisationen. Det åligger varje förvaltning och bolag att utifrån de övergripande principerna utforma den egna krisorganisationen och ta fram interna ändamålsenliga rutiner.

I krisledningsplanen framgår att stadsledningskontorets ledning både är förvaltningsledning och samtidigt stadens ledning såväl i vardag som i kris. Stadsledningskontoret är kommunstyrelsens förvaltning och stadsledningskontorets medarbetare utgör därför huvudbemanningen i den centrala krisledningsorganisationen. Av krisledningsplanen framgår vidare att den centrala krisledningsorganisationen anpassas efter händelsens art och att stadsdirektören avgör vilka övriga funktioner och kompetenser inom staden som ska aktiveras.

Stadsledningskontoret vill förtydliga att Stockholms stads krisledningsorganisation styrs av ansvars- närhets- och likhetsprincipen som innebär att ansvar för en verksamhet i vardagen också innebär ansvar vid en krissituation. Förvaltningarnas och bolagens organisation och lokalisering ska så långt som möjligt bibehållas vid en kris och krisen ska hanteras så nära de berörda som möjligt. Stadsledningskontoret avser att bygga upp en ändamålsenlig och flexibel krisorganisation inom ordinarie struktur.

Stadsrevisionen påpekar i rapporten att staden fortfarande inte har någon plan för övning och utbildning, samt att kommunstyrelsen ordnade två förberedande övningar inför SAMÖ 2007. Stadsrevisionen konstaterar att det därutöver inte har genomförts några övningar eller utbildning. Stadsledningskontoret anser att det blir missvisande att stadsrevisionen inte närmare beaktar att SAMÖ-övningen var en av de största samverksansövningar som någonsin genomförts i Sverige. Deltagandet prövade stadens krishanteringsförmåga både på lokal och central nivå, inom en rad olika områden, samt förmågan att samverka med regionala och nationella aktörer.

Stadsrevisionen beaktar inte att det förutom övning även gavs utbildning inför SAMÖ för såväl krisledningsnämnd som tjänstemannaledning. Erfarenheterna från SAMÖ och de utvecklingsområden som identifierades utgör grunden för stadens samlade utbildnings- och övningsbehov. En utbildnings- och övningsplan har förelagts riskhanteringsrådet i februari 2008.

Kommunöverenskommelsen

Stadsrevisionen anger att kommunstyrelsen inte gjort någon samlad risk- och sårbarhetsanalys, samt att risk- och sårbarhetsanalyser ska föregå framtagandet av en krisledningsplan. Stadsledningskontoret vill här förtydliga att det inte funnits någon stadsövergripande modell för risk- och sårbarhetsanalys framtagen för staden vilket medfört att det inte har varit möjligt att utgå från en sådan vid framtagande av en krisledningsplan. Trots detta har kommunfullmäktige tagit fram en krisledningsplan som även provades vid SAMÖ-övningen. Utifrån gjorda erfarenheter reviderades planen.

Under hösten 2007 har stadsledningskontoret tillsammans med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tagit fram ett förslag till stadsövergripande modell för risk- och sårbarhet. I nästa steg kommer stadens krisledningsplan att kunna revideras mot en risk- och sårbarhetsanalys samt mot övningserfarenheter.

Stadsledningskontoret anser att det förebyggande arbetet är avgörande för det samlade resultatet och staden fördelar därför *hälften* av de statliga medlen till brand- och räddningsnämnden under uppbyggnadsperioden. Stadsledningskontoret menar att revisionsrapporten skulle ha vunnit på att tydligare följa upp kommunfullmäktiges uppdrag till brand- och räddningsnämndens avseende det förebyggande arbetet eftersom det är en central del i stadens uppbyggnadsarbete av säkerhetsförmågan.

Stadsrevisionen framhåller i sin rapport att det i kommunöverenskommelsen (den mellan staten och dåvarande Svenska kommunförbundet år 2004) står att det ska inrättas ett krishanteringsråd eller motsvarande. Stockholms stad har ett riskhanteringsråd med ett brett uppdrag, bland annat så ska rådet inom sitt ansvarsområde:

- underlätta samverkan med andra aktörer
- lyfta övergripande frågeställningar inom stadens egna verksamheter, i stadens geografiska yta och av länsövergripande karaktär
- analysera aktuella risk- och hotbilder såväl inom stadens egna verksamheter som länsvis
- inbjuda närliggande kommuner, samverkanspartners, myndigheter och organisationer vid behov

Stadens storlek och komplexitet medför att staden behöver skapa väl genomtänkta strukturer för samverkan, såväl internt som externt. Att inrätta ytterligare ett råd i nuläget är därför ej ändamålsenligt. Staden bygger successivt upp interna och externa kontaktvägar och mötesstrukturer.

Stadsledningskontoret för en dialog med olika parter om framtida samverkansstrukturer. Dialog förs kontinuerligt med bl a polisen, länsstyrelsen, landstinget, krisberedskapsmyndigheten och andra aktörer som ansvarar för och samordnar det svenska krishanteringssystemet. Kontakter har etablerats mellan ansvariga i Stockholms stad och Fortum, studiebesök har gjorts och kunskaper inhämtats som är till nytta i händelse av kris.

Stadsledningskontoret arrangerade med anledning av det geografiska samordningsansvaret ett heldagsseminarium 2007 tillsammans med länsstyrelsen där företrädare från länets samtliga kommuner deltog.

Under 2007 har arbetet inriktats i hög grad på att skapa goda samverkansformer såväl internt som externt. En nära samverkan mellan säkerhetssamordnarna i förvaltningar och bolag har utarbetats. Arbetet syftar till att förbättra samordningen och stadens förmåga i händelse av kriser samt för gemensam kompetensutveckling av säkerhetssamordnarna.

Ett arbete inleddes 2007 för att pröva möjligheterna till gemensam lokalisering av ett antal aktörer för att skapa tydlighet och effektivare samverkan inom ramen för stadens geografiska samordningsansvar. I ett första skede berörs stadens ledning, Trafik Stockholm (Trafikkontoret och Vägverket), Stockholms brandförsvaret, Stockholms Hamnar, SOS Alarm samt Landstinget (kris- och katastrofledning). Detta arbete leds av brandchefen och i gruppen ingår kommunstyrelsens säkerhetssamordnare, trafikdirektören, hamndirektören och representant för Vägverket.

Som en vidare utveckling av ovanstående initiativ pågår dessutom arbete för att se över möjligheten att åstadkomma en samverkanscentral för hela Stockholmsregionen där länsstyrelsen i Stockholms län är en naturlig huvudaktör.

Vidare har stadsledningskontoret och brandförsvaret överenskommit om larmning via sms till personer eller grupper av personer som kan larmas från stadens ledning, för att snabbt få ut information till berörda chefer i staden samt – om så är påkallat – till krisledningsnämnden.

Kontoret har rekryterat en informatör som bl a arbetat med att bygga övergripande struktur för stadens kriskommunikation samt intern och extern information om stadens kris- och säkerhetsarbete. Personen tillhör staben, men är fysiskt placerad tillsammans med medarbetarna inom kommunikationsstaben. Syftet är att skapa en närhet till ordinarie kommunikationsorganisation i händelse av kris.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret i likhet med stadsrevisionen att kommunstyrelsen har gett säkerhetsfrågorna hög prioritet och att det nu finns en krisledningsorganisation som kontinuerligt ska utvecklas genom utbildning och övning.