



Handläggare: Christin Bjuggren

Till
Kungsholmens stadsdelsnämnd
2009-06-16

Säkerhetsprogram för Stockholm stad

Svar på remiss från finansroteln

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet som svar på remiss om förslag på säkerhetsprogram för Stockholms stad 2009-2012.

Karin Norman
Stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Ett robust och utvecklat säkerhetsarbete ska bidra till ett Stockholm i världsklass. Stadsledningskontoret arbetar systematiskt för att utveckla det strategiska och det lokala säkerhetsarbetet i staden. Ett sammanhållet säkerhetsprogram är en viktig del i utvecklingen av stadens säkerhetsarbete. Genom att visa på vilka delar som ingår i säkerhetsarbetet och att sammanföra olika policydokument kan säkerhetsprogrammet tydliggöra ansvar och roller för samtliga berörda i staden. För att till fullo tillgodose syftet som strategiskt styrdokument skulle förslaget till säkerhetsprogram behöva förtydligas på vissa punkter. Stadsdelsnämnden och förvaltningen vill genom detta remissvar bidra till att förtydliga Stockholms stads säkerhetsprogram.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsdeldirektörens stab i samråd med övriga verksamhetsavdelningar.

Bakgrund

Stockholm ska vara en attraktiv, trygg och växande stad för boende, företagande och besökande. Stadsledningskontoret arbetar systematiskt för att utveckla det strategiska och det lokala säkerhetsarbetet i staden. Staden har skapat en förmåga och uthållighet för att tillsammans med andra myndigheter och företag förebygga och även kunna hantera oönskade och extraordinära händelser. En stabil krisledningsorganisation för Stockholms stad har åstadkommit.

Relevanta styrdokument för det samlade säkerhetsarbetet har tagits fram. En modell för stadens risk- och sårbarhetsarbete har utvecklats. Prioriterade målgrupper i stadens verksamheter har utbildats och övats. Nästa steg i utvecklingen av stadens säkerhetsarbete är ett sammanhållet säkerhetsprogram för Stockholms stad. Stadsledningskontorets stab har utarbetat ett förslag till säkerhetsprogram som har remitterats till stadens samtliga nämnder för yttrande senast den 30 juni 2009.

Säkerhetsprogrammet i sammandrag

Det föreslagna säkerhetsprogrammet vilar i huvudsak på lagstiftning i kommunallagen, lag om skydd mot olyckor, lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, säkerhetsskyddslagen samt arbetsmiljölagen. Förutom lagstiftning och förordningar bygger säkerhetsprogrammet på stadens egna ambitioner, prioriteringar och erfarenheter.

Säkerhetsprogrammet är i första hand avsett för stadens krisledande funktioner; krisledningsnämnd, stadens tjänstemannaledning och tillika krisledning, förvaltnings- och bolagsledningar, stadens säkerhetssamordnare, informationssäkerhetsansvariga, säkerhetsskyddssamordnare samt informatörer. Förvaltningar och bolag ska bedriva sitt säkerhetsarbete med utgångspunkt i verksamhetsansvaret men också aktivt bidra till att staden kan uppnå sitt samlade åtagande vid oönskade händelser.

Risk- och sårbarhetsanalyser, kunskap från incidentrapportering samt utvärderingar och övningar ska leda till stadens säkerhets- och beredskapsarbete vidareutvecklas.

Stadsledningskontoret presenterar i sitt tjänsteutlåtande förslag till indikatorer och aktiviteter för att säkra att målen och ambitionerna för säkerhetsarbetet uppnås:

Indikatorer för det förebyggande arbetet

- Särskilt prioriterade incidenter, olyckor och effekter av inträffade händelser som definierats av respektive förvaltning och bolag ska minska genom att systematiskt arbeta med att hantera sårbarheter.
- Andel anställda som känner till och har kunskap om det förebyggande säkerhetsarbetet samt ansvar och roller vid krissituationer.

Indikator för krishantering, kontinuitet och kriskommunikation

- Staden ska ha en väl fungerande och robust krisorganisation som har förståelse för, vilja och kunskap att hantera såväl mindre som större krissituationer.

Indikator för utvärdering och lärande

- Rutiner och processer ska utarbetas för att förbättra säkerhetsarbetet, inklusive risk- och sårbarhetsanalyserna, genom att utvärdera inträffade incidenter och följa förändringar i omvärlden.

Kommunfullmäktiges aktiviteter

- Utarbeta en arbetsprocess för risk- och sårbarhetsanalys
- Utarbeta rutiner för hur incidentrapportering ska utföras i verksamheten
- Utarbeta en fungerande organisation för säkerhetsarbetet inkluderat krisberedskapen
- Göra utbildningsplan beträffande säkerhetsarbetet

Innehåll

Säkerhetsprogrammet innehåller stadens definition av begreppet säkerhet, samt vision, mål och inriktning för säkerhetsarbetet. Vidare beskrivs stadens förebyggande arbete, krishantering och kriskommunikation, utvärdering och lärande samt aktörer, roller och ansvar.

Säkerhetsarbetets tre viktigaste delar

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



Förebyggande arbete

All verksamhet ska aktivt arbeta med att inventera, analysera, värdera, förebygga och åtgärda oönskade händelser inom sitt ansvarsområde. Det ska finnas beredskap för att mildra effekterna av eventuella störningar, förluster och skador, kunskap om olycksrisker och sårbarhet som kan påverka den egna verksamheten, samt planering för hur olyckor ska undanröjas eller minskas, och för hur konsekvenserna av en olycka ska hanteras. Inträffade olyckor ska undersökas även om de inte medfört räddningsinsats. Årlig intern kontroll ska visa planeringen av det fortlöpande olycksrisk- och säkerhetsarbetet. Stadens verksamheter ska säkerställa hur den egna verksamheten ska kunna upprätthållas vid en olyckshändelse.

Krishantering och kontinuitet

I krishantering är tre principer centrala:

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. Förändringar ska inte göras mer omfattande än vad som krävs med hänsyn till händelsens karaktär.

Närhetsprincipen innebär att krisen ska hanteras så nära de berörda som möjligt. Den instans som är närmast ansvarig ska svara för ledning av de åtgärder som krävs för att kunna hantera händelsen på effektivt. Krishantering bör endast lyftas till högre beslutsnivåer om detta krävs för samordning och en rationell prioritering av olika åtgärder.

Stockholms stads krishantering har tre lägen:

Vid **störning** i ordinarie verksamhet hanteras händelsen och kommunikationen inom ramen för ordinarie verksamhet i förvaltningar och bolag.

Vid en **allvarlig händelse**, det vill säga en situation som kan kräva centrala bedömningar och prioriteringar av insatser, ansvarar stadsdirektören för samordning av arbetet och kommunikationen.

Vid en **extraordinär händelse** aktiveras den centrala krisledningsorganisationen och krisledningsnämnden. Då ansvarar stadsledningskontoret för den samlade kriskommunikationen. Förvaltnings/bolagsdirektör ansvarar för att utse lokal



samverkansperson som kan delta i det centrala krisledningsarbetet. En extraordinär händelse kan medföra att krisledningsnämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder och styrelser i staden i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Vid extraordinära händelser är det stadsledningskontorets roll att leda och samordna stadens samlade krishantering. Stadsledningskontorets ledning blir då både förvaltningsledning och samtidigt stadens ledning. Som stöd för stadens krisledning och dess arbete finns fyra funktionsenheter; samverkansfunktionen, analysfunktionen, informationsfunktionen samt den administrativa funktionen. Larmrutiner är avgörande för en snabb och effektiv krishantering, liksom en särskild funktion för planering av bemanning och avlösning. Stadens förvaltningar och bolag ska ordna för den egna uthålligheten och inkallningen.

Stadens centrala krisledningsorganisation har en särskild uppehållsplats och teknisk utrustning. Krisledningsorganisationen har även möjlighet att utnyttja en skyddad ledningsplats inom staden, samt vid behov en alternativ plats utanför Stockholms stads fysiska gränser. På motsvarande sätt ska förvaltningar och bolag ordna för den egna uppehållsplatsen och utrustningen.

Kriskommunikation

Kommunikationen ska medverka till att alla berörda får en aktuell och korrekt bild av händelsen och Stockholms stads ansvar i sammanhanget. Riktlinjerna för stadens kriskommunikation utgår ifrån Stockholms stads kommunikationspolicy.

Utvärdering och lärande

Ett strukturerat och kontinuerligt arbete med att göra risk- och sårbarhetsanalyser krävs för att kunna minimera risker och sårbarheter. Att utvärdera, dra slutsatser av inträffade kriser/händelser och incidenter är förutsättningar för att identifiera och prioritera förbättringsåtgärder samt för att vidta åtgärder.

Särskilda övningar ska genomföras återkommande i syfte att genomlysna olika verksamhetsområden, dess sårbarhet och konsekvenser vid en allvarlig händelse eller kris. Anställda och förtroendevalda ska informeras och utbildas i säkerhetsfrågor i den omfattning som befattningen kräver.



Aktörer, roller och ansvar

- Kommunfullmäktige beslutar om Stockholms stads säkerhetsprogram.
- Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för stadens utveckling av säkerhetsarbetet inkluderat krisberedskapen.
- Krisledningsnämnden utgörs av borgarrådsberedningen. Ordförande är kommunstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande är 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen samt 2:e vice ordförande är ordförande i storstockholms brandförsvarsförbund.
- Stadsledningskontoret har i egenskap av kommunstyrelsens förvaltning ansvaret för att under kommunstyrelsen leda och samordna stadens säkerhetsarbete inkluderat krisberedskapen
- Stadens säkerhetschef, tillika säkerhetsskyddschef, är underställd stadsdirektören och ansvarar för ledning och samordning av säkerhetsarbetet inkluderat krisberedskapen.
- Stadens informationssäkerhetschef är underställd chefen för den administrativa avdelningen och ansvarar för samordningen av informationssäkerheten inom staden.
- Riskhanteringsrådet är ett rådgivande organ till stadsdirektören som tillika är ordförande i rådet. Rådet arbetar för att i alla sammanhang integrera säkerhetsarbetet så att lagarna efterföljs och de politiska målen uppfylls. Rådet analyserar framkomna resultat och anger inriktning och prioriteringar för fortsatt arbete.
- Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att säkerhetsprogrammet efterlevs inom sina respektive verksamhetsområden. Rapportering av nämnders/styrelsers säkerhetsarbete ska ske utifrån mål och indikatorer för säkerhetsarbetet. Alla skadekostnader ska särredovisas.
- Varje förvaltning och bolag ska 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 Stockholms stads skade- och incidentrapporteringssystem.

- I stadsdelsförvaltningarna ska grupper för psykosocialt omhändertagande, s.k. POSOM-grupper, finnas. Förvaltningar och bolag ha också en organisation för psykosocialt omhändertagande för egna medarbetare.
- Varje anställd inom Stockholms stad informeras och utbildas i säkerhetsfrågor. Alla anställda ska känna till och följa gällande säkerhetsbestämmelser samt aktivt arbeta för en ökad säkerhet i stadens verksamheter.

Geografiskt områdesansvar och sektoransvar

Kommuner, länsstyrelser och regering har ett ansvar på respektive lokal-, regional- samt nationell nivå. På varje nivå ska finnas en aktör som är ansvarig för att samordning kommer till stånd bland de inblandade aktörerna i det geografiska området både inför, under och efter en kris.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter och förslag

Stadsdelsnämnden och förvaltningen välkomnar att staden får ett enhetligt program för säkerhetsarbetet. Det är bra att programmet betonar vikten av ett högt säkerhetsmedvetande hos alla i förvaltningar och bolag, hos såväl ledning som anställda, och att säkerhetsarbetet skall vara en del av den vardagliga verksamheten. Med tanke på frågans komplexitet är förslaget till säkerhetsprogram väl genomarbetat och enkelt beskrivet. Organisationen för stadens centrala krisledning är tydligt framställd med avseende på ansvar och roller. Antalet styrdokument minskas radikalt, vilket ökar tydligheten och i sig kan betraktas som en åtgärd för större säkerhet.

För att utgöra ett tydligt styrdokument för stadens säkerhetsarbete skulle programmet i vissa delar med fördel beskrivas mer konkret medan delar av mer allmänt resonerade karaktär tonas ned.

Kriskommunikation

Erfarenhet visar att kommunikation har en avgörande betydelse för hur en organisation klarar en kris eller annan oönskad händelse. Förmågan att kommunicera har betydelse för såväl de människor som är berörda som för förtroendet för organisationen. Säkerhetsprogrammet skulle på ett ännu tydligare sätt kunna ange vad som krävs för en fungerande kriskommunikation.

Informationssäkerhet

I programmet knyts allmänna säkerhetsfrågor och informationssäkerhet ihop på ett bättre sätt än tidigare. Denna samordning bör förstärkas i ännu högre grad. Alla verksamheter är beroende av informationsteknik för kommunikation och dokumentation. Vid nästan alla tänkbara scenarier är teknikberoendet en väsentlig sårbarhet. Alla säkerhetsfrågor bör hållas samman så långt det är möjligt.

Enskilt driven verksamhet

En stor del av stadsdelsnämndens verksamhet är efter upphandling utlagd på entreprenad. Det behöver förtydligas hur programmet, med tillhörande mål, indikatorer och aktiviteter, ska påverka säkerhetsarbete och krisberedskap hos de verksamheter där staden är huvudman men där uppdraget för driften har getts till annan utförare. Det kan göras genom att staden beskriver vilka säkerhetskrav som ska ställa på varje entreprenör som utför tjänster enligt avtal, och i sin tur att dessa krav alltid inarbetas i förfrågningsunderlag vid upphandlingar.

POSOM-grupper

Säkerhetsprogram föreskriver att stadsdelsförvaltningarna ska ha grupper för psykosocialt omhändertagande, s.k. POSOM-grupper. Förmågan att snabbt kunna mobilisera det psykosocialt omhändertagande har stor betydelse för en organisations förmåga att hantera en krissituation. Skyldigheten att ha POSOM-grupper och vad det innebär skulle med fördel kunna förtydligas. Stadens samlade säkerhetsarbete skulle dra fördel av att frågor som grundläggande ansvar lyfts fram.

Säkerhetsskydd

Förvaltningar och bolag som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen har ett utökat ansvar. Vad detta ansvar innebär tydliggörs på ett föredömligt sätt i förslaget till säkerhetsprogram. Ett ytterligare förtydligande vore önskvärt så att det inte finns risk för sammanblandning av vad som är ordinarie säkerhetsarbete och vad som är säkerhetsskyddsarbete. Det behöver också tydligt framgå att det utökade ansvaret endast berör de förvaltningar och bolag som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Indikatorer

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande föreslås fyra nya indikatorer för uppföljning av säkerhetsarbetet. Det är av stor vikt att indikatorer formuleras på ett sådant sätt att värden lätt kan tas fram och att de verkligen mäter måluppfyllelse. Två av de föreslagna indikatorerna är mer formulerade som mål eller aktiviteter än

som indikatorer. Det gäller indikatorn för krishantering, kontinuitet och kriskommunikation;

”Staden ska ha en väl fungerande och robust krisorganisation som har förståelse för, vilja och kunskap att hantera såväl mindre som större krissituationer ”

samt indikatorn för utvärdering och lärande;

”Rutiner och processer ska utarbetas för att förbättra säkerhetsarbetet, inklusive risk- och sårbarhetsanalyserna, genom att utvärdera inträffade incidenter och följa förändringar i omvärlden”.

Innehållet i dessa båda indikatorer finns i annan formulering med i stort sett samma betydelse under föreslagna aktiviteter. Förvaltningar och bolag arbetar redan idag utifrån ett förhållandevis stort antal indikatorer. För att säkra att målen och ambitionerna för säkerhetsarbetet uppnås bör det vara tillräckligt med de två första indikatorerna i förslaget, som gäller det förebyggande arbetet, i kombination med rekommenderade aktiviteter. Vidare bör mål, indikatorer och aktiviteter vara en del av staden integrerade ledningssystem ILS, för att underlätta planering och uppföljning.

Utveckling

Stadsdelsnämnden och förvaltningen har en övergripande krisplan för den samlade verksamheten. Krisplanen har utvecklats och reviderats i samband med såväl planerade övningar som oönskade händelser. Varje enhet ska ha en plan som konkret anger hur den egna verksamheten agerar vid en önskad händelse. Som ett sätt att säkra att krisplaner uppdateras och hålls kända av samtliga berörda skulle det integrerade ledningssystemet ILS kunna kompletteras med en sådan aktivitet.

Bilagor

1. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande
2. Förslag till säkerhetsprogram för Stockholms stad 2009-2012