



Handläggare: Inger Outzen
Telefon: 08-508 10 053

Till
Östermalms stadsdelsnämnd

Svar på remiss om förslag till säkerhetsprogram för Stockholms stad 2009 - 2012

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens svar på remiss om förslag på säkerhetsprogram för Stockholms stad 2009-2012

Göran Månsson
Stadsdelsdirektör

Sammanfattning

Östermalms stadsdelsnämnd har av finansroteln tillsänts en remiss gällande förslag till nytt säkerhetsprogram 2009-2012 för Stockholms stad. Remisstiden sträcker sig till den 30 juni 2009. Programmet har utarbetats inom stadsledningskontoret och det omfattar samtliga nämnder och bolag inom staden i syfte att skapa mål och ambitioner för stadens säkerhetsarbete. Tolv tidigare gällande policydokument för säkerhet, psykiskt och socialt omhändertagande, skydd i kriser mot olyckor och våld mm, föreslås upphöra att gälla och är inarbetade i säkerhetsprogrammet.

Säkerhetsprogrammet omfattar såväl vardagssäkerhet som oönskade- och extraordinära händelser. Utgångspunkt för förslaget är kommunfullmäktiges mål om att Stockholm ska vara en attraktiv, trygg och växande stad för boende, företagande och besökande. Den mängd mål som stadens säkerhetsarbete tidigare omfattades av har blivit färre i och med förslaget till säkerhetsprogram. Dessa är sammanfattade inom tre centrala delar; det förebyggande arbetet, krishantering, kontinuitet och kriskommunikation samt utvärdering och lärande.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsdeldirektörens stab i samråd med övriga avdelningar och enheterna kansli, ekonomi och personal.

Bakgrund

Stadsledningskontoret har sedan 2007 systematiskt arbetat för att utveckla det strategiska och det lokala säkerhetsarbetet i staden. Staden har tidigare, i stora stycken, saknat styrdokument för centrala delar av stadens säkerhetsarbete. Tillkommer att gällande policydokument har förlorat i aktualitet på grund av ny lagstiftning inom området. Ett samlat grepp på säkerhets- och beredskapsarbetet har nu tagits för att systematiskt åtgärda tidigare brister.

Det föreliggande 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*

Säkerhetsprogrammets 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. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste punkterna i programmet.

Stockholms stads definition av begreppet säkerhet

”Säkerhet innebär skydd mot och förmåga att hantera konsekvenser av oönskade händelser och dess skadliga effekter på människor, egendom och miljö inom stadens ansvarsområden”

Stockholms stads vision för säkerhetsarbetet

Stockholm ska vara en attraktiv, trygg och växande stad för boende, företagande och besökande. Ett utvecklat säkerhetsarbete med risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitet och hög krisberedskap ska bidra till ett Stockholm i världsklass.

”Visionen för säkerhetsarbetet är att uppnå faktisk och upplevd säkerhet och trygghet för alla som bor, verkar och vistas i Stockholms stad så att människor, verksamhet och företagande kan fungera och utvecklas i möjligaste mån även vid oönskade händelser. Säkerhetsarbetet ska ingå som en naturlig del av stadens verksamhet med sund ekonomi i ständigt förbättring.”



Inriktning för stadens säkerhetsarbete

Kännetecknande för stadens säkerhetsarbete är att:

- stadens säkerhetsarbete fokuserar på de förebyggande insatserna
- människors liv och hälsa har högsta prioritet
- lärande genom utbildning och övning är ett kontinuerligt inslag
- principerna för ansvar, likhet och närhet gäller vid krishantering

För att upprätthålla en god säkerhetsnivå måste staden säkerställa följande:

- Förhindra eller minska konsekvenserna av oönskade händelser och svåra påfrestningar för den som bor, arbetar eller vistas i Stockholms stad samt för den egna verksamheten och medarbetarna
- Upprätthålla stadens prioriterade åtaganden, service och leveranser till de som bor, arbetar eller vistas i Stockholms stad samt inom den egna verksamheten vid oönskade händelser
- Ett högt säkerhetsmedvetande hos stadens anställda

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 Stockholms stad, liksom i samhällets system för hantering av kriser, 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:

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

Allvarlig händelse 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.

Extraordinär händelse 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 är både förvaltningsledning och samtidigt stadens ledning. Som stöd för stadens krisledning och dess arbete finns fyra funktionsenheter; samverkansfunktionen, analysfunktionen, informationsfunktionen samt den administrativa funktionen. Krisledningsorganisation har en särskild krisinstruktion och bemanningsorganisation som beslutas av stadsdirektör

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.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen välkomnar att staden arbetat fram ett enhetligt program för säkerhetsarbetet i staden. Antalet styrdokument minskas radikalt, vilket ökar tydligheten och i sig kan betraktas som en åtgärd för större säkerhet. 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.

Det är bra att programmet betonar vikten av ett högt säkerhetsmedvetande hos alla förvaltningar och bolag, hos såväl ledning som anställda, och att säkerhetsarbetet skall vara en del av den vardagliga verksamheten.

I programmet knyts allmänna säkerhetsfrågor och informationssäkerhet ihop på ett bättre sätt än tidigare. Förvaltningen anser dock att denna samordning bör förstärkas i ännu högre grad. Behovet av att så sker är stort med hänsyn till ett accelererat beroende av informationsteknik för kommunikation och dokumentation alla verksamheter. Vid nästan alla tänkbara scenarier är teknikberoendet en väsentlig sårbarhet. Alla säkerhetsfrågor bör tillhöra samma avdelning. Informationssäkerhetsfrågorna bör av det skälet organiseras direkt under stadens säkerhetschef, istället för att som föreslås, under den administrativa avdelningen.

Under avsnittet om Stockholms stads vision för säkerhetsarbetet anges att staden ska kunna agera effektivt genom samverkan. Hur samverkan mellan förvaltningar i näraliggande geografiska områden ska ske kan göras tydligare i programmet. Förvaltningen föreslår vidare att staden upprättar interkommunala överenskommelser för krishantering i Stockholmsregionen. Kommunerna i länet bör kunna bistå varandra praktiskt om väsentlig verksamhet slås ut, på samma sätt som stadsdelsförvaltningarna i staden ska vara varandra behjälpliga.

Förvaltningen anser det vara oklart om och hur programmet, med tillhörande mål, indikatorer och aktiviteter, ska påverka säkerhetsarbete och krisberedskap hos de verksamheter där kommunen är huvudman men där uppdraget för driften har getts till enskild utförare. Entreprenörer nämns överhuvudtaget inte i säkerhetsprogrammet. Staden bör beskriva 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.

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. Förvaltningen ställer sig frågande till två av indikatorerna, eftersom de snarare är formulerade som mål och/eller aktiviteter än som indikatorer, och då det är tveksamt om de kan följas upp med något värde. 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”.

Förvaltningen menar att innehållet i dessa båda s.k. 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 initialt vara tillräckligt med de två första indikatorerna i förslaget, gällande det förebyggande arbetet, i kombination med rekommenderade aktiviteter. Förvaltningen förutsätter att slutgiltiga mål, indikatorer och aktiviteter integreras i ILS, för att underlätta planering och uppföljning.

Förslaget till säkerhetsprogram föreskriver bland annat att närhetsprincipen ska gälla, vilket innebär att krisen ska hanteras så nära de berörda som möjligt. Varje förvaltning och bolag ska därför ordna för den egna uthålligheten och inkallningen.

I stadsdelsförvaltningarna ska grupper för psykosocialt omhändertagande, s.k. POSOM-grupper, finnas, vilket är en lokal samordnings- och ledningsfunktion som etableras vid behov. Östermalms stadsdelsnämnd har i beslut 2009-02-12 antagit en reviderad Katastrofplan (plan för psykiskt och socialt omhändertagande vid extraordinära händelser). I planen, och vidhängande check- och telefonlistor, finns organisation och arbetssätt beskrivet. Östermalms stadsdelsnämnd- och förvaltning har därmed en konkret plan för verkställande av det ansvar som framhålls i säkerhetsprogrammet. Förvaltningens katastrofledningsgrupp och akutgrupp kommer att sammankallas regelbundet för kompetensutveckling och övning.

Bilagor

1. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande Dnr 307-2883/2008
2. Förslag till Säkerhetsprogram för Stockholms stad 2009-2012 Dnr 307-2883/2008