

Utlåtande 2008:4 RI (Dnr 307-3816/2007)

Rapport från Stockholms stads deltagande i den nationella samverkansövningen, SAMÖ 2007, samt reviderad plan för Stockholms stads krishantering och plan för kris-kommunikation

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Erfarenhetsrapport från den nationella samverkansövningen, SAMÖ 2007, bilaga 1, godkänns.
2. Stockholms stads plan för krishantering och plan för kriskommunikation, bilaga 2, godkänns. Föreliggande plan ersätter krislednings- och kriskommunikationsplan för extraordinära händelser (Dnr 030-2234/2006).

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan, följande

Stadsdirektören ges i uppdrag att besluta om krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret innehållande detaljorganisation, principer för larmning, planering för uthållighet och inkallning samt plan för uppehållsplatser och utrustning.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade att under tiden 24-26 april 2007 genomföra en nationell samverkansövning för extraordinära händelser i fredstid, SAMÖ 2007. Krisberedskapsmyndigheten gavs i uppdrag att ansvara för att planera och att samordna förberedelserna i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Ett 40-tal myndigheter, organisationer och företag har deltagit. Stock-

holms stad var den största aktören i övningen, sammanlagt övades cirka 1 000 personer. Generella lärdomar från nationell nivå samt skriftliga och muntliga återkopplingar från de verksamheter som deltog i SAMÖ har beaktats i föreliggande erfarenhetsrapport.

Utifrån erfarenhet från deltagandet i SAMÖ har stadsledningskontoret reviderat krislednings- och kriskommunikationsplan för extraordinära händelser (Dnr 030-2234/2006). Stadsdirektören föreslås ges i uppdrag att besluta om krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret som mer detaljerat utformar organisation och arbetssätt.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Grunden i stadens arbete vid extraordinära händelser är att stadens organisation ska vara densamma i normalläge såväl som i krisläge. Efter många år av otydligheter kring hur staden ska fungera vid kris beslutade stadsfullmäktige våren 2007 om en övergripande krisledningsplan och därtill hörande kriskommunikationsplan för extraordinära händelser.

Kommunstyrelsen, tillika krisledningsnämnd, var relativt nytillträdd vid genomförande av den nationella samverkansövningen (SAMÖ) senare under våren 2007. Övningstillfället var första gången som den då nyligen antagna krisledningsplanen prövades. Stadens deltagande i SAMÖ ska mot bakgrund av detta ses som en viktig del i utvecklingen av stadens samlade krishanteringsförmåga.

Det är därför naturligt att staden inarbetar de erfarenheter som SAMÖ för med sig i stadens arbete för att på bästa möjliga sätt möta framtida eventuella kriser. Utgångspunkten för revideringen av stadens plan för krishantering och för kriskommunikation är dessa erfarenheter.

Erfarenheterna från SAMÖ visar på vikten av att verksamheter med olika karaktär övar gemensamt. Samverkansförmågan behöver övas. Under SAMÖ knöt den centrala ledningsfunktionen efter ett tag samordningsbefäl från polisen och brandförsvaret till sig för att bättre kunna samverka. Successivt under övningen skapades bra strukturer och samordning av krisledningsarbetet centralt och med andra myndigheter.

Erfarenheterna visar vidare att avlösning och återhämtning är viktig för att klara krisarbete över tid. En särskild resurs behövs för att planera avlösning och ny bemanning. Ledningen och de administrativa resurserna bör anpassas till den rådande situationen, krisledning kräver effektiv resursanvändning. En översyn av larmkedjan bör genomföras. Stockholms brandförsvaret bör tydliggöra rutinerna och arbetsordningen för larmning. Till exempel bör rutiner för

inlarmning av krisledningsnämnden ses över. Vid en verklig allvarlig händelse är det inte troligt att det går att förlita sig på enbart e-post eller mobiltelefoni för kommunikation inom staden och med andra aktörer. Rutiner för samverkan behöver byggas upp och övas. Likväl behöver staden utveckla rutiner som i största möjliga mån förhindrar att staden går ut med obekräftad information. Information till medierna på kriswebben och via pressmeddelanden måste ske snabbare och med regelbundenhet. Kompetensutbildning och övning inom kriskommunikation är viktigt, rutiner för alternativa kontaktvägar till mediekontakterna vid en kris, målgruppsanpassad information och alternativa informationsvägar om de digitala kanalerna slås ut behöver arbetas fram.

Jag vill avslutningsvis berömma engagemanget i det förberedande arbetet, under övningen samt i utvärderingsarbetet, som visades av stadens anställda. Trots tidspress agerade alla övande förvaltningar och bolag snabbt och professionellt.

Bilagor

Bilaga 1 Stockholms stads deltagande i SAMÖ – Erfarenhetsrapport

Bilaga 2 Stockholms stads plan för krishantering och kriskommunikation

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Erfarenhetsrapport från den nationella samverkansövningen, bilaga 1 godkänns.
2. Stockholms stads plan för krishantering och plan för kriskommunikation, bilaga 2, godkänns

Jag föreslår kommunstyrelsen för egen del besluta följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med en krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret innehållande detaljorganisation, principer för larmning, planering för uthållighet och inkallning samt plan för uppehållsplatser och utrustning.
2. Stadsdirektören ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med en plan för utbildning av inblandade aktörer i krisledningsorganisationen samt ett förtydligande av ansvar och roller för borgarråd och rotlar samt partikanslier i händelse av kris
3. Stadsdirektören ges i uppdrag att utarbeta instruktioner för hur ett förebyggande arbete mot kriser ska bedrivas
4. Därutöver anfördes följande.

SAMÖ var på många sätt en mycket bra övning. Det gav oss tillfälle att se över krisledningsorganisationen. Utvärderingen ger också ett bra underlag till kommunstyrelsen för att fatta beslut kring hur staden kan ytterligare stärka förmågan att hantera eventu-

ella kriser väl. Den stora lärdomen av övningen var hur viktigt det är att alla i en krisledningsorganisation vet, förstår och har övat sina roller och sitt ansvar. Den reviderade krisledningsplanen klargör detta och är tydlig i att organisationen och ansvaret är känt för alla inblandade och att inblandade aktörer utbildas och övar. Då måste en instruktion för hur detta ska gå till föreläggas kommunstyrelsens bord och hanteras av rotlar och partikanslier för att garantera att uppdraget utförs och att innehållet i instruktionen är känt av alla inblandade.

Kommunstyrelsen bör också uppdra till Stadsdirektören att återkomma med en plan för utbildning och övning, samt förtydligande av rotlar och partikansliers roller och ansvar. Alla borgarråd sitter inte i krisledningsnämnden, men några har ändå ett huvudansvar för respektive verksamhetsområde. På samma sätt har partikanslier och rotlar en roll i relation till borgarråden i normalläge som inte gäller vid en kris. Detta måste tydliggöras och övas för att undvika allvarliga missförstånd och oklarheter vid en kris.

En krisledningsplan bör ge vägledning kring vikten av att nämnder och bolag kontinuerligt gör risk- och sårbarhetsanalyser i all planering. Detta för att skydda stadens resurser och egendom men också utifrån de hot som klimatförändringarna skapar

Det är kommunstyrelsen som är krisledningsnämnd och som ska leda arbetet vid en kris. Vi anser därför att kommunstyrelsen måste ha det fulla ansvaret att fatta beslut om och följa arbetet med att stärka och förbättra stadens förmåga att hantera kriser.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Erfarenhetsrapport från den nationella samverkansövningen, SAMÖ 2007, bilaga 1, godkänns.
2. Stockholms stads plan för krishantering och plan för kriskommunikation, bilaga 2, godkänns. Föreliggande plan ersätter krislednings- och kriskommunikationsplan för extraordinära händelser (Dnr 030-2234/2006).

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan, följande

Stadsdirektören ges i uppdrag att besluta om krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret innehållande detaljorganisation, principer för larmning, planering för uthållighet och inkallning samt plan för uppehållsplatser och utrustning.

Stockholm den 9 januari 2008

På kommunstyrelsens vägnar:
CARIN JÄMTIN

Kristina Axén Olin

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Tomas Rudin, Teres Lindberg och Malte Sigemalm* (alla s) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. godkänna erfarenhetsrapporten från den nationella samverkansövningen, SAMÖ 2007, bilaga 1
2. godkänna Stockholms stads plan för krishantering och plan för kriskommunikation, bilaga 2
3. inrätta ett centralt klimatberedskapsråd med experter från stadens verksamheter på stadsledningskontoret som ska ingå i stadens krisberedskapsorganisation enligt nedan
4. därutöver anför följande:

Den stora nationella krisberedskapsövningen SAMÖ 2007 genomfördes i stockholmsområdet 24-26 april 2007 och Stockholms stad deltog som den största aktören.

Vi ifrågasätter starkt SAMÖ:s scenario Bogaland som betonar terroristbekämpning och konflikter mellan två etniska grupper. Detta pekar alltför mycket ut muslimer i allmänhet som ett akut hot. Framöver behövs snarare beredskap och träning för det klimathot vi står inför. Detta är en viktig utgångspunkt för och bör utgöra scenariot för en kommande samverkansövning i Stockholm.

Erfarenheterna från SAMÖ bör användas till att påbörja arbetet med Stockholms beredskap inför ett nytt klimat. De pågående klimatförändringarna innebär nya förutsättningar för räddnings- och säkerhetsarbetet i staden och påverkar både det förebyggande arbetet och katastrofarbetet. 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. 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 stadsledningskontoret ska organisera och samordna stadens klimatberedskap som en del av sitt uppdrag med stadens planering och beredskap för att hantera kriser och större olyckor.

Under 2006 organiserade stadsledningskontoret en stadsövergripande klimatanpassningsgrupp med experter inom beredskap och sårbarhet från stadens förvaltningar och bolag, men aktiviteten i denna slutade i samband med omorganisationen på SLK.

Vi anser att detta arbete måste återupptas. Ett centralt klimatberedskapsråd med experter från stadens verksamheter ska därför inrättas på stadsledningskontoret som en del av stadens krisberedskapsorganisation.. Det ska bidra till att poola stadens kompe-

tens, samordna arbetet med och förankra klimatanpassningsarbetet och klimatberedskapen i stadens verksamheter. Det ska komplettera det nuvarande riskhanteringsrådet

Det är viktigt att stöd ges till att öka stadens förvaltningars och bolags kunskaper och insatser inom klimatberedskap, samt att samordning sker för samordningsvinster och undvikandet av intressekonflikter mellan stadens verksamheter. För att klimatanpassa Stockholm krävs samordning, en gemensam struktur och en målbild.

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. Klimatberedskapsrådet bör inrättas i samband med detta uppdrag.

ÄRENDET

Regeringen beslutade att under tiden 24-26 april 2007 genomföra en nationell samverkansövning för extraordinära händelser i fredstid, SAMÖ 2007. Krisberedskapsmyndigheten gavs i uppdrag att ansvara för att planera och att samordna förberedelserna i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Ett 40-tal myndigheter, organisationer och företag har deltagit. Stockholms stad var den största aktören i övningen, sammanlagt övades cirka 1 000 personer. Generella lärdomar från nationell nivå, samt skriftliga och muntliga återkopplingar från de verksamheter som deltog i SAMÖ har beaktats i föreliggande erfarenhetsrapport.

Utifrån erfarenhet från deltagandet i SAMÖ har stadsledningskontoret reviderat krislednings- och kriskommunikationsplan för extraordinära händelser (Dnr 030-2234/2006). Stadsdirektören föreslås ges i uppdrag att besluta om krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret som mer detaljerat utformar organisation och arbetssätt.

Den 1 januari 2003 trädde lagen om extraordinära händelser i fredstid i kraft. Lagens syfte är att ge särskilda befogenheter till kommuner under extraordinära händelser. En ny lag trädde i kraft 1 september 2006 (Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen ger ett tydligt mandat och ansvar för lokalpolitiskt beslutsfattande vid kriser. Lagen tydliggör även kommunens ansvar för att den egna verksamheten ska fungera i en kris. Kommunen har ansvar för att särskilda behov tillgodoses, t.ex. information till allmänheten, medierna och andra berörda aktörer.

Målet är att staden ska ha:

- *kunskap om och samlad bild* av risker och sårbarhet
- *planering* för att minska risker och sårbarhet och för att hantera konsekvenserna av en störning, allvarlig händelse eller extraordinär händelse
- *förmåga* att hantera en störning, en allvarlig eller en extraordinär händelse
- verka för *samordning* av all förberedande och akut krishantering i det geografiska området

BEREDNING

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 november 2007 är i huvudsak av följande lydelse

Regeringen beslutade att under tiden 24-26 april 2007 genomföra en nationell samverkansövning för extraordinära händelser i fredstid, SAMÖ 2007. Krisberedskapsmyndigheten gavs i uppdrag att ansvara för att planera och att samordna förberedelserna i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. De nationella målen för övningen var att öka de deltagande myndigheternas förmåga att skapa en gemensam lägesuppfattning och samordna kommunikationen till allmänhet, media och andra aktörer. Ett 40-tal myndigheter, organisationer och företag har deltagit. Stockholms stad var den största aktören i övningen, sammanlagt övades cirka 1000 personer.

Scenariot utgjordes av terroristhändelser med radiologiska ämnen och smittspridning och riktades mot transportsektorn i Stockholms stad och i regionen. SAMÖ 2007 var en simuleringsövning där de övande aktörerna övade vissa funktioner eller händelser i en konstruerad miljö. Vissa delar i övningen utgjordes av verkliga fältövningar, bland annat på Södermalm.

Övande förvaltningar och bolag inom staden var Stadsledningskontoret, Stockholms hamnar, Stockholm Vatten, Miljöförvaltningen, Socialtjänstförvaltningen, Trafikkontoret och Trafik Stockholm, Fastighetskontoret, Maria-Gamla stan, Katarina Sofia, Norrmalm, Kungsholmen, Hägersten och Liljeholmens stadsdelsförvaltningar samt Stockholms brandförsvär.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Att utveckla stadens samlade krisberedskap och förmåga är en process där planer och checklistor testas genom övning och utbildning för vidare revidering. En helhetssyn på stadens säkerhetsarbete är en förutsättning för ett samordnat och effektivt krishanteringsarbete. Målet är att alla som deltar i krishanteringsarbetet ska förstå sitt ansvar och sin roll. För att planen för stadens krishantering ska få en bred tillämpning och vara vägledande för stadens verksamheter har tre lägen identifierats; störning, allvarliga händelser och extraordinära händelser.

Planen hålls på en övergripande nivå och beskriver principerna för stadens krishantering. Stadsdirektör föreslås ges i uppdrag att besluta om krisledningsinstruktion för stadsledningskontoret som mer detaljerat utformar organisation och arbetssätt. För det operativa krisledningsarbetet kommer checklistor av olika slag att vidareutvecklas.

Bilagda plan för Stockholms stads krishantering är en revidering av krislednings- och kriskommunikationsplan för extraordinära händelser (Dnr 030-2234/2006). Utgångspunkten för revideringen är erfarenheter från stadens deltagande i Krisberedskapsmyndighetens stora beredskapsövning, SAMÖ 2007 (Dnr 307-3080/2007). Övningen visade bland annat att det fanns behov av förtydligande av ansvar och roller i stadens krishantering samt en tydligare struktur för stadsledningens och krisledningsnämndens operativa arbetsformer.

Sammantaget avser detta upplägg, som är ett första steg mot en handbok för krishantering inom Stockholms stad, att skapa handlingsberedskap för en sammanhållen och tydlig ledning vid störningar, allvarliga händelser och extraordinära händelser.

Fortsatt utveckling

I beslutet om plan för uppbyggnad av Stockholms stads krishanteringsförmåga 2007 med inriktning för 2008 (Dnr 307-874/2007) beskrivs stadens ambition gällande det förebyggande arbetet som är grunden för en god förmåga att hantera störningar, allvar-

liga händelser och extraordinära händelser. Inrättande av ett riskhanteringsråd är också en central del när det gäller samordning och ledning av stadens arbete på området (Dnr 021-514/2007). Stadens riskhanteringsråd ska vara en rådgivande instans där risk- och sårbarhetsanalyser, skydd mot olyckor, internt skydd och krishantering ses som en helhet. Det fortsatta utvecklingsarbetet gällande detaljorganisation och checklistor blir en del i rådets arbete. Rådet har utsetts av stadsdirektören. Ett första sammanträde äger rum i november.

Stockholms stads deltagande i SAMÖ
2007
ERFARENHETSRAPPORT

Innehållsförteckning

1.	Inledning	_____
1.1	Metoden för uppföljningen och syftet	_____
2.	Stadens mål för deltagandet och avgränsningar	_____
2.1.1	Övergripande mål för stadens deltagande i SAMÖ 2007	_____
2.1.2	Avgränsning	_____
2.1.3	Förberedelser	_____
2.1.4	Samarbetsformer	_____
3.	Resultat	_____
3.1	Måluppfyllelse av stadens ambition i förhållande till KBM:s övergripande mål för SAMÖ	_____
3.1.1	Central krisledningsorganisation	_____
3.1.2	Gemensam lägesuppfattning	_____
3.1.3	Samordna kommunikation till allmänhet, media och andra aktörer	_____
4.	Sammanfattning - utvecklingsområden	_____
5.	Övriga erfarenheter	_____

Inledning

Regeringen beslutade att under tiden 24-26 april 2007 genomföra en nationell samverkansövning för extraordinära händelser i fredstid, SAMÖ 2007. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) gavs i uppdrag att ansvara för att planera och att samordna förberedelserna i samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Ett 40-tal myndigheter, organisationer och företag deltog i övningen.

Scenariot utgjordes av terroristhändelser med radiologiska ämnen och smittspridning och riktades mot transportsektorn i Stockholms stad och i regionen. SAMÖ 2007 var till största delen en simuleringsövning där de övande aktörerna övade vissa funktioner eller händelser som spelades upp i datorer. Ett par fältövningar genomfördes också, varav en på Södermalm.

De övergripande målen för övningen var att öka deltagarnas förmåga att samverka för en gemensam lägesuppfattning och samordna kommunikation till allmänhet, media och andra aktörer.

De medverkande skulle öva sin förmåga att, vid en svår påfrestning på samhället i fred, kunna samordna resurser och verksamhet genom att:

- samverka centralt och regionalt
- informera och samordna information samt
- leda en intern krisledningsorganisation

På övergripande nivå skulle deltagarna dessutom öka sin förmåga avseende alarmering nationellt och internationellt samt öva begäran och förberedelser för mottagande av internationellt stöd.

Förberedelserna inför övningen och medverkan i övningen skulle ge deltagarna kunskap om hur den egna krisorganisationen ser ut och hur samspelet mellan personer som ingår i organisationen fungerar. I centrum för övningen stod dock samspelet mellan myndigheter och olika nätverk samt att samverka centralt, regionalt och lokalt.

Metoden för uppföljningen och syftet

KBM har gjort en utvärdering av samverkansövningen SAMÖ. Den hålls på en övergripande nivå och drar generella lärdomar utifrån de övergripande målen för övningen i syfte att utveckla samhällets samlade krishanteringsförmåga. Rapporten bygger på både skriftliga och muntliga återkopplingar från de verksamheter som deltog i SAMÖ.

Övande förvaltningar och bolag i Stockholms stad kommer att avlägga egna rapporter om sin del i deltagandet i SAMÖ för att utveckla den egna organisationen.

Stadsledningskontoret har haft särskilda utvärderingsmöten med övningsledare samt med funktioner i motspelet för att dra lärdomar och slutsatser av stadens medverkan i SAMÖ. En nätverksträff för stadens informatörer har genomförts på temat kriskommunikation där erfarenheter från SAMÖ har tagits upp. Stadsledningskontoret har också fått skriftliga erfarenhetsrapporter från alla övande förvaltningar och bolag. Erfarenheterna är beaktade i denna rapport.

Stadens mål för deltagandet och avgränsningar

Övergripande mål för stadens deltagande i SAMÖ 2007

Den nya lagen om extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ställer tydligare krav på hur en kommun ska leda arbetet vid en krissituation. Stockholms stad är Sveriges huvudstad och landet största kommun vilket innebär speciella utmaningar för den centrala krisledningsorganisationen när det gäller ledning och samordning av information till allmänhet och medier.

Ett arbete pågår på olika nivåer inom staden för att utveckla stadens samlade krishanteringsförmåga. 2006 beslutade kommunfullmäktige om en ny kommunikationspolicy som reglerar förhållningssätt, ansvar och roller gällande kriskommunikation på en övergripande nivå. Den 5 mars 2007 beslutade kommunfullmäktige om en övergripande krisledningsplan och därtill hörande kriskommunikationsplan för extraordinära händelser.

Kommunstyrelsen var relativt nytillträdd vid övningstillfället, den centrala ledningsorganisationen likaså, den antagna krisledningsplanen och dess organisation har inte tidigare prövats. Stadens deltagande i SAMÖ ska mot bakgrund av detta ses som en viktig del i utvecklingen av stadens samlade krishanteringsförmåga.

De övergripande målen för stadens deltagande i SAMÖ var att öva stadens krishanteringsförmåga genom att:

- öva samverkan internt och med andra myndigheter på ett acceptabelt sätt och på en godtagbar nivå för att förvaltningar och bolag ska kunna hantera en krissituation
- genom övningen skapa underlag för att utveckla stabsmetodik och arbetsmetoder som till exempel lägesföljning, stabsorientering, föredragningar samt dokumentation

Kopplat till de övergripande målen för SAMÖ formulerade staden följande ambition för sitt deltagande i SAMÖ. Ambitionen var:

- att öva den centrala krisledningsorganisationens förmåga att leda stadens verksamhet på strategisk och operativ nivå under svåra förhållanden, bland annat att öva arbetssätt för beslutsfattande samt förmågan att omsätta beslut i order
- att öva central och lokal underrättelse om händelseutvecklingen och samverkan och särskilt beakta flöde, samordning, ledning och beslutsfattande

- att pröva WIS, det webbaserade informationssystem som KBM tillhandahöll för att underlätta informationsspridningen och underrättelse mellan stadens egna och övriga aktörer under krisövningen
- att öva stödfunktioner i den centrala krisledningsorganisationen såsom säkerhet, service och telefoni
- att öva samordning av information/kommunikation till allmänhet, media och andra aktörer, både samordning internt inom stadens egna verksamheter och externt med andra aktörer/myndigheter och organisationer
- att samverka med Länsstyrelsen inom ramen för det geografiska områdesansvaret

Avgränsning

Hade scenariot i SAMÖ inträffat på riktigt hade sannolikt stora delar av stadens organisation aktiverats. Att öva hela stadens organisation bedömdes dock inte som rimligt. Utifrån scenariot i SAMÖ begränsades stadens deltagande till följande verksamheter - stadsledningskontoret, fastighetskontoret, miljöförvaltningen, trafikkontoret, socialtjänstförvaltningen, Stockholms brandförsvaret samt bolagen Stockholms hamnar och Stockholm Vatten. De stadsdelsförvaltningar som deltog var; Hägersten i samarbete med Liljeholmen samt Norrmalm och Kungsholmen. Katarina-Sofia och Maria-Gamla stan övade tillsammans. Trots att deltagandet begränsades var staden med sina cirka 1 000 övande personer den största enskilda aktören i SAMÖ.

Förberedelser

Stadens deltagande i SAMÖ krävde omfattande förberedelsearbete.

- Övningsledare utsågs i de deltagande verksamheterna och övningsledarna träffades kontinuerligt inför övningen. Övningsledarna utbildades så att de kunde skapa realistiska inspel i den egna organisationen kopplat till de olika scenarierna i övningen. Tjänstemän utbildades också i WIS, det webbaserade informationssystem som användes av alla övande förvaltningar och bolag.
- Ett antal nätverksträffar anordnades för stadens informatörer på temat kriskommunikation. Träffar skedde med informatörerna i de övande förvaltningarna där förberedelser hur samordningen/publiceringen på stadens kriswebb skulle gå till, detsamma gällde för intranätet.
- Två utbildningsdagar anordnades för krisledningsnämnden och stadens centrala ledning. Syftet med utbildningarna var bland annat att ge ledningen grundläggande kunskaper och förutsättningar att agera i en svår krissituation. Utbildningen skedde i samverkan med bland annat Crismart vid Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Säkerhetspolisen (SÄPO), Länsstyrelsen och Gullers grupp för kriskommunikation.

Samarbetsformer

Staden har deltagit i förberedande möten med externa deltagande aktörer. Många värdefulla kontakter har genom detta skapats för det framtida utvecklingsarbetet.

- Staden deltog i KBM:s olika planeringsmöten/seminarier, dessa gav staden värdefull kompetensutveckling. Mötet med andra externa aktörer blev inom ramen för KBM:s förberedelsearbete en dörröppnare in till andra myndigheter och organisationer och medför att stadens krishanteringsarbete kan utvecklas snabbare.

Resultat

Måloppfyllelse av stadens ambition i förhållande till KBM:s övergripande mål för SAMÖ

Central krisledningsorganisation

- att öva den centrala krisledningsorganisationens förmåga att leda stadens verksamhet på strategisk och operativ nivå under svåra förhållanden, bland annat att öva arbetssätt för beslutsfattande samt förmågan att omsätta beslut i order

En generell iakttagelse är att stadens förvaltningar och bolag är olika vana att larma och igångsätta sin krisledningsorganisation. Detta får konsekvenser för samordnad och bekräftad information samt återkoppling om händelseutvecklingen. Delvis beror detta på verksamhetens karaktär. I operativa verksamheter som till exempel brandförvaret är detta en del av vardagen, medan det inte ingår på samma naturliga sätt för mer planerande/strategiska funktioner i staden.

Att kunna agera snabbt vid en kris ställer krav på en väl fungerande larmkedja. I SAMÖ fungerade inte larmkedjan i anslutning till fältövningen på Södermalm på grund av att socialjouren vid socialtjänstförvaltningen inte larmades. Detta medförde att socialjouren inte kunde starta det psykosociala omhändertagandet på skadeplatsen och beordra ut stadsdelsförvaltningarnas POSOM-grupper (PsykoSocialtOmhändertagande).

Erfarenheter från SAMÖ visar på vikten av att verksamheter med olika karaktär övar gemensamt.

Den centrala ledningsorganisationen knöt efter ett tag samordningsbefäl från polisen och brandförsvaret till sig för att bättre kunna samverka. Successivt skapades bra strukturer och samordning av krisledningsarbetet centralt och med andra myndigheter.

Den centrala ledningen uppfattade att samverkan med polisen, landstinget och Länsstyrelsen fungerade väl under övningen. Det finns dock behov av att formalisera strukturer för detta. De samordningsansvariga från stadshusledningen som kontinuerligt befann sig och avlöste varandra vid Länsstyrelsen uppfattade också att samverkan fungerade väl. Det var från Länsstyrelsen som nya händelser bekräftades och delgavs

stadens centrala ledning. Dessa vidarebefordrades från stadens samordningsansvariga på plats.

Erfarenheter från SAMÖ visar att avlösning och återhämtning är viktig för att klara krisarbete över tid. En särskild resurs behövs för att planera avlösning och ny bemanning. En plan för bemanning bör upprättas. Ledningen och de administrativa resurserna bör anpassas till den rådande situationen, krisledning kräver effektiv resursanvändning, ibland behövs fler på plats, ibland färre. Systematisk hantering av anteckningar och annan dokumentation krävs, en fortsatt utveckling av elektroniska lösningar för dokumentation bör ske.

Kontinuerliga avstämningar, dokumenterade stabsgenomgångar bör äga rum där status ges för vad som är klart respektive oklart samt vilka uppdrag de olika funktionerna i krisledningen tilldelas härnäst.

När det gäller larmkedjan krävs förtydliganden, till exempel mellan socialtjänst och lokal räddningsledare. Om flera händelser inträffar efter varandra, såsom de gjorde i SAMÖ-övningen, är det viktigt att staden får vetskap om alla händelser omgående. Detta för att kunna skapa sig en gemensam lägesuppfattning, kunna agera snabbt och prioritera åtgärder. En översyn av larmkedjan bör därför genomföras, både på lokal och central nivå. Stockholms brandförsvaret bör tydliggöra rutinerna och arbetsordningen för larmning. Till exempel bör rutiner för inlarmning av kommunstyrelsen ses över.

Vissa övande förvaltningar och bolag var ovetande om stadens centrala nya roll som ledare och samordnare av krisarbetet i staden. Stadsledningskontoret bör tydliggöra den centrala ledningens roll i det fortsatta utvecklingsarbetet, liksom gränssnittet mellan den centrala tjänstemannaorganisationen och de förtroendevalda.

Erfarenheter från SAMÖ visar på att flera av våra kärnverksamheter är sårbara vid allvarliga kriser, till exempel hemtjänsten, skola, förskola och social omsorg. Utslagna kommunikationer, avsaknad av personal får snabbt konsekvenser för dem som är i behov av vård och omsorg. Det var svårt för de övande förvaltningarna att förstå att den kaotiska trafiksituationen som uppstod i övningen medförde att personal inte kunde ta sig till dem i behov av omsorg. SAMÖ visar på vikten av att formalisera strukturer för samverkan både inom staden och med andra kommuner. Särskilda övningar i mindre format bör genomföras för att genomlyska olika verksamhetsområden, dess sårbarhet och konsekvenser vid kris.

- att öva stödfunktioner i den centrala krisledningsorganisationen såsom säkerhet, service och telefoni

Erfarenheter från SAMÖ visar att det behövs bra IT- och telefonisupport samt övrig service vid en kris. En generell erfarenhet är att igångsättandet av teknisk support behöver ske snabbt och att det också bör övas kontinuerligt. Vid en verklig allvarlig händelse är det inte troligt att det går att förlita sig på enbart mobiltelefoni för kommunikation inom staden och med andra aktörer.

Erfarenheter från SAMÖ visar att personsäkerheten är viktig vid en allvarlig händelse. I stadshuset höjdes bevakningen genom att väktare loggade alla besökande vid in- och utgång till uppehållsplatsen. Försöket utföll väl med tydlig kontroll och kan med fördel användas i framtiden. En detaljplan för alternativ uppehållsplats och förflyttning av krisledningen bör tas fram.

Gemensam lägesuppfattning

- att öva central och lokal underrättelse om händelseutvecklingen och samverkan och särskilt beakta flöde, samordning, ledning och beslutsfattande
- att pröva WIS, det webbaserade informationssystem som KBM tillhandahåller för att underlätta informationsspridningen/*underrättelse* mellan stadens egna och övriga aktörer under krisövningen

Begreppet lägesuppfattning innefattar dels en bild av läget och en gemensam uppfattning om situationen. De inblandade har gemensam förståelse av vad det är som har inträffat, när, hur, vilka konsekvenserna kan komma att bli, vilka åtgärder som måste vidtas samt vilka resurser som finns för detta. Det är utifrån denna uppfattning som organisationen kan gå vidare, fatta beslut och vidta relevanta åtgärder. Att få en gemensam lägesuppfattning tar tid och kräver att alla inblandade aktörer gör sitt yttersta för att bidra med sin del till helheten. Lägesuppfattning ger även ökad förståelse för andra parter agerande.

En förutsättning för att kunna skapa en gemensam lägesuppfattning av vad som hänt är effektiva system för larmning och underrättelse, att kunna inhämta fakta och bekräftad information. Stockholms stad är Sveriges största kommun, kontaktvägarna är många inom och in till staden, detta ställer särskilda krav på system för underrättelse och bekräftad information.

KBMs webbaserade informationssystem, WIS, prövades under SAMÖ. Viktig information, beslut och lägesrapporter vidareförmedlades såväl internt som till andra aktörer. Säkerställandet av tillgänglig information och beslut i WIS var dock stundtals svår och otydlig både internt och externt. Alla aktörer använde inte WIS i övningen och gav inte heller staden behörighet att ta del av beslut och lägesrapporter.

Det fanns många olika kanaler för informationsinhämtning under SAMÖ, till exempel fast och mobil telefoni, e-post, WIS, radio, webbplatser, intranät med flera. Under övningen försvårades informationsinhämtningen på grund av att KBMs hemsida kraschade. KBM ersatte hemsidan med en mängd e-post som blev för omfattande att hinna ta del av. I och med kraschen så tappade vissa förvaltningar och bolag kontakten med Sveriges Radio där krisradion fanns under övningen vilket försvårade lägesuppfattningen.

Erfarenheter från SAMÖ visar att majoriteten av de övande förvaltningarna och bolagen behöver veta vilka kanaler som ska användas för underrättelse och kommunikation

inom staden i kris. Staden bör internt tydliggöra vilka kanaler som ska användas samt hur staden avser att arbeta om vissa av kanalerna slås ut. Parallellt krävs att ansvarig myndighet på nationell nivå utvecklar vilka system som ska vara gemensamma vid en kris. Radiosystemet RAKEL är ett exempel på ett sådant system för underrättelse- och kommunikation vid kriser. Stockholms stad använde inte RAKEL under övningen men har som ambition att delta i utvecklingen av detta system. En förstudie för införande av kommunikationssystemet RAKEL bör inledas.

Erfarenheter från SAMÖ visar även att det krävs bättre rutiner för hur information förs från bland annat "blåljusmyndigheterna" och SOS Alarm och vidare till geografiskt områdesansvariga och sektorsansvariga förvaltningar/bolag och myndigheter. Otydliga rutiner för larmning, roller och ansvar utgjorde hinder för snabb verifikation av vad som inträffat.

Erfarenheter från SAMÖ visar att Stockholms stad behöver en väl utvecklad omvärldsanalys som gör det möjligt att följa skeenden och uppmärksamma händelser som inverkar på stadens verksamhet och handlingsutrymme. För att ha en god beredskap och en förmåga att hantera kriser krävs bland annat att man har en förberedd organisation som snabbt kan starta arbetet med att hantera krisen oavsett när på året eller under dygnet den inträffar. I Stockholms stad är det stadsdirektören som startar och leder den centrala krisorganisationen.

Samordnad kommunikation till allmänhet, media och andra aktörer

- att öva samordning av information/kommunikation till allmänhet, media och andra aktörer, både samordning internt inom stadens egna verksamheter och externt med andra aktörer/myndigheter och organisationer

En viktig förutsättning för att få till stånd en samordnad information till allmänhet, media och andra aktörer är en gemensam lägesuppfattning.

Krisväxel/telefonnummer

Erfarenheter från verkliga kriser visar att människor i hög utsträckning söker information via telefon när det inträffar allvarliga händelser. Förutom de övande verksamheternas lokala telefonisystem/växlar prövades tre för staden nya centrala kristelefonnummer under SAMÖ. Tjänstemän kopplades in till en linje för information till allmänhet, en linje användes för samtal från anhöriga och en tredje linje för samtal från journalister. Dessa krisnummer kommunicerades via kriswebben.

Uppkopplingen till krisväxeln mellan stadshusets telefonifunktion och Telia fungerade mycket väl, lika väl fungerade borttagande av inkopplingar och tillkommande nya avlösare. Det är viktigt att de funktioner som ska förse krisväxeln med relevant och uppdaterad information själva har information om vilka tjänstemän som kopplats till och från de olika numren.

Av övningstekniska skäl blev det olika tryck på de olika telefonnumren. Till exempel kom endast cirka 10 samtal från spelad media till det centrala pressnumret vilket inte skapade något reellt tryck, till skillnad från hur det hade varit som under en riktig kris. Spelade/fiktiva journalister kontaktade olika delar av staden som gav delvis motstridiga budskap.

Erfarenheter från SAMÖ visar på vikten av att utveckla samordnade rutiner och riktlinjer för telefonkontakter med medierna under en kris.

Erfarenheter från SAMÖ visar på vikten av väl fungerande rutiner för information till allmänheten via stadens telefonväxlar. Vid en kris blir bemötandet av allmänhet, offer och anhöriga en viktig del i krishantering. Att utveckla gemensamt synsätt och strukturer för detta är ett viktigt utvecklingsområde för staden.

Mediekontakter

Kommunikationsstaben bistod krisledningen med att samordna, arrangera och ta fram faktaunderlag till presskonferenser under SAMÖ. Länsstyrelsen, Stockholmspolisen, Landstinget och staden centralt genomförde under övningen 2 gemensamma presskonferenser. Både politisk ledning, tjänstemannaledning och talespersoner för de olika myndigheterna deltog i dessa. Sveriges Radio sände från konferenserna som fått goda omdömen efter övningen. En viktig förutsättning för att få till stånd en samordnad information till allmänhet, media och andra aktörer är en gemensam lägesuppfattning. Samtidigt får inte önskan om att gå ut med heltäckande bekräftad information göra att man väljer att avvakta kommunikationsinsatser.

Erfarenheter från SAMÖ visar på vikten av utveckla rutiner som i största möjliga mån förhindrar att staden går ut med obekräftad information. Information till medierna på kriswebben och via pressmeddelanden måste ske snabbare och med regelbundenhet. Kompetensutbildning och övning inom detta område är viktigt.

Under övningen testades stadens kriswebbplats som ska aktiveras vid allvarliga händelser i staden. Stadsledningskontoret ansvarade för samordning, produktion och publicering av stadsövergripande information, bland annat sammanfattningar av presskonferenser. Av övningstekniska skäl mejlade de övande förvaltningarna och bolagen löpande information om den pågående krisen till kommunikationsstaben som publicerades på kriswebben parallellt med den stadsövergripande informationen. Under övningen testades också rutiner för översättning till lättläst svenska och engelska. Resonemang fördes också kring hur man skulle ha gått tillväga för att översättning till information till fler språk om det hade varit en riktig kris.

Erfarenheter från SAMÖ visar att den information som publicerades på kriswebben till vissa delar upplevdes som otillräcklig och motsägelsefull. Den generella övergripande informationen kom först, istället för den aktuella och specifika. SAMÖ visar också på vikten att vidareutveckla rutiner för målgruppsanpassad information. Till exempel har kontakter tagits för att etablera ett närmare samarbete med närradioföreningarna i staden.

Intranät, e-post och sms

Förutom kriswebben och information från närmsta chef har intranätet en nyckelroll när det gäller information till medarbetare. Under SAMÖ publicerades löpande information på intranätet, men huvuddelen av informationen styrdes enligt kriskommunikationsplanen till den ”externa” kriswebben ovan. Stadsledningskontoret ansvarade för samordning, produktion och publicering av stadsövergripande information på intranätet, och publicerade även de övande verksamheternas information där. Av övningstekniska skäl mejlade de övande verksamheterna sin intranätinformation till kommunikationsstaben enligt samma princip som för kriswebben, se ovan. Under SAMÖ gjordes även utskick med information till förvaltningschefer och politiker via e-post och sms.

Erfarenheter från SAMÖ visar att den information som publicerades på intranätet till vissa delar upplevdes som otillräcklig och motsägelsefull, på samma sätt som för kriswebben (se ovan). Flera av de övande verksamheterna har också påpekat att det under övningen var mycket svårt att hinna med det interna perspektivet och att man behöver se över dimensioneringen av informationsfunktionen. När det gäller andra kanaler som e-post och sms visar övningen på vikten av att ha lättillgängliga, uppdaterade kontaktuppgifter/listor och stadsledningskontoret bör också utifrån erfarenheter från SAMÖ utveckla rutiner för vilka kanaler som ska användas till vad och hur de förhåller sig till varandra.

Dimensionering av informationsfunktionen vid en kris

Vid allvarliga händelser blir trycket på information mycket stort.

Erfarenheter från SAMÖ visar på behovet av att utveckla planeringen för en organisation som kan klara ett stort informationstryck över en längre tid än de två dagar som SAMÖ omfattade. Det gäller både den centrala och den lokala informationen.

Sammanfattning - utvecklingsområden

Övningen har stärkt stadens samlade krishanteringsförmåga men också visat på ett antal utvecklingsområden.

Ansvar och roller. Tydliggöra ansvar och roller i stadens krishantering samt en tydligare struktur för stadsledningens och krisledningsnämndens operativa arbetsformer

Revidera krislednings- och kriskommunikationsplan. Revidera den övergripande krisledningsplanen och kriskommunikationsplanen utifrån erfarenheterna från SAMÖ.

Larmning. Översyn av stadens larmorganisation. Förbättra stadens förmåga till larmning och igångsättande av krisledning.

Ledning – underrättelse - bekräftad information. Samverkan centralt och lokalt inom staden och med externa aktörer bör utvecklas för bättre förmåga till gemensam lägesuppfattning. System för underrättelse - bekräftad information och vilka kanaler ska användas till vad- bör utvecklas. Vidare bör en tydlig stabsmetodik utvecklas där utgångspunkten måste vara att varje person som deltar ser och förstår sin roll i sammanhanget.

Utveckla kriskommunikationen och samordningen av information till medarbetare, allmänhet, medier och andra aktörer. Framför allt mediekontaktarna vid en kris, målgruppsanpassad information och alternativa informationsvägar om de digitala kanalerna slås ut.

Utbildning – övning. Särskilda övningar i mindre format bör genomföras för att genomlysna olika verksamhetsområden, dess sårbarhet och konsekvenser vid kris. Vunna erfarenheter ger förutsättningar för tydliga handlingsstrategier vid en allvarlig händelse.

Övriga erfarenheter

Förberedelsearbetet har genererat nya nätverk både inom staden och externt med andra aktörer. Det är viktigt att det skapas förutsättningar för att dessa fortlever och vidareutvecklas.

Deltagande i övning av denna storlek är givande men också mycket resurskrävande, framför allt personellt. Många av de nyckelpersoner som deltagit i planeringen är också i behov av att öva.

En generell erfarenhet är att övade förvaltningar, bolag och den politiska organisationen anser att SAMÖ var värdefull för förmågan att leda i kris. Trots att tiden för förberedelserna var knapp hann alla med att göra omfattande förberedelser och att utveckla den egna krisledningsorganisationen. För staden samlat betydde det att staden hann knyta värdefulla kontakter med regional och nationell nivå, de som är centrala myndigheter för stadens krishanteringsförmåga. Detta för utvecklingen snabbt i rätt riktning framåt.

SAMÖ visar också på behovet av att utveckla en för staden gemensam terminologi inom området och samstämmiga beredskapsplaner för att undvika missförstånd och främja samarbetet inom staden.

Stadsledningskontoret vill avslutningsvis i ärendet understryka alla övande förvaltningars och bolags engagemang i det förberedande arbetet, under övningen samt i utvärderingsarbetet. Trots tidspress agerade alla övande förvaltningar och bolag snabbt och professionellt.

Stockholms stads Plan för krishantering och plan för kriskommunikation

Planen omfattar krishantering i tre lägen

- Störning
- Allvarliga händelser
- Extraordinära händelser

Övergripande inriktning

Stockholms stad ska vara trygg och säker där krishantering ses som en del av stadens samlade säkerhetsarbete. Stadens nämnder och bolag ska bedriva ett aktivt och förebyggande arbete så att störningar, allvarliga händelser och extraordinära händelser i största möjliga mån förhindras, samt ha förmåga att hantera dem om de ändå inträffar. Med genomtänkt och samordnat arbete kan staden undvika stora oönskade kostnader och nå målet om kostnadseffektiv verksamhet.

Denna plan är styrande för hur Stockholms stad leder, organiserar och kommunicerar vid en uppkommen störning, allvarlig händelse eller extraordinär händelse. Framgångsrik krishantering förutsätter dock att verksamheten har förmåga till den flexibilitet och kreativitet som situationen kräver.

Den 1 september 2006 trädde lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i kraft. Lagen kräver bland annat att varje kommun ska genomföra en risk- och sårbarhetsanalys samt för varje mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära åtgärder. Dessutom ställs krav på utbildning och övning.

En *extraordinär händelse* är en händelse som avviker från det normala och där ordinarie och personella resurser inte räcker till. En extraordinär händelse innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.

Stockholms stad ska kunna hantera en störning, allvarlig händelse eller extraordinär händelse oavsett vad som händer. Extraordinära händelser inträffar sällan. Däremot kan situationer uppstå där stadens förvaltningar eller bolag behöver rådgöra med Stockholms stads centrala ledning, eller där staden behöver följa ett skeende, som kan

utvecklas till en extraordinär händelse. Vid dessa situationer kan delar av eller hela den centrala krisledningsorganisationen aktiveras.

Mål

Stockholms stads övergripande mål vid störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse är att:

- Minska konsekvenserna av den inträffade händelsen för den som bor, arbetar eller vistas i Stockholms stad
- Säkerställa ett bevarat förtroende för driften av stadens verksamheter och förhindra eller begränsa skador på människor, miljö och egendom
- Ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut

Kommunikation

Vid en störning, allvarlig händelse och extraordinär händelse blir stadens interna och externa kommunikation avgörande för hur väl staden lyckas klara händelsen. Stockholms stad är landets huvudstad och dessutom största kommun. Båda dessa omständigheter innebär utmaningar när det gäller samordning av kommunikation. Vid en kris ställs stora krav på att snabbt utnyttja och samordna den interna och externa kommunikation via de kontaktytor som lämpar sig bäst för den aktuella situationen. Händelsen och kommunikationen av händelsen måste hanteras parallellt. Syftet är att bland annat att bibehålla och öka förtroendet för Stockholms stad och de samhällsuppgifter som staden ansvarar för.

Mål för kriskommunikation

- Kommunikationen ska ge alla medarbetare, medborgare, och andra aktörer en snabb och korrekt bild av krisen och Stockholms stads hantering av krisen.
- Kommunikationen ska ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut.

Principer för stadens krishantering

I Stockholms stad, liksom i samhällets system för hantering av kriser, är tre principer centrala: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Dessa principer gäller men kan i vissa fall komma att förändras beroende på händelsens art.

Ansvarsprincipen

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet också har detta ansvar vid en krissituation.

Likhetsprincipen

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

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 ett effektivt sätt. Krishantering bör endast lyftas till högre beslutsnivåer om detta krävs för samordning och en rationell prioritering av olika åtgärder.

Geografiskt områdesansvar

Lagen om extraordinära händelser ställer krav på att en kommun ska ta ett geografiskt områdesansvar. Detta innebär att Stockholms stad ska verka för att verksamheter inom staden och externa aktörer samverkar både i planerings- och förberedelsearbetet och i de krishanteringsåtgärder som vidtas. Informationen till allmänhet och medier ska i största möjliga mån samordnas.

Länsstyrelsen har inom krishanteringssystemet ett geografiskt områdesansvar på regional nivå. Länsstyrelsen har vid en extraordinär händelse en samordnande funktion mellan olika aktörer som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv samt den nationella nivån. Stockholms stad ska vid en extraordinär händelse rapportera till Länsstyrelsen om händelseutveckling, aktuellt läge samt planerade och vidtagna åtgärder.

Ansvar och roller

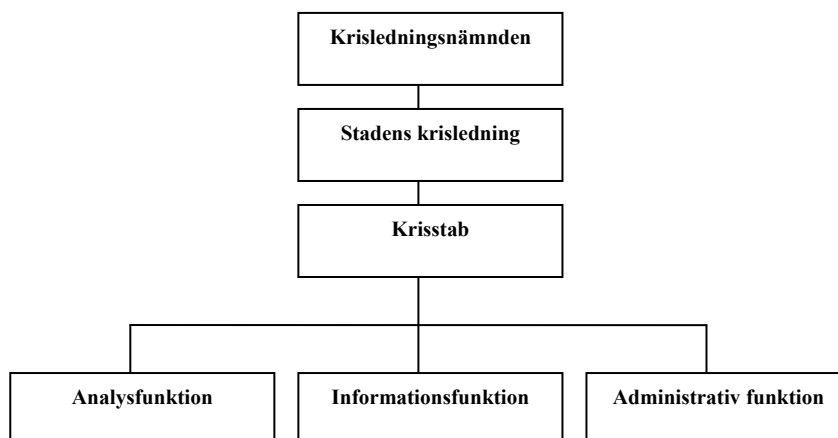
Samverkan inom staden vid olika typer av händelser ska i största möjliga mån följa ordinarie strukturer och beslutsvägar. Vid en extraordinär händelse kan det finnas behov av att utnyttja alla tillgängliga resurser som finns inom stadens verksamheter. Situationen avgör vilka interna, men även externa, experter som behöver samverka.

Vid extraordinära händelser aktiveras stadens krisledningsnämnd som utgörs av kommunstyrelsen. 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. Krisledningsnämnden fattar strategiska beslut under den extraordinära händelsen och arbetet styrs av ett särskilt reglemente för nämnden.

Vid extraordinära händelser är det stadsledningskontorets roll att leda och samordna stadens samlade krishantering. Den centrala krisledningsorganisationen bemannas till allra största del av chefer och medarbetare vid stadsledningskontoret. Stadsledningskontorets ledning är både förvaltningsledning och samtidigt stadens ledning. Denna dubbla roll ställer särskilda krav på planering för övning och uthållighet så att roller och ansvar är tydliga.

Krisledningsorganisation

Följande krisledningsorganisation gäller för störning i verksamhet, allvarlig händelse och för extraordinära händelser. Nedan beskrivs stadens centrala krisledningsorganisation. Beroende på händelsens art kan den tillämpas i olika delar.

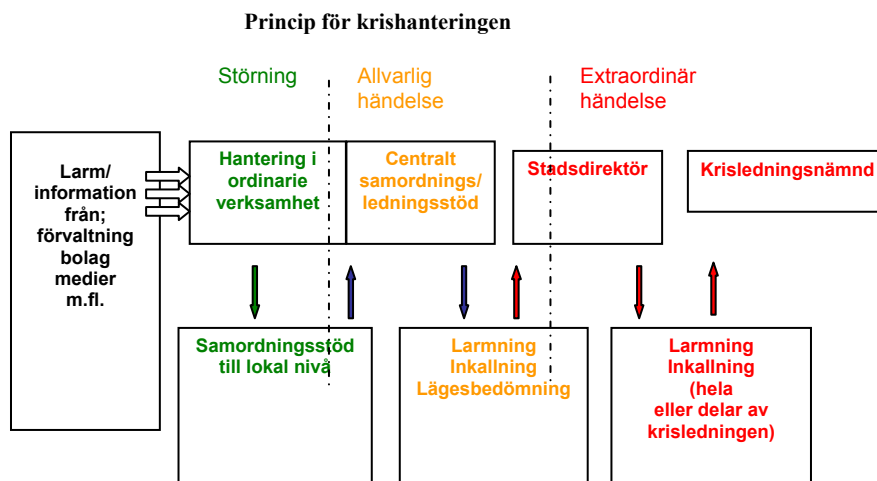


Samverkan

Det är viktigt att staden samverkar och kommunicerar med berörda myndigheter och andra offentliga aktörer, till exempel polis, landsting, men även näringslivet och organisationer som är berörda av den aktuella händelsen.

Stadens krisledningsorganisation

Stockholms stad har en grundorganisation för olika typer av störningar och kriser. Den centrala krisledningsorganisationen anpassas efter händelsens art. Beroende på vad som hänt eller förväntas hända vidare anpassas krisledningsorganisationen för den aktuella situationen. De personer som kallas in att arbeta i den centrala krisledningsorganisationen ska fränkopplas sina ordinarie arbetsuppgifter.



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. En analys av lägesutvecklingen ska alltid genomföras. Skriftlig dokumentation om händelsen ansvarar den aktuella verksamheten för. Förslag till åtgärdsplan ska tas fram inom ramen för den interna kontrollen.

En störning kan kräva centralt stöd, t ex samordnad information eller samordning när fler än en förvaltning eller bolag berörs. Beslut om centralt stöd fattas av stadsdirektören, och i andra hand av stadens risk- och säkerhetssamordnaren i samråd med berörda 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. Delar av den centrala krisledningsorganisationen kan komma att aktiveras och kommunstyrelsens presidium ska hållas informerad.

Förvaltnings/bolagsdirektör ansvarar för löpande information om händelseutvecklingen till lokal nämnd/styrelse samt för dokumentation och förslag till åtgärdsplaner. På motsvarande sätt som vid en störning ansvarar respektive verksamhet och förvaltning/bolag för skriftlig dokumentation om händelsen. Förslag till åtgärdsplan ska tas fram inom ramen för den interna kontrollen.

Förvaltnings/bolagsdirektör ansvarar för kontakt med och rapportering till stadsdirektören. En allvarlig händelse kan kräva centralt stöd, t ex samordnad information eller samordning när fler än en förvaltning/bolag berörs. Beslut om centralt stöd fattas av stadsdirektör i samråd med berörda förvaltningar och bolag. Stadsdirektören beslutar om hela eller delar av den centrala krisorganisationen ska aktiveras. Stadsdirektören informerar krisledningsnämndens ordförande.

Extraordinär händelse – är en händelse av mycket stor omfattning som avviker från det normala och där ordinarie resurser inte räcker till. Vid en extraordinär händelse kan den centrala krisledningsorganisationen och krisledningsnämnden aktiveras. Då ansvarar stadsledningskontoret för den samlade kriskommunikationen. Förvaltnings/bolagsdirektör ansvarar för att utse lokal samverkansperson som kan delta i det centrala krisledningsarbetet.

Stadsdirektören ansvarar för information om händelsen till krisledningsnämnden. På förslag av stadsdirektören beslutar ordföranden eller vice ordförande om krisledningsnämnden eller delar av nämnden ska aktiveras.

Principer för larmning

Väl fungerande larmrutiner är avgörande för att aktivera krisledningsorganisationen samt för att fastställa en första lägesbild. Dokumenterade kontaktvägar måste finnas för att snabbt nå viktiga funktioner i stadens verksamhet och andra organisationer. Uppdaterade larmlistor ska finnas. Rutinen för larmning fastslås mellan stadsledningskontoret, Stockholms brandförsvaret och socialjouren.

Planering för uthållighet, inkallning

Kriser kräver uthållighet. För att kunna skapa en uthållig krisorganisation behövs en särskild funktion för planering av bemanning och avlösning. Korrekt överlämnande och rätt information vid avlösning är av största vikt.

Uppehållsplatser och teknisk utrustning

Stadens centrala krisledningsorganisation har en särskild uppehållsplats och teknisk utrustning. Krisledningsorganisationen har även möjlighet att utnyttja en skyddad ledningsplats inom staden, samt en alternativ plats om krisledningen inte kan stanna inom Stockholms stads fysiska gränser.

Plan för utbildning och övning

Målet är att Stockholms stad ska vara trygg och säker vilket betyder att det ska finnas kunskap om, planering för och förmåga att hantera en störning, allvarlig händelse eller en extraordinär händelse. Förtroendevalda och utsedda personer i stadens krisledning ska varje år få utbildning och övning för att kunna lösa sina uppgifter. I början av varje ny mandatperiod ska en särskild utbildning genomföras för förtroendevalda.

Kriskommunikationsplan för Stockholms stad

Utgångspunkt

Stockholms stad har, både i normalläget och i situationer som ställer extra krav på verksamheterna, ett ansvar att informera medarbetarna och allmänheten om stadens verksamhet och organisation.

Kriskommunikationsplanen är styrande för hur Stockholms stad kommunicerar vid en störning, allvarlig händelse eller extraordinär händelse. Krisen och kommunikationen av krisen måste hanteras parallellt. Kommunikationen ska medverka till att alla berörda får en aktuell och korrekt bild av händelsen och Stockholms stads hantering av densamma. Planen utgår ifrån Stockholms stads kommunikationspolicy och är riktad till dem som arbetar med krishanteringen (och är tänkt som ett stöd i det praktiska arbetet).

Planen anger hur samordning och samverkan ska ske internt inom Stockholms stad när det gäller kriskommunikation. Den beskriver också hur kriskommunikation ska bedrivas externt. Med intern information menas information som enbart riktar sig till stadens medarbetare. Med extern information menas information som riktar sig till personer, organisationer, myndigheter, medier med flera som finns utanför stadens organisation.

Mål

Kommunikationen är en viktig del i Stockholms stads krishantering. Information om händelsen/krisen ska snabbt nå medarbetare, allmänhet och de aktörer som berörs av händelsen.

De övergripande målen för Stockholms stads kriskommunikation är att:

- Ge alla medarbetare, medborgare, och andra aktörer en snabb och korrekt bild av krisen och vad Stockholms stad gör för att hantera situationen.
- Ge alla medborgare och andra aktörer så goda förutsättningar som möjligt att fatta egna beslut.

Övergripande riktlinjer

Det finns ett antal interna och externa situationer som kan leda till att en kris uppstår. Krisens art styr informationen som ska anpassas utifrån den aktuella händelsen.

- Krisen och kommunikationen av krisen måste hanteras parallellt. Det är viktigt att agera *snabbt* och *kraftfullt* och ge god information om hur Stockholms stad uppfattar situationen, vilka bedömningar som görs och vilka åtgärder som sätts in. Stockholms stad ska agera *proaktivt* och sträva efter dialog med alla som är berörda.
- Informationen ska prioriteras och lämnas *snabbt* samt *regelbundet*. Det är bättre att tala om att heltäckande information saknas än att inte kommunicera alls.
- Samordning inom Stockholms stad har hög prioritet. Informationen om händelsen ska vara *tydlig* och *korrekt*.
- Budskapen ska i tur och ordning behandla följande; människors liv och hälsa, egendom, miljö, samt konsekvenser för Stockholms stad, till exempel ekonomi, bemanning, försäkringar och materiella värden.
- Budskapen från Stockholms stad vara lättbegripliga och upprepas. Budskapen ska:
 - vara lättlästa. Översättning till andra språk än svenska kan behövas, liksom anpassning till mottagare med funktionshinder.

- helst inte innehålla facktermer. Dessa måste i så fall förklaras.
- ha ett språk som tar hänsyn till mottagarnas psykologiska tillstånd.
- Informationen ska även samordnas mellan staden och externa aktörer, till exempel samverkande myndigheter som polis, landstinget och länsstyrelsen för att tydliggöra roller och ge en gemensam bild.

Kriskommunikation syftar till att bland annat bibehålla och öka förtroendet för Stockholms stad och de samhällsuppgifter som staden ansvarar för. Medarbetare och allmänhet ska få tillgång till viktig information om till exempel insatser och prioriteringar samtidigt som de verksamheter som arbetar med krishantering avlastas.

En bra kriskommunikation förutsätter att informationsverksamheten har förmåga till flexibilitet, kreativitet och improvisation. Omvärldens bild av krisen ska följas kontinuerligt, främst bilden av krisen i medierna och medarbetarnas uppfattningar.

Informationsansvar

Informationsansvar följer med verksamhetsansvar. Ansvar och roller i kriskommunikation utgår från stadens kommunikationspolicy, och styrs av krisledningsplanen som anger följande tre lägen:

Störning. Vid kriser av begränsad omfattning ansvarar varje stadsdelsnämnd, facknämnd och bolag för hanteringen av krisen och kriskommunikationen.

Allvarlig händelse. Vid kriser av större omfattning har stadsledningskontoret ansvar för samordning av krishantering och kriskommunikationen. Det gäller i de fall där krisen inte är så omfattande att kommunstyrelsen övergått i krisledningsnämnd men där samordning krävs.

Extraordinär händelse. Vid kriser av mycket stor omfattning aktiverar Stockholms stad sin krisledningsnämnd. Då ansvarar stadsledningskontoret för den samlade kriskommunikationen.

Ansvar och roller regleras mer i detalj i krisledningsplanen med tillhörande checklistor.

Prioriterade kanaler

Webbplatsen www.stockholm.se och medierna är stadens prioriterade externa kontaktytor. Mediekontakter är viktiga för att snabbt nå stockholmarna. Intranätet och webbplatsen www.stockholm.se är prioriterade kanaler för att nå stadens medarbetare. Om IT-systemen slås ut ska den personliga informationen öka, samtidigt som medarbetarna uppmanas att följa utvecklingen via medierna.

Medierelationer

Kommunikation med medier har högsta prioritet. Det gagnar allmänheten och det gynnar den egna krishanteringen. Krisen och kommunikationen av krisen måste hanteras parallellt. Målet med stadens medierelationer vid en kris är att medierna ska ha en så aktuell och uppdaterad information om Stockholms stads arbete i krisen som möjligt. Det är viktigt med tydlig information till medierna om hur och när vidare information kommer att ges, till exempel via pressmeddelanden och presskonferenser vid fasta tider.

Medierna kommer med all säkerhet även att söka information inom Stockholms stad. De kan vilja besöka den arbetsplats där olyckan skedde, eller intervjua arbetskamrater, närmaste chef, ansvarig politiker osv. Att hantera dessa förfrågningar under ett akut skede är en viktig och svår uppgift.

Målgrupper

Medarbetare

Stockholms stads intranät, stadens webbplats www.stockholm.se samt närmaste chef ska vara de viktigaste informationskällorna om krisens utveckling. Eftersom inte alla medarbetare har tillgång till intranätet som också kan vara svårt att komma åt vid en kris är även stadens webbplats www.stockholm.se och lokala anslagstavlor på arbetsplatserna prioriterade kanaler för information till stadens medarbetare. Stockholms stads medarbetare har tillsammans en stor kontaktyta. Medarbetarna har därmed möjlighet att återföra viktig information till krisledningen om rykten, om stämningar, aktuellt kunskapsläge, behov av information med mera.

Målet är att medarbetare inom Stockholms stad ska få aktuell och rättvisande information om krisen. De ska vidare få tillgång till information om:

- Krisens utveckling
- Krisens påverkan på staden
- Konsekvenser för den egna arbetssituationen
- Stockholms stads agerande
- Var det går att hämta mer information
- Var det går att lämna viktiga upplysningar om krisen

Allmänhet

Allmänhetens ska kunna förutsätta att kommuner och myndigheter kommunicerar under och efter en kris. Bristande kommunikation kan förvärpa krisen och medverka till att minska medborgarnas förtroende.

Allmänheten har rätt att få ta del av stadens egen version av vad som hänt samt få information om stadens agerande. Detta kommer till stor del att förmedlas via medierna, men Stockholms stad har ett ansvar för att också informera direkt till allmänheten genom stadens medarbetare och på stadens webbplats www.stockholm.se samt andra

kanaler som lämpar sig bäst utifrån situationen, till exempel flygblad, anslagstavlor och högtalarbilar.

Förutom att förmedla generell information till allmänheten, måste Stockholms stad också rikta speciell information till avgränsade grupper. Vilka dessa grupper är beror på vilken typ av allvarlig händelse som drabbat Stockholm.

Multikulturell kommunikation

Stockholm är en multikulturell stad. Här finns alltid personer med olika kulturella bakgrunder, personer med begränsad kunskap om det svenska samhället och personer med bristande kunskaper i det svenska språket.

Detta medför att Stockholms stad måste göra särskilda ansträngningar för att ge den nödvändiga bakgrunden och utforma budskapen på ett sådant sätt att olika kulturella grupperingar har möjlighet att tillgodogöra sig informationen. Beroende på var krisen inträffar och krisens karaktär kan den multikulturella dimensionen bli mer eller mindre framträdande.

Samordning inom Stockholms stad

Det är viktigt att alla enheter inom staden presenterar samma analys och samma budskap till allmänhet, medarbetare, medier med flera. När Stockholms stad har aktiverat sin krisledningsnämnd har den möjlighet att i högre grad än tidigare bestämma utformningen av den externa informationen. Detta underlättar för staden att ge samstämmiga budskap. Målet är att alla verksamheter inom Stockholms stad så långt som det är möjligt ska ha en samstämd bild av krisen, Stockholms stads hantering av krisen samt konsekvenser för medarbetarna och allmänheten.

Samordning med externa aktörer

Kommunikationen av krisen ska så långt det är möjligt samordnas med berörda externa aktörer, så att bilden av Stockholms stad är korrekt, relevant och samstämmig.

Det är viktigt att staden har ett utarbetat samarbete med berörda myndigheter och andra offentliga aktörer till exempel polis och landsting för att snabbt kunna fördela ansvaret för kommunikationen.

En allvarlig händelse kommer att skapa stora informationsbehov hos vitt skilda organisationer. En händelse kan till exempel beröra frivilligorganisationer och religiösa samfund. Många av dessa organisationer har väl utvecklade system för att nå sina medlemmar med information. För Stockholms stad kan det vara värdefullt att få hjälp med informationsspridningen via dessa organisationer.

En allvarlig händelse i Stockholms stad kommer sannolikt att beröra och påverka näringslivet i staden. De kommer att ha ett stort behov av aktuell information om krisen, både till sina medarbetare och till sina nätverk och leverantörer. Dessa aktörer är viktiga i rollen som vidareförmedlare av aktuell krisinformation och ska också ses som en möjlig resurs i den operativa krishanteringen.

Kriskommunikation vid händelse utomlands

En extraordinär händelse utomlands där stadens medarbetare eller invånare är inblandade ställer höga krav på samordning såväl inom stadens organisation som med externa aktörer. Huvudprincipen är att Stockholms stad informerar inom sitt ansvarsområde och i övrigt hänvisar vidare till andra ansvariga aktörer. Målet är att alla verksamheter inom Stockholms stad så långt som det är möjligt ska ha en samstämd bild av krisen, och om Stockholms stads ansvar och roll för de medarbetare och/eller invånare som drabbats.

Det är viktigt att staden samverkar med berörda myndigheter och andra offentliga aktörer till exempel regeringen (främst utrikesdepartementet), polis och landsting om hur ansvaret för kommunikationen ska fördelas mellan parterna. Målet är att kommunikationen av krisen så långt som det är möjligt ska samordnas med berörda externa aktörer, så att bilden av Stockholms stads samverkan med externa aktörer får en korrekt, relevant, samstämmig och snabb presentation för medier och allmänhet.