



Utvärdering av Stockholms stads hantering av terror- dådet i centrala Stockholm den 7 april 2017

stockholm.se

Sammanfattning

Den här rapporten beskriver hur Stockholms stads verksamheter hanterade händelserna i samband med terrorattacken den 7 april 2017. Syftet är att ge en bild av hur stadens krishantering fungerade, internt och i samverkan med andra aktörer. Rapporten redovisar både vad som fungerade väl och i vilka avseenden det finns möjligheter till förbättringar av stadens krishantering.

Den övergripande bilden är att stadens krishantering fungerade mycket bra. Stadens krisorganisation var i huvudsak väl förberedd. Det fanns en stor lojalitet och handlingskraft bland stadens personal att ställa upp och vidta de åtgärder som situationen krävde.

Stadens centrala krisledning (CKL) och de inblandade förvaltningarna arbetade med en tydlig insikt om att dess huvudsakliga uppdrag var att se till att stadens verksamheter fungerade och att ta hand om alla som vistades i staden. En rad angelägna beslut fattades snabbt, som att öppna lokaler för nödställda och tillhandahålla krisstöd.

Hanteringen av symbolfrågor och ceremoniella frågor gavs mycket tid och resurser, vilket var en rimlig prioritering. Hanterandet av blommor och minnesplats, flaggning, kondoleansböcker och minnesceremonier sköttes med snabbhet, stor omsorg och värdighet av flera förvaltningar och bolag i samarbete. Vikten av att tidigt kommunicera de åtgärder som staden genomförde fick också stor prioritet och kommunikationen utåt var tydlig och hade rätt tonläge. Det stärkte förtroendet för staden och för samhället i stort.

Rapporten pekar även på en rad förbättringsåtgärder som dock inte förtar det generella intrycket av en väl genomförd krishantering i staden. En del av dessa åtgärder handlar om hur CKL fungerade. Exempelvis behövs tydliga rutinbeskrivningar för igångsättandet av CKL:s arbete med checklistor som kan användas även i ett ansträngt läge. Det pekas även på behovet av särskild funktion för att koordinera och organisera CKL:s arbete vid större kriser. En viktig uppgift för denna funktion kan vara att ansvara för en uthållig bemanning. Vid denna händelse var flera personer i krisledningen verksamma under hela krisens aktiva fas. Ingen strukturerad planering för uthållighet eller avlösning prioriterades under det relativt korta förloppet.

Samspelet mellan stadens krisledning och Samverkan Stockholmsregionen (SSR) fungerade inte optimalt. Samverkanskonferenserna behöver effektiviseras, både avseende teknik och mötesdisciplin. Stadens medverkan i samverkansstaben behöver också tydliggöras. Det behövs tydliga kommunikationsvägar och det är viktigt att staden vet vad vi förväntas bidra med så att bemanning och mandat blir rätt. Därutöver behövs en översyn av hela modellen för regional samverkan med utgångspunkt i kommunernas behov av samverkan.

Staden samverkade också med Stockholms läns landsting avseende krisstödscentrum. Det fungerade väl, men i uppstartsskedet fanns oklarheter kring roller och ansvar. En särskild uppföljningsdialog kring detta bör föras för att skapa en bra beredskap om behov av en liknande verksamhet uppstår igen.

En viktig lärdom är att behovet av resurser för att klara kommunikationsinsatserna underskattades. Kommunikationsenheten bör överväga vilka funktioner som ska bemannas i krislägen. Kommunikatörer från andra förvaltningar kan behöva kallas in och användas centralt i en krissituation.

Även behovet av administrativa funktioner underskattades. I alla bolags och förvaltningars krisorganisation bör det finnas en administrativ funktion som noga har övervägt behovet av olika stödfunktioner och rutiner för hur man att ta hand om den egna personalen. Detta är särskilt viktigt på stadsledningskontoret (SLK), eftersom stadsdirektören är förvaltningschef och samtidigt ansvarig för den stadsövergripande krisledningen. När CKL aktiveras bör därför övervägas, att ge chefen för den administrativa avdelningen i uppdrag att ta ett utökat och samlat ansvar för SLK:s personal.

Det finns en insikt om att krisövningar även fortsättningsvis behöver prioriteras. Det behövs också en ömsesidig kunskap mellan stadens olika verksamheter om varandras krisorganisationer. Den centrala krisledningens roll och funktion behöver vara tydlig och känd i hela stadens organisation. Krisledningsnämndens roll och ansvar behöver också tydliggöras.

Avslutningsvis behöver verksamheter där stadens löpande arbete är beroende av entreprenörer eller privata utförare överväga hur staden säkerställer att dessa fungerar även i kris. Detta kan behöva övervägas vid upphandlingar.

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	6
1.1 Rapportens syfte	6
1.2 Avgränsning	6
2. Stadens krisledningsorganisation	7
2.1 Ansvar och roller vid kris	7
2.2 Olika typer av händelser kräver olika grad av centralt stöd	8
2.3 Stockholms stads centrala krisledning	9
2.4 Krisledningsnämnden	9
2.5 Fungerande larmrutiner, beredskap och uthållighet	10
2.6 Samverkan Stockholmsregionen	11
3. Stadens krishantering från den 7 april	12
3.1 Fredagen den 7 april	12
3.2 Lördagen den 8 april	15
3.3 Söndagen den 9 april	16
3.4 Måndagen den 10 april	17
3.5 Stadens krishantering efter den 10 april	18
4. Erfarenheter	18
4.1 Vad fungerade väl?	18
4.1.1 Den centrala krisledningen fungerade effektivt	19
4.1.2 Lojal och lösningsinriktad organisation	19
4.1.3 Tydligt fokus på stadens uppdrag	20
4.1.4 Tydlig kommunikation	20
4.1.5 Stort fokus på symbolfrågor och stadsmiljö	21
4.1.6 Krisstöd och Krisstödscentrum fungerade väl	21
4.1.7 Krisövningarna har bidragit till krismedvetenhet	21
4.2 Vad kan bli bättre?	22
4.2.1 Se över rutinerna för uppstart av CKL	22
4.2.2 CKL:s arbetssätt kan utvecklas avseende struktur och uthållighet	23
4.2.3 Bättre samverkan med regionala aktörer	25
4.2.4 Tydliggör krisledningsnämndens roll och ansvar	26
4.2.5 Tydliggör säkerhetsenhetens och TIB:s roll	27
4.2.6 Utvecklad kommunikation	28
4.2.7 Tänk på personal som behöver krisstödjande insatser	29
4.2.8 Kom ihåg den administrativa funktionen	29
4.2.9 SLK:s roll som egen förvaltning i kris	30
4.2.10 Övriga reflektioner kring samverkan och ansvar	31
Bilagor	32

1. Inledning

Strax före klockan tre på eftermiddagen fredagen den 7 april 2017 kördes en stulen lastbil söderut längs Drottninggatan i Stockholm och kraschade in i en byggnad nära Sergels torg. Klockan 14.53 kom det första larmsamtalet till SOS Alarm och inom några minuter fanns polis, räddningstjänst och ambulans på plats. Totalt fem personer avled med anledning av dådet och ännu fler skadades, varav flera svårt. Av de avlidna var två personer bosatta i Stockholms stad. Många människor chockades. Händelsen fick omedelbart en mycket stor uppmärksamhet i media och hos allmänheten. Händelsen benämns av polisen som ett terrordåd.

Samtidigt som polis, räddningstjänst och sjukvård arbetade på platsen för händelsen så samlades personal från dessa och från övriga berörda myndigheter och organisationer i en samverkansorganisation vid Johannes räddningscentral med uppgift att stödja och samordna insatsen och övriga samhällsviktiga system. En rad åtgärder vidtogs omgående, bland annat utrymdes tunnelbanan och dess stationer och fjärrtågen, tunnelbanan, pendeltågen och innerstadsbussarna stoppades.

En av de organisationer som omedelbart berördes av attacken var Stockholms stad. Stadens ledning informerades om händelsen kring klockan 15.00 och den centrala krisledningen (CKL) samlades omgående. Ett krishanteringsarbete påbörjades omedelbart i stadens ledning och i flera verksamheter till följd av terrordådet och pågick i sin mest intensiva fas fram till eftermiddagen den 10 april. Även därefter pågick aktiviteter i staden med anledning av dådet.

1.1 Rapportens syfte

Den här rapporten beskriver hur Stockholms stads verksamheter hanterade attacken och dess efterverkningar. Rapportens syfte är att ge en bild av hur stadens krishantering fungerade, internt och i samverkan med andra aktörer. Syftet är därmed att redovisa vad som fungerade väl och i vilka avseenden det finns möjligheter till förbättringar av stadens krishantering.

1.2 Avgränsning

Uppdraget har genomförts av staben vid stadsledningskontoret (SLK) som inte var delaktig i krishanteringen, samt av en extern konsultfirma, Ramböll Management Consulting AB. Uppdraget har bedrivits genom intervjuer av personer som deltog i krishanteringen samt en genomgång av dokumentation som gjordes i samband med

händelsen. Listor på intervjuade personer framgår av bilaga 1, totalt har ett fyrtiotal personer fått ge sin syn på händelserna. Rambölls medarbetare har intervjuat politiker, stadens tjänstemannaledning och externa samverkanspartner. Stabens medarbetare har intervjuat tjänstemän i staden. Former för intervjuerna beskrivs i Rambölls rapport.

Huvudfokus i rapporten är tiden mellan händelsen på eftermiddagen fredagen den 7 april då stadens centrala krisledning i aktiverades, fram till den 10 april på eftermiddagen då krisledningen avvecklades. Viktiga skeden efter den 10 april berörs också, bland annat avseende det krisstödscentrum som staden upprättade och drev tillsammans med Stockholms läns landsting under cirka två veckor. Utvärderingen avser stadens hantering, med fokus på stadens centrala krisledning och berör externa aktörer endast i frågor om hur stadens samverkan med dessa fungerade.

2. Stadens krisledningsorganisation

Stockholms stad bedriver sedan lång tid ett målinriktat arbete för att skapa trygghet och säkerhet för alla boende, företagare och besökare. Staden behöver ha en ständig beredskap för att stå emot störningar och upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Enbart det faktum att Stockholms stad är Sveriges huvudstad och landets största kommun ställer särskilda krav på vår samverkans- och organisationsförmåga vid kriser. Därför finns en tydlig ansvarsfördelning och utarbetade rutiner som gäller för Stockholms stad vid oönskade händelser och kris. I avsnittet nedan beskrivs kortfattat huvuddragen i stadens krisledningsorganisation såsom den är beskriven i stadens trygghets- och säkerhetsprogram.

2.1 Ansvar och roller vid kris

När händelser inträffar behöver situationen kunna hanteras snabbt och flexibelt. Så långt som det är möjligt ska Stockholms stads organisation vara densamma vid en kris som i normalläge. Tre principer är centrala för hanteringen av störningar och kriser:

- *Ansvarsprincipen* som innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer.

- *Likhetsprincipen* som innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma i kris som under normala förhållanden.
- *Närhetsprincipen* som innebär att en kris ska hanteras så nära de berörda som möjligt. Det vill säga den instans som är närmast ansvarig för den ordinarie verksamheten ska leda de åtgärder som krävs för att kunna hantera händelsen på ett effektivt sätt.

Utöver detta finns ett *geografiskt områdesansvar*, där Stockholms stad har det övergripande ansvaret inom kommunens gränser, men även stadsdelsnämnderna har ett geografiskt områdesansvar för respektive nämndområde. Det innebär att stadsdelsnämnderna så långt som möjligt själva ska hantera uppkomna händelser, men vid allvarliga situationer som berör flera nämnder eller som är för stora för att hanteras av en enskild stadsdelsnämnd kan insatserna koordineras av stadens centrala krisledningsorganisation.

Nämnder och bolag ansvarar för att de egna verksamheterna samverkar och koordineras med övriga verksamheter i syfte att säkerställa en effektiv krishantering.

2.2 Olika typer av händelser kräver olika grad av centralt stöd

De allra flesta typer av oönskade händelser hanteras således av stadens ordinarie organisation. Förvaltningschefer och bolagsdirektörer har ett särskilt ansvar att identifiera tillfällen och frågor som kräver koordinering och centralt stöd. För att skapa en tydlig struktur utgår Stockholms stad ifrån tre nivåer som beskriver oönskade händelsers allvarlighetsgrad: *störning*, *allvarlig händelse* och *extraordinär händelse*. I takt med att allvarlighetsgraden ökar behövs ett starkare centralt stöd för att hantera händelsen.

- En *störning* är en händelse kräver en hantering utöver ordinarie arbetssätt och organisation, men som kan hanteras inom berörd förvaltning/bolag. En störning kan kräva centralt stöd, till exempel samordnad information eller samordning, om fler än en av stadens förvaltningar eller bolag berörs.
- En *allvarlig händelse* är en händelse som kräver stadsövergripande samordning och/eller centrala bedömningar och prioriteringar av resurser. För att utföra den samordnade uppgiften på central nivå kan hela eller delar av den centrala krisledningen aktiveras, vilket beslutas av tjänstgörande stadsdirektör i samråd med stadens säkerhetschef.

- Om en händelse bedöms som *extraordinär* kan krisledningsnämndens ordförande aktivera den centrala krisledningsnämnden. Krisledningsnämnden har mandat att överta hela eller delar av andra nämnders verksamhet, i syfte att omfördela resurser och effektivisera hanteringen.

2.3 Stockholms stads centrala krisledning

När en händelse inträffar ska stadens centrala krisledning (CKL) kunna aktiveras. Bemanningen av CKL och tillhörande funktioner ska vara behovsstyrd, men grundbemanningen utgörs av stadens tjänstemannaledning som består av stadsdirektör, säkerhetschef, personaldirektör, kommunikations- och omvärldsdirektör, stadsjurist, samt vice VD i Stockholms Stadshus AB.

Till CKL hör det även olika funktioner som har till uppgift att verka som ett stöd till kärnan. Dessa funktioner är en analysfunktion, en kommunikationsfunktion, en administrativ funktion samt en extern samverkansfunktion. CKL ska kunna skalas upp och ned beroende på hur situationen utvecklas och vilka behov som finns.

De viktigaste uppgifterna är att:

- Besluta om gemensamma prioriteringar och förmedla dessa till förvaltningar och bolag.
- Besluta om och förmedla en gemensam inriktning för stadens hantering.
- Samordna och fatta beslut kring kommunikation.
- Säkerställa att stadens hantering är koordinerad med hanteringen på regional och nationell nivå.
- Upprätta stadens lägesbild och förankra denna med berörda interna och externa aktörer.

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att ha väl anpassade och övade organisationer som speglar de kompetenser och det stöd som beskrivs för den centrala krisledningsorganisationen.

2.4 Krisledningsnämnden

Krisledningsnämnden (KLN) utgörs av borgarråden och leds av ordföranden i kommunstyrelsen. Dess huvuduppgifter är att fatta strategiska beslut vid extraordinära händelser. Arbetet styrs av ett särskilt reglemente för nämnden. Krisledningsnämnden kan bland annat besluta om:

- Prioritering av stadens verksamheter, till exempel omfördelning av personal mellan stadens verksamheter eller stängning av verksamhet.
- Flyttning av verksamhet, till exempel boende i dygnetrunt omsorg.
- Begäran om bistånd från annan kommun eller annan aktör, till exempel Länsstyrelsen.

2.5 Fungerande larmrutiner, beredskap och uthållighet

För att krishanteringen ska vara snabb och effektiv behövs fungerande larmrutiner. För att klara en situation med okända förutsättningar behövs även en beredskap och planering för uthållighet, vilket kräver korrekta rutiner för överlämning av information.

- Stockholms stad ska alltid ha en stadsdirektör och en säkerhetschef i tjänst.
- Nämnder och bolag ansvarar för att det alltid finns en förvaltnings- eller bolagsdirektör i tjänst.
- Nämnder och bolag ska tillse att det finns väl dokumenterade, kända och övade kontaktvägar och inkallningssystem.
- Nämnder och bolag ska tillse att det finns en särskild funktion som vid behov kan ansvara för uthållighet över tid genom planering av bemanning, inkallning och avlösning.

Tjänsteman i beredskap, TIB, är Stockholms stads larmmottagare och kontaktperson dygnet runt i ärenden som berör bland annat bränder av större omfattning, social oro och olyckor som kan ha en påverkan på stadens verksamheter. TIB har till uppgift att informera berörd stadsdelsförvaltning, fackförvaltning respektive bolag samt säkerhetschefen och *kommunikatör i beredskap, KIB*. Förvaltningar och bolag har också ett ansvar att löpande rapportera händelser och störningar till säkerhetschefen eller TIB. Utöver SLK har även trafikkontoret en egen TIB.

KIB är ett kommunikationsstöd på SLK som verkar i nära samarbete med TIB. Syftet är att fånga upp kommunikationsbehov som kan uppstå i samband med inkommande larm. KIB kan även fungera som kommunikationsstöd till förvaltning/bolag för att underlätta uppstarten av stadens kommunikationsinsatser vid en allvarlig händelse.

2.6 Samverkan Stockholmsregionen

Regional samverkan är en viktig del i stadens krishantering. Staden ingår i Samverkan Stockholmsregionen (SSR) som är ett samarbete mellan ett fyrtiotal myndigheter och organisationer som tillsammans har ett ansvar för att samhället fungerar och för att möta och hantera krissituationer. Polisen, landstinget, SOS alarm, trafikverket, länsstyrelsen, räddningstjänsten, och kommunerna i Stockholms län är exempel på de deltagande organisationerna.

Inom Samverkan Stockholmsregionen finns funktioner som är i tjänst dygnet runt för att vid en händelse direkt kunna sprida bekräftad information till berörda organisationer, så att de snabbt kan agera självständigt utifrån en samlad bild av det inträffade. Målet är också att identifiera de största utmaningarna och samordna samhällets samlade resurser mot dessa utmaningar genom tydliga prioriteringar.

Några av organisationerna - räddningstjänst, polis, SOS Alarm, Trafik Stockholm och SL - sitter även i ett gemensamt rum vid Johannes Räddningscentral, i ett så kallat operatörskluster, för att lednings- och larmoperatörer från de olika organisationerna ska kunna hjälpa varandra att nyttja samhällets resurser på bästa sätt. Sedan 2016 har dessutom gemensamma samverkanslokaler etablerats i Johannesberget där samverkansstaber kan byggas upp vid/inför händelser. Detta för att möjliggöra konkret samverkan och koordinering mellan organisationerna vid t.ex. stora idrottsevenemang, demonstrationer eller vid allvarliga händelser. Vid terrordådet den 7 april fanns Stockholms stad representerad i samverkansstaben i Johannes.

Samverkansfunktionen genomför varje vecka en telefonkonferens. På dessa möten gör man tillsammans med andra aktörers TIB (eller motsvarande funktion) en gemensam omvärldsbevakning. Man utbyter information om inträffade händelser och kommande händelser.

3. Stadens krishantering från den 7 april

I det följande görs en beskrivning av stadens krishantering mellan den 7 och 10 april. Beskrivningen är inte en fullständig redovisning av allt det omfattande arbete som gjordes i stadens alla verksamheter, men ger en översiktlig beskrivning av de viktigaste skeendena i krishanteringen med ett visst fokus på den centrala krisledningen och det som skedde på SLK. Flertalet bolag och förvaltningar har gjort egna utvärderingar för att ytterligare utveckla sina interna rutiner för krishantering.

3.1 Fredagen den 7 april

Stadens ledning informerades om terrordådet den 7 april kl.15.02 genom ett telefonsamtal från räddningstjänsten till stadens säkerhetschef som då också var tjänsteman i beredskap (TIB), informationen fördes genast vidare till stadsdirektören och till stadens politiska ledning via en av de biträdande stadsdirektörerna. Stadens centrala krisledning (CKL) sammankallades omedelbart för att bedöma och samordna behovet av åtgärder och beslut. Flera av stadens verksamheter hade också fått omedelbar vetskap om dådet och började vidta åtgärder. En första åtgärd var att säkerställa att den egna personalen var utom fara. Vidare gjordes en samlad bedömning att det var mest lämpligt att CKL stannade kvar i stadshuset.

CKL hade under den första timmen, kontakt med ett antal direkt berörda verksamheter i staden för att informera sig om läget. Kulturhuset evakuerades på begäran av polisen. Av innerstadens stadsdelsförvaltningar var Norrmalm mest berörd - dådet skedde inom deras geografiska område - och förvaltningschefen anslöt till CKL samtidigt som hon stod i ständig kontakt med sin förvaltning. Norrmalms stadsdelsförvaltning aktiverade omedelbart sin krisledning och krisstödsgrupp. Övriga förvaltningar, i synnerhet socialjouren inom socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna i innerstaden hade beredskap för att bistå Norrmalm. Trafikkontoret aktiverade sin krisledning. En medarbetare från staden anslöt till den regionala samverkansstaben vid Johannes räddningscentral. Denna var sedan bemannad kommande dygn fram till lördag eftermiddag. Ett mejl med information om att terrordådet ägt rum sändes ut till samtliga förvaltnings- och bolagschefer strax före kl. 16. Motsvarande information publicerades vid denna tid också på stadens webbplats stockholm.se, intranätet samt på sociala medier.

Kl. 16.00 ägde ett första samverkansmöte rum (telefonkonferens) inom ramen för Regional Samverkan Stockholmsregionen. Vid detta möte utbyttes den information som var tillgänglig, men fortfarande mycket knapphändig.

Tunnelbanetrafiken och pendeltågen hade nu slutat gå och T-centralen hade utrymts. Inga fjärrtåg stannade vid centralstationen som också var utrymd. Polisen uppmanade också allmänheten att undvika city i Stockholm. Samtidigt var mycket människor i rörelse, bland annat på väg hem från sina arbeten.

CKL beslutade därför om ett antal angelägna åtgärder. I syfte att skapa trygghet och att ge människor som inte kunde ta sig hem en plats att vara på, samt ge psykosocialt stöd beslutades att flera lokaler skulle öppnas i innerstaden för att ta emot människor. Den första av dessa mottagningsplatser var Kammakargatan 30, som var öppen och bemannad kl.16.42 med personal från Norrmalms krisstödsgrupp med bistånd av personal från Adolf Fredriks församling. Under kvällens lopp öppnades sedan ytterligare fyra mottagningsplatser i innerstaden; på Hantverkargatan 3 nära Stadshuset, i Observatorielundens skola på Norrmalm, i Göta Arkhuset vid Medborgarplatsen samt på Bo Bergmans gata på Östermalm. Information om dessa platser publicerades på stadens webb och i sociala medier.

Under kvällen hade CKL också kontakt med alla stadsdelsförvaltningar i syfte att säkerställa att barn som inte kunde hämtas eller ta sig hem fick vara kvar på förskolor, skolor och fritidshem och att personal som arbetade i omsorgen kunde ta sig till sina arbetsplatser/brukare. Stadsdelsförvaltningarna hade en höjd beredskap för att vidta åtgärder i den egna stadsdelen och bistå andra verksamheter i staden vid behov.

Även trafikkontoret aktiverade sin krisledning omedelbart när attentatet skedde. Det beslutades initialt att verksamheter i stadsmiljön såsom parkeringsövervakning, drift- och underhåll inkl. städning i hela staden skulle ställas in under helgen. Detta beslut ändrades senare under kvällen i samråd med CKL, eftersom det ansågs viktigt att snabbt komma tillbaka till vanliga rutiner.

Stadens förvaltningar och bolag hade under kvällen även kontakt med sin egen personal för att säkerställa att medarbetare - och i förekommande fall entreprenörers personal - var utom fara.

Ytterligare fyra samverkanskonferenser med Samverkan Stockholmsregionen ägde rum under kvällen där information om det aktuella läget utbyttes om bland annat trafiksituationen, beslutade åtgärder, läget med avlidna och skadade samt övrig löpande relevant information.

En särskild händelse att hantera var de cirka 140 barn från Solna som besökt biografen Skandia på Drottninggatan när dådet inträffade. De blev kvar på biografen och behövde kunna sig hem på ett säkert och tryggt sätt. Personal från Norrmalms krisstödsgrupp tog sig till biografen vid halvsextiden med stöd av räddningstjänsten. Vid sjutiden kördes barnen i bussar och i sällskap med krisstödjare från biografen till platser där de kunde hämtas av sina föräldrar.

Situationen bedömdes på fredagseftermiddagen som så allvarlig att Krisledningsnämnden inkallades till två möten under kvällen. På dessa möten delgavs nämndens ledamöter information om vad som hänt och vilka åtgärder som vidtagits och planerades. Inga beslut fattades. En tät dialog hölls även löpande mellan CKL och framför allt finansroteln för att finansborgarrådet och den politiska ledningen hela tiden skulle ha en uppdaterad lägesbild och god beredskap för att kunna möta frågor från press och allmänhet.

Under hela eftermiddagen och kvällen pågick ett intensivt arbete med olika kommunikationsinsatser. Stadens webbplats, intranät och sociala medier behövde hållas uppdaterade med relevant information till allmänheten, andra aktörer, press och medarbetare. Även direkta presskontakter via telefon tog betydande resurser i anspråk. Information till krisledningsnämndens och stadens förvaltnings- och bolagschefer behövde beredas. Sammantaget behövdes mycket resurser till att kommunicera inom staden och externt.

Trafikkontoret - som är ansvarig för stadsmiljön - samverkade med polis och räddningstjänst om åtgärder som behövde vidtas på Drottninggatan och närliggande områden.

Under fredagskvällen stängdes på inrådan av polisen ett antal publika platser och evenemang i staden, bland annat Kulturhuset med stadsteatern liksom evenemang i Stadshuset och ett stort antal planerade föreställningar på olika scener i staden. Stockholmsmässan i Älvsjö stängde sina pågående evenemang och evakuerade området liksom Ericsson Globe, Gallerian Tolv och flera större köpcentrum. Under kvällens senare del beslutades dock, i samråd med polisen, att Kulturhuset skulle vara öppet på lördagen och att även planerade

evenemang i Stadshuset skulle genomföras under lördagen med undantag för publika visningar. Beslut togs även om att Stockholmsmässan skulle hålla öppet som vanligt på lördagen.

Mottagningsplatserna i de olika stadsdelarna stängdes efter hand ner under fredagskvällen då behovet av dessa avtog, framför allt eftersom kollektivtrafiken började komma igång igen från åttatiden. Lokalen på Kammakargatan som haft flest besökare på fredagen stängde kring kl. 22. Även lokalen på Hantverkargatan stängdes senare på natten när inga besökare längre var kvar.

Beslut fattades på fredagen också om ceremoniella frågor, att det på lördagen skulle finnas kondoleansböcker i Stadshuset och i Kulturhuset och att flaggning på halv stång skulle ske på stadens flaggstänger. Information om kondoleansböcker publicerades under kvällen på stadens webb.

3.2 Lördagen den 8 april

På lördagen inriktades krishanteringen på att följa upp alla de åtgärder som vidtagits på fredagen. Vidare gjordes en riskanalys av säkerhetsläget och kommande evenemang i staden, kommunikationsinsatserna internt och externt fortsatte, därutöver pågick arbetet med att säkerställa att egen personal som eventuellt drabbats av händelsen fick hjälp och stöd. Normmalms krisledning återsamlades inte men krisstödsgruppen var fortsatt aktiverad. Nu kom även information från regeringskansliet om att en tyst minut skulle äga rum på måndagen den 10 april och att en ceremoni vid Stadshuset skulle hållas i samband med detta som staden fick i uppgift att organisera.

Kondoleansböckerna utplacerades i Stadshuset och i Kulturhuset och personal fanns tillgänglig i anslutning till dessa för stöd och frågor. Till Stadshuset kom många med kondoleanser från utländska ambassader. Den rekommendation som funnits under fredagen från polisen att undvika city hade nu tagits bort. Kollektivtrafiken började fungera normalt. Många evenemang genomfördes som planerat och de inblandade aktörernas åtgärder – däribland stadens – syftade till att återgå till vardagen och en normal trygghet.

Ett omfattande arbete pågick under lördagen med förberedelser inför den manifestation som på privat initiativ, men med stadens och polisens stöd, skulle äga rum på Sergels torg på söndagen. Ett intensivt planeringsarbete påbörjades även inför den nationella minnesceremonin som skulle hållas vid Stadshuset på måndagen. SLK:s

protokollsenshet och kulturförvaltningens evenemangsavdelning var djupt involverade.

Trafikkontorets ledning placerades på förmiddagen tillsammans med den centrala krisledningen i Stadshuset. Trafikkontoret arbetade hela dagen intensivt i samråd med polis och räddningstjänst med de åtgärder som krävdes för att bland annat säkra, städa och iordningsställa Drottninggatan samt ordna med en blomsterplats vid Sergels torg. Även trafikkontoret hade mycket frågor kring press och kommunikation som kom att samordnas med CKL. Många människor rörde sig i centrala Stockholm.

Stockholms läns landsting meddelade på förmiddagen att man hade ett begränsat krisstöd på Danderyds sjukhus och hänvisade istället till kommunerna. Detta föranledde Stockholms stad att öppna ett eget krisstödscentrum på Hantverkargatan 3, bemannad med personal som kunde ge psykosocialt stöd på plats och via telefon. Denna verksamhet startade upp snabbt och var i gång kl. 13.30 på lördagen, bemannad med personal från socialjouren och stadsdelsförvaltningar.

Alla dessa insatser krävde ett intensivt och resurskrävande arbete – på flera förvaltningar – med att på olika sätt kommunicera vad som nu hände och åtgärder som vidtogs och planerades. Informationen behövde riktas till allmänhet, press, andra aktörer och till de egna medarbetarna. Syftet var att informera om bland annat möjligheter till krisstöd och till att lämna kondoleanser och instruktioner om bland annat flaggning. Det var viktigt att samordna informationen om åtgärder internt i staden och med externa aktörer för att bidra till att skapa trygghet och delaktighet. Stadens alla förvaltnings- och bolagschefer delgavs vid ett möte på lördagen i Stadshuset information om stadens arbete med krishanteringen. Även Krisledningsnämnden var sammankallad för information vid ett tillfälle på lördagen.

3.3 Söndagen den 9 april

På söndagen fortsatte arbetet med stadens krishantering på ett liknande sätt som på lördagen. Den centrala krisledningen var fortsatt aktiverad och all verksamhet samordnades därifrån.

Tidigt på söndagsmorgonen hade de blommor och minnesföremål som lämnats kring platsen vid Drottninggatan flyttats och samlats på trappan vid Sergels torg. Trafikkontoret hade även ett fortsatt arbete med att ha uppsikt och vid behov vidta åtgärder kring Drottninggatan.

Kl. 14 ägde en manifestation rum på Sergels torg. Uppslutningen var mycket stor och torget och omgivande gator var fyllda av människor, vilket också medförde ett stort antal besökare i Kulturhuset. Personal från i huvudsak kulturförvaltningen bistod vid evenemanget. Nära 20 000 människor hade anmält sitt intresse för att delta på evenemangets Facebooksida.

Frågor kring kommunikation, information, press, och samverkan liksom krisstöd, evenemang i staden och ceremoniella uppgifter fortsatte att vara aktuella och krävde mycket resurser att hantera. Trafikkontoret hade ett fortsatt intensivt arbete med att vidta åtgärder på Drottninggatan och nu också kring Sergels torg med anledning av manifestationen. Krisledningsnämnden hölls under dagen informerad via mail. Arbetet med att förbereda måndagens nationella ceremoni pågick. En planerad fotbollsmatch ägde rum på Tele2 arena vilket krävde extra bedömningar av säkerheten.

Information kom under dagen om vilka av de avlidna och skadade som var hemmahörande i Stockholms stad. Åtgärder vidtogs för att vid behov kunna stödja anhöriga och övriga berörda. Beslut fattades att krisstödscentrumet på Hantverkargatan 3 skulle fortsätta hålla öppet och bemannas under kommande två veckor till och med den 23 april. Kontakter togs med landstinget och det beslutades att krisstödscentrum skulle bemannas gemensamt med personal från båda organisationerna från och måndagen.

3.4 Måndagen den 10 april

På måndagen var den centrala krisledningen fortsatt aktiverad. Många bolag och förvaltningar hade informationsmöten direkt på morgonen med sina medarbetare. De medarbetare som var direkt berörda erbjöds stöd och samtal, i flera fall via företagshälsovården. I förskolor och skolor (många barn hade dock påsklov) genomfördes vid behov samtal med barnen om helgens händelser.

Kl. 12 genomfördes vid Stadshuset den officiella minnesceremonin med en nationell tyst minut. I den deltog cirka 400 representanter från i huvudsak regering och riksdag, kungafamiljen, tillresta borgmästare från de nordiska huvudstäderna, diplomatiska kåren, räddningstjänst och polis, landstinget och staden.

Många aktiviteter som pågått under helgen behövde fortsatt bevakning och uppföljning. Ansvar för detta delegerades till förvaltningar och bolag, därefter avvecklas CKL strax efter kl.14.

3.5 Stadens krishantering efter den 10 april

Kondoleansböckerna i Kulturhuset fanns tillgängliga i en vecka och i Stadshuset ytterligare en vecka. De har därefter tagits om hand. Det har även varit möjligt att lämna kondoleanser via mejl.

Krisstödscentrum på Hantverkargatan 3 var öppet varje dag kl. 12-21 i två veckor efter händelsen. Det var bemannat med personal från staden och landstinget och fungerade väl. Ett stort behov fanns av de stödsinsatser som erbjöds. Även skolor och förskolor hade beredskap för att tala med barnen om det som hänt.

Det fanns ett fortsatt behov av kommunikation och information både internt, till andra aktörer och till press. Stadsmuseet började samla in människors berättelse om sina upplevelser på en gemensam webbplats. En minnesvägg som växt fram i gathörnet Drottninggatan/Mäster Samuelsgatan efter den 7 april ska bevaras och visas i Kulturhuset under sommaren. Trafikkontoret hade ett fortsatt arbete kring cityområdet, bland annat med att placera ut nya trafik hinder samt att städa och hantera blomsterplatsen fram till att den avvecklades efter påskhelgen.

På många förvaltningar gjordes ett arbete med att följa upp och utvärdera det som skett för att ytterligare höja beredskapen inför eventuella kommande kriser.

4. Erfarenheter

4.1 Vad fungerade väl?

I detta kapitel beskrivs de erfarenheter och lärdomar som tagits upp i intervjuerna med dem som ingick i stadens krisarbete. Inledningsvis beskrivs kortfattat vad som anses ha fungerat väl. Därefter görs en genomgång av vad som kan förbättras och möjliga förbättringsområden i stadens krishantering.

Händelsen den 7 april i Stockholms city bedöms ha varit en allvarlig händelse som krävde stadsövergripande samordning eller centrala bedömningar och prioritering av resurser. Krisledningsnämnden inkallades för information, men behövde inte fatta beslut.

Den övergripande bilden utifrån genomförda intervjuer är att stadens krishantering av denna händelse i stort fungerade mycket bra. Stadens krisorganisation var i allt väsentligt väl förberedd. Detta är

en bild som tydligt bekräftats av det absoluta flertalet av de intervjuade. Det är också i linje med en generell uppfattning att händelserna hanterades väl av samtliga offentliga aktörer. Av följande avsnitt framgår ett antal faktorer som framhållits som särskilt väsentliga av de intervjuade för denna positiva bild.

4.1.1 Den centrala krisledningen fungerade effektivt

När terrordådet inträffade startade krishantering i stort sett omgående i staden. Den centrala krisledningen (CKL) var samlad och aktiverad inom en kvart efter det första larmsamtalet nådde SOS Alarm, delvis till följd av den lyckosamma omständigheten att samtliga var på plats i Stadshuset efter en gemensam konferens. Detsamma gällde krisledningarna på de förvaltningar som i övrigt var mest berörda i ett inledande skede, trafikkontoret och Norrmalms stadsdelsförvaltning. Även i stadens övriga verksamheter var beredskapen god.

Intervjuerna ger en samlad bild av att arbetet i CKL fungerade väl med ett mycket tydligt ledarskap som kunde fatta snabba beslut och en bemanning med bred och djup kompetens med god samarbetsförmåga. Detta hänger bland annat samman med att personerna i den centrala krisledningen känner varandra väl. Förmågan att hantera rätt frågor i rätt tid och att parkera andra frågor lyfts fram i intervjuerna.

I intervjuerna framhålls även att den täta dialogen och avstämningarna mellan CKL och framför allt finansroteln var viktig och uppskattades av den politiska ledningen som därmed ständigt hade aktuell information för att kunna möta frågor från press och allmänhet.

4.1.2 Lojal och lösningsinriktad organisation

I många intervjuer finns en samstämmighet om att det fanns ett stort engagemang och lojalitet hos stadens medarbetare på alla olika nivåer, att ställa upp och vidta de åtgärder som situationen krävde. Det är allt från personer som arbetade i centrala staber med ledning och kommunikation till medarbetare som behövde arbeta i city den aktuella helgen eller som på fredagen stannade kvar i skolor och förskolor för att ta hand om barn som inte kunde hämtas, eller medarbetare som skjutsade varandra till omsorgsbehövande brukare när kollektivtrafiken inte fungerade.

Stockholms stad har en decentraliserad organisationsstruktur där det finns en vana och trygghet i beslutsfattande på många olika nivåer, vilket var en styrka i denna situation. Många har anfört att det fanns

en stor tillit och handlingskraft i organisationen och att många arbetade lösningsinriktat och tillsammans över organisationsgränser för att lösa de till synes oändligt många utmaningar och nya situationer som uppstod efter hand. För många medarbetare, särskilt i operativa funktioner, förefaller det ha varit relativt tydligt vad de förväntades göra och de har också vågat fatta nödvändiga beslut.

4.1.3 Tydligt fokus på stadens uppdrag

En mycket viktig framgångsfaktor, som det finns en stor enighet om, var att staden arbetade med rätt uppgifter och fokuserade på sitt uppdrag även i en pressad situation. I den centrala krisledningen och hos flertalet förvaltningsledningar fanns en tydlig insikt att dess uppdrag var att se till att stadens verksamheter fungerade och att ta hand om alla som vistades i staden. Man vidtog trygghetsskapande åtgärder som att säkerställa trygghet för barn och brukare i verksamheterna samt öppnade lokaler för personer som inte kunde ta sig hem eller behövde stöd. Det senare skedde också mycket snabbt, de första lokalerna öppnades och var bemannade redan kvart i fem på fredagskvällen.

4.1.4 Tydlig kommunikation

Den centrala ledningen och kommunikatörerna på SLK förstod tidigt vikten av att kommunicera lägesbilden och de åtgärder som staden vidtog. Man utgick från bekräftad information och många har uttryckt att stadens kommunikation utåt skapade en tydlig och förtroendeingivande bild. När t.ex. informationen om att öppna stadens lokaler kom, kan det ha bidragit till att även många stockholmare öppnade sina hem för nödställda. Stadens webbplats – som hela tiden var tillgänglig trots hård belastning – hade ett mycket stort antal besökare.

De utåtriktade presskontakterna sköttes av några särskilt utsedda personer, framför allt en av de biträdande stadsdirektörerna samt en av kommunikatörerna, vilket bidrog till att ge ett enhetligt budskap och också avlasta övriga organisationen från denna arbetsuppgift. Kommunikationsinsatserna var omfattande och riktade mot olika målgrupper, allmänheten, press, internt i staden och externa samverkansaktörer. Vissa brister i kommunikationen fanns, vilket tas upp i kommande avsnitt. I intervjuerna konstaterade dock flera personer att *”det är viktigt vad staden gör, men det är också viktigt att vi talar om vad vi gör och hur det uppfattas”*. Detta bör man ha i åtanke vid alla typer av kriser.

4.1.5 Stort fokus på symbolfrågor och stadsmiljö

I staden gavs hanteringen av symbolfrågor och ceremoniella frågor mycket tid och resurser. Efteråt konstaterar många av de intervjuade att detta var mycket viktigt och rätt prioritering. Sådant som hanteringen av blommor och minnesplats, flaggning, kondoleansböcker och minnesceremonier sköttes med snabbhet, stor omsorg och värdighet av flera förvaltningar i samarbete. Trafikkontoret agerade snabbt för att i samråd med räddningstjänsten snarast möjligt säkra, städa och återställa stadsmiljön kring Drottninggatan. Manifestationen på Sergels torg och den nationella minnesceremonin vid Stadshuset var väl genomförda. Detta sammantaget bidrog till att förmedla känslor av omtanke, trygghet och sammanhållning och bidrog sannolikt till en snabbare återgång till en normal vardag. Det stärkte också förtroendet för staden och för samhället i stort.

4.1.6 Krisstöd och Krisstödscentrum fungerade väl

Det krisstödscentrum som staden öppnade med stor snabbhet lördagen den 8 april och som sedan var öppet till och med den 23 april i samarbete med Stockholms läns landsting har av många ansetts fungera mycket väl. Det fyllde ett stort behov av hjälp och stöd till chockade och drabbade invånare och besökare. Centrumet hade ett tydligt mandat och uppdrag, väl fungerade ledning och engagerade medarbetare med blandade professioner. Det var också viktigt att tidigt lägga fast att det var ett tidsbegränsat uppdrag. Vissa svårigheter i samverkan med landstinget uppstod i startskedet, men kunde snabbt lösas. I sammanhanget bör även framhållas att stadsdelsförvaltningarnas och socialjourens krisstödjare gjorde ett mycket gott arbete i bland annat de lokaler som var öppna på fredagen den 7 april.

4.1.7 Krisövningarna har bidragit till krismedvetenhet

En anledning till att hanteringen av krisen fungerade var att krisorganisationen övats, det anser flertalet intervjuade. Övningarna skapar en ökad kunskap och insikt om vad som behöver göras när en kris uppstår. Även om övningarna ibland har haft brister har de ändå sitt värde i ett skarpt läge för att bidra till en krismedvetenhet och kunskap om krisorganisationen. Flera intervjuade framhåller vikten av att fortsättningsvis prioritera deltagandet i övningarna. Övningarna är viktiga för att förmedla kunskap om hur stadens krisorganisation fungerar. Flera intervjuade har framhållit att man fått störst utbyte av mindre övningar med dem som man arbetar nära med i en kris.

4.2 Vad kan bli bättre?

I det följande görs en genomgång av åtgärder som kan förbättras utifrån de upplevelser som deltagande personal haft i denna typ av kris. Genomgången kan synas lång, men förtar inte det generella intrycket av en väl genomförd krishantering i staden. Men i en pressad situation blir det ändå tydligt var det finns möjlighet att vidta åtgärder för att nästa gång vara ännu starkare i beredskapen.

4.2.1 Se över rutinerna för uppstart av CKL

Helhetsintrycket efter alla intervjuer är att arbetet i CKL fungerade väl vilket också framkommit tidigare i rapporten. CKL kunde mycket snabbt aktiveras, flertalet fanns på plats i huset, och flera viktiga beslut kunde snabbt fattas. Synpunkter har dock framkommit om att det hade varit bra med lättillgängliga checklistor i samband med uppstarten av krisledningen. När CKL sammankallades togs dokumentation med rutiner för krisledning fram, men en bedömning gjordes att den inte var ändamålsenlig för situationen eftersom den var alltför detaljerad. Den var inte heller tillräckligt känd bland de inblandande. Vidare var listor med kontaktuppgifter inte uppdaterade. I inledningsfasen utgick arbetet istället ifrån deltagarnas kunskap och erfarenheter.

Förbättringsmöjligheter:

- Tydliga rutinbeskrivningar med checklistor för igångsättande av CKL behöver upprättas som kan användas även i ett ansträngt läge. Detta för att säkerställa att inga viktiga moment glöms bort.
- Tydliga och kända rutiner för hur och var CKL sammankallas behöver utvecklas. Kallelse till CKL behöver ett mer rutinmässigt förfarande, exempelvis med färdiga listor via SMS eller mail, för att säkerställa rätt personer omedelbart kallas och ingen glöms bort. Det behöver finnas rutiner för att säkerställa var CKL kan samlas om inte Stadshuset av olika skäl skulle vara en lämplig mötesplats.
- Bemanningslistor och kontaktuppgifter behöver ständigt hållas uppdaterade, t.ex. i en app. Detta gäller både kontaktuppgifter inom stadens centrala krisorganisation och till samtliga förvaltnings- och bolagschefer inkl. uppgifter om ersättare. Detta är särskilt viktigt för bemanning under semestertider. Uppstår kris ska alla funktioner kunna bemannas oavsett tidpunkt.
- När CKL aktiveras behövs även rutiner för att säkerställa att alla förvaltningar och bolag får omedelbar information om att så har skett. Det bör samtidigt vara tydligt för bolag och nämnder att deras ansvar och uppgifter kvarstår även om CKL aktiverats.

4.2.2 CKL:s arbetssätt kan utvecklas avseende struktur och uthållighet

Flera av de intervjuade återkommer till att CKL beskrivs som ett mer eller mindre ständigt pågående möte där man behövde vara med hela tiden för att vara säker på att inte missa viktig information, det gällde särskilt fredagen. Detta försvårade i viss mån den interna samverkan inom SLK, till exempel för personal i huset som arbetade med kommunikation, administration och säkerhet. En tydligare struktur med avstämningsmöten, bestämda pauser och fastlagda tider för återsamling hade kunnat innebära bättre möjligheter att delegera arbetsuppgifter och dela information. Även samverkan med andra förvaltningar och externa samarbetspartners hade troligen kunnat göras effektivare. Flera av de intervjuade pekar på behovet av en stabschefsroll med särskilt ansvar för mötesstrukturen och koordineringen av CKL:s operativa arbete.

När CKL var samlad fördes hela tiden en logg med noteringar om vad som hände och vilka beslut som fattades, vilket var viktigt för att efteråt kunna gå tillbaka och ta del av vad som hänt. Loggen fördes dock för hand, vilket försvårade för andra att ta del av loggen under krisledningens pågående arbete.

Den tekniska utrustningen som CKL förfogade över upplevs allmänt ha varit begränsad givet de behov som uppstod. Ett exempel är att många mailkonversationer gick direkt via stadsdirektörens dator, vilket skapade en flaskhals. CKL behöver egna funktionsbrevlådor eller liknande.

Flertalet av personerna i kärnan av krisledningen och de centrala funktionerna var aktiva under hela krisens mest aktiva fas. Ingen strukturerad planering för uthållighet eller avlösning hanns med. I de flesta intervjuer har det framkommit att den intensiva krishanteringen innebar en stor psykisk anspänning för dem som var involverade. De flesta berättar att de inte själva märkte hur trötta de var förrän efter minnesceremonin på måndagen. Många har reflekterat över hur de skulle ha klarat av en mer utdragen kris.

Förbättringsmöjligheter:

- I den centrala krisledningen bör avstämningar genomföras regelbundet, men genom snabba möten och gärna med en standardagenda som utgångspunkt. På mötena deltar alla i krisledningen, mellan mötena pågår det operativa arbetet i de olika funktionerna.

- Vid en större omfattning av krishanteringen kan övervägas att ha en särskild funktion, här kallad stabschef, för att koordinera och organisera CKL:s arbete, med särskilt ansvar för mötesstrukturen och bemanningen av CKL. Det är dock viktigt att inte skapa för omfattande nya administrativa strukturer.
- Loggförfunktionen i CKL behöver utvecklas. Särskilt utsedda loggförare bör alltid kallas in när CKL aktiveras. Loggföraren arbetar då endast med denna uppgift. Teknik, rutiner och mallar bör vara förberedda för att omedelbart kunna börja användas, oavsett var CKL befinner sig.
- Teknikstödet vid en kris bör ses över, bland annat tillgång till datorer, funktionsbrevlådor för CKL, filhantering, teknik för telefonkonferenser, IT-support o.s.v.
- I ett inledande skede kan det vara viktigt att många deltar i krisledningen, men snart bör man börja överväga vilka ledningsresurser som fortsättningsvis krävs. En genomgång av roller och ansvar görs tidigt i arbetet och en plan tas fram för hur man kan bemanna för uthållighet. Detta kan göras av stabschefen då övriga kan antas vara fokuserade på krishanteringen.
- I det nuvarande utkastet till instruktionen för krisledning finns ett system med tre skift. Med nyvunna erfarenheter kan det vara lämpligt att fundera på hur ett sådant system med avlösning skulle kunna fungera. Detta kräver bra rutiner för hur avlösning och informationsöverlämning kan ske.

4.2.3 Bättre samverkan med regionala aktörer

Samspelet mellan stadens krisledning och Samverkan Stockholmsregionen (SSR) fungerade inte optimalt, vilket framhålls i nästan samtliga intervjuer.

Ett av problemen var *samverkanskonferenserna* per telefon som staden deltog i, på både inriktande och samverkande nivå. Dels fanns det tekniska problem och dessutom var det ineffektivt med statusuppdateringar från samtliga 37 aktörer och inte enbart från dem som var berörda. Det kan också ha sin grund i att det var oklarhet om vad konferenserna var till för, om de var enbart informativa eller även operativa. Stadens krisledning upplevde inte att det kom någon ny information genom dessa möten och att de inte fick svar på de frågor som ställdes till nätverket. Det fanns också oklarheter i vem som skulle ta telefonen vid de samverkande respektive inriktande mötena. Att stadsdirektören var stadens representant vid de samverkande mötena skapade en viss osäkerhet bland övriga aktörer. En stor del av den centrala krisledningen lade en hel del tid på konferenserna och frågan är om det var rätt prioritering.

Staden var även representerad i en gemensam *samverkansstab i berget vid Johannes Räddningscentral*. Här finns det flera oklarheter som handlar dels om stadens roll och syftet med vår medverkan och dels om vilket mandat de personer som representerar staden ska ha. Det är viktigt att staden vet vad vi förväntas bidra med i samverkansstaben så att vi bemannar efter det. Dessutom behöver informationsflödena mellan CKL och samverkansstaben förbättras. Stadens representanter i Johannes Räddningscentral fick inte löpande information om de beslut om åtgärder som fattades i CKL och kände inte att de kunde hålla de övriga i samverkansstaben uppdaterade. På motsvarande sätt finns en uppfattning från delar av CKL att de inte fick information från samverkansstaben tillräckligt snabbt.

Allvarligheten i händelsernas karaktär i kombination med otydligheter i de regionala samverkanskanalerna gjorde att CKL ansåg att bilaterala kontakter direkt med polis och räddningstjänst var den enda framkomliga vägen. Frågan är om det är realistiskt att tro att SSR ska kunna ersätta dessa direkta kontakter.

Det finns även behov att *se över hela modellen för regional samverkan* och fråga sig vems behov av samordning som ska tillgodoses. Modellen för SSR är uppbyggd utifrån länsstyrelsens roll att vara en sammanhållande funktion vid kriser. Av intervjuerna framgår kritiska synpunkter huruvida organisationen är ändamålsenlig för kom-

munerna eller inte och på att det funnits ett alltför stort ”blåljus-tänk”. En utvärdering av det aktörsgemensamma agerandet inom ramen för SSR ska genomföras av personer från Storgöteborgs räddningstjänst och länsstyrelsen i Västra Götaland på uppdrag av länsstyrelsen i Stockholm, vilket förhoppningsvis sätter ljus på frågan.

Staden samverkade också med Stockholms läns landsting (SLL) avseende krisstödscentrumet. Det fungerade som tidigare nämnts väl, men i uppstartsskedet fanns oklarheter kring ansvar för krisstöd samt bemanning och ledning av krisstödscentrumet. En särskild uppföljningsdialog kring detta bör föras med SLL, för bättre beredskap om behov av en liknande verksamhet uppstår igen.

Förbättringsmöjligheter:

- Samverkanskonferenserna behöver styras upp, tekniken och mötesdisciplinen måste fungera. Enbart de aktörer som är berörda bör höras.
- Det behöver tydliggöras vad som kan förväntas komma ut av konferenserna på samordnande och inriktande nivå. Staden behöver överväga vilka som behöver delta i konferenserna.
- Stadens medverkan i samverkansstaben i Johannes behöver också tydliggöras. CKL behöver större kunskap om vad de förväntas bidra med och hur de i sin tur kan använda staben för att skicka in frågor och dylikt direkt till övriga aktörer. Därefter kan bemanning med rätt mandat göras.
- En översyn av hela modellen för regional samverkan behöver också göras med utgångspunkt i kommunernas behov av samverkan. Oavsett utformningen av en sådan modell kommer staden dock ha behov av bilaterala kontakter direkt med polis och räddningstjänst.
- En särskild utvärderingsdialog kring hanteringen av krisstödscentrumet bör föras med SLL.

4.2.4 Tydliggör krisledningsnämndens roll och ansvar

I denna krissituation sammankallades krisledningsnämnden tre gånger, vilket tidigare inte hänt. Nämndens ledamöter informerades även via mejl. Det finns en viss otydlighet huruvida nämnden aktiverades eller inte i formell mening, men den sammantagna bilden är att det enbart kom att handla om att hålla nämnden informerad. CKL informerade nämnden om de insatser som staden beslutat om samt att stadens verksamheter fungerade på ett tillfredställande sätt. Flera av de personer som ingick i krisledningsnämnden uppger dock att de hade liten kunskap om exakt vilken roll nämnden hade och

vilken roll de själva förväntades ha i krisorganisationen. Detta framgår mer i bilaga 2, till denna rapport som innehåller Rambölls intervjustudie, med bland annat representanter från stadens politiska ledning.

Vidare framkommer att vissa ledamöter hade svårt att ta sig till nämndens möten och att frågeställningar om vem som har ansvaret att bedöma säkerheten för dem som förväntas ta sig till dessa möten.

Förbättringsmöjligheter:

- Krisledningsnämndens funktion behöver förtydligas liksom roller inom nämnden. Delegeringen av ordförandeskapet i krisledningsnämnden när finansborgarrådet är frånvarande behöver ses över för att säkerställa en effektiv politisk ledning.
- Vidare finns ett behov av situationsanpassade övningar. Detta bör minst ske i början av varje mandatperiod för att säkra att de nya ledamöterna och sekretariatet förstår sin roll, nämndens funktion samt att rutiner kring nämndens arbete är kända.
- Det bör finnas beredskap för att ha möten med krisledningsnämnden där deltagarna inte behöver vara fysiskt närvarande utan informationen går via t.ex. telefon, eller att möten hålls på annan plats. Detta gäller även möten med förvaltnings- och bolagschefer.

4.2.5 Tydliggör säkerhetsenhetens och TIB:s roll

När CKL aktiverades tjänstgjorde säkerhetschefen även som tjänsteman i beredskap (TIB). En ny TIB kallades därför in för att bl.a. fungera som stadens larmmottagare. Ytterligare en person från säkerhetsenheten skickades till den gemensamma samverkansstaben vid Johannes Räddningscentral.

Intervjuerna pekar på att rollerna blev otydliga. TIB fungerade under fredagskvällen både som en förmedlande länk mellan CKL och samverkansstaben i Johannes, och som en operativ kraft för småuppdrag från CKL, samt som larmmottagare. Även under de kommande dagarna var rollen som TIB utökad med en rad uppgifter på uppdrag från CKL. Förväntningarna på stadens representant i samverkansstaben var också oklara och informationsvägarna mellan CKL och staben var otydliga vilket nämnts tidigare.

I stadens nuvarande krisledningsorganisation har säkerhetsenheten tre funktioner: 1)Säkerhetschefsrollen i CKL, 2)extern samverkan i SSR på samordnande nivå och 3) TIB. Dessa tre funktioner som ska

bemannas samtidigt helst i tre skift, fastän säkerhetsenheten idag bara består av fem personer. SLK kan behöva samverka med övriga förvaltningars krisorganisationer för att trygga bemanningen.

Förbättringsmöjligheter:

- Tydliggör säkerhetschefens roll i CKL.
- Håll rollen som TIB så ren som möjligt så att fokus ligger på rollen som larmmottagare.
- Tydliggör förväntningar på stadens representant i samverkansstaben och bemanna därefter.
- Se över säkerhetsenhetens tre funktioner i krisledningsorganisationen och överväg samarbete med stadens övriga förvaltningar.

4.2.6 Utvecklad kommunikation

Som tidigare anförts fungerade stadens kommunikation i huvudsak mycket väl, i synnerhet avseende vad som kommunicerades. Kommunikation till politiken tas upp särskilt i Rambölls rapport. På några punkter finns en del förbättringsmöjligheter, främst avseende hur kommunikationen kan ske och bemanningen.

Trots att totalt 13 kommunikatörer tjänstgjorde på SLK under den aktuella helgen underskattades behovet av personella resurser. Fler kommunikatörer borde ha kallats in, exempelvis från stadens kommunikatörsnätverk där det finns cirka 200 kommunikatörer. Därutöver behöver behörighet och kompetens om att publicera på stadens intranät och extern webb spridas på fler personer.

Kommunikationen till medarbetare, brukare och medborgare är mycket viktig. Det fungerade i stort sett bra men på några punkter har i intervjuerna framkommit synpunkter på att informationen till dessa grupper kan utvecklas ytterligare. Flera av de intervjuade har framhållit hur dator- och telefonberoende stadens verksamheter är – likt hela samhället. Under krisen blev detta tydligt. Kommunikation skedde i stor utsträckning via telefon, sms och mejl.

Förbättringsmöjligheter:

- Kommunikationsenheten bör överväga vilka funktioner, utifrån de erfarenheter som nu gjorts, som kan vara aktuella att bemanna i olika typer av krislägen. Fler kommunikatörer kan behöva kallas in och användas centralt i en krissituation.
- Alla bolag och förvaltningar behöver säkerställa att man så snabbt som möjligt kan informera personalen vid sin förvaltning/bolag vid kriser. Det kan exempelvis avse information om att något hänt, säkerhetsläget, åtgärder som omedelbart

behöver vidtas (t.ex. evakuering alt. att inte lämna lokalerna). Det är viktigt att även tänka på personal i privat regi.

- Alla bolag och förvaltningar bör säkerställa att det finns rutiner för att snabbt informera brukare och deras anhöriga. Om t.ex. kollektivtrafiken inte fungerar och många barn är kvar på skolor/förskolor bör föräldrar snabbt kunna meddelas att barnen kan vara kvar tills föräldrarna kan hämta. Tänk igenom olika kategorier som behöver meddelas, exempelvis kulturskolans elever, brukare inom omsorgen ("vi är på väg") etc.
- Överväg hur kommunikation kan ske om inte telefon, sms eller mail fungerar. Det behöver göras både centralt och i varje bolag och förvaltning. Alternativa telefoner med en annan operatör kan exempelvis vara ett alternativ när ordinarie telefonnät är hårt belastat.
- Centrala riktlinjer om hur RAKEL-telefoner ska användas kan övervägas. I dag har många chefer RAKEL-telefoner men har dem av praktiska skäl inte ständigt tillgängliga.

4.2.7 Tänk på personal som behöver krisstödjande insatser

I denna kris upplevde många av stadens medarbetare situationer som var svåra att hantera och krävde stöd och debriefing. Det gällde till exempel personer som såg när dådet skedde eller berördes av dess omedelbara konsekvenser, såsom städning av platsen, personal som stöttade dem som berörts av händelsen med krissamtal samt personal som av andra skäl kände otrygghet. I många fall fanns beredskap på förvaltningarna för stödinsatser, dock inte alltid.

Förbättringsmöjligheter:

- Alla bolag och förvaltningar bör vara beredda att i ett tidigt skede överväga behovet av stöd för personal som varit involverad i krishanteringen. Stöd kan behövas redan under pågående kris. Stöd kan bestå av olika insatser, exempelvis krissamtal med företagshälsovård, personalmöten och samtal internt på arbetsplatsen, närvaro av chefer och ledning i genomförandet av arbetsuppgifter som är eller upplevs som svåra samt information som skapar trygghet och delaktighet.

4.2.8 Kom ihåg den administrativa funktionen

Representanter från samtliga intervjuade förvaltningar har framhållit betydelsen av en väl fungerande administrativ funktion i en krisorganisation. Denna funktion bör ha som huvudsaklig uppgift att ta hand om den egna personalen. I vissa fall var det något som glömdes bort i denna kris. Det gäller exempelvis krisarbetande personals

tillgång till mat och dryck, IT-stöd och kontorsservice. Vidare kan personalens behov av säkerhet behöva övervägas. Det behöver finnas ett ansvar för att följa upp att all personal i organisationen befinner sig väl.

Förbättringsmöjligheter:

- I alla bolags och förvaltningars krisorganisation bör det säkerställas att det finns en administrativ funktion som nog har övervägt behovet av olika stödfunktioner och som kan kallas in vid kris.

4.2.9 SLK:s roll som egen förvaltning i kris

När den centrala krisledningen på SLK aktiverades lades ett stort fokus – helt rimligt – på att säkra hela stadens funktioner och stockholmarnas säkerhet. Men nackdelen var att SLK:s egen personal, kanske i viss mån i större utsträckning än i andra verksamheter i staden, inte fick ett tillräckligt stöd. Till exempel kunde det interna informationsflödet till personalen varit bättre under fredagen och helgen. Det var dock väl planerat att ett informationsmöte för hela SLK:s personal ägde rum på måndag morgon den 10 april.

Utöver information till den egna personalen behövde stadens telefonväxel och vigselorganisationen relevant information. Den administrativa funktionen var överbelastad med en stor mängd operativa uppgifter och hade dessutom ansvar för att hantera det praktiska kring Stadshusets säkerhet och skalskydd. Trots det utfördes ett bra arbete, men sammantaget var den administrativa funktionen underbemannad och de som var i tjänst var hårt belastade. Dessutom var den administrativa funktionen i CKL inte tillräckligt prioriterad. Ingen funktionschef för administrativa frågor kopplades till CKL.

Förbättringsmöjligheter

- Stadsdirektören är förvaltningschef för SLK. När en kris av denna omfattning inträffar blir stadsdirektören även ansvarig för den stadsövergripande krisledningen. När CKL aktiveras bör därför övervägas, att ge exempelvis chefen för den administrativa avdelningen i uppdrag att ta ett utökat och samlat ansvar för all personal på SLK.
- Den administrativa funktionen på SLK bör överväga vilka funktioner, utifrån de erfarenheter som nu gjorts, som kan vara aktuella att bemanna i olika typer av krislägen. De erfarenheter som tidigare påpekats för samtliga förvaltningar gäller självfallet även SLK.
- Den administrativa funktionen på SLK bör i lämplig omfattning vara representerad i CKL.

4.2.10 Övriga reflektioner kring samverkan och ansvar

I intervjuerna har utöver de övergripande synpunkter som redovisats ovan även framkommit ett antal reflektioner som är av generellt intresse. Dessa är följande.

Öka kunskapen om krisorganisationen i staden – behov av övning

När terrordådet skedde aktiverade både trafikkontoret och SLK sina krisledningar på ett snabbt och förtjänstfullt sätt. Men det fanns inte en tillräcklig ömsesidig kunskap om varandras krisorganisationer. Den centrala krisledningens roll och funktion behöver vara tydlig i övriga verksamheter. När CKL exempelvis delar ut uppdrag ska det inte behöva gå genom någon av stadsdirektörerna för att få gehör. På motsvarande sätt behöver i den centrala krisledningen finnas kunskap om övriga förvaltningars och bolags krisorganisationer. Återigen kan vikten av att prioritera och delta i övningar framhållas. Övningar behöver ske regelbundet för alla delar av krisorganisationen.

En viktig kunskap är exempelvis att även om CKL aktiveras så har chefen för en stadsdelsförvaltning ett fortsatt ansvar för sitt stadsdelsområde. Den centrala krisledningens roll är att vid behov stödja stadsdelsförvaltningar som råkar ut för kriser som är stadsövergripande eller för omfattande att hantera för en enskild stadsdelsförvaltning.

Säkra verksamheter som drivs i annan regi

I verksamheter där stadens löpande arbete är beroende av entreprenörer eller privata utförare bör övervägas hur staden säkerställer att dessa fungerar även i kris, på motsvarande sätt som de skulle ha gjort med egen personal. Det kan exempelvis avse hur staden kan kalla in personal från entreprenader för att exempelvis städa och säkra gatumiljön, säkerställa personal i omsorgen eller med kort varsel kalla in evenemangsvärdar för ceremoniella och publikstödjande uppgifter. Detta behöver övervägas vid upphandlingar.

Bilagor

1. Lista på intervjuade
2. Intervjustudie – Stadens hantering av händelsen den 7 april 2017, *Ramböll Management Consulting AB* Maj 2017

Bilaga 1 – Lista på intervjuade

Personer i Stockholms stad som intervjuats av SLK:s stab.

Stadsledningskontoret (SLK)

Stadsdirektör Ingela Lindh

Kanslichef Carina Röjdemark

Förvaltningschef Catharina Gyllencreutz

Avdelningschef Sverker Henriksson

Bitr. avdelningschef Ebba Agerman

Bitr. avdelningschef Alexandra Göransson

Intendent Mebi Hermansson

Säkerhetsenheten (SLK)

Tf. Säkerhetschef Kari Ojala

Strategerna Anna Öhman, Björn Backlund, Kristian Halldin,

Lena-Maria Fritzberg

Kommunikations- och omvärldsavdelningen (SLK)

Enhetschef Anna Klynning,

Kommunikatör Pia Stenervall

Protokollchef Svante Hådell

Stockholms stadshus AB,

Vice VD Jonas Schneider

Stadsdelsförvaltningar

Stadsdelsdirektör Johanna Engman (*Norrmalm*)

Stadsdelsdirektör Ann-Christin Jenvén (*Södermalm*)

Kulturförvaltningen

Bitr. förvaltningschef Patrik Liljegren

Socialförvaltningen

Förvaltningschef Gillis Hammar

Avdelningschef Lisa Cadenius

Stockholms Stadsteater AB

VD Benny Fredriksson

Trafikkontoret

Förvaltningschef Jonas Eliasson

Avdelningschef Ted Ell

Personer som intervjuats av Ramböll, se rapport i bilaga 2

Politiker

Karin Wanngård (S)

Anna König Jerlmyr (M)

Daniel Helldén (MP)

Ann-Margarethe Livh (V)

Lotta Edholm (L)

Karin Ernlund (C)

Tjänstemän inom Stockholms stad

Ingela Lindh, stadsdirektör

Fredrik Jurdell, biträdande stadsdirektör

Margareta Östrand, biträdande stadsdirektör

Martin Nilsson, kanslichef finansroteln

Anita Lidberg, personaldirektör SLK

Externa parter

Ola Slettenmark, samordningschef Samverkan Stockholmsregionen

Patrik Åhnberg, samhällsbyggnadsdirektör, avdelningen för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholms län

Jessica Lindberg, enhetschef enheten för katastrofmedicinsk beredskap, Landstinget i Stockholms län

Svante Borg, förbundsdirektör Storstockholms brandförsvär

Erik Widstrand, polismästare, chef vid operativa enheten, Polisregion Stockholm