



# Granskning av krisberedskap

Rapport

Falu kommun och helägda kommunala bolag

KPMG AB

2023-02-23

Antal sidor 27



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

**Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv	9
3.1.1	Kommunstyrelsen	9
3.1.2	Krisledningsnämnden	9
3.1.3	Övriga granskade nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv	10
3.2	Kommunkoncernövergripande styrande dokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	11
3.2.1	Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelse i fredstid samt under höjd beredskap	12
3.2.2	Krisledningsplan	13
3.2.3	Krisledningsorganisation	14
3.2.4	Risk- och sårbarhetsanalys och dess uppföljning	15
3.2.5	Utbildning och övning och dess tillämpning	16
3.2.6	Beredskapsfunktioner	16
3.3	Nämndspecifika och bolagsspecifika styrdokument och arbetssätt	20
3.3.1	Kommunstyrelsen	20
3.3.2	Socialnämnden	20
3.3.3	Omvårdnadsnämnd	21
3.3.4	Barn- och utbildningsnämnd	21
3.3.5	Falu stadshus AB	21
3.3.6	Kopparstaden AB	21
3.3.7	Falu Energi och Vatten AB och Falu Elnät AB	22
4	Slutsats och rekommendationer	24

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen och de helägda kommunala bolagens krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen är ändamålsenligt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens och Falu Stadshus AB samordnade arbete inte är ändamålsenligt. Vi bedömer att Kopparstaden AB och Falu Energi och vatten AB och Falu Elnät AB utför sitt arbete gällande krisberedskap enligt det ansvar som åligger dem.

Vi ser allvarligt på de strukturella brister som finns gällande systematik och enhetlighet när det gäller såväl styrande dokument som arbetet med krisledningsplaner, krisledningsorganisation, risk – och sårbarhetsanalyser med efterföljande kontinuitetshantering och åtgärdsplaner.

Vi bedömer att en översyn av samtliga granskade reglementen är nödvändigt då det saknas viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv exempelvis nämndernas ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde. För krisledningsnämndens reglemente är det väsentligt att det revideras då det inte är möjligt för krisledningsnämnden att överta ett kommunalt bolags verksamhet.

Vi bedömer att det krävs ett omtag i arbetet med krisberedskap i kommunstyrelsen, i de kommunala nämnder och de kommunala bolagen för att uppnå en sammanhållen och därmed en robust krisberedskap.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen för
  - kommunstyrelsen,
  - krisledningsnämnden och
  - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att den nämnd som ansvarar för försörjningsstöd får motsvarande uppgifter vid extraordinära händelser.
- Tillse en översyn av ägardirektiv för de kommunala bolagen ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Säkerställ att det framgår av styrande dokument dess beslutsinstans, vem det gäller för och dess giltighetstid.
- Tillse en översyn av samtliga styrande dokument inom krisberedskapsområdet utifrån samstämmighet och användarvänlighet.



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

- Säkerställa att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag inte bara beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagstämma.
- Tillse en översyn av kommundirektörens instruktion ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Tillse en översyn av den centrala krisledningsorganisationen så att den är förenlig med ledning och styrning för ett kommunalt bolag.
- Tillse att samtliga kommunala nämnder/styrelsen och kommunala bolag har en ändamålsenlig lokal krisledningsplan och lokal krisledningsorganisation med följsamhet mot den centrala krisledningsplanen och den centrala krisledningsorganisationen (efter översyn).
- Tillse att samtliga kommunala nämnder och kommunala bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet arbetar systematiskt med risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- Tillse en översyn av tjänsteman i beredskapsfunktionerna för att säkerställa dess ändamålsenlighet.
- Tillse att utbildning och övningsverksamheten utvecklas inom samtliga kommunala nämnder/styrelsen och kommunala bolag.

## 2 Bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Under de senaste åren med mindre och större händelser har kommunernas krisberedskapsförmåga prövats och testats i skarpt läge. För att nämna några är flyktingkrisen 2015, pandemin 2020–2022 och nu återigen en flyktingkris. Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter som visat hur viktigt det är att kommunens krisberedskap är robust med en förmåga att hantera olika typer av händelser.

En god krisberedskap är en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Pandemin, stormar, cyberattacker med mera har visat vikten av detta.

Denna granskning omfattar kommunens krisberedskap utifrån gällande regelverk samt hur kommunen tillvaratagit erfarenheterna från pandemin för att förbättra arbetet med krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram riktlinjer och strategidokument rörande styrdokument för krisberedskap, vilket skapar ett tydligt ramverk för kommunens arbete med frågorna.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen och de helägda kommunala bolagens krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen är ändamålsenligt.

- Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:  
Har kommunen och de kommunala bolagen en ändamålsenlig organisation för krisledning/krisberedskap?
- Finns en planering för samhällsviktiga funktioner vid kris?
- Ingår, som en del av nämndernas uppgifter, krisledning/krisberedskap?
- Finns riktlinjer, planer och rutiner på kommunövergripande nivå och på styrelse och nämnds nivå gällande krisledning/krisberedskap?
- Är krisberedskapen sammanhållen inom kommunorganisationen och kommunkoncernen?

2023-02-23

- Finns det upparbetade beredskapsfunktioner i kommunen och de kommunala bolagen?
- Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler? Har kommunstyrelsen tagit del av risk- och sårbarhetsanalysen?
- Förekommer en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen "Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser" (MSBFS 2015:5)? Tar kommunstyrelsen del av uppföljningen?
- Används resultatet från analysen i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?
- Har kommunen, nämnderna och de kommunala bolagen en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan? Ingår krisberedskap i ledning- och styrningssystemet?
- Arbetar kommunen och de kommunala bolagen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?
- Finns det ägarstyrning avseende en sammanhållen krisberedskap inom hela kommunkoncernen dvs helägda kommunala bolagen samt de kommunala nämnderna?
- Finns det en ändamålsenlig krisberedskap inom de helägda kommunala bolagen med krisledningsplaner, risk – och sårbarhetsanalyser och beredskapsfunktioner?
- Finns det ett upparbetat samarbete mellan kommunen och de helägda bolagens beredskapsfunktioner, gemensamma övningar etc?

Granskningen har omfattat Falu kommunkoncerns övergripande krisledningsarbetet på central nivå. I denna granskning har vi tittat på vilket stöd och resurser som kommer nämnderna och de kommunala bolagen tillgodo för deras interna krisplanering och om det är ett sammanhållet arbete. Vi har särskilt granskat kommunstyrelsen, krisledningsnämnden, omvårdnadsnämnden, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt Falu Energi & Vatten AB, Falu Elnät AB, Kopparstaden AB och Falu Stadshus AB.

Granskningen har inte inkluderat gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen ingår i. Granskningen har inte avsett säkerhetsskydd eller civilt försvar.



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. § 6.
- Tillämpbara interna regelverk och policys.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning.
- MSB Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser.
- MSBFS 2015:5.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av:

- Reglementen för kommunstyrelsen, krisledningsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, omvårdnadsnämnden och socialnämnden.
- Styrande dokument inom krisberedskapsområdet såsom Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelse i fredstid samt under höjd beredskap, Krisledningsplan och Risk- och sårbarhetsanalys.
- Kommunala bolags ägarstyrningsdokument såsom ägardirektiv och styrande dokument inom krisberedskapsområdet.

Intervjuer har genomförts med; kommunstyrelsens ordförande mandatperioden 2018–2022, kommundirektör och VD för Falu stadshus AB, kanslichef, beredskapssamordnare, ordförande och vice ordförande för socialnämnden mandatperioden 2018–2022, förvaltningschef för arbetslivs- och socialförvaltningen, barn- och ungdomsförvaltningen och omvårdnadsförvaltningen, chef för sektor stöd och service, verksamhetschef för hälso- och sjukvården omsorgsförvaltningen, VD för Kopparstaden, VD och ordförande för Falu Energi och Vatten AB och Falu Elnät AB.

Faktakontroll har genomförts av kommundirektör, kanslichef, beredskapssamordnare, förvaltningschefer för arbetslivs- och socialförvaltning, barn och ungdomsförvaltningen och omvårdnadsförvaltningen, serviceförvaltningen, verksamhetschef för hälso- och sjukvården omsorgsförvaltningen, VD för Kopparstaden AB, VD för Falu Energi och Vatten tillika VD för Falu Elnät AB.

I samband med faktakontrollen har stadsjuristen bedömt att granskningen inte innehåller någon sekretessbelagd information.

Granskningen från KPMG är utförd av Maria Wiksten, verksamhetsrevisor. Magnus Larsson har som kundansvarig ansvarat för interna kvalitetssäkring.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

#### 3.1.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ska enligt reglementet<sup>1</sup> fullgöra uppgifter under extraordinära händelser enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH<sup>2</sup>.

Kommunstyrelsen ska fastställa plan för extraordinära händelser.

Instruktionen för kommundirektören ingår i reglementet för kommunstyrelsen. I instruktionen framgår inte kommundirektörens roll i krisledningsarbetet.

Det framgår inte av reglementet att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnade ansvar för kommunens arbete med krisberedskap och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt att kommunstyrelsen vid behov får begära hjälp/lämna från annan kommun/region vid en extraordinär händelse när krisledningsnämnden inte är aktiverad.

#### 3.1.2 Krisledningsnämnden

Val av ledamöter till krisledningsnämnden för mandatperioden 2018–2022 förrättades 2020 av kommunfullmäktige<sup>3</sup>. Fullmäktige har förrättat val av ledamöter till nämnden mandatperioden 2022–2026<sup>4</sup>.

Krisledningsnämndens reglemente<sup>5</sup> utgör styrdokument för kommunens organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Nämnden utgör kommunens högsta ledning i samband med extraordinära händelser, då ordinarie/normala resurser är otillräckliga för att samhällets basfunktion ska fungera på lägsta acceptabla nivå.

Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från andra nämnder, styrelser och kommunala bolag i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsen.

Det är ordföranden eller vice ordförande som bedömer när det råder en extraordinär händelse som innebär att nämnden ska träda i funktion.

---

<sup>1</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2021-06-17, § 116,

<sup>2</sup> LEH reglerar kommunernas och regionernas arbete och ansvar vid krissituationer i fredstid och höjd beredskap

<sup>3</sup> Beslut av kommunfullmäktige 2020-02-06

<sup>4</sup> Kommunfullmäktige 2022-11-24, § 259

<sup>5</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2020 -03- 05, § 45

Krisledningsnämnden eller kommunfullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra. Det framgår inte att kommunstyrelsen kan besluta att nämndens verksamhet ska upphöra.

Vid behov får krisledningsnämnden begära hjälp/lämna hjälp från annan kommun eller region samt vid en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

### 3.1.3 Övriga granskade nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

I barn- och utbildnings<sup>6</sup>, omvårdnads<sup>7</sup> och socialnämndens<sup>8</sup> reglemente framgår inte att nämnden har ett ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde.

#### 3.1.3.1 Bedömning

##### ***Kommunstyrelse***

Vi bedömer att det av kommunstyrelsens reglemente ska framgå att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnade ansvar för kommunens arbete med krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser. Vi bedömer att reglementet bör kompletteras för att tydliggöra kommunstyrelsens övergripande ansvar i dessa frågor

Kommunstyrelsen ska fastställa plan för extraordinära händelser. Den plan som motsvarar plan för extraordinära händelser är krisledningsplanen, beslutad av kommundirektören, se avsnitt 3.2.2. Vi bedömer att det är av vikt angiven beslutsstruktur och namngivning efterlevs för de styrande dokumenten.

Vi bedömer att det av kommundirektörens instruktion framgå dennes funktion i krisledningsarbetet.

Vi bedömer att det av reglementet ska framgå, när det råder en extraordinär händelse men krisledningsnämnden inte är aktiverad, att kommunstyrelsen kan besluta om att be/lämna hjälp till annan kommun/region och besluta om ersättningen för detta.

---

<sup>6</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2021-10-20, § 119

<sup>7</sup> Beslutat av kommunfullmäktige, gäller från 2015-01-01

<sup>8</sup> Beslutat av kommunfullmäktige, gäller från 2021-01-01

2023-02-23

### **Krisledningsnämnd**

Av krisledningsnämndens reglemente framgår att den kan träda i funktion när det råder en extraordinär händelse och vid höjd beredskap. Vi bedömer att det ska framgå att nämnden, enligt vad som föreskrivs i LEH, endast kan träda i funktion när det råder en extraordinär händelse.

I krisledningsnämndens reglemente framgår att nämnden har rätt att fatta beslut att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder och de helägda kommunala bolagen i den omfattning som nämnden finner nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Att kommunen som juridisk person genom krisledningsnämnden kan överta delar eller hela verksamhetsområden i ett kommunalt bolag som är en annan juridisk person är en utvidgning av styrningen över bolaget. I "Handbok i kommunal krisberedskap – övergripande processer" (MSB, 2021) kan krisledningsnämnden inte överta beslutanderätt från kommunala bolag med stöd av 2 kap. 4 § LEH. Vi förstår att det är angeläget att vid extraordinär händelse behöver finnas möjlighet att kunna samordna kommunskoncernens samlade resurser, men vi är tveksamma om denna ordning är förenlig med aktiebolagslagen.

Vi bedömer att det ska framgå av reglementet att även kommunstyrelsen kan besluta att krisledningsnämnden ska upphöra.

Av reglementet framgår att krisledningsnämnden får vid en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen. Vi bedömer att den uppgiften är mer lämplig för den nämnd som ansvarar för försörjningsstöd i kommunen då de har erfarenhet att hantera denna form av myndighetsutövning.

### **Övriga granskade nämnders reglementen**

Nämndernas reglementen saknar uppgifter gällande krisberedskap för sina ansvarsområden. Vi anser att det bör framgå i nämndernas reglementen uppgifter för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom deras ansvarsområden. Särskilt för de nämnder som bedriver samhällsviktig verksamhet.

## **3.2 Kommunkoncernövergripande styrande dokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning**

Vi har i granskningen tagit del av öppen information i de styrande dokumenten. I överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022 mellan Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och Regioner (SKR) framgår det hur kommunerna ska arbeta med planeringen utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Av överenskommelsen framgår att kommunerna ska ha följande dokument:

- Styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- Plan för hantering av extraordinära händelser.
- Utbildnings – och övningsplan.
- Reglemente för krisledningsnämnden.
- Risk-och sårbarhetsanalys.

### 3.2.1 Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelse i fredstid samt under höjd beredskap

Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelse i fredstid samt under höjd beredskap, nedan Ledningsplan, är beslutad av kommunfullmäktige<sup>9</sup>. Enligt intervjuer motsvarar ledningsplanen det övergripande styrdokumentet enligt överenskommelse mellan SKR och MSB om kommunens krisberedskap.

Det övergripande styrdokumentet ska enligt överenskommelsen innehålla en övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund, kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys, kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar, vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperiod.

Det framgår inte av ledningsplanen för vem den gäller.

Målsättningen med ledningsplanen är att om det inträffar allvarliga händelser som stora olyckor, samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap ska kommunkoncernen Falu kommun arbeta på ett sådant sätt så att de som bor och vistas i kommunen upplever största möjliga säkerhet och trygghet.

Ledningsplanen ska;

- tydliggöra ansvar, organisation, planeringsförutsättningar och strategiska styrningar,
- vara ett underlag för planering, utbildning och övning samt som plan för hur kommunen ska hantera allvarliga och extraordinära händelser,
- vara ett stöd om allvarlig avvikelse, olycka och eller samhällsstörning inträffar så att händelsen ska kunna hanteras med minsta möjliga konsekvenser för kommuninvånare och verksamheterna i kommunkoncernen.

Beredskapsarbetet ska förberedas så att kommunen;

- har god kunskap om risker och sårbarheter inom den geografiska kommunen och i den egna verksamheten,

---

<sup>9</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2020-05-11

2023-02-23

- har en god planering för att minska risker och sårbarheter och för att hantera allvarliga och extraordinära händelser,
- verkar för en god samordning av all förberedande och akut krishantering i det geografiska området Falu kommun.

Falu kommun ska tillämpa krisberedskapsprinciperna:

**Ansvarsprincipen:** Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap.

**Närhetsprincipen:** En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

**Likhetsprincipen:** En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämma med hur ordinarie organisation ser ut. Kommunen har i krisberedskapsfrågor såväl ansvar för sina egna.

Enligt planeringsförutsättningarna ska kommunen ska kunna hantera:

- El- och energibortfall under minst 48 timmar.
- Avbrott i dricksvattenförsörjningen under minst 48 timmar.
- Allvarlig olycka som medför stora påfrestningar på samhället.
- Avbrott eller omfattande störningar i tele- och datakommunikationer.
- Naturkatastrofer till exempel bränder och översvämningar.
- Smittspridning bland invånare, djur och i vattenförsörjningssystemen.

Det framgår inte enligt ledningsplanen vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperiod.

### 3.2.2 Krisledningsplan

Krisledningsplanen är beslutad av kommundirektören och enligt intervju motsvarar den plan för extraordinära händelser enligt överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap.

Det framgår inte av krisledningsplanen när den är beslutad, för vilken tidsperiod den gäller och för vem den gäller. Krisledningsplanen beskrivs av beredskapssamordnare som ett levande dokument och kan revideras utan att kommundirektören tar ett nytt beslut<sup>10</sup>. Den är inte diarieförd enligt beredskapssamordnare.

Av krisledningsplanen framgår att utgångspunkten för krisberedskapen är samhällets skyddsvärden:

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljö och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

---

<sup>10</sup> Epost från beredskapssamordnare 2022 12 14.

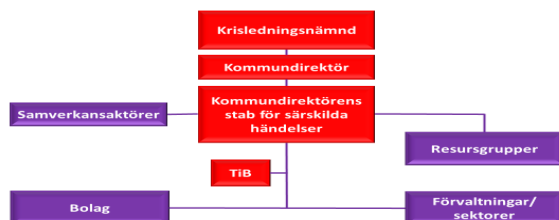
Krisledningsplanen beskriver olika typer av samhällsstörning och ledningsförhållande där utgångspunkten är samhällets skyddsvärden.



I krisledningsplanen finns olika former av rutiner exempelvis rutin för uppstart och etablering, checklista arbetsuppgifter under uppstarten och rutin för framtagande av verksamhetsspecifik lägesbild.

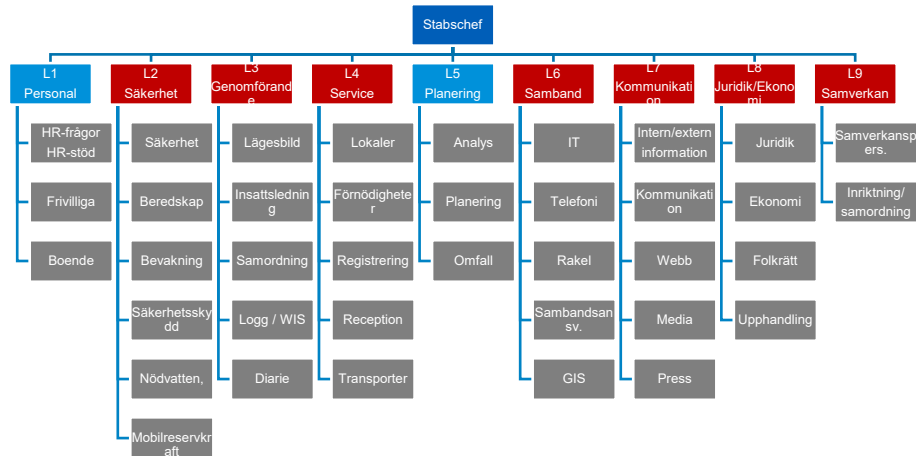
### 3.2.3 Krisledningsorganisation

I ledningsplanen framgår organisationsskiss för den centrala krisledningsorganisationen.



I intervjuer framgår att den centrala krisledningsstaben i kommunen är utformad enligt NATO-modellen<sup>11</sup>. De blåa och röda rutorna är grundstrukturen i staben, de obligatoriska funktionerna. De gråa rutorna är förslag på grupper som kan, om behov finns, ordnas in under respektive stabsfunktion (röd ruta).

<sup>11</sup> Nato- modellen är en modell krisledningsstab med fasta obligatoriska funktioner.



Enligt intervjuer sker det inte någon styrning centralt i kommunen för hur krisledningsorganisationen och krisledningsplanerna i de kommunala nämnderna/styrelsen och de kommunala bolagen utformas.

### 3.2.4 Risk- och sårbarhetsanalys och dess uppföljning

Risk- och sårbarhetsanalysen 2019–2022 är beslutad av kommundirektören<sup>12</sup> och gäller för samtliga nämnder och kommunala bolag. Enligt risk och sårbarhetsanalysen skulle den beslutas av kommunfullmäktige. Risk- och sårbarhetsanalysen är utformad enligt överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap.

Av risk- och sårbarhetsanalysen framgår att den ska ligga till grund för arbetet med krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd. Risk- och sårbarhetsanalysen ska efter att den har sammanställts och antagits av kommunfullmäktige, användas som underlag i planering och genomförande av åtgärder för att öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet, samt stärka förmågan att hantera samhällsstörningar.

Risk- och sårbarhetsanalysen ska:

1. leda till ett antal åtgärdsförslag med grund i identifierade risker och sårbarheter.
2. fungera som utgångspunkt och underlag för kommunala verksamheters beredskapsplanering.

I intervjuer beskrivs att processen för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen har varit otydlig för både nämnderna och bolagen. Det finns ett behov att utveckla metoden för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalys och det efterföljande arbetet med kontinuitetshantering och åtgärdsplaner. Det beskrivs att avsikten är att metoden för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen för mandatperioden 2023–2026 ska förbättras.

<sup>12</sup> KSO701/20

Vid kontakt med kanslichef uppges att den årliga uppföljning av kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalysen sker genom avstämning mellan honom och beredskapssamordnare. Därefter översänds uppföljningen till länsstyrelsen. Någon delgivning av uppföljningen sker inte till kommunstyrelsen.

### 3.2.5 Utbildning och övning och dess tillämpning

Enligt överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap ska det finnas en utbildning och övningsplan för mandatperioden.

I intervju beskrivs att fanns en utbildning- och övningsplan som gällde för åren 2018–2020. Någon ny plan för resterande del av mandatperioden har inte upprättats.

Företrädare från kommunen beskriver att under 2022 har olika övningar genomförts, exempelvis har övning genomförts med krisledningsnämnden samt stabsövning. Det har inte skett några gemensamma övningar med kommunen och de kommunala bolagen. Företrädare från de kommunala bolagen beskriver att de genomför egna övningar.

### 3.2.6 Beredskapsfunktioner

Tjänsteman i beredskap (TiB) finns i kommunen<sup>13</sup>. Av TiB-instruktionen<sup>14</sup> framgår ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter för funktionen.

I intervjuer beskrivs att det är tjänstepersoner som arbetar centralt i kommunen som är TiB. Företrädare från nämnderna beskriver att TiB-funktionen behöver stärkas upp då det exempelvis kan saknas verksamhetskunskap hos TiB. Det beskrivs i intervju att TiB under en månad blev kontaktad över hundra gånger för olika händelser, exempelvis vid problem med trygghetslarm.

Företrädare från bolagen beskriver att Kopparstaden AB har TiB som inte är regelbundet samordnad med övriga beredskapsfunktioner i koncernen. Falu Energi och Vatten AB koncernen har inte någon övergripande TiB som exempelvis omvärldsbevakar väder, värderar information och följer händelser i omvärlden för att upptäcka och identifiera händelser och tendenser som kan utvecklas till kriser eller att i rollen hantera samhällsstörningar utanför deras specifika områden. I detta avseende förlitar de sig på kommunens TiB. Det finns Falu Energi och Vatten AB tillgängliga tjänstepersoner dygnet runt inom olika verksamhetsområden som fångar upp larm, avvikelser, avbrott med mera som hos dem kallas för "VHI" eller "Huvudjour".

---

<sup>13</sup> Tjänsteman i beredskap är en person i beredskap som kan ta emot larm om allvarliga händelser. Personen skall vara ständigt anträffbar för att ta emot larm och larma vidare.

<sup>14</sup> TiB Instruktion, daterat 2020-01-10



### 3.2.6.1 Bedömning

#### **Ledningsplan**

För en sammanhållen krisberedskap inom kommunkoncernen är det av vikt att det finns koncernövergripande styrande dokument som utgör en gemensam grund för planering och inriktningen av krisberedskapsarbetet inom kommunkoncernen. Vi bedömer att ledningsplanen har som ansats att motsvara ett sådant dokument. Vi bedömer att ledningsplanen bör kompletteras med hur arbetet bedrivs med det geografiska områdesansvaret, risk- och sårbarhetsanalyserna samt planeringen för krisberedskapsarbetet under mandatperioden. Det bör även framgå för vem ledningsplanen gäller.

Om ett styrdokument ska gälla för ett kommunalt bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och därefter fastställas på bolagsstämma. Att så sker är av vikt vid ansvarsprövningen. Bolagsstyrelsen kan därefter anta styrdokumentet.

#### **Krisledningsplan**

Vi konstaterar att krisledningsplanen är detsamma som plan för extraordinära händelser, och ska därmed vara beslutad av kommunstyrelsen enligt kommunstyrelsens reglemente, se avsnitt 3.1.1.

För att säkerställa en rättssäker hantering av centrala styrande dokument såsom krisledningsplan ska det, enligt vår bedömning, framgå beslutsdatum, tidsperiod när planen gäller och för vem den gäller. Styrande dokument ska diarieföras för att säkerställa en god offentlig ordning. Löpande revideringar är inte lämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I krisledningsplanen återfinns ett nytt begrepp, samhällsstörning, som inte finns beskrivet i ledningsplanen. För att säkerställa robusthet i hela krisberedskapsarbetet är det av vikt att det finns en samstämmighet när det gäller definitioner inom krisberedskapsarbetet.

#### **Krisledningsorganisation**

Av den centrala krisledningsorganisationen framgår att nämnderna och bolagen lyder under kommundirektörens stab och krisledningsnämnden.

Vi bedömer att en översyn av den centrala krisledningsorganisationen bör ske för att säkerställa dess ändamålsenlighet då exempelvis kommunala bolags verksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden, se avsnitt 3.1.2.

Vi bedömer att det är positivt att kommunens centrala stabsorganisation utgår från NATO -modell med obligatoriska funktioner.

Vi bedömer att det är av vikt att det finns en följsamhet i utformningen av krisledningsorganisationen och krisledningsplanen i nämnderna och i bolagen som är



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

så likt som möjligt den centrala krisledningsorganisationen. Detta för att säkerställa robustheten för kommunkoncernens krisberedskapssystem över tid. Genom en enhetlig modell ökar möjligheten att olika personer kan fungera i olika lokala krisledningsstaber men i samma funktion inom kommunkoncernen.

2023-02-23

### ***Risk -och sårbarhetsanalyser och dess uppföljning***

Risk- och sårbarhetsanalysen är beslutad av kommundirektören. Enligt risk- och sårbarhetsanalysen ska den beslutas av kommunfullmäktige. Vi bedömer att det är av vikt att angivna beslutsnivåer följs.

Enligt vår bedömning har kommundirektören inte beslutsmandat för kommunala nämnder och kommunala bolag. Om ett styrdokument ska gälla för ett kommunalt bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och därefter fastställas på bolagsstämman. Att så sker är av vikt vid ansvarsprövningen. Bolagsstyrelsen kan därefter anta styrdokumentet.

Det framgår inte för vem risk- och sårbarhetsanalysen gäller. Enligt vår bedömning ska risk- och sårbarhetsanalysen omfatta hela kommunkoncernen då samhällsviktig verksamhet<sup>15</sup> bedrivs inom hela kommunkoncernen. Avbrott vid exempelvis Falu Energi och Vatten AB påverkar kommunen som organisation men även allmänheten.

Vi bedömer att det finns ett behov av att utveckla processen för kommunens centrala arbete med risk- och sårbarhetsanalyserna i nämnderna och bolagen. Det är enligt vår bedömning av vikt att resultatet av risk -och sårbarhetsanalysen utgör en del av det fortsatta arbetet med kontinuitetshandling och åtgärdsplaner för att säkerställa en sammanhållen krisberedskap inom kommunkoncernen.

Vi bedömer att uppföljningen av risk- och sårbarhetsanalysen ska informeras eller delges till kommunstyrelsen. Det är enligt vår bedömning en brist att så inte skett.

### ***Utbildning och övning och dess tillämpning***

Vi konstaterar att det saknats övnings- och utbildningsplan för hela mandatperioden, vilket vi bedömer är en brist. För att säkerställa kommunkoncernens framtida förmåga att hantera olika former av händelser är det av vikt att det sker en systematisering av övnings- och utbildningsverksamheten, exempelvis genom en övning- och utbildningsplan som avser hela kommunkoncernen.

Vi bedömer att det är av särskild vikt att den samhällsviktiga verksamheten övas, särskilt där det finns kritiska beroenden, för att säkerställa en höjd förmåga för att kunna hantera olika former av händelser.

### ***Beredskapsfunktioner***

Vi bedömer att det är positivt att kommunen och Kopparstaden AB har beredskapsfunktion i form av TiB.

---

<sup>15</sup> Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Vi bedömer att det bör ske en översyn av TiB-funktionerna för att säkerställa att kontaktorsaken till TiB och verksamhetskunskapen hos TiB är ändamålsenlig samt att en samordning sker mellan TiB i kommunen och TiB i Kopparstaden AB.

### 3.3 Nämndspecifika och bolagsspecifika styrdokument och arbetssätt

Enligt ledningsplanen ska ledningen på verksamhetsnivå följa samma organisationsmönster som den kommunövergripande ledningen. Det innebär att respektive chefsnivå är ansvarig för planering, utbildning/övning och utövande av ledning inom sitt område. Kommunala bolag och förvaltningar ska med utgångspunkt från identifierade risker och sårbarheter ta fram krishanteringsplaner för allvarliga händelser i enlighet med kommunens modell. Krishanteringsplanerna ska fastställs av respektive styrelse/nämnd samt redovisas till kommunstyrelsens ledningsutskott senast den 30 juni under det första året efter ett val.

#### 3.3.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har inte, såsom vi förstått det, någon lokal krisledningsplan eller lokal krisledningsorganisation.

I intervjuer beskrivs att kommunstyrelsen arbetar med de övergripande risk- och sårbarhetsanalyserna men arbetet gällande kommunstyrelsens egna verksamheter kan utvecklas.

Vid tidpunkten för granskningen tillhörde sektor service kommunstyrelsen. Från årsskiftet tillhör serviceförvaltningen servicenämnden. Det beskrivs av verksamhetsföreträdare från sektor stöd och service att de ansvarar för kostverksamheten och det är en samhällsviktig verksamhet. Det finns ett samarbete mellan dem och äldreomsorgen när det gäller krismenyer. Samverkan sker även när det gäller värme och kyla till fastigheter som de ansvarar för från andra aktörer inom kommunkoncernen.

#### 3.3.2 Socialnämnden

Nämndens ansvarsområden har från årsskiftet fördelats mellan arbetsliv- och socialnämnden, omvårdnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

Av beredskapsplanen är från 2016<sup>16</sup> framgår inte hur socialnämndens krisledningsorganisation är uppbyggd. Enligt intervju finns det inte någon utarbetad process för arbetet med kontinuitetshantering och åtgärdsplaner. Det har identifierats vilka verksamheter hos dem som är kritiskt för liv och hälsa och för ekonomi.

---

<sup>16</sup> Daterat 2016-05-13

### 3.3.3 Omvårdnadsnämnd

Krisberedskapsplanen är från 2015<sup>17</sup>.

I intervju beskrivs att alla chefer har en krispärm som innehåller instruktioner och kontinuitetsplaner som beskriver hur organisationen ska se ut vid kris. Det senaste året har de arbetat mycket med kontinuitetsplaner inom flera områden exempelvis vatten, personal, värme och el för att undvika personberoenden vid en händelse. I det arbetet har det inte lämnats några instruktioner från kommunen centralt. I intervju efterlyses en gemensam struktur i krisberedskapsarbetet då de är beroende av varandra vid en händelse.

### 3.3.4 Barn- och utbildningsnämnd

Det finns inte någon krisledningsplan för nämnden utan de stödjer sig på nationella dokument vid kris enligt intervju. I intervju beskrivs att av den centrala krisplanen inte framgår hur man kopplar upp sig från den lokala nivån till den centrala nivån i kommunen. Den centrala krisledningsplanen behöver enligt intervju kompletteras så att detta framgår.

I intervju beskrivs att det har påbörjats ett arbete med planeringen för samhällsviktiga funktioner vid kris men de jobbar inte specifikt i nämnden med risk- och sårbarhetsanalyser. De har inte nedtecknat vilka behov som finns för att kunna bedriva samhällsviktig verksamhet.

### 3.3.5 Falu stadshus AB

Enligt ägardirektivet<sup>18</sup> svarar bolaget för aktiv ägarstyrning och strategisk planering inom bolagskoncernen samt arbeta för ökad samverkan mellan bolagen och med kommunen. Det framgår inte några uppgifter gällande krisberedskap i ägardirektivet.

Falu Stadshus AB har, såsom vi förstått det, inte någon egen krisledningsplan eller någon övergripande krisledningsplan för bolagskoncernen. Något gemensamt arbete risk- och sårbarhetsanalys för bolagskoncernen finns det inte enligt uppgift. I intervjuer beskrivs ett arbetssätt där bolagen hanterar sina krisorganisationer och kommunen sin. Beredskapssamordnarna beskrivs som en brygga mellan kommunen och övriga delar av koncernen.

### 3.3.6 Kopparstaden AB

I ägardirektivet<sup>19</sup> framgår inte några uppgifter gällande krisberedskap.

I intervju framkommer att kommunkoncernsamordning för hantering av kriser och händelser är utvecklingsområde där bolaget ser både behov och möjligheter till att vara

---

<sup>17</sup> Beslutad av omvårdnadsnämnden 2015-08-26

<sup>18</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2021-03-11, § 38

<sup>19</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2022-04-07, § 68

en resurs. Inom sin egen verksamhet finns en beredskap för verksamhetsnära situationer, exempelvis bränder. Bolagets representant säger sig i nuläget lita på kommunens struktur för krisarbetet och att bolaget kopplas in när det behövs, men förmedlar att de centrala resurserna i kommunen har svårt att få tid till alla behov som finns.

Bolaget har en kris- och ledningsplan som VD är ansvarig för. I planen framgår att bolagets ledningsgrupp bildar en krisledningsgrupp som vid behov aktiverar övrig personal. Krisledningsgruppen ska organiseras med följande roller; ansvarig, kommunikatör och loggansvarig (händelse och beslutslogg).

### **3.3.7 Falu Energi och Vatten AB och Falu Elnät AB**

Falu Elnät är ett dotterbolag till Falu Energi och vatten AB. Bolagen är särskilda i sina organisationsnummer av juridiska skäl och arbetet med krisberedskap är i stort sett gemensam, varav vi presenterar dessa bolag tillsammans i denna rapport. I ägardirektivet<sup>20</sup> framgår det inte några uppgifter gällande krisberedskap för Falu Energi och Vatten AB.

Bolagets representant beskriver att bolaget har deltagit i krisgrupper som kommunen har kallat till, men de uppfattar det som otydligt ur ett ansvarsfördelningsperspektiv då de exempelvis inte ansvarar för allt som har med el att göra. De bedriver ett systematiskt arbete själva när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser och kritiska beroenden och har egna modeller för sitt krisberedskapsarbete. Det är för dem lika naturligt att arbeta med krisberedskap som att arbeta med arbetsmiljö. Bolagets representant beskriver att det finns planeringar för de samhällsviktiga funktionerna. I ägardialogen sker det inte några synkroniseringar av arbetet med krisberedskap.

#### **3.3.7.1 Bedömning**

##### ***Allmänt***

Av ledningsplanen framgår att respektive styrelse/nämnd ska fastställa krishanteringsplaner som ska redovisas till kommunstyrelsens ledningsutskott senast den 30 juni under det första året efter ett val. Varken bolagsstyrelserna eller nämnderna har utarbetat sådana planer i enlighet med vad som föreskrivits i ledningsplanen, vilket vi bedömer är en brist.

##### ***Nämnderna och styrelsen***

Vi bedömer att det föreligger ett behov av att utveckla kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt servicenämndens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering och åtgärdsplaner men även krisledningsplaner. Vi bedömer att omsorgsnämnden arbetar mer ändamålsenligt men även här behöver en ny krisledningsplan tas fram. Vi bedömer att processen mellan

---

<sup>20</sup> Beslutat av kommunfullmäktige 2022-03-10, § 29,



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

nämndernas krisberedskapsarbete i relation till kommunens centrala krisledning behöver utvecklas.

För att uppnå ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete i nämnderna bör det eftersträvas följsamhet till det centrala arbetet i kommunen när det gäller utformning av lokala krisledningsplaner och lokala krisledningsorganisationer.

***Kommunala bolag***

Vi bedömer att Kopparstaden AB samt Falu Energi och Vatten AB (inkl. Falu Elnät AB) egna arbeten med krisledning, beredskap och riskanalyser är ändamålsenliga utifrån bolagens verksamheter. Vi ser dock att bolagen förlitar sig på kommunens möjlighet att hantera större händelser som berör kommunen som organisation i stort eller händelser som kommunen enligt lag ska samordna utifrån det geografiska områdesansvaret.

Vi bedömer att det från bolagens sida till viss del är oklart vilken roll de spelar i kommunens övergripande krisledning, både gällande förväntningar och ansvar.

Falu Stadshus AB har en viktig roll att spela inom detta område att via ägardialoger eller dialoger med andra aktörer inom krisberedskapen efterfråga och klargöra förväntningar och ansvar kopplat till ledningsplanen och/eller andra styrande dokument och strukturer inom krisberedskapsområdet.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens och Falu Stadshus AB samordnade arbete inte är ändamålsenligt. Vi bedömer att Kopparstaden AB och Falu Energi och vatten AB och Falu Elnät AB utför sitt arbete gällande krisberedskap enligt det ansvar som åligger dem.

Vi ser allvarligt på de strukturella brister som finns gällande systematik och enhetlighet när det gäller såväl styrande dokument som arbetet med krisledningsplaner, krisledningsorganisation, risk – och sårbarhetsanalyser med efterföljande kontinuitetshantering och åtgärdsplaner.

Vi bedömer att en översyn av samtliga granskade reglementen är nödvändigt då det saknas viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv exempelvis nämndernas ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde. För krisledningsnämndens reglemente är det väsentligt att det revideras då det inte är möjligt för krisledningsnämnden att överta ett kommunalt bolags verksamhet.

Vi bedömer att det krävs ett omtag i arbetet med krisberedskap i kommunstyrelsen, i de kommunala nämnder och de kommunala bolagen för att uppnå en sammanhållen och därmed en robust krisberedskap.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen för
  - kommunstyrelsen,
  - krisledningsnämnden och
  - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att den nämnd som ansvarar för försörjningsstöd får motsvarande uppgifter vid extraordinära händelser.
- Tillse en översyn av ägardirektiv för de kommunala bolagen ur ett krisberedskapsperspektiv
- Säkerställ att det framgår av styrande dokument dess beslutsinstans, vem det gäller för och dess giltighetstid.
- Tillse en översyn av samtliga styrande dokument inom krisberedskapsområdet utifrån samstämmighet och användarvänlighet.
- Säkerställa att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag inte bara beslutas av kommunfullmäktige utan även fastställs via beslut på bolagstämma.
- Tillse en översyn av kommundirektörens instruktion ur ett krisberedskapsperspektiv.





**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

- Tillse en översyn av den centrala krisledningsorganisationen så att den är förenlig med ledning och styrning för ett kommunalt bolag.
- Tillse att samtliga kommunala nämnder/styrelsen och kommunala bolag har en ändamålsenlig lokal krisledningsplan och lokal krisledningsorganisation med följsamhet mot den centrala krisledningsplanen och den centrala krisledningsorganisationen (efter översyn).
- Tillse att samtliga kommunala nämnder och kommunala bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet arbetar systematiskt med risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- Tillse en översyn av tjänsteman i beredskapsfunktionerna för att säkerställa dess ändamålsenlighet.
- Tillse att utbildning och övningsverksamheten utvecklas inom samtliga kommunala nämnder/styrelsen och kommunala bolag.



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23



**Falu kommun och helägda kommunala bolag**  
Granskning av krisberedskap

2023-02-23

KPMG AB

Maria Wiksten

*Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen