

Kommunstyrelsen

Svar på kommunrevisionens granskning av kommunkoncernens krisberedskap

Förslag till beslut

Kommunledningskontorets förslag antas som kommunstyrelsens svar på kommunrevisionens granskning av kommunkoncernens krisberedskap.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har med stöd av KPMG genomfört en granskning av kommunkoncernens krisberedskap. Granskningen visar utvecklingsbehov avseende tydlighet och ansvar i styrande dokument såsom reglementen för nämnder och i samverkansfrågor tex med det lokala näringslivet. Kommunledningskontoret håller med i de flesta av revisionens punkter och arbete med att förbättra områdena har redan påbörjats i de flesta fallen. En åtgärdsplan med ansvar och resurser har tagits fram för att hantera de synpunkter som granskningen tar upp.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har med stöd av KPMG genomfört en granskning av kommunkoncernens krisberedskap. Kommunrevisionens övergripande bedömning utifrån genomförd granskning är att kommunen i flera delar har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Kommunrevisionen ser emellertid också att det finns utvecklingsbehov.

Det pågår flera aktiviteter för att ytterligare stärka och förbättra kommunens krisberedskap specifikt gällande krisledningsplaner, risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering, vilket granskningen lyfter fram som positivt. Granskningen visar samtidigt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver förstärkas så att arbetet med kontinuitetsplanering blir en naturlig del i krisberedskapsarbetet, särskilt gällande samhällsviktig verksamhet. Den visar även att tillämpligheten för bolagen särskilt bör utredas och fastställas då bolagens verksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden.

De rekommendationer som utifrån genomförd granskning lämnas är följande:

- Tillse en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och

- övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
- socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och för POSOM-verksamheten.
- Tillse att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunen och de kommunala bolagen.
- Säkerställ att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag, beslutas av kommunfullmäktige och förankras via beslut på bolagsstämma.
- Tillse att samtliga nämnder och bolag har en ändamålsenlig krisledningsplan beslutad på samma eller likartad nivå.
- Säkerställ att standardiserad stabsmodell används i respektive nämnd och bolags krisledningsplan.
- Tillse att samtliga nämnder och bolag som har samhällsviktig verksamhet arbetar med kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- Tillse att samverkan mellan kommunens olika beredskapsfunktioner och de kommunala bolagens driftsberedskap stärks.
- Tillse att kommunen inleder samverkan med näringslivet utifrån det geografiska områdesansvaret.

Yttrande över granskningen av kommunkoncernens krisberedskap ska vara kommunrevisionen tillhanda senast den 2 maj 2023.

Yttrande från kommunledningskontoret

Kommunledningskontoret delar i stort revisionens synpunkter och arbeten med att förbättra områdena har i de flesta fall redan påbörjats.

Kommunrevisionens bedömning är att krisledningsnämndens uppgifter inte ska ingå i kommunstyrelsens reglemente då det är en egen nämnd. Revisionen menar att krisledningsnämnden ska ha ett eget reglemente och hävdar också att val till krisledningsnämnden inte har skett.

Det är korrekt att det i alla kommuner ska finnas en krisledningsnämnd. Särskilda bestämmelser om krisledningsnämnden finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extra ordinära händelser i fredstid. Det finns däremot inget som hindrar att ledamöterna och ersättarna i till exempel kommunstyrelsen också väljs till att ingå i krisledningsnämnden. Kommunledningskontoret kommer att utreda eventuella brister vad gäller val till och reglemente för krisledningsnämnd och vid behov vidta förändringar. Kommunledningskontoret delar kommunrevisionens synpunkt om att ledningsansvaret eller det geografiska områdesansvaret som åligger nämnden enligt 3 kap LEH (2006:544) ska beskrivas i reglementet.

Vidare delar kommunledningskontoret revisorernas bedömning om att nämndernas reglementen behöver ses över och förtydligas ur ett krisberedskapsperspektiv, även om detta delvis behöver göras utifrån andra utgångspunkter än de som kommunrevisionen framför i sin granskningsrapport.

Under 2023 kommer en ny utbildnings- och övningsplan att tas fram för mandatperioden. Denna kommer att tas fram i samverkan med bolagen och utbildningar och övningar kommer att genomföras i samplanering med dessa.

För att styrande dokument ska få den legitimitet och förankring som krävs för en sammanhållen krisberedskap i kommunkoncernen kommer kommunledningskontoret att arbeta för att samtliga styrande dokument som gäller hela koncernen beslutas av kommunfullmäktige och förankras i bolagsstämmor och nämnder samt i verksamheten.

Arbete pågår med krisledningsplaner på samtliga nivåer. En mall för krisledningsplan har tagits fram och denna ska användas.

I och med att den nya mallen för krisledningsplan tas i bruk kommer samma stabsmodell att användas i samtliga förvaltningar och bolag. Detta arbete är redan påbörjat och en del förvaltningar och bolag har redan infört den.

En ny process för risk- och sårbarhetsanalys har tagits fram, där kontinuitetsplaner och åtgärdsplaner ingår som en del. Samtliga förvaltningar kommer att delta i arbetet.

Ett arbete pågår kring att stärka samverkan mellan beredskapsfunktioner på koncernövergripande nivå med de kommunala bolagen.

Under 2023 finns planer för att starta ett nätverk för samverkan med det lokala näringslivet. Planer för samverkan med ideella organisationer, statliga sektors- och beredskapsmyndigheter med kontor i Eskilstuna samt trossamfund finns också.

Hos kommunledningskontoret pågår arbete med att ta fram en åtgärdsplan med ansvar och resurser i syfte att tillgodose en stärkt krisberedskap i kommunkoncernen.

Finansiering

Ingen finansiering krävs för ovanstående punkter. Investeringar i form av exempelvis reservkraft kommer att krävas i nästa steg.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Kommunledningskontoret håller med revisionen om vikten att arbeta med kontinuitetsplanering. Genom att integrera det i verksamheternas egna årshjul kan detta ge en effektivare organisation gällande kommunkoncernens samlade beredskapsförmåga. Detta är ett arbete som påbörjats och det är särskilt viktigt då det finns flera kritiska beroenden både mellan nämnder och bolag samt till externa aktörer för att de samhällsviktiga verksamheterna ska kunna fortgå under påfrestande förhållanden.

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen

Till: Kommunstyrelsen, Arbetsmarknad- och vuxenutbildningsnämnden, Socialnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasienämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Miljö- och räddningstjänst-nämnden, Servicenämnden, Stadsbyggnadsnämnden och Vård och omsorgsnämnden Eskilstuna Kommunföretag AB, Eskilstuna Energi och miljö AB, Eskilstuna kommunfastigheter AB, Destination Eskilstuna AB, Eskilstuna logistik och etablering AB

För kännedom: Kommunfullmäktige,

Revisionens granskning av kommunkoncernens krisberedskap

Kommunrevisorerna och lekmannarevisorerna i kommunens aktiebolag har med stöd av KPMG genomfört en granskning av kommunens krisberedskap. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för år 2022.

Bakgrunden till granskningen är att kommunernas krisberedskapsförmåga under de senaste åren har prövats genom mindre och större händelser. Utöver det har det skett olika former av IT-incidenter och även lokala svåra händelser som visat hur viktigt det är att kommunernas 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 krisituationer. Pandemin, cyberattacker med mera har visat vikten av detta.

Vår övergripande bedömning utifrån vår genomförda granskning är att kommunen i flera delar har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen utifrån ett krisberedskapsperspektiv, men vi ser också att det finns utvecklingsbehov.

Vår granskning visar att det pågår flera aktiviteter för att ytterligare stärka och förbättra kommunens krisberedskap specifikt gällande krisledningsplaner, risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering, vilket vi ser positivt på. Vår granskning visar samtidigt att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver förstärkas så att arbetet med kontinuitetsplanering blir en naturlig del i krisberedskapsarbetet, särskilt gällande samhällsviktig verksamhet. Granskningen visar även att tillämpligheten för bolagen särskilt bör utredas och fastställas då bolagens verksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden.

Vår granskning visar även utvecklingsbehov avseende tydlighet och ansvar i styrande dokument såsom reglementen för nämnder och styrelser samt även i samverkansfrågor tex med det lokala näringslivet.

Bilagat finns vår revisionsrapport som redovisar bakgrunden till våra bedömningar och de rekommendationer vi lämnar nedan.

De rekommendationer som vi utifrån genomförd granskning lämnar är följande:

- Tillse en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och
 - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
 - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och för POSOM-verksamheten.
- Tillse att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunen och de kommunala bolagen.
- Säkerställ att styrande dokument som ska gälla för kommunala bolag, beslutas av kommunfullmäktige och förankras via beslut på bolagsstämma.
- Tillse att samtliga nämnder och bolag har en ändamålsenlig krisledningsplan beslutad på samma eller likartad nivå.
- Säkerställ att standardiserad stabsmodell används i respektive nämnd och bolags krisledningsplan.
- Tillse att samtliga nämnder och bolag som har samhällsviktig verksamhet arbetar med kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- Tillse att samverkan mellan kommunens olika beredskapsfunktioner och de kommunala bolagens driftsberedskap stärks.
- Tillse att kommunen inleder samverkan med näringslivet utifrån det geografiska områdesansvaret.

Vår gransknings totala resultat presenteras i bifogad rapport.

Mot bakgrund av vår granskning emotser vi kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens yttrande till den genomförda granskningen senast 2023-05-02.

Eskilstuna 2023-01-26

För kommunrevisorerna

Tommy Kvarsell
Ordförande

Lekmannarevisorer i Eskilstuna kommuns aktiebolag

Majvor Gyllhamn
v. ordförande/Lekmannarevisor

Margareta Svedbjörk

Per-Ola Andersson

Richard Karlsson



Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

Rapport

Eskilstuna kommun och helägda bolag

KPMG AB

2022-12-19

Antal sidor 33



Eskilstuna kommun och helägda bolag
Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Lagstiftning och nationella styrdokument	8
4	Resultat av granskningen	10
4.1	Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv	10
4.2	Kommunkoncernsövergripande styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	13
4.3	Nämndspecifika styrdokument och arbetssätt inom krisberedskap	25
4.4	Bolagsspecifika styrdokument och arbetssätt inom krisberedskap	28
4.5	Resurser och samverkan	30
5	Slutsats och rekommendationer	32

1 Sammanfattning

KPMG har av Eskilstuna 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 bolagen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och samverkan inom området.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen och de helägda bolagen i vissa delar har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen utifrån ett krisberedskapsperspektiv, men att det finns fortsatta utvecklingsbehov

Vi kan konstatera att krisberedskapen ingår i kommunkoncernens styrmodell och i den av fullmäktige beslutade årsplanen. Vi uppfattar att det under 2022 och inför 2023 finns ett antal åtaganden som syftar till att stärka krisberedskapen i kommunen. Genom detta bedömer vi att det finns förutsättningar till en sammanhållen styrning av krisberedskap inom kommunkoncernen.

I intervjuer framgår det att de vid tillfället för granskningen pågår ett stort arbete med kommunens krisberedskap specifikt gällande krisledningsplaner, risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering, vilket i grunden är positivt. Vår bedömning är dock att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver förstärkas så att arbetet med kontinuitetsplanering blir en naturlig del i krisberedskapsarbetet, särskilt gällande samhällsviktig verksamhet. I detta arbete anser vi även att tillämpligheten för bolagen särskilt ska utredas och fastställas då bolagens verksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden.

Vidare bedömer vi att en översyn av samtliga reglementen är nödvändigt. För att illustrera: En sammanblandning mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden råder vilket vi bedömer är en brist. Krisledningsnämnden ska ha ett eget reglemente och val av ledamöter till krisledningsnämnden ska förrättas av kommunfullmäktige. Det saknas också viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv i reglementen för övriga nämnder och styrelsen.

Vi kan konstatera att kommunen inte har en upprättad samverkan med näringslivet ur ett krisberedskapsperspektiv vilket vi ser som ett utvecklingsområde. Däremot finns det en struktur för samverkan med frivillig resursgrupp (FRG).

Slutligen är vår bedömning att de statliga bidragen för krisberedskap till viss del täcker kommunens behov. Det finns en komplexitet med att använda bidraget för de kommunala bolagen då de bedriver en verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.



Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder och bolag att:

- ❖ Tillse en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och
 - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
 - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och för POSOM-verksamheten.
- ❖ Tillse att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunen och de kommunala bolagen.
- ❖ Säkerställ att styrande dokument ska gälla för kommunala bolag, beslutas av kommunfullmäktige och förankras via beslut på bolagsstämma.
- ❖ Tillse att samtliga nämnder och bolag har en ändamålsenlig krisledningsplan beslutad på samma eller likartad nivå.
- ❖ Säkerställ att standardiserad stabsmodell används i respektive nämnd och bolags krisledningsplan.
- ❖ Tillse att samtliga nämnder och bolag som har samhällsviktig verksamhet arbetar med kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- ❖ Tillse att samverkan mellan kommunens olika beredskapsfunktioner (TiB, KiB, IT-iB) och de kommunala bolags driftsberedskaps stärks.
- ❖ Tillse att kommunen inleder samverkan med näringslivet utifrån det geografiska områdesansvaret.

2 Bakgrund

Vi har av Eskilstuna 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 bolagen har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och om samverkan inom kommunkoncernen är ändamålsenligt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Revisionsfrågor:

1. Har kommunen 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 sammanhållna inom kommunorganisationen och kommunkoncernen?
 - Finns det utarbetade beredskapsfunktioner i kommunen?
 - Finns en sammanställd risk- och sårbarhetsanalys som är ändamålsenlig och i enlighet med gällande regler? Har kommunstyrelsen tagit del av risk- och sårbarhetsanalysen?
 - Har kommunstyrelsen en regelbunden uppföljning av risk- och sårbarhetsanalysen med hjälp av indikatorer enligt bilaga till författningen

2022-12-19

”Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser” (MSBFS 2015:5)?

- Används resultatet från analysen i verksamheten och i samband med uppföljning, identifieras åtgärdsförslag och implementeras förbättringar?
- 2. Har kommunen och nämnderna en ändamålsenlig dokumenterad krisberedskapsplan?
- 3. Arbetar kommunen systematiskt med krisberedskap genom utbildning och övningsinsatser?
- 4. Finns det ägarstyrning avseende en sammanhållen krisberedskap inom hela kommunkoncernen dvs Eskilstuna kommunföretag AB med ingående bolag samt de kommunala nämnderna?
- 5. Finns det en ändamålsenlig krisberedskap inom de helägda kommunala bolagen med krisledningsplaner, risk – och sårbarhetsanalyser och beredskapsfunktioner?
- 6. Finns det ett samarbete mellan kommunen och de helägda bolagens beredskapsfunktioner?
- 7. Finns en ändamålsenlig samverkan med näringslivet och föreningslivet för en utvecklad krisberedskap?
- 8. Finns det ett utarbetat samarbete mellan kommunen och de helägda kommunala bolagen genom ex gemensamma övningar, beredskapsfunktioner etc.?
- 9. Finns tillräckliga resurser för att utveckla kommunkoncernens krisberedskap?
 - Täcker de statliga bidragen kommunens behov?

Granskningen har omfattat Eskilstuna kommunkoncerns övergripande krisledningsarbetet på central nivå. Vi har särskilt granskat kommunstyrelsen, servicenämnden utifrån ett måltidsperspektiv, socialnämnden samt vård- och omsorgsnämnden. Följande kommunala bolag har också ingått i granskningen: Eskilstuna Kommunföretag AB, Eskilstuna Energi och Miljö AB, Eskilstuna kommunfastigheter, Destination Eskilstuna och Eskilstuna Logistik och Etablering AB.

I denna granskning har vi tittat på vilket stöd och resurser som kommer nämnderna och de kommunala bolagen till godo för deras interna krisplanering och om det är ett sammanhållet arbete. Granskningen har inte inkluderat gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen ingår i. Granskningen har inte avsett säkerhetsskydd eller civilt försvar.

Då detta är en granskning som berör både sårbarheter och säkerhetsskyddat material, är rapportens detaljeringsgrad lägre än vad revisionen kan vara vana vid.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

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

— MSB FS 2015:5

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av:

- Reglementen av kommunstyrelsen, servicenämnden, vård-och omsorgsnämnden och socialnämnden samt de nämndspecifika generella styrande dokumenten inom krisberedskapsområdet.
- Kommunövergripande styrandedokument såsom årsplan, plan för krisberedskap 2020–2023, plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser, risk och sårbarhetsanalys, övnings- och utbildningsplan.
- Kommunala bolags ägarstyrningsdokument såsom bolagsordning och ägardirektiv samt i de bolagsspecifika generella styrande dokument inom krisberedskap.

Granskningen har genomförts med djupintervjuer av:

Kommunstyrelse/nämnderna:

Kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, central krisberedskapssamordnare, administrativ direktör, säkerhetschef.

Kvalitetschef på serviceförvaltningen, måltidschef, kostchef samt säkerhet och krisberedskapssamordnare för serviceförvaltningen.

Socialnämndens förvaltningsdirektör och HR-chef.

Vård-och omsorgsnämnden förvaltningsdirektör och avdelningschef.

Bolagen:

Kommundirektör tillika VD för Eskilstuna Kommunföretag AB.

VD för Eskilstuna Energi och Miljö AB tillsammans med bolagets utvecklingsledare.

VD för Eskilstuna kommunfastigheter tillsammans med bolagets HR och säkerhetschef.

VD Destination Eskilstuna och Eskilstuna logistik och etablering AB.

Rapporten är faktakontrollerad av kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör och VD för Eskilstuna kommunföretag, representant från måltidsverksamheten, förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen och socialförvaltningen, krisberedskapssamordnare, administrativedirektör, verksamhetschef hemtjänst, säkerhetschef, VD och utvecklingsledare för Eskilstuna energi och miljö AB, Eskilstuna logistik och etablering AB, Eskilstuna destination AB och Eskilstuna kommunföretag AB.

3 Lagstiftning och nationella styrdokument

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, reglerar kommunernas ansvar vid krissituationer i fredstid och höjd beredskap.

Det geografiska områdesansvaret är en lagreglerad kommunal uppgift enligt LEH och är centralt ur både krisberedskap -och höjdberedskaps perspektiv. Det geografiska områdesansvaret innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bland annat de som bedriver samhällsviktig verksamhet, inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför hantering av extraordinära händelser.¹

För att fullgöra åtaganden enligt LEH och annan lagstiftning som socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om skydd mot olyckor (2003:778), förutsätts att kommunen bedriver ett grundläggande arbete med krisberedskap.

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner ska med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Kommunen ska sammanställa och rapportera resultatet av sitt arbete till länsstyrelsen senast 31 oktober under första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige².

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:

- Ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som anger kommunens övergripande mål och inriktning med arbetet med krisberedskap under mandatperioden.
- En plan för hantering av extraordinära händelser
- En utbildnings – och övningsplan
- Reglemente för krisledningsnämnden
- En risk-och sårbarhetsanalys.

Styrdokumentet, planen för hanteringen av extraordinära händelser, utbildnings- och övningsplanen samt reglementet för krisledningsnämnden ska vara beslutade senast 31 december under ny mandatperiods första år.

¹ MSB, Samverkan och ledning, vägledning för lokal IS, s 4.

² MSB:s hemsida, om Risk- och sårbarhetsanalyser

Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner med beaktande av RSA, för varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. I *överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022* framgår att styrdokumentet ska beslutas av kommunfullmäktige och innehålla följande;

- 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

Till stöd för att bedöma vad som är samhällsviktig verksamhet har MSB utarbetat ett metodstöd:³

Dessa samhällsviktiga funktioner ingår i den kommunala kompetensen enligt förteckningen:

- *Barnomsorg och utbildning*: Omsorg om barn, utbildning för barn- och unga och övrig utbildning och forskning
- *Dricksvattenförsörjning*: Avlopp och avfall
- *Avfallshantering*: Avlopp och dricksvatten
- *Ekonomisk säkerhet*: Utbetalning av ersättning
- *Energiförsörjning*: El, energi gas, fjärrvärme och fjällkyla, flytande drivmedel och bränslen
- *Handel och industri*: Bygg och anläggning
- *Hälsa, vård och omsorg*: Hälsa – och sjukvård
- *Hälsa, vård och omsorg*: Omsorg och socialtjänst
- *Information och kommunikation*: Infrastruktur och tjänster för elektroniska kommunikationer, infrastruktur och tjänster för lagring och bearbetning av information.
- *Livsmedelsförsörjning*: Måltidsverksamhet
- *Offentlig förvaltning*: Allmänna val, krishantering, styrning, ledning och förvaltning
- *Ordning och säkerhet*: Skyddsverksamhet
- *Personalförsörjning*: Personalförsörja samhällsviktig verksamhet
- *Räddningstjänst och skydd för civilbefolkningen*: Räddningstjänst, varning och alarmering
- *Transport*: Kollektivtrafik

³ Nationell vägledning samhällsviktig verksamhet med en tillhörande förteckning för att identifiera samhällsviktiga funktioner

4 Resultat av granskningen

4.1 Reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

4.1.1 Kommunstyrelsen och krisledningsnämnden

I reglementet⁴ för kommunstyrelsen saknas uppgifter för exempelvis det övergripande arbetet med krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

För mandatperioden 2018–2022 skedde inte något val av ledamöter till krisledningsnämnden⁵. Val av ledamöter har skett till kommunstyrelsen (tillika krisledningsnämnd)⁶ för mandatperioden 2022–2026.

Under avsnittet krisledning och höjd beredskap i kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd och fullgör därmed kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

I egenskap av krisledningsnämnd har kommunstyrelsen rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som kommunstyrelsen finner nödvändig för den uppkomna krisen.

Vidare framgår att för krisledningsnämndens verksamhet finns särskilda bestämmelser i 2 kapitlet 3–6 §§ lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vidare framgår att ordförande för Eskilstuna Energi och Miljö AB har närvarorätt då kommunstyrelsen sammanträder i egenskap av krisledningsnämnd.

I *plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser*, se avsnitt 4.2.3 framgår under avsnittet krisledningsorganisation, politisk krisledning, att i Eskilstuna kommun är kommunstyrelsen krisledningsnämnd. I avsnittet beskrivs uppgifterna för krisledningsnämnden mer utförligt än i kommunstyrelsens reglemente.

⁴ Beslutad av KF 2021-05-20, § 86

⁵ KSKF/2018:366

⁶ Kommunfullmäktiges protokoll 2022-11-10, § 240

4.1.2 Övriga granskade nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv

*Socialnämnden*⁷

Socialnämnden fullgör uppgifter inom socialtjänst och det som i lag eller annan författning sägs om socialnämnd.

*Vård- och omsorgsnämnden*⁸

Vård- och omsorgsnämnden fullgör socialnämnds uppgifter avseende omsorgen om äldre människor (över 65 år) och människor med funktionshinder enligt 5 kapitlet 4–8 a §§ socialtjänstlagen.

*Servicenämnden*⁹

Servicenämnden är en utförar- och produktionsnämnd. I detta ligger att servicenämnden ansvarar för att tillhandahålla och utföra tjänster åt andra nämnder i enlighet med vad som anges i detta reglemente, i övriga beslut av kommunfullmäktige samt enligt överenskommelser med beställande nämnder

Av reglementena framgår inte nämnderna har ett ansvar för krisberedskapsarbete och risk- och sårbarhetsanalyser inom sina verksamhetsområden.

4.1.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens reglemente inte är ändamålsenligt ur ett krisberedskapsperspektiv då det saknas uppgifter för krisberedskap i reglementet. Vi bedömer att det av reglementet bör framgå att kommunstyrelsen har ett övergripande och samordnande ansvar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyserna i kommunen.

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

Vi noterar att det vid hänvisning till LEH anges landsting och inte regioner som är den korrekta bedömningen sedan 2019.

En av de obligatoriska nämnderna i en kommun enligt LEH är krisledningsnämnden. Krisledningsnämndens uppgifter ska enligt vår bedömning inte ingå i kommunstyrelsens reglemente då det är en egen nämnd. Krisledningsnämnden ska ha ett eget beslutat reglemente av kommunfullmäktige likt andra nämnder i kommunen, vilket även framgår

⁷Beslutat av kommunfullmäktige 2019-06-13, § 142

⁸ Beslutat av kommunfullmäktige 2020-06-17, § 90

⁹ Beslut av kommunfullmäktige 2021-04-15, § 51

2022-12-19

av SKR; "Nämndens uppgifter framgår av det reglemente som fullmäktige antagit för nämnden."¹⁰ Vi bedömer att det inte fattats beslut i behörig ordning avseende krisledningsnämndens uppgifter då något reglemente inte antagits av kommunfullmäktige för nämnden enligt 6 kap. 44 § KL.

Av SKR framgår att "En krisledningsnämnd måste alltid utses genom ett särskilt nämndval på samma sätt som gäller för andra nämnder"¹¹. För mandatperioden 2018–2022 har inte något val skett av ledamöter vilket vi bedömer var allvarligt. Vi kan konstatera att för mandatperioden 2022–2026 har val skett av ledamöter till kommunstyrelsen (tillika krisledningsnämnden) enligt beslutet. Av skrivningen i beslutet bedömer vi att det inte framgår att val av ledamöter till krisledningsnämnden har skett vilket är en brist.

Vi kan konstatera att avsnittet som behandlar krisledningsnämnden i kommunstyrelsen reglementet framgår även uppgifter vid höjd beredskap. Krisledningsnämnden har inte några uppgifter vid höjd beredskap enligt LEH. Däremot har kommunstyrelsen enligt lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. en särskild beslutsbefogenhet vid höjd beredskap. Vi bedömer att även kommunstyrelsen uppgifter vid höjd beredskap bör förtydligas i reglementet.

Vi bedömer att det i socialnämndens reglemente bör framgå att nämnden har befogenhet att besluta om bistånd vid en extraordinär händelse till enskild enligt LEH. Vi bedömer att det därtill bör framgå av socialnämndens reglemente att nämnden är ansvarig för POSOM-verksamheten i kommunen.

Vi kan konstatera att det varken i socialnämnden, servicenämnden eller servicenämndens reglementen finns uppgifter gällande krisberedskapen och risk- och sårbarhetsanalyser för sina respektive verksamhetsområden. Vi bedömer att det bör framgå av reglementena att nämnderna har ett ansvar för krisberedskap och risk-och sårbarhetsanalyser inom sina verksamhetsområden.

¹⁰ [Krisledningsnämnden | SKR](#)

¹¹ [Krisledningsnämnden | SKR](#): "Eftersom kommunen eller regionen alltid ska ha en krisledningsnämnd och mandattiderna inte är bestämda för nämnden är det viktigt att fullmäktige säkerställer att nämnden vid varje tid är besatt. Ofta utses de förtroendevalda i styrelsens arbetsutskott till att vara krisledningsnämnd. Det är dock inte tillräckligt att fullmäktige beslutar att arbetsutskottet ska vara krisledningsnämnd. En krisledningsnämnd måste alltid utses genom ett särskilt nämndval på samma sätt som gäller för andra nämnder. Det innebär att fullmäktige väljer ledamöter och ersättare, ordförande, vice ordförande och, i förekommande fall andre vice ordförande, 6 kap. 16–22 § kommunallagen, KL. Proportionellt val är också möjligt enligt reglerna i 5 kap 58 § KL."

4.2 Kommunkoncernsövergripande styrdokument inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning

Granskningen avser krisberedskap därför redogör vi inte för de delar i styrdokument som behandlar civilt försvar, höjd beredskap och säkerhetsfrågor

4.2.1 Plan för krisberedskap 2020–2023

Plan för krisberedskap 2020–2023¹², nedan styrdokument, är utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, se avsnitt 3.1.

Planen för krisberedskap 2020–2023 är beslutad i kommunfullmäktige och gäller för samtliga nämnder och bolag.

I planen återfinns mål och inriktning för krisberedskapsarbetet. Kommunen ska ha följande mål och inriktning vad gäller arbetet med krisberedskap.

- kommunen ska ha en god kunskap om de risker och sårbarheter som kan påverka den egna verksamheten.
- kommunen ska ha en god förmåga att bedriva sin verksamhet vid en extraordinär händelse.
- kommunen ska ha god förmåga att vid en extraordinär händelse kunna samverka med andra aktörer, vad gäller resurser och information, för att uppnå bästa möjliga resultat.

Kommunen har ett verksamhetsansvar som innebär att den ansvarar för att den samhällsviktiga verksamhet som kommunen bedriver även ska fungera vid samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap.

Styrsystemet ska säkerställa att kommunkoncernens löpande verksamhet genomförs och utvecklas på avsett sätt. Med kommunkoncern avses samtliga nämnder, kommunalförbund och bolag. Styrsystemet ska utgöra ett stöd för planering, genomförande, uppföljning och analys enligt följande:

- från en vision; till 4-åriga strategiska mål och 4-åriga processmål - som visar vad som ska uppnås under mandatperioden.
- till nämndernas och bolagsstyrelsernas årliga åtaganden - som tillsammans med enheternas lokala åtaganden och aktiviteter - visar vad som ska uppnås under året.
- till medarbetaröverenskommelser - som tydliggör medarbetarens bidrag till enhetens resultat.

Som en del av kommunens vision 2030 ska kommunen stå för en trygg och hållbar framtid. Detta innebär bland annat att kommunen ska ha en sådan planläggning och ha vidtagit sådana förberedande åtgärder att invånarnas behov av samhällsviktig

¹² KFKS/2019:193

2022-12-19

verksamhet, såsom värme, vatten, el, vård och omsorg, skola, barnomsorg, räddningstjänst och information kan tillgodoses vid en extraordinär händelse eller vid en större påfrestning på samhället.

I årsplanen finns kommunövergripande åtaganden som är viktiga. Dessa åtaganden är ofta ettåriga. Med fullmäktiges årsplan och ägardirektiv som grund fastställer nämnder och bolagsstyrelser sina verksamhetsplaner och budgetar. Prioriteringar gällande krisberedskap och civilt försvar ska redovisas i årsplanen, och följa styrsystem.

Av styrdokumentet framgår att krisberedskapsarbetet leds och samordnas av kommunens ledningskontor.

4.2.1.1 Bedömning

Styrdokumentet gäller för alla nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund. Om styrande dokument ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

Vi bedömer att krisberedskap ingår i kommunkoncernens styrmodell. Genom detta finns förutsättningar till en sammanhållen ägarstyrning av krisberedskapen inom kommunkoncernen. Vi ser det som positivt att krisberedskapen därmed blir en integrerad del i den ordinarie styrningen för de olika verksamhetsområdena i kommunkoncernen.

Vi bedömer det som även positivt att det är uttalat att krisberedskapsarbetet leds och samordnas av kommunens ledningskontor.

4.2.2 Årsplan 2022

Årsplanen är en vägledning som beskriver den politiska majoritetens vilja under mandatperioden¹³. Årsplanen är beslutad i kommunfullmäktige och gäller alla nämnder och bolag.

För varje område finns ett antal åtaganden som fördelas till en eller flera nämnder. Utifrån ett krisberedskapsperspektiv kan vi se att det i årsplanen under avsnittet *Bedriva samhällsskydd och beredskap framgår*:

”Eskilstunas krisberedskapsförmåga har satts på prov under pandemin. Våra lärdomar ska tas tillvara och vår krisorganisation behöver övas och leda till förbättrad samordning. Arbetet med civilt försvar stärks genom kunskapshöjande insatser. Kritiska försörjningsaspekter ska identifieras och samordnade lösningar förväntas komma på plats.”

Vidare pekas ett antal prioriterade områden ut:

¹³ KSKF/2021:180 KF 2021-11-24

1. Risk- och sårbarhetsanalysen, kontinuitetsplaneringarna och planen för allvarliga och extraordinära utgör grunden för kommunens krisberedskapsarbete. Under 2022 ska samtliga delar i kommunkoncernens krisorganisation planera och öva enligt de gemensammametoder som tagits fram. Kritiska försörjningsaspekter, till exempel avseende livsmedel och reservkraft, ska identifieras och samordnade lösningar komma på plats.
2. Även den löpande incidentberedskapen stärks och ges nya verktyg i form av ett gemensamt krisledningssystem.
3. Kriskommunikationen utvecklas genom en ny kriskommunikationsplan.
4. Centralt för året är att de nya strukturerna övas, såväl lokalt som gemensamt, för att åstadkomma ett lärande och skapa förmåga.
5. En fördjupad utvärdering av pandemin år 2021 skapar ytterligare kunskap som möjliggör vidareutveckling.
6. Under året ska också det utåtriktade krisberedskapsarbetet stärkas. Det sker dels genom kommunikativa insatser för att öka den enskilde medborgarens förmåga att hantera en kris, dels genom en utvecklad samverkan med civilsamhälle och andra organisationer.

Följande åtaganden är tilldelade kommunstyrelsen, alla nämnder och alla bolag:

- Lokal och central krisberedskapsförmåga stärks genom att samtliga verksamheter omsätter kontinuitetsplaner, planen för allvarliga och extraordinära händelser samt kriskommunikationsplanen i planering och övning. Arbetet med försörjning och totalförsvar ska särskilt uppmärksammas.

4.2.2.1 Bedömning

Årsplanen gäller för alla nämnder och kommunala bolag. Om styrande dokument ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

Vi ser mycket positivt att ett antal prioriterade områden och åtgärder gällande krisberedskapen finns för samtliga nämnder och bolag. Det säkerställer enligt vår bedömning en struktur för en sammanhållen styrning av krisberedskap inom kommunkoncernen.

4.2.3 Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser

Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser¹⁴, nedan planen, är utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap

¹⁴ KSKF/ 2021:8 KF 2021-11-09

Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

2019–2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, se avsnitt 3.1. Planen är beslutad i kommunfullmäktige och gäller för samtliga nämnder och bolag.

Av planen framgår samhällets skyddsvärden som arbetet med samhällsskydd och beredskap yttersta ska värna om:

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

Krisåtgärderna prioriteras utifrån följande kategorier nödvändigt (1), angeläget (2) och önskvärt (3). Övergripande riktmärken inför bedömning är att en åtgärd är nödvändig om den direkt eller indirekt har betydelse för att värna något av samhällets skyddsvärden. Den är angelägen om den direkt svarar mot upprätthållande av lagkrav eller annan rättslig reglering samt önskvärd om den på annat sätt svarar mot att hantera effekterna av en samhällsstörning.

Vidare beskrivs i planen principerna för krisberedskap:

- **Ansvarsprincipen:** Den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- **Närhetsprincipen:** Samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen:** Aktörer ska inte göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Av planen framgår att kommunen har ett geografiskt områdesansvar som innebär att den ska verka för att samverkan ska ske med externa aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunen samt samordning av information ska ske vid samhällsstörningar, extraordinära händelser och vid höjd beredskap.

Inriktning och samordningskontakt (ISK)

Inriktnings- och samordningskontakt är varje aktörs kontaktpunkt som syftar till öka tillgängligheten och underlätta samverkan. I Eskilstuna kommun är detta tjänsteperson i beredskap (TiB) och i de fall krisledningsorganisationen är aktiverad är det en funktion i den centrala krisledningsstaben.

Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)

Inriktnings- och samordningsfunktionen en grupp representanter för flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av

2022-12-19

åtgärder. Vid intervju beskrivs att det finns ett behov av att utveckla ISF med de kommunala bolagen.

Krisledningsorganisation

Nivåerna i krisledningsorganisationen är; politisk ledning, central krisledning, lokal krisledning. Krisledningsorganisationen beskrivs i avsnitt 4.2.4.

POSOM

Kommunen har krisstödsfunktionen, POSOM Psykologiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor, kriser och katastrofer (POSOM) har till uppgift att psykologisk och socialt bistå kommunens invånare och de som vistas i kommunen vid extraordinär händelse, kris, större olycka eller annan allvarlig händelse. Den styrs genom fullmäktige beslutad riktlinje¹⁵. Vidare ska samverkan ske med civilsamhället beroende på händelsens art.

I planen finns även skrivelser gällande arbetsgivaransvar, kommunikation, utbildning-och övning, dokumentation och utvärdering, stabsorganisering och stabsmetodik samt ledningsplatser.

Till detta finns guider till hantering och beslut utifrån typ av samhällsstörning. Nedan presenteras respektive steg i korthet gällande definitioner av nivåer av en samhällsstörning:

Händelse

En händelse definieras som en samhällsstörning som avviker från det normala och som endast berör en förvaltning/ett bolag. Huvudansvarig för händelsen är berörd förvaltningschef eller bolagsdirektör.

Allvarlig händelse

En allvarlig händelse definieras här som en samhällsstörning som avviker från det normala och som berör fler än en förvaltning eller ett bolag och/eller kräver en större, samlad och samordnad kommunikationsinsats. Huvudansvarig är kommundirektören.

Extraordinär händelse

I varje kommun ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid, en krisledningsnämnd. Huvudansvaret för en extraordinär händelse är således krisledningsnämnden.

¹⁵ KSKF Dnr 2019:0305

Vid krig eller fara för krig

Vid krig eller fara för krig kan regeringen besluta om höjd beredskap i hela eller delar av Sverige. Höjd beredskap kan vara antingen skärpt eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder automatiskt högsta beredskap.

4.2.3.1 Bedömning

Planen gäller för alla nämnder för och kommunala bolag. Om styrande dokument ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

Vi ser det som positivt att det finns beskrivet olika nivåer i en händelse och vad de nivåerna innebär ur ett krisperspektiv.

Vi bedömer att det föreligger en brist att det inte framgår i planen att socialnämnden är ansvarig för kommunens POSOM – verksamhet. Denna information återfinns i en särskild beslutad riktlinje av kommunfullmäktige, inte av socialnämndens reglemente.

4.2.4 Krisledningsorganisation

Enligt *Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser* är kommunkoncernens krisledningsorganisation utformad enligt följande:

Politisk krisledning

I planen framgår det att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd och utgör den politiska ledningen. Kommunstyrelsens roll och funktion finns inte beskriven.

Centrala krisledningen

Vid extraordinära händelser utgörs av kommunens krisledningsorganisation. Enligt kommundirektörens instruktion så har denne ansvar för ledning och samordning i händelse av kris. Instruktionen är beslutad av kommunstyrelsen¹⁶.

Kommundirektörens uppgift är att ange mål och mandat för krishanteringsinsatsen. Målet ska formuleras tydligt och mandatet ska tydligt ange den centrala krisledningsstabens besluts- och resursmässiga ramar för att uppnå utpekade mål. Kommundirektören fattar beslut om att inrätta en styrgrupp som stöd i det egna beslutsfattandet. Styrgruppen kan bestå av direktörer, förvaltningschefer eller andra beslutsfattare utifrån samhällsstörningens art. Även aktörer utanför organisationen kan ingå i styrgruppen. Staben ska bestå av de funktioner som anses behövas utifrån samhällsstörningens art.

¹⁶ KS 2019-03-05 § 37

Lokal krisledning

Varje förvaltning och bolags ska kunna aktivera en lokal krisledning enligt samma struktur som den centrala krisledningen. Förvaltnings- och bolagschefer har då huvudansvaret och kan tillsätta en lokal styrgrupp och en stab, under ledning av en stabschef. Vid beslut om lokal inriktning för krisledningen ska hänsyn tas till det övergripande mål som satts upp centralt om central krisledning är aktiverad. Om central krisledning är aktiverad ska lokala krisledningar aktiveras i berörda förvaltningar och bolag.

I intervjuer beskrivs att kommunen är inne i ett förändringsarbete för att öka krisberedskapsförmågan ur ett koncernperspektiv och kommunövergripande perspektiv.

Av intervjuer vid granskningstillfället framkommer att en anvisning är under framtagande som ska beslutas av kommundirektören för nämnderna. Avsikten är att anvisningen ska innehålla en styrning hur krisledningsplaner ska utformas och att den lokala krisledningen ska vara utformad enligt NATO-standard och beslutas av nämnden.

I intervjuer framgår det att kommunkoncernen arbetar med att implementera stabsmodell enligt NATO-standard i hela kommunkoncernen, det vill säga från centrala krisledningen till lokal krisledning (nämnder och bolag). Det finns dock vissa svårigheter enligt intervjuade att införa denna modell då alla inte har tillräcklig personal för att bemanna hela staben. För exempelvis Eskilstuna kommunfastigheter (KFAST) innebär det att mer personal krävs.

4.2.4.1 Bedömning

I krisledningsorganisationen beskrivs att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd. Både krisledningsnämnden och kommunstyrelsens har olika funktioner och roller i en krisledningsorganisation och ska var och en anges utifrån deras olika funktion och roll. Vi bedömer att sammanblandningen med krisledningsnämnden och kommunstyrelsens roller och funktioner är en brist.

Krisledningsorganisationen är tänkt att gälla för de kommunala bolagen. Vi bedömer för att krisledningsorganisationen även ska omfatta de kommunala bolagen bör den anpassas för att vara mer ändamålsenlig för ett kommunalt bolag. Exempelvis kan inte krisledningsnämnden överta verksamheten för ett kommunalt bolag.

Vi bedömer att de är en brist att det saknas en organisationsskiss med en beskrivning av hur de olika delarna i krisledningsorganisationen förhåller sig till varandra.

Vi kan konstatera att det sker ett arbete för att åstadkomma en mer robust krisledningsorganisation inom kommunkoncernen exempelvis genom att de olika krisledningarna i kommunkoncernen ska arbeta enligt samma stabs-modell vilket vi

bedömer är positivt. Vi bedömer att det kan även behövas göras anpassningar för att fungera för alla lokala krisledningarna i nämnder och bolag.

4.2.5 Risk och sårbarhetsanalys

Vi har tagit del av den öppna delen för risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) i denna granskning¹⁷. RSA har i sin helhet lämnats till länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för kommunernas arbete med RSA. RSA är beslutad av kommunfullmäktige och gäller för samtliga nämnder och bolag.

Länsstyrelsen gör årligen en uppföljning av kommunernas arbete med RSA. Information eller delgivning av uppföljningen till länsstyrelsen sker inte till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som är beslutsinstans av RSA. Utan tjänstepersoner har enligt interjuver en lista från uppföljning till Länsstyrelsen som de arbetar med.

Länsstyrelsen redovisar sedan vartannat år en regional RSA till Regeringskansliet och MSB. Analysen ska bland annat uppmärksamma risker och sårbarheter inom det geografiska områdesansvaret det vill säga länet.

Syftet med RSA är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen krisplanering. Kommunstyrelsens ordförande beskriver att kommunstyrelsen får ta del av hela RSA eftersom de är ytterst ansvariga och RSA kan vara budgetpåverkande. Av faktakontrollen framgår att uppföljningen av RSA sker även till kommunfullmäktige.

Resultatet av analyserna i RSA ger ett underlag för inriktningen av arbetet inom krisberedskapsområdet och bidrar genom detta till att minska samhällets sårbarhet och ökar förmågan att hantera olika typer av samhällsstörningar.

RSA arbetet beskrivs som en fortlöpande process med krisberedskap inom respektive verksamhet för att skapa ett organisatoriskt minne och gör att arbetet förvaltas och utvecklas inom respektive nämnd/förvaltning och bolag.

Målet med risk- och sårbarhetsanalysen är att få en samlad bild av de risker gällande extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur detta påverkar verksamheten. Kommunen ska identifiera och värdera risker, sårbarheter och kritiska beroenden inom sitt geografiska område.

Arbetet med RSA har genomförts enligt given modell, FORSA¹⁸.

¹⁷ KSKF Dnr 2019:209, beslutat av kommunfullmäktige 2019-10-08

¹⁸ FORSA står för Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI:s) riks och sårbarhetsmodell. Länsstyrelsen i Sörmlands län har tagit fram stöd till kommunerna i RSA-arbetet och rekommenderar kommunerna att använda modellen.

2022-12-19

För att vara en samhällsviktig verksamhet ska minst ett av följande villkor vara uppfyllda:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

I RSA har följande samhällsviktig verksamhet identifierats ur ett kommunkoncerns perspektiv; produktion och distribution av el, fjärrvärme och biogas, kontroll av livsmedel, omsorg om barn, omsorg om funktionshindrade, omsorg om äldre, utbetalning av lön och försörjningsstöd, räddningstjänst, dricksvattenförsörjning, avloppshantering, telefoni (växel och telefoni), renhållning och lokal ledning över kommunen.

Av intervjuerna framgår att förvaltningarna har identifierat vad som är samhällsviktig verksamhet hos dem. För planeringen av den samhällsviktiga verksamheten ska utvärderingar av pandemihanteringen användas. Utvärderingarna är inte klara då det varit svårt att få svar från berörda. Det beskrivs att under mandatperioden har det skett flera större händelser i kommunen som inneburit att fokus i arbetet istället har varit att omhänderta dessa.

Enligt intervjuer arbetar förvaltningarna och bolagen i olika utsträckning med risk-och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplaner¹⁹. Barn- och utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsnämnden uppges vara klara med kontinuitetsplanerna vid årsskiftet 2022/2023. Från och med första oktober 2022 finns en till resurs på kommunen som kommer arbeta specifikt med förvaltningarna i dessa frågor. I och med den resursen förväntas stödet till förvaltningarna öka och bli mer operativt än tidigare.

RSA processen i kommunkoncernen kommer enligt intervju vara tydligare för mandatperioden 2022–2026.

Av RSA framgår att riskerna har kategoriserats utifrån olika teman i form av: naturolyckor, olyckor, smitta, teknisk infrastruktur och försörjningssystem samt antagonistiska hot och social oro. Varje risk har numrerats, bedömts utifrån sannolikhet och konsekvens, och finns beskrivet i en riskmateris.

RSA ska sedan ligga till grund för kommunens olika verksamheter arbete med kontinuitetsplaner för mandatperioden.

4.2.5.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det finns en sammanställd RSA för kommunkoncernen enligt en bestämd modell vilket är positivt. RSA är beslutad av kommunfullmäktige. Om RSA ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

¹⁹ Kontinuitetsplaner: handlings- och åtgärdsplaner

2022-12-19

Enligt vår bedömning bör också uppföljningen av RSA informeras/delges till den beslutsinstans som har beslutat om RSA:n det vill säga kommunfullmäktige, om inte annat har angetts i kommunfullmäktiges beslut. Av faktakontrollen framkommer att uppföljningen även sker till kommunfullmäktige vilket är positivt.

Vi kan konstatera att det finns ett pågående arbete för kontinuitetsplanering för samhällsviktig verksamhet vilket vi bedömer är positivt. Vi noterar att en resursförstärkning har tillförts under hösten för detta arbete.

Vi bedömer att det är väsentligt att de olika samhällsviktiga verksamheter arbetar systematiskt med kontinuitetsplaner för att omhänderta det som framkommit i arbetet RSA. Vi har förståelse för att hantera faktiska händelser är prioriterat jämfört med att arbeta med kontinuitetsplanering. Vi bedömer framgent att arbetet med kontinuitetsplanering behöver utvecklas för att stärka planeringen för samhällsviktig verksamhet.

4.2.6 Utbildning- och övning och dess plan

Utbildnings- och övningsplan år 2020–2023²⁰ är utformat enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019–2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, se avsnitt 3.1. Utbildning- och övningsplanen är beslutad av kommundirektör och gäller för alla nämnder, förvaltningar och bolag.

Det övergripande målet med utbildning- och övningsplanen år 2020–2023 är att stärka verksamhetens, kommunens och individens förmåga att hantera en samhällsstörning. Målet är också att bygga upp en robust och stabil organisation med uthållighet som kan samverka både internt och med externa aktörer.

Målgrupper för utbildning och övning är krisledningsnämnden, kommunchef/beslutsfattare, TIB, KIB, ITIB, förvaltningsledningar, bolagsledningar, krisledningsstaber på olika nivåer, kommunikatörer, POSOM (psykiskt och socialt omhändertagande vid större olyckor, allvarliga- och extraordinära händelser), ansvariga nämnder och förvaltningar med samhällsviktig verksamhet med fler.

Utbildning ska ske i stabsmetodik för krisledningar på olika nivåer. Utbildningen samordnas genom kommunledningskontoret, krisberedskapssamordnaren. I planen framgår det till exempel att ledningsgrupper på förvaltningar och bolag ska utbildas i stabsmetodik.

Kommunstyrelsen ansvarar för att kommunens krisledningsorganisation är utbildad och övad för att kunna hantera störningar och extraordinära händelser. Nämnderna ansvarar för att respektive verksamhet är utbildad och övad för att kunna hantera störningar och extraordinära händelser.

²⁰ KSKF 2019/195 Kommundirektör 2020-03-26

Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

Förvaltningarna ansvarar för planering och genomförande av övningar med sina respektive förvaltningar. Kommunledningskontorets krisberedskapssamordnare ansvarar för planering och genomförande av utbildning i krishanteringssystemet och kommunens krisorganisation på ledningsnivå samt för stödet till förvaltningarna.

Av övnings – och utbildningsplanen framgår att enligt ansvarsprincipen bekostas utbildning och övning i förvaltningar och bolag i huvudsak av dem själva. Möjlighet till ekonomiskt stöd finns att få genom kommunledningsförvaltningen, statsbidrag för krisberedskap. Utbildning och övning för den kommunövergripande krisledningen samt utbildning i stabsmetodik och stabschefsutbildning samt utbildning av POSOM bekostas av statsbidrag för krisberedskap. Kostnaden för arbetstid belastar förvaltningarna och bolag.

Enligt intervjuade har utbildning och övning inte skett enligt planen på grund av Covid-19 pandemin, Ukraina kriget och oroligheter rörande skjutningar i kommunen. Det senare har dock lett till att kommunen övat i skarpa lägen. Vidare framgår i intervjuer att något bolag har egna övningar utanför utbildningsplanen.

Av de granskande nämnderna är det enbart vård- och omsorgsnämnden som under året har haft övningar som en del av en säkerhetsutbildning för personalen. Till exempel har hemtjänstpersonalen utbildats specifikt i hur de ska arbeta när polisen spärrat av ett område och det finns brukare bakom avspärningarna.

4.2.6.1 Bedömning

Utbildning- och övningsplan gäller för alla nämnder, förvaltningar och kommunala bolag. Om styrande dokument ska gälla för kommunala bolag ska det enligt vår bedömning beslutas av kommunfullmäktige och sedan förankras via beslut på bolagsstämma.

Vi bedömer att det är en brist att utbildning- och övningsplanen inte följs men vi har förståelse för omständigheterna som gjort att planen inte följts och som innebär att verksamheterna "övat" i skarpa lägen.

Enligt vår bedömning är det väsentligt att det finns systematiserat utbildning- och övning i kommunkoncernens krisberedskapsarbete. Både ur ett övergripande och nämnds- och bolagsspecifikt perspektiv.

Vi ser det som positivt att det finns samplanering av vissa övningar inom kommunkoncernen.

4.2.7 Beredskapsfunktioner

I kommunen finns tre olika former av beredskapsfunktioner inom krisberedskapen i kommunen; tjänsteperson i beredskap (TiB), kommunikatör i beredskap (KiB) samt IT-beredskap (ITiB). Dessa finns beskrivna i *plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser*, se avsnitt 4.2.3

2022-12-19

TiB är linjeorganisationens aktiva incidentberedskap. TiB-funktionens uppgift är att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. För att möjliggöra uppdraget krävs löpande samverkan med externa aktörer. Ansvarsfördelning och arbetsuppgifter för funktionerna TiB, KiB och ITiB framgår i särskild anvisning, vilket vi efterfrågat inom ramen för granskningen men ej erhållit. Dessa funktioner har beredskap all tid på dygnet.

I samband med oroligheterna i kommunen har det enligt intervjuerna även inrättats chef i beredskap (CiB) i kommunens förvaltningar. Vård- och omsorgsförvaltningen har enligt intervju arbetat med CiB under en längre tidsperiod medan det för resterande förvaltningar är ett nytt koncept. Enligt intervjuade från vård- och omsorgsförvaltningen är CiB ett uppskattat arbetssätt som anses fungera väl.

Vid intervjuer beskrivs att det är ett samarbete mellan kommunens olika beredskapsfunktioner och bolagens mer verksamhetsspecifika beredskapsfunktioner. Ett av bolagen beskriver att vid händelse av kris ska alltid VD och vice VD alltid kontaktas.

Det finns upparbetade forum mellan kommunen och de två stora kommunala bolagen där frågor kan lyftas. I intervju beskrivs det ibland kan vara svårt för TiB-funktionen att vid en händelse att nå de verksamhetsspecifika beredskapsfunktionerna för de kommunala bolagen.

Under senaste åren har kommunen utöver Covid-19 pandemin och kriget i Ukraina hanterat ett stort antal skjutningar som har krävt resurser. Regelbundna möten med polisen, säkerhetsbolag och KFAST genomförts i samband med skjutningarna. På grund av skjutningarna har kommunen börjat använda sig av en app som möjliggör kriskommunikation digitalt. Genom den är det möjligt att skicka ut meddelanden och lägesuppdateringar till en förprogrammerad utsändningslista vilket möjliggör snabba uppdateringar i realtid.

4.2.7.1 Bedömning

Vi bedömer det som positivt att det finns olika TiB-funktioner i kommunen och att kommunen anpassar sin organisation utefter nya förutsättningar.

Vi bedömer även att det är positivt att finns ett forum mellan de två stora kommunala bolagen och kommunens samhällsskydd för krisberedskapsfrågor där även beredskapsfrågor kan lyftas. Vi ser dock samverkan mellan kommunens TiB-funktioner och de kommunala bolagens driftsberedskapsfunktioner ytterligare kan stärkas.

4.3 Nämndspecifika styrdokument och arbetssätt inom krisberedskap

I enlighet med årsplanen för 2022 ska samtliga nämnder arbeta med krisledningsplan och kontinuitetshantering.

4.3.1 Kommunstyrelsen

Av intervjuer framkommer att det inte finns någon särskild beslutat krisledningsplan för kommunstyrelsens verksamhetsområde utan det som gäller för det övergripande gäller även för kommunstyrelsen. Den övergripande planen är utformad så att den är tillämplar för kommunstyrelsen.

Vid en händelse beskrivs att förvaltningen anpassar sitt arbete och sätter samman den stab som behövs för att hantera händelsen.

I intervjuer framgår att arbetet med krisberedskap i kommunkoncernen har fått ett lyft efter Covid-19 pandemin. Erfarenheter har tagits tillvara på och vid tillfället för granskningen håller hela kommunkoncernen på att implementera användandet av NATO-standard med en stab innehållande funktionerna krisledning K0-K9. Syftet med att använda samma modell är att det ska finnas motsvarande roller i alla verksamheters krisledningsstaber och därmed alltid en kontaktväg vid en händelse.

Vissa förvaltningar samt EEM och KFAST har påbörjat implementeringen av NATO-standard, det kvarstår ett arbete för att implementeringen ska vara fullt ut genomförd. Enligt intervjuade har till exempel KFAST inte tillräckligt med personal för att bemanna hela staben.

Enligt intervjuad krisberedskapssamordnare arbetar förvaltningarna och bolagen i olika utsträckning med risk-och sårbarhetsanalyser och kontinuitets hanteringsplaner. Barn- och utbildningsförvaltningen och vård-och omsorgsnämnden uppges vara klara med kontinuitetsplanerna vid årsskiftet 2022/2023. Från och med första oktober 2022 finns en kompletterande resurs på kommunen som kommer arbeta specifikt med förvaltningarna i dessa frågor. I och med den resursen förväntas stödet till förvaltningarna öka och bli mer operativt än tidigare.

Under senaste åren har kommunen utöver Covid-19 pandemin och kriget i Ukraina hanterat ett stort antal skjutningar som har krävt resurser. Regelbundna möten med polisen, säkerhetsbolag och KFAST genomförts i samband med skjutningarna. På grund av skjutningarna har kommunen börjat använda sig av en app som möjliggör kriskommunikation digitalt. Genom den är det möjligt att skicka ut meddelanden och lägesuppdateringar till en förprogrammerad utsändningslista vilket möjliggör snabba uppdateringar i realtid.

4.3.2 Servicenämnden

Plan för allvarliga och extraordinära händelser²¹ är beslutad i servicenämnden. I planen framgår en bakgrund med information om kommunens ansvar i händelse av kris/ höjd beredskap. Vidare finns en beskrivning av serviceförvaltningens krisledningsorganisation. Serviceförvaltningen har två krisledningsnivåer, stärkt ledning och lokalkrisledningsstab.

- *Stärkt ledning* aktiveras av områdeschef när en samhällsstörning påverkar en eller flera enheter till den grad att enheten behöver stöttning inom ledning, administration och/eller av personella resurser.
- *Lokal krisledningsstab* aktiveras av förvaltningschef eller områdeschef när en samhällsstörning påverkar förvaltningen till den grad att förvaltningen behöver en särskild organisation för att hantera samhällsstörningen.

Till detta finns en beskrivning för hantering av en 1) händelse, 2) allvarlig händelse, 3) extraordinär händelse och 4) vid krig eller fara för krig. Se utförlig beskrivning i avsnitt 4.3.2.

Servicenämnden ansvarar för måltidsverksamheten som är en samhällsviktig verksamhet. Inom ramen för granskningen har verksamheten intervjuats för att stämna av hur krisberedskapen ser ut för måltidsverksamheten.

Från måltidsverksamheten uppges att de arbetar aktivt med krisberedskap. En resurs för krisberedskap har tillsatts under 2022 och det uppges ha drivit på arbetet med krisledningsplaner och kontinuitetsplanering ytterligare. Enligt intervjuade representanter finns det en samverkan mellan köken och en bra helhetsbild genom ett systemstöd som har en inrapporteringsfunktion. Fokus under året har varit på att hantera de olika kökens utmaningar genom att till exempel öka chefernas kunskap om hur de ska laga mat i händelse av kris. En utmaning som framgår i intervjuerna är att det inte är tydligt vilka krav andra förvaltningar ställer på måltid, exempelvis skolor och äldreboenden gällande säkerställandet av mat. Beslut om hur maten ska prioriteras i kommunen uppges i intervju vara ett område som kräver mer samplanering framgent.

4.3.3 Socialnämnden

Krisledningsplanerna²² är godkänd på tjänstemannanivå. Planerna innehåller en beskrivning av hur man ska agera för att kontakta olika funktioner vid en händelse i en särskild fastställd ordning. Dessa kompletterar säkerhetsrutiner i respektive byggnad. I dokumentet saknas en beskrivning av hur den egna krisledningen relaterar till den centrala krisledningsorganisationen.

Vid intervju framkommer att förvaltningen har gjort en planering av samhällsviktig verksamhet och en prioritering av den enligt rekommendationerna från MSB. Planeringen

²¹ Servicenämnden 2021-11-18

²² Socialförvaltningen processägare 2022-09-12

och prioriteringen är känd för medarbetarna genom att information har skett på arbetsplatsträffar och genom intranätet. Vidare beskrivs att det finns uppgifter att arbeta vidare med när det gäller kontinuitetsplanering.

4.3.4 Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden beskriver i intervju att de har en process för krisberedskapen med ett antal styrande dokument knutet till processen. Vård- och omsorgsförvaltningens huvudsakliga styrdokument är en krisledningsplan som beslutats på tjänstemannanivå²³.

Målet med krisledningsplanen är följande:

- Att planera för hur samordning av insatser mellan interna och externa aktörer sker vid extraordinära händelser och hur berörda målgrupper informeras.
- Att på ett förberett, strukturerat och likartat sätt leda, samordna och informera vid krisförlopp i förvaltningen.
- Att var och en som drabbas av en olycka eller hamnar i en krissituation tas om hand på rätt sätt.
- Målgruppen omfattar såväl anställda som brukare i förvaltningens verksamhet.

Till krisledningsplanen finns rollbeskrivningar för förvaltningschef, stabschef, kommunikationsansvarig, dokumentationsansvarig, HR-ansvarig, verksamhetschef, IT- och systemansvarig, serviceansvarig samt samverkansansvarig.

I krisledningsplanen framgår att varje chef är ansvarig för att förse medarbetare med krisstöd och att det finns en POSOM-grupp som stöd vid behov. TiB och förvaltningschef har mandat att besluta att krisledningen ska upphöra. Efter en kris ska det ske en utvärdering senast tre månader efter krisledningen upphör och denna ansvarar stabschef för. Säkerhetssamordnaren ansvarar för åtgärdslistor och revidering av krisplan senast fyra månader efter att krisledningen upphör. Slutligen framgår det i krisplanen att krisledningen ska övas en gång per år. I intervju framkommer det att de inte har övat under året på grund av pandemin och andra händelser.

I intervjuer framgår det vidare att vård- och omsorgsnämnden vid tillfället för granskningen håller på att planera för samhällsviktig verksamhet och den prioritering som finns enligt rekommendation från MSB. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetsplaner uppges också vara pågående.

Vård- och omsorgsförvaltningen är enligt uppgift från intervju delaktiga i en pilotstudie för försörjningsförmåga och resurser som genomförs av kommunen centralt. Syftet är att börja med vård- och omsorgsförvaltningen och sedan fortsätta med resterande förvaltningar.

²³ Vård- och omsorgsförvaltningen, saknas datum

På grund av oroligheterna kopplade till skjutningar i kommunen har ett antal åtgärder, speciellt för hemtjänsten, genomförts utifrån ett arbetsmiljöperspektiv för personalen. CiB har under perioder ökat med två resurser för att säkerställa att funktionen finns på plats.

4.3.4.1 Bedömning

Vi noterar att alla nämnder/styrelsen har olika utformade krisledningsplaner som inte är anpassade efter NATO-standard. Att de inte är enhetligt utformade, anpassade efter NATO-standard samt att beslutsnivåerna i det fall planerna finns saknar en enhetlig beslutsnivå bedömer vi är en brist.

Vi bedömer att krisledningsarbetet behöver utvecklas i de granskade nämnderna så att det harmoniserar med den kommunkoncernens krisledningsorganisation.

4.4 Bolagsspecifika styrdokument och arbetssätt inom krisberedskap

I granskningen ingår Eskilstuna Kommunföretag AB, Eskilstuna Energi och Miljö AB, Eskilstuna kommunfastigheter, Destination Eskilstuna och Eskilstuna logistik och etablering AB. I enlighet med årsplanen för 2022 ska samtliga bolag arbeta med krisledningsplan och kontinuitetshantering.

4.4.1 Eskilstuna kommunföretag AB

Enligt intervju är Eskilstuna Kommunföretag AB ett holdingbolag och har ingen egen verksamhet och därmed inget arbete gällande krisberedskap eller några styrande dokument inom området.

Krisberedskapsarbetet sker direkt mot kommunen för de två stora kommunal bolagen enligt intervju med VD Eskilstuna kommunföretag AB/kommundirektör.

4.4.2 Destination Eskilstuna AB

Av ägardirektiv framgår inte någon uppgift avseende krisberedskap.

Vid intervjuer framgår det att Destination Eskilstuna AB inte har någon krisledningsplan eller har arbetat med kontinuitetshantering. VD för företaget beskriver att företaget har en liten verksamhet som inte är bedöms vara samhällsviktig.

4.4.3 Eskilstuna logistik och etablering AB

Av ägardirektivet framgår inte någon uppgift avseende krisberedskap.

Eskilstuna logistik och etablering AB är ej verksamhetsutövare utan har extern drift på kombiterminalen. VD uppger i intervju att den upphandlade driftleverantören och bolaget har synkat sin krisberedskap så att det finns ett gemensamt arbetssätt vid olika händelser.

4.4.4 Eskilstuna Energi och Miljö AB (EEM)

Av ägardirektivet framgår att EEM ska bistå i arbetet med att säkerställa att samhällskritiska verksamheter kan drivas i händelse av kris. Arbetet sker i samverkan med kommunledningskontoret samt att bolaget ska delta i kommunernas krisorganisation på det sätt som kommunerna beskrivit i beslutad krisledningsplan.²⁴

Riktlinje för krisberedskap för EEM²⁵ fastställer hur det systematiska arbetet med krisberedskap ska genomföras.

I riktlinjen framgår det att bolaget är leverantör inom samhällsviktiga verksamheter. Genom detta ska lagkrav och andra myndighetskrav som att ha en väl etablerad och fungerande krisberedskap för att hantera kritiska situationer och händelser finnas på plats.

VD och ledningen är ytterst ansvarig för att EEM har en fungerande krisberedskap där ställda krav uppfylls. Säkerhetsfunktionen samordnar, strukturerar och utvecklar bolagets krisberedskapsarbete samt är informationsägare till instruktionerna för krisberedskapen.

Varje verksamhet är ansvarig för att aktivt delta i genomförandet av det förebyggande arbetet. Som innebär att hantera åtgärdsbehov genom att integrera dessa i verksamhetsplaner och budgetplanering.

Verksamheterna och stödfunktionerna är ansvariga för:

- Att bidra med representanter till funktioner och roller i krisberedskapsorganisationen
- Att respektive chef inom samhällsviktig verksamhet ansvarar för att rätt kompetens och tillräcklig personal är krigsplacerad.
- Att åtaganden som kartläggs i risk-och sårbarhetsanalysen upprättas inom ramen för totalförsvaret.

EEM:s krisorganisation utgår från NATO-standard och består av flera olika krisledningsfunktioner, dvs Krisledning och med nio olika fastställda funktioner med benämningen K1-K9, samt linjeverksamheten som bas där allt operativt arbete utförs. Vilka delar av krisledningsorganisationen som aktiveras i en aktuell kris anpassas utifrån händelsen, vilket sker genom att de funktioner som behövs bemannas.

²⁴ Kommunfullmäktigesammanträde 2021-06-08, § 115

²⁵ Gäller för Eskilstuna Strängnäs Energi och Miljö AB, Eskilstuna Energi och Miljö AB och SEVAB Strängnäs Energi AB samt nämnda bolags dotterbolag och dess ägarbolag. Beslutad av bolagsledningen 2022-10-19.

4.4.5 Eskilstuna kommunfastigheter (KFAST)

Av ägardirektivet framgår inte några uppgifter avseende krisberedskap.

I affärsplanen för 2023 framgår att kommunkoncernen säkerställer kontinuitetsplanering för samhällsviktig verksamhet utifrån uppdaterad risk och sårbarhetsanalys. Särskild uppmärksamhet ges åt kommunikationsvägar under svåra förhållanden och uthållig krisledningsförmåga.

Krisplanen är beslutad av VD²⁶. I krisplanen för KFAST framgår att målsättningen med planen är att det ska finnas rutiner vid en eventuell krissituation. VD inkallar krisgruppen, ordinarie krisgrupp består av lägesbilds - samverkansfunktion, säkerhetschef och kommunikationsstrateg.

Vidare framgår det att Eskilstuna kommunkoncern använder modellen MMR (mål, metod, resurser) för att underlätta och kvalitetssäkra arbetssättet i samband med en krishändelse.

4.4.5.1 Bedömning

Vi kan konstatera att EEM är det enda av de kommunala bolagen som det finns skrivningar i ägardirektiv avseende krisberedskap. Vi bedömer att det är positivt att EEM har ett ansvar för krisberedskap ur ett kommunkoncernperspektiv i ägardirektivet.

Vi bedömer att det är en brist att det i KFAST ägardirektiv saknas uppgifter avseende krisberedskapen.

De kommunala bolagen har i olika utsträckning en dokumenterad krisledningsplan. Vi bedömer att samtliga bolag, i enlighet med kommunens beslutade årsplan och övriga styrande dokument inom krisberedskapsområdet, ska ha en dokumenterad krisledningsplan och ett arbete med kontinuitetsplanering anpassad utifrån respektive bolags verksamhet. Vi konstaterar att samtliga bolag inte har en krisledningsplan och ett arbete med kontinuitetsplanering.

Vår bedömning är att bolagen bör eftersträva att arbeta utifrån samma stabsmodell.

4.5 Resurser och samverkan

4.5.1 Samverkan med näringsliv och föreningar

Av intervjuer framgår att samverkan med näringslivet inte är utvecklad utifrån ett krisberedskapsperspektiv. Samverkan med föreningslivet sker genom frivillig resursgrupp och de frivilliga försvarsorganisationerna.

²⁶ Fastställd av VD 2021-09-13



Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

4.5.1.1 Bedömning

Kommunen har idag inte någon utvecklad samverkan med näringslivet ur ett krisberedskapsperspektiv vilket vi ser som ett utvecklingsområde. Vår uppfattning är att inom det geografiska områdesansvaret har kommunen ett ansvar att samverka med exempelvis näringslivet vid händelse av kris.

Vi kan konstatera att det finns frivillig resursgrupp i kommunen.

4.5.2 Statliga bidragen för krisberedskap

I intervjuer har frågan ställts om det finns tillräckliga resurser för att utveckla kommunkoncernens krisberedskap. Av svaren i intervjuerna framgår att de statliga bidragen räcker till en viss del av arbetet men inte till allt som krävs för att utveckla kommunkoncernens beredskap. En till resurs till krisberedskapen centralt har tillsatts under 2022 och det uppskattas av intervjuade representanter från nämnderna. Representanter från de kommunala bolagen har lyft frågan om varför inte ett kommunalt bolag får ta del av dessa medel för sin krisberedskap.

4.5.2.1 Bedömning

Vi kan konstatera att kostnaderna för krisberedskapen till viss del täcks av statsbidrag och att statsbidraget används i kommunen. Det finns en komplexitet med att använda bidraget för de kommunala bolagen då de bedriver en verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen och de helägda bolagen i vissa delar har ett ändamålsenligt krisledningsarbete och samverkan inom kommunkoncernen utifrån ett krisberedskapsperspektiv, men att det finns fortsatta utvecklingsbehov

Vi kan konstatera att krisberedskapen ingår i kommunkoncernens styrmodell och i den av fullmäktige beslutade årsplanen. Vi uppfattar att det under 2022 och inför 2023 finns ett antal åtaganden som syftar till att stärka krisberedskapen i kommunen. Genom detta bedömer vi att det finns förutsättningar till en sammanhållen styrning av krisberedskap inom kommunkoncernen.

I intervjuer framgår det att de vid tillfället för granskningen pågår ett stort arbete med kommunens krisberedskap specifikt gällande krisledningsplaner, risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering, vilket i grunden är positivt. Vår bedömning är dock att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver förstärkas så att arbetet med kontinuitetsplanering blir en naturlig del i krisberedskapsarbetet, särskilt gällande samhällsviktig verksamhet. I detta arbete anser vi även att tillämpligheten för bolagen särskilt ska utredas och fastställas då bolagens verksamhet inte kan övertas av krisledningsnämnden.

Vidare bedömer vi att en översyn av samtliga reglementen är nödvändigt. För att illustrera: En sammanblandning mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden råder vilket vi bedömer är en brist. Krisledningsnämnden ska ha ett eget reglemente och val av ledamöter till krisledningsnämnden ska förrättas av kommunfullmäktige. Det saknas också viktiga uppgifter ur ett krisberedskapsperspektiv i reglementen för övriga nämnder och styrelsen.

Vi kan konstatera att kommunen inte har en upprättad samverkan med näringslivet ur ett krisberedskapsperspektiv vilket vi ser som ett utvecklingsområde. Däremot finns det en struktur för samverkan med frivillig resursgrupp (FRG).

Slutligen är vår bedömning att de statliga bidragen för krisberedskap till viss del täcker kommunens behov. Det finns en komplexitet med att använda bidraget för de kommunala bolagen då de bedriver en verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder och bolag att:

- ❖ Tillse en översyn av reglementen såsom
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden och
 - övriga nämnders reglementen ur ett krisberedskapsperspektiv samt att
 - socialnämnden därtill får vissa uppgifter vid extraordinära händelser och för POSOM-verksamheten.



Eskilstuna kommun och helägda bolag

Granskning av kommunkoncernens krisberedskap

2022-12-19

- ❖ Tillse att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunen och de kommunala bolagen.
- ❖ Säkerställ att styrande dokument ska gälla för kommunala bolag, beslutas av kommunfullmäktige och förankras via beslut på bolagsstämma.
- ❖ Tillse att samtliga nämnder och bolag har en ändamålsenlig krisledningsplan beslutad på samma eller likartad nivå.
- ❖ Säkerställ att standardiserad stabsmodell används i respektive nämnd och bolags krisledningsplan.
- ❖ Tillse att samtliga nämnder och bolag som har samhällsviktig verksamhet arbetar med kontinuitetsplanering (handlings- och åtgärdsplaner).
- ❖ Tillse att samverkan mellan kommunens olika beredskapsfunktioner (TiB, KiB, IT-iB) och de kommunala bolags driftsberedskaps stärks.
- ❖ Tillse att kommunen inleder samverkan med näringslivet utifrån det geografiska områdesansvaret.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind

Certifierad kommunal revisor

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.

§ 45

KSKF/2023:62

Anmälan av kommunrevisionens granskning av kommunkoncernens krisberedskap

Beslut

1. Kommunrevisionens granskning av kommunkoncernens krisberedskap anmäls och nämndernas och bolagens svar ska redovisas till kommunfullmäktige.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av kommunkoncernens krisberedskap. Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och räddningstjänstnämnden, servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt Eskilstuna Kommunföretag AB ska lämna svar på granskningen till kommunrevisionen.

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen
Kommunstyrelsen
Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden
Socialnämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Gymnasienämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Miljö- och räddningstjänstnämnden
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Vård- och omsorgsnämnden
Eskilstuna Kommunföretag AB

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------