



Granskning av krisberedskap och säkerhetsskydd

Rapport

Ludvika kommun och Ludvika Stadshus AB, Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika Kommunfastigheter AB och Wessman Vatten och Återvinning AB.

KPMG AB

2023-10-20

Antal sidor 28



Ludvika kommun och Ludvika Stadshus AB, Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika
Granskning av krisberedskap och säkerhetsskydd

2023-10-20

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat	8
3.1	Reglementen och ägardirektiv ur ett krisberedskapsperspektiv	8
3.2	Sammanhållet kommunkoncernövergripande arbete inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning	11
3.3	Krisberedskap ur kommunen, styrelse/nämnds- och bolagsperspektiv	17
3.4	Kommunens och bolagens säkerhetsskyddsarbete	23
4	Slutsats och rekommendationer	27

1 Sammanfattning

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunkoncernen på central nivå och på central nivå i kommunen, nämnder/styrelse och moderbolag och de kommunala bolagen bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete samt att kommunens arbete enligt säkerhetsskyddslagen är tillräckligt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunkoncernen på central nivå och på central nivå i kommunen, nämnder/styrelse och moderbolag och de kommunala bolagen delvis bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Kommunens arbete enligt säkerhetsskyddslagen bedöms vara tillräckligt.

Kommunkoncernövergripande

Det finns till viss del ett koncernövergripande arbete enligt syftet för granskningen, genom koncernövergripande säkerhets- och krisberedskapspolicy, plan för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, risk- och sårbarhetsanalys och en utbildning- och övningsplan. Vi har identifierat vissa brister dels i utformningen av dokumenten, dels efterlevnaden av dessa.

Det finns inte någon samsyn i utformningen av krisledningsorganisationen och krisledningsplaner inom kommunkoncernen som helhet. Det sker inte heller ett systematiskt arbete med uppföljning av krisberedskapsarbetet inom kommunkoncernen som helhet. Det finns däremot ett upparbetat arbete med beredskapsfunktioner inom kommunkoncernens olika delar.

Inom hela kommunkoncernens olika delar har det genomförts säkerhetsskyddsanalyser. Vilka enligt uppgift innehåller identifiering av verksamhet som är säkerhetskänslig samt de tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information.

Kommunen och nämnderna

Uppgifter avseende krisledning och krisberedskap framgår av kommunstyrelsens reglemente men inte för övriga nämnder.

Krisledningsnämndens reglemente är i delvis ändamålsenligt då vi identifierat vissa mindre utvecklingsområden samt att val av ledamöter till krisledningsnämnden inte förrättats av kommunfullmäktige.

Risk- och sårbarhetsanalys har inte följts upp i linje med MSB:s föreskrift i kommunen.

Styrelsen/nämnderna har inte några beslutade krisledningsplaner

Det finns inom krisberedskapsområdet inte ännu något nätverk eller krisberedskapsansvariga inom nämndernas eller bolagens verksamheter, förutom hos Wessman Vatten och Återvinning ABs dotterbolag.

2023-10-20

Det saknas en systematiserad uppföljning av inträffade händelser hos styrelsen/nämnderna förutom för vård- och omsorgsnämnden.

Befattningsbeskrivningen för rollen som säkerhetschef/säkerhetsskyddschef innehåller dels formell kompetens såsom relevant akademisk examen som erfarenhet av säkerhetsarbete vilket visar att kommunen efterfrågat särskild kompetens inom området. Därutöver ges utbildning för de olika rollerna i kommunens säkerhetsarbete.

Kommunen är i frågor gällande krisberedskap och säkerhetsskyddsarbete i dagsläget inte involverad i något samarbete med Samarkand2015 avseende krafttanken. Krafttankens funktion som batterilager ännu så pass oprövad att kommunen inte ännu kan förlita sig till den i händelse av kris.

Bolagen

Det ingår uppgifter om krisberedskap i samtliga bolags ägardirektiv uppgifter om krisberedskap förutom för Wessman Vatten och Återvinning AB.

Det framgår att alla bolag utom Ludvika Stadshus AB har upprättat bolagsspecifika krisledningsplaner.

Det saknas däremot en systematiserad uppföljning av inträffade händelser hos bolagen förutom för Ludvika Kommunfastigheter AB och Västerbergslagens Kraft AB.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen för:
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden
 - 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 Wessman Vatten och Återvinning AB ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Säkerställa att de styrande dokument inom krisberedskapsområdet fastställs på ett sådant sätt att de gäller för kommunkoncernen och dess olika delar.
- Säkerställa att det finns en samsyn kring utformning av krisledningsorganisation inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att det finns en samsyn kring behovet och utformningen av krisledningsplaner inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att uppföljningen av krisberedskapsarbetet utvecklas inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Säkerställa att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att det i kommunen finns ett nätverk eller motsvarande för krisberedskapsarbetet med representanter från respektive nämnd- och bolags verksamhet.

2023-10-20

2 Bakgrund

Vi har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens krisberedskap ur ett övergripande perspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

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 sedan en elkras.

Utöver det har det skett olika former mer lokala svåra händelser och även IT-incidenter.

En god krisberedskap är en förutsättning för att både kommunens och de kommunala bolagens verksamheter ska stå väl rustade inför olika former av samhällsstörningar för att klara av att hantera olika former av krissituationer exempelvis pandemi, väderstörningar, stormar, cyberattacker med mera. Det är därav av största vikt att det bedrivs ett systematiskt och sammanhållet krisberedskapsarbete både ur ett övergripande kommunkoncerns perspektiv och i de kommunala nämnderna/styrelsen och de helägda kommunala bolagen.

Denna granskning omfattar krisberedskap utifrån gällande regelverk och enligt kommunöverenskommelsen mellan Sveriges kommuner och Regioner (SKR) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

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.

Säkerhetsskydd handlar om att skydda information och verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och vissa andra hot. Arbetet med säkerhetsskydd regleras i säkerhetsskyddslagen som omfattar kommuner och regioner. Enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR ska alla kommuner ha en säkerhetsskyddschef och ha de förutsättningar som behövs och som följer av säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att kunna arbeta med förberedelser för verksamhet under höjd beredskap

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunkoncernen på central nivå och på central nivå i kommunen, nämnder/styrelse och moderbolag och de kommunala bolagen bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete samt att kommunens arbete enligt säkerhetsskyddslagen är tillräckligt.

För att uppnå ovanstående syfte har nedanstående revisionsfrågor att besvarats:

- Finns det ett koncernövergripande arbete enligt syftet med krisledningsplaner, krisledningsorganisation, arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och utbildning och övning? Är krisberedskapen sammanhållen inom

2023-10-20

kommunkoncernen? Finns det ett upparbetat samarbete inom kommunkoncernen?

- Finns det ett arbete enligt syftet i kommunen, kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag med krisledningsplaner, med risk- och sårbarhetsanalyser, övning och utbildning? Är krisberedskapen sammanhållen inom kommunorganisationen? Finns det ett upparbetat samarbete?
- Ingår som en del i nämndernas/styrelsens uppgifter krisledning och krisberedskap?
- Är krisledningsnämndens reglemente ändamålsenligt och har det förrättats val till krisledningsnämnden av kommunfullmäktige?
- Ingår krisberedskap som en del i bolagens ägardirektiv?
- Finns det upparbetat arbete med beredskapsfunktioner inom kommunkoncernen och dess olika delar?
- Finns det ett systematiskt arbete med uppföljning av krisberedskapsarbetet inom kommunkoncernen, i kommunen, nämnderna, moderbolaget och de kommunala bolagen?
- Har kommunen och de kommunala bolagen identifierat verksamhet som är säkerhetskänslig?
- Har kommunen och de kommunala bolagen identifierat de tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information?
- Vad har säkerhetsansvariga för formell kompetens och vilka kompetensutvecklingsplaner finns samt hur det går med projektet för den så kallade Krafttanken?

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, social- och utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, kultur- och samhällsutvecklingsnämnden, Ludvika Stadshus AB, Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika Kommunfastigheter AB och Wessman Vatten och Återvinning AB.

I detta har också ingått att titta 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 avsett gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen ingår i. Granskningen har inte avsett delägda kommunala bolag.

Granskningen har inte omfattat information som är föremål av sekretess enligt offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) och omfattas av skydd enligt säkerhetsskyddslagen.

2.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma 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, LEH, med tillhörande förordning.
- Säkerhetsskyddslagen (2018:585).
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser och med tillhörande föreskrift¹.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av reglementen, delegationsordning, ägardirektiv, bolagspolicy, styrande dokument inom krisberedskap- och säkerhetsområdet, instruktion för kommundirektören och intervjuer med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda.

Rapporten är faktakontrollerad av säkerhetschef/säkerhetsskyddschef, kommundirektör, kommunstyrelsens ordförande, förvaltningschef och nämndordförande för social- och utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, kultur- och samhällsutvecklingsnämnden samt VD och styrelseordförande för Ludvika Stadshus AB, Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika Kommunfastigheter AB och Wessman Vatten och Återvinning AB

¹ MSBFS 2015:5

3 Resultat

3.1 Reglementen och ägardirektiv ur ett krisberedskapsperspektiv

3.1.1 Kommunstyrelsen

Enligt reglementet² är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska även arbeta utifrån ett koncernperspektiv.

Kommunstyrelsen ansvarar för delar av kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, samt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt reglementet ansvarar styrelsen för kommunens analys, beredskap och förberedelser inför och vid en extraordinär händelse. Styrelsen ansvarar även för förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap.

Det framgår inte av reglementet 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

Enligt kommunstyrelsens reglemente³ är kommunstyrelsens arbetsutskott tillika krisledningsnämnd. Fullmäktige har inte förrättat val av ledamöter till krisledningsnämnden. Kommunstyrelsen har förrättat val av ledamöter och ersättare till dess arbetsutskott⁴.

Av krisledningsnämndens reglemente⁵ framgår att krisledningsnämnden svarar för uppgifter enligt LEH, med undantag för de förberedande åtgärderna som lyfts i 2 kap. och hela 3 kap. i LEH, som handlar om åtgärder vid höjd beredskap. Dessa ansvarar kommunstyrelsen för.

Enligt reglementet är det ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid dennes förhinder vice ordförande, som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar att så ska ske.

I anslutning till händelser som kan innebära att en eller flera viktiga samhällsfunktioner hotas, får krisledningsnämnden besluta om att överta verksamheter från andra styrelser och nämnder.

² Beslutad av kommunfullmäktige 2022-06-27 § 57

³ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-06-01 § 90

⁴ Protokoll kommunstyrelsen 2023-01-17 § 3

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-06-01 § 90

2023-10-20

Krisledningsnämnden ska, när förhållandena medger det, besluta att de uppgifter nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. eller vice ordföranden kan vid brådskande skäl fatta beslut i nämndens ställe.

Av reglementet framgår att ordföranden eller vice ordföranden kan fatta beslut om synnerlig brådska föreligger.

Fullmäktige får även besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra. Vi noterar att det inte framgår att kommunstyrelsen kan besluta att krisledningsnämnden ska upphöra.

Krisledningsnämndens beslut ska enligt reglementet delges fullmäktige.

Krisledningsnämnden kan fatta beslut om att bistå annan kommun som drabbats av en extraordinär händelse eller vid egen extraordinär händelse begära hjälp av annan kommun. Nämnden kan även besluta om att bistå annan kommun och annat landsting⁶ med sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse.

Slutligen framgår av reglementet att nämnden kan även fatta beslut om att under extraordinära händelser lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

3.1.3 Övriga granskade nämnder

I social- och utbildningsnämndens⁷, vård- och omsorgsnämndens⁸ samt kultur- och samhällsutvecklingsnämndens⁹ reglementen ingår inte uppgifter avseende krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom deras ansvarsområden.

3.1.4 Bolagspolicy och ägardirektiv för kommunala bolag

Av kommunkoncernens bolagspolicy¹⁰ framgår att bolagen ingår i kommunkoncernens organisation för allvarliga händelser och för extraordinära händelser. Bolagen ska vidta de åtgärder som följer av kommunens planering och beslut. Bolagen ska upprätta planer för sådana händelser, årligen revidera planerna och se till att planerna bygger på riskanalyser inom respektive verksamhet.

Av det gemensamma ägardirektivet¹¹ för Ludvika kommun Stadshus, Ludvika Kommunfastigheter, Ludvikahem AB, Stora Brunnsvik AB och VB kraft AB framgår att bolagen ska ingå i kommunens organisation för allvarliga händelser och för extraordinära händelser och vidta de åtgärder som följer av kommunens planering och beslut. Bolagen ska upprätta planer för sådana händelser, årligen revidera planerna och se till att planerna bygger på riskanalyser inom respektive verksamhet.

⁶ Landsting upphörde år 2019 att vara regioner.

⁷ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-11-11 § 152

⁸ Beslutad av kommunfullmäktige 2003-12-18 § 264, senast reviderad 2020-06-01 § 91

⁹ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-12-07 § 179, senast reviderad 2022-02-07 § 7

¹⁰ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-12-07 § 174

¹¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2018-03-05 § 33, fastställd av bolagsstämman 2019-04-08

2023-10-20

Planer och riskanalyser ska göras enligt kommunens anvisningar. Det gemensamma ägardirektivet gäller inte för Wessman Vatten och Återvinning AB.

Varje bolag, förutom Ludvika Stadshus AB, har även ett särskilt ägardirektiv¹². Inga ytterligare uppgifter om krisberedskap framgår av dessa ägardirektiv.

Särskilt ägardirektiv för Wessman Vatten och Återvinning AB¹³ innehåller inte några uppgifter gällande krisberedskap.

3.1.5 Bedömning

Kommunstyrelsen

Vi kan konstatera att det ingår som del av styrelsens uppgifter att svara för kommunens analys, beredskap och förberedelser inför och vid en extraordinär händelse.

Vi bedömer att det bör ingå i kommunstyrelsens reglemente att den kan be/lämna hjälp till annan kommun eller region och besluta om ersättningen när det råder en extraordinär händelse och krisledningsnämnden inte är aktiverad.

Krisledningsnämnden

Vi kan konstatera att det inte förrättas val av ledamöter till krisledningsnämnden av kommunfullmäktige. Val av ledamöter och ersättare till kommunstyrelsen och till nämnder ska enligt lagstiftningen förrättas av kommunfullmäktige. Att så inte har skett innebär att krisledningsnämnden inte kan aktiveras vid en extraordinär händelse då nämnden inte har några valda ledamöter enligt vad lagstiftningen stipulerar vilket är en brist.

Vi bedömer att det av krisledningsnämndens reglemente bör framgå att kommunstyrelsen kan besluta att krisledningsnämndens ska upphöra.

Vi bedömer att det bör förtydligas att ordföranden och vice ordföranden kan fatta ordförandebeslut endast framtill dess att nämnden har aktiverats.

Övriga nämnder

Det framgår inte av de övriga granskade nämndernas reglementen att dessa ansvarar för krisberedskap och risk- och sårbarhetsanalyser inom sina respektive verksamhetsområden vilket vi bedömer är en brist.

Vi bedömer att det i reglementet för nämnden som ansvarar för försörjningsstöd ska ingå som uppgift att ersättning kan lämnas till enskild som drabbats av en extraordinär händelse.

¹² Samtliga beslutade av kommunfullmäktige 2020-12-07 § 175

¹³ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-12-07 § 175, framgår ej om bolagsstämma fastställt

2023-10-20

Kommunala bolag

Vi bedömer det som positivt att det ingår krisberedskap som en del i bolagens ägardirektiv för samtliga granskade bolag utom Wessman Vatten och Återvinning AB. Vi bedömer att det utgör en brist att det inte ingår i Wessman Vatten och Återvinning AB:s ägardirektiv.

3.2 Sammanhållet kommunkoncernövergripande arbete inom krisberedskapsområdet och dess tillämpning

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. Rådande överenskommelse har justerats och förlängts att gälla ett år till den 31 december 2023¹⁴. I överenskommelsen regleras även den statliga ersättningen till kommunerna; 2.4 anslaget.

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.

Det bör även framgå vilken roll kommundirektören har i krisberedskapsarbetet.

3.2.1 Säkerhets- och krisberedskapspolicy

Säkerhets- och krisberedskapspolicyn, nedan policyn, är antagen av kommunfullmäktige¹⁵. Det framgår att policyn gäller för samtliga nämnder och helägda bolag.

Policyn syftar till att förhindra skador på liv, miljö och ekonomi samt störningar som kan påverka tilliten till kommunens verksamheter. Policyn innehåller mål för kommunens säkerhetsarbete, mål för kommunens arbete med krisberedskap, en beskrivning av förutsättningarna för, och syftet med kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys samt en beskrivning av innebörden av kommunens geografiska områdesansvar.

Ludvika kommuns mål med sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar är:

¹⁴ MSB 2022–15507, SKR 2022/00754

¹⁵ 2020-02-03 § 6

2023-10-20

- Att samtliga verksamhetsområden och helägda bolag ska utarbeta krishanteringsplaner för sin verksamhet.
- Att kommunen ska ha en plan för hantering av extraordinära händelser.
- Att kommunen ska ha en utbildad och övad krisledningsorganisation.
- Att samtliga verksamheter och helägda bolag ska vara delaktiga i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.
- Att brister och sårbarheter som identifierats under arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska prioriteras under mandatperioden.

3.2.2 Plan för hantering av extraordinära händelser med krisledningsorganisation

Planen för hantering av extraordinära händelser, nedan planen, är beslutad av kommundirektören¹⁶ och omfattar enligt försättsbladet samtliga nämnder. Enligt planens syftesbeskrivning omfattar planen även kommunens helägda bolag. Kommundirektören var enligt egen utsago vid tillfället för antagande av planen inte VD för kommunens koncernmodebolag och hade därmed inte beslutsbefogenhet över bolagen. Säkerhetschef uppger att detta kommer korrigeras i samband med en planerad revidering av planen.

Syftet med planen är att visa de åtgärder som är nödvändiga för att kommunen och de helägda kommunala bolagens verksamhet ska kunna ledas på ett tillfredställande sätt vid en extraordinär händelse eller svår påfrestning. Såsom vi har uppfattat det gäller planen för både krisberedskap och för höjd beredskap.

Planen beskriver den ansvarsfördelning kommun har vad gäller ledningsansvar i krisledningsorganisationen, kommundirektörens ansvar, krisledningsnämndens ansvar, kommunens ansvar vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser, samverkan, utbildning samt informationsspridning.

Enligt krisledningsplanen kan krisledningsorganisationen aktiveras i tre olika lägen; särskild samordning, extraordinär händelse och höjd beredskap¹⁷.

Aktiveringen av krisledningsorganisationen sker utifrån kommunens ledningsstruktur. Om krisledningsorganisationen inte är aktiverad befinner sig kommunen i ett normalläge.

1. *Normalt läge*

Ingen alternativt mindre omfattande störning som hanteras inom ordinarie linjeorganisation. Ansvarig ordinarie chef.

2. *Särskild samordning*

¹⁶ Beslutad 2020-03-05

¹⁷ Sverige befinner sig i krigsfara eller krig

2023-10-20

Händelse eller extraordinär händelse med behov av särskild samordning för att skapa förutsättningar för samverkan och samordning, i syfte att hantera inträffade eller förväntade konsekvenser av en samhällsstörning. Kommundirektör har ledningsansvar och sätter samman den arbetsgrupp som behövs.

3. *Extraordinär händelse och inkallande av krisledningsnämnd*

En samhällsstörning där krisledningsnämnden kallas in för beslut. Krisledningsnämndens ordförande har ledningsansvar. Krisledningsgruppen är beredande organ för krisledningsnämnden och har det operativa ansvaret. I gruppen ingår kommundirektör, säkerhetschef, kommunikatör och berörda förvaltningschefer samt andra berörda funktioner kan adjungeras vid behov.

4. *Höjd beredskap*

Sverige befinner sig i krig eller krigsfara och regeringen har beslutat om höjd beredskap. Kommunstyrelsen har ledningsansvar.¹⁸

Det finns inte någon organisationsskiss över kommunkoncernens krisledningsorganisation innefattande dess olika delar och dess relationer mellan varandra.

Krisledningstabens organisation

Vid en händelse kan kommundirektör, säkerhetschef eller tjänsteman i beredskap (TiB), besluta om att organisera arbetet i stab, där kommundirektör, säkerhetschef, kommunikatör och berörda förvaltningschefer är den inriktande och beslutande delen av krisledningsorganisationen och staben utgör dess stöd för att kunna bedriva ledning och samverkan.

Enligt planen kan staben bestå av ett antal funktioner och leds av en stabschef som utses av kommundirektören.

säkerhetschef uppger att krisledningsplanen med tillhörande krisledningsorganisation under hösten ska ses över avseende krisledningstabens organisering samt stabens utformning och arbetssätt. Den nuvarande utformningen av staben har enligt intervju inte fungerat och avsikten är enligt säkerhetschef att staben anpassas till en funktionsindeldad stab med givna funktioner enligt NATO-modellen¹⁹.

Det finns enligt intervjuer inte någon central styrning ur ett koncernperspektiv för hur krisledningsplaner och krisledningsorganisation ska utformas för nämnderna och de kommunala bolagen.

¹⁸ Vid höjd beredskap träder annan lagstiftning in som inte gäller för en fredstida kris.

¹⁹ NATO-modellen innebär givna stabsfunktioner exempelvis stabschef, personal, säkerhet och kommunikation.

2023-10-20

3.2.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) är antagen av kommundirektören år 2019²⁰ och ska enligt dokumentets försättsblad ha delgivits kommunstyrelsen. Vi noterar att RSA:n skulle ha föredragits på kommunstyrelsens sammanträde i början av 2020 men att ärendet ändrades till att i stället handla om aktuell lägesbild med anledning av viruset som orsakar covid-10²¹. Dokumentet är kommunövergripande till sin omfattning och vi har inom ramen för den här granskningen endast tagit del av den del som inte omfattas av sekretess.

Av RSA framgår att den är utformad enligt MSB:s föreskrift om kommuners RSA²² avseende vad kommunernas rapportering till länsstyrelsen ska innehålla. Målet är att RSA:n och efterföljande arbete med krisberedskap ska ligga till grund för den utbildnings-, övnings-, och åtgärdsplanering som krävs för att bygga upp en god krishanteringsförmåga i samhället och öka kommunens förmåga till att minska händelsers skadlighet på människors liv, hälsa, egendom och miljö.

Kommunen ska årligen rapportera en uppföljning av dess arbete med RSA till länsstyrelsen. Någon sådan rapportering har vi inte tagit del av inom ramen för granskningen. Länsstyrelsen har senast år 2021 genomfört en tillsyn där bland annat RSA utvärderades²³. Någon rapportering över genomförd uppföljning har såsom vi har förstått det inte heller delgetts kommunstyrelsen.

I intervjuer beskrivs att framtagandet av RSA för innevarande mandatperiod processlids av säkerhetsenheten hos kommunstyrelseförvaltningen. I det pågående arbetet med RSA:n ingår nämnderna och kommunens bolag. Det framkommer i intervjuer att Västbergslagens Kraft AB har bidragit med underlag till säkerhetschef till RSA men har inte deltagit aktivt.

Under våren och sommaren har kommunen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det geografiska området samt kritiska beroenden för samhällsviktig verksamhet. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

Det framkommer av intervjuer med representanter för berörda nämnder och förvaltningar att det inte är helt tydligt vilka organisatoriska delar som har det formella ansvaret för kontinuitetsplanering av vissa verksamhetsområden.

Av intervju beskrivs att det är säkerhetsenheten som har den övergripande bilden över hur det ser ut i de olika sektorerna i kommunen. RSA:n antogs enligt säkerhetschef vid kommunstyrelsens sammanträde 2023-10-23, protokollet är vid upprättandet av den här rapporten inte justerat. Avsikten är att arbetet med kontinuitetshanteringen ska

²⁰ Beslutad 2019-10-30

²¹ Kommunstyrelsens protokoll 2020-03-24 § 51

²² MSBFS 2015:5

²³ Protokoll från uppföljning av Ludvika kommuns ansvar enligt LEH, 2021-03-18, Dnr: 457-2393-2020, Länsstyrelsen Dalarnas län

2023-10-20

pågå under resten av 2023. En del av den informationen kommer att omfattas av sekretess och säkerhetsskyddslagens regleringar.

3.2.4 Utbildnings- och övningsplan

Utbildnings- och övningsplan för arbete med krisberedskap och civilt försvar är antagen av kommundirektör²⁴ och omfattar de kommunala förvaltningarna och helägda bolagen. Planen innehåller utbildningar och övningar till och med 2022. Planen innehåller flera olika övningar indelade i fyra olika kategorier: (1) Krisledning, ansvar, roller och juridik, (2) Samverkan och kommunikation, (3) Övningar och (4) Larmövningar.

Syftet med planen är att konkretisera kommunens övningsverksamhet så att kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar, extraordinära händelser och höjd beredskap skärps och kan upprätthållas över tid.

I interjuver beskrivs att utbildningar och övningar inte har genomförts enligt plan på grund av pandemin. Kommunen har däremot deltagit i vissa övningar arrangerade av länsstyrelsen. Säkerhetschefen uppger att det numera finns ett större intresse för utbildning och övning och att utbildnings- och övningsplanen ska ses över.

3.2.5 Beredskapsfunktioner

I kommunen finns tjänsteperson i beredskap (TiB). Av instruktionen för TiB²⁵ framgår ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter för TiB. TiB funktionen cirkulerar mellan ett antal tjänstepersoner och merparten av tjänstepersonerna som tjänstgör som TiB arbetar centralt i kommunen enligt intervjuer.

Enligt TiB- instruktionen ska det finnas en ingång till Ludvika kommun dygnet runt, alla veckans dagar, för att kunna ta emot och hantera larm om allvarlig händelse, vid interna och externa händelser eller hot.

TiB ska enligt instruktionen:

- Vara anträffbar dygnet runt.
- Svara på sökning/anrop inom 90 sekunder från anrop.
- kunna inställa sig i stadshuset eller skadeplats inom 60 minuter.

Enligt kommunstyrelsen delegationsordning²⁶ får TiB fatta nödvändiga beslut i det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

²⁴ Beslutad 2021-04-29, bör revideras senast 2023-12-31

²⁵ Beslutad 2020-11-12 av säkerhetsskyddschef

²⁶ Kommunstyrelsens delegationsordning, dnr KS 2022/246

2023-10-20

Det beskrivs att det är endast ett urval av kommunens ledande tjänstepersoner som har direktnummer till TiB, såsom förvaltningschefer och VD:ar för kommunens bolag. Detta bekräftas i interjuver. Även länsstyrelsen har direktnummer till TiB.

Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika Kommunfastigheter AB har en egen beredskapsfunktion vilken har kontaktuppgifter till kommunens TiB. Wessman Vatten och Återvinning AB:s verksamhet sker i dotterbolaget WessmanBarken Vatten Återvinning AB som har beredskapsfunktion som har kontaktuppgifter till kommunen vid händelser.

3.2.6 Samarbete inom kommunkoncernen

I intervjuer beskrivs att kommunens säkerhetschef är medlem i kommunkoncernens ledningsgrupp som träffas en gång varannan månad.

Det beskrivs att kommunens säkerhetsavdelning bestående av säkerhetschef samt två säkerhetssamordnare har processlett och gett stöd till samtliga nämnder och flertalet bolag i dess arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Under hösten kommer arbetet med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering att processledas av säkerhetsavdelningen.

3.2.6.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det i kommunens finns de styrande dokument inom krisberedskapsområdet som ska finnas enligt överenskommelsen mellan SKR och MSB. Vi kan även konstatera att det för närvarande pågår ett arbete med revidering av dessa styrande dokument.

Vi bedömer att det är av vikt, för en sammanhållen krisberedskap inom kommunkoncernen, att det finns gemensamma styrande dokument som utgör en grund för ett sammanhållet arbetssätt före, under och efter en händelse/kris. Vi bedömer att säkerhets- och krisberedskapspolicy, plan för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, risk- och sårbarhetsanalysen och utbildning- och övningsplanen kan utgöra sådana dokument.

Kommunens plan för extraordinära händelser och utbildnings- och övningsplanen är beslutad av kommundirektören och sägs gälla för hela kommunkoncernen. Vi bedömer att kommundirektören inte har beslutsmandat för kommunala bolag eller för kommunala nämnder. Ska ett styrande dokument gälla för ett kommunalt bolag ska den enligt vår bedömning minst beslutas av koncernbolagets VD och fastställas på bolagsstämma. Kommunen uppger att vid kommande revidering av planen kommer den fastställas av både kommundirektör och VD för koncernbolaget då det numera råder personunion mellan dessa roller.

Vi bedömer att krisledningsorganisation så som den framgår av plan för extraordinära händelser delvis är ändamålsenlig. Dokumentet saknar en organisationsskiss och beskrivningar på kommunen, nämnder och de kommunala bolagen olika

2023-10-20

organisatoriska delar i relation till varandra vid en händelse och dess utveckling vilket vi bedömer är en brist.

Det finns ett kommunkoncernövergripande arbete med att revidera RSA. Arbetet med framtagande av ny RSA är sammanhållet av kommunen centralt för nämnderna och för de kommunala bolagen vilket vi ser som en styrka och framgångsfaktor för en sammanhållen krisberedskap.

Vi bedömer att arbetet med RSA, efterföljande kritiska beroenden och åtgärdsplaner är centralt för en sammanhållen krisberedskap inom kommunkoncernen och vi ser det som positivt att kommunen centralt planerar att fokusera på dessa delar under hösten.

Vi bedömer att årlig uppföljning av krisberedskapen, inkluderat uppföljningen av RSA, bör ske till länsstyrelsen, samt att den bör delges kommunstyrelsen.

Vi bedömer som positivt att utbildnings- och övningsplanen omfattat kommunen och kommunala bolag. Vi har förståelse för att planerade utbildningar och övningar inte har genomförts på grund av pandemin. Enligt vår bedömning är en väl fungerande utbildnings- och övningsverksamhet en av förutsättningarna för en robust krisberedskap över tid.

Vi bedömer det som positivt att det finns en TiB-funktion i kommunen med ett tydligt mandat och att det finns upparbetade kontaktvägar till TiB från nämnderna och bolagen.

Vi bedömer det som positivt att säkerhetschefen ingår i kommunkoncernens ledningsgrupp och att arbetet med RSA processleds från kommunens centralt i kommunkoncernen. Detta ökar förutsättningarna för ett sammanhållet krisberedskapsarbete inom hela kommunkoncernen.

3.3 Krisberedskap ur kommunen, styrelse/nämnds- och bolagsperspektiv

3.3.1 Kommunen

De styrande dokument som finns när det gäller krisberedskapen ur ett kommunalt perspektiv är redogjorda för i avsnitt 3.2.

Enligt uppgift finns det inte inom kommunen ett krisberedskapsnätverk eller motsvarande med representanter tillhörande respektive nämnd eller bolags verksamhet.

Däremot är säkerhetsenhetens säkerhetssamordnare från och med september dedikerade till olika förvaltningar för att driva och följa upp krisberedskapsarbetet kopplat mot RSA:n i de olika förvaltningarna. De lyder fortfarande under säkerhetschef och finns organisatoriskt under säkerhetsenheten, men är har huvudansvar för stödet mot olika förvaltningar och bolag.

2023-10-20

Nedanstående beskriver styrelse/nämnds och bolagsspecifika arbetet med krisberedskap.

3.3.2 Kommunstyrelsen

Under kommunstyrelsen lyder kommunstyrelsens förvaltning vilken arbetar med att effektivisera verksamheten för att frigöra medel till kärnverksamheterna i de övriga förvaltningarna.

Vid kommunstyrelseförvaltningen finns säkerhetsenheten där säkerhetschefen samt två säkerhetssamordnare arbetar. Enheten ansvarar för att processleda krisberedskapsarbetet på en övergripande nivå i kommunen (se avsnitt 3.2 för en vidare beskrivning av det kommunövergripande krisberedskapsarbetet). Enheten stödjer även kommunens övriga förvaltningar i dess krisberedskapsarbete.

Kommunstyrelseförvaltningen har inte någon egen krisledningsplan eller krisledningsorganisation utöver den kommunövergripande krisledningsplanen och krisledningsorganisationen.

Både kommundirektör och säkerhetschef uppger att uppföljning av krisberedskapsarbetet är ett utvecklingsområde för kommunen över lag.

3.3.3 Social- och utbildningsnämnden

Under social- och utbildningsnämnden lyder social- och utbildningsförvaltningen. I social- och utbildningsförvaltningen ingår social välfärd, förskola, grundskola och anpassad grundskola.

Det beskrivs att förvaltningens krisledningsorganisation består av förvaltningsledningsgruppen vilken även har kontinuerlig dialog med säkerhetschef vid händelser.

Förvaltningen har enligt uppgift ingen förvaltningsövergripande krisledningsplan men har krisplaner för olika former av händelser, såsom dödsfall, våld, etc. Dessa revideras årligen enligt intervju.

Förvaltningschef bekräftar att förvaltningen, tillsammans med säkerhetssamordnare, har påbörjat arbetet med revidering av RSA. Under våren och sommaren har kommunen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det geografiska området samt kritiska beroenden. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

Vissa av förvaltningens medarbetare, rektorerna, har genomgått viss utbildning av krishantering men ingen systematiserad utbildning i linje med kommunens utbildnings- och övningsplan har genomförts i närtid.

Inom förvaltningen finns det inget systematiserat arbetssätt för uppföljning och tillvaratagande av kunskap efter olika händelser.

2023-10-20

3.3.4 Vård- och omsorgsnämnden

Under vård- och omsorgsnämnden lyder vård- och omsorgsförvaltningen vars verksamhet består av äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättningar, hälso- och sjukvårdsinsatser och kostenhet för äldreomsorg, skola, fritids- och barnomsorg.

Det beskrivs att förvaltningens krisledningsorganisation är identisk med förvaltningens ordinarie ledningsgrupp vilken består av förvaltningschef, fyra verksamhetschefer samt en controller.

Förvaltningen har enligt uppgift ingen förvaltningsövergripande krisledningsplan eller förvaltnings specifika rutiner för hantering av specifika typer av händelser.

Förvaltningschef bekräftar att förvaltningen, tillsammans med säkerhetssamordnare, har påbörjat arbetet med revidering av RSA. Under våren och sommaren har kommunen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det geografiska området samt kritiska beroenden. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

Vissa av förvaltningens enheter, särskilt kostenheten, ska enligt uppgift genomgå viss övning av krishantering men ingen övrig systematiserad utbildning i linje med kommunens utbildnings- och övningsplan har genomförts i närtid.

Vid händelser sker uppföljning med berörda parter. Ärendet diskuteras sedan i förvaltningens ledningsgrupp för att utvärdera vad som kunde ha gjorts bättre.

Förvaltningen saknar i dagsläget en egen rutin för hur händelser i ett inledande skede ska hanteras och kommuniceras i organisationen. Förvaltningschef och säkerhetschef hänvisar till den kommungemensamma rutinen för incidenter.

3.3.5 Kultur- och samhällsutvecklingsnämnden

Under kultur- och samhällsutvecklingsnämnden lyder kultur- och samhällsutvecklingsförvaltningen. Förvaltningen ansvarar för bland annat förvaltning och underhåll av gator och parker, lokala trafikföreskrifter, allmänkulturella frågor, ungdomspolitiska frågor, sport- och fritidsanläggningar, planering, projektering och exploatering.

Det beskrivs att förvaltningens krisledningsorganisation är identisk med förvaltningens ordinarie ledningsorganisation. Förvaltningen har enligt uppgift verksamhetsspecifika krisledningsplaner i stället för en förvaltningsövergripande krisledningsplan då verksamheterna är frångående varandra.

Förvaltningschef bekräftar att förvaltningen, tillsammans med säkerhetssamordnare, har påbörjat arbetet med revidering av RSA. Under våren och sommaren har kommunen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det

2023-10-20

geografiska området samt kritiska beroenden. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

Förvaltningschefen uppger att det var länge sedan förvaltningens medarbetare deltog i någon övning eller utbildning avseende krisberedskap. Förvaltningen har genomgått en brandskyddsövning och vissa medarbetare har deltagit i en totalförsvarsövning.

Förvaltningen har inga rutiner eller formell systematik för hur händelser ska följas upp eller utvärderas.

3.3.6 Ludvika Stadshus AB

Ludvika Stadshus AB är moderbolag för de kommunala bolagen.

Det råder personalunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och Ludvika Stadshus AB:s styrelse samt mellan kommundirektör och VD för Ludvika Stadshus.

Bolaget har enligt intervju inte någon verksamhet utan är ett holdingbolag vars syfte är att samordna de kommunala bolagens egen verksamhet.

Bolaget har enligt kommundirektör och säkerhetschef ingen bolagsspecifik krisledningsplan eller handlingsplan för åtgärder med anledning av RSA:n och kontinuitetshanteringen.

VD och tillika kommundirektör bekräftar att bolagskoncernen, tillsammans med säkerhetssamordnare, har påbörjat arbetet med revidering av RSA. Under våren och sommaren har kommunkoncernen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det geografiska området samt kritiska beroenden. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

3.3.7 Västerbergslagens Kraft AB

Västerbergslagens Kraft AB har till föremål för sin verksamhet att bedriva produktion av el.

Vid intervju framkommer att bolaget endast har en anställd, VD. Bolaget uppfyller sitt ansvar för förvaltning, drift, underhåll och investeringar i bolagets anläggningar genom att köpa tjänster av det delägda dotterbolaget Västerbergslagens Energi AB och i vissa fall av andra aktörer, särskilt vid större investeringsprojekt. Västerbergslagens Energi AB ägs tillsammans med Vattenfall AB och Fagersta kommun.

Bolaget har tillsammans med Västerbergslagens Energi AB upprättat krishanteringsplaner enligt intervjuer. Planerna rör primärt hur bolagen ska hantera eventuella vattenrelaterade händelser så som översvämningar och dammbrott. Vi har inte tagit del av planerna då de omfattas av sekretess.

2023-10-20

Planerna har kommunicerats till kommunen genom kommunens säkerhetschef. Bolagets VD uppger att de varit involverade i kommunens RSA-arbete genom att delge kommunens säkerhetschef efterfrågad information.

Bolaget har genomfört flertalet övningar, ofta arrangerat av länsstyrelsen. Senaste utbildningen genomfördes i höstas och inkluderade bolaget Västerbergslagens Energi AB, räddningstjänsten, länsstyrelsen och kommunens TiB. Bolaget ska öva minst en gång vartannat år.

Bolaget har inga särskilda rutiner för uppföljning av händelser men har ett väl utvecklat avvikelshanteringssystem där samtliga avvikelser rapporteras och följs upp.

3.3.8 Ludvika Kommunfastigheter AB

Ludvika Kommunfastigheter AB har till föremål för sin verksamhet att inom Ludvika kommun äga och förvalta fastigheter för att till självkostnadspris tillhandahålla lokaler för kommunens samtliga verksamheter²⁷.

Bolagets krisledningsorganisation består av bolagets ledningsgrupp, kommunikatör, teknisk förvaltare samt lås- och larmtekniker. Det är VD som sammankallar gruppen. Om kommunens krisledningsorganisation sätts igång ingår VD i kommunens krisgrupp. Vid sådana händelser utser VD ansvarig person att leda bolagets krisgrupp.

Bolaget har en krisledningsplan²⁸ vilken beskriver hur bolaget ska utbilda, öva och uppdatera sig avseende krisberedskap, hur en krishändelse ska hanteras samt hur händelsen ska dokumenteras och följas upp. Planen innehåller även ett antal checklistor som bolagets anställda kan använda sig av vid kris.

Både bolagets VD och styrelseordförande är så pass nytillträdda att de inte har varit delaktiga i arbetet med revidering av RSA. Kommunens säkerhetschef uppger däremot att bolaget övriga medarbetare, tillsammans med säkerhetssamordnare, har påbörjat arbetet med revidering av RSA. Under våren och sommaren har kommunen fokuserat på att identifiera samhällsviktig verksamhet, risker inom det geografiska området samt kritiska beroenden. Under hösten ska arbetet fortsätta med kontinuitetsplanering och åtgärdsplanering.

Varken bolagets VD eller styrelseordförande har varit delaktiga i några övningar eller utbildningar men kommunens säkerhetschef uppger däremot att bolaget varit delaktiga i flertalet övningar under föregående höst och vår.

Av bolagets krisledningsplan framgår en rutin för hur händelser ska följas upp och dokumenteras.

²⁷ Bolagsordning, Ludvika Kommunfastigheter AB, antagen av kommunfullmäktige 2019-09-02 § 115, reviderad 2020-12-07 § 175

²⁸ Antaget av bolagets ledningsgrupp 2022-11-07

3.3.9 Wessman Vatten och Återvinning AB

Wessman Vatten och Återvinning AB har till föremål för sin verksamhet att inom Ludvika kommun och är huvudman för kommunens VA-verksamhet i enlighet med Lag om allmänna vattentjänster (2006:412) och ska inom, av kommunfullmäktige, fastställt verksamhetsområde bereda vattenförsörjning och avlopp till bostadsbebyggelse eller annan bebyggelse, ansvara för kommunens avfallshantering enligt miljöbalken samt omhänderta, behandla samt förvara avfall.

Vi intervju framgår att bolaget endast har en anställd, bolagets VD. Bolaget äger, förvaltar, underhåller samt investerar i verksamheternas fastigheter, anläggningar och utrustning. Driften av verksamheten sköts av det delägda dotterbolaget WessmanBarken Vatten Återvinning AB. Bolaget ägs tillsammans med Barken Vatten och återvinning AB, ett bolag ägt av Smedjebackens kommun.

Det är dotterbolaget som tar fram underlag för respektive kommuns Vattentjänstplan som sedan godkänns av respektive kommuns moderbolag för att slutligen beredas av respektive kommunstyrelse för beslut i respektive kommunfullmäktige.

Vidare framgår det att då verksamhetens drift sköts av dotterbolaget sker även det praktiska arbetet med krisberedskap och säkerhetsskydd av medarbetare tillhörande dotterbolaget. Dotterbolaget har en egen säkerhetschef/säkerhetsskyddschef som arbetar både med krisberedskap och säkerhetsskydd. Bolagen har varit involverade både i kommunens RSA:arbete och kommunens säkerhetsskyddsanalysarbete. Dotterbolaget har även en upprättad krishanteringsplan och en krisledningsorganisation som är särskilt utformad för att hantera kriser. Vi har inte tagit del av planen inom ramen för granskningen då den är föremål för sekretess.

Dotterbolaget deltar vid utbildningar arrangerade av länsstyrelsen men deltar inte vid de övningar som arrangeras av kommunen.

Bolagen har idag inget systematiserat sätt för att arbeta med uppföljning av inträffade händelser.

3.3.9.1 Bedömning

Det finns idag inte någon samstämmighet mellan kommunens övergripande krisledningsplan med tillhörande organisationsbeskrivning och nämndernas och bolagens egna krisledningsplaner. Vilket riskerar att begränsa den totala robustheten över tid vid inträffade händelser.

Vi kan konstatera att det är Wessman Vatten & Återvinning AB:s dotterbolag WessmanBarken Vatten & Återvinning AB som har en krisledningsorganisation som inte består av den ordinarie ledningsorganisationen. För övriga bolag och nämnder utgör den ordinarie ledningsorganisationen även krisledningsorganisation. Förutom för kommunstyrelsen och Ludvika Stadshus AB som inte har någon annan krisledningsorganisation än den centrala för kommunkoncernen.

2023-10-20

Vi bedömer att det kan utgöra en risk att krisledningsorganisationen utgörs av den ordinarie ledningsorganisationen för nämnder och kommunala bolag. Vi bedömer att det i samband med vid inträffad händelse kan krävas andra kompetenser för omhänder den. Detta då den ordinarie ledningsorganisationen kan vara upptagna med att omhänderta konsekvenserna av den inträffade händelsen.

Vi kan konstatera att det för Västerbergslagens Kraft AB och Ludvika kommunfastigheter samt för vård- och omsorgsnämnden finns en systematisering gällande uppföljning av händelser. Det saknas dock för kommunen, styrelsen, övriga nämnder samt bolag en systematiserad uppföljning av händelser vilket vi bedömer är en brist. Vi bedömer att det bör utvecklas ett kommunkoncerngemensamt systematiserat arbetssätt gällande uppföljning av händelser för att på så sätt ta tillvara dessa ur ett lärandeperspektiv inför omhändertagandet av andra kommande händelser.

Vi kan även konstatera att samtliga bolag och nämnder varit involverade i kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser vilket är positivt. Det pågår för närvarande ett arbete med kontinuitetshantering och upprättande av åtgärdsplaner i styrelsen/nämnderna och kommunal bolagen vilket är positivt.

Vi bedömer att utbildning -och övningsverksamhet inom hela kommunkoncernens olika delar kan utvecklas med såväl övergripande övningar och utbildningar som mer specifika övningar inom olika samhällsviktiga verksamheter i såväl inom bolagen som inom kommunen. Särskilt vikt bör läggas vid att öva kritiska beroenden inom den samhällsviktiga verksamheten. Oavsett om den samhällsviktiga verksamheten bedrivs i bolag- eller i förvaltningsform.

Det finns inom kommunala verksamheten inom krisberedskapsområdet inte ännu något nätverk eller krisberedskapsansvariga inom nämndernas verksamhet vilket vi bedömer är en brist.

3.4 Kommunens och bolagens säkerhetsskyddsarbete

Säkerhetsskyddslagen ska skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Den senaste versionen av säkerhetsskyddslagen, har stärkt skyldigheten för kommunerna att arbeta med säkerhetsklassificering av uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och har under 2023 utdömt sanktionsavgifter för kommuner som inte skött sitt arbete enligt säkerhetsskyddslagen. Säkerhetsklassning av informationen görs av kommunen genom säkerhetsskyddsanalyser. De personer som ska ta del av säkerhetsklassad information ska säkerhetsprövas. Det är verksamhetsutövaren som i säkerhetsskyddsanalysen identifierar säkerhetskänslig verksamhet eller säkerhetskänslig information. Verksamhetsutövaren bedömer och beslutar i en befattningsanalys vilka befattningar som ska omfattas av säkerhetsprövning och i vilken nivå. Säkerhetspolisen utför endast registerkontroller efter framställan från verksamhetsutövaren.

Verksamhetsutövaren beslutar sedan om anställning. Vem som är säkerhetsprövad och nivån av säkerhetsprövningen är föremål för sekretess.

3.4.1 **Kommunkoncernens organisering vad gäller säkerhetsskyddsarbete**

Kommunkoncernens övergripande mål vad gäller dess säkerhetsarbete framgår av säkerhets- och krisberedskapspolicy (se avsnitt 3.2.1.). Utöver policyn har kommunen två riktlinjer, Riktlinjer för säkerhetsarbete²⁹ samt riktlinjer för säkerhetsskydd och signalskydd³⁰.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att säkerhetsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt och svarar för att utifrån antagen säkerhetspolicy fastställa kommunövergripande styrdokument.

Av dokumenten framgår att syftet med riktlinjer för säkerhetsskydd är att konkretisera det systematiska arbetet med säkerhetsskydd och signalskydd i Ludvika kommun.

Wessman Vatten och Återvinning AB har med anledning av deras bolagsstruktur beställt en utredning om det fordras säkerhetsskyddsavtal mellan bolaget och dess dotterbolag.

3.4.2 **Identifiering av säkerhetskänslig verksamhet samt tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information**

Kommunen har i enlighet med säkerhetsskyddsförordningen (2018: 658) upprättat en säkerhetsskyddsanalys där uppgiften har varit att identifiera kommunkoncernens olika verksamheter, anläggningar eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som med hänsyn till Sveriges säkerhet kräver ett visst säkerhetsskydd. För varje juridisk person har kommunen valt att upprätta en säkerhetsskyddsanalys enskilt för den juridiska personen.

Vi har tagit del av dokument³¹ som stödjer säkerhetsskyddsanalys men vi har inte tagit del av innehållet i vare sig analys eller säkerhetsskyddsplan för kommunen eller bolagen då dessa skyddas av sekretess enligt 15 kap. 2§ Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL det vill säga försvarssekretess.

Av intervju med säkerhetsskyddschef framgår det att en efterföljande befattningsanalys har genomförts där säkerhetsskyddschefen har identifierat vilka funktioner/tjänster som är inplacerade i säkerhetsklass. Innan anställning av personer till de tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information ska personen genomgå säkerhetsprövning och vid behov placeras i säkerhetsklass.

Säkerhetsprövning kan även ske under pågående anställning om en befattning ändras eller vid nytt arbete hos arbetsgivaren som innebär att medarbetaren deltar i

²⁹ Antagen av kommunstyrelsen 2020-01-21 § 11

³⁰ Antagen av kommunstyrelsen 2023-08-29 §152

³¹ Säkerhetsskyddsanalys Ludvika kommun och helägda kommunala bolag 2022- 02- 05

2023-10-20

säkerhetskänslig verksamhet eller tar del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i den nya rollen.

Säkerhetsprövningen ska fortlöpande följas upp av närmsta chef så länge anställningen eller deltagandet i säkerhetskänslig verksamhet pågår. Vid behov ska samråd ske med kommunens eller bolaget säkerhetsskyddschef.

3.4.3 Säkerhetsansvarigas kompetens och kompetensutveckling

Av riktlinjer³² för säkerhetsarbete framgår att utbildning och information inom säkerhetsområdet ska ske fortlöpande och vid all nyanställning.

Kommunstyrelsens förvaltning samordnar utbildning för de olika rollerna i säkerhetsarbetet. Uppdraget som områdes-, objektsansvariga, säkerhetssamordnare och säkerhetsombud kräver kunskap som erhålls på dessa utbildningar. Den person som innehar någon av dessa roller ska delta i utbildning och hålla sig uppdaterad inom området.

Säkerhetsfunktionen erbjuder rådgivning i säkerhetsarbetet och kan vid behov utbilda eller besöka enskilda enheter.

Av riktlinje för säkerhetsskydd och signalskydd³³ framgår att nämnd eller bolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska säkerställa att den som ska anställas eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter genomgår relevant utbildning i säkerhetsskydd. Detta ska ske innan anställningen eller deltagandet påbörjas. Därefter ska vidareutbildning ske regelbundet i den omfattning som behövs.

Av befattningsbeskrivningen i annonsen för tjänsten som säkerhetschef/säkerhetsskyddschef framgår att denne ska ha relevant akademisk utbildning, tidigare erfarenhet av chefskap med ansvar för budget, personal och verksamhetsansvar på en operativ nivå samt erfarenheter av säkerhetsarbete, krisberedskap och informationssäkerhet.

3.4.3.1 Bedömning

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av säkerhetsskyddsanalys som visar att kommunen och de kommunala bolagen som visar att en säkerhetsskyddsanalys har genomförts. Vi har däremot inte tagit del av analysdelarna då dess uppgifter omfattas av försvarssekretess. Vi bedömer att kommunen och de kommunala bolagen har ett systematiskt arbete genom säkerhetsskyddsanalyser för att kunna identifiera säkerhetskänslig verksamhet samt de tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information.

³² Se not 28 och 29

³³ Antagen av Kommundirektör/VD Ludvika Stadshus AB, 2023-07-06

2023-10-20

Befattningsbeskrivningen för rollen som säkerhetsskyddschef innehåller dels formell kompetens såsom relevant akademisk examen och del erfarenhet av säkerhetsarbete vilket visar att kommunen efterfrågat särskild kompetens inom området vilket vi bedömer är positivt.

3.4.4 Krafttanken

Krafttanken är en transformatorlåda och är placerad i Ludvikas centrum. Krafttanken är inte bara ett landmärke utan den är även tänkt att vara en del i att förse viktiga samhällsfunktioner med elektricitet vid en kris då den innehåller ett batterilager fylld med fossilfri energi från sol, vind och vatten i Ludvika med omnejd. Krafttanken i dag innehåller endast ett mindre batterilager och viss teknisk utrustning. Funktionen som planeras i framtiden är att kunna användas som reservkraft till olika objekt.

Krafttanken och batterilagret ägs av det regionala utvecklingsbolaget Samarkand2015, som drivit projektet med ödrift för lokal energiförsörjning i eventuell kristid.

Kommunens säkerhetschef uppger att denne inte varit involverad i något samarbete med Samarkand avseende krafttanken varken avseende krisberedskap eller säkerhetsskyddsarbete. Enligt säkerhetschefen är krafttankens funktion som batterilager ännu så pass oprövad att kommunen inte ännu kan förlita sig till den i händelse av kris. Tidigare säkerhetschef har däremot varit involverad i mindre omfattning.

3.4.4.1 Bedömning

Vi kan konstatera att kommunen, i frågor gällande krisberedskap och säkerhetsskyddsarbete, inte varit involverad i något samarbete med Samarkand2015 avseende krafttanken. Krafttankens funktion som batterilager ännu så pass oprövad att kommunen inte ännu kan förlita sig till den i händelse av kris.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunkoncernen på central nivå och på central nivå i kommunen, nämnder/styrelse och moderbolag och de kommunala bolagen delvis bedriver ett sammanhållet och ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Kommunens arbete enligt säkerhetsskyddslagen bedöms vara tillräckligt.

Kommunkoncernövergripande

Det finns till viss del ett koncernövergripande arbete enligt syftet för granskningen, genom koncernövergripande säkerhets- och krisberedskapspolicy, plan för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, risk- och sårbarhetsanalys och en utbildning- och övningsplan. Vi har identifierat vissa brister dels i utformningen av dokumenten, dels efterlevnaden av dessa.

Det finns inte någon samsyn i utformningen av krisledningsorganisationen och krisledningsplaner inom kommunkoncernen som helhet. Det sker inte heller ett systematiskt arbete med uppföljning av krisberedskapsarbetet inom kommunkoncernen som helhet. Det finns däremot ett upparbetat arbete med beredskapsfunktioner inom kommunkoncernens olika delar.

Inom hela kommunkoncernens olika delar har det genomförts säkerhetsskyddsanalyser. Vilka enligt uppgift innehåller identifiering av verksamhet som är säkerhetskänslig samt de tjänster som arbetar med säkerhetskänslig information.

Kommunen och nämnderna

Uppgifter avseende krisledning och krisberedskap framgår av kommunstyrelsens reglemente men inte för övriga nämnder.

Krisledningsnämndens reglemente är i delvis ändamålsenligt då vi identifierat vissa mindre utvecklingsområden samt att val av ledamöter till krisledningsnämnden inte förrättats av kommunfullmäktige.

Risk- och sårbarhetsanalys har inte följts upp i linje med MSB:s föreskrift i kommunen.

Det finns inom krisberedskapsområdet inte ännu något nätverk eller krisberedskapsansvariga inom nämndernas eller bolagens verksamheter, förutom hos Wessman Vatten och Återvinning ABs dotterbolag.

Det saknas en systematiserad uppföljning av inträffade händelser hos styrelsen/nämnderna förutom för vård- och omsorgsnämnden.

Befattningsbeskrivningen för rollen som säkerhetschef/säkerhetsskyddschef innehåller dels formell kompetens såsom relevant akademisk examen som erfarenhet av säkerhetsarbete vilket visar att kommunen efterfrågat särskild kompetens inom området. Därutöver ges utbildning för de olika rollerna i kommunens säkerhetsarbete.

Kommunen är i frågor gällande krisberedskap och säkerhetsskyddsarbete i dagsläget inte involverad i något samarbete med Samarkand2015 avseende krafttanken. Krafttankens funktion som batterilager ännu så pass oprövad att kommunen inte ännu kan förlita sig till den i händelse av kris.

2023-10-20

Bolagen

Det ingår uppgifter om krisberedskap i samtliga bolags ägardirektiv uppgifter om krisberedskap förutom för Wessman Vatten och Återvinning AB.

Det framgår att alla bolag utom Ludvika Stadshus AB har upprättat bolagsspecifika krisledningsplaner.

Det saknas däremot en systematiserad uppföljning av inträffade händelser hos bolagen förutom för Ludvika Kommunfastigheter AB och Västerbergslagens Kraft AB.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse en översyn av reglementen för:
 - kommunstyrelsen,
 - krisledningsnämnden
 - 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 Wessman Vatten och Återvinning AB ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Säkerställa att de styrande dokument inom krisberedskapsområdet fastställs på ett sådant sätt att de gäller för kommunkoncernen och dess olika delar.
- Säkerställa att det finns en samsyn kring utformning av krisledningsorganisation inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att det finns en samsyn kring behovet och utformningen av krisledningsplaner inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att uppföljningen av krisberedskapsarbetet utvecklas inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Säkerställa att utbildning – och övningsverksamheten utvecklas inom kommunkoncernen och dess olika delar.
- Tillse att det i kommunen finns ett nätverk eller motsvarande för krisberedskapsarbetet med representanter från respektive nämnd- och bolags verksamhet.



Ludvika kommun och Ludvika Stadshus AB, Västerbergslagens Kraft AB, Ludvika
Granskning av krisberedskap och säkerhetsskydd

2023-10-20

Datum som ovan

KPMG AB

Alfred Tilly

Kommunal revisor

Maria Wiksten

Kommunal revisor

Magnus Larsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.