

Granskning av krisberedskap inom kommunkoncernen

Finspångs kommun

Finspångs förvaltnings- och industrihus AB

Finspångs stadsnät Finet AB

Finspångs tekniska verk AB

Vallonbygden AB

December 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Jonathan Melkko, revisionskonsult

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Avgränsning	5
1.5 Metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Risk- och sårbarhetsanalys	5
2.2 Styrdokument	6
2.3 Organisation och ansvarsfördelning	7
2.4 Uppföljning och rapportering	9
3. Avslutning	11
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	11
3.2 Rekommendationer	11

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer i kommunägda bolag har PwC genomfört en granskning av koncernens arbete med krisberedskap. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens kapitel 12 och aktiebolagslagen kapitel 10. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, nämnder samt kommunägda bolag. Granskningen har riktats mot följande områden:

- Risk- och sårbarhetsanalys
- Styrdokument
- Organisation och ansvarsfördelning
- Uppföljning och rapportering

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunkoncernens arbete med krisberedskap sker **i stort** på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms endast **delvis** vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1 - 2.4.

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen i program för krisberedskap reglerar formerna för hur rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige ska vara utformad under nästkommande mandatperiod. Rapporteringen bör framför allt fokusera på mål och måloppfyllelse inom området krisberedskap.
- Att ansvar för krisberedskap tydliggörs inom den politiska organisationen. Detta kan ske i reglemente samt i program för krisberedskap.
- Att kommunens styrdokument fullt ut upprättas i enlighet med MSB:s vägledningar inom området.
- Att risk- och sårbarhetsanalys för 2023 - 2026 innehåller en samlad bedömning av kommunens krisberedskap/förmåga att hantera en krissituation.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har tillsammans med lekmannarevisorer i kommunägda bolag bedömt det angeläget att göra en granskning inom området krisberedskap. Val av granskningsområde har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

I lagstiftning, föreskrifter och överenskommelser ställs krav på att kommunen har en beredskap för att hantera extraordinära händelser. Syftet med regelverken är bland annat att minska sårbarheten inom verksamheten samt ha en god förmåga att hantera krissituationer. Ett bristfälligt arbetssätt inom området kan riskera – förutom att lagar och föreskrifter inte efterlevs – medföra att kommunens medborgare i ökad grad utsätts för en extraordinär krissituation.

Under föregående och innevarande år har kommunen tvingats hantera effekterna av Covid-19. Pandemin har även medfört ett ökat fokus på hur den kommunala organisationen arbetar med sitt systematiska krisberedskapsarbete.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, nämnder och kommunägda bolag.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas och lekmannarevisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12 och aktiebolagslagen kapitel 10. Syftet med granskningen är att pröva om arbetet med krisberedskap sköts på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Är analysen dokumenterad, aktuell, heltäckande samt omfattar kommunens samlade verksamhet?
2. Styr området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande?
3. Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?
4. Sker rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige i tillräcklig omfattning?

Revisionsfråga 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet har hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor används för att uttala sig om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen 8:4
- Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), kapitel 2
- Föreskrift 2015:5, utfärdad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

- Överenskommelse om kommunernas krisberedskap: MSB och SKL 2018
- Kommuninterna styrdokument inom området, främst program för krisberedskap 2019-2022.

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas i första hand till kalenderår 2022. Övrig avgränsning, se avsnitten Syfte och revisionsfrågor och Revisionskriterier.

1.5 Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation. Framför allt har följande dokument granskats:

- Risk- och sårbarhetsanalys 2019 - 2022,
- Program för krisberedskap 2019 - 2022,
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder,
- Planering av utbildning och övning 2019 - 2022,
- Instruktion för kommundirektör,
- Ägardirektiv för kommunens moder- och dotterbolag
- Delårsrapport 2021 och årsredovisning 2021
- Sammanträdesprotokoll för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för perioden 1 juli 2021 - 30 september 2022.

Intervjuer har genomförts med följande befattningshavare:

- Säkerhetsskyddschef Finspångs kommun
- Beredskapssamordnare Finspångs kommun
- VD Finspångs tekniska verk AB
- Säkerhetssamordnare Finspångs tekniska verk AB
- VD Finspångs stadsnät AB
- VD Vallonbygden AB

Samtliga ovanstående har erhållit rapporten för sakavstämning. Därmed har de haft möjlighet att lämna förslag på korrigeringar i texten och i övrigt föra en dialog om rapportens faktainnehåll innan den slutligt fastställts.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Risk- och sårbarhetsanalys

Revisionsfråga 1: Har risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Är analysen dokumenterad, aktuell, heltäckande samt omfattar kommunens samlade verksamhet?

Iakttagelser

Enligt Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) ska analys ske över vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa samt hur detta kan påverka kommunens verksamheter. Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Av MSB:s föreskrift 2015:5 framgår att risk- och sårbarhetsanalys ska upprättas för varje mandatperiod och ska fastställas av kommunens ledning. Föreskriften ställer även krav på vilka rubriker som ska ingå i risk- och sårbarhetsanalysen. Vidare anges att identifierade risker ska värderas utifrån sannolikhet och konsekvens.

Kommunfullmäktige har vid sitt sammanträde 2019-09-18 behandlat en övergripande risk- och sårbarhetsanalys 2019 för Finspångs kommun. Rapporten bygger på den uppställning som MSB fastslår.

I risk- och sårbarhetsanalysen ska riskkällor inom kommunens ansvarsområden identifieras. Analysen omfattar ett 10-tal områden, däribland följande huvudområden:

- Extrema väderhändelser
- Olyckor av olika slag
- Avbrott i teknisk infrastruktur och försörjningssystem
- Epidemier och smitta
- Andra typer av risker

Avbrott i teknisk infrastruktur och försörjningssystem omfattar bland annat områdena dricksvatten, elförsörjning samt IT/telefoni.

För respektive riskkälla har det gjorts riskbedömning utifrån perspektiven sannolikhet och konsekvens (4-gradig skala). Riskområdena har sammanfattats i en riskmatris. I riskmatrisen beskrivs förekommande risker med hjälp av trafikljus (röd-gul-grön).

I dokumenten *risk- och sårbarhetsanalys* respektive *program för krisberedskap 2019-2022* beskrivs hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska bedrivas inom organisationen. Enligt dessa ska förvaltningar och kommunägda bolag involveras i detta arbete.

Granskningen visar att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys 2019 har bedrivits i arbetsgrupper inom förvaltningar och bolag. Kommunens krisberedskapssamordnare har stöttat verksamheterna vid upprättande av RSA.

I risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs även vilka huvudsakliga åtgärder som behöver genomföras för att - om möjligt - reducera och eliminera olika typer av risker. En brist med dokumentet är att den saknar en samlad bedömning av kommunens generella krisberedskap. Enligt MSB:s anvisningar ska analysen innehålla en sådan bedömning.

Granskningen visar att kommunens helägda dotterbolag (Tekniska Verk, Vallonbygden samt Stadsnät) i varierande grad genomför återkommande riskanalyser för sina verksamhetsområden. I två av bolagen sker arbetet som en del i det löpande arbetet, medan i ett bolag bedrivs det som i form av ett projekt.

Bedömning

Vi gör bedömningen att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys *i allt väsentligt* utförts på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Det finns en dokumenterad risk- och sårbarhetsanalys för hantering av extraordinära händelser. Analysen är dokumenterad, aktuell, heltäckande samt omfattar kommunens samlade verksamhet.
- Analysen är i allt väsentligt upprättad enligt vad som anges i lag och MSB:s anvisningar.

För framtiden föreslås att risk- och sårbarhetsanalys för 2023-2026 innehåller en samlad bedömning av kommunens krisberedskap/förmåga att hantera en krissituation.

2.2 Styrdokument

Revisionsfråga 2: Styr området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande?

Iakttagelser

I lag, föreskrift och överenskommelse ställs krav på att kommunen tar fram styrdokument för hur arbetet med krisberedskap ska bedrivas under mandatperioden. Styrdokumentet ska innehålla mål, inriktning och aktiviteter samt reglera hur verksamheten ska arbeta för att säkerställa en god krisberedskap.

I granskningen har noterats följande styrdokument:

1. Program för krisberedskap 2019 - 2022 (KF 2019-11-27)
2. Planering av utbildning och övning 2019 - 2022 (beslutad av kommundirektör)
3. Instruktion för kommundirektör (KS 2020-04-01)
4. Reglemente för krisledningsnämnden (KF 2020-03-25)
5. Rutin för kriskommunikation (beslutad av kommundirektör)
6. Rutin för ledning vid extraordinär händelse 2019 - 2022 (beslutad av kommundirektör)

Program för krisberedskap (*styrdokument 1*) innehåller följande avsnitt: syfte/mål, organisation, begrepp/definitioner, styrning, övergripande aktiviteter samt rapportering. Programmet är beslutat av kommunfullmäktige. Styrdokumentets struktur överensstämmer med nationella instruktioner inom området.

Styrdokument 2 består av följande delar: Syfte/mål, ansvar, resultat av behovsinventering samt övergripande aktiviteter. Planens struktur motsvarar i stort vad som anges i MSB:s vägledning inom området. En brist med planen är att den inte

närmare reglerar hur planerade insatser ska finansieras (statlig ersättning och/eller med egna medel). Planen är en bilaga till program för krisberedskap.

Enligt överenskommelse mellan MSB och SKR är det lämpligt att kommunstyrelsen i sin instruktion till kommundirektör anger vilka uppgifter chefen ska ha avseende krisberedskap. Vår granskning visar att instruktion för kommundirektör (*styrdokument 3*) reglerar direktörens uppdrag vid en krissituation. En brist med instruktionen är att den inte omfattar området krisberedskap.

I kommunens uppdrag ingår även att ta fram styrdokument för att kunna hantera en krissituation. I granskningen har följande styrdokument noterats:

I *styrdokument 4* beskrivs krisledningsnämndens uppdrag och arbetsformer. Reglementet har beslutats av kommunfullmäktige under innevarande mandatperiod.

Kommunikationsplanen (*styrdokument 5*) reglerar hur organisationen ska arbeta med kommunikation under en krissituation, men omfattar även förebyggande insatser i form av krisberedskap och utbildning/övning. Planen är en bilaga till program för krisberedskap.

Kommunen har en lagstadgad skyldighet att för varje mandatperiod upprätta en plan för hantering av extraordinära händelser. Planens struktur (*styrdokument 6*) motsvarar i allt väsentligt vad som anges i MSB:s vägledning inom området.

Inom kommunens helägda dotterbolag finns program och planer för att hantera olika typer av krissituationer. Vi kan inte finna att bolagen har upprättat ett övergripande program för krisberedskap 2019-2022 (*motsvarighet till styrdokument 1 inom kommunen*). Här bör framhållas att varken kommunen eller moderbolaget ställt krav att dotterbolagen ska upprätta ett sådant program.

Bedömning

Vår revisionella bedömning är att upprättade styrdokument *i stort* är ändamålsenligt utformade. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunen har för mandatperioden i stort upprättat de styrdokument som krävs enligt lag och överenskommelse. Styrdokumenten får därmed anses vara aktuella.
- Vår granskning visar att styrdokumentens innehåll i huvudsak motsvarar de krav som utfärdats av normgivaren. Styrdokumenten bedöms i stort vara heltäckande.

För framtiden föreslås att kommunens styrdokument fullt ut upprättas i enlighet med MSB:s vägledningar inom området.

2.3 Organisation och ansvarsfördelning

Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?

lakttagelser

Politisk nivå

Kommunfullmäktige beslutar på övergripande nivå hur kommunens verksamhet ska vara organiserad. Ansvar för kommunala angelägenheter kan vila på kommunstyrelse

och nämnder. Det finns även möjlighet att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till kommunägda bolag. Kommunstyrelsen ansvarar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Den politiska organisationen i Finspång utgörs av en kommunstyrelse och tre nämnder (bygg- och miljönämnd, social myndighetsnämnd och valnämnd). En genomgång av kommunens styrdokument visar att de *inte* reglerar hur ansvar för krisberedskap fördelas inom den politiska organisationen.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter. Detta kan tolkas som att styrelsen bär det politiska ansvaret för kommunens arbete med krisberedskap.

I program för krisberedskap anges att kommunägda bolag har ett ansvar för att gemensamt bidra till att utveckla krisberedskapsarbetet inom koncernen. Styrdokumentet ger ingen närmare beskrivning hur bolagen i praktiken ska arbeta med området.

Av ägardirektiv för Finspångs förvaltnings- och industrihus AB framgår att bolaget - i sin roll som moderbolag - ska styra och samordna kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Granskning av ägardirektiv för helägda dotterbolag visar att dessa inte omfattar området krisberedskap.

Verksamhetsnivå

Granskade styrdokument reglerar i varierande grad hur ansvaret inom området krisberedskap fördelas inom verksamhetsorganisationen. Följande har noterats:

Kommundirektör: Av program för krisberedskap framgår att direktören har långtgående ansvar inom området krisberedskap. Av programmet framgår vilka typer av styrdokument som ska tas fram och beslutas av direktören.

Säkerhetsskyddschef: Bär ansvar för att driva arbetet med krisberedskap inom kommunen. I program för krisberedskap uttrycks bland annat en ambition att utveckla och fördjupa samarbetet med kommunägda bolag med avseende på krisberedskap.

Beredskapssamordnare: Har i uppdrag att samordna krisberedskapsarbetet. Samordnaren ansvarar även för behovsinventering och genomförande av flertalet aktiviteter i utbildnings- och övningsplan. I tjänsten ingår även att arbeta med arbete med uppföljning och utvärdering vid en krissituation. Det är inte preciserat om detta uppdrag även inrymmer det fortlöpande arbetet med krisberedskap. I sammanhanget noteras att denna tjänst har varit vakant under delar av år 2022.

Verksamhetsansvariga: Enligt kommunens risk- och sårbarhetsanalys ska upprättad analys ge beslutsstöd till verksamhetsansvariga att genomföra åtgärder som minskar risker/säkerställer kontinuitet i verksamheten. Kommunens styrdokument reglerar emellertid inte vilket eventuellt ansvar som vilar på verksamhetsansvariga vad gäller arbetet med krisberedskap.

Av styrdokumenterna framgår att följande grupper har en viktig roll i kommunens krisberedskapsarbete: *styrgrupp säkerhet, riskhanteringsgrupp* samt *beredningsgrupp säkerhet*. I program för krisberedskap framgår vilka uppdrag som vilar på respektive grupp, bland annat i fråga om uppföljning. Styrdokumenterna preciserar emellertid inte respektive grupps sammansättning (antal, vilka som ingår).

I risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022 återfinns en åtgärdsplan för att minska risker/öka förmåga att hantera en krissituation. Planen innehåller ett 10-tal aktiviteter. Av planen framgår vilket organ som har huvudansvar för att verkställa åtgärden. Följande organ har tilldelats uppdrag: *sektor samhällsbyggnad, kommunala bolag* samt *ledningsstab*.

Granskningen visar att ansvar och roller avseende krisberedskap och krishantering i varierande grad tydliggjorts i interna styrdokument som återfinns inom de dotterbolag som omfattats av denna revision.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvarsfördelningen inom organisationen endast *delvis* är tydlig. Bedömningen baseras främst på följande iakttagelser:

- Ansvar inom den politiska organisationen har inte tydliggjorts i interna styrdokument. Kommunstyrelsens övergripande ansvar för kommunal verksamhet regleras i kommunallagen.
- Ansvar för krisberedskap är förhållandevis tydligt på verksamhetsnivå. Vissa utvecklingsområden har dock noterats i granskningen.

För att utveckla granskningsområdet föreslås att ansvar för krisberedskap tydliggörs inom den politiska organisationen. Detta kan ske i reglemente samt i program för krisberedskap.

En otydlig fördelning försvårar möjligheten att utkräva ansvar av organisationen.

2.4 Uppföljning och rapportering

Revisionsfråga 4: Sker rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige i tillräcklig omfattning?

Iakttagelser

Kommunstyrelsen ska se till att rapportering och redovisning inom granskningsområdet sker i enlighet med gällande direktiv. Detta gäller rapportering till såväl statliga myndigheter som till kommunfullmäktige. Det är lämpligt att i interna styrdokument (planer m.m.) reglera formerna för hur uppföljning, utvärdering, rapportering och redovisning av planer m.m. ska ske.

Av föregående avsnitt framgår att kommunfullmäktige fastställt ett flertal styrdokument som rör områdena krisberedskap och krishantering. Dokumenterna innehåller bland annat följande delar:

- Mål
- Åtgärdsplaner

Granskade styrdokument reglerar i viss grad formerna för hur uppföljning och rapportering ska ske inom verksamhetsorganisationen. En stor brist är att dokumenten ger ingen vägledning hur det löpande krisberedskapsarbetet ska återrapporteras till politisk nivå. I avsnitt 2.3 konstaterades att ansvaret för krisberedskap inte preciserats inom den politiska organisationen.

Vid granskning av kommunstyrelsens protokoll noteras att kommunstyrelsen under perioden tillskjutit öronmärkta medel för att kompetensutveckla inom området krisberedskap/säkerhet. Vi kan inte se att kommunstyrelsen begärt eller fått någon sammantagen rapportering hur den samlade verksamheten (kommun + helägda aktiebolag) arbetar med krisberedskap.

Enligt uppgift har viss muntlig uppföljning och rapportering lämnats till en särskild uppföljningsgrupp. I denna grupp finns förtroendevalda som tillika är ledamöter i kommunstyrelsen.

I kommunstyrelsens reglemente anges att styrelsen återkommande ska rapportera till fullmäktige hur kommunens verksamheter utvecklas.

Av avsnitt 2.2 framgår att kommunfullmäktige fastställt övergripande mål för kommunens arbete med krisberedskap.

Granskningen visar att samlad återrapportering till kommunfullmäktige i första hand sker genom delårsrapport och verksamhetsberättelse/årsredovisning. Vi konstaterar att granskade dokument saknar redovisning hur kommunens samlade verksamhet arbetar inom området krisberedskap.

Vi kan inte heller finna att kommunfullmäktige fått återrapportering som rör krisberedskap som ett särskilt ärende.

Exempelvis har fullmäktige inte informerats om att Länsstyrelsen genomfört en tillsyn under 2021. Av tillsynsrapporten framgår att området samverkan/samordning är ett utvecklingsområde. Länsstyrelsens sammantagna bedömning är att kommunen därutöver bedriver sitt arbete inom området på ett tillfredsställande sätt.

Bedömning

Vår bedömning är att rapportering till politiska organ *inte* sker i tillräcklig omfattning.





Bedömningen baserar på följande:

- Kommunstyrelsen kan inte belägga att den under granskningsperioden utövat någon uppsikt inom området.
- Kommunstyrelsen har inte fullgjort sin rapporteringsskyldighet till kommunfullmäktige när det gäller hur kommunens arbete med krisberedskap har utvecklats under perioden.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen i program för krisberedskap reglerar formerna för hur rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige ska vara utformad under nästkommande mandatperiod.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Risk- och sårbarhetsanalys (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	Uppfyllt	
2. Styrdokument (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	Uppfyllt	
3. Organisation och ansvarsfördelning (underlag för att bedöma intern kontroll)	Delvis uppfyllt	
4. Uppföljning och rapportering (underlag för att bedöma intern kontroll)	Ej uppfyllt	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunkoncernens arbete med krisberedskap sker **i stort** på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms endast **delvis** vara tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen i program för krisberedskap reglerar formerna för hur rapportering till kommunstyrelse/kommunfullmäktige ska vara utformad under nästkommande mandatperiod. Rapporteringen bör framför allt fokusera på mål och måluppfyllelse inom området krisberedskap.
- Att ansvar för krisberedskap tydliggörs inom den politiska organisationen. Detta kan ske i reglemente samt i program för krisberedskap.
- Att kommunens styrdokument fullt ut upprättas i enlighet med MSB:s vägledningar inom området.
- Att risk- och sårbarhetsanalys för 2023 - 2026 innehåller en samlad bedömning av kommunens krisberedskap/förmåga att hantera en krissituation.

2022-12-13

Susanne Lindberg

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisionen i Finspångs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad 2022-02-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.