

Granskning av arbetet med krisberedskap

Mjölby kommun

Bostadsbolaget i Mjölby AB

Koncernen Fastighetsbolaget Mjölby Industribyggnader

November 2024

Bo Rehnberg

Sofie Plomér Sundqvist

Carin Hultgren

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mjölby kommun och lekmannarevisorerna i ett urval av kommunägda aktiebolag genomfört en granskning av koncernens arbete med krisberedskap. Granskningens syfte har varit att pröva om arbetet med krisberedskap sköts på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga:

Revisionsfrågor	Bedömning	
Styrs området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är planerna aktuella och heltäckande?	Delvis	
Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?	Delvis	
Sker regelbunden rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige?	Ja	

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunkoncernens arbete med krisberedskap **inte helt** sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är **inte helt** tillräcklig.

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

För att utveckla kommunkoncernens arbete med krisberedskap lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen tydliggör roll- och ansvarsfördelning inom den kommunala organisationen. Översynen bör innefatta såväl politisk nivå som verksamhetsnivå. Därefter är det av vikt att ansvarsfördelningen görs känd inom organisationen.
- Att kommunstyrelsen prövar om området krisberedskap ska inkluderas i ägardirektiv för helägda aktiebolag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Inledning.....	3
Bakgrund.....	3
Syfte och revisionsfrågor.....	3
Revisionskriterier.....	3
Avgränsning.....	4
Metod.....	4
Granskningsresultat.....	5
Styrdokument.....	5
Organisation och ansvarsfördelning.....	7
Uppföljning och rapportering.....	8
Avslutning.....	10
Samlad bedömning.....	10
Rekommendationer.....	10

Inledning

Bakgrund

Krisberedskap och krisledning handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser, samt extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap.

Värdet av en fungerande krisberedskap har aktualiserats ytterligare i och med erfarenheterna från pandemin, klimatrelaterade händelser och det oroliga omvärldsläget. Med en bristande krisberedskap riskerar kriser och allvarliga händelser att få allvarigare konsekvenser och ta längre tid för kommunen att återhämta sig från. Krisen kan få ekonomiska, materiella, förtroendemässiga och personella konsekvenser för verksamheten och för samhället i stort.

Med utgångspunkt från riskanalys för år 2024 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med krisberedskap.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, nämnder, bostadsbolaget i Mjölby samt koncernen FAMI (moder- och dotterbolag).

Syfte och revisionsfrågor

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. Styrs området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är planerna aktuella och heltäckande?
2. Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?
3. Sker regelbunden rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige?

Revisionsfråga 1 bildar underlag för att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen (2017:725) 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen (2005:551) 8:4
- Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544) 2:1
- Föreskrift 2015:5, utfärdad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar: MSB och SKR

- Kommuninterna styrdokument som rör området, däribland reglemente för kommunstyrelse och nämnder.

Avgränsning

Granskningen avgränsas i första hand till kalenderår 2024. Granskningen tar inte del av sekretesskyddade uppgifter. Övrig avgränsning, se avsnitten “Syfte och revisionsfrågor” samt “Revisionskriterier”.

Metod

Granskningen har skett genom analys av relevant dokumentation samt via intervjuer med företrädare för krisberedskapsorganisationen, kommunledning samt företrädare för respektive bolag.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

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

Granskningen har genomförts av Bo rehnberg i rollen som projektledare och projektmedarbetare Sofie Plomér Sundqvist. Kvalitetssäkring av rapporten har genomförts av Carin Hultgren i enlighet med PwCs interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Styrdokument

Revisionsfråga 1: Styr området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är planerna aktuella och heltäckande?

lakttagelser

Kommunallagen ger uttryck för att kommunens verksamhet ska styras genom mål och planer. I lag och förordning ställs krav på att kommunen ska ta fram ett flertal styrdokument inom området krisberedskap. I bilaga till MSB:s föreskrift 2015:5 finns även vägledning kring vilka dokument som kommunen bör ta fram.

Kommunen

Följande styrdokument har noterats i Mjölby kommun:

1. Risk- och sårbarhetsanalys (KS 2023).
2. Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2023-2026 (KF 2023).
3. Mjölby kommuns centrala krisledningsorganisation - ansvar och roller (KS 2024).
4. Mjölby kommuns centrala krisledningsorganisation - operativa skedet (Kommundirektör 2024).
5. Uppdragsbeskrivning och villkor för kommundirektör i Mjölby kommun (KS 2020).
6. Mjölby kommuns krishanteringsråd (KS 2017).
7. Övnings- och utbildningsplan 2023-2026 (Kommundirektör 2023).

Styrdokument 1: Kommunen har upprättat en övergripande risk- och sårbarhetsanalys som beslutats av kommunstyrelsen. Exempel på risker som analyserats är storbrand i byggnader, översvämningar och IT-attacker. Vår granskning visar att analysen är uppställd i enlighet med MSB:s anvisning. Analysen innehåller även en sammanställning av åtgärdsbehov som kunnat identifierats. I övrigt noteras att analysen innehåller flera bilagor som är belagda med sekretess.

I styrdokument 2 finns beskrivningar av kommunens organisation och ansvar för trygghets- och säkerhetsfrågor. Planen innehåller även mål och prioriterade uppgifter för arbetet med krisberedskap samt vilka åtgärdsbehov som föreligger utifrån genomförd analys. Åtgärderna är redovisade tillsammans med mål, indikatorer, målvärden, ansvarigt organ samt år för genomförande. Handlingsplanen är beslutad av fullmäktige i november 2023. Planen omfattar inte kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Prioriterade åtgärder består bl.a av att upprätta kontinuitetsplaner och beredskapsplaner. I intervjuer framkommer att detta arbete har försenats inom organisationen, men att det pågår ett arbete med att slutföra delar av dem till årsskiftet.

I styrdokument 3-5 beskrivs kommunens centrala krisledningsorganisation. Dokumenten är en del i lagstadgad plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

I styrdokument 6 beskrivs kommunens krishanteringsråd. Rådet ska även upprätthålla en struktur för extern samverkan under en allvarlig händelse som kräver samordning inom kommunens geografiska område samt arbeta proaktivt med att identifiera risker och behov av säkerhetshöjande åtgärder. I kontakt med kommunen framgår att riktlinjen för kommunens krishanteringsråd just nu genomgår revidering.

Styrdokument 7 redogör för mål, målgrupper, tidsplan, övningstyper samt ansvarsfördelning och uppföljning. Övnings- och utbildningsplanen omfattar inte kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Granskningen visar att det för närvarande pågår ett utvecklingsarbete inom kommunen avseende styrdokument för området krisberedskap. Detta arbete beräknas vara slutfört under år 2025. Företrädare för kommunen ser även en utvecklingspotential när det gäller arbetet med krisberedskap utifrån ett koncernperspektiv.

Helägda bolag

Granskningen kan inte finna att ägaren (Mjölby kommun) utfärdat direktiv om hur granskade bolag ska arbeta inom området krisberedskap. I MSB:s allmänna råd uppmuntras kommuner att ha ett koncernperspektiv inom området krisberedskap.

Vi noterar att bostadsbolaget lämnat underlag till ägaren inför upprättande av kommunens risk- och sårbarhetsanalys 2023 (se styrdokument 1 ovan). Vi kan inte finna att fastighetskoncernen på motsvarande sätt involverats i detta arbete. De kommunägda bolagens tillgångar utgörs i hög grad av fastigheter/bostäder.

Granskningen visar att respektive bolag saknar specifika styrdokument som beskriver hur det interna arbetet med krisberedskap ska genomföras. Exempelvis avseende risk- och sårbarhetsanalys, åtgärdsplaner, uppföljning samt rapportering.

Företrädare för bostadsbolaget framhåller att det förebyggande arbetet med krisberedskap i första hand bedrivs inom ramen för arbetsmiljöarbetet.

Bedömning

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

Delvis.

Den revisionella bedömningen baseras på följande:

- Kommunen har upprättat ett flertal styrdokument för området krisberedskap. Dokumenten är i allt väsentligt aktuella och förenliga med gällande normgivning.
- Det pågår ett arbete att upprätta kontinuitetsplaner respektive beredskapsplaner. Verksamheterna har kommit olika långt i detta arbete.
- Kommunen har i ägarrollen inte preciserat hur kommunens helägda bolag ska arbeta med krisberedskap.
- Granskade bolag saknar specifika styrdokument för området krisberedskap.

För att utveckla verksamheten föreslås att kommunstyrelsen prövar om området krisberedskap ska inkluderas i ägardirektiv för helägda aktiebolag.

Organisation och ansvarsfördelning

Revisionsfråga 2: Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?

Iakttagelser

Kommunen

Av föregående avsnitt framgår att kommunen har ett flertal styrdokument inom området krisberedskap. Följande iakttagelser har noterats på politisk nivå:

Kommunstyrelsen: Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda, samordna och utöva uppsikt över kommunens angelägenheter. Hur styrelsen ska fullgöra detta uppdrag beskrivs främst i *styrdokument 2* (se föregående avsnitt).

Facknämnder: Av *styrdokument 1-2* och *6* framgår att nämnderna bär ett ansvar att genomföra åtgärder inom området krisberedskap. Vi noterar att detta ansvar även i viss grad dokumenterats i *reglementet för KS och nämnder* (KF § 151/22). Det finns dock potential att förtydliga detta än mer i kommande revidering av reglementet.

Krisledningsnämnden: Nämndens uppdrag regleras i första hand i *styrdokument 3*. En brist som noteras är att krisledningsnämndens uppdrag inte inarbetats i reglemente för kommunstyrelse och nämnder.

Följande iakttagelser har noterats på verksamhetsnivå:

I kommunens *styrdokument 3-5* beskrivs hur organisation och ansvar fördelas vid en situation där kommunens krisledningsorganisation har aktiverats.

När det gäller förebyggande insatser för krisberedskap ger befintliga styrdokument ingen tydlig bild av hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut på verksamhetsnivå. Exempelvis preciseras inte vilket uppdrag som vilar på kommunledningskontorets trygg- och säkerhetsenhet. Enheten ses som en viktig stödfunktion i det fortlöpande arbetet med krisberedskap inom kommunen/ koncernen.

Vid intervjuer med företrädare för verksamheterna framkommer att det finns ett behov att såväl tydliggöra roller och ansvar inom verksamhetsorganisationen som att göra ansvarsfördelningen känd inom organisationen.

I övrigt noteras att det inom kommunorganisationen saknas ett förvaltningsövergripande forum för arbetet med krisberedskap.

Helägda bolag

När det gäller bolagen kan vi inledningsvis konstatera att aktiebolagslagen är mer tydlig än kommunallagen när det gäller hur ansvaret fördelas inom organisationen. Det gäller vilket ansvar som vilar på såväl bolagsstyrelse som VD. En verkställande direktör har ett

övergripande ansvar för den löpande förvaltningen av bolagets angelägenheter. Motsvarande skrivning saknas i kommunallagen.

Av kommunens styrdokument framgår bland annat att VD i kommunägda bolag kan inkluderas i kommunens ledningsorganisation vid en krissituation.

Inom bostadsbolaget finns en kris- och katastrofgrupp som i första hand aktiveras vid en krissituation/krishantering. Av intervjuer framgår att förebyggande insatser i bolagen sker inom ramen för befintlig organisation.

Vår granskning visar att det inom bostadsbolaget finns ett 50-tal årsarbetare. När det gäller FAMI-koncernen bedrivs verksamheten i låg grad av egen personal.

Bedömning

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

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och nämnder är huvudsakligen tydlig. Mindre brister/utvecklingsområden har dock noterats.
- Roll- och ansvarsfördelningen inom kommunens förvaltningar behöver förtydligas. Ansvar för det förebyggande arbetet är särskilt i behov av tydliggörande.
- Ansvarsfördelningen inom bolagen är huvudsakligen tydlig. Styrelsens och VD:s ansvar regleras på övergripande nivå genom aktiebolagslagen. I övrigt saknas bolagsinterna styrdokument som beskriver rollfördelning inom bolagen.

För framtiden rekommenderas kommunstyrelsen att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen inom den kommunala organisationen. Översynen bör innefatta såväl politisk nivå som verksamhetsnivå.

Uppföljning och rapportering

Revisionsfråga 3: Sker regelbunden rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige?

lakttagelser

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

I *Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2023-2026* finns ett avsnitt om uppföljning. Av dokumentet framgår att uppföljning av planen ska ske inom ramen för ordinarie system för måluppföljning. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att följa upp handlingsplanen.

Granskningen visar att det sker en årlig uppföljning av handlingsplanen. Skriftlig återrapportering har skett i samband med övergripande måluppföljning 2023 genom en särskild bilaga. Här lämnas - per nämnd - en redogörelse om hur arbetet fortskridit under året. Redogörelsen innehåller en bedömning av nuläget för respektive åtgärd, utifrån skalan grön, gul och röd. I flera fall lämnas även en tillhörande kommentar kring varför målvärdet inte uppnåtts. Vår granskning visar att nuläget i flertalet fall har bedömts med gul färg per 2023-12-31. Vi noterar att uppföljning av handlingsplanen har behandlats av kommunstyrelsen (KS § 60/24) respektive (KF §27/24).

Som ett led i granskningen har det genomförts en analys av kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll för perioden juni 2023-juni 2024. Följande har noterats:

- Kommunstyrelsen har fått viss rapportering om arbetet med krisberedskap i uppföljningen av sin verksamhetsplan (per 2023-12-31 resp. 2024-04-30)
- Kommunstyrelsen har godkänt internkontrollplanen för kommunstyrelsens förvaltning 2024, innehållandes momentet att kontrollera efterlevnad av förmåga som fastslagits i kommunstyrelsens förvaltnings kontinuitetsplan.
- Kommunstyrelsen har i april fastställt riktlinjerna för Mjölby kommuns centrala krisledningsorganisation avseende ansvar och roller. Beslutet har delgetts kommunfullmäktige för kännedom.
- Kommunfullmäktige har fått information inom den ordinarie mål- och budgetprocessen, till exempel i årsredovisning 2023.

Vi kan inte finna att kommunstyrelsen - inom ramen för sin uppsikt - begärt/fått någon rapportering hur de helägda bolagen arbetar inom området krisberedskap. I sammanhanget bör framhållas att kommunen som ägare inte utfärdat några direktiv inom området (se revisionsfråga 1).

Bedömning

Revisionsfråga: Sker regelbunden rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen och fullmäktige har i samband med årsuppföljning 2023 fått en systematisk uppföljning av beslutad handlingsplan för krisberedskap.
- Återrapportering av handlingsplanen har skett enligt fullmäktiges direktiv.
- Kommunstyrelsen kan inte verifiera att den under granskningsperioden utövat någon uppsikt över hur helägda bolag arbetar inom området krisberedskap.

Ett framtida utvecklingsområde är att vidareutveckla kommunstyrelsens uppsikt utifrån ett koncernperspektiv (kommun + bolag).

Avslutning

Samlad bedömning

Nedan redovisas revisionell bedömning inom respektive granskningsområde:

Granskningsområde	Bedömning	
1.Styrdokument*	Delvis	
2. Organisation och ansvarsfördelning**	Delvis	
3. Uppföljning och rapportering**	Ja	

* Används som underlag för att bedöma ändamålsenlighet

** Används som underlag för att bedöma intern kontroll

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunkoncernens arbete med krisberedskap **inte helt** sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är **inte helt** tillräcklig.

Rekommendationer

För att utveckla kommunkoncernens arbete med krisberedskap lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen tydliggör roll- och ansvarsfördelning inom den kommunala organisationen. Översynen bör innefatta såväl politisk nivå som verksamhetsnivå. Därefter är det av vikt att ansvarsfördelningen görs känd inom organisationen.
- Att kommunstyrelsen prövar om området krisberedskap ska inkluderas i ägardirektiv för helägda aktiebolag.

2024-11-26

Carin Hultgren

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor

Projektledare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mjölby kommun respektive lekmannarevisorer i helägda aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 7 maj 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.