

Granskning av krisberedskapsarbetet

Laholmskem AB och Kommunfastigheter i Laholm
AB



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	3
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Samverkan med den kommunala organisationen	6
3.3. Återrapportering	7
4. Slutsats	9
5. Källförteckning	11
6. Revisionskriterium	12

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Laholms kommun granskat huruvida styrelsen för Laholmshem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Den sammanfattande bedömningen är att styrelserna för Laholmshem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB delvis säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Bedömningen grundas på att det finns en tydlig ansvarsfördelning på tjänstepersonsnivå samt att det finns en samverkan mellan bolagen och den kommunala organisationen. Bland annat pågår ett kommunövergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalys som leds av den kommunala organisationen. Det genomförs även gemensamma övningar och bolagen får stöttning av kommunen i arbetet med att ta fram styrdokument.

Det framkommer däremot i granskningen att styrdokumentation för bolagen är ansvarsfördelad per person i stället för funktion vilket ökar personberoendet, samt gör att planen behöver revideras när tjänstepersoner slutar.

Det framgår även i granskningen att styrelsen inte tagit del av aktuell krisplan. Bedömningen är att styrelserna inte är tillräckligt aktiva i arbetet med att säkerställa att bolagen har en tillräcklig krisberedskap. Vidare bedöms inte den interna kontrollen tillräcklig eftersom det saknas tydliggörande kring vad som hanteras inom ramen för intern kontroll, samt om de aktiviteter som planen fastställt verkligen är genomförda.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas styrelserna för Laholmshem AB och för Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ Säkerställa att styrelsen beslutar om styrdokument.
- ▶ Utgå från funktion snarare än person i styrdokument.
- ▶ Inta en mer aktiv roll och säkerställa tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisberedskapsarbetet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) reglerar kommuners agerande vid extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. I LEH anges att kommunerna bland annat ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och ha en plan för hantering av extraordinära händelser. Hur kommunerna har förberett och arbetat med detta ligger till grund för hur det nuvarande arbetet bedrivs och vilket resultat det ger.

Riktlinje för Laholms krisberedskap är styrande för krisberedskapsarbetet i samtliga av kommunens verksamheter och bolag. Kommunens verksamheter och bolag ska arbeta aktivt med riskhantering samt genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) för den egna verksamheten.

Kommunens lekmannarevisorer har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av bolagens krisberedskap.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB (Kommunfastigheter) har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?
- ▶ Arbetar bolagen aktivt med risk- och sårbarhetsanalyser?
- ▶ Får styrelsen en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?
- ▶ Sker en ändamålsenlig samverkan kring krisberedskap med den kommunala organisationen?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts under perioden februari-maj 2023. Granskningen har skett genom intervjuer med representanter från kommunstyrelsens förvaltning, Laholms AB och Kommunfastigheter AB. Granskningen har även skett genom dokumentstudier. För fullständig lista på intervjupersoner och källförteckning se avsnitt 5.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter och råd
- ▶ Riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap 2020-2023

3. Granskningsresultat

Revisionskriterier

Av riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap 2020-2023 framgår att respektive nämnd och styrelse ansvarar för att kommunfullmäktiges riktlinje för krisberedskap efterlevs. Det framgår även att kommunfullmäktige, kommunstyrelse och samtliga verksamheter och bolags nämnder och styrelser, har utifrån den nationella styrningen ett ansvar att vidta de åtgärder som krävs för att minska riskerna inom sin verksamhet och öka förmågan att hantera krissituationer.

3.1. Organisation

Av intervju framgår att det är ledningsgruppen som fullgör styrelsens uppdrag att hantera bolagens krisberedskap. Inom ramen för uppdraget har en krisplan tagits fram, vilken vi tagit del av. Planen var den första krisplanen som togs fram för bolagen. Både styrelsen för Laholmshem AB och Kommunfastigheter AB tog del och beslutade om planen 2021-01-26. Det framgår av intervju att planen reviderades 2022 efter en kommunövergripande övning och utvärdering av den. Styrelserna har inte beslutat om den reviderade planen.

Av Laholmshems krisplan 2022 framgår att i händelse av en kris kan beslutsfattare, styrelse och/eller VD inrätta en tillfällig stabsfunktion som agerar som beslutsstöd till dem under den aktuella krisen. Det kan utgöras av en krisstab som är frigjord från övriga ledningsorganisation eller en krisledningsgrupp som har sin grund i ordinarie ledningsstruktur. Det är styrelse eller VD som avgör vilken typ av krisorganisation som används vid en eventuell kris.

Krisledningsgrupp (KLG)

Vid krisledningsgrupp är VD ytterst ansvarig för krisledningsgruppens arbete. Stabschef agerar stöd till VD, leder krisledningsgruppsmöte och koordinerar gruppens arbete. Berörda avdelningschefer deltar aktivt i krisledningsgruppsarbetet efter behov och ansvarar för resursfördelning på sin avdelning. Beroende på kris kan krisledningsgruppen utökas med interna och/eller externa resurser vid behov. Krisledningsgruppen innehåller även funktion som ansvarar för att dokumentera viktiga skeenden. I krisplanen från 2021 fanns ingen krisledningsgrupp utan det har tillkommit i planen för 2022.

Krisstab

Till skillnad från krisledningsgruppen är inte VD en del av krisstaben. Styrelsen ingår inte heller i krisstaben. VD och styrelse är i stället uppdragsgivare som stabschef rapporterar till.

Av Laholmshems krisplan 2022, som även gäller för Kommunfastigheter, framgår att kriser delas in i olika skeenden och grupper: stabsläge gul och stabsläge röd. Stabslägen är uppdelade i olika lag som syftar till att dela upp beredskapsarbetet. Respektive lag och krisstab innehåller stabschef, analysansvarig,

dokumentationsansvarig samt resurspersoner. Bolagen går in i stabsläge med lag gul med bedömning att staben bara behöver vara i aktiv tjänst under dagtid. För stabsläge röd finns möjligheten att krisstaben ständigt kan vara bemannad. Vid stabsläge röd agerar både lag gul och lag röd i beredskap.

Av Laholmsshems krisplan 2022 framgår namn på vilka som ingår i respektive stabsläge i stället för vilken funktion som ska ingå.

3.1.1. Bedömning

Vi bedömer att styrelsen har tydliggjort ansvarsfördelningen på tjänstepersonsnivå. Bedömningen görs mot bakgrund av att krisplanen beskriver hur ansvaret för krisberedskap/krishantering ska fördelas mellan olika tjänstepersoner. Däremot anser vi att det är en brist att rollerna som framgår i krisplanen fördelas per person och inte per funktion. Detta menar vi ökar personberoendet, samt att planen behöver revideras när tjänstepersoner slutar.

3.2. Samverkan med den kommunala organisationen

3.2.1. RSA

Enligt Lag (2006: 544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska alla kommuner vart fjärde år genomföra en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som omfattar kommunens geografiska områdesansvar. Laholms kommuns senaste RSA genomfördes 2019 och sträcker sig till 2022. I samband med genomförandet av RSA, genomfördes även en kommunövergripande kartläggning i syfte att identifiera kommunens samhällsviktiga verksamheter och dessa verksamheters kritiska beroenden.

Av intervju framgår att Laholmshem och Kommunfastigheter för närvarande inte har en egen RSA utan utgör en del av kommunens övergripande RSA. När RSA:n för perioden 2019-2022 togs fram var bolagen delaktiga genom att svara på frågor. Av intervjuerna framkom att det finns ett pågående arbete att revidera kommunens RSA. Arbetet leds av den kommunala organisationen och bolagen ingår i arbetet. Av intervju framgår att bolagen har en större roll i den framtida RSA än den tidigare. Bolagen har genomfört och kommer att genomföra workshops i risk- och sårbarhet som leds av extern konsult anlitad av kommunen. Det nu pågående arbetet kring RSA planeras resultera i att Laholmshem och Kommunfastigheter tar fram egen RSA som kommer vara en del av den kommunövergripande RSA:n.

3.2.2. Övrig samverkan

Laholmshem och Kommunfastigheter är en del av de kommunövergripande riktlinjerna för utbildning och övning inom krisberedskap. Det framgår vid intervju att bolagen genomför gemensamma övningar med den kommunala organisationen. Det är kommunen som kallar bolagen till övningar. Under 2022 genomföres en

sådan övning. I övningen tränades organisationen i stabsmetodik. Efter övningen reviderade bolagen krisplanen och stabsmetodiken fördes in.

Bolagen får även stöttning av säkerhetsenheten med att ta fram planer och styrande dokument som till exempel krisplanen för 2022. Detta har medfört att bolagen använder sig av samma terminologi som kommunen.

Under pandemin genomfördes samverkansmöten som bolagen deltog vid. Vid intervju uppges att kommunen inkluderar bolagen i sitt krisarbete om bolagen är en del av en pågående kris. Detta innebär att om kommunen drabbas av en kris som också drabbar bolagen, inkluderas bolagen i kommunens övergripande krisberedskapsarbete.

3.2.3. Bedömning

Vi konstaterar att det finns en samverkan mellan bolagen och den kommunala organisationen som bedöms vara tillräcklig. Bedömningen grundar sig i att det finns ett pågående kommunövergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalys som leds av den kommunala organisationen. Inom ramen för samverkan ser vi det som positivt att detta görs genom ledning av kommunen. Vi ser det även som positivt att det genomförs gemensamma övningar och att bolagen får stöttning av kommunen i arbetet att ta fram styrdokument.

Vi bedömer att bolagen till viss del arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser. Vi ser det som positivt att bolagen arbetar med att ta fram sin egen risk- och sårbarhetsanalys samtidigt som de utgör en del av det kommunövergripande arbetet. Vi noterar däremot att bolagen inte har en nu gällande risk- och sårbarhetsanalys och bedömer därför att det inte fullt ut finns ett tillräckligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser för bolagen.

3.3. Återrapportering

Styrelseplatserna för Laholmshem AB och styrelsen för Kommunfastigheter i Laholm AB innehas av samma personer och styrelsemöten hålls i regel vid samma dag. Däremot upprättas olika protokoll för respektive bolag. Styrelserna för Laholmshem och för Kommunfastigheter har tagit del av krisplanen när den togs fram 2021. Under 2022 reviderades planen, vilken styrelserna inte har tagit del av. Det framgår av intervju att det genomförs tio styrelsemöten per år och vid dessa informeras de om eventuella händelser kopplat till kris. Av protokoll från 2022 framgår att VD bland annat har informerat om coronapandemin där flera i bolaget insjuknat, samt kring effekter av invasionen i Ukraina med bland annat akut flyktingmottagande. Det framgår inte att styrelserna under 2022 informerats om det pågående krisberedskapsarbetet.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Laholmshems och Kommunfastigheters interkontrollplan för 2023.

Internkontrollplanen, som beslutats av respektive styrelse, innehåller följande risk för båda bolagen:

- ▶ Risk att krisledning inte fungerar tillfredställande.

För att minimera risken framgår av internkontrollplanen 2023 att övning av krisledningsgrupp ska genomföras två gånger per år. Under rubriken bedömning av åtgärdsbehov framgår att information och utbildning av krisorganisationen ska ges löpande med syfte att stötta VD och övrig organisation.

Risken ingick även i bolagens internkontrollplaner för 2022. I planen för 2022 framgår att det ska genomföras övning två gånger per år samt att rutiner ska färdigställas. Av uppföljning av internkontrollplan 2022 framgår att risken är hanterad genom att övning genomförts samt att det finns en samverkan med ägarens krisledare. Av uppföljning är kommentaren mycket kortfattad och det framgår inte tydligt vilka rutiner som är färdigställda eller vilka övningar som genomförts. Det framgår inte att det genomförts några kontroller eller något resultat av kontroll. Det framgår vidare inte att någon avvikelse identifierats.

3.3.1. Bedömning

Det är vår bedömning att styrelserna inte är tillräckligt aktiva i arbetet med att säkerställa att bolagen har en tillräcklig krisberedskap. Vi grundar detta på att de inte tagit del av den reviderade krisplanen eller på annat sätt i tillräcklig utsträckning följt arbetet med bolagens krisberedskap. Därutöver menar vi att uppföljningen av den interna kontrollen inte är tillräcklig. Vi saknar tydliggörande kring vad det är som är hanterat och om de aktiviteter som planen fastställt verkligen är genomförda. Vi kan inte heller i protokoll hitta att styrelsen fått mer information om genomförda aktiviteter eller grund för bedömningen än den vi mottagit. Det finns därutöver en motsättning i att styrelsen beslutat att risken är hanterad för 2022 men sen beslutat att risken kvarstår 2023.

4. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att styrelserna för Laholmshem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB delvis har säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydliggjord ansvarsfördelning på tjänstepersonsnivå. Däremot anser vi att det är en brist att rollerna som framgår i krisplanen fördelas person och inte per funktion. Detta menar vi ökar personberoendet, samt gör att planen behöver revideras när tjänstepersoner slutar.

Det finns enligt vår bedömning en ändamålsenlig samverkan mellan bolagen och den kommunala organisationen. Det finns bland annat ett pågående kommunövergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalys som leds av den kommunala organisationen. Vi ser det även som positivt att det genomförs gemensamma övningar och att bolagen får stöttning av kommunen i arbetet att ta fram styrdokument.

Bedömningen är att bolagen till viss del arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser. Det ses som positivt att bolagen arbetar med att ta fram sin egen risk- och sårbarhetsanalys samtidigt som de utgör en del av det kommunövergripande arbetet. Det noteras däremot att bolagen inte har en nu gällande en risk- och sårbarhetsanalys och bedömningen är därför att det inte finns ett tillräckligt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser för bolagen. Däremot finns ett pågående arbete att ta fram risk- och sårbarhetsanalys för bolagen.

Det är därtill vår bedömning att styrelserna inte är tillräckligt aktiva i arbetet med att säkerställa att bolagen har en tillräcklig krisberedskap. Bedömningen grundar vi på styrelserna inte tagit del av den reviderade krisplanen eller på annat sätt i tillräcklig utsträckning följt arbetet med bolagens krisberedskap. Vidare bedöms inte den interna kontrollen tillräcklig eftersom det saknas tydliggörande kring vad som hanteras inom ramen för intern kontroll, samt om de aktiviteter som planen fastställt verkligen är genomförda.

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen en ändamålsenlig organisation för krisberedskap?	Delvis, krisorganisationen för tjänstepersonsorganisationen är tydliggjord i krisplan. Däremot utgår styrdokumentation från person i stället för funktion.
Arbetar bolagen aktivt med risk- och sårbarhetsanalyser?	Delvis, bolagen har ingen egen RSA. Det finns däremot ett pågående arbete med att ta fram egen RSA för bolagen samtidigt som de är en del av den kommunövergripande.

Får styrelsen en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?	Nej, styrelsen har inte tagit del av reviderad krisplan. Uppföljningen av den interna kontrollen är inte tillräcklig. Vidare har styrelsen inte tagit del av någon information om pågående krisberedskapsarbete.
Sker en ändamålsenlig samverkan kring krisberedskap med den kommunala organisationen?	Ja.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas styrelserna för Laholms AB och för Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ Säkerställa att styrelsen beslutar om styrdokument.
- ▶ Utgå från funktion snarare än person i styrdokument.
- ▶ Inta en mer aktiv roll och säkerställa tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisberedskapsarbetet.

Laholms kommun 2023-05-16

Negin Nazari
EY

Victor Klügel
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ VD Laholmshem
- ▶ Verksamhetsutvecklare Laholmshem
- ▶ Ordförande Laholmshem AB & Kommunfastigheter i Laholm AB

Analyserade dokument

- ▶ Styrelseprotokoll Laholmshem AB 2022
- ▶ Styrelseprotokoll Kommunfastigheter i Laholm AB 2022
- ▶ Krisplan Laholmshem 2021
- ▶ Krisplan Laholmshem 2022
- ▶ Risk- och väsentlighetsanalys 2022 Laholmshem AB & Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ Risk- och väsentlighetsanalys 2023 Laholmshem AB & Kommunfastigheter i Laholm AB

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹

Av förordning (2006:637) framgår att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska enligt 4 § FEH innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivs under förhöjd beredskap. Vidare uttrycker LEH att samtliga regioner och kommuner ska ha en krisledningsnämnd som ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. I LEH framgår vidare att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Slutligen ställer LEH och FEH upp en skyldighet för kommuner att hålla länsstyrelsen och ansvarig myndighet informerad om vidtagna förberedelser inför extra ordinära händelser.

Kommunerna ska även lämna lägesrapporter samt information om händelseutvecklingen vid sådana händelser till länsstyrelsen och ansvarig myndighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter och råd

Enligt MSB:s föreskrifter, beslutade 2015-01-26, ska kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) innehålla följande:

- ▶ Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- ▶ Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området.
- ▶ Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- ▶ Identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område.

¹ LEH

- ▶ Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Behov av åtgärder med anledning av resultatet i risk- och sårbarhetsanalysen.

Resultatet av kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunen regelbundet följa upp sin RSA. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter varje av mandatperiodens fyra år.

Riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap 2020-2023

Av riktlinje för Laholms kommuns krisberedskap 2020-2023 framgår att respektive nämnd och styrelse ansvarar för att kommunfullmäktiges riktlinje för krisberedskap efterlevs. Det framgår även att kommunfullmäktige, kommunstyrelse och samtliga verksamheter och bolags nämnder och styrelser, har utifrån den nationella styrningen ett ansvar att vidta de åtgärder som krävs för att minska riskerna inom sin verksamhet och öka förmågan att hantera krissituationer.