

# Granskning av krisberedskap

**Smedjebackens kommun**  
**Koncernen Smedjebackens Energi**  
**Bärkehus AB**

November 2023

*Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor*




*Linn Bergman, revisionskonsult*

*Petra Ribba, certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

På uppdrag av förtroendevalda revisorer i Smedjebackens kommun respektive lekmannarevisorer i kommunens helägda bolag har PwC genomfört en granskning inom området krisberedskap. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens kapitel 12 samt aktiebolagslagen kapitel 10.

Nedan redovisas bedömning för respektive revisionsfråga:

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

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunkoncernens arbete med krisberedskap *i allt väsentligt* sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är dock *inte helt* tillräcklig. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen - i styrdokument - tydliggör ansvarsfördelning dels inom den politiska organisationen, dels ansvarsfördelning inom kommunens verksamhetsorganisation.
- Att kommunstyrelsen utvecklar sin uppsikt inom området krisberedskap. Styrelsen bör bland annat precisera formerna för hur kommunkoncernens arbete med krisberedskap ska följas upp och rapporteras till kommunstyrelse/kommunfullmäktige.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3 Revisionskriterier.....	3
1.4 Avgränsning.....	4
1.5 Metod.....	4
<b>2. Granskningsresultat</b> .....	<b>5</b>
2.1 Styrdokument.....	5
2.2 Organisation och ansvarsfördelning.....	6
2.3 Uppföljning och rapportering.....	8
<b>3. Avslutning</b> .....	<b>11</b>
3.1 Samlad bedömning.....	11
3.2 Rekommendationer.....	11

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Risker och hot som finns i samhället kräver en förmåga att hantera kriser oavsett typ av händelse; det kan vara väderrelaterade händelser, olyckor och pågående dödligt våld, pandemier eller händelser som rör IT-säkerhet och teknisk infrastruktur. Värdet av en fungerande krisberedskap har aktualiserats kraftigt under det senaste årets pandemi, översvämningar, våld på skolor och inte minst Rysslands krig mot Ukraina.

Krisberedskap och krisledning handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser, samt extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap. Krisberedskap är en nyckelkomponent för att en verksamhet ska vara resiliënt och robust att kunna hantera allvarliga händelser och kriser.

Med 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.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelse, nämnder samt helägda aktiebolagen Smedjebackens Energi (koncern) respektive Bärkehus.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12 respektive 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. Styr området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande?
2. Är ansvarsfördelning tydlig inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå) avseende krisberedskap?
3. Sker rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige i tillräcklig omfattning?

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.

## 1.3 Revisionskriterier

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

Följande revisionskriterier används i denna granskning:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13

- Aktieföretagslagen 8:4
- Lag om kommuners och landstings 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 krisberedskap: MSB och SKR
- Kommuninterna styrdokument som rör området, däribland reglemente för kommunstyrelse och nämnder, instruktion för kommunchef samt ägardirektiv till bolagen.

#### **1.4 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till följande organ:

- Smedjebackens kommun
- Smedjebackens Energi (koncern)
- Bärkehus AB

I tid avgränsas granskningen i första hand till kalenderår 2023. Övrig avgränsning, se avsnitten Syfte och revisionsfrågor och Revisionskriterier.

#### **1.5 Metod**

Analys av för granskningen relevant dokumentation. Intervjuer med företrädare för såväl kommunens krisberedskapsorganisation som respektive bolag.

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

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Petra Ribba, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring av revisionsrapporter.

## 2. Granskningsresultat

### 2.1 Styrdokument

*Revisionsfråga 1: Styrs området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande?*

#### *lakttagelser*

Kommunallagen ger uttryck för att kommunens verksamhet ska styras genom mål och planer. I lag, förordning samt överenskommelse ställs krav på att kommunen ska ta fram ett flertal styrdokument inom området krisberedskap.

Följande styrdokument har noterats i Smedjebackens kommun:

1. Styrdokument för krisberedskap (Ks 2023, § 120)
2. Risk- och sårbarhetsanalys (Ks 2023, § 119)
3. Krisledningsplan (Ks 2023, §121)
4. Kriskommunikationsplan (Ks 2023, §121)
5. Pandemiplan (Ks 2020, §51)
6. Instruktion för kommunchef (Ks 2019, § 62)
7. Utbildnings- och övningsplan (Kommunchef 2019)

*Styrdokument 1* innehåller följande delar: övergripande mål och ambitioner, interna styrdokument, organisation och ansvarsfördelning, strategisk inriktning med aktiviteter samt uppföljning. Dokumentet inkluderar i viss grad även verksamhet som bedrivs i bolagsform. Enligt uppgift ska styrdokumentet slutgiltigt fastställas av fullmäktige i november 2023.

Kommunstyrelsen har i oktober 2023 behandlat risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden 2023-2026 (*nr 2*). Här återfinns en sammanställning av olika typer av risker inom kommunen och dess bolag. Analysen är uppställd enligt MSB:s anvisning.

I lag anges att kommunen ska fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras (*styrdokument 3*). Planen ska utgå från upprättad risk- och sårbarhetsanalys. Vår granskning visar att kommunstyrelsen i oktober 2023 har genomfört en revidering av krisledningsplanen.

I *plan 4-5* regleras hur organisationen på övergripande nivå ska hantera pandemier respektive kommunikation under en krissituation. I *styrdokument 6* preciseras kommunchefens uppgifter vid en krissituation/extraordinär händelse.

Enligt överenskommelse MSB och SKR ska kommunen ta fram en utbildnings- och övningsplan. Vår granskning visar att kommunchefen har upprättat en sådan plan (*dokument 7*). I intervju framkommer att en ny plan tas fram inför år 2024.

Inom bolagen finns styrdokument som omfattar följande områden: risk- och sårbarhetsanalys, beredskapsplan för bemanning, kriskommunikationsplan samt

kontinuitetsplaner. Styrdokumenten är beslutade på verksamhetsnivå och reglerar i första hand hur bolagen ska fullgöra sina uppdrag under en krissituation.

### *Bedömning*

*Styrs området i tillräcklig grad genom planer och riktlinjer? Är handlingsplaner aktuella och heltäckande?*

**Ja**

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har i allt väsentligt upprättat planer och riktlinjer för området. Planerna är i flertalet fall aktuella och är i överensstämmelse med vad som anges i lag, förordning och föreskrifter.
- Upprättade planer innefattar kommunens samlade verksamhet, det vill säga även kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

## **2.2 Organisation och ansvarsfördelning**

*Revisionsfråga 2: 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. Kommunstyrelsen ansvarar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen regleras i följande dokument:

1. Styrdokument för krisberedskap (Ks 2023)
2. Reglemente för kommunstyrelse och nämnder (Kf 2022)

Här framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för området krisberedskap.

I intervju framhålls att ansvarsprincipen är en viktig ledstjärna för kommunens arbete med krisberedskap. Ansvarsprincipen kan tolkas på så sätt att respektive nämnd ansvarar för krisberedskap inom sitt verksamhetsområde. En genomgång av ovan redovisade styrdokument visar att facknämndernas (omsorgsnämnd, familje- och utbildningsnämnd m.fl.) ansvar för krisberedskap *inte* har preciserats.

När det gäller krisledningsnämnden regleras dess uppdrag i ett särskilt reglemente som beslutats av kommunfullmäktige. Krisledningsnämnden aktiveras endast vid en krissituation och har följaktligen inget ansvar inom området krisberedskap.

Bolagsstyrelsens ansvar för förvaltningen av dess angelägenheter regleras i aktiebolagslagen.

### *Verksamhetsnivå*

En del i den interna kontrollen är att precisera ansvars- och arbetsfördelning inom verksamheten.

Ansvars- och rollfördelningen inom verksamhetsorganisationen regleras i följande dokument:

1. Styrdokument för krisberedskap (Ks 2023)
2. Instruktioner för kommunchef (Ks 2018, Ks 2019)

I överenskommelse mellan SKR och MSB anges att kommunchefens uppdrag inom området krisberedskap ska regleras i instruktion för kommunchef. Granskningen visar att kommunstyrelsens instruktion för kommunchef består av två delar: dels en generell instruktion (beslutad 2018), dels en instruktion specifikt för området krissituation/extraordinär händelse (2019). Vår granskning visar att gällande instruktioner (styrdokument 2) inte berör krisberedskap, vilket får betecknas som en avvikelser mot gällande anvisning.

I sammanhanget bör dock framhållas att styrdokument 1 *reglerar* kommunchefens övergripande ansvar inom området krisberedskap. Här beskrivs även vilket ansvar som vilar på förvaltningschefer inom kommunen.

Granskningen visar att styrdokument 1-2 inte ger en heltäckande bild hur ansvar och roller fördelas inom verksamheten för att säkerställa ett systematiskt arbete med krisberedskap. Ett systematiskt arbetssätt inkluderar följande moment: 1) risk- och sårbarhetsanalys, 2) styrdokument/planer, 3) aktiviteter/åtgärder, 4) uppföljning/utvärdering samt 5) rapportering.

När det gäller bolagen kan vi inledningsvis konstatera att aktiebolagslagen är mer tydlig än kommunallagen när det gäller hur ansvaret fördelas inom verksamheten. En verkställande direktör har ett övergripande ansvar för den löpande förvaltningen av bolagets angelägenheter. Motsvarande skrivning saknas i kommunallagen.

Granskning av bolagen visar att arbetet med krisberedskap bedrivs inom ramen för befintlig organisation. Bolagen har inte tillskapat en särskild organisation för området krisberedskap.

### *Bedömning*

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

### **Delvis**

Bedömningen baseras på följande:

- Det råder otydlighet vilket eventuellt ansvar som vilar på facknämnderna när det gäller krisberedskap.
- Kommunens styrdokument preciserar inte i tillräcklig grad hur ansvar och uppdrag fördelas inom verksamheten avseende krisberedskap.



- Ansvars- och rollfördelning för krisberedskap är tydlig inom bolagen. Styrelsernas och VD:s övergripande ansvar preciseras i aktiebolagslagen och bolagsinterna styrdokument.

En otydlig ansvarsfördelning inom området riskerar dels skapa oklarhet vem/vilka organ som ska finansiera insatser inom området krisberedskap, dels försvåra möjligheten att utkräva ansvar om arbetet med krisberedskap inte fullgörs på ett ändamålsenligt sätt.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen - i kommuninterna styrdokument - tydliggör ansvarsfördelning dels inom den politiska organisationen, dels ansvarsfördelning inom verksamheten. Ansvaret bör preciseras för samtliga delar i ett systematiskt krisberedskapsarbete.

### 2.3 Uppföljning och rapportering

*Revisionsfråga 3: Sker rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige i tillräcklig omfattning?*

#### *lakttagelser*

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

Av föregående avsnitt framgår att kommunen fastställt styrdokument som berör området krisberedskap. Dokumenten reglerar i begränsad grad hur uppföljning och rapportering ska ske inom organisationen. Enligt *styrdokument för krisberedskap* ska uppföljning i första hand ske genom kommunkoncernens arbete med intern kontroll.

Vi noterar att kommunstyrelsen tagit del av uppföljning av intern kontroll, men granskningen kan inte finna att kommunstyrelsen under granskningsperioden fått en samlad uppföljning och/eller utvärdering av kommunens arbete med krisberedskap. I styrdokument för krisberedskap återfinns exempelvis övergripande mål för området.

Inom ramen för granskningen har det skett en genomgång av kommunstyrelsens protokoll för perioden 2022-10-01 -- 2023-09-30. Granskningen visar följande:

- 2023-03-07 § 22 - Uppföljning av intern kontroll 2022. I internkontrollplanen 2022 finns en process med bäring på området krisberedskap. Kontrollmomentet är att informationssäkerhetspolicyn är känd och efterlevs av förvaltningarna. I uppföljningen anges att "rutinen fungerar men behöver utvecklas". Samma process och kontrollmoment är med i internkontrollplanen 2023.
- 2023-03-07 § 29 - Uppföljning avtalssamverkan Räddningstjänsten DalaMitt. Information om att parterna har kommit överens om att genom avtalet samverka om en lokal insatsledare.
- 2023-03-07 § 35 - Rapport om informationssäkerhetsarbetet 2022 godkänns.

Vid intervjuer beskrivs att kommunchef och trygghetschef löpande blir inbjudna till kommunstyrelsen för att informera om kommunens arbete med krisberedskap. Företrädare för kommunledningen framhåller en ambition att årligen lämna en samlad rapport till kommunstyrelsen inom området krisberedskap. Enligt uppgift har muntlig rapportering skett vid kommunstyrelsens möte i oktober 2023. I övrigt framhålls att politiken har varit involverade i arbetet med framtagandet av ny risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt reglementet ska kommunstyrelsen återkommande rapportera till fullmäktige hur kommunens verksamheter utvecklas. Åtterrapporering till kommunfullmäktige sker vanligtvis genom årsredovisning respektive delårsrapport. Följande har noterats:

#### *Årsredovisning 2022 (KF 2023-04-24 § 11)*

I förvaltningsberättelsen lämnas viss information om att det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa, i samband med kriget i Ukraina, har påverkat kommunens verksamhet och concernens bolag. Fokus anges bland annat ha varit kontinuitetsplanering och förberedelser för mottagande av flyktingar från Ukraina.

Årsredovisningen innehåller ingen samlad uppföljning/ utvärdering av kommunens arbete med krisberedskap. Under avsnittet "Kommunstyrelsen/ kommunstyrelseförvaltningen" framhålls att säkerhets- och beredskapsfrågorna varit centrala och att en resurs i form av beredskapssamordnare på 40 % har förts över från personalavdelningen. Fokus anges ha varit kontinuitetsplanering, krigsplaceringar, reservkraft, styr-el, förberedelser inför mottagande av flyktingar från Ukraina samt hantering av pandemin.

#### *Delårsrapport 2023 (KS 2023-10-10 § 116)*

I kommunstyrelsens förslag till delårsrapport för Smedjebackens kommun per 2023-08-31 kan vi inte se att det lämnas någon information om kommunens arbete inom området krisberedskap.

Av protokollsgenomgången kan granskningen inte finna att kommunfullmäktige behandlat eller tagit del av information gällande kommunens arbete med krisberedskap.

När det gäller bolagen noteras att kommunstyrelsen inte tagit del av rapportering som specifikt rört området krisberedskap. Granskning av bolagens årsredovisningar för år 2022 visar att dessa i låg utsträckning berör området krisberedskap. I uppföljning av internkontrollplanerna 2022 anger Bärkehus AB, SEAB och SENAB att rutinerna för att hantera IT-risker har brister och behöver ses över.

## *Bedömning*

### *Sker rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige i tillräcklig omfattning?*

#### **Nej**

Bedömningen baseras på följande:




- Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har under granskningsperioden fått viss rapportering som rör området krisberedskap. Rapporteringen är inte heltäckande, exempelvis saknas uppföljning/utvärdering av mål och aktivitetsplaner.
- Uppföljning/utvärdering av krisberedskap - inom ramen för koncernens arbete med intern kontroll - har inte skett enligt interna direktiv.

Sammantaget görs bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt inom området är otillräcklig.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen preciserar formerna för hur området krisberedskap ska följas upp och rapporteras till kommunstyrelse/kommunfullmäktige.

# 3. Avslutning

## 3.1 Samlad bedömning

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

\* 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 *i allt väsentligt* sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är dock *inte helt* tillräcklig.

## 3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen - i styrdokument - tydliggör ansvarsfördelning dels inom den politiska organisationen, dels ansvarsfördelning inom kommunens verksamhetsorganisation.
- Att kommunstyrelsen utvecklar sin uppsikt inom området krisberedskap. Styrelsen bör bland annat precisera formerna för hur kommunkoncernens arbete med krisberedskap ska följas upp och rapporteras till kommunstyrelse/kommunfullmäktige.

2023-11-22

***Petra Ribba***

---

*Uppdragsledare*

***Bo Rehnberg***

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Smedjebackens kommun samt lekmannarevisorer i kommunägda bolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-04-05. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.