

Skellefteå kommun

Granskning av kris- och katastrofberedskap
i de kommunala bolagen inom
SSAB-koncernen

- Skellefteå museum AB



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund och syfte.....	2
1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	2
1.3. Ansvarig styrelse.....	3
1.4. Genomförande	3
1.5. Revisionskriterier.....	3
2. Bolagens arbete med kris- och katastrofberedskap	5
2.1. Skellefteå museum AB	5
Bilaga 1: Källförteckning	8

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

Kommunen ska bland annat verka för en säker och trygg kommun genom att förebygga och hantera risker, förluster, störningar och skador på grund av oförutsedda händelser. Genom god planering ska kommunen förhindra eller minimera negativa konsekvenser för anställda, kommuninvånare, verksamhet, egendom, ekonomi och miljö. Om ändå negativa konsekvenser uppstår ska beredskap finnas för detta.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommunerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma beslut och insatser av en kommun (t.ex. extrem väderlek eller långvarigt elavbrott). Lagen syftar till LEH ställer krav på att det i varje kommun ska finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter då extraordinära händelser i fredstid inträffar. Vidare reglerar LEH kommunernas skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser och kommunernas ansvar för den fredstida krishantering i det egna geografiska området.

Kommunen ansvarar således för att den kommunala verksamheten fungerar så störningsfritt som möjligt. Ansvaret omfattar även de delar som externa entreprenörer utför för kommunens räkning.

Av reglementet för krisledningsnämnden framgår att den ansvarar för "kommunens uppgifter under extraordinära händelser. Enligt lagen¹ avses med en extraordinär händelse en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser från kommun och landsting".

Då en betydande del av Skellefteå kommuns verksamhet bedrivs i bolagsform är det även relevant att granska de bolag som ingår i kommunens bolagskoncern.

Lekmannarevisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att genomföra en granskning kris- och katastrofberedskapsarbetet i de kommunala bolagen.

1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om bolagsstyrelserna har säkerställt en ändamålsenlig kris- och katastrofberedskap.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelning för arbetet med kris- och katastrofberedskap tydlig?
- ▶ Upprättas riskanalyser och planer som är aktuella och fastställda av rätt instans samt i enlighet med berörd lagstiftning?

¹ Det framgår inte explicit av reglemente för krisledningsnämnden vilken lag, men kommunens uppgifter inom detta område definieras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

- ▶ Har utbildningar och övningar för extraordinära händelser genomförts för berörd personal inom verksamheten?
- ▶ Har styrelsen en tydlig och ändamålsenlig uppföljning av arbetet med kris- och katastrofberedskapen?

1.3. Ansvarig styrelse

Granskningen avser samtliga (moder)bolagsstyrelser inom SSAB-koncernen; dvs Skellefteå Stadshus, Skellefteå Industrihus, Skelleftebostäder, Skellefteå buss, Skellefteå City Airport, Skellefteå Kraft, Science City Skellefteå och Skellefteå Museum.

1.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har främst skett med bolagens VD och i vissa fall andra funktioner. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd under perioden december 2020 – januari 2021.

1.5. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Aktiebolagslagen
- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)
- ▶ Speciallagstiftning i förekommande fall (identifieras för varje enskilt bolag)
- ▶ Av kommunfullmäktige fastställda styrande dokument inom området
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Ägarpolicy (innehållande generella ägardirektiv)

1.5.1. Lagstiftning

Den grundläggande regleringen av relationen mellan en kommun och dess helägda bolag finns i kommunallagen (2017:725). Kommunallagens krav på ägarstyrning är dock inte särskilt långtgående. Inte heller aktiebolagslagen (2005:725) uppställer några krav på styrning från ägarens sida utan endast formella krav med anknytning till bolagsstämman.

I kommunallagen finns inga specifika regler kring krishantering utan samhällets krishanteringssystem har sin grund främst i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt förordning 2006:637 med särskilda bestämmelser i anslutning till lagen.

En extraordinär händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen.

Bestämmelsens sammanfattande syfte är att få alla aktörer att inse att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid utgör grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap.

Några krav som genom lag och förordning ställs på kommunen är:

- ▶ Utse en krisledningsnämnd med befogenhet att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid.
- ▶ Analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.
- ▶ För varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser.
- ▶ Inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.
- ▶ Tillse att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.
- ▶ Hålla MSB och Länsstyrelsen informerade om åtgärder och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

1.5.2. Bolagens styrande dokument

För samtliga bolag i SSAB-koncernen gäller det generella ägardirektivet som återfinns i kommunens ägarpolicy för kommunägda bolag, antaget av fullmäktige i november 2014. Det generella ägardirektivet fastställer att kommunägda bolag (med en offentlig ägarandel över 50%, och vid minoritetsägande i rimlig omfattning) ska bl.a.

- I samråd med kommunen, och övriga koncernbolag, söka lösningar som tillgodoser kommunens gemensamma intressen (koncernnytta).
- Beakta kommunens värdegrund och övriga av fullmäktige/moderbolagets styrelse särskilt beslutade styrdokument som avser kommunkoncernen.

De övergripande riktlinjerna för kommunkoncernens arbete med krisberedskap återfinns i *Riktlinjer för Skellefteå kommuns arbete med krisberedskap*, som antogs av kommunstyrelsen i maj 2016. Riktlinjerna avser egentligen mandatperioden 2015-2018 men har inte uppdaterats för nuvarande mandatperiod.

Riktlinjen utgår från lagen om extraordinära händelser och överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan SKR och MSB. Riktlinjen beskriver det arbete som ska genomföras av nämnder och bolag för att reducera risker och sårbarheter samt öka förmågan att kontinuerligt bedriva samhällsviktig verksamhet. Vidare innehåller riktlinjen en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser gällande krisledning. Enligt riktlinjen ska nämnder och bolagsledningarna.

- Delta med representant i kommunens interna krisnätverk (förvaltningar) eller lokala krissamverkansråd (bolag).
- Årligen utbilda eller öva nyckelpersoner i krisledningsorganisationen.
- Genomföra nämnd-/bolagsvisa risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste kunna upprätthållas (samhällsviktig verksamhet).
- Upprätta förvaltnings-/bolagsvisa kris- och åtgärdsplaner för händelser som väsentligen endast berör den egna verksamheten.
- Identifiera tekniska svagheter/beroende och påbörja åtgärder för att minska sårbarheter.

2. Bolagens arbete med kris- och katastrofberedskap

2.1. Skellefteå museum AB

Skellefteå museum AB ägs till 60% av Skellefteå stadshus AB och till 40% av Region Västerbotten. Museets uppdrag i ägardirektiven är kortfattat att bevara, utveckla, förnya, levandegöra och öka tillgängligheten till kulturarv. Museet ska utvecklas som besöksmål, utveckla forskningsarbete med inriktning mot lokalhistoria samt verka genom Museum Anna Nordlander.

2.1.1. Roll- och ansvarsfördelning

Bolaget har en krishanteringsplan som beskriver ansvarsfördelningen för krisledningsgruppen.

- ▶ **VD/museichef:** Är sammankallande och ledningsansvarig. Samordnar, delger och följer upp beslut i krisledningsgruppen. VD svarar för samverkan med andra krisaktörer, t.ex. kommunen.
- ▶ **Kommunikationschef:** Ansvarar för externa relationer, allmänhet och media. Anskaffar efterfrågade uppgifter och kontrollerar obekräftade uppgifter i realtid/under händelsens gång.
- ▶ **Ekonomichef:** Ansvarar för interna relationer. Tar reda på behov bland personal och anhöriga.
- ▶ **Avdelningschef för samlingar och dokumentation:** Ansvarar och samordnar åtgärder som rör föremål och övriga samlingar. Tar kontakter gällande restvärdesräddning.
- ▶ **Avdelningschef för utställningar och produktion:** Samarbetar med avd. chef för samlingar och dokumentation, kallar in berörd personal för ev. räddningsinsatser gällande museets samlingar i magasin och i utställningar.
- ▶ **Curator MAN:** Fungerar som informationsbärare "på golvet". Tar reda på behov bland räddnings- och operativ personal och rapporterar till VD.
- ▶ **Avdelningschef Kulturmiljövård:** Ansvarar för av museet ägda byggnader i samband med brand, översvämning eller annan extraordinär händelse. Ingår annars i räddningsgruppen.
- ▶ **Fotograf:** Dokumentation av händelsen för framtida lärdom, försäkringsfrågor m.m.

För varje av ovanstående funktioner finns en utsedd ersättare ifall någon är frånvarande. Vidare specificerar planen vilka som ingår i räddningsgruppen för samlingar och utställningar (17 personer).

2.1.2. Riskanalyser och planer

Bolaget gjorde omfattande riskanalyser av sina magasin och arkiv år 2007. I riskanalyserna utvärderades b.l.a. magasinens brandlarm, brandsläckningsåtgärder, risker vid översvämning, temperatur och fukt samt museiföremålens skydd. Riskanalysen visar på att magasinens och arkivens kvalitet i stora delar är oacceptabel. Enligt bolagets riskanalys är flera av magasinerna i sådant skick att åtgärder i befintliga magasin inte räcker till, en flytt av samlingarna till nya magasin bedöms vara nödvändig för att säkra samlingarna.

Räddningstjänsten genomförde besiktningar i magasin och arkiv under 2003-2004. Slutsatsen från genomförda besiktningar var att i flera av magasinerna och arkiven är räddningstjänstens möjlighet att rädda föremål som har ett "värde" starkt begränsade på grund av byggnadernas utformning och konstruktion samt var föremål är placerade."

Bolaget har genomfört en översyn av riskanalysen under år 2020 där det framgår att vissa åtgärder har vidtagits, bl.a. har brandskyddet förbättrats men i stort visar riskanalysen på samma slutsatser. I intervju med VD beskrivs att problemet är att de inte har ändamålsenliga magasin för sina föremål. Att åtgärda dem är dock en för stor kostnad då det uppskattningsvis skulle kosta runt 50 mnkr. Exempelvis är en del samlingar på källarplan på Nordanå kulturcentrum. Vid en översvämning/dammbristning är inte dessa föremål skyddade.

För hanteringen av extraordinära händelser har museet en krishanteringsplan som är antagen av ledningsgruppen i december 2020. Planen tydliggör roller och ansvar (se beskrivning under avsnitt 3.2.1.). Vidare beskrivs vilka lokaler som ska användas av krisledningsgruppen, vid upprättande av kriscentrum och presskonferenser. I bilaga till planen finns stöd för frågeställningar att hantera under en kris samt för en utvärdering efter krisen. Det finns även ett stöd/ beskrivning av krisförloppet vid en individuell kris och vilken hjälp som finns att erbjuda i dessa situationer.

Ledningsgruppen har i april 2020 tagit fram *Rutin vid tillbud, olycksfall, hot och våld* som innehåller följande rutiner:

- ▶ Rutin vid inrymning vid allvarligt yttre hot (ex vapenhot, skjutning, lock down)
- ▶ Rutin att lägga in ICE-nummer i jobbmobil.
- ▶ Rutin vid personskada/arbetsplatsolycka.
- ▶ Rutin vid hjärtstillestånd.
- ▶ Rutin vid hot och våld, misstanke om övergrepp samt hantering av påverkad.
- ▶ Rutin vid allvarlig sjukdom eller dödsfall

För hanteringen av rådande pandemi har ledningsgruppen upprättat en specifik handlingsplan. Handlingsplanen tydliggör hur Folkhälsomyndighetens restriktioner beaktas i verksamheten. Planen har löpande reviderats och skickats ut till personalen i samband med nya restriktioner.

2.1.3. Övning och utbildning

Skellefteå Museum har ingen samhällsviktig verksamhet som behöver hållas igång vid en extraordinär händelse. Det som blir aktuellt vid en händelse är att rädda så många föremål som går eller i fall av pandemi stänga verksamheten för besök. Enligt intervju med VD har det genomförts brandövningar, prioritet vid dessa övningar är främst att rädda liv och inte föremål. Vidare har fyra personer i personalen utbildats i hjärtstartare för att kunna ingripa vid ett hjärtstillestånd.

2.1.4. Uppföljning och utvärdering

Enligt bolagets VD följs arbetet upp löpande i bolaget vid en händelse. Vid behov sker återrapportering till bolagets styrelse.

2.1.5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att Skellefteå Museum i allt väsentligt har en tillräcklig Kris- och katastrofberedskap utifrån förutsättningarna. För att samlingarna ska klara en brand eller översvämning krävs dock nya magasin eller omfattande åtgärder på befintliga magasin enligt bolagets genomförda riskanalys.

Vår bedömning grundar sig på följande:

Revisionsfråga	Bedömning
Är roll- och ansvarsfördelning för arbetet med kris- och katastrofberedskap tydlig?	Ja, roll- och ansvarsfördelningen är tydlig i bolagets krishanteringsplan.
Upprättas riskanalyser och planer som är aktuella och fastställda av rätt instans samt i enlighet med berörd lagstiftning?	Ja i allt väsentligt. Det genomfördes en omfattande riskanalys 2007 som bolaget har gjort en översyn av under 2020. Vid översyn har det genomfört en del åtgärder inom bl.a. brandsäkerhet. Vidare har en krishanteringsplan och särskild plan för hanteringen av Covid-19 upprättats.
Har utbildningar och övningar för extraordinära händelser genomförts för berörd personal inom verksamheten?	Ja, det har genomförts brandövningar och personal har utbildats i hjärtstartare. Utifrån bolagets verksamhet bedömer vi det som tillräckligt.
Har styrelsen en tydlig och ändamålsenlig uppföljning av arbetet med kris- och katastrofberedskapen?	Styrelsens uppföljning är enligt intervju med bolagets VD händelsebaserad.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi bolagets styrelse att:

- ▶ Vidta åtgärder utifrån genomförd riskanalys för att säkra museets samlingar.
- ▶ Säkerställa att risk- och sårbarhetsanalys genomförs inom tätare intervall.

Skellefteå den 27 januari 2021

David Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommundirektör/VD Skellefteå stadshus AB
- ▶ Kommunens säkerhetschef
- ▶ VD Skellefteå Museum

Dokument:

Skellefteå Stadshus AB

- ▶ Ägardirektiv 2020-02-25
- ▶ Kommunens säkerhetschef planering av utbildningar och övningar (visades vid intervju-tillfället).

Skellefteå Museum

- ▶ Riskanalyser för magasin och arkiv (upprättad 2007 och reviderad 2020)
- ▶ Bolagsordning (2019)
- ▶ Ägardirektiv (2019)
- ▶ Handlingsplaner för hanteringen av Covid-19
- ▶ Rutiner vid tillbud, hot och våld
- ▶ Krisplan för Skellefteå Museum (2020)
- ▶ Årshjul för styrande dokument
- ▶ Verksamhetsplan 2020