

Granskning av kontinuitetsförmåga i samhällsviktiga verksamheter

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har granskat kontinuitetsförmågan hos kommunstyrelsen, kretslopp och vattennämnden, Renovakoncernen, socialnämnden Hisingen och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Vi bedömer att de granskade nämnderna och bolagen, med undantag för kommunstyrelsen och va-verksamheten hos kretslopp och vattennämnden, överlag inte har en ändamålsenlig kontinuitetsplanering. De brister som vi noterat varierar både i omfattning och till karaktären. Socialnämnden Hisingen, äldre samt vård- och omsorgsnämnden och Renova AB behöver stärka sin kontinuitetsförmåga i samtliga delar. Socialnämnden Hisingen och äldre samt vård- och omsorgsnämnden har under 2022 vidtagit åtgärder för att stärka kontinuitetsförmågan. Staden saknar även kontinuitetsplanering inom avfallsområdet, både hos kretslopp och vattennämnden och hos Renova AB. Göteborgs Stad har heller ingen stadengemensam prioritering av personal och it-resurser i händelse av en större störning.

Kommunstyrelsen bedöms ha en fungerande organisation och arbetssätt för att samordna stadens bolag och nämnder i händelse av en störning. Samtidigt kan den framåtriktade samordningen utvecklas. Däremot utövar kommunstyrelsen inte någon systematisk uppsikt och uppföljning över området.

Rapportsammandraget baseras på rapporten *Granskning av kontinuitetsförmåga i samhällsviktiga verksamheter i Göteborgs Stad* som finns på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Granskningens utgångspunkter

Kontinuitetsplanering handlar om att planera för att en verksamhet ska fungera på en tolerabel nivå, oavsett vilken störning den utsätts för. Med en välfungerande kontinuitetsplanering kan verksamheter snabbare återhämta sig från och mildra konsekvenserna av en inträffad störning. Arbetet med kontinuitetsplanering ska utgå ifrån en kartläggning av den egna verksamheten och dess sårbarheter och beroenden.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, kretslopp och vattennämnden, socialnämnden Hisingen, äldre samt vård- och omsorgsnämnden och Renovakoncernen har en ändamålsenlig kontinuitetsplanering. Syftet har också varit att bedöma om kommunstyrelsen leder, samordnar och har uppsikt över stadens arbete med kontinuitetsplanering på ett ändamålsenligt sätt. Med ändamålsenligt menas att arbetet

bedrivs systematiskt och i enlighet med gällande lagstiftning, regler och styrande dokument på området.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen analyserat och kartlagt vilka delar i verksamheten som är samhällsviktiga?
- Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen identifierat vilka resurser som krävs för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet?
- Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen vidtagit åtgärder för att minska sannolikheten för och konsekvenserna av störningar?
- Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen upprättat rutiner och arbetssätt för hur störningar ska hanteras?
- Har kommunstyrelsen arbetssätt och samverkansformer för att samordna kontinuitetsplaneringen i stadens nämnder och bolag?
- Har kommunstyrelsen tillräcklig uppsikt över om nämndernas och bolagens kontinuitetsplanering är tillräcklig?

lakttagelser och bedömningar

Systematiken i arbetet med kontinuitetsplanering varierar mellan de granskade verksamheterna

Ett tydligt resultat av denna granskning är att systematiken i arbetet med kontinuitetsplanering varierar mellan de granskade verksamheterna. Kommunfullmäktige har antagit flera styrdokument på området, varav Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 är det mest framträdande. Då kontinuitet handlar om att säkerställa att verksamhetens grunduppdrag fungerar acceptabelt även under störningar menar vi att även de av fullmäktige fastställda reglementena och ägardirektiv utgör formell styrning på området. Vidare noterar vi att kommunstyrelsen har tagit fram stöd för att genomföra kontinuitetsplanering, bland annat genom ett så kallat kontinuitetsspel. Verksamheterna har av olika skäl inte använt detta verktyg.

Vi kan konstatera att verksamheterna i varierande utsträckning kontinuitetsplanerat och att orsaken till detta i huvudsak beror på bristande kunskap, resursbrist och bristande uppföljning.

De mest omfattande bristerna finns hos Renova AB och på avfallsverksamheten hos kretslopp och vattennämnden. Dessa verksamheter har inte kontinuitetsplanerat alls. Socialnämnden Hisingen har också förhållandevis stora brister i sin kontinuitetsplanering, både avseende faktisk planering och dokumentation. Nämnden har dock under 2022 påbörjat ett arbete för att komma till rätta med dessa brister.

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har kontinuitetsplanerat för verksamheterna vård- och omsorgsboenden, hemtjänst och till viss del inom hälso- och sjukvården. För serviceverksamheten har nämnden inte kontinuitetsplanerat alls. Systematiken och dokumentationen brister dock i alla delar. Nämnden har under 2022 påbörjat ett arbete för att komma till rätta med dessa brister.

Vidare saknas krav på krisberedskaps- och kontinuitetsplanering i avtal med privata utförare inom vård- och omsorgsboenden. Sådana krav finns dock i avtalen med privata utförare inom hemtjänsten. Nämnden har dock inte följt upp om utförarna lever upp till dessa krav.

Va-verksamheten hos kretslopp och vattennämnden har i allt väsentligt en ändamålsenlig kontinuitetsplanering i alla delar. Kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontinuitetsplanering i alla delar som rör kommunstyrelsens egen verksamhet.

Vi lämnar följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Hisingen och äldre samt vård- och omsorgsnämnden att åtgärda de brister avseende kontinuitetsplanering som konstaterats i granskningen.

Stadsrevisionen rekommenderar äldre samt vård- och omsorgsnämnden att stärka uppföljningen av kontinuitets- och krisberedskapsförmågan hos privata utförare inom hemtjänsten.

Stadsrevisionen rekommenderar äldre samt vård- och omsorgsnämnden att reglera kontinuitetsplanering och krisberedskap i avtalen med privata utförare inom vård- och omsorgsboenden.

Låg kontinuitetsförmåga för avfallsinsamlingen

Kretslopp och vattennämndens kontinuitetsplanering för avfallsverksamheten är inte ändamålsenlig. Nämnden har inte kartlagt och analyserat vilka delar inom avfallsverksamheten som är samhällsviktiga, eller bedömt vilka resurser som krävs för att upprätthålla avfallsverksamheten vid olika typer av störningar. Nämnden har heller inte vidtagit förebyggande åtgärder och saknar även kännedom om huruvida de externa utförarna som nämnden anlitar har genomfört sådana analyser och/eller om de externa utförarna har kontinuitetsplanerat. Krav på kontinuitetsplanering och krisberedskap regleras inte i avtal mellan parterna.

Nämnden saknar också i allt väsentligt rutiner och arbetssätt för att hantera störningar i avfallsverksamheten. Ovanstående är problematiskt då vår granskning visar att kontinuitetsplaneringen inom insamlingsverksamheten hos Renova AB har liknande brister. Oavsett om nämnden väljer att bedriva verksamheten i egen regi eller inte så har nämnden det övergripande och slutgiltiga ansvaret för stadens avfallsverksamhet. Givet den bristande uppföljningen informeras varken kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige om bristerna i kontinuitetsförmågan i stadens avfallshantering.

Vi lämnar därför följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen i Renova AB att i samtliga delar stärka kontinuitetsförmågan. Särskilt fokus behöver ägnas insamlingsverksamheten.

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen i Renova Miljö AB att åtgärda de brister som återfinns inom kontinuitetsförmågan.

Stadsrevisionen rekommenderar kretslopp och vattennämnden att i alla delar stärka arbetet med kontinuitetsplanering inom avfallsverksamheten.

Stadsrevisionen rekommenderar kretslopp och vattennämnden att reglera kontinuitetsplanering och krisberedskap i avtalen med de privata utförare som är anlitade inom avfallsverksamheten.

Kommunstyrelsens samordning är god men dess roll och mandat upplevs som otydliga och uppföljningen brister

Kommunstyrelsen har i allt väsentligt den organisation och de arbetssätt för samordning som krävs enligt stadens riktlinjer på området. Detta möjliggör enligt vår bedömning att de aktörer som har ansvaret vid en kris ges möjlighet att samordna sin kris- och kontinuitetsshantering. Denna samordningsmöjlighet gäller främst vid en redan inträffad kris.

Kommunstyrelsens roll uppfattas som otydlig av flertalet av de verksamheter som ingår i granskningen. Verksamheterna ger uttryck för att kommunstyrelsen behöver styra och samordna arbetet med kontinuitetsplanering på ett tydligare sätt. Nuvarande arbetssätt gör också att kommunstyrelsens mandat upplevs som otydligt. Det finns enligt vår bedömning ett förväntansgap mellan vad kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ska göra och vad de granskade verksamheterna uppfattar att kommunstyrelsen ska göra. Flertalet av de personer som vi har intervjuat önskar en mer aktiv styrning från kommunstyrelsens sida. Vi bedömer att den formella styrningen som reglerar kommunstyrelsens roll och mandat är tydlig men att kommunstyrelsen bättre behöver kommunicera vilken roll och vilket mandat den har i stadens samlade krisledningsarbete.

Samtidigt saknas en systematisk uppföljning både av Göteborgs Stads plan för krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 och av verksamheternas faktiska kontinuitetsplanering. Detta riskerar att leda till en rad negativa konsekvenser, bland annat ett suboptimalt användande av resurser samt mål- och intressekonflikter vid prioriteringar mellan olika åtgärder. I en stor stad som Göteborg finns extra stora utmaningar för att få till en fungerande kontinuitetsplanering ur ett hela staden-perspektiv. Av denna anledning är en systematisk uppföljning av yttersta vikt.

Vi lämnar därför följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att följa upp Göteborgs Stads plan för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2021–2023 och återsrapportera resultatet till kommunfullmäktige.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utöva en systematisk uppsikt över nämndernas och bolagens kontinuitetsförmåga.

Stadengemensam prioritering av personal och IT saknas

Personal är en central resurs för alla de granskade verksamheterna. Personalen lyfts till och med fram som den i särklass viktigaste resursen. Göteborgs Stad bedriver flera verksamheter som inte är samhällskritiska och som därför kan bedrivas med lägre intensitet eller inte alls under en samhällsstörning. Samtidigt visar granskningen att staden saknar en samlad bild av vilken personal som skulle kunna användas inom stadens samhällsviktiga verksamheter i annat läge än vid höjd beredskap. Covid 19-pandemin har påvisat just sårbarheten i personalförsörjningen och svårigheten i att använda stadens personal i andra verksamheter än deras ordinarie. Till skillnad från stadens nämnder och bolag, som har kunskap om de egna personalförutsättningarna, så saknar kommunstyrelsen en övergripande bild av stadens personalresurser och hur dessa kan användas i händelse av en kris. Det saknas i allt väsentligt planerade åtgärder för att hantera denna fråga.

Det saknas i nuläget även en sammanställning och prioritering av de verksamhetskritiska it-system som finns i vissa delar av stadens verksamheter. Vi ser dock positivt på det arbete som pågår för att komma till rätta med denna brist.

Vi lämnar följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utreda förutsättningarna för ett stadengemensamt användande av personal i händelse av störningar i stadens samhällsviktiga verksamheter.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen