

Beredning och beslutsfattande i samband med Covid-19

Hudiksvalls kommun

Mars 2021

Projektledare: Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare: Robert Bergman, revisionskonsult

Projektmedarbetare: Jacob Svensson, revisionskonsult

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	4
Politisk beredning och tjänstemannaberedning	5
lakttagelser och bedömningar	5
Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen	5
lakttagelser	5
Bedömning	6
Organisation, roller, ansvar och befogenheter	6
lakttagelser	6
Bedömning	7
Följsamhet till beslutsorganisation	7
lakttagelser	8
Bedömning	9
Styrning och kontroll	10
lakttagelser	10
Bedömning	10
Revisionell bedömning	11
Revisionell bedömning	11
Bedömningar mot revisionsfrågor	11
Rekommendationer	12
Bilagor - Covid-19 ärenden stickprov	13

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun har PwC granskat beredning och beslutsfattande i samband med Covid-19.

Syftet med granskningen har varit att granska och pröva om kommunstyrelsen samt nämnder säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden rörande Covid-19 pandemin. För att besvara granskningens syfte har nedanstående revisionsfrågor besvarats:

Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning? - Ej uppfyllt

- Dokumenterade riktlinjer och rutiner har ej upprättats.

Tillämpas dokumenterade riktlinjer och rutiner i tillräcklig utsträckning? - Grund för bedömning saknas

Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen? - Ej uppfyllt

- Beslutsmandat och ansvar inom ramen för ärendeberedningsprocessen är ej reglerat.

Har beslut fattats av behöriga beslutsorgan? - Uppfyllt

- Stickprovet indikerar att beslut fattats av behöriga beslutsorgan.

Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet? - Ej uppfyllt

- Tydlig styrning och kontroll inom området har inte kunnat styrkas.

Bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden generellt, såväl som ärenden rörande Covid-19 pandemin.

Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnder:

- Dokumentera processen för handläggning (beredning)
- Dokumentera ansvarsfördelning inom beredningsprocessen
- Pröva hur området kan inkluderas i kommande års internkontrollplaner
- Utvärdera beredningsprocessen kontinuerligt

Inledning

Bakgrund

Den 31 januari 2020 fick Sverige sitt första bekräftade fall av det nya coronaviruset Sars-Cov-2 som ger upphov till sjukdomen Covid-19. Världshälsoorganisationen (WHO) klassade sjukdomen som en global pandemi den 11 mars 2020. Utvecklingen av smittspridningen över världen har gett upphov till en global kris. Nationellt har krisen inneburit stora utmaningar för hela samhället. Kommunerna har i stor utsträckning påverkats, inte minst med hänsyn till det ansvar dessa organisationer har för omsorg.

Kommunerna påverkas på många olika sätt av pandemin. Förenklat kan påverkan, i förhållande till ansvaret, delas upp i två delar; ett externt och ett internt perspektiv. Externt rör det en del i förhållande till organisationernas ansvar och möjlighet att hantera pandemins påverkan på samhället, i förhållande till det ansvar och de möjligheter som ligger på organisationerna utifrån ett allmänt intresse och enligt speciallagar. En annan del rör kommunerna internt. Det vill säga ansvaret för att hantera pandemins påverkan på regionen som organisation och som verksamhetsutövare. Det rör att säkerställa de demokratiska processerna, upprätthålla och bibehålla obligatoriska och frivilliga verksamheter, ändamålsenligt och i övrigt tillfredsställande hantering av anställda, verksamhet samt ekonomi.

I styrelsens och nämndernas uppdrag ingår att fullgöra de angelägenheter som de tilldelats av fullmäktige. I styrelsens och nämndernas uppdrag ingår att säkerställa att handläggning, beredning och beslut i ärenden sker på ett korrekt, sakligt och opartiskt sätt. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan medföra flera risker, allt från att besluts inte fattats i laga ordning, att handläggning och dokumentation inte motsvarar de krav som ställs i lagstiftning eller missnöje hos medborgare. Något som riskerar medföra minskat förtroende hos allmänheten för kommunen.

Kommunens revisorer har utifrån genomförd riskanalys bedömt det angeläget att göra en granskning av styrelsens och nämndernas ärendeberedning och beslutsfattande i samband med covid-19 pandemin.

Syfte och revisionsfrågor

Revisorerna uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om kommunstyrelsen samt nämnder säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden rörande Covid-19 pandemin.

I syfte att besvara granskningens syfte har följande revisionsfrågor formulerats:

- Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning?
- Tillämpas dokumenterade riktlinjer och rutiner i tillräcklig utsträckning?
- Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?

- Har beslut fattats av behöriga beslutsorgan?
- Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet.

Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725) 6:1, 6.6, 6:13
- Kommuninterna styrdokument relevant för granskningen

Avgränsning och metod

Granskningen omfattar följande revisionsobjekt:

- Byggnadsnämnden
- Kommunstyrelsen/Krisledningsnämnden
- Kultur- och fritidsnämnden
- Lärandenämnden
- Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd
- Social- och omsorgsnämnden
- Svågadalsnämnden
- Tekniska nämnden

I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande. Granskningen är avgränsad till momenten beredning och beslutsfattande.

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av relevant styrande dokumentation samt genom kompletterande intervjuer med företrädare för granskande organ. Följande funktioner har intervjuats:

- Ordföranden
- Förvaltningschefer
- Nämndsekreterare

Stickprovskontroll avseende tillämpning av beslutsorganisation har även genomförts. Val av stickprov har skett utifrån väsentlighet och risk. Under 2020 har även verksamheterna tagit beslut som avser att hantera effekterna av Covid-19 pandemin (sk. verkställighetsbeslut). Dessa har inte omfattats av stickprovet.

Granskningen är avgränsad till år 2020.

Innan färdigställande har rapporten faktakontrollerats.

Kontaktrevisorer för granskningen har varit Pärleannart Larsson och Maria Nordin.

Politisk beredning och tjänstemannaberedning

Vi inleder denna rapport med en vedertagen definition av begreppet beredning.

Politisk beredning: Beredning inför nämndsammanträde - Genomgång av aktuella ärenden - se efter så att underlaget som ska sändas ut i kallelsen är tillräckligt för att ge nämnden ett bra beslutsunderlag.

Tjänstemannaberedning: En typ av utredning, ett sätt att förbereda ett ärende innan det går till beslut. Beredningen kan göras av tjänstemän som tar fram fakta i ärendet och inhämtar synpunkter från andra verksamheter.

Iakttagelser och bedömningar

Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen

I följande avsnitt kommer vi att redogöra iakttagelser och bedömningar kopplat till följande revisionsfrågor:

Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?

Tillämpas dokumenterade riktlinjer och rutiner i tillräcklig utsträckning?

Iakttagelser

Kommunallagen reglerar i låg utsträckning hur kommunstyrelse och nämnder ska bereda ärenden inför beslut. Därför behöver styrelse och nämnder själva säkerställa att ärenden inför beslut hanteras och bereds på ett ändamålsenligt sätt, t ex att underlag och handlingar är av tillräcklig omfattning och kvalitet. Detta sker med fördel genom dokumenterade interna rutiner och riktlinjer för styrelsens och nämndernas ärendeberedningsprocess.

Styrande och stödjande dokument

Inom ramen för vår granskning har vi begärt ut riktlinjer och rutiner från förvaltningarna/nämnderna som beskriver hur ärendeberedningen går till inför beslut i kommunstyrelsen och nämnder, dvs hur ärenden ska hanteras från att de initieras/inkommer till att beslut fattas i nämnden.

Av reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna framgår att ärenden bör beredas av ett utskott som lägger fram förslag till beslut till kommunstyrelsen/nämnden. Granskningen visar att det saknas beskrivningar hur respektive styrelse/nämnds politiska beredning ska gå till, exempelvis i form av processbeskrivning.

Granskningen visar att beredning på tjänstemannanivå inte heller har beskrivits inom någon styrelse/nämnd/förvaltning, exempelvis i form av processbeskrivning eller ärendehandbok.

Stödande dokument finns främst i form av arbetsrutiner för nämndsekreterare, som bl.a. beskriver hur kallelse och sammanträden ska genomföras.

Sammanfattning av intervjuer

Av intervjuer med företrädare för kommunstyrelsen och nämnderna framkommer en samstämmig bild av att underlagen är tillfredsställande och i rimlig grad allsidigt belysta. Det framgår även att upprättade arbetsrutiner (i den mån de finns upprättade) följs i rimlig utsträckning.

Det finns vidare en samstämmig bild av att det finns möjlighet till insyn för opposition samt möjlighet och tid att politisk bereda ärenden innan beslut i styrelse eller nämnd.

Bedömning

Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?

Vår bedömning är att revisionsfrågan inte är uppfylld. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen och nämnderna har inte upprättat dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver hur ärendeberedning inför styrelse och nämnd ska gå till.

Tillämpas dokumenterade riktlinjer och rutiner i tillräcklig utsträckning?

- *Grund för att bedöma om riktlinjer och rutiner tillämpas i tillräcklig utsträckning saknas. Detta baseras på att kommunstyrelsen och nämnderna saknar dokumenterade riktlinjer för ärendeberedningsprocessen.*

Organisation, roller, ansvar och befogenheter

I följande avsnitt kommer vi att redogöra iakttagelser och bedömningar kopplat till följande revisionsfråga:

Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?

Iakttagelser

Kommunstyrelsens och nämndernas reglemente reglerar bl.a. formerna för sammanträden, utskottens funktion och vad som åligger ordföranden i styrelse och nämnder. Hur ärenden ska hanteras och beredas inför ett sammanträde har dock i låg utsträckning reglerats. Följande framgår av reglementet avseende beredning samt roller och ansvar:

- Ordföranden, kommunchefen eller förvaltningschefen överlämnar ärenden som ska beredas i utskott.

- Det åligger ordförande att inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen/nämnden vid behov är beredda,
- Ordförande ska se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen/nämnden

Utifrån intervjuer kan vi konstatera att det i varierad grad förekommer forum där ärendegenomgång sker, exempelvis inför utskick av kallelse. Dessa forum är t ex informella träffar mellan nämndsekreterare och ordförande, eller presidieträffar. Vår granskning visar att dessa forum inte har reglerats eller dokumenterats i styrande dokument eller processbeskrivningar, t ex för att tydliggöra vilka syften träffarna har eller vem/vilka som ska delta.

Kommunstyrelsens och nämndernas beslutanderätt regleras i delegationsordningar. Styrelse och nämnder kan delegera beslutanderätten till exempelvis ett utskott eller tjänsteperson. Granskningen av kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordning visar att styrelsen och nämnderna har nyttjat denna möjlighet och bl.a. delegerat vissa beslut till tjänsteman eller utskott.

Av intervjuer med företrädare för kommunstyrelse och nämnder framgår att roller och ansvar i praktiken utgörs av inarbetade arbetsrutiner som definierar roller och ansvar, där rutinerna utgår ifrån det arbetssätt som styrelse/nämnd har utvecklats över tid.

Det framgår avslutningsvis av intervjuer med företrädare för nämnder och förvaltningar att roller och ansvar upplevs tydliga inom kommunstyrelse och granskade nämnder.

Bedömning

Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?

Vår bedömning är att revisionsfrågan är inte uppfylld. Bedömningen baseras på följande:

- Beslutsorganisationen har reglerats i (delegationsordning). Däremot har det inte reglerats vem/vilka som har beslutsmandat och ansvar inom ramen för ärendeberedningsprocessen, t ex vem som ska kvalitetssäkra underlag eller har möjlighet att genomföra förändringar inför beslut.
- Ansvar och roller upplevs vara tydliga bland företrädare för nämnder och förvaltningar.
- Dock kan vi inte styrka att det finns en tydligt dokumenterad/reglerad ansvars- och arbetsfördelningen i styrelsens och nämndernas beredningsprocess.

Följsamhet till beslutsorganisation

I följande avsnitt kommer vi att redogöra iakttagelser och bedömningar kopplat till följande revisionsfråga:

Har beslut fattats av behöriga beslutsorgan?

Iakttagelser

Kommunfullmäktige har fattat beslut hur den politiska organisationen ska vara utformad. I kommunen finns en kommunstyrelse och sju¹ facknämnder. Krisledningsnämndens respektive kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag har, som nämnts i tidigare avsnitt, preciseras i särskilt reglemente.

Av kommunallagen framgår att beslut i ärenden av större vikt som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet ska fattas av politiska organ och kan inte delegeras till verksamheten. Enligt lag 2006:544 finns möjligheten för en kommun att låta en krisledningsnämnd träda i funktion när det inträffar en extraordinär händelse. Nämnden kan då överta hela eller delar av de ansvarsområden som i normalfallet vilar på styrelse och nämnder.

Av protokollsutdrag framgår att krisledningsnämnden, kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, lärandenämnden, social- och omsorgsnämnden, svågadalsnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden och Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd beslutat om temporärt ändrade delegationer i respektive nämnd på grund av den pågående pandemin. Besluten fattades under perioden mars-april 2020.

Kommunen har under delar av året aktiverat sin krisledningsorganisation på politisk nivå. Nämnden har under perioden behandlat 24 ärenden som fördelats på 7 möten. Nedan redovisas exempel på beslut som nämnden fattat:

- Övertagande av nämndernas verksamhetsområden
- Stängning av badhus
- Krisplan pandemi
- Särskilda medel avsatta för Covid-19

Företrädare för krisledningsnämnden upplever att nämndens uppdrag i stort varit tydligt. Viss oklarhet rådde inledningsvis när det gäller ansvars- och arbetsfördelning mellan krisledningsnämnden och facknämnderna.

Krisledningsnämnden har aktiverats och avvecklats och ansvarsområden har återförts till styrelse och nämnder vid två tillfällen under år 2020 början av 2021. En genomgång av mötesprotokoll för kommunstyrelse och nämnder visar att dessa organ i relativt låg utsträckning fattat beslut som har tydlig koppling till pågående pandemi under 2020. Detta med anledning av krisledningsnämndens beslut att alla beslut av principiell karaktär relaterade till Corona pandemin ska tas över från nämnderna till krisledningsnämnden, 2020-03-23 § 2. Flest beslut har dock fattats av social- och

¹ Varav 1 delad nämnd

omsorgsnämnden, 8 st. Minst beslut har tekniska nämnden fattat, 2 st. Nedan redovisas exempel på beslut som nämnderna fattat med anledning av pandemin:

- Kommunstyrelsen: Krisplan pandemi
- Kultur- och fritidsnämnden: Det mobila biblioteket ersätts med boken kommerverksamhet under coronautbrott
- Lärandenämnden: Beslut om lunch till distansstuderande Bromanelever
- Social- och omsorgsnämnden: Åtgärder med anledning av Covid-19 (digitala nämndsammanträden)
- Tekniska nämnden: Avgiftsbefrielse vid upplåtelse av offentlig plats för uteserveringar

Förtroendevalda och tjänstepersoner upplever att organisationen under hela pandemin på det stora hela snabbt vidtagit åtgärder och agerat proaktivt.

Resultat stickprov:

Vi har granskat nio beslut utifrån följande frågeställning:

- Har beslut fattats i enlighet med kommunens beslutsorganisation?

Det genomförda stickprovet visar att beslut huvudsakligen har fattats i enlighet med kommunens beslutsorganisation.

Vi noterar därutöver att det för vissa beslut saknas tydliga konsekvensbeskrivningar, samt att ett beslut (Krisplan pandemi) återremitterades då planen inte var i överensstämmelse med gällande delegationsordning.

Bedömning

Har beslut fattats av behöriga beslutsorgan?

Vår bedömning är att stickprovet indikerar att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen baseras på följande:

Under 2020 har ärenden av större vikt som rör verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet fattats av behöriga beslutsorgan. Genomförd stickprovskontroll visar att dessa ärenden i huvudsak förts till krisledningsnämnden för beslut.

Sammantaget har beslut och vidtagna åtgärder i stort fattats i enlighet med vad som anges i kommunallag och kommuninterna delegeringsbestämmelser.

Av stickprovet framgår avslutningsvis att beslutsunderlagen delvis saknar konsekvensbeskrivningar.

Styrning och kontroll

I detta avsnitt redovisas iakttagelser och bedömningar som kopplar till följande revisionsfråga:

Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet?

Iakttagelser

Som vi har visat i föregående avsnitt har styrelse och nämnder inte närmare reglerat hur ärendeberedningen ska gå till, eller vilka roller och ansvar som finns i beredningsprocessen. Vår granskning visar vidare att det saknas styrning på verksamhetsnivå, som på ett heltäckande sätt beskriver hur ärenden ska beredas inför styrelse och nämnd, exempelvis vilka kvalitetskontroller som ska genomföras eller forum för att säkerställa att ärendeberedningen är tillräckligt omfattande och allsidig.

Styrelse och nämnders styrning och kontroll dokumenteras och utövas enligt kommunallagen bl.a. inom ramen för arbetet med intern kontroll. Vår granskning av styrelsens och nämndernas internkontrollplaner visar att det saknas identifierade risker och kontrollmoment inom granskningsområdet.

Enligt intervjuer sker det inte någon strukturerad/regelbunden utvärdering av ärendeberedningsprocessen eller om handlingar/ärenden inom styrelse/nämnder är av tillräcklig kvalitet och omfattning. Utvärdering kan dock ske av enskilda ärenden.

Bedömning

Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet?

Vår bedömning är att revisionsfrågan inte är uppfylld.

Bedömningen baseras på följande:

- Styrning och kontroll inom granskat område har inte kunnat styrkas
- Styrelsen, nämnder och förvaltning saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att ärenden bereds på ett sådant sätt att önskvärd kvalitet uppnås

För framtiden föreslås att styrelse, nämnder och förvaltning utvecklar styrning och kontroll inom området. Här bör prövas hur området ska inkluderas i kommande års internkontrollplaner.






Revisionell bedömning

Revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden generellt, såväl som ärenden rörande Covid-19 pandemin.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning?	Ej Uppfylld	
Tillämpas dokumenterade riktlinjer och rutiner i tillräcklig utsträckning?	Grund för bedömning saknas	
Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?	Ej Uppfylld	
Har beslut fattats av behöriga beslutsorgan?	Uppfylld	
Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet.	Ej uppfylld	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och granskade nämnder:

- Dokumentera processen för handläggning (beredning)
- Dokumentera ansvarsfördelning inom beredningsprocessen
- Pröva hur området kan inkluderas i kommande års internkontrollplaner
- Utvärdera beredningsprocessen kontinuerligt

2021-03-25

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Christer Marklund

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorernas i Hudiksvalls kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-12-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor - Covid-19 ärenden stickprov

Urval stickprovskontroll

Kartläggning av beslut/Ärende
Krisledningsnämnden
1. Övertagande av nämndernas verksamhetsområden (2020-03-23 §2) 2. Stängning av badhusen (2020-03-23 §3) 3. Krisplan Pandemi (2020-03-23 §4) 4. Särskilda medel avsatt för Covid -19 2020-05-05 §7)
Kommunstyrelsen
1. Krisplan Pandemi (2020-06-09 §60)
Kultur- och fritidsnämnden
1. Det mobila biblioteket ersätts med boken kommer - verksamhet under coronautbrott (2020-03-25 §20)
Lärandenämnden
1. Beslut om lunch till distansstuderande Bromanelever (2020-04-30 §49)
Social- och omsorgsnämnden
1. Åtgärder med anledning av Covid-19 (digitala nämndsammanträden) (2020-11-17 §116)
Tekniska nämnden
1. Avgiftsbefrielse vid upplåtelse av offentlig plats för uteserveringar (2020-05-04 §30)