

Uppföljande granskning avseende beredning och beslutsfattande i samband med Covid-19

Hudiksvalls kommun

April 2022

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Sammanfattning




PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomfört en uppföljande granskning avseende om kommunstyrelsens och nämnderna säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden rörande covid-19 pandemin.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens och nämnderna **ej har vidtagit tillräckliga åtgärder** för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning?	Nej 
Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?	Nej 
Utövar styrelsen och nämnderna en tillräcklig styrning och kontroll inom granskningsområdet?	Nej 

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Dokumentera processen för handläggning (beredning) både vad gäller den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen. Kommunallagen och förvaltningslagen 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. Vi rekommenderar att detta sker genom att dokumenterade interna rutiner och riktlinjer för styrelsens och nämndernas ärendeberedningsprocess upprättas. Dokumentation av en central process som ärendeberedningen stärker organisationen inför förändringar av förtroendevalda samt bemanningen av tjänstepersoner.
- Dokumentera ansvarsfördelningen inom beredningsprocessen där det tydligt

framgår vem/vilka som har ansvar för att underlag och handlingar är av tillräcklig omfattning och kvalitet.

- Pröva hur området kan inkluderas i kommande års internkontrollplaner utifrån upprättade riskanalyser med bedömning utifrån sannolikhet och konsekvens.
- Utvärdera beredningsprocessen kontinuerligt utifrån upprättade rutiner och riktlinjer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen	6
Bedömning	6
Organisation, roller, ansvar och befogenheter	7
Bedömning	8
Styrning och kontroll	8
Bedömning	9
Samlad bedömning	10
Rekommendationer	10
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	11

Inledning

Bakgrund

Revisorerna i Hudiksvalls kommun har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en uppföljande granskning avseende om kommunstyrelsens och nämnderna säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden rörande covid-19 pandemin.

Den sammanfattande revisionella bedömningen var att kommunstyrelsen och nämnderna inte har säkerställt 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.

Granskningen noterade ett antal 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

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Revisionskriterier

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

- Missivbrev och styrelse och nämnders svar på revisionsrapporten från år 2021
- Lokala styrande och stödjande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta uppföljning av 2021 års granskning av beredning och beslutsfattande i samband med Covid-19 pandemin.

Metod

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom protokoll för följande: kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, lärandenämnden, norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd, social- och omsorgsnämnden, Svågadalarnämnden samt tekniska nämnden.

Vi har vidare granskat internkontrollplaner för år 2021 och 2022 för följande:

kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd, social- och omsorgsnämnden samt tekniska nämnden.

Vi har tagit del av följande dokument: reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder¹, arbetsordning för kommunfullmäktige², instruktion för kommundirektör³ samt riktlinjer för dokument- och ärendehantering⁴.

Intervjuer har genomförts med stabschef kommunstyrelseförvaltningen samt kommunsekreterare.

Rapportens innehåll har sakgranskats av stabschef kommunledningsförvaltningen och kommunsekreterare. Det lämnade svaret innehåller en beskrivning av organiseringen av den politiska beredningen av ärenden med utskott under kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Vidare beskrivs krisledningsorganisationen, ordförandens ansvar samt kommundirektörens instruktion.

¹ KF § 201/2021-12-20 (förändrad näringslivsorganisation)

² KF § 179/2017-12-18

³ KS § 37/2019-02-12

⁴ Antagen av kommundirektören 2020-11-27. Gäller från och med 1 januari 2021.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen

Revisionsfråga: Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Bedömning i 2020 års granskning

Revisionsfråga: Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning?

Revisionsfrågan bedömdes som ej uppfylld.

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

Kommunstyrelsens svar september 2021

Det finns skriftliga rutiner hur beredningen ska gå till för kommunstyrelsens allmänna utskott, kommunstyrelsens plan- och utvecklingsutskott samt kommunstyrelsen.

lakttagelser i samband med uppföljningen

Uppföljningen visar ingen ändring jämfört med granskningen som utfördes år 2020. På samma sätt är det reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna som stadgar att ärenden bör beredas av ett utskott som lägger fram förslag till beslut i kommunstyrelsen/nämnden. Förutom reglementet saknas beskrivningar av hur respektive styrelse/nämnds politiska beredning ska gå till. Vidare saknas även processbeskrivning eller ärendehandbok för beredningen på tjänstemannanivå.

Det finns stödjande dokument i form av arbetsrutiner för nämndsekreterare. Arbetsrutinerna omfattar hur kallelse och protokoll ska upprättas samt hur sammanträden ska genomföras.

I genomförda intervjuer beskrivs att de rutiner som används är väl inarbetade och kända i organisationen.

Bedömning

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Nej.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har upprättat dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver hur ärendeberedningen inför styrelse

och nämnd ska utföras. Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.

Organisation, roller, ansvar och befogenheter

Revisionsfråga: Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Bedömning i 2020 års granskning

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

Revisionsfrågan bedömdes som ej uppfylld.

Beslutsorganisationen har reglerats i (delegationsordning). Däremot har det inte reglerats vem/vilka som har beslutsmandat och ansvar inom ramen för ärendeberedningsprocessen, till exempel vem som ska kvalitetssäkra underlag eller har möjlighet att genomföra förändringar inför beslut.

Ansvar och roller upplevs tydliga bland företrädare för nämnder och förvaltningar.

Dock kan vi inte styrka att det finns en tydligt dokumenterad/reglerad ansvars- och arbetsfördelning i styrelsens och nämndernas beredningsprocess.

Kommunstyrelsens svar september 2021

Kommunstyrelsen har dels en tydlig delegationsordning och dels tydlig vidaredelegation från kommundirektören.

I syfte att effektivisera och kvalitetssäkra ärendehantering centraliserades kommunens diarieföring till en central enhet den 1 september 2019. Gemensam bevakning och kontroll på in- och utgående ärenden. Enheten utser handläggare i samråd med stabschefen och lägger in ärendet på ett kommande möte (utskott).

I kommunledningsförvaltningen är det kommundirektören och stabschefen som kvalitetssäkrar och godkänner det underlag/tjänsteutlåtande som inkommit och begär erforderliga kompletteringar om så behövs. Här görs också bedömningen vilka ärenden som först måste förhandlas med de fackliga organisationerna. Därefter bereds ärendena med kommunstyrelsens ordförande.

lakttagelser i samband med uppföljningen

Uppföljningen visar ingen ändring jämfört med granskningen som utfördes år 2020. Det är reglementet som i begränsad omfattning anger hur beredning ska ske samt roller och ansvar. Kommunstyrelsens delegationsordning och kommundirektörens vidaredelegation anger beslutanderätten i specifika frågor. Delegationsbeslut återrapporteras på nästkommande möte.

I intervju beskrivs att det inom kommunledningsförvaltningen är kommundirektören och stabschefen som kvalitetssäkrar underlag/tjänsteutlåtanden och som avgör när

kompletteringar behöver inhämtas. En gång i veckan hålls en dialog med fackliga företrädare om ärenden som rör arbetsmiljön.

Inför möten sker en genomgång av ärenden med ordförande. Det är inte reglerat i vilken form som genomgången ska ske eller vilka som ska vara närvarande, utan det är upp till respektive ordförande att avgöra.

I intervju beskrivs att det finns inarbetade arbetsrutiner som definierar roller och ansvar utifrån det arbetssätt som respektive styrelse/nämnd har utvecklat över tid. Det framgår i genomförda intervjuer att roller och ansvar fortsatt upplevs som tydliga inom kommunstyrelsens förvaltning.

Bedömning

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Nej.

Vår bedömning är det finns delegationsordning som reglerar beslutsfattande, men att det har inte reglerats vem/vilka som har beslutsmandat och ansvar inom ramen för ärendeberedningsprocessen, till exempel vem som ska kvalitetssäkra underlag eller har möjlighet att genomföra ändringar inför beslut.

Ansvar och roller beskrivs som tydliga i intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen. Vi har dock inte kunna styrka att det finns en dokumenterad/reglerad ansvars- och arbetsfördelning i styrelsens beredningsprocess.

Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.

Styrning och kontroll

Revisionsfråga: Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Bedömning i 2020 års granskning

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

Revisionsfrågan bedömdes som ej uppfylld.

Styrning och kontroll inom granskat området har inte kunnat styrkas.

Styrelsen, nämnder och förvaltning saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att ärendena 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.

Kommunstyrelsens svar september 2021

Internkontrollplaner (KS interna och KS kommunövergripande utifrån uppsiktsplikten) finns och som årligen revideras och följs upp. Inför den årliga revideringen av kommunstyrelsens internkontrollplaner görs en dokumenterad riskanalys (risk- och sårbarhetsanalys) som är underlaget för de ärenden som kommer med i internkontrollplanerna. Beredningen sker först med berörda tjänstepersoner (förvaltningens ledningsgrupp), därefter i dialog mellan kommundirektör/kommunstyrelsens ordförande och därefter politisk beredning i kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunstyrelsen tar det slutgiltiga beslutet.

lakttagelser i samband med uppföljningen

Vi har granskat protokoll från möten i kommunstyrelsen och nämnderna under år 2021. Genomgången visar att det inte förekommit något ärende som avser styrning och kontroll över beredningsprocessen.

I intervju beskrivs att det inte sker någon strukturerad/regelbunden utvärdering av ärendeberedningsprocessen eller om handlingar/ärenden inom styrelse/nämnder är av tillräcklig kvalitet och omfattning. Det anges att utvärdering sker på tjänstemannanivå av krisledningsarbetet kring enskilda större händelser som snökaos och bränderna i Ljusdal. Det har även gjorts en deluppföljning av hanteringen under pandemin. Uppföljningen innehåller en beskrivning av krisledningsorganisationen och en uppräknig av åtgärder som vidtagits under tiden kommunen varit i stabsläge. Det saknas en slutsats eller utvärdering av vilka områden som fungerat bra och eventuella förbättringsområden/lärdomar för framtiden.

I samband med uppföljningen av tidigare granskning har vi tagit del av internkontrollplaner för år 2021 och år 2022 vilka beslutats av kommunstyrelsen, social- och omsorgsnämnd, tekniska nämnden, kultur- och fritidsnämnd, byggnadsnämnd samt Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd. Granskningen visar att beredningsprocessen inte omfattas av någon kontrollpunkt under de aktuella åren.

Bedömning

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?

Nej.

Vår bedömning är att styrelsen, nämnder och förvaltning saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att ärenden bereds på ett sådant sätt att önskvärd kvalitet uppnås. Styrning och kontroll inom granskningsområdet har inte kunnat styrkas. Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomfört en uppföljande granskning avseende om kommunstyrelsens och nämnderna säkerställt att processen för handläggning (beredning och beslut) hanterats på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll i ärenden rörande covid-19 pandemin.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning?



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens och nämnderna **ej har vidtagit tillräckliga åtgärder** för att komma tillrätta med de brister som identifierades i 2020 års granskning.

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Dokumentera processen för handläggning (beredning) både vad gäller den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen. Kommunallagen och förvaltningslagen 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. Vi rekommenderar att detta sker genom att dokumenterade interna rutiner och riktlinjer för styrelsens och nämndernas ärendeberedningsprocess upprättas. Dokumentation av en central process som ärendeberedningen stärker organisationen inför förändringar av förtroendevalda samt bemanningen av tjänstepersoner.
- Dokumentera ansvarsfördelningen inom beredningsprocessen där det tydligt framgår vem/vilka som har ansvar för att underlag och handlingar är av tillräcklig omfattning och kvalitet.
- Pröva hur området kan inkluderas i kommande års internkontrollplaner utifrån upprättade riskanalyser med bedömning utifrån sannolikhet och konsekvens.
- Utvärdera beredningsprocessen kontinuerligt utifrån upprättade rutiner och riktlinjer.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutsprocessen i tillräcklig omfattning?	Nej Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte har upprättat dokumenterade riktlinjer och rutiner som beskriver hur ärendeberedningen inför styrelse och nämnd ska utföras. Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.	
2. Finns en tydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och förvaltning för berednings- och beslutsprocessen?	Nej Vår bedömning är det finns delegationsordning som reglerar beslutsfattande, men det har inte reglerats vem/vilka som har beslutsmandat och ansvar inom ramen för ärendeberedningsprocessen, till exempel vem som ska kvalitetssäkra underlag eller har möjlighet att genomföra ändringar inför beslut. Ansvar och roller beskrivs som tydliga i intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen. Vi har dock inte kunna styrka att det finns en dokumenterad/reglerad ansvars- och arbetsfördelning i styrelsens beredningsprocess. Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.	

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

Nej

Vår bedömning är att styrelsen, nämnder och förvaltning saknar kontrollerande rutiner i syfte att säkerställa att ärenden bereds på ett sådant sätt att önskvärd kvalitet uppnås. Styrning och kontroll inom granskningsområdet har inte kunnat styrkas. Bedömningen är oförändrad jämfört med granskningen som utfördes år 2020.



2022-04-11

Rebecka Hansson

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hudiksvalls kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 6 december 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.