



# Rapport

## **Granskning av attester och beslut inom personalområdet**

**Landstinget Dalarna**

Oslo, 2017-09-01

Rapporten är framtagen för uppdragsgivare och svarar endast på syfte med detta uppdrag. Alla annan användning och distribution görs på uppdragsgivarens ansvar och risk. BDO vill ej kunna göras ansvarig gentemot en tredjepart.

## FÖRORD

BDO har av revisorerna i Landstinget Dalarna fått i uppdrag att genomföra en granskning med syfte ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om styrelsen efter föregående granskning vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att undanröja brister i attestförfaranden och olika kontrollaktiviteter inom personalområdet.

Vårt arbete och våra bedömningar grundar sig på dokumentanalys och intervjuer inom främst personalenheten och chefer för verksamheten. Val av intervjuobjekt har stämts av med revisionskontoret.

Vårt arbete är genomfört med en begränsad tidsram och inom en bestämd tidsperiod. Omfattningen och analysen som är gjord måste ses i ljuset av detta. Vi kan inte gå i god för att alla relevanta förhållanden är upptäckta och analyserade.

Granskningen har genomförts med stöd av underkonsult Attensum AB, Joakim Eriksson, jur. kand.

Vi vill tacka samtliga personer som medverkat i uppdraget.

För BDO AS



Direktör  
Öyvind Sunde

# Sammanfattning

## Iakttagelser och bedömningar

Syftet med granskningen har varit att ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om styrelsen efter föregående granskning vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att undanröja brister i attestförfaranden och olika kontrollaktiviteter inom personalområdet.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har de rekommendationer etc. som lämnades i 2013 års granskning beaktats?
- Har styrelsen vidtagit de åtgärder som utfästes i yttrandet 2013-11-04, § 127?
- Medför det nya PA-system en säkrare hantering av besluts- och attestförfaranden?
- Är landstingets regelverk, efter i förekommande fall vidtagna åtgärder, för beslut/attester inom det personaladministrativa området ändamålsenliga med avseende på t ex tydlighet kring besluts-/attestnivåer, villkor för utövande av besluts- och attestförfaranden etc.?
- Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av regelverket?

Enligt vår bedömning har i huvudsak rekommendationerna i den förra rapporten beaktats och landstingsstyrelsen utfästelser om åtgärder vidtagits.

Följande brister har iakttagits:

- Det saknas fortfarande beslutade attestinstruktioner. Det finns ett förslag till attestinstruktioner men det har inte beslutats av behörigt organ.
- Den efterfrågade tvåpersonershanteringen har bara genomförts på sätt och vis.
- Regelverket tillåter fortfarande att underordnad får attestera sin chef i Heroma.
- Den planerade utbildningen i Heroma och processerna därtill inte har genomförts i tillräcklig omfattning.
- Internkontrollplanen omfattar inte på ett tydligt sätt löneområdet än.
- Verksamheterna anser sig sakna tillräckligt stöd från personalenheten.

Personalenheten är medveten om synpunkterna och har vidtagit vissa åtgärder som de hoppas får effekt snart.

Vid den förra granskningen hoppades verksamheten enligt de intervjuade på att det nya systemet skulle lösa många av de problem som konstaterades vid granskningen. Det visade sig att samma företag vann upphandlingen som landstinget hade haft tidigare. Landstinget behöll därför samma system med komplettering av bl.a. två moduler, en nyrekryteringsmodul och en modul för reseräkningar. Det går fortfarande att göra fel i systemet men på sikt bör dock säkerheten för nyrekryteringar och reseräkningar öka enligt vår mening.

Vi har funnit att processen med anmälan av behörigheter och kontroll av vem som får anmäla behörighet har blivit bättre än tidigare. Personalenheten bör dock överväga om det är lämpligt att införa kontroll av aktuella behörigheter varje år som en del i internkontrollen.

Enligt vår mening innehåller regelverket rörande beslut och attest fortfarande vissa brister men att det till största delen är ändamålsenligt. Vi rekommenderar att landstingsstyrelsen utreder vad som är beslut i kommunallagens mening och vad som är ren verkställighet vad avser anställningar och utseende av attestanter. Vi rekommenderar också att de nya rutinerna i regelverket utvärderas.

Slutligen anser vi att styrelsen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av regelverket. Det erfordras både mer utbildning och tydlighet i tillgång till regelverket. Flera av de intervjuade ansåg sig sakna tillräckligt med kunskaper om regelverket.

## Rekommendationer

Mot denna bakgrund rekommenderar vi landstingsstyrelsen följande:

- Vidtaga åtgärder avseende de brister i enlighet med vad som nämns i denna rapport.
- Utvärdera regelverket och särskilt rutinerna
- Revidera regelverket avseende vad som är beslut och vad som är ren verkställighet i enlighet med denna rapport
- Utveckla den interna kontrollen av hur systemet skall kontrolleras och hur uppgifterna skall säkerställas vara aktuella.
- Föreslå fullmäktige att fastställa attestinstruktion

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
lakttagelser och bedömningar .....	3
Rekommendationer .....	4
Innehållsförteckning.....	5
1. Inledning.....	6
1.1. Bakgrund .....	6
1.2. Syfte .....	6
1.3. Revisionsfrågor .....	6
1.4. Revisionskriterier .....	7
1.5. Metod och begränsningar.....	7
2. Har de rekommendationer etc. som lämnades i 2013 års granskning beaktats? .....	7
2.1. Beskrivning.....	7
2.2. Bedömning.....	10
3. Har styrelsen vidtagit de åtgärder som utfästes i yttrandet 2013-11-04, § 127? .....	10
3.1. Beskrivning.....	10
3.2. Bedömning .....	12
4. Medför det nya PA-systemet en säkrare hantering av besluts- och attestförfaranden? .....	12
4.1. Beskrivning.....	12
4.2. Bedömning .....	13
5. Är landstingets regelverk, efter i förekommande fall vidtagna åtgärder, för beslut/attester inom det personaladministrativa området ändamålsenliga med avseende på t ex tydlighet kring besluts-/attestnivåer, villkor för utövande av besluts- och attestförfaranden etc.? .....	14
5.1. Beskrivning.....	14
5.2. Bedömning .....	18
6. Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av regelverket?... ..	20
6.1. Beskrivning.....	20
6.2. Bedömning .....	21
7. Avslutning .....	21

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Revisorerna genomförde en granskning under år 2013 med syfte att bedöma om besluts- och attestförfarandet inom det personaladministrativa området var ändamålsenligt och säkert. En del i arbetet var en granskning utförd av BDO.

Granskningen visade på en rad områden där attestförfaranden och olika kontrollaktiviteter måste utvecklas. Revisorernas bedömning var att omfattningen och arten av de brister som uppmärksammades sammantaget visade att styrelsen vid granskningstillfället saknade en sådan styrning, uppföljning och kontroll som måste anses vara grundläggande vid hantering av de belopp som utgör landstingets samlade kostnader för löner, andra ersättningar och förmåner till anställda. Revisorerna rekommenderade därför styrelsen att bl.a. vidta adekvata åtgärder i syfte att säkerställa uppföljning och kontroll av löneutbetalningar och därmed sammanhängande attestförfaranden etc.

Vissa av de brister som uppmärksammades i granskningen hade också uppmärksammats av den centrala personalfunktionens ledning som, inom ramen för sitt mandat, tagit steg mot att åtgärda bristerna. T ex hade upphandlingen av ett nytt personaladministrativt stöd påbörjats.

Landstingsstyrelsen uppgav i sitt yttrande över granskningen 2013-11-04, § 127, att de påtalade bristerna i stort varit kända av styrelsen sedan tidigare och till viss del även varit föranledda av aktiva val och undantag från befintliga principer. Styrelsen redovisade samtidigt en rad åtgärder för att stärka kontrollen, bl.a. förändringar av olika instruktioner, riktlinjer och rutiner. Ett nytt PA-system uppgavs bl.a. som en viktig del i en säkrare hantering. Införandet av det nya PA-systemet slutfördes i juni 2016.

Mot denna bakgrund har Landstings Dalarnas revision uppdragit åt BDO AS att genomföra en uppföljande granskning av beslut och attest. Uppdraget har genomförts av Attensum AB, underkonsult till BDO.

## 1.2. Syfte

Syftet med granskningen har varit att ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om styrelsen efter föregående granskning vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att undanröja brister i attestförfaranden och olika kontrollaktiviteter inom personalområdet.

## 1.3. Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har de rekommendationer etc. som lämnades i 2013 års granskning beaktats?
- Har styrelsen vidtagit de åtgärder som utfästes i yttrandet 2013-11-04, § 127?
- Medför det nya PA-system en säkrare hantering av besluts- och attestförfaranden?
- Är landstingets regelverk, efter i förekommande fall vidtagna åtgärder, för beslut/attester inom det personaladministrativa området ändamålsenliga med avseende på t ex tydlighet kring besluts-/attestnivåer, villkor för utövande av besluts- och attestförfaranden etc.?
- Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av regelverket?

#### 1.4. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts i denna granskning:

- Kommunallag
- Reglementen och interna styrdokument m m

#### 1.5. Metod och begränsningar

Granskningen har genomförts utifrån ovanstående revisionskriterier och regelverk.

Granskningen har baserats på intervjuer och dokumentanalys. Intervjuerna har genomförts med relevanta befattningshavare som har utsetts i samråd med revisionskontoret från bl.a. central förvaltning, hälso- och sjukvårdsförvaltning samt några verksamhetschefer.

Dokument som har analyserats är bl.a.:

- Landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente
- Delegationsordning för ovan angivna nämnder
- Protokoll för landstingsstyrelsen
- Verksamhetsbestämmelser
- Vissa anställningsavtal
- Förslag till attestinstruktioner samt övriga PA rutiner

Avstämning av uppdraget har skett löpande med revisionskontoret.

Stickprov har genomförts avseende attesteringar vid behörighetstilldelning och dylikt.

Granskningsrapporten har kvalitetssäkrats avseende de juridiska bedömningarna av beslut och ren verkställighet av f.d. chef för kommunalrättssektionen vid SKL, Håkan Torngren.

## 2. Har de rekommendationer etc. som lämnades i 2013 års granskning beaktats?

### 2.1. Beskrivning

Vid 2013 års granskning lämnades följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Utarbeta en instruktion av vilken det framgår vad som avses med attestförfarande men även vilka kontroller som ska göras på respektive organisatorisk nivå vad gäller utbetalningar av lön och andra ersättningar. Instruktionen bör även innehålla en skyldighet för ansvariga chefer att informera berörd personal om gällande regler.
- Utarbeta en rutin där det förtydligas vilken beslutsrätt som kan överlåtas och till vem överlåtandet får ske, vad det innebär att överlåta ansvaret, var ansvaret ligger, vilka kontroller som ska göras av den som utses som attestant m.m. Av rutinen bör även framgå hanteringen av attestförfarandet när exempelvis en nära anhörig är anställd inom verksamhetsområdet.
- Tydliggör ansvaret vad avser kontrollen att attesträtten överförs enligt regelverket och att tilldelade behörigheter är aktuella
- Överväga att införa tvåpersonershantering vad gäller införande av uppgifter om nyanställningar och ändrade löner och ersättningar i Heroma.
- Tillskapa system som medger en samlad överblick över beslut som innebär avvikelser från gällande regler angående t.ex. rätt till övertidsersättning.
- Utarbeta rutiner för behörighetsadministration och kontroll av loggar.

- I landstingsstyrelsens riskbedömning bör även inkluderas löneområdet som utgör en stor del av landstingets kostnader och som vid en felaktig hantering kan få ekonomiska konsekvenser och leda till förtroendeskada.

Av intervjuerna har framgått bl.a. följande:

Det finns enligt de intervjuade ett förslag till attestinstruktion som är godkänt i en styrgrupp. Dokumentet är inte utlagt i Navet eller i intranätet och beslut om attestinstruktion inte är anmält som delegationsärende eller godkänt i landstingsstyrelsen. Enligt de intervjuade har det förmodligen missats att anmäla det som ett ärende. Vidare finns det beslutade verksamhetsbestämmelser för chefsnivåerna. Både förslaget till attestinstruktion och verksamhetsbestämmelser omfattar reglering av attestförfarande, kontroll och beslutsrätt.

Det finns idag enligt intervjuerna verksamhetsbestämmelser och rutiner för vilken beslutsrätt som kan överlåtas och till vem det kan ske. Det finns också definitioner av vad attesten innebär och verksamhetsbestämmelser som anger vem som har behörighet och ansvar. Av intervjuerna har det framgått från verksamheten att det fortfarande upplever en viss otydlighet och vilka bestämmelser det är som gäller.

Av intervjuerna har vidare framgått att det finns tvåpersonershantering i den meningen att chefen har övertagit processen för anställningar och efter upprättat anställningsavtal registrerar löneförrättaren personen i systemet utifrån anställningsavtalet. Idag använder sig chefen av den blankett som finns på Navet, som fylls i, scannas in och skickas till löneavdelningen (via mail eller post). HR-specialist har dock möjlighet att använda ett behörighetsstyrt program för anställningsavtal. Det fylls i, tas ut på papper, skrivs under och förmedlas till löneavdelningen. Löneavdelningen kontrollerar underlag för registreringar och däribland anställningsavtal. Dokumentationen sparas. Processen kan enligt de intervjuade kontrolleras genom loggarna.

Det finns dock fortfarande möjlighet för en löneförrättare att på egen hand lägga in en person i systemet. Men enligt de intervjuade finns det kontroller. För det första är systemet uppkopplat mot Skatteverket vilket gör att det personnummer som läggs in måste finnas hos Skatteverket. Vidare betalas första lönen ut av banken mot en avi om personen inte har anmält ett bankkontonummer. Då måste mottagaren identifiera sig innan lönen kan tas ut. Om personen inte anmält bankkontonummer vid det andra löneutbetalningstillfället skickar banken lönen tillbaka till landstinget. Någon avi utgår därför inte vid det andra lönetillfället. Sammanfattningsvis innebär denna process att en löneförrättare måste ha en existerande person som identifierar sig som mottagare av lönen vilket minskar risken för oegentligheter. Vidare upprättas signallistor där avvikelser noteras och kontrolleras av löneförrättaren. Det upprättas också analyslistor som varje chef kan och skall kontrollera. Av analyslistorna framgår vilka bl.a. som får lön. Enligt de intervjuade i verksamheterna är listorna i Heroma och Bild tillräckligt för att de skall upptäcka om en obehörig person fått lön av deras enhet.

Vad gäller ersättningar som övertid, semesterersättning, sjukfrånvaro, föräldraledighet, görs detta genom att medarbetaren ansöker/registerar i systemet. Förfrågan skickas därefter till chefen som i systemet godkänner ersättning avseende övertidsersättning, sökta ledigheter och sjuk/VAB-ledigheter. Vid föräldraledighet fastställer, enligt de intervjuade, sedan löneförrättaren ersättningen. Semesterersättning enligt avtal utbetalas av löneförrättaren efter anställningens upphörande. Reseräkningar registreras i Heroma, atteras av chef och utanordnas för betalning av löneförrättare. Manuellt skrivna reseräkningar atteras av chef och registreras av löneförrättare och sparas i 10 år. När det gäller behörighet att attera i Heroma görs enligt de intervjuade en anmälan till personalenheten som kontrollerar att rätt person anmält och att personen som får behörigheten finns i systemet. I det fall personen ännu inte finns i systemet bevakar personalenheten att behörigheten registreras då personen registreras i systemet. I det fall behörigheterna är tidsbegränsade finns för närvarande inte en automatisk varning i systemet utan det är, enligt de intervjuade, den ansvariga på personalenheten som måste följa upp och bevakas. Enligt intervjuerna kan det bli kortare perioder som en person har kvar sin



behörighet trots att personen inte har samma anställning längre. Det kan bero på bl.a. en medveten övergångstid för att möjliggöra en smidig övergång men det kan också bero på att cheferna glömmer att meddela att personen har slutat sin anställning. Det finns enligt de intervjuade inget i systemet som varnar för det sistnämnda om personen fortfarande finns med i lönelistorna. Enligt de intervjuade har det dock inte varit ett problem. Om anställningen hos landstinget upphört avslutas behörigheten i Heroma automatiskt 6 månader efter det att anställningen upphörde.

När det gäller övertid kan varje chef enligt de intervjuade ta del av övertidsjournaler. Några av de intervjuade uppger dock att det hade varit uppskattat om det framgick vid exempelvis godkännande av övertid hur mycket den ackumulerade övertiden är. Det har också framgått av intervjuerna att löneförrättarna har exempel på där underordnade fått sina chefers inloggningsuppgifter och att det därför inte är rätt person som är inloggad. Det finns vidare fortfarande möjlighet för en chef att utse underordnade att attestera chefers uppgifter. Idag finns egentligen inget system som ger en samlad överblick över beslut som innebär avvikelser från gällande regler. Däremot fångar analyslistorna upp en del av avvikelserna och enligt de intervjuade går det att ta fram ytterligare uppgifter. Det råder delade meningar om huruvida cheferna uppmärksammas på avvikelser, en varningsfunktion, men enligt personalenheterna skall det gå mail från lönesystemet till cheferna då något bör uppmärksammas.

Det finns rutiner för behörighetsadministration inom systemsidan inom personalenheten. Kontroll av loggar görs vid t.ex. felsökning.

Enligt de intervjuade saknas det aktiviteter i internkontroll planen som avser kontroll av attester och behörigheter.

De intervjuade har inte kännedom om landstingsstyrelsen i sin riskbedömning inkluderar löneområdet.

Av den tillhandahållna dokumentationen framgår att det bl.a. har upprättats:

- Verksamhetsbestämmelser för Landstingsdirektör, förvaltningschef, enhetschef, divisionschef, verksamhetschef osv. Bestämmelserna innehåller bl.a. regler om anställning av uppsägning samt utseende av beslutsattesterare.
- Förslag till attestinstruktion
- Blankett om anmälan om behörighet till Heroma. Blanketten innehåller bl.a. definition av attest och ifyllnadsanvisningar.
- Lista Verkställighetsbeslut Heroma. Innehåller historik av överlåtelse av beslutsrätt
- Rutin för kontroll av attest av signallistor från Heroma. Avser rutin för kontroll av samtliga signallistor som skall kontrolleras, åtgärdas, attesteras, dateras samt beskriva vilken åtgärd som är utförd. Efter avslutad kontrollåtgärd skall listorna signeras med namn och datum samt arkiveras i en gemensam pärm.
- Rutin för månadsvisa SQL-körningar från Heroma. Rutinen omfattar hur kontroll av de kontrollkörningar som körs enligt viss dokumenterat schema samt hur attest av kontrollkörningar skall göras och vilken åtgärd som vidtagits. Resultaten skall signeras med namn och datum och arkiveras i en gemensam pärm.
- Överlåtelse av beslutsattest i Heroma (Verkställighetsbeslut). Rutinen avser verksamhetschefens beslut att utse beslutsattesterare i Heroma. Undertecknas av verksamhetschef och mottagare av attest.
- Rutin för ändring/rättning av tidigare inrapporterat löne-/anställningsdata i det personaladministrativa systemet. Rutinen omfattar hur ändring/rättning av tidigare inrapporterat löne-/anställningsdata skall dokumenteras och vad dokumentationen skall innehålla. Rättning skall göras utifrån underskrivet anställningsavtal. Efter avslutad åtgärd skall underlaget signeras med namn och datum och arkiveras i pärm.

- Rutin för kontroll av loggar. Rutinen omfattar hur man kontrollerar loggar i personaladministrativa systemet. Personalansvarig chef på HR-system har ansvar för att tilldelad behörighet till de som skall ha tillgång till Heroma Logg samt Berit Logg.
- Rutinbeskrivning tilldelning och underhåll av behörigheter i det personaladministrativa systemet. Rutin för hur man får behörighet i Heroma. Finns även en rutin för behörighetsadministration som beskriver mer i detalj åtgärder för ansökan om behörighet.
- Av Internkontrollplan för central förvaltning 2017 framgår bl.a. kontrollåtgärder skall genomföras avseende avtal och beslut inom HR-området.

## 2.2. Bedömning.

Av handlingarna och intervjuerna har framgått att det finns ett förslag till attestinstruktion. Det tycks dock inte som att den har blivit fastställd av behörigt organ. Vi rekommenderar att den fastställs.

I övrigt bedömer vi att de rekommendationer etc. som lämnades i 2013 års granskning huvudsakligen har beaktats. Det kan visserligen diskuteras om en tvåpersonershantering har införts och det kan också diskuteras om upprättade rutiner och förändringen av PA systemet är tillräckligt ändamålsenliga. Vi kommer dock att bedöma huruvida det nya regelverket är ändamålsenligt senare i denna rapport.

## 3. Har styrelsen vidtagit de åtgärder som utfästes i yttrandet 2013-11-04, § 127?

### 3.1. Beskrivning

Enligt vår tolkning har landstingsstyrelsen i yttrande den 4 november 2013 utfäst bl.a. följande:

- Det kommer att skapas ett nytt projekt: ” införandeprojekt PA-system”
- Alla skall få en adekvat utbildning kring det nya systemets funktioner.
- Identifierade brister i granskningen skall åtgärdas i projektet.
- Tillkommande identifierade brister skall också åtgärdas.
- Inrättande av ett enhetligt ledningssystem
- Det kommer inte längre vara möjligt att överlämna till en underordnad chef att attestera.
- Nya rutiner skall skapas för att säkerställa uppföljning och kontroll av utbetalningar och därtill hörande attestförfaranden.
- En förtydligande instruktion kommer att tas fram som klargör ansvar och skyldigheter i samband med attest förfarande.
- Verkställighetsbestämmelser skall tas fram som omfattar vilka som har rätt att besluta och i vilken utsträckning besluten är möjliga att överlåta. Rutiner för kontroller skall tas fram. I rutinerna skall framgå hur man skall agera som chef när en nära anhörig finns bland medarbetarna.
- Resurser omfördelas för att möjliggöra uppföljning och utvecklingen av den interna kontrollen av aktualitet hos behörigheter. Här avses också en kvalitetsutveckling generellt i syfte att utveckla uppföljning och kontroll.
- En systematik utvecklas för dokumentation av beslut om bl.a. övertidsarbete för olika yrkeskategorier. I dokumentationen ska framgå eventuell koppling till tidigare fattade beslut.
- I samband med införandet av nytt PA system utvecklas den interna kontrollen att innefatta uppföljning och kontroll av loggar.
- Internkontrollprocessen förstärks och kommer att på ett tydligare sätt inkludera löneområdet.

- För att underlätta för cheferna kommer de personaladministrativa processerna i landstinget att utvecklas.

Vad gäller brister enligt den förra granskningen och tillkommande brister hänvisas till svaren under ovanstående revisionsfråga. Av intervjuerna har i övrigt bl.a. framgått:

Det har enligt de intervjuade förekommit utbildning i de nya modulerna i Heroma för befintliga chefer och assistenter samt utbildning för i Heroma för de nya cheferna och assistenterna, men det råder delade meningar om utbildningen har varit tillräcklig. En av de intervjuade uppgav att den utbildningen som hen kände till var ett papper som skickades ut i samband med de nya modulerna. Några av de intervjuade efterfrågar utbildning på plats särskilt avseende de nya processer som cheferna skall ta hand vid nyrekryteringar. Enligt personalenheten finns planerad utbildning för nyrekryteringsmodulen för samtlig personal men den har inte genomförts med alla än.

Av intervjuerna har vidare framgått att det nya ledningssystemet inte är implementerat till fullo än men det finns ett ramverk som är möjligt för de anställda att gå in i.

Det är fortfarande möjligt, enligt de intervjuade, för en chef att överlämna till underordnad att attestera chefers uppgifter eftersom Heroma ger möjlighet för chef att lämna attesträtt till annan än chef. Det framgår bl.a. av den blankett som tillhandahålls för överlämnande av behörigheter.

När det gäller uppföljning och kontroll av utbetalningar och attestförfaranden uppger personalenheten att det görs stickprov på utbetalningar. Vidare finns analyslistor och bevakningslistor för att upptäcka avvikelser. Det går ett mail till chefen när något ”sticker ut” vid bevakningsträffarna, exempelvis att ett förordnande går ut, längre tids frånvaro upphör m m.

Av intervjuerna med verksamheten framgår att det kan ha hänt någon gång att de gett en underordnad behörighet att attestera för dem men att det tillhör undantagen. Däremot saknar de intervjuade kännedom om attestinstruktion, se ovan och flera av de intervjuade från verksamheten upplever fortfarande viss otydlighet avseende ansvaret då avvikelser uppstår. De ställer frågan vem är ansvarig för åtgärdande av avvikelse? Samtliga intervjuade instämmer i att verksamhetsbestämmelser har upprättats. Vidare instämmer flera av de intervjuade med att resurser har omfördelats för att möjliggöra uppföljning och kontroll av den interna kontrollen av behörigheter.

Däremot saknas enligt flera av de intervjuade en systematik för dokumentation av beslut för olika yrkeskategorier även om det finns möjlighet att i systemet ta fram listor på exempelvis ackumulerad övertid. Enligt personalenheten har man för läkare särskilt arbetat med dokumentation av övertid, rutiner för hur man tar ut uppgifterna, hur man förhandlar om tiden över det maximala övertidstaket, diarieföring och en liknande process har påbörjats gällande sjuksköterskor. Personaldirektören undertecknar samtliga förhandlingsprotokoll och listor m m för att även säkerställa att arbetet med dokumentationen fortskrider.

Från verksamheten påpekas att det hade uppskattats om det gick att se den ackumulerade övertiden redan vid bilden för godkännande av övertid. Chefen måste nu gå in i en annan bild i Heroma för att kontrollera detta.

De intervjuade har ej kännedom om löneområdet nu inkluderas i internkontrollprocessen men enligt personalenheten kommer avdelningschefen för system- och lön nu att inkluderas i ledningsgruppen vilket kommer att innebära en förbättring när det gäller att inkludera för kontrollprocesserna för bland annat lön i internkontrollplanen.

Enligt personalenheten har de personaladministrativa processerna i landstinget att utvecklas genom att det i februari 2017 har tillkommit en HR supportfunktion och en HR partner funktion. Funktionerna är avsedda att stödja verksamheterna både kort- och långsiktigt. Funktionerna är dock relativt nya och det finns fortfarande mycket att lära för dem.

Personalenheten medger därför att det kommer att ta lite tid innan verksamheterna upplever att de får det stöd de behöver från dem.

Någon av de intervjuade utanför personalenheten har i enlighet därmed också uppgett att de efterfrågar ett närmare stöd från personalenheten, särskilt avseende nyrekryteringar. Enligt dem har de personaladministrativa processerna blivit sämre eftersom verksamhetschefer och avdelningschefer har fått ansvar för anställningsprocessen. Problemet för cheferna, enligt dessa intervjuade, är att de inte kan upprätthålla en tillräckligt hög kompetens om lagar och regler för anställningar eftersom de anställer relativt sällan. Vidare har de uppgett att personalenheten har haft flera vakanser och de kontaktpersoner som skulle ha varit behjälpliga, ofta har varit vakanta och de som har funnits tillgängliga har kanske inte haft tillräcklig kunskap om verksamheten. Det uttrycks som att "det har varit lite rörigt". Personalenheten har uppgett att de förstår denna synpunkt men att de hoppas att stödet skall förbättras när de nya funktionerna kommit in i arbetet.

### 3.2. Bedömning

Som framgår ovan och av den föregående revisionsfrågan har i huvudsak synpunkterna från den tidigare granskningen 2013 beaktats. Eftersom landstingsstyrelsen i allt väsentligt utfäste att vidtaga åtgärder mot de av granskningen upptäckta bristerna sammanfaller svaren på dessa två revisionsfrågor till stor del. Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen i huvudsak har vidtagit de åtgärder som styrelsen utfäst i sitt yttrande 2013-11-04, § 127. Dock rekommenderar vi att det regleras att underordnad inte får attestera sin chef i Heroma och att utbildningen i Heroma genomförs snarast möjligt för cheferna. Vidare rekommenderas att internkontrollplanen snarast bör omfatta även kontrollåtgärder avseende löneområdet. Slutligen är det för alla parter viktigt att verksamheterna känner att de får det stöd som de behöver i de administrativa processerna. En snabbt genomförd utbildning kan delvis förbättra denna situation men det är naturligtvis viktigt att de nya funktionerna snabbt kommer in i sitt arbete.

Vi konstaterar även att om åtgärder är vidtagna enligt landstingsstyrelsen utfästelser är de inte tillräckliga för att hindra att någon lånar ut sina logguppgifter till en annan anställd. Åtgärderna har inte heller lyckats få samtliga intervjuade att känna att rutinerna är tillräckligt bra. Vi avstår från att bedöma åtgärdernas ändamålsenlighet i övrigt under denna revisionsfråga utan återkommer till detta under kap. 4,5 och 6 nedan.

## 4. Medför det nya PA-systemet en säkrare hantering av besluts- och attestförfaranden?

### 4.1. Beskrivning

Av intervjuerna har i huvudsak framgått:

Enligt de intervjuade på personalenheten upphandlades PA-systemet på nytt efter den förra granskningen. Det blev Heroma som vann upphandlingen igen. Det som har tillkommit är enligt de intervjuade en nyrekryteringsmodul och en reseräkningsmodul. Modulerna är implementerade och igång men det äldre systemet tillämpas i vissa delar fortfarande. Det äldre systemet innehåller löneadministration som inte finns i den nyare delen. De nya modulerna finns endast i den nyare delen och enligt de intervjuade hoppas man på att dessa delar snart skall kunna sammanfogas. En fördel med den nya upphandlingen har, enligt personalenheten, varit att enheten under två år har arbetat med processerna och fått lära sig systemet ytterligare.

Modulerna för nyrekrytering och reseräkningar uppges, enligt vissa av de intervjuade, ha förbättrat hanteringen för nyrekryteringar och reseräkning. Det är dock inte alltid de

används. Andra menar att det nya systemet egentligen inte innebär någon skillnad tidigare vad avser säkerheten.

I modulen för nyrekrytering lägger enligt de intervjuade chefen in en beställning som en handläggare (HR-specialist) färdigställer direkt i systemet. Det kan enligt de intervjuade innebära en del felregistreringar. Motsvarande görs dock enligt de intervjuade även om chefen inte lägger in uppgifterna i Heroma utan istället använder Navet och skickar uppgifterna per mail.

I reseräkningsmodulen läggs uppgifterna in av de anställda och uppgifterna skickas sedan till chefen som godkänner i Heroma. Uppgifterna fastställs senare av förrättaren, se ovan. Enligt personalenheten använder en del chefer fortfarande blanketter. Det gäller särskilt vid de tillfällen som användaren inte har tillgång till Navet eller intranätet. Det kan exempelvis gälla uppdragstagare, förtroendevalda och folkhögskolorna.

Behörigheten att attestera i Heroma erhålles enligt de intervjuade genom anmälan från verksamhetschef. Anmälan tas emot av personalenheten som kontrollerar att chefen har rätt att besluta om behörighet. Därefter registreras behörigheten i Heroma. I det fall den blivande attestaren inte har registrerats i Heroma än, exempelvis vid nyrekryteringar, kan behörigheten, enligt personalenheten, inte läggas in i systemet. Personalenheten får då manuellt bevaka att lägga in behörigheten när personen är registrerad av löneavdelningen. Då behörigheten är tidsbegränsad måste personalenheten bevaka detta genom bevakning i pärmsystem. Det finns ännu inte någon bevakningsfunktion i den nuvarande modulen. Ett problem med systemet avseende behörigheterna uppges vara att cheferna inte alltid meddelar när någon inte skall ha kvar sin behörighet, exempelvis vid byte av anställning. Ett annat problem är att det inte går att se historiken i systemet.

#### 4.2. Bedömning

Som nämndes ovan är det ”nya PA-systemet” egentligen inte nytt. Det är samma PA-system men med två nya moduler: nyrekryteringsmodulen och modulen för reseräkningar. Problemet med nyrekryteringsmodulen är att cheferna, som inte samtliga är vana vid nyanställningsprocesser, kan göra felregistreringar i Heroma. Det är därför svårt att avgöra om hanteringen är säkrare. På sikt, när cheferna har lärt sig processen och Heroma, bör dock säkerheten för nyrekryteringar öka enligt vår mening.

Vad gäller reseräkningar m m görs det av den anställde direkt i systemet. Detta upplevs generellt som en relativt säker process av de intervjuade och vi finner inte anledning att ifrågasätta det.

Däremot kan det ifrågasättas i vilken mån dessa moduler påverkar säkerheten av hanteringen av besluts- och attestförfaranden i övrigt. Det bör dock nämnas när det gäller behörigheten att attestera i Heroma så har denna process förändrats sedan den förra granskningen. Systemet stödjer inte fullt ut bevakningar av tidsbegränsade behörigheter, det finns åtminstone teoretiska problem med att cheferna kan underlåta att meddela en behörighet skall tas bort. Sammantaget finner vi dock att processen med anmälan av behörigheter och kontroll av vem som får anmäla behörighet har blivit bättre än tidigare. Personalenheten kan överväga om det är lämpligt att införa kontroll av behörigheterna varje år som en del i intern kontrollen. På detta sätt får enheten åtminstone möjlighet att varje år aktualisera och kontrollera vilka behörigheter som finns kvar. Det kan exempelvis åstadkommas genom att varje verksamhetschef får en lista på vilka hen har beviljat behörighet och får bekräfta skriftligen att denna lista är aktuell och riktig.

## 5. Är landstingets regelverk, efter i förekommande fall vidtagna åtgärder, för beslut/attester inom det personaladministrativa området ändamålsenliga med avseende på t ex tydlighet kring besluts-/attestnivåer, villkor för utövande av besluts- och attestförfaranden etc.?

### 5.1. Beskrivning

#### 5.1.1. Inledning

Regelverket för beslut och attester omfattar både beslut i kommunallagens mening (delegation enligt kommunallagen) och s.k. ren verkställighet. Vidare bestäms respektive nämnds möjlighet att bestämma om beslut och attest av respektive nämnds reglemente. Vi kommer därför börja med att först beskriva den kommunalrättsliga grunden och sedan analysera reglementenas tydlighet avseende beslut och attest för att sedan bedöma delegationsordningar, verksamhetsbestämmelser, rutiner för attest och kontroll m m.

#### 5.1.2. Beslut - ren verkställighet - attest

##### 5.1.2.1. Beskrivning

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutet kan överklagas. Beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar, SKL:s kommunallagskommentar (nedan Kommentaren) sid. 438.

I de kommunala verksamheterna görs dock mycket annat som inte är beslut i lagens mening, man talar då om rent förberedande åtgärder eller ren verkställighet, Kommentaren sid. 438. Vid ren verkställighet har det historiskt sett hävdats att det inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar. Rätten för dem anställda att vidtaga sådana åtgärder följer inte av delegering utan av arbetsfördelning såsom arbetsinstruktioner, Kommentaren sid 438 och 441.

Av proposition 2016/17:171 sid 207 f framgår att det inte finns någon exakt gräns mellan beslut som kräver delegering och sådana åtgärder som anses vara ren verkställighet. Vidare uppges att utvecklingen är att många kommuner och landsting betraktar fler åtgärder än tidigare som ren verkställighet. Detta leder till enligt propositionen att de anställda tillåts fatta flera beslut utan delegation eller krav på återrapportering till nämnd. Detta sker dels för avgränsningen mellan beslut och ren verkställighet inte anses helt klar, dels av effektivitetsskäl. Av propositionen 2016/17:171 sid 208 framgår vidare:

*“Det finns enligt regeringens mening en intressekonflikt mellan demokrati och rättssäkerhet å ena sidan och effektivitet och professionalitet å andra sidan, när det kommer till de anställdas beslutsfattande. Denna gäller oavsett om det handlar om ren verkställighet eller det delegeringsbara området. Denna intressekonflikt, tillsammans med den stora variationen av kommunala beslut, utgör en utmaning i tillämpningen av dessa regler. Enligt regeringens mening skulle dessa svårigheter dock kvarstå även om gränsen mellan ren verkställighet och beslut i kommunallagens mening justerades såsom Järfälla kommun efterlyser. Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte framkommit några skäl för att förändra regleringen avseende kommunala beslut och ärenden av rent förberedande eller verkställande karaktär”.*

### **5.1.2.2. Slutsats**

Slutsatsen från ovanstående är enligt vår mening att gränsen mellan ren verkställighet och beslut i kommunallagens mening är svår att dra. Däremot skall den inte anses förflyttad jämfört med tidigare rättsfall m m. Nedan bedömer vi frågan om beslut i kommunallagens mening eller ren verkställighet avseende anställningar, attestering och beslut om att utse attesterare.

#### *Anställningar*

JO har i ett ärende ansett att det inte råder något tvivel att om ett beslut från kommunal tjänsteman om att anställa lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening. Beslutet hade inte anmälts till kommunstyrelsen eftersom kommunstyrelsen hade ansett att det "verkställande inslaget" var så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten var obefintliga. JO menade att kommunallagens bestämmelser om delegation skulle ha tillämpats (2004/05:1 s.353).

Av JO fallet ovan kan vi dra slutsatsen att gränsen för vad som är beslut och ren verkställighet, åtminstone gällande anställningar, torde vara ett års tidsbegränsad anställning. Tillsvidareanställningar, entledigande, avsked m m torde därför enligt vår mening regelmässigt vara att betrakta som beslut i kommunallagens mening. Följaktligen erfordras för de flesta nyrekryteringar i landstinget ett delegationsbeslut för att anställningsavtalet skall vara korrekt kommunalrättsligt grundat.

#### *Attestera*

Vår bedömning är att begreppet attestering kan ha något olika betydelser. En kontrollattest innebär exempelvis att man med sin attest bekräftar att man har kontrollerat underlaget. En beslutsattest innebär ofta att man beslutar om att godkänna eller dylikt. En kontrollattest är utan tvekan enligt vår bedömning att betrakta som verkställighet. Även en beslutsattest brukar enligt vår erfarenhet betraktas som ren verkställighet. Att attestera är därför inte att betrakta som beslut i kommunallagens mening.

#### *Beslut om att utse attesterare?*

Från attestering skall dock skiljas rätten att besluta om attesterare (d.v.s. vem som får attestera). Ett beslut om vem som skall få attestera skall enligt vår erfarenhet anses som ett beslut i kommunallagens mening. Det har varit Sveriges Kommuner och Landstings inställning sedan 80-talet. Men det har egentligen aldrig ställts på sin spets i något rättsfall eller i någon av oss känd utredning. Det kan finnas argument för att faktiskt se även utseende av attestanter som ren verkställighet, beroende på vad det är attestanterna skall göra och vilka konsekvenser och effekter deras attestering innebär. I det här fallet avser attesteringen behörighet att registrera i PA-systemet. Man kan se det som rätt att registrera något som redan finns och som enbart har intern betydelse. I det fall det faktiskt innebär åtgärder av civilrättslig betydelse eller om behörigheten innebär rätt att fatta beslut med långtgående konsekvenser kan bedömningen bli en annan.

#### *Sammanfattningsvis*

Sammanfattningsvis menar vi att den rättsliga utgångspunkten hittills har varit att beslut om att utse attesterare är ett beslut i kommunallagens mening men att det kan föreligga skäl för undantag när det gäller att utse personer med behörighet till Heroma systemet.

### **5.1.3. Reglementen**

Av reglemente för landstingsstyrelsen framgår bl.a. att:

- Landstingsstyrelsen är överordnad exempelvis hälso- och sjukvårdsnämnden. Vidare framgår att om styrelsen uppdrar åt landstingsdirektören att fatta beslut, får styrelsen överlåta åt landstingsdirektören att i sin tur uppdrar åt annan anställd inom landstinget att besluta istället. Sådana beslut ska anmälas till landstingsdirektören som vidareanmäler detta till styrelsen.(§ 11)
- Slutligen framgår (31 §) att styrelsen får utan fullmäktiges särskilda bemyndigande:
  - o utfärda föreskrifter om arbetsgivarens befogenheter i frågor som rör förhållandet mellan landstinget som arbetsgivare och dess arbetstagare
  - o fastställa övergripande styrande dokument inom styrelsens och underställda nämnders verksamhetsområden

Av hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente framgår bl.a. följande:

- Om nämnden uppdrar åt förvaltningschef att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdrar åt annan anställd inom verksamheten att besluta istället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen som vidareanmäler detta till nämnden (11§).
- Nämnden utövar arbetsgivaransvaret inom sitt verksamhetsområde. Utifrån sitt uppdrag ska nämnden tillse att intern kontroll och uppföljning fungerar tillfredsställande. (14 §)

### **5.1.4. Delegationsordningar**

Av landstingsstyrelsens delegationsordning framgår följande:

- 1.4.1. Lt-dir/Bitr Lt-dir/ FC/Bitr FC har rätt att vidaredelegera beslutanderätt till annan tjänsteman med stöd av kommunallagen 6 kap 37 §. Gäller endast i den mån det inte står i kommentarsfältet att beslutet ej får vidaredelegeras. Beslut som fattas med stöd av vidaredelegering skall anmälas till förvaltningschef och till Landstingsstyrelsen. Dessa vidaredelegeringar ska vara skriftliga och ska publiceras på navet.
- 1.4.2. Lt-dir/Bitr Lt-dir/ FC/Bitr FC har rätt att besluta om behörigheter för verkställighetsbeslut.
- 3.2.1. Lt-dir/Bitr Lt-dir har rätt att besluta om anställning och entledigande av förvaltningschefer undantaget förvaltningscheferna för hälso- och sjukvårdsförvaltningen, central förvaltning, patientnämndens kansli samt revisionschefen

Av hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning framgår följande

- I nämndens delegationsordning 1.3.1 och 1.3.2. finns en motsvarande bestämmelse till landstingsstyrelsens delegationsordning 1.4.1 och 1.4.2, se ovan. Istället för landstingsdirektör och biträdande landstingsdirektör är det förvaltningschefen och biträdande förvaltningschef som har fått rätt att vidaredelegera.
- 3.1.1. FC/Bitr FC har rätt att besluta om anställning och entledigande av smittskyddsläkare.

### **5.1.5. Verksamhetsbestämmelser**

Av verksamhetsbestämmelser för landstingsdirektör, förvaltningschef, divisionschef, enhetschef samt verksamhetschef framgår bl.a. att följande anses som ren verkställighet för respektive chef:

- Anställning och entledigande av anställda m m.
- Beslut om attest rätt för närmast underställda eller anställda inom respektive enhet.



### **5.1.6. Övriga rutiner m m**

Av övriga upprättade rutiner beslutade av personaldirektören framgår följande:

- Förslag till Attestinstruktion inom personaladministration för Landstinget Dalarna 2015-10-12
- Av förslaget framgår bl.a. attestanten intygar genom sin attest att kontroll utförts utan anmärkning, att attest inte får utföras avseende frånvaro m m som gäller attestanten själv eller nära anhörig och vem som skall i dessa fall attestera samt att attest innebär att behörig person intygar att ersättningar, frånvaro m m följer regler, avtal och lagar. Vidare framgår vad attestanten skall kontrollera och behörighet för attestanten.
- Blankett om anmälan om behörighet till Heroma. Innehåller bl.a. definition av attest och ifyllnadsanvisningar.
- Lista Verkställighetsbeslut Heroma. Innehåller historik av överlåtelse av beslutsrätt
- Rutin för kontroll av attest av signallistor från Heroma. Avser rutin för kontroll av samtliga signallistor som skall kontrolleras, åtgärdas, attesteras, dateras samt beskriva vilken åtgärd som är utförd. Efter avslutad kontroll och åtgärd skall listorna signeras med namn och datum samt arkiveras i en gemensam pärm.
- Rutin för månadsvisa SQL-körningar från Heroma. Rutinen omfattar hur kontroll av de kontrollkörningar som körs enligt viss dokumenterat schema samt hur attest av kontrollkörningar skall göras och vilken åtgärd som vidtagits. Resultaten skall signeras med namn och datum och arkiveras i en gemensam pärm.
- Överlåtelse av beslutsattest i Heroma (Verkställighetsbeslut). Rutinen avser verksamhetschefens beslut att utse beslutsattesterare i Heroma. Undertecknas av verksamhetschef och mottagare av attest.
- Rutin för ändring/rättning av tidigare inrapporterat löne-/anställningsdata i det personaladministrativa systemet. Rutinen omfattar hur ändring/rättning av tidigare inrapporterat löne-/anställningsdata skall dokumenteras och vad dokumentationen skall innehålla. Rättning skall göras utifrån underskrivet anställningsavtal. Efter avslutad åtgärd skall underlaget signeras med namn och datum och arkiveras i pärm.
- Rutin för kontroll av loggar. Rutinen omfattar hur man kontrollerar loggar i personaladministrativa systemet. Personalansvarig chef på HR-system har ansvar för att tilldelad behörighet till de som skall ha tillgång till Heroma Logg samt Berit Logg. I övrigt framgår inte hur ofta kontroll skall göras och av vilka loggar.
- Rutinbeskrivning tilldelning och underhåll av behörigheter i det personaladministrativa systemet. Rutin för hur man får behörighet i Heroma. Finns även en rutin för behörighetsadministration som beskriver mer i detalj åtgärder för ansökan om behörighet.

### **5.1.7. Internkontrollplan 2017**

Av Internkontrollplan 2017 för central förvaltning framgår bl.a. följande:

För Avtal och beslut inom HR- området skall följande kontrollåtgärder genomföras

1. En plan för implementering av hur samtliga beslut och rekommendationer ska ske.
2. Översyn görs av respektive verksamhetschef över vilka avtal som finns inom området.
3. Uppföljning av beslutade utbetalningar grundade på särskilda avtal.

Av intervjuerna har framgått bl.a. följande:

Vissa av de intervjuade efterfrågar ett ännu tydligare regelverk. Bl.a. uppges att i de fall det finns brister avseende uppgift eller annat i systemet är det inte tydligt vad som förväntas av ansvarig chef och vad som åligger personalenheten att verksamheten inte alltid får återkoppling när det skett en avvikelse eller brist. Det har också framkommit av

intervjuerna att det efterfrågas tydligare kommunikation med verksamheten om vilka rutiner det är som gäller. Enligt personalenheten kommer förutsättningarna för att regelverket ytterligare förbättras vad avser beslut och attestförfarandet i PA-systemet ytterligare förbättras genom att avdelningschefen för system- och lönavdelningen kommer att sitta med i personalenhetens ledningsgrupp. Det kommer förhoppningsvis enligt personalenheten att leda till att frågor och kontroll om lön och PA-system får ett ökat fokus.

## 5.2. Bedömning

### 5.2.1. Reglementen

Med regelverk menas enligt vår mening samtliga dokument som bestämmer vem eller vilket organ som får fatta beslut i kommunallagens mening och vem som har rätt fatta verkställighetsbeslut och att attestera. Sålunda omfattas nämndernas reglementen, delegationsordningar, verksamhetsbestämmelser, instruktioner och rutiner m m, av begreppet regelverk enligt vår bedömning.

Av reglementena framgår att landstingsstyrelsen får fastställa övergripande styrande dokument inom styrelsens och underställda nämnders verksamhetsområden. Frågan huruvida en landstingsstyrelse eller kommunstyrelse har rätt att fatta beslut som binder andra nämnder har utretts av kommunallagsutredningen. Av propositionen 2016/17:171 sid 165 framgår följande:

*”Fullmäktige kan besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd (3 kap. 4 § 4 KL). Fullmäktige får vidare föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 24 § KL).*

*Såsom utredningen har anfört är rättsläget angående den aktuella bestämmelsen oklart. Någon klagande praxis finns inte och någon vägledning finns inte heller att hämta från förarbeten. Regeringen anser att det inte är förenligt med lagens systematik att en överställd nämnd ska kunna ha större befogenheter gentemot en underställd nämnd än den befogenhet styrelsen har vid sin uppsikt över övriga nämnder enligt 6kap. 1§KL. Bestämmelsens ordalydelse ger dock inte uttryck för några begränsningar av det slaget. Regeringen bedömer att en bestämmelse som kan tolkas som att en överställd nämnd kan ges större befogenheter än styrelsen inte kan accepteras av rättssäkerhetsskäl. Mot denna bakgrund och då bestämmelsen inte heller synes tillämpas i någon större utsträckning bör bestämmelsen inte föras över till en ny kommunallag.”*

Som framgår ovan fann utredningen och regeringen att med underställande av nämnd kan åtminstone inte betyda att den överställda nämnden får större befogenheter än vad styrelsen har när det gäller att leda och samordna samt ha uppsikt i nuvarande kommunallag. Enligt gällande kommunallag får inte styrelsen med stöd av 6 kap 1 § kommunallagen bestämma över en annan nämnd. Istället skall styrelsen gå till fullmäktige med ärendet. Dock kommer den nya kommunallagen ge möjlighet för fullmäktige att bestämma att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Som exempel nämnes i propositionen 2016/117:171 sid 16, bl.a.: Det kan bli aktuellt att tilldela styrelsen en överordnad roll, med en möjlighet att fatta för nämnderna bindande beslut på personal-, säkerhets- och miljöområdena. Andra områden där styrelsen kan ges beslutanderätt kan vara övergripande frågor såsom kommunens agerande på sociala medier eller etiska riktlinjer.

Mot denna bakgrund bedömer vi att en attestinstruktion eller dylikt som innebär att man bestämmer över hur andra nämnder inte kan beslutas av landstingsstyrelsen eller av delegat utan måste beslutas av fullmäktige. I det fall instruktionen eller rutinen inte innebär att styrelsen

bestämmer över andra nämnder är det möjligt inom ramen för nuvarande 6 kap 1 § kommunallag att styrelsen lämnar rekommendationer och dylikt till andra nämnder.

### **5.2.2. Delegationsordningar**

När det gäller delegationsordningarna är ovan angivna exempel i delegationsordningarna, enligt vår mening, tveksamma:

- 3.2.1. Lt-dir/Bitr Lt-dir har rätt att besluta om anställning och entledigande av förvaltningschefer undantaget förvaltningscheferna för hälso- och sjukvårdsförvaltningen, central förvaltning, patientnämndens kansli samt revisionschefen

Vi menar att det bör anges i vilken ordning landstingsdirektören respektive biträdande har rätt att besluta. Exempelvis kan biträdande vara ersättare för landstingsdirektören respektive förvaltningschefen. Det är inte möjligt enligt kommunalrätten att två funktioner har möjlighet att besluta i samma ärenden samtidigt.

Vidare noterar vi att anställning av förvaltningschefer, enligt delegationsordningen, anses vara beslut i kommunallagens mening. Vi instämmer i denna uppfattning i enlighet med ovan angivet JO fall. Enligt samma JO fall skall dock även andra anställningar (om en längd av minst 1 år, egentligen läsår) också anses vara beslut i kommunallagens mening.

### **5.2.3. Verksamhetsbestämmelser**

Av verksamhetsbestämmelserna framgår att landstinget anser beslut om att utse attesterare och att anställa personal är verkställighet. I enlighet med vår bedömning ovan under 5.1.2.2 menar vi att anställningar huvudsakligen är beslut i kommunallagens mening och inte ren verkställighet. Beslut om att utse attesterare brukar också anses utgöra beslut i kommunallagens mening men det kan finnas skäl för undantag i vissa fall. I verksamhetsbestämmelserna finns dock ingen åtskillnad för de fall där det kan anses vara ren verkställighet och när det är beslut i kommunallagens mening.

När det är fråga om beslut i kommunallagens mening erfordras att styrelsen delegerar beslutanderätt till respektive chef, alternativt att förvaltningschefen får delegationen och sedan vidaredelegera beslutsrätten.

### **Rutiner m m**

Eftersom vi är av bedömningen att anställningar och utseende av attestanter huvudsakligen är att anse som beslut i kommunallagens mening, vilket skiljer som mot landstingets hantering av dessa ärenden, uppstår det konsekvenser för rutinernas innehåll, både vad avser styrning, kontroll och uppföljning. Om landstinget delar vår uppfattning om vad som är beslut i kommunallagens mening rekommenderar vi att rutinerna omarbetas utifrån dessa förutsättningar. Nedan kommer dock att bortses från aspekten om vad som är beslut i kommunallagens mening eller ren verkställighet.

Rent generellt anser vi att det är bra att rutinerna har upprättats. En av de större skillnaderna nu mot tidigare, och som också framgår av de nya rutinerna, är att dokumentationen skall sparas. Det möjliggör både utvärdering och kontroll vilket är en grundförutsättning för kommunal verksamhet. Löner och ersättningar innebär inte bara stora belopp, det finns också risk för oegentligheter om inte rutinerna är tydliga. Vissa faktorer är svåra att utesluta, exempelvis att någon ger en annan person sina inloggningsuppgifter, andra faktorer är lättare att eliminera genom kontrollåtgärder.

Till slut behöver vägas den ökade arbetsbelastningen och eventuell obekvämlighet mot risken för att skada skall uppstå. Det kan också uttryckas som: Är kostnaden för att minska eller eliminera risken rimlig och hur stor får risken vara?

Mot denna bakgrund och med beaktande av den etablerade COSO-modellen har vi bedömt de nya upprättade rutinerna.

Vi kan börja med att konstatera att det fortfarande finns risker med hanteringen av PA-systemet. Det finns risk för felregistreringar, personer använder andras log in etc. Vi kan också konstatera att det fortfarande finns möjlighet enligt regelverket att utse en underordnad att attestera för sin egen del samt att en löneadministratör kan inom vissa ramar och begränsningar kan på egen hand lägga upp en lön till person som inte är anställd i landstinget. Det finns också risk för att uppgifterna i systemet, både avseende behörigheter och ersättningar inte är aktuella eller att de kan manipuleras.

Vi bedömer dock att de rutiner som upprättats huvudsakligen är riktiga och adekvata och att de är rimliga utifrån risk och väsentlighet men också utifrån kostnad.

När det gäller kontroller och information om avvikelser så finns kontroller som dokumenteras avseende att underlagen är tillräckliga, att personen är anställd, att de har behörighet enligt regelverket och att det är rätt personer som vidtager åtgärder i systemet. Det finns analyslistor och avvikelser skall meddelas ansvarig chef. Det är svårt för oss att uttala oss om det finns förbättringspotential utöver det vi ovan anförde. Men vi rekommenderar att landstingsstyrelsen utvärderar de nya rutinerna för att se vilka rutiner som tillämpas och vilka rutiner som går att förbättra.

Slutligen har vi noterat att internkontrollplanen bara delvis kan sägas omfatta kontrollåtgärd inom löneområdet. Vi anser att internkontrollplanen på ett tydligare sätt bör omfatta kontrollåtgärder inom detta område.

#### **5.2.4. Slutsats**

Sammanfattningsvis innebär det enligt vår mening att regelverket rörande beslut och attest fortfarande innehåller vissa brister men att det till största delen är ändamålsenligt. Vi rekommenderar dock att landstingsstyrelsen utreder vad som är beslut i kommunallagens mening och vad som är ren verkställighet vad avser anställningar och utseende av attestanter. Vi rekommenderar också att de nya rutinerna i regelverket utvärderas.

## **6. Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av regelverket?**

### **6.1. Beskrivning**

Av intervjuerna har framgått det råder delade meningar om huruvida åtgärderna för att säkerställa efterlevnaden av regelverket har varit tillräckliga. Det framgår av intervjuerna att verksamheten gärna hade sett mer utbildning, gärna tillsammans med andra för att kunna diskutera det man lär sig. Vidare anser vissa av de intervjuade att det fortfarande finns oklarheter hur man skall tillämpa ett regelsystem som fortfarande uppfattas som oklart. Samtidigt uppges förståelse för att personalenheten har haft svårt med att kunna fullgöra sina uppgifter på rätt sätt på grund av förändringar i organisation och delvis ny personal. De nya avdelningarna HR support och HR Partner upplevs inte riktigt kunna leverera den service som behövs. Personalenheten är medveten om detta och hoppas ändå att det med dessa HR avdelningar snart skall upplevas som ett bättre stöd för verksamheterna. De flesta av de intervjuade upplever ändå att den personaladministrativa funktionen fungerar rimligt säkert även om allt kan förbättras.

## 6.2. Bedömning

Vår bedömning är att den genomförda utbildningen avseende nyrekryteringsmodulen i PA systemet ännu inte är tillräcklig. Personalenheten är medveten om detta och har planerat för mer utbildning. Regelsystemet finns tillgängligt på intranätet/Navet men det kan fortfarande vara svårt att hitta uppgifter för vissa chefer som inte arbetar med dessa frågor dagligen. Rutinerna verkar därför inte vara tillräckligt kända för samtliga verksamheter utanför personalenheten.

Vår bedömning är att styrelsen ännu inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa regelverket efterlevs.

## 7. Avslutning

Syftet med denna granskning har varit att ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om styrelsen efter föregående granskning vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att undanröja brister i attestförfaranden och olika kontrollaktiviteter inom personalområdet.

Vår bedömning är att styrelsen i huvudsak vidtagit de åtgärder som den förra granskningen har rekommenderat och som landstingsstyrelsen senare har utfäst. Vi bedömer att det nuvarande regelverket avseende beslut och attest inom det personaladministrativa området till största delen är ändamålsenligt även om det återstår en del risker som rimligen bör begränsas. Slutligen anser vi att internkontrollplanen på ett tydligare sätt bör omfatta kontrollåtgärder även inom löneområdet.

För BDO genom Attensum AB

Joakim Eriksson