

LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning av attestbehörigheter

Rapport nr 13/2017



Januari 2018  
Jonas Hansson, revisionskontoret  
Diarienummer: REV 41:2-2017

# Innehåll

<b>1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....</b>	<b>3</b>
1.1. CHEFER BESLUTSATTESTERAR PERSONLIGA KOSTNADER.....	3
1.2. REKOMMENDATIONER .....	4
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>5</b>
2.1. REVISIONSFRÅGOR.....	5
2.2. AVGRÄNSNING.....	5
2.3. REVISIONSKRITERIER .....	5
2.4. METOD.....	6
<b>3. REGLER FÖR ATTESTERING .....</b>	<b>6</b>
3.1. ATTESTREGLEMENTE OCH TILLÄMPNINGSANVISNINGAR .....	6
3.2. DELEGATIONSORDNINGAR .....	6
<i>Landstingsstyrelsen.....</i>	<i>6</i>
<i>Hälso- och sjukvårdsnämnden.....</i>	<i>7</i>
<i>Nämnden för funktionshinder och habilitering .....</i>	<i>7</i>
<b>4. REGELEFTERLEVAD .....</b>	<b>7</b>
4.1. LANDSTINGSSTYRELSEN .....	8
4.2. HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN .....	8
4.3. NÄMNDEN FÖR FUNKTIONSHINDER OCH HABILITERING .....	8
VÅR KOMMENTAR .....	8
<b>5. CHEFER BESLUTSATTESTERAR PERSONLIGA KOSTNADER.....</b>	<b>8</b>
VÅR KOMMENTAR .....	9
<b>6. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....</b>	<b>9</b>
<b>7. REKOMMENDATIONER .....</b>	<b>10</b>

## 1. Sammanfattande analys

Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering saknade för år 2017 beslutade attestordningar. Istället för att följa de regler som gällde enligt kommunallagen och landstingsstyrelsens och nämndernas delegationsordningar hanterades attestbehörigheter utifrån en ofullständig rutin i landstingsstyrelsens tillämpningsanvisningar. Denna rutin innebar att chefer i landstinget via e-brev meddelade ekonomifunktionen om vilka attestbehörigheter som skulle registreras i de ekonomiadministrativa systemen. Av granskningen framgår att denna rutin inte var tillräcklig för att säkerställa att besluten om attestbehörigheter hanterades i enlighet med kommunallagens bestämmelser och gällande delegationsordningar:

- För landstingsstyrelsens och nämnden för funktionshinder och rehabiliterings ansvarsområden hade landstingsdirektören för år 2017 inte vidaredelegerat till verksamhetscheferna att besluta om attestbehörigheter. Verksamhetscheferna saknade därmed befogenheter att besluta om attestbehörigheter.
- För hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde hade hälso- och sjukvårdsdirektören vidaredelegerat till verksamhetscheferna att besluta om attestbehörigheter. Några beslut om attestbehörigheter återanmälades dock inte till nämnden och protokoll för besluten blev inte anslagna på landstingets anslagstavla. Beslut om attestbehörigheter inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde har därför inte vunnit laga kraft.

Med anledning av denna granskning beslutade landstingsdirektören den 24 januari 2018 om en ny vidaredelegationsordning. Vi har inte granskat tillämpningen av den nya vidaredelegationsordningen.

### 1.1. Chefer beslutsattesterar personliga kostnader

Revisorerna har i flera år uppmärksammat att landstinget saknat attestordningar. Frånvaron av attestordningar medför en risk att fel personer godkänner utbetalningar, löner, ledigheter m.m. Vårt intryck, efter flera granskningar inom detta område, är att det i landstinget saknas tillräcklig kunskap och system som säkerställer att attester blir hanterade på korrekt sätt.

För att undersöka om rätt personer attesterar har vi genomfört ett stickprov. Av attestreglerna framgår att det inte är tillåtet att beslutsattestera personliga kostnader. Vi har kontrollerat samtliga 22 basenheter inom verksamhetsområde primärvård. Vi har avgränsat kontrollerna till fakturor för verksamhetschefer och avdelningschefer telefonkostnader. I stickprovet kontrollerade vi totalt 60 fakturor. Stickprovet visade att 57 procent av berörda chefer hade beslutsattesterat egna kostnader. Endast 17 procent av fakturorna hade beslutsattesterats av överordnad chef. Vi konstaterar att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig kontroll av att rätt personer beslutsattesterar inom styrelsens ansvarsområde.

## 1.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering att säkerställa att:

- Det för styrelsens och nämndernas ansvarsområden finns beslutade attestordningar i enlighet med fullmäktiges reglemente och beslutade delegations- och vidaredelegationsordningar. Landstingsstyrelsen behöver se över tillämpningsanvisningarna i syfte att säkerställa att regler i kommunallagen och beslutade delegationsordningar följs. I tillämpningsanvisningarna bör det t.ex. finnas beslutade rutiner som beskriver hur det ska gå till när chefer ska besluta om attestbehörigheter. De rutiner som finns beskrivna i de nuvarande tillämpningsanvisningarna är enligt vår mening inte tillräckliga.
- Beslut om attestordningar och attestbehörigheter anmäls tillbaka i enlighet med kommunallagen. Det bör t.ex. finnas rutiner för hur chefer ska återanmäla beslut om attestbehörigheter och hur dessa beslut ska anslås på landstingets digitala anslagstavla.
- Med hjälp av kontroller säkerställa att de attestbehörigheter som är registrerade i de ekonomiadministrativa systemen överensstämmer med beslutade attestordningar.
- Med hjälp av kontroller säkerställa att endast överordnad chef har möjlighet att beslutsattestera en chefs personliga kostnader.

## 2. Bakgrund

Tidigare granskningar (nr 8/2013 och PM REV 17:2-2015) har visat att det i landstinget saknats beslutade regler och riktlinjer för attestering. Under år 2016 beslutade fullmäktige om ett attestreglemente. Med anledning av detta genomfördes under år 2016 en granskning av tillämpningen av beslutade regler och attestordningar. Denna granskning visade att verksamheterna hade en låg kännedom om reglerna för attestering. Vid en kontroll av 10 basenheter fann vi följande brister:

- Basenheterna saknade beslutade attestordningar.
- Attestanter hade utsetts utan stöd i delegationsordningar.
- Förändringar av attestbehörigheter hade registrerats i strid med tillämpningsanvisningarna och delegationsordningarna.
- Basenheterna saknade dokumenterade rutiner för kontroll av registrerade attestbehörigheter.
- Beslutsattestanter hade attesterat personliga kostnader.

Med anledning av iakttagelserna vid tidigare granskningar har revisorerna i revisionsplanen för år 2017 beslutat att genomföra en uppföljande granskning av attestering av leverantörsfakturor.

### 2.1. Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan som granskningen skulle besvara var om landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering hade säkerställt att det inom deras ansvarsområden fanns ändamålsenliga regler för attestering och att reglerna efterlevs. För att besvara den övergripande revisionsfrågan använde vi oss av underliggande revisionsfrågor:

Hade ansvarig styrelse eller nämnd under år 2017 säkerställt att

- Basenheterna hade beslutade attestordningar?
- Attestanter hade utsetts i enlighet med tillämpningsanvisningar och delegationsordningar?
- Kontroller av registrerade attestbehörigheter genomförts?

### 2.2. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till verksamheter inom landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden för funktionshinder och habiliterings ansvarsområden.

### 2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 7§

- Attestreglemente för Västerbottens läns landsting
- Tillämpningsanvisningar till attestreglemente
- Delegationsordningar för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering

## 2.4. Metod

Granskningen har bestått av dokumentstudier och intervjuer med ekonomidirektören, redovisningschefen och chefen för enheten för leverantörsfakturer. Vi har genomfört kontroller av samtliga anmälda förändringar av attestbehörigheter under perioden maj till december 2017 för att kontrollera att attestanter utsetts i enlighet med attestreglemente, tillämpningsanvisningar och delegationsordningar.

## 3. Regler för attestering

### 3.1. Attestreglemente och tillämpningsanvisningar

Landstingsfullmäktige beslutade i februari 2016 om ett attestreglemente (VLL 22-2016). Syftet med reglementet var att ange regler för kontroll av ekonomiska transaktioner. Attestreglementet beskriver på en övergripande nivå vilka kontroller som ska genomföras vid attestering.

I landstingsstyrelsens tillämpningsanvisningar till attestreglementet hänvisar styrelsen till landstingets delegationsordningar om vem som får utse besluts- och mottagningsattestanter. Tillämpningsanvisningarna beskriver på en mer detaljerad nivå hur kontrollerna ska genomföras vid attestering. I tillämpningsanvisningar finns även rekommendationer till verksamheterna om vilka beloppsnivåer för beslutsattestering som är lämpliga. Landstingsstyrelsen beslutade i juni 2017 om reviderade tillämpningsanvisningar till attestreglementet. I de nya tillämpningsanvisningarna har rutinerna för kontroll av registrerade attestbehörigheter förtydligats.

### 3.2. Delegationsordningar

#### Landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsen har i sin delegationsordning gett landstingsdirektören, med rätt att vidaredelegera, befogenhet att besluta om attestordningar för landstingsstyrelsens verksamheter. Enligt den vidaredelegationsordning som gällde vid genomförandet av denna granskning hade landstingsdirektören i sin tur delegerat till ekonomidirektören att besluta om attestordningarna. Enligt landstingsstyrelsens delegationsordning och landstingsdirektörens vidaredelegationsordning var det alltså ekonomidirektören som skulle besluta om attestordningar för landstingsstyrelsens verksamheter. Ekonomidirektörens beslut skulle anmälas till landstingsdirektören och landstingsstyrelsen och anslås på landstingets anslagstavla för att vinna laga i kraft. Under en period på 21 dagar från det att beslutet är anslaget på landstingets anslagstavla finns det möjlighet för medborgare (medlemmar i landstinget) att överklaga ekonomidirektörens beslut. Efter besvärperioden på 21 dagar

vinner beslutet laga i kraft. Vi har inte funnit någon beslutad rutin för hur ekonomidirektören skulle återanmäla de beslut hon tog om attestordningar.

Med anledning av arbetet med denna granskning beslutade landstingsdirektören den 24 januari 2018 om en ny vidaredelegationsordning. Mot bakgrund av att denna granskning gäller för år 2017 har vi inte granskat tillämpningen av den nya vidaredelegationsordningen.

### **Hälso- och sjukvårdsnämnden**

Hälso- och sjukvårdsnämnden har i sin delegationsordning gett hälso- och sjukvårdsdirektören, med rätt att vidaredelegera, befogenhet att besluta om attestordningar för nämndens verksamheter. Hälso- och sjukvårdsdirektören har delegerat till verksamhetscheferna inom nämndens ansvarsområde att besluta om attestordningar. Det är alltså nämndens verksamhetschefer som ska besluta om attestordningar. Verksamhetschefernas beslut ska anmälas till hälso- och sjukvårdsdirektören och till hälso- och sjukvårdsnämnden och anslås på landstingets anslagstavla. Besluten vinner laga kraft, 21 dagar efter att besluten anslagits på landstingets anslagstavla, förutsatt att ingen besvärar sig över ärendet. Hälso- och sjukvårdsdirektören har beslutat om en rutin för hur beslut ska återanmälas till hälso- och sjukvårdsnämnden. Enligt denna rutin ska beslut dokumenteras skriftligt och besluten ska diarieföras. Beslut som är tagna sedan nämndens föregående sammanträde ska enligt rutinen anmälas till nämnden vid nästa sammanträde.

### **Nämnden för funktionshinder och habilitering**

Av nämndens delegationsordning framgår att nämnden delegerat rätten att utse attestanter till landstingsdirektören med rätt att vidaredelegera. Som framgår ovan hade landstingsdirektören för år 2017 vidaredelegerat rätten att utse attestanter till ekonomidirektören. Enligt nämndens delegationsordning och landstingsdirektörens vidaredelegationsordning var det alltså ekonomidirektören som skulle besluta om attestordningar för nämndens verksamheter.

## **4. Regelefterlevnad**

Med anledning av 2016 års granskning har ekonomifunktionen under år 2017 genomfört en inventering om rätt attestbehörigheter är registrerade i landstingets ekonomiadministrativa system. I september 2017 skickade ekonomifunktionen ett e-brev till samtliga verksamhetschefer med uppgifter om registrerade beslutsattestbehörigheter i de ekonomiadministrativa systemen. Ekonomifunktionen uppgav till verksamhetscheferna att de skulle kontrollera om uppgifterna för attestbehörigheterna var korrekta. Efter kontroll skulle verksamhetscheferna skriftligen intyga att rätt personer var registrerade i systemen. De undertecknade intygen skulle verksamhetscheferna skicka till ekonomifunktionen. Enligt landstingets redovisningschef var svarsfrekvensen från verksamhetscheferna låg.

#### **4.1. Landstingsstyrelsen**

Vår granskning år 2017 visar att ekonomidirektören inte beslutat om några attestordningar för landstingsstyrelsens verksamheter. Istället för att följa de regler som gäller enligt kommunallagen och landstingsstyrelsens delegationsordning har attestbehörigheter hanterats utifrån en rutin i landstingsstyrelsens tillämpningsanvisningar. Denna rutin innebär att chefer i landstinget via e-brev ska meddela ekonomifunktionen vilka attestbehörigheter som ska gälla. Ekonomifunktionen har därefter registrerat behörigheterna i de ekonomiadministrativa systemen utan beslutade attestordningar. En konsekvens av detta agerande är att det för landstingsstyrelsens verksamheter alltså saknas attestordningar.

#### **4.2. Hälso- och sjukvårdsnämnden**

Av granskningen framgår att verksamhetschefer inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde inte har anmält några beslut om attestordningar till hälso- och sjukvårdsdirektören och nämnden. Verksamhetscheferna har meddelat ekonomifunktionen om vilka beslutsattestbehörigheter som ska registreras i de ekonomiadministrativa systemen. I vår granskning har vi tagit del av samtliga sådana meddelanden som verksamhetschefer under hälso- och sjukhusnämnden under år 2017 lämnat till ekonomifunktionen. Det rör sig om 89 meddelanden. En granskning av dessa meddelanden visar att beslut om attestbehörigheter i 24 fall tagits av personer som inte, enligt hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning, fått befogenhet att besluta om att utse attestanter.

#### **4.3. Nämnden för funktionshinder och habilitering**

På samma sätt som för landstingsstyrelsens verksamheter visar vår granskning att ekonomidirektören inte beslutat om några attestordningar för nämndens verksamheter. Attestbehörigheter hanteras på samma sätt som tidigare vilket innebär att verksamhetscheferna via e-brev meddelar ekonomifunktionen vilka som ska ha beslutsattestbehörigheter i de ekonomiadministrativa systemen. En konsekvens av detta agerande är att det för nämnden för funktionshinder och habiliterings verksamheter fortfarande saknas beslutade attestordningar.

#### **Vår kommentar**

För landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämndens för funktionshinder och habiliterings verksamheter saknas alltså beslutade attestordningar.

### **5. Chefer beslutsattesterar personliga kostnader**

I granskningen som genomfördes år 2016 framkom det att två verksamhetschefer hade attesterat personliga kostnader. Av attestreglementet framgår att det inte är tillåtet att beslutsattestera personliga kostnader. Vi har därför i denna granskning kontrollerat samtliga 22 basenheter inom verksamhetsområdet primärvård för att undersöka om personliga kostnader attesterats i enlighet med reglerna. Vi har avgränsat kontrollen till fakturor avseende verksamhetschefer och avdelningschefer telefonkostnader. I stickprovet kon-



trollerade vi totalt 60 fakturor. Stickprovet visade att i 34 fall (57%) hade berörd chef beslutsattesterat egna kostnader. 12 fakturor (20%) hade beslutsattesterats av primärvårdschefens assistent och 4 fakturor (7%) hade beslutsattesterats av underställd chef. Endast 10 fakturor (17%) hade beslutsattesterats av överordnad chef.

### Vår kommentar

Av attestreglemente och tillämpningsanvisningar framgår att det inte är tillåtet att beslutsattestera personliga kostnader. Vårt stickprov visar att chefer inom primärvården inte följer denna bestämmelse. Av stickprovet framgår också att fakturor beslutsattesterats av primärvårdsdirektörens assistent och av underställda till verksamhetschefer. Vår bedömning är att det inte är lämpligt att underställda till en chef attesterar chefens kostnader eftersom den underställda är i beroendeställning till chefen. Vi anser att det bör vara överordnad chef som beslutsattesterar.

## 6. Svar på revisionsfrågor

Granskningen visar att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering för år 2017 inte säkerställde att det för deras ansvarsområden fanns ändamålsenliga regler och rutiner för attestering och att dessa efterlevdes. Vår bedömning bygger på de svar vi i tabellen nedan redovisar på våra underliggande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Svar
Har basenheterna beslutade attestordningar?	Nej. Granskningen visar att verksamheterna saknar beslutade attestordningar.
Har attestanter utsetts i enlighet med tillämpningsanvisningar och delegationsordningar?	Nej. Granskningen visar att det i landstinget saknas kunskap och system för att hantera beslut om attestordningar i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och styrelsens och nämndernas delegationsordningar.
Har kontroller av registrerade attestbehörigheter genomförts?	Ja, men kontrollen hade brister. Frånvaro av beslutade attestordningar medförde att ekonomifunktionen var tvungna att fråga verksamhetscheferna om de ansåg att registrerade behörigheter var korrekta. Enligt uppgift lämnade inte alla verksamhetschefer svar till ekonomifunktionen om de registrerade behörigheterna var korrekta. Det var dessutom svårt att värdera resultatet av svaren eftersom det saknas beslutade attestordningar.

## 7. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering att säkerställa att:

- Det för styrelsens och nämndernas ansvarsområden finns beslutade attestordningar i enlighet med fullmäktiges reglemente och beslutade delegations- och vidaredelegationsordningar. Landstingsstyrelsen behöver se över tillämpningsanvisningarna i syfte att säkerställa att regler i kommunallagen och beslutade delegationsordningar följs. I tillämpningsanvisningarna bör det t.ex. finnas beslutade rutiner som beskriver hur det ska gå till när chefer ska besluta om attestbehörigheter. De rutiner som finns beskrivna i de nuvarande tillämpningsanvisningarna är enligt vår mening inte tillräckliga.
- Beslut om attestordningar och attestbehörigheter anmäls tillbaka i enlighet med kommunallagen. Det bör t.ex. finnas rutiner för hur chefer ska återanmäla beslut om attestbehörigheter och hur dessa beslut ska anslås på landstingets digitala anslagstavla.
- Med hjälp av kontroller säkerställa att de attestbehörigheter som är registrerade i de ekonomiadministrativa systemen överensstämmer med beslutade attestordningar.
- Med hjälp av kontroller säkerställa att endast överordnad chef har möjlighet att beslutsattestera en chefs personliga kostnader.

Umeå den 30 januari 2018

Jonas Hansson  
Revisor

Västerbottens läns landsting