

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Regionala utvecklingsnämnden

Granskning av resor och representation år 2019

Anvisningarna är otydliga och kontrollen svag av anställdas utlägg och fakturor för representation. Stickprov visar att regler inte följts. Exempelvis saknades uppgifter om syfte och deltagare i en stor del av de granskade fakturorna. Dessutom borde flera av de granskade utläggerna istället ha fakturerats regionen.

Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden behöver stärka kontrollen över kostnader för resor och representation. I en bilaga till detta missiv lämnar vi rekommendationer till styrelsen och nämnderna. Senast den 29 maj 2020 ska styrelsen och nämnderna redovisa vilka åtgärder de vidtagit med anledning av våra rekommendationer.

Revisorerna ställer sig enhälligt bakom slutsatser i detta missiv. Den underliggande rapporten (nr 4/2019) överlämnar revisorerna tillsammans med missivet.

För regionens revisorer:



Edward Riedl
Ordförande



Bert Öhlund
Vice ordförande

Bilaga
Revisorernas rekommendationer



Revisorernas rekommendationer

- Säkerställ att det finns tydliga anvisningar och se till att chefer och anställda har god kunskap om reglerna.
- Utred möjligheten till ökad styrning och kontroll i berörda system för att underlätta för anställda att göra rätt.
- Säkerställ att systematiska kontroller av kostnader för resor och representation blir genomförda.

Instruktioner för yttrande

Nedan bifogas ett formulär som ska användas då regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden svarar på revisorernas rekommendationer. Syftet med formuläret är att underlätta kommunikationen. Tanken är att det ska vara enkelt för revisorerna att utläsa vilka åtgärder styrelsen och nämnderna vidtagit eller planerar att vidta.

Tänk på detta när ni svarar:

- Svaret ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras vidtas utifrån revisorernas rekommendationer.
- Det ska finnas en tydlig koppling mellan de rekommendationer som revisorerna lämnat och de åtgärder som beskrivs i svaret.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla tidsangivelser för när åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla beskrivningar hur åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt beskriva vilken eller vilka funktioner inom förvaltningen som fått i uppdrag att arbeta med åtgärderna.
- Om nämnden inte tänker vidta några åtgärder, motivera varför.
- Om nämnden inte kan svara på utsatt tid, kontakta undertecknad.

Vid frågor kontakta

Ingrid Lindberg
Revisionskontoret
090-785 73 71
ingrid.e.lindberg@regionvasterbotten.se



Svarsformulär

Säkerställ att det finns tydliga anvisningar och se till att chefer och anställda har god kunskap om reglerna.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden/regionala utvecklingsnämnden vidtar följande åtgärder:

Utred möjligheten till ökad styrning och kontroll i berörda system för att underlätta för anställda att göra rätt.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden/regionala utvecklingsnämnden vidtar följande åtgärder:

Säkerställ att systematiska kontroller av kostnader för resor och representation blir genomförda.

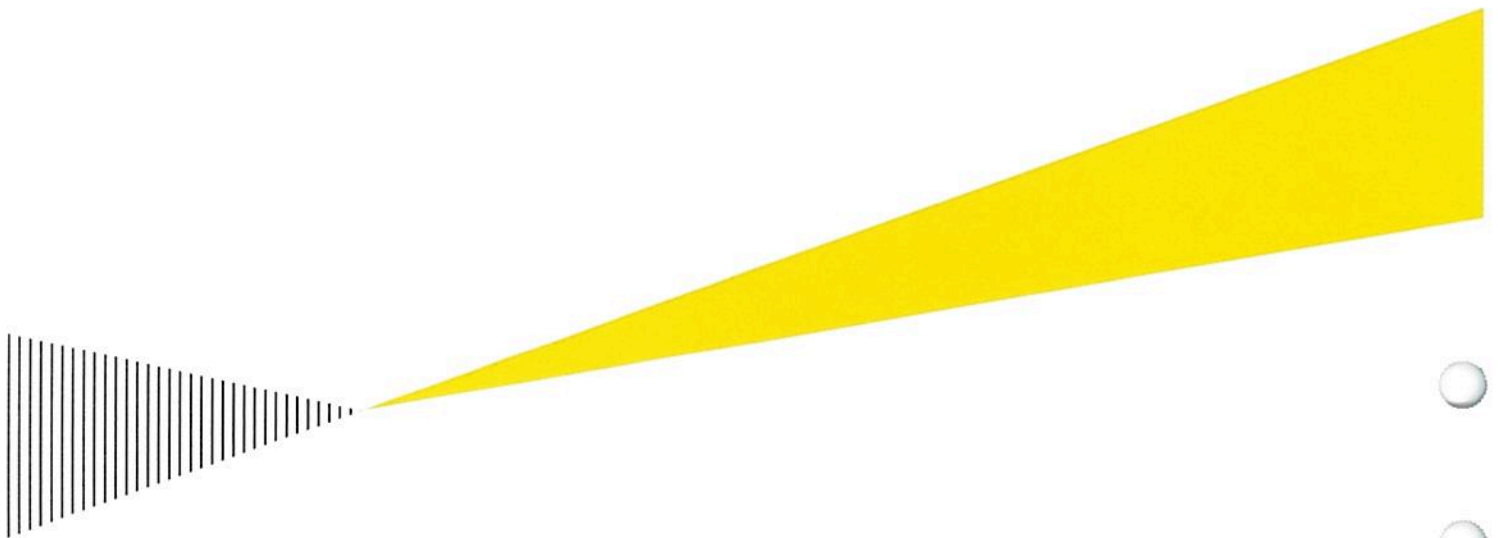
Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden/regionala utvecklingsnämnden vidtar följande åtgärder:



Resor och representation år 2019

Region Västerbotten

Granskning av styrning och intern kontroll avse-
ende kostnader för resor och representation 2019



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsningar och ansvar	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Genomförande	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Tre styrdokument reglerar resor och representation	6
3.2. Brister i efterlevnad av lagstiftning och styrdokument	8
3.3. Övergripande ekonomisk uppföljning av kostnader för resor och representation	12
4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	14
4.1. Svar på revisionsfrågor	14
4.2. Rekommendationer	15
Bilaga 1: Källförteckning	16

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västerbotten har EY granskat regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden i syfte att bedöma om de har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll avseende kostnader för resor och representation.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig styrning eller intern kontroll avseende kostnader för resor och representation. Även om vi bedömer att de fastslagna riktlinjerna på området är ändamålsenliga finns otydligheter i tillhörande anvisningar. Dessutom är styrningen i berörda system svag och det finns brister i efterlevnad av riktlinjer och gällande lagstiftning. Styrelsen och nämnderna har inte heller säkerställt en tillräcklig kontroll av efterlevnaden.

Vår bedömning grundar sig på att regionstyrelsen har beslutat om *Riktlinjer mot mutor och korruption* och *Riktlinjer för tjänsteresor* som reglerar hantering av resor och representation i regionen, både vad gäller omfattning och sammanhang. Även regionens kontoplan, i sin funktion som styrdokument för vilka konton som politiker och anställda ska använda, bedöms vara ändamålsenlig. Kontoplanen har dock inte reviderats sedan år 2016. Vi har även noterat brister i anvisningarna till kontoplanen.

Det finns brister i efterlevnaden av aktuell lagstiftning, Skatteverkets allmänna råd och regionens styrdokument inom området. Utifrån genomförda stickprov på fakturor för representation konstaterar vi att många fakturor saknar information om syfte och deltagare för representation. Utifrån genomförda stickprov på utlägg konstaterar vi att flertalet utlägg borde ha fakturerats, utifrån reglering i regionens styrdokument. I de fall utläggerna rör resor borde de också ha bokats via upphandlad resebyrå. Utöver attestering av chef saknar regionen också kontroller avseende efterlevnad av regler och riktlinjer för resor och representation. Avsaknaden av kontroller beror delvis på att det är ett delat ansvar mellan ekonomistab och HR-stab.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns tydliga anvisningar och se till att chefer och anställda har god kunskap om reglerna.
- ▶ Utredda möjligheten till ökad styrning och kontroll i berörda system för att underlätta för anställda att göra rätt.
- ▶ Säkerställa att systematiska kontroller av kostnader för resor och representation blir genomförda.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

För att upprätthålla förtroendet hos medborgare, anställda och andra intressenter är det av vikt att regionen har god kontroll över sin medelsanvändning. Det gäller inte minst för representation och resor som är exempel på särskilt förtroendekänsliga områden. Lagstiftningens komplexitet kring utlägg för representation och resor ställer också höga krav på välfungerande rutiner. Det är därför viktigt att interna rutiner är ändamålsenligt utformade.

Ett antal lagar, riktlinjer och interna rutiner reglerar regionens medelsanvändning. Inkomstskattelag (1999:1229) reglerar möjligheten till avdrag för representation medan lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ställer krav på en systematisk bokföring. Internt har regionen även *Riktlinjer mot mutor och korruption*, *Riktlinjer för tjänsteresor* samt anvisningar i kontoplanen avseende egna utlägg och betalningar till utlandet.

Regionen hanterar såväl utlägg som anställda gjort som fakturor för intern och extern representation, till ett sammanlagt värde på runt 15–20 miljoner kronor årligen. Det finns en risk att inköp görs utanför aktuella ramavtal eller utan avtal samt att skatteregler och regionens egna regler inte följs. En följd av att kostnader för utlägg och representation inte följer uppställda krav kan vara oegentligheter och förtroendeskada.

Granskningen är genomförd mot bakgrund den riskanalys som regionens revisorer har genomfört. I denna har regionens revisorer identifierat riskområdet *fel i redovisning av kostnader i samband med resor och representation*.

Regionstyrelsen har genom sin uppsiktsplikt ett övergripande ansvar för god intern kontroll, medan respektive nämnd ansvarar för den interna kontrollen i sin verksamhet. Regionens ekonomistab är den centrala funktionen för redovisningsfrågor medan HR-staben ansvarar för regionens personalsystem, i vilket förtroendevalda och anställda redovisar utlägg.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll avseende kostnader för resor och representation.

Följande revisionsfrågor har legat till grund för granskningen:

- ▶ Har regionstyrelsen och nämnderna beslutat om ändamålsenliga riktlinjer som reglerar hantering av resor och representation?
 - Är riktlinjerna aktuella, det vill säga uppdaterade under de senaste tre åren?
 - Framgår det tydligt av riktlinjerna vad som är tillåtet vad gäller omfattning och sammanhang?
- ▶ Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att anställda efterlever aktuell lagstiftning, Skatteverkets allmänna råd och regionens styrdokument inom området?
 - Är hanteringen i bokföringen förenlig med lagar, allmänna råd och styrdokument?
 - Görs tillräckliga kontroller av efterlevnaden av regler för kostnader för resor och representation?
- ▶ Följer regionstyrelsen och nämnderna upp hanteringen av kostnader för resor och representation utifrån uppsatt budget?

2.3. Avgränsningar och ansvar

Granskningen omfattar regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden.¹ Vad gäller representation inom regionala utvecklingsnämndens verksamheter är granskningen avgränsad till kontroller av om skatteregler följs. Granskningen omfattar inte heller efterlevnad av aktuellt attestreglemente och ramavtal.

I tid är granskningen avgränsad till år 2019.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som kan hämtas från lagstiftning, förarbeten eller interna regelverk fastställda av kommunfullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Hanteringen av kostnader i samband med resor och representation regleras i följande lagar och normer, vilka utgör den de kriterier som granskningens resultat värderas mot:

- ▶ Kommunallag (2017:725), 6 kap.
- ▶ Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, 3 kap.
- ▶ Inkomstskattelag (1999:1229), 16 kap. 2 §.
- ▶ Rådet för kommunal redovisnings rekommendation, R1 Bokföring och arkivering.
- ▶ Skatteverkets allmänna råd om avdrag för representation m.m. vid tillämpningen av 16 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229) att tillämpas fr.o.m. beskattningsåret 2018.
- ▶ Riktlinjer mot mutor och korruption
- ▶ Riktlinjer för tjänsteresor
- ▶ Kontoplan 2016 med anvisningar

2.4.1. Lagstiftning som reglerar området

Kommunallagen (2017:725) styr på ett övergripande plan regionens verksamhet. Lagens 6 kap. reglerar bland annat regionstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnders verksamhet och nämnders ansvar för att ha en tillräcklig intern kontroll.

Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, 3 kap. reglerar regionens bokföring och arkivering. Bokföringsskyldigheten innefattar bland annat att löpande bokföra alla ekonomiska händelser och se till att det finns verifikationer för alla poster.

Inkomstskattelag (1999:1229), 16 kap. 2 § reglerar avdrag för representation. Lagen fastslår att utgifter endast får dras av om de har omedelbart samband med verksamheten och avdraget får inte överstiga vad som kan anses skäligt. Utgifter för förtäring får bara dras av om det är fråga om förfriskningar och annan enklare förtäring som inte kan anses som en måltid och som är av mindre värde.

2.4.2. Rekommendationer och allmänna råd

Rådet för kommunal redovisning specificerar i sin rekommendation *R1 Bokföring och arkivering* bestämmelserna i lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. Rekommendationen fastslår till exempel att följande uppgifter ska kunna utläsas för varje bokföringspost:

- ▶ registreringsordning,
- ▶ redovisningsperiod,

¹ I granskningen använder vi genomgående begreppet *region* istället för *landsting*, även i de fall som granskningen hanterar styrdokument som är antagna före regionbildningen 1 januari 2019.

- ▶ verifikationsnummer eller motsvarande identifieringstecken,
- ▶ kontering,
- ▶ bokfört belopp.

Skatteverkets allmänna råd om avdrag för representation m.m. konkretiserar kraven i inkomstskattelag (1999:1229), 16 kap. 2 §. Särskilda råd finns för extern och intern representation samt representation i form av gåvor. Det allmänna rådet specificerar också vad som kan utgöra ett skäligt belopp i olika sammanhang.

2.5. Genomförande

Granskningen är genomförd genom dokumentanalys och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner inom området (se källförteckning).

Granskningen består dessutom av två olika typer av stickprov som syftar till att kontrollera om utlägg och fakturor för resor och representation hanteras enligt aktuella regler och riktlinjer. I det stickprovsmässiga urvalet har vi granskat kostnader inom följande områden:

- ▶ Fakturor för intern och extern representation
- ▶ Anställdas utlägg

Stickproven som rör fakturor för intern och extern representation är hämtade från regionens fakturasystem och avser 101 fakturor.

Stickproven som rör utlägg utgår från verifierande underlag till reseräkningarna (som kvitton och redovisningar) från respektive verksamhet. Denna del av granskningen består av 21 stickprov, vilka fångat in följande kategorier:

- ▶ Personer med höga belopp för utlägg
- ▶ Personer med högt antal utlägg
- ▶ Personer i högsta ledningen

3. Granskningsresultat

3.1. Tre styrdokument reglerar resor och representation

Detta avsnitt beskriver regionens styrande dokument med bäring på hanteringen av resor och representation. Regionen har i huvudsak tre styrdokument som reglerar området; *Riktlinjer mot mutor och korruption*, *Riktlinjer för tjänsteresor* samt *Kontoplan 2016 med anvisningar*.

lakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Har regionstyrelsen och nämnderna beslutat om ändamålsenliga riktlinjer som reglerar hantering av resor och representation?
 - Är riktlinjerna aktuella, det vill säga uppdaterade under de senaste tre åren?
 - Framgår det tydligt av riktlinjerna vad som är tillåtet vad gäller omfattning och sammanhang?

3.1.1. Riktlinjer mot mutor och korruption tydliggör regler för representation

Riktlinjer mot mutor och korruption är antagen av regionstyrelsen (före detta landstingsstyrelsen) och den senaste versionen gäller från 2018-01-31.² Den omfattar anställda och förtroendevalda i regionens nämnder, förvaltningar, bolag samt stiftelser där regionen är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen. Riktlinjen tar i första hand sikte på regler när anställda eller förtroendevalda har rollen som mottagare av en förmån eller en gåva. Även gåvor och förmåner utan ekonomiskt värde omfattas av riktlinjen.

Riktlinjen fastslår att all representation i regionen ska kännetecknas av måttfullhet. Respektive nämnd, bolag eller styrelse ansvarar för representationen inom sitt verksamhetsområde och definierar i till exempel delegationsordning vem som fattar beslut om representation. Syftet med representationen samt förteckning över deltagare måste alltid redovisas och bifogas verifikationen.

Riktlinjen innehåller specifika anvisningar för extern och intern representation. Extern representation ska alltid ha ett omedelbart samband med och direkt värde för verksamheten. Intern representation avser personalfester, informationsmöten, interna kurser och planeringskonferenser. Annan intern representation ska inte förekomma, enligt riktlinjen.

Enligt riktlinjen ska regionen vara mycket restriktiv med att såväl erbjuda som ta emot representationsmåltider. Om representationsmåltider ändå förekommer innehåller riktlinjen beloppsgränser. För såväl interna och externa representationsmåltider som regionen erbjuder som för externa representationsmåltider som regionen tar emot gäller följande maxbelopp, exklusive moms (inkluderar serveringsavgift):

- ▶ Middag, supé 500 kr/person
- ▶ Lunch 300 kr/person

² En ny version av riktlinjerna fastställdes av regionstyrelsen under granskningen, 2019-12-10. De nya riktlinjerna saknar en utförlig beskrivning av regler för representation, och hänvisar istället till regionens Riktlinje för representation som är planerade att fastställas av regionstyrelsen i februari 2020.

3.1.2. Riktlinjer för tjänsteresor framhåller ansvaret för respektive verksamhetschef

Även *Riktlinjer för tjänsteresor* är antagen av regionstyrelsen och den senaste versionen gäller från 2017-05-10.³ De riktar sig till anställda och förtroendevalda och gäller för alla resor i tjänsten som regionen betalar.

Syftet med riktlinjerna är att styra användningen av personresor i tjänsten, på ett sådant sätt att regionens tjänsteresor kännetecknas av miljöanpassning, kostnadseffektivitet, säkerhet och föredöme (för andra organisationer). Anvisningar finns även att alla resebeställningar ska gå via regionens upphandlade resebyrå.

Vad gäller ansvar och befogenheter kopplat till tjänsteresor är det respektive verksamhetschef som ansvarar för att riktlinjerna följs och beslutar om vilka resor som får göras. Verksamhetschef är också ansvarig för att följa upp resor utifrån upprättade körjournaler (riktlinjen innehåller ingen information om eventuellt övriga underlag för uppföljning). Anställda inom regionen har enligt riktlinjen ett ansvar att planera sina resor på ett sådant sätt att de så långt det är möjligt lever upp till intentionerna i riktlinjerna.

Riktlinjerna innehåller ingen information om upprättande av reseräkning för att få ut ersättning av utlägg.⁴

3.1.3. Regionens kontoplan saknar tydliga hänvisningar till fastställda riktlinjer

Regionens *Kontoplan 2016 med anvisningar* syftar till att anpassa redovisningen till gällande lagstiftning och att definiera konton, bland annat för att upprätta regionens bokslutsstatistik. Kontoplanen bygger på SKR:s mall *L-Bas 2013* som är uppdaterad senast januari 2015. Eftersom planen är från 2016 hänvisar den inte till lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning utan till den gamla kommunala redovisningslagen. Kontoplanen är inte antagen av varken någon politisk instans eller på tjänstepersonnivå. Regionstyrelsen har inte heller delegerat beslut av riktlinjer till någon tjänsteperson.

För regionala utvecklingsnämnden finns en *Förenklad kontoplan 2019*, som inkluderar de konton som är mest förekommande för nämndens verksamheter. Den förenklade planen bygger på den övergripande kontoplanen och dess anvisningar men har i vissa fall kompletterats med ytterligare information.

Utöver anvisningar för specifika konton innehåller kontoplanen generella anvisningar. Det finns bland annat anvisningar om förmånsbeskattning vid måltider och gåvor, momsregler för resor, logi och bilhyra samt betalning av kurser och konferenser till utlandet. En komplettering till kontoplanen justerar även måltidsrepresentation utifrån den nya beloppsgränsen för avdrag och momsersättning som gäller från 1 januari 2017.

Kontoplanen fastslår att samtliga utlägg i systemet *Självservice* ska redovisas på konto 6811 *Biljetter övriga resor* (med en beloppsgräns uppgående till 5000 kronor). Det gäller alltså även utlägg som inte direkt rör resor. Enligt regionens redovisningschef beror denna rubriksrelaterade felaktighet på systemtekniska skäl, som dock inte påverkar att bokföringen i slutänden blir korrekt och rättvisande. Samtidigt som kontoplanen möjliggör utlägg för resor innehåller den anvisningar om att "alla kostnader för kurser, konferenser, hotell och resor ska faktureras regionen". Detta ligger i linje med regionens ambition att minimera antalet utlägg, vilket framkommer i intervjuer med regionens HR-funktion.

³ Regionstyrelsen beslutade 2019-11-05 om *Riktlinjer för möten och tjänsteresor* (giltiga från 2019-11-28) vilka därmed ersätter *Riktlinjer för tjänsteresor*. Utifrån avgränsningen till år 2019 utgår dock granskningen från de gamla riktlinjerna.

⁴ Denna information finns tillgänglig i de nya *Riktlinjer för möten och tjänsteresor*.

Vid tidpunkten för granskningen pågick ett arbete för att ta fram en ny kontoplan. Enligt regionens redovisningschef kommer inte den nya versionen innehålla praktiska anvisningar till hur anställda ska redovisa på konton utan sådan information kommer vara tillgänglig på regionens intranät.

3.1.4. Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen har beslutat om ändamålsenliga styrdokument för hantering av resor och representation. Styrelsen har fastlagt både *Riktlinjer mot mutor och korruption* och *Riktlinjer för tjänsteresor* som tydliggör ramarna för vad som är tillåtet vad gäller såväl omfattning som sammanhang. Båda riktlinjerna är aktuella, det vill säga uppdaterade under de senaste tre åren.

Även om *Riktlinjer mot mutor och korruption* inte explicit avspeglar gällande regler för representation bedömer vi att de utgör en naturlig konkretisering av dem i regionens verksamhet. *Riktlinjer för tjänsteresor* innehåller ingen information om upprättande av reseräkning för att få ersättning för utlägg, men vi bedömer att motsvarande information finns tillgänglig i anvisningarna till regionens kontoplan.

Vi bedömer även att regionens kontoplan, i sin funktion som styrdokument för vilka konton som politiker och anställda ska använda, är ändamålsenlig. Vi noterar dock tre brister i kontoplanen.

För det första är den senaste versionen av kontoplanen från 2016. Eftersom planen inte är reviderad saknar tillhörande anvisningar aktualitet utifrån den nya lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

För det andra är kontoplanen inte antagen av någon politisk instans eller på tjänstepersonnivå varför anvisningarna får mindre tyngd och det är oklart vem som är ansvarig för planen. Vi kan inte heller se att planen är en naturlig konkretisering av de politiskt beslutade riktlinjerna då den saknar hänvisningar till dem.

För det tredje är anvisningarna som rör utlägg otydliga. Otydligheten består både i att anvisningarna säger att alla utlägg ska redovisas på ett konto som rör specifikt biljetter för resor, och i att anvisningarna samtidigt säger att alla kurser, konferenser, hotell och resor ska faktureras regionen.

3.2. Brister i efterlevnad av lagstiftning och styrdokument

Detta avsnitt beskriver efterlevnaden av gällande lagstiftning och fastställda styrdokument inom regionen. Beskrivningen utgår främst från utförda stickprov på fakturor och utlägg. Iakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att anställda efterlever aktuell lagstiftning, Skatteverkets allmänna råd och regionens styrdokument inom området?
 - Är hanteringen i bokföringen förenlig med lagar, allmänna råd och styrdokument?
 - Görs tillräckliga kontroller av efterlevnaden av regler för kostnader för resor och representation?

3.2.1. Syfte och deltagare för representation saknas i många av regions fakturor

För att kontrollera efterlevnaden av lagkrav och interna regler för representation innefattar granskningen en stickprovskontroll av fakturor i regionen. Stickproven täcker 101 av de totalt

6472 fakturor som vid tidpunkten för granskningen kopplats till konton för intern och extern representation (konto 4630 och 7070) under 2019.

Granskningen av stickprov har utgått från ett antal kontrollfrågor, enligt sammanställningen nedan. Det är värt att notera att regionens fakturahanteringssystem saknar förifyllda rubriker för syfte och deltagare. Förtroendevalda och anställda måste därför fylla i dessa uppgifter i en kommentarruta. Kontroll utifrån Skatteverkets regler rör momshantering i fakturorna, utifrån gällande beloppsgränser på hur mycket moms som får lyftas per person. Det är också värt att notera att eftersom regionen inte är ett skattesubjekt kontrollerar granskningen inte om kostnaden är avdragsgill. Då flera av stickproven för intern representation avser kostnad för kaffe till kaffemaskiner har vi specifikt kontrollerat om dessa kostnader redovisats på rätt så kallad fri kod, enligt anvisningarna till kontoplanen.

Kontrollfråga	Ja	Nej	Ej tillämpligt	Totalt
Framgår syfte?	80	20	1	101
Framgår deltagare?	22	41	38	101
Följs regler för momshantering?	100	1	0	101
Är fakturan bokförd på rätt konto?	100	1	0	101
Görs kaffeinköp på rätt frikod?	15	0	86	101

Granskningen visar att syftet med representationen saknas i 20 av stickproven och deltagare i 41 av dem. Det motsvarar runt 20 respektive 41 procent av stickproven. De flesta fakturor som saknar syfte avser mindre matinköp, men även till exempel prydnadssaker och presentpåse. Flertalet av de stickprov där uppgift om deltagare inte framgår rör intern representation. Regionen har en regel att deltagarlista inte behövs vid interna planeringsmöten med fler än 10 personer.⁵ Denna regel framgår dock inte av anvisningarna till kontot för personalrepresentation (4630) i regionens kontoplan, utan är kopplad till ett konto som rör planeringsdagar (4612). Utifrån gällande skattelagstiftning är det i dessa fall ok att utelämna deltagarlista, eftersom det rör sig om en personalvårdsförmån som inte är föremål för förmånsbeskattning. I sammanhanget är det dock värt att notera att regionens *Riktlinjer mot mutor och korruption* fastslår att förteckning över deltagare alltid måste redovisas.

Vad gäller ej tillämpliga stickprov har en faktura krediterats och därmed inte kunnat bedömas för varken syfte eller deltagare. Övriga 37 ej tillämpliga fakturor rör leasing av kaffemaskiner och inköp av kaffe och frukt till personalrum. Ur en rimlighetsbedömning behöver inte deltagare framgå i dessa fakturor.

Vad gäller momshantering och om fakturan är rätt bokförd finns felaktigheter för en och samma faktura. Fakturan rör en middagsbuffé för ledningsgruppen för ett medicinskt centrum under hälso- och sjukvårdsnämnden. Denna faktura saknar också deltagarlista.

Samtliga inköp av kaffe till regionens kaffemaskiner har bokförts på rätt fri kod.

⁵ För dessa fakturor behöver endast enhetens namn framgå, vilket enligt uppgift stäms av mot en förteckning över medarbetare på berörd enhet.

3.2.2. Flertalet utlägg i regionen borde ha fakturerats

Granskningen har även innefattat en stickprovskontroll av förtroendevaldas och anställdas utlägg mellan januari och september 2019. Granskningen har bestått av sammanlagt 21 stickprov som varit inriktade mot:

- ▶ Personer med höga belopp för utlägg
- ▶ Personer med högt antal utlägg
- ▶ Personer i högsta ledningen

Sammanställningen nedan visar resultatet utifrån de kontrollfrågor som granskningen av stickproven har utgått från. Kontrollen utgår bland annat från om syfte och deltagare för utlägget framgår och om verifikation i form av kvitto finns. Vidare kontrolleras om utlägget understiger regionens beloppsgräns för utlägg på 5000 kronor och om utlägget borde fakturerats. I de fall utlägget rör en resa bedöms även om det borde ha gått via upphandlad resebyrå, i enlighet med anvisningarna i regionens *Riktlinje för tjänsteresor*.

Kontrollfråga	Ja	Nej	Ej tillämpligt	Totalt
Framgår syfte?	15	3	3	21
Framgår deltagare?	3	0	18	21
Följs Skatteverkets regler vad gäller momshantering?	20	1	0	21
Understiger utlägget 5000 kr?	17	4	0	21
Finns kvitto eller andra verifierade underlag?	21	0	0	21
Är utlägget rätt konterat?	21	0	0	21
Rimligt att inte gå via resebyrå?	5	6	10	21
Rimligt att inte fakturera?	5	14	2	21

Stickprovsgranskningen visar att syfte med utlägget framgår i 15 av 18 kontrollerade stickprov, medan deltagare framgår vid alla tillfällen där kontroll är tillämplig, det vill säga där utlägget rör mer än en person. I redovisningen av utlägg i regionens personalsystem finns också dessa båda rubriker förifyllda som hjälp för den som registrerar. Två av stickproven där kontroll av syfte inte är tillämpligt avser utlägg för inköp till tjänsteleasingbil.

Ett utlägg följer inte reglerna för momshantering. Det rör en middag på 1071 kronor där berörd anställd har redovisat för mycket moms i enlighet med gällande regler.

I fyra av stickproven överstiger utlägget regionens beloppsgräns på 5000 kronor. Det största av dessa utlägg avser ett årskort med SAS Umeå-Stockholm på drygt 136 000 kronor. Som framgår ovan gäller beloppsgränsen för utlägg och reseräkningar som förtroendevalda och anställda själva registrerar i personalsystemet. Av intervjuer med ansvariga tjänstepersoner på HR-staben framgår att nya systeminföranden gjort att den varning om överskriden beloppsgräns som tidigare funnits sen en tid tillbaka saknas. Av intervjuerna framkommer även att personalsystemet har ytterligare en beloppsgräns, på 300 000 kr, utöver vilken ingen ersättning kan betalas ut.

Av de tio stickproven som avser utlägg som på ett eller annat sätt rör resor borde sex stycken ha bokats via regionens upphandlade resebyrå, i enlighet med *Riktlinjer för tjänstereisor*. Utlägg som bedömts att inte behöva gå via resebyrå avser boende i Köpenhamn (där upphandlad resebyrå enligt uppgift inte kunde tillhandahålla boende), parkering vid Umeå flygplats, ett parkeringskvitto, laddning av SL-kort samt ovan nämnda årskort med SAS.

Av de kontrollerade utläggerna borde två tredjedelar, 14 stycken, ha fakturerats. Dessa utlägg rör till exempel inköp av tangentbord till Ipad, skärmskydd och fodral till mobiltelefon, filöverföringstjänster samt förvaring från Jula. Även sju utlägg som rör resor borde ha fakturerats, i enlighet med anvisningarna till regionens kontoplan. Detta rör samma utlägg som borde ha bokats via regionens upphandlade resebyrå, samt årskortet med SAS. De utlägg som bedömts vara ok att inte fakturera utgörs av mindre måltider och parkeringskvitton. Utlägg för inköp till tjänsteleasingbil har inte bedömts vara tillämpliga i kontrollen.

Slutligen visar stickprovskontrollen att kvitto eller andra verifierade underlag finns för alla kontrollerade utlägg. Samtliga stickprov är också rätt konterade, konto 6811 *Biljetter övriga resor*. I enlighet med anvisningarna i kontoplanen gäller detta alltså även utlägg som inte rör resor.

3.2.3. Oklar ansvarsfördelning bidrar till brister i kontroll av regelefterlevnad

Av intervjuer med representanter för såväl ekonomistab och som HR-stab framgår att kontroll av efterlevnaden av regler och riktlinjer för resor och representation är ett delat ansvar mellan staberna. Regionens redovisningschef medger därför att ansvaret för kontroll i viss mån hamnat mellan stolarna och därför inte utförts.

Inom regionen finns ingen systematisk kontroll av kostnader för resor och representation, varken centralt eller på verksamhetsnivå. Varken internkontrollplanen för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden eller regionala utvecklingsnämnden har identifierat risker kopplat till kostnader för resor och representation bland de strategiskt mest centrala riskerna.

Den huvudsakliga kontrollen utgår därför från attesterande chef som, förutom att fastställa att en kostnad är rimlig, även ska kontrollera att uppställda villkor är uppfyllda. Ett stöd för attesterande chefer är de utbildningar i elektronisk fakturahantering i regionens ekonomisystem, *AGRESSO*, som ekonomistaben kontinuerligt anordnar. Utbildningen är frivillig och utgår från manualen för systemet, som bland annat innehåller en checklista för beslutsattestering. Manualen finns också tillgänglig på regionens intranät. Av deltagarlistorna för de sju utbildningstillfällena under 2019 framgår att av 97 deltagare hade 24 stycken någon form av chefsposition, som också kan innebära en beslutattesterande funktion.

Handläggare vid HR-staben utför viss kontroll i den manuella registreringen av utlägg och reseräkningar i regionens personalsystem. Merparten av registreringen utgår från en självservice av anställda, utifrån vilken HR-staben inte gör någon handpåläggning eller kontroll. Utlägg av regionens förtroendevalda, för utländska resor och långa resor med sänkt traktement hanteras dock manuellt av handläggare vid HR-staben vilket möjliggör kontroll av uppenbara felaktigheter. Uppskattningsvis 5 procent av sammanlagt ett par hundra ärenden per år behöver kompletteras.⁶

⁶ Vid kompletteringar skickar handläggare tillbaka reseräkning och uppgifter om felaktigheter i pappersformat, varför dokumentation som styrker kontroll inte varit tillgänglig i granskningen.

3.2.4. Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och nämnderna inte har säkerställt att anställda efterlever gällande regler på området. Utifrån genomförda stickprov på fakturor för representation konstaterar vi att många fakturor saknar information om syfte och deltagare för representation. Utifrån genomförda stickprov på utlägg konstaterar vi att flertalet utlägg borde ha fakturerats, utifrån reglering i regionens styrdokument. I de fall utläggerna rör resor borde de också ha bokats via upphandlad resebyrå.

Vad gäller kontroller av kostnader för resor och representation bedömer vi att även om den kontroll som attesterande chef utför kan vara funktionell medför avsaknaden av kompletterande kontroller en påtaglig sårbarhet. Avsaknaden av kontroller bedöms delvis bero på att det är ett delat ansvar mellan ekonomistab och HR-stab.

Utifrån stickprov kan vi också konstatera att regionens förtroendevalda och anställda ofta överskrider beloppsgränsen på 5000 kr för utlägg och inte efterlever varken anvisningarna till kontoplanen gällande fakturering av resor eller *Riktlinjer för tjänsteresor*, att boka resor via upphandlad resebyrå. Vi konstaterar även att den övre beloppsgränsen på 300 000 kronor är hög och att systemet ur rimlighetshänseende borde stoppa utbetalningar vid ett betydligt lägre belopp.

3.3. Övergripande ekonomisk uppföljning av kostnader för resor och representation

Detta avsnitt beskriver regionens ekonomiska uppföljning av hur kostnader för resor och representation förhåller sig till uppsatt budget. Iakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Följer regionstyrelsen och nämnderna upp hanteringen av kostnader för resor och representation utifrån uppsatt budget?

3.3.1. Ingen specifik ekonomisk uppföljning för resor och representation

Varken regionens ekonomistab eller HR-stab genomför någon specifik ekonomisk uppföljning av hur kostnader för resor och representation förhåller sig till uppsatt budget. Däremot genomför ekonomistaben en månatlig uppföljning av en post som innehåller övriga personalkostnader i regionen, på övergripande nivå. Resor och representation utgör en stor andel av posten övriga personalkostnader. Vid stora avvikelser kan staben, enligt uppgift, genomföra en djupare uppföljning och analys. Inom ramen för granskningen kan vi inte fastslå hur ofta fördjupad uppföljning och analys genomförs avseende kostnader för resor och representation.

Utifrån sitt ansvar för personalsystemet följer HR-staben upp eventuella tekniska problem i systemet, vilka sällan har direkt bäring på hanteringen av kostnader. Granskningen visar att det är komplicerat att ta fram bokföringsuppgifter kopplat till utläggerna ur personalsystemet. Att det kräver manuell handpåläggning för att få fram uppgifter försvårar också möjligheten till uppföljning.

Granskningen visar att en svårighet med att införa en standardiserad modell för uppföljning är att verksamheter under regionala utvecklingsnämnden har kvar sina gamla villkor från före regionbildningen 1 januari 2019. Det innebär till exempel att förtroendevalda och anställda får ha och använda sig av tjänstekreditkort. Villkoren kommer att harmoniseras med övriga Region Västerbotten två år efter regionbildningen.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig uppföljning av hur regionens hantering av kostnader för resor och representation förhåller sig till uppsatt budget. Det genomförs visserligen ingen uppföljning av dessa kostnader specifikt men fel och avvikelser bedöms fångas upp i den månatliga uppföljningen av posten övriga personalkostnader i regionen. Givet att resor och representation utgör särskilt förtroendekänsliga områden bör regionstyrelsen dock överväga om det finns ett behov av specifik uppföljning av hur dessa kostnader förhåller sig till uppsatt budget.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig styrning eller intern kontroll avseende kostnader för resor och representation. Även om vi bedömer att de fastslagna riktlinjerna på området är ändamålsenliga finns otydligheter i tillhörande anvisningar. Dessutom är styrningen i berörda system svag och det finns brister i efterlevnad av riktlinjer och gällande lagstiftning. Styrelsen och nämnderna har inte heller säkerställt en tillräcklig kontroll av efterlevnaden.

Vår bedömning grundar sig på att regionstyrelsen har beslutat om *Riktlinjer mot mutor och korruption* och *Riktlinjer för tjänsteresor* som reglerar hantering av resor och representation i regionen, både vad gäller omfattning och sammanhang. Även regionens kontoplan, i sin funktion som styrdokument för vilka konton som politiker och anställda ska använda, bedöms vara ändamålsenlig. Kontoplanen har dock inte reviderats sedan år 2016. Vi har även noterat brister i anvisningarna till kontoplanen.

Det finns brister i efterlevnaden av aktuell lagstiftning, Skatteverkets allmänna råd och regionens styrdokument inom området. Utifrån genomförda stickprov på fakturor för representation konstaterar vi att många fakturor saknar information om syfte och deltagare för representation. Utifrån genomförda stickprov på utlägg konstaterar vi att flertalet utlägg borde ha fakturerats, utifrån reglering i regionens styrdokument. I de fall utläggerna rör resor borde de också ha bokats via upphandlad resebyrå. Utöver attestering av chef saknar regionen också kontroller avseende efterlevnad av regler och riktlinjer för resor och representation. Avsaknaden av kontroller beror delvis på att det är ett delat ansvar mellan ekonomistab och HR-stab.

4.1. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
Har regionstyrelsen och nämnderna beslutat om ändamålsenliga riktlinjer som reglerar hantering av resor och representation?	Ja. Styrelsen har fastlagt <i>Riktlinjer mot mutor och korruption</i> och <i>Riktlinjer för tjänsteresor</i> som både tydliggör ramarna för vad som är tillåtet. Även regionens kontoplan, i sin funktion som styrdokument för vilka konton som politiker och anställda ska använda, bedöms vara ändamålsenlig. Kontoplanen har dock inte reviderats sedan år 2016. Vi har även noterat brister i anvisningarna till kontoplanen.
Har regionstyrelsen och nämnderna säkerställt att anställda efterlever aktuell lagstiftning, Skatteverkets allmänna råd och regionens styrdokument inom området?	Nej. Utifrån genomförda stickprov på fakturor för representation konstaterar vi att många fakturor saknar information om syfte och deltagare för representation. Utifrån genomförda stickprov på utlägg konstaterar vi att flertalet utlägg borde ha fakturerats, utifrån reglering i regionens styrdokument. Utöver attestering av chef saknar regionen också kontroller avseende efterlevnad av regler och riktlinjer för resor och representation.

Följer regionstyrelsen och nämnderna upp hanteringen av kostnader för resor och representation utifrån uppsatt budget?

Ja. Regionens månatliga uppföljning av posten övriga personalkostnader bedöms i tillräcklig utsträckning fånga upp hur kostnader för resor och representation förhåller sig till uppsatt budget.

4.2. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns tydliga anvisningar och se till att chefer och anställda har god kunskap om reglerna.
- ▶ Utredda möjligheten till ökad styrning och kontroll i berörda system för att underlätta för anställda att göra rätt.
- ▶ Säkerställa att systematiska kontroller av kostnader för resor och representation blir genomförda.

Umeå den 31 januari 2020

Petter Frizén
EY

Andreas Dahlström
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Dokument:

Region Västerbotten. *Deltagarförteckning utbildning AGRESSO fakturahanteringssystem 2019.*

Region Västerbotten. *Förenklad kontoplan 2019.*

Region Västerbotten. *Hälso- och sjukvårdsnämnden. Plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2019.*

Region Västerbotten. *Kontoplan 2016 med anvisningar.*

Region Västerbotten. *Kompletteringar till kontoplan.*

Region Västerbotten. *Manual för elektronisk fakturahantering AGRESSO.*

Region Västerbotten. *Regionstyrelsen. Plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2019.*

Region Västerbotten. *Riktlinjer mot mutor och korruption.*

Region Västerbotten. *Riktlinjer för tjänsteresor.*

Sveriges kommuner och regioner. *L-Bas 2013. En kontoplan för landstingens externredovisning.*

Intervjuade funktioner:

Redovisningschef (2019-12-09)

Enhetschef HR-staben (2019-12-09)

Sektionschef Verksamhetsstöd lön (2019-12-09)

Lönecontroller (2019-12-09)