

Regler vid resor: tillämpning och intern kontroll

Region Norrbotten

Mars 2021

Per Stålborg, certifierad kommunal revisor


Region Norrbotten

2021-03-30

Dnr. 00486-2021



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
Revisionsfråga 1: Är regelverk för resor heltäckande?	5
Revisionsfråga 2: Är organisation för tolkning av gällande bestämmelser tydlig?	6
Revisionsfråga 3: Görs kontroller av följsamhet till regelverk i tillräcklig omfattning?	7
Revisionsfråga 4: Har granskade politiska organ sammantaget uppnått önskade effekter som beskrivs i regionens regelverk?	9
Avslutning	10
Sammanfattande revisionell bedömning	10
Rekommendationer	11

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning kopplat till regionens reseregler. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden, patientnämnden samt fullmäktiges fasta beredningar. Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Interna regelverk
2. Organisation för tolkning av gällande regelverk
3. Kontroll av följsamhet till regelverk
4. Resultat och effekter

Utifrån genomförd granskning förs en sammanfattande revisionell bedömning att hantering av resor för tjänstepersoner och förtroendevalda sker med tillräcklig intern kontroll. Det saknas dock tillräckliga underlag för att bedöma om granskningsområdet sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet i rapporten.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen säkerställer att målsättningar kopplade till tjänsteresande återkommande följs upp och utvärderas av organisationen.
- Att regionstyrelsen inför digital hantering av reseräkningar för samtliga förtroendevalda i region Norrbotten.

Inledning

Bakgrund

Regionen har utfärdat regler och riktlinjer för resor. Resereglementet gäller både för förtroendevalda och för tjänstepersoner. I arvodesreglemente för förtroendevalda finns regler för ersättningar och utlägg i samband med resor.

Av gällande regelverk framgår att regelverket syftar till att nå följande effekter:

- Skapa möjlighet att minska regionens resande.
- Vara ett styrinstrument för en mer kostnadseffektivt, miljöanpassat och säkert resande.
- Skapa förutsättningar för en hållbar, trygg och säker arbetsmiljö.

Bristande följsamhet till regler och riktlinjer kan dels medföra att målsättningar som fullmäktige beslutat inte uppfylls, dels att allmänhetens förtroende för regionen kan skadas.

I regionstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att bedriva verksamheten i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I deras uppdrag ingår även att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Regionstyrelsens uppdrag innefattar även att bereda de ärenden som ska handläggas av fullmäktige.

Revisionsobjekt i denna granskning är regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden, patientnämnden och fullmäktiges fasta beredningar.

Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om resor för tjänstepersoner och förtroendevalda bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor har besvarats i granskningen:

1. Är regelverk för resor heltäckande? Fokus på att styrdokumentet reglerar väsentliga områden.
2. Är organisation för tolkning av gällande bestämmelser tydlig? Politisk nivå och verksamhetsnivå.
3. Görs kontroller av följsamhet till regelverk i tillräcklig omfattning? Fokus på attestkontroll och kontroller inom ramen för arbetet med intern kontroll.
4. Har granskade politiska organ sammantaget uppnått önskade effekter som beskrivs i regionens regelverk?

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- Kommunallagen (2017:725) kap 6:1, 6:6, 6:13
- Regioninterna styrdokument inom området, främst regelverk för a) resor, b) arvoden/ersättningar till förtroendevalda, c) attestkontroll samt d) intern kontroll.

Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid i huvudsak till år 2020. I övrigt se avsnittet "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer med ett urval av nyckelpersoner inom verksamheten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga har skett utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Är regelverk för resor heltäckande?

Iakttagelser

I regionstyrelsens uppdrag ingår att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter. I styrelsens uppdrag ingår bland annat att formulera förslag till riktlinjer som ska beslutas av regionfullmäktige.

Hantering av resor regleras framför allt i följande interna styrdokument:

1. Regler för arvoden och ersättningar till förtroendevalda i Region Norrbotten (Regionfullmäktige §125, 2018)
2. Handbok för förtroendevalda (kansli/administrativt politikerstöd)
3. Riktlinje och tillämpningsanvisningar för resande i tjänsten (HR-funktionen, juni 2019)

Av sammanställningen framgår att vissa styrdokument är beslutade på politisk nivå medan resterande är upprättade inom verksamheten.

Regler för arvoden och ersättningar till förtroendevalda omfattar bland annat arvoden och ersättningar hänförliga till resor. Regelverket gäller för samtliga förtroendevalda, däribland regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden patientnämnden samt fullmäktiges beredningar.

Riktlinjer för resande i tjänsten samt tillhörande *tillämpningsanvisning* har upprättats i juni 2019. Av riktlinjerna framgår att den gäller för samtliga förtroendevalda, medarbetare och uppdragstagare i alla verksamheter samt icke anställda som deltar i verksamhetsförlagd utbildning inom hälso- och sjukvården i regionen. Syfte med riktlinjerna och målsättningar med tjänsteresandet presenteras också.

Ansvarsroller tydliggörs och visar följande:

- Att medarbetare och förtroendevalda har ett egenansvar att följa riktlinjerna, tillämpningsanvisningarna samt gällande avtal.
- Att varje chef har ett ansvar för medarbetarna följer gällande riktlinjer.
- Att regionstyrelsen har ett ansvar för att förtroendevalda följer gällande riktlinjer.

Tillämpningsanvisningarna pekar på riskerna vid resor i tjänsten, störst riskexponering bedöms vara när resa sker med bil. Med anledning av detta eftersträvas att bilresande sker i så liten omfattning som möjligt. För att minska riskerna förespråkas distansmöten, god framförhållning i planering av resor, väl tilltagna tidsmarginaler, efterlevnad av riktlinjer, anvisningar och avtal.

För resor inom Norr- och Västerbotten gäller tåg, buss eller bil, endast i undantagsfall får flyg nyttjas.

Bokningar ska ske med avtalad resebyrå (NEX), genom webbeställning. Att övernattnings ska undvikas, tjänstebilar inte får användas för privat bruk samt att privata fordon endast får användas i undantagsfall är andra uppgifter som framgår av anvisningarna. För utlandsresa krävs undertecknat beslut i enlighet med gällande delegationsordning.

Regionen tillhandahåller en reseförsäkring som gäller globalt och i särskild information på intranätet framgår försäkringens omfattning, åtgärder som ska vidtas vid tillbud såsom förseningar, förlorat bagage, olycksfall, stöld/överfall mm.

I *Handbok för förtroendevalda* finns information om reseregler för de förtroendevalda och dessa regler är desamma som framgår ovan. Det finns också länkade dokument med instruktioner hur exempelvis beställning av busskort, bokning av bil från bilpool eller hyrbilsfirma görs.

För årsarvoderade förtroendevalda som bor på ett avstånd om minst 10 mil enkel väg från tjänstestället utbetalas reseersättning mellan bostaden och tjänstestället för regionstyrelsens sammanträden och utbildningar och de gruppledaröverläggningar som regionen kallar till, samt övernattnings i de fall uppdraget kräver detta.

I syfte att höja säkerheten och minimera risker kopplat till arbetsmiljön framöver finns krav på att samtliga olyckor, både vad gäller materiella och personskador, ska anmälas och registreras.

Vid intervjuer framkommer att gällande regelverk i allt väsentligt upplevs som heltäckande.

Bedömning

Vi gör bedömningen att regelverket för resande i tjänsten är heltäckande. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Dokumenterade riktlinjer och tillämpningsanvisningar finns och är uppdaterade.
- Lathundar för bokningsrutiner och annan stödjande information finns också tillgängliga på intranätet.
- De som tillämpar regelverket upplever det i stort vara heltäckande och reglerar väsentliga områden.

Revisionsfråga 2: Är organisation för tolkning av gällande bestämmelser tydlig?

Iakttagelser

En viktig del i den interna kontrollen är tydliga ansvar och roller på såväl politisk nivå som verksamhetsnivå. Regionstyrelsens och nämndernas ansvar för den interna kontrollen regleras i kommunallagen 6:6.

Av föregående avsnitt framgår att gällande bestämmelser dokumenterats i tre olika styrdokument.

Ansvar för att tolka *regler för arvoden och ersättningar till förtroendevalda* vilar på regionstyrelsen. Detta har dokumenterats i gällande regelverk.

När det gäller tolkning av styrdokument som upprättats på verksamhetsnivå har detta inte tydliggjorts på samma tydliga sätt. Granskningen visar att frågor och tolkning av bestämmelserna hanteras av kanslienheten, löneenheten samt de chefer som attesterar reseräkningar.

Genomförda intervjuer indikerar att organisationen upplevs vara tydlig såväl på politisk nivå som på verksamhetsnivå när det gäller hantering av frågor och tolkning av gällande bestämmelser.

Regionstyrelsen har inte behövt tolka/ta ställning till något ärende kopplat till *regler för arvoden och ersättningar för förtroendevalda* under 2020.

Bedömning

Organisation för tolkning av gällande bestämmelser bedöms i allt väsentlig som tydlig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Ansvar för att tolka bestämmelser på politisk nivå vilar på regionstyrelsen. Ansvar är dokumenterat i regioninterna styrdokument.
- Inom verksamhetsorganisationen svarar kanslienhet, löneenhet och chefer för tolkning av gällande regelverk. Ansvar är inte dokumenterat i styrdokument.

Revisionsfråga 3: Görs kontroller av följsamhet till regelverk i tillräcklig omfattning?

Iakttagelser

En väsentlig del i den interna kontrollen är att genomföra olika former av kontrollaktiviteter. Bristande följsamhet till regelverk kan exempelvis innebära förtroendeskada eller ekonomisk skada för regionen.

Av föregående avsnitt framgår att gällande regelverk omfattar såväl tjänstepersoner som förtroendevalda.

Tjänstepersoner

Regionens medarbetare upprättar och lämnar in sina reseräkningar digitalt. Denna funktion är integrerad i lönesystemet. Instruktioner/vägledning i hur reseräkningen ska fyllas i finns i systemet. HR Direkt finns också tillgängliga som support vid frågor kring detta och tolkning av gällande regler.

Av intervjuer framgår att det tidigare inte upplevdes helt enkelt, framförallt för sällananvändare, att upprätta reseräkningarna. Nuvarande system upplevs mer användarvänlig och enklare att tillämpa. Detta bekräftas också av att HR Direkt får betydligt färre frågor på området nu i jämförelse med för några år sedan.

Efter att reseräkningen lämnats in så sker digital attest i systemet av behörig chef. Denna attest är en första förutsättning för att en utbetalning senare ska kunna ske. I samband med upprättande av underlag för utbetalning av löner och ersättningar sker viss rimlighetsbedömning av begärda ersättningar på löneenheten. Utöver detta finns ett antal inbyggda kontroller i systemet för att upptäcka orimliga värden m m. Hur attestkontrollen ska utövas preciseras i *regler för attest och utbetalning* (ekonomi- och planeringsavdelningen).

Regionstyrelsen har i *regel för intern kontroll* angett hur regionens verksamheter ska arbeta med intern kontroll. Granskningen visar att internkontrollplaner för 2020 *inte* omfattar medarbetares följsamhet till reseregler.

Förtroendevalda

Granskningen visar att det finns en enhetlig rutin för hantering av reseräkningar för förtroendevalda. Rutinen gäller för samtliga politiska organ, däribland regionstyrelse, regionala utvecklingsnämnden, patientnämnden samt fasta fullmäktigeberedningar.

För de förtroendevalda gäller manuell hantering av reseräkningar genom inrapportering på papper. Reseräkningarna skrivs under av de förtroendevalda och lämnas in till handläggare på kansliet som kontrollerar och sakattesterar räkningarna. Av intervjuer framgår att det förekommer en hel del felaktigheter i de inlämnade underlagen. Beslutsattest görs av kanslichef och i förekommande fall av regiondirektör, ekonomidirektör, regional utvecklingsdirektör eller verksamhetsdirektör.

Efter att beslutsattest sker skickas pappersunderlagen vidare till löneenheten. Kopia av underlagen sparas på kansliet vilket ger möjlighet till efterkontroll och som service till de förtroendevalda vid eventuella frågor.

Den manuella hanteringen fortsätter genom att en handläggare på löneenheten registrerar in uppgifterna från dokument till lönesystem. Förtroendevalda kan ha möten i olika politiska organ under en dag och det kan innebära att reseräkning och arvodesunderlag lämnas in till olika personer på kansliet. Vid inmatning i systemet, som görs av en och samma handläggare, kontrolleras bland annat att det inte skett begäran om dubbla reseersättningar. Granskningen visar att det är en relativt tidskrävande process och viss risk för fel kan föreligga vid den manuella hanteringen.

Vid ny mandatperiod hålls utbildning för de förtroendevalda kopplat till arvoden och reseersättningar. Motsvarande kunskap delges regionens medarbetare vid introduktion som nyanställd.

Granskningen visar att regionstyrelsen, patientnämnden och regionala utvecklingsnämnden har upprättat internkontrollplaner för 2020. En genomgång av dessa visar att de saknar kontrollaktiviteter avseende hur förtroendevalda efterlever interna reseregler. Det kan inte verifieras att fullmäktiges beredningar (sjukvårdsberedning och uppdragsberedning) inte upprättat internkontrollplan för 2020.

Bedömning

Kontroller av följsamhet till regelverk bedöms i stort ske i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Arbets- och rollfördelning inom organisationen är tydlig.
- Kontroller sker delvis genom digitala attester i lönesystemet och manuellt i flera steg kopplat till de förtroendevaldas ersättningsanspråk. Det finns även vissa kontroller inbyggda i systemet som minskar risken för fel.

För att effektivisera handläggning och kontroll föreslås att regionstyrelsen inför digital hantering av reseräkningar för samtliga förtroendevalda inom region Norrbotten.

Revisionsfråga 4: Har granskade politiska organ sammantaget uppnått önskade effekter som beskrivs i regionens regelverk?

lakttagelser

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. I regionstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att bedriva verksamheten i enlighet med upprättade mål och riktlinjer.

I ett tidigare avsnitt redogörs för vilka reseregler som finns inom regionen. Vissa dokument har beslutats på politisk nivå medan andra upprättats inom verksamheten. I *Riktlinje för resande i tjänsten* återfinns fyra målsättningar som satts upp kopplat till tjänsteresor. Målen är följande:

1. **Resande när det behövs:** Tjänsteresor ersätts i så stor utsträckning som möjligt med video-, telefon- och webbkonferenser.
2. **Ett miljöanpassat resande:** Tjänsteresor ska planeras och genomföras på ett sådant sätt att påverkan på den yttre miljön minimeras.
3. **En säker arbetsmiljö:** Tjänsteresor ska ske på ett så trafiksäkert sätt som möjligt. Hänsyn ska tas både till resenären och till medtrafikanter.
4. **Ett kostnadseffektivt resande:** Tjänsteresor ska genomföras så kostnadseffektivt som möjligt med hänsyn till medarbetarnas individuella förutsättningar och behov, samt att arbetseffektiviteten optimeras.

Riktlinjen har upprättats av regionens HR-funktion, som är en del av regionstyrelsens förvaltning. En brist med styrdokumentet är att det inte reglerar formerna (vem, när, hur) för uppföljning och utvärdering av dessa mål.

Granskningen kan inte belägga att HR-funktionen genomför samlad uppföljning/utvärdering av mål för tjänsteresande.

Vid granskning av kostnader för resor och logi, både in- och utrikes, så konstateras en kraftig minskning 2020 i jämförelse med åren före det.

I intervju framkommer att målområdet i viss grad berörs i *miljöredovisning*.

Miljöredovisningen upprättas av regionstyrelsen och beslutas av regionfullmäktige. Vid granskning av miljöredovisning 2020 noteras följande:

- Till följd av pandemin har användandet av digitala möteslösningar, och därmed minskat resande, påskyndats. Under 2020 har ca 15 nya videoinstallationer utförts till verksamheter i länet. I dagsläget finns ca 160 videokonferensanläggningar och utöver detta finns ett stort antal enklare klientlösningar, s.k. ministudios att tillgå inom regionens verksamheter.
- Kopplat till pandemin, inställda arrangemang och att majoriteten av hållna möten har skett digitalt så har tjänsteresor med flyg minskat med 80 procent, tåg med 90 procent och bil 33 procent jämfört med tidigare år. Resultatet är kraftigt minskade utsläpp av koldioxid från tjänsteresor.
- Kraven på vad som betraktas som miljöbilar har skärpts, vilket innebär att fordonsparken inte uppnår miljöplanens mål om att 80 procent av fordonsparken ska vara miljöbilar 2020. I miljöredovisningen konstateras att för att klara utöka antalet miljöbilar måste laddstationer installeras ute på regionens fastigheter så tjänsteresor med elbilar och laddhybrider möjliggörs i större utsträckning.

Utöver det som redovisas i miljöredovisningen så görs uppföljning av nyttjande av regionens bilar, korttidshyra av bilar, körda mil och bränsleförbrukning mm.

I genomförda intervjuer framkommer att tidigare år har en utbildning med namn *Bilen som säker arbetsplats* erbjudits de som använder bilen i tjänsten. Denna utbildning planeras att bli obligatorisk i fortsättningen.

Olyckor och tillbud vid resor i tjänsten ska alltid rapporteras, bland annat i syfte att kunna vidta åtgärder för att undvika att liknande händelser inträffar i framtiden.

Granskningen visar att det inte finns några anmälda olyckor kopplat till tjänsteresandet under 2020.

Bedömning


Tillräckliga underlag saknas för att bedöma om regionen (politik och verksamhet) uppnått önskade effekter som uttrycks i regioninterna måldokument. Bedömningen baseras på följande:


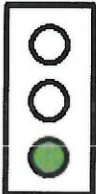

- Riktlinje för resande i tjänsten har inte klargjort formerna för hur uppföljning och utvärdering av målsättningar ska genomföras.
- HR-funktionen, som formulerat gällande mål, har inte gjort en samlad målutvärdering för 2020. Information i miljöredovisning för 2020 indikerar att resandet har minskat kraftigt till förmån för digitala lösningar. Pandemins påverkan på utfallet, särskilt när det gäller att resor ska ersättas med digitala lösningar, är betydande.

För framtiden föreslås att säkerställer att målsättningar kopplade till tjänsteresande återkommande följs upp och utvärderas av organisationen.

Avslutning

Sammanfattande revisionell bedömning

Revisionsfråga	Bedömning	
Är regelverk för resor heltäckande? (underlag för att bedöma den <i>interna kontrollen</i> inom granskningsområdet är tillräcklig)	Uppfyllt	

Är organisation för tolkning av gällande bestämmelser tydlig? (underlag för <i>intern kontroll</i>)	Uppfyllt	
Görs kontroller av följsamhet till regelverk i tillräcklig omfattning? (underlag för <i>intern kontroll</i>)	Uppfyllt	
Har granskade politiska organ sammantaget uppnått önskade effekter som beskrivs i regionens regelverk? (underlag för att bedöma om området sköts på ett ändamålsenligt sätt)	Går ej bedöma	

Utifrån genomförd granskning görs en sammanfattande revisionell bedömning att hantering av resor för tjänstepersoner och förtroendevalda sker med tillräcklig intern kontroll. Det saknas dock tillräckliga underlag för att bedöma om granskningsområdet sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen säkerställer att målsättningar kopplade till tjänsteresande återkommande följs upp och utvärderas av organisationen.
- Att regionstyrelsen inför digital hantering av reseräkningar för samtliga förtroendevalda i region Norrbotten.

2021-03-24



Hans Forsström

Uppdragsledare

Per Stålberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-10-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.