

Granskning av interna debiteringar

Region Dalarna

Juni 2021

Mathias Westergaard-Nielsen

Viktoria Högström Unell

Malin Källgren



Innehållsförteckning


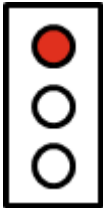
Sammanfattande bedömning	2
Rekommendationer	5
1 Inledning	6
1.2 Revisionskriterier	6
1.3 Syfte och revisionsfrågor	6
1.4 Avgränsning	7
1.5 Metod	7
2. Iakttagelser och bedömningar	8
2.1 Har tidigare uppmärksammade brister kring internt debiterade personalluncher åtgärdats?	8
2.2 Finns, utöver personalluncher, andra internt debiterade varor/tjänster etc där brist i kontroll och uppföljning kan främja överutnyttjande eller missbruk?	10
2.3 Finns, i förekommande fall, indikationer på att överutnyttjande eller missbruk också förekommer?	12
2.4 Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av internt debiterade varor och tjänster i organisationen?	13
2.5 Finns rutiner för förmedling av information, vidtagande av åtgärder etc om brister i internt debiterade varor/tjänster uppmärksammas i organisationen?	15
2.6 Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer en korrekt hantering av internt debiterade varor och tjänster?	16
2.7 Finns det en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av internt debiterade varor och tjänster?	18
2.8 Finns fungerande rutiner för rapportering av internt debiterade skattepliktiga personalförmåner till Skatteverket?	19

Sammanfattande bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Dalarna har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av regionens interna debiteringar. Granskningen syftar till att pröva om regionstyrelsens och nämndernas hantering av interna debiteringar till personal är ändamålsenlig i förhållande till de bestämmelser som regionfullmäktige har antagit samt även i förhållande till de skatterättsliga och kommunalrättsliga regelverken. Granskningen avser även att pröva om regionstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende interna debiteringar är tillräcklig.

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att Region Dalarna ej har en god hantering av interna debiteringar. Bristerna bedöms finnas i avsaknad av skriftliga riktlinjer, bristande uppföljningar av internt debiterade varor och tjänster samt en rutin vid rapportering till Skatteverket som riskerar att medföra fel i arbetsgivardeklarationer på individnivå.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga vilka sammanfattas nedan och återfinns i sin helhet under rubriken "iakttagelser" och "bedömningar" inom respektive revisionsfråga.

Kontrollmål	Kommentar	
Har tidigare uppmärksammade brister kring internt debiterade personalluncher åtgärdats?	Delvis uppfyllt Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas kontroller av attesträtten för de chefer som signerar personallunchbeställningarna samt att blanketterna inte används till att säkerställa en korrekt hantering gentemot Skatteverket.	
Finns, utöver personalluncher, andra internt debiterade varor/tjänster etc där brister i kontroll och uppföljning kan främja överutnyttjande eller missbruk?	Ej uppfyllt Bedömningen grundas på att det genomgående inom Region Dalarna saknas kontroller och uppföljningar inom den interna marknaden. Därmed föreligger en ständig risk för överutnyttjande samt missbruk.	

Finns, i förekommande fall, indikationer på att överutnyttjande eller missbruk också förekommer?

Uppfyllt

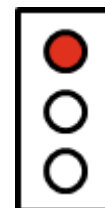
Bedömningen bygger på att det i dagsläget inte har framkommit indikationer på att överutnyttjande eller att missbruk förekommer. Vi ber dock Region Dalarna att uppmärksamma att bedömningen är svår att göra när det saknas rutiner för hur det ska uppmärksammas.



Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av internt debiterade varor och tjänster i organisationen?

Ej uppfyllt

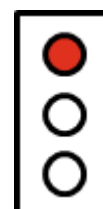
Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas skriftliga rutiner för uppföljning och kontroll av internt debiterade varor och tjänster.



Finns rutiner för förmedling av information, vidtagande av åtgärder e t c om brister i internt debiterade varor/tjänster uppmärksammas i organisationen?

Ej uppfyllt

Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas ett enhetligt forum inom regionen där brister kopplade till interna debiteringar uppmärksammas.



Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer en korrekt hantering av internt debiterade varor och tjänster.

Delvis uppfyllt

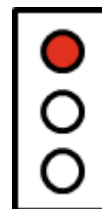
Bedömningen görs mot bakgrund av att Region Dalarna saknar skriftliga rutiner och kontroller för den interna marknaden men det tycks finnas regleringar mellan verksamheterna och för de större delarna av verksamhetsområdet för interna debiteringar upparbetas en ny finansieringsmodell.



Finns det en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av internt debiterade varor och tjänster?

Ej uppfyllt

Bedömningen grundas på att Region Dalarna inte har någon övergripande kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av internt debiterade varor och tjänster.



Finns fungerande rutiner för rapportering av internt debiterade skattepliktiga personalförmåner till Skatteverket?

Delvis uppfyllt

Bedömningen grundas på att Region Dalarna saknar tydliga riktlinjer som minskar behovet av rättelser av arbetsgivardeklarationer i efterhand. I enlighet med Skatteverkets ställningstagande anges det vara arbetsgivarens ansvar.



Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit av rapportens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till Region Dalarna att vidta åtgärder inom:

- att etablera rutiner för granskning av attesträtten för de blanketter som används vid beställningar av personalluncher samt att blanketterna ska lämnas till löneavdelningen.
- att den interna kontrollen blir en tydlig del av den dagliga verksamheten i samband med interna debiteringar.
- att etablera ett forum för klagomål vid brister i den interna debiteringen.
- att det upprättas skriftliga rutiner för hantering av de interna debiteringarna inom Regionen.
- att etablera en övergripande policy för ansvarsfördelning vid hanteringen av interna debiteringar inom Region Dalarna.
- att skapa rutiner för inlämnande av underlag avseende personalförmåner i god tid för att undvika rättelser i efterhand av arbetsgivardeklarationer på individnivå.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Efter att regionens revisorer uppmärksammat regionstyrelsen rörande brister i Region Dalarnas kontroll och uppföljning av interna debiteringar har regionens revisorer för avsikt att genomföra en fördjupad granskning av de förhållanden rörande interna debiteringar.

Inom regional verksamhet tillhandahålls och utförs en mängd tjänster internt för vilka avgift debiteras till kommuninvånare. Det är viktigt att sådan verksamhet som finansieras med interna intäkter bedrivs effektivt och ändamålsenligt. Det krävs således en välfungerande administration och styrprinciper för att undvika missbruk och överutnyttjande på den interna marknaden.

Med utgångspunkt i väsentlighet och risk har de förtroendevalda revisorerna i regionen beslutat att uppdra åt PwC att genomföra en granskning av regionens interna debiteringar.

1.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen, förvaltningslagen, lagen om offentlig upphandling m.m.
- Relevanta styrdokument

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om regionstyrelsens och nämndernas hantering av interna debiteringar till personal är ändamålsenlig i förhållande till de bestämmelser som regionfullmäktige har antagit samt även i förhållande till de skatterättsliga- och kommunalrättsliga regelverken. Granskningen syftar även till att pröva om regionstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende interna debiteringar är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor är fastställda för granskningen avseende interna debiteringar:

1. Har tidigare uppmärksammade brister kring internt debiterade personalluncher åtgärdats?
2. Finns, utöver personalluncher, andra internt debiterade varor/tjänster e t c där brister i kontroll och uppföljning kan främja överutnyttjande eller missbruk?
3. Finns, i förekommande fall, indikationer på att överutnyttjande eller missbruk också förekommer?
4. Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av internt debiterade varor och tjänster i organisationen?
5. Finns rutiner för förmedling av information, vidtagande av åtgärder e t c om brister i internt debiterade varor/tjänster uppmärksammas i organisationen?
6. Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer en korrekt hantering av internt debiterade varor och tjänster.

7. Finns det en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av internt debiterade varor och tjänster?
8. Finns fungerande rutiner för rapportering av internt debiterade skattepliktiga personalförmåner till Skatteverket?

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar regionstyrelsen och samtliga nämnder. Granskningen är avgränsad till verksamhetsåret 2020.

1.5 Metod

Granskningen har primärt genomförts genom sammanställd information och uppgifter från Region Dalarna. Stickprov har även genomförts av inlämnade underlag för beställning av personalluncher samt lån av bilar från bilpoolen.

Dokumentanalysen har genomförts genom insamling och analys av för granskningen relevant dokumentation, främst reglementen gällande för granskningssubjekten samt andra styrande dokument som har betydelse för analys av revisionsfrågorna.

Intervjuer har hållits med chefsjurist, förvaltningschef, redovisningschef, ekonomidirektör samt med biträdande lönechef. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att komma med synpunkter för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Har tidigare uppmärksammade brister kring internt debiterade personalluncher åtgärdats?

2.1.1 Iakttagelser

Revisorerna i Region Dalarna lämnade i slutet av maj 2020 en sammanställning av genomförda stickprovskontroller till regionstyrelsen. De stickprovskontroller som genomfördes under 2020 avsåg internt debiterade lunchmåltider levererade från restaurangerna Gastronomien i Falun och La Rätt i Mora till avsedda medarbetare i regionen. Granskningen visade att fem till sex kliniker svarat för cirka 60 procent av antalet beställda måltider. En klinik utmärkte sig särskilt genom att ha erbjudit mat i utbyte mot att personalen arbetade på lunchen. Efter en fördjupad kontroll visade det sig att luncherna i huvudsak uppgavs ha levererats till återkommande planeringsträffar för olika läkarteam. Under året beställdes luncher till den aktuella enheten vid cirka 230 tillfällen. Berörda medarbetare hade inte fakturerats eller på annat sätt själva betalt för luncherna. De aktuella luncherna hade inte registrerats eller rapporterats till Skatteverket. Kostnaderna för de måltider som levererats från de båda restaurangerna hanterades genom interna debiteringar.

Huvudregeln i inkomstskattelagen är att kost är en personlig levnadskostnad. Har personalen fått kost inom arbetet är det därför en förmån som ska beskattas i enlighet med 11 kap. 1 § inkomstskattelagen. Med kost avses det som kan ätas och drickas. Med måltid avses i första hand frukost, lunch och middag. Därmed uppstår normalt en skattepliktig förmån om en arbetsgivare betalar en måltid, oavsett om det sker i samband med en kurs eller en tjänsteresa. Det finns dock vissa undantag från när en måltid ska anses vara en förmån, se nedan.

- Frukost som ingår i rumspriset vid övernattnig.
- Gemensamma måltidsarrangemang vid extern representation.
- Gemensamma måltidsarrangemang vid intern representation om det är hänförligt till tillfälliga eller kortvariga sammankomster såsom utbildning om det är över en hel dag. Skatteverket ställer även krav på dokumentation.

För arbetsgivare ska en kostförmån redovisas i lönespecifikationen och i arbetsgivardeklarationen på individnivå. Arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift och den anställda ska betala inkomstskatt på beloppet. För att det ska vara möjligt att följa upp kostförmåner och säkerställa att dessa hanteras korrekt krävs det att arbetsgivaren har tydliga rutiner och riktlinjer för tillhandahållandet av kostförmåner såsom personalluncher.

Tidigare var det i Region Dalarna möjligt att beställa lunch genom en automatisk process genom regionens intranät eller via telefon. Det fanns således ingen fysisk faktura och heller inget attestförfarande annat än vid beställningsförfarandet. Efter granskningen som genomfördes av revisorernas stickprovskontroller har det införts ett beställningsförfarande som innebär att en blankett ska fyllas i och undertecknas av chef

innan den skickas till Region Dalarnas restauranger. För de fall medarbetarens närmaste chef inte är på plats kan en annan chef kontrollera beställningsblanketten. Därefter skickas lunchen ut till personalen från restaurangen. I intervjuer har det framkommit att beställningsblanketterna inte skickas till löneavdelningen utan enbart används till att beställa lunchen. Mer om detta förfarande under revisionsfråga 2.8 där vi berör detta ytterligare.

Efter sammanställningen från revisorerna i Region Dalarna skrev regiondirektören ett verkställighetsbeslut den 1 september 2020. I verkställighetsbeslutet framgår att kostnaderna inom Region Dalarna ska ha en klar och tydlig verksamhetsanknytning till deras uppdrag och att Region Dalarna ska ha en restriktiv hållning till intern och extern representation. För intern representation finns en tydlig beskrivning i verkställighetsbeslutet av vad som är accepterat. Där framgår bland annat att personalluncher enbart får förekomma vid heldagsutbildningar. Vidare framgår att arbetsluncher är att anse som en skattepliktig förmån. Beloppsgränsen för en lunch eller en middag är i enlighet med verkställighetsbeslutet 150 kronor exklusive moms.

Enligt information erhållen av de intervjuade framgår att attesträtten inte kontrolleras av den restaurangenhet som mottar beställningsblanketterna. Blankettens användningsområde är således begränsat till att enbart utgöra underlag till beställningen av personalluncher. I de intervjuer som genomförts har det framkommit att antalet beställda personalluncher har minskat efter införandet av blankettförfarandet.

Stickprovsgranskning

Vi har genomfört stickprov av inlämnade blanketter till respektive restaurang i Falun samt Mora. Urvalet gjordes utifrån tre valda datum och för de fall det saknades beställning av efterfrågat datum har närmsta datum i anknytning används. Vid genomförd stickprovsgranskning framkom att blanketterna var underskrivna av en biträdande verksamhetschef, en verksamhetschef och en AT-ansvarig. Syftet med tre av lunchbeställningarna angavs vara "ny personal" samt "måltid i samband med föreläsning". Övriga måltidsbeställningar gjordes i samband med introduktionsutbildningar för sommarvikarier samt föreläsningar vilket totalt sett omfattade 105 luncher spridda på sex tillfällen under de valda datumen. Kostnadsställe ifyllt på samtliga blanketter, men enbart en blankett redovisade vilka individer som i slutändan mottog luncherna.

2.1.2 Bedömning

Kontrollmålet anses delvis uppfyllt.

Det nya förfarandet med en beställningsblankett som fylls i medför att det finns viss kontroll över vilka enheter som beställer luncher samt att dessa beställningar attesteras av chef innan beställningen genomförs. Det saknas dock kontroll av attesten på beställningsblanketten, vilket medför en närmast fiktiv kontrollfunktion av att en chef ska skriva under. Behovet av dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att personalluncherna hanteras i enlighet med fastställda riktlinjer och lagstiftning bedöms

som särskilt stor med anledning av resultaten av den tidigare granskningen. I en stor organisation där det vanligen finns en hög rotation på personal har restaurangernas personal troligen ingen vetskap om vilka som har attesträtt vid erhållande av beställningsblanketten. Behovet av en kontrollfunktion för attest bedöms därför som särskilt stor.

Ytterligare bristfällig hantering föreligger då blanketterna inte skickas till löneavdelningen, vilket vi återkommer till under revisionsfråga 2.8. Detta medför en risk för att medarbetare inte bli påförda och beskattade för kostförmån då löneavdelningen är beroende av att blanketterna skickas till löneavdelningen från cheferna i verksamheten. Enligt uppgifter lämnade i intervjuer med medarbetare från löneavdelningen saknas det en rutin för förmedling av blanketterna till löneavdelningen.

Utifrån de stickprov vi har genomfört har vi noterat att 105 luncher har beställts vid sex tillfällen. Luncherna var avsedda för utbildning av sommarvikarier. Av inkomstskattelagen anses det vara godtagbart med personalluncher vid utbildning och i enlighet med verkställighetsbeslutet anses heldagsutbildningar även vara godkända tillfällen där lunch får erhållas. Däremot följer det av verkställighetsbeslutet att det är viktigt att vara restriktiv vid intern representation och vid minsta tveksamhet till om det kan anses vara en personalförmån ska det avhållas från intern representation. Det är oklart huruvida omfattningen av dessa 105 luncher är i enlighet med vad som fastslås i verkställighetsbeslutet då de förekommer i hög utsträckning mellan de datum som varit föremål för vår stickprovskontroll.

Sammantaget gör vi bedömningen att Region Dalarna delvis uppfyller revisionsfrågan. Då blankettförfarandet nyligen har införts rekommenderar vi att Region Dalarna sätter upp riktlinjer för blankettens nyttjande. Riktlinjen bör omfatta inlämnande av blanketten till löneavdelningen för de fall medarbetaren ska påföras kostförmån samt innehålla en rutin för kontroll av attest för de chefer som signerar blanketterna.

2.2 Finns, utöver personalluncher, andra internt debiterade varor/tjänster etc där brist i kontroll och uppföljning kan främja överutnyttjande eller missbruk?

2.2.1 Iakttagelser

Inom Region Dalarna finns det andra internt debiterade varor och tjänster till personal utöver personalluncher. Regionens service tillhandahåller sjukvårdsnära service som exempelvis kost, lokalvård och transport inom hela regionen. Regionens service verksamhet består främst av avtalsknutna tjänster, men en mindre del av deras verksamhet består av beställningsuppdrag där de allra flesta har en avtalsreglering i grunden.

Bilpool

Region Dalarna har totalt cirka 400 bilar inom verksamheten. 75 av bilarna har Regionens service ansvaret över och benämns "bilpoolen". Resterande bilar ansvarar respektive verksamhet och nämnd över.

För de bilar som utgör bilpoolen ansvarar Regionservice för bokning och service såsom tankning, däckbyten etcetera. Medarbetaren hämtar nyckeln till bilen i ett rum med passeringskort. Det finns vidare dokumenterade underlag för hur bokning ska genomföras där medarbetaren vid bokningen behöver ange aktivitet, vilken sträcka, om det är möjligt för andra att nyttja bilen på destinationen och datum för när bilen ska nyttjas. Körjournal förs inte i dagsläget, men ett nytt bilpoolsprogram arbetas fram med syftet att skapa en elektronisk körjournal med hjälp av en gps som kommer monteras i bilarna. Det system som finns idag medför dock ingen automatisk kontroll av att de lämnade uppgifterna är korrekta.

De intervjuade anger att de inte uppmärksammat att anställda nyttjar bilarna privat utan att bilarna enbart får nyttjas den dag då de har bokat bilen. Utöver bilpoolen och de bilar som respektive verksamhet innehar finns det två förmånsbilar inom Region Dalarna. Dessa förmånsbilar har avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avtalet bifogats till löneavdelningen som i sin tur rapporterar till Skatteverket.

Regionfullmäktige har antagit en resepolicy den 15 februari 2010. Av resepolicyen framgår att egen bil i undantagsfall får användas i tjänsten. Användningen av egen bil ska enligt resepolicyen regleras i skriftligt avtal mellan den anställde och närmaste chef. Enligt resepolicyen finns det vid beredskaps- och jourtjänstgöring undantag då resor med egen bil inte omfattas.

Utlägg

Utlägg vid resor, matbeställningar och representation kan förekomma i Region Dalarnas verksamheter, men är enligt uppgifter lämnade av de vi intervjuat sällsynt. Region Dalarna har upphandlat ett resebolag där bokningar sker och därigenom minskas utlägg kopplade till resor. Det är enbart om bokningssystemet hos resebolaget inte fungerar som utlägg förekommer vid resehanteringen.

I enlighet med regiondirektörens verkställighetsbeslut från 1 september 2020 ska en utläggsblankett fyllas i när en medarbetare har gjort ett utlägg. Där ska det bland annat framgå syftet med utlägget, vilka som deltagit samt vilken organisation deltagarna företräder när det avser utlägg kopplade till representation.

När personalen gör utlägg för kostnader finns det en tydlig hantering som kräver kvitto samt attest från behörig chef. Därefter skickas underlaget till löneavdelningen som då gör en kontroll av att underlaget är komplett. Finns inget kvitto meddelas aktuell chef att kvitto behöver kompletteras innan utbetalning kan genomföras.

Interna debiteringar mellan verksamhetsområden

Vi har även tagit del av underlag för interna debiteringar avseende kollektivtrafiken i Region Dalarna. Av underlaget från kollektivtrafiken framkommer kostnaden för bland annat sjukresor, beställningscentral och kulturbussen. Priset som anges uttrycks i oprecisa termer då det bland annat anges att kostnaden för kulturbussen uppgår till "den som det visste" medan sjukresor debiteras efter den faktiska kostnaden och priset för

beställningscentralen anges med formuleringen "pris per beställning (ej faktisk kostnad)". Totalt uppgår de interna debiteringarna inom kollektivtrafiken för år 2020 till 98 miljoner kronor. Underlaget från den centrala förvaltningen visar att ersättningen baseras på fördelningen från tidigare år och bokförs månadsvis.

Det tycks inte finnas några dokumenterade regiongemensamma regelverk med tillhörande rutiner avseende den interndebering mellan verksamhetsområden. Däremot finns det, i enlighet med uppgifter lämnade i de intervjuer vi genomfört, rutiner avseende hanteringen av de interna förehavandena. Dessa rutiner är dock inte dokumenterade.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfrågan anses inte uppfyllt.

På ett övergripande plan har vi noterat att det inom Region Dalarna finns brister i kontroll och uppföljning. Avseende de interna debiteringarna som berör personalverksamheten är det främst bilpoolen som har brister då förfrågan om att låna bil inte attesteras av chef. I policyn för bilutlåningen framkommer det att bilen inte får nyttjas privat och detta styrks även av de vi intervjuat då de anser att de inte uppfattat att bilarna nyttjats i privat regi. Det framgår dock inte hur kontroll görs för att så inte sker. Vid avsaknaden av kontrollfunktion i form av attest från chef eller annat kontrollmoment av att bilen inte nyttjas privat finns det en risk att överutnyttjande eller missbruk främjas.

Vidare saknas det skriftliga rutiner för hur den interna debiteringen mellan de olika verksamhetsområdena ska fungera och prissättas. Det föreligger risk för överutnyttjande samt missbruk när det saknas tydlig reglering av hur den interna marknaden ska fungera. Risken bedöms som särskilt stor när prissättningen av vissa varor och tjänster inte är specificerade. Ett exempel på när prissättningen inte har specificerats är området kollektivtrafiken och särskilt kopplat till kulturbussen. Där behövs det tydligare riktlinjer för hur prissättningen ska ske.

Det föreligger risk för överutnyttjande och missbruk av interna debiteringar på personalnivå samt mellan verksamheterna i Region Dalarna. Enligt vår bedömning bör Region Dalarna vidta åtgärder genom att fastställa riktlinjer för hur den interna marknaden ska fungera samt hur prisnivån ska fastställas. Uppmärksammas bör att resepolicy är antagen för över elva år sedan varför vi rekommenderar att en översyn och eventuell uppdatering genomförs.

2.3 Finns, i förekommande fall, indikationer på att överutnyttjande eller missbruk också förekommer?

2.3.1 Iakttagelser

Enligt uppgifter lämnade från medarbetare i förvaltningen framför de intervjuade att de inte anser att det föreligger väsentliga risker för överutnyttjande eller missbruk vid internt debiterade varor och tjänster. Tidigare problem med överutnyttjande av personalluncher uppges av de intervjuade vara korrigerade efter att regionen infört en ny rutin för beställning av personallunch. Vi har genomfört stickprover på utvalda datum för

bilpoolshanteringen samt vid beställning av personalluncher. Inga avvikelser har framkommit av genomförda stickprov och av erhållet material.

Däremot föreligger fortsatta problem vid lönehanteringen då löneavdelningen är beroende av att cheferna uppmärksammar löneavdelningen när förmån ska registreras i arbetsgivardeklarationerna på individnivå. Detta upplyser vi dock om under revisionsfråga 2.8 och utgör inte grund till risk för överutnyttjande eller missbruk utan främst för icke rapportering av skattepliktig ersättning till anställda.

2.3.2 Bedömning

Revisionsfrågan anses uppfyllt.

I granskningen har vi uppmärksammat att det saknas kontroll och granskning av regionens interna debiteringar. Bristen är något som enligt vår mening bör följas upp, se vår bedömning under revisionsfråga 2.4. Så länge det inte finns tillräcklig kontroll och granskning kan det inte säkerställas att regionens interna varor och tjänster inte överutnyttjas eller att missbruk förekommer. Risken föreligger framförallt då det saknas politiskt antagna styrdokument och rutiner som reglerar detta.

Efter genomförda dokumentstudier, stickprovsundersökningar samt genomförda intervjuer med medarbetare inom regionen framkommer det inte några exempel på överutnyttjande eller missbruk kopplat till den interna debiteringen inom Region Dalarna. Det bör dock särskilt betonas att utan tydliga rutiner för uppföljning och kontroll går det inte att säkerställa att missbrukande och överutnyttjande de facto sker.

Vi rekommenderar att den interna kontrollen blir en tydlig del av den dagliga verksamheten och att det sker i samband med exempelvis bokningar av personalluncher och bilpooler. Detta för att minska risken för att överutnyttjande och missbruk samt för att kunna uppmärksamma om så sker.

I granskningen har vi dock inte kunnat se några indikationer på överutnyttjande eller att missbruk förekommer. De intervjuade har heller inte lämnat några uppgifter som tyder på överutnyttjande eller missbruk av hanteringen av interna debiteringar. Resultatet av vår stickprovsgranskning föranleder ingen annan bedömning.

2.4 Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av internt debiterade varor och tjänster i organisationen?

2.4.1 Iakttagelser

I 6 kap. 6 § kommunallagen regleras att nämndernas ansvar för verksamheten är att se till att all verksamhet inom nämndens verksamhetsområde stämmer med de övergripande mål som fullmäktige har satt upp samt att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas för verksamheten i lag, förordning eller reglemente. I kommunallagen framgår bland annat att nämnderna inom sina respektive verksamhetsområden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

Med intern kontroll avses vanligen att det finns en attestförteckning som är uppdaterad och att det även finns systematiskt ordnade kontroller av organisationen och dess administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. För att en regional verksamhet som finansieras med interna intäkter ska bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det nödvändigt att uppföljning och kontroll av internprissättning säkerställer detta.

Enligt uppgifter lämnade i intervjuer framgår att det finns en rad kontrollmoment i form av en blankett som ska fyllas i av närmsta chef vid beställning av luncher, vid nyttjande av bilpoolen måste den anställde ange syfte och körsträcka (likt en körjournal) för att använda bilen och internt debiterade varor följs upp inom respektive verksamhet. Det finns även en antagen attestförteckning där attestägare framgår samt vilken signatur denne har. I övrigt har vi efterfrågat skriftligt underlag som visar rutiner avseende uppföljning och kontroll av interna debiteringar. Detta har dock inte erhållits.

Enligt uppgifter lämnade av medarbetare från Regionsservice sker uppföljning av servicetjänster kopplade till Regionsservice löpande men 2-4 gånger per år sker uppföljning mellan förvaltningsledningarna och "beställare samt utförare". Etablerade styrgrupper finns mellan, Regionsservice och Tandvården, mellan Regionsservice och Hjälpmedelsförvaltningen, mellan Regionsservice och Regionfastigheter samt mellan Regionsservice och Hälso- och sjukvården. Styrgruppen består av chefer och medarbetare inom förvaltningen. Syftet med styrgrupperna är att skapa ett strategiskt forum för beredning och beslut av övergripande servicetjänster och uppdrag, utgående från gällande Regionplan. Vi har inte tagit del av något politiskt fattat beslut rörande tillsättandet och sammansättningen av styrgrupperna. Enligt uppgifter lämnade av medarbetare från Regionsservice finns det en tydlig systematik och struktur kopplat kring hur debiteringar och kostnader kontrolleras och följs upp mellan Regionsservice och andra förvaltningar.

2.4.2 Bedömning

Revisionsfrågan anses ej uppfyllt.

Som tidigare nämnt i revisionsfrågorna ovan finns det kontrollmoment såsom uppdaterade attestlistor, beställningsblanketter och ett system som i vissa delar kan jämföras med en körjournal. Det genomförs dock inga attester i bokningarna av bilarna från bilpoolen i något av de stickprov som vi genomfört. Vi rekommenderar därför Region Dalarna att införa en rutin där närmsta chef attesterar beställningar i bilpoolen för att på så sätt minska sårbarheten.

Kontroll av attest av närmaste chef saknas även vid beställning av personalluncher. Något övergripande kontrollsystem finns inte vid internt debiterade varor och tjänster mellan verksamheter då dessa enbart bygger på avtal mellan parterna. Ett centralt krav på att beställare och utförare ska reglera kontroll och uppföljning finns inte.

Interna debiteringar kräver enligt vår bedömning ett stort mått av transparens för att vara välfungerande, uppföljningsbar, effektiv och ändamålsenlig. Då Region Dalarna inte har skriftliga rutiner eller politiskt antagna riktlinjer för uppföljning och kontroll vid debitering av interna varor och tjänster bedömer vi att det endast delvis säkerställs att verksamhet som finansieras med interna intäkter bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vi rekommenderar därför att Region Dalarna antar principer för den interna debiteringen på ett övergripande plan inom Regionen och dokumenterar detta.

2.5 Finns rutiner för förmedling av information, vidtagande av åtgärder etc om brister i internt debiterade varor/tjänster uppmärksammas i organisationen?

2.5.1 Iakttagelser

För att möjliggöra en effektiv hantering av internt debiterade varor och tjänster är det en grundläggande förutsättning att det finns rutiner för förmedling av information samt vidtagande av åtgärder när brister uppmärksammas i organisationen.

På Region Dalarnas intranät rekommenderas medarbetarna att rapportera avvikelser i avvikelshanteringssystemet Synergi. Synergi är ett utvecklat IT-stöd för att registrera, hantera och följa upp klagomål. Medarbetarna rekommenderas att göra sina anmärkningar genom IT-stödet. I övrigt kan det regleras i avtal mellan beställare och utförare hur en eventuell uppföljning ska ske.

Vid intervjuer med medarbetare från löneavdelningen och redovisningsenheten framkommer det brister vid rapportering av personalluncher. När rapportering av förmåner sker till löneavdelningen är det för sent att korrigera lunchbeställningen som inte har varit godkända enligt verkställighetsbeslutet från regiondirektören. Löneadministratören informerar då berörd avdelningschef att luncherna har genomförts i syfte att förhindra framtida beställningar. Därefter påför löneavdelningen den anställde kostförmån till den anställde. Dessa problem är enligt uppgifter lämnade i intervjuer med medarbetare från löneavdelningen och redovisningsenheten återkommande. Det förs återkommande diskussioner mellan löneavdelningen och redovisningsenheten avseende problematiken med registrering av förmåner i samband med lunchbeställningar där även redovisningsenheten lyfter frågan om hantering av förmåner med berörd verksamhetschef med förhoppning om att det inte ska ske igen.

2.5.2 Bedömning

Revisionsfrågan anses ej uppfyllt.

Enligt uppgifter lämnade av löneavdelningen och redovisningsenheten saknas det dokumenterade rutiner avseende hur vidtagande av åtgärder om brister uppmärksammas avseende internt debiterade varor och tjänster. Det finns ett utvecklat samarbete mellan löneavdelningen och redovisningsenheten, men det saknas dokumenterade rutiner för hur åtgärder ska vidtas vid uppmärksammande av brister vid internt debiterade varor och tjänster i organisationen. Däremot finns det möjlighet för den enskilde medarbetaren att lämna sina klagomål på intranätet via systemet Synergi.

Det tycks därmed finnas en möjlighet för förmedling av information vid uppmärksammande av brister i verksamheten.

Åtgärder vid uppmärksammande av brister i det enskilda fallet kan regleras i avtal mellan verksamheter där internt debiterade varor och tjänster förekommer. Med anledning av ovanstående anser vi att regionen bör förtydliga var ansvaret ligger rörande klagomålshantering för att på så sätt förbättra möjligheterna för en enhetlig hantering inom regionen. Vidare bör arbets sättet och strukturen för att systematiskt analysera inkomna klagomål utvecklas så att dessa även kan användas vid utvecklingen av verksamheten. Risken är i annat fall att brister enbart uppmärksammas mellan två parter och fortsatt återfinns mellan andra.

Vidare förekommer det även risker som uppmärksammas enligt uppgifter lämnade av löneavdelningen och redovisningsenheten då det vid upprepade tillfällen uppstår felaktigheter vid förmånsrapporteringen. Vi rekommenderar Region Dalarna att skapa rutiner för förmedling av information och ansvarsfördelning med syftet att undvika återkommande felaktigheter rörande interna debiteringar. Ett enhetligt system för förmedling av information och ansvarsfördelning skulle också möjliggöra riskanalyser inom verksamheterna och därmed belysa var ytterligare information bör förmedlas.

2.6 Finns det ändamålsenliga rutiner och kontroller som säkerställer en korrekt hantering av internt debiterade varor och tjänster?

2.6.1 Iakttagelser

Av de intervjuer vi har genomfört framgår att priset för varan eller tjänsten inom Region Dalarna ska bygga på de faktiska kostnaderna för varan eller tjänsten och ytterligare reglering framkommer mellan beställande och utförande verksamhet.

Region Dalarna tillhandahåller och utför en mängd olika tjänster och varor mellan verksamheterna. De interna relationerna inom Region Dalarna styrs av avtal och överenskommelser mellan parterna. Vi har bland annat tagit del av en överenskommelse daterat den 12 april 2012 mellan regiondirektören och chefen för medicinsk teknik och IT. Av överenskommelsen framgår vad som ingår i tjänsten servicedesk, vilken tillgänglighet som servicedesk ska bistå med och vad respektive beställare och utförare har för skyldigheter.

I genomförda intervjuer framkommer det att mellan Regionsservice och Hälso- och sjukvården passerar den större delen av Region Dalarnas interna förhållanden. Regionsservice verksamhet består av dels avtalsknutna tjänster, men även av beställningsuppdrag. Regioncentrala riktlinjer över hur den interna debiteringen och debiteringsprocessen ska hanteras saknas alltså.

Regionsservice verksamhet är i dagsläget intäktsfinansierad genom en köp- och säljmodell där beställarna debiteras för utförda serviceleveranser. Under hösten 2020 beslutades det om att anta en ny finansieringsmodell för Regionsservice som ska börja gälla under årsskiftet 2021/2022. Den nya finansieringsmodellen bygger på en partiell anslagsfinansiering av indirekta kostnader vilket för köpande verksamheter kommer

medföra att Regionservice tjänster efter implementeringen inte kommer att innehålla några indirekta kostnader. Syftet med att implementera en utvecklad finansieringsmodell är bland annat att få en centralt beslutad finansieringsmodell inom regionen, förenkla prissättningen och administrationen samt underlätta dialogen mellan beställare och utförare.

Som vi tidigare har nämnt under revisionsfråga 2.2 framkommer det i underlaget från kollektivtrafiken att prissättningen för bland annat sjukresor sätts till den faktiska kostnaden medan prissättningen för kulturbussen är oklar då det tycks saknas underlag. Underlaget från den centrala förvaltningen visar att ersättningen baseras på fördelningen från tidigare år och bokförs månadsvis.

Vad avser fördelningen mellan verksamheterna inom regionen ska de enligt de intervjuer vi har genomfört fördelas utifrån vilken verksamhet som har kostnaden. Därigenom belastas respektive verksamhet utifrån den förbrukning de har av aktuella varor och tjänster.

Utöver detta har det framkommit i våra intervjuer att verksamheterna inom regionen strävar efter att vara konkurrenskraftiga genom att ständigt ha som mål att se till att den interna marknaden verkar på samma villkor som företaget på den övriga marknaden. Det finns idag inga dokumenterade principer och regler för hur den interna marknaden ska fungera och skapas i Region Dalarna. Enligt uppgifter lämnade i intervjuer med medarbetare inom förvaltningen framkommer det att det saknas en enhetlig modell för intern debitering inom alla verksamheter.

I verkställighetsbeslutet från regiondirektören som tidigare berörts under revisionsfråga 2.1, framkommer det att Region Dalarna ska ha en restriktiv hållning till intern och extern representation. Vidare framkommer det av beslutet att verksamheterna, de anställda och de förtroendevalda i alla sammanhang ska kunna visa att kostnaderna har en klar och tydlig verksamhetsanknytning till deras uppdrag. I de intervjuer vi genomfört framkommer det att det saknas en skriftlig rutin avseende attest vid nyttjande av bilpoolen som säkerställer en korrekt hantering. Det saknas även rutiner avseende de attester som sker vid beställning av personalluncher.

2.6.2 Bedömning

Kontrollmål anses delvis uppfyllt.

Att ha en välfungerande administration för hanteringen av internt debiterade varor och tjänster är viktigt för att uppnå en effektiv hantering av avgiftsfakturering. Vi anser att det är bra att internprissättningen sker utifrån det faktiska nyttjandet då det medför ett rättvisande resultat och bild av respektive verksamhetsområde. Däremot har vi inte erhållit underlag avseende hur den debiterade kostnaden justeras i exempelvis kommunaltrafiken vad avser kulturbussen.

Den nya finansieringsmodellen som ska omfatta Regionservice verksamhet tycks innehålla en avvägning avseende servicenämndens samverkan och kostnadsberäkningar för servicetjänster. Dock omfattar den nya finansieringsmodellen

enbart en del av Region Dalarna och utgör inte ett enhetligt övergripande styrdokument inom Region Dalarna. Vi rekommenderar att ett övergripande skriftligt styrdokument etableras för att möjliggöra en enhetlig finansieringsmodell för alla nämnders interna marknad.

Regiondirektörens verkställighetsbeslut anger riktlinjer avseende representation, gåvor, kurser och konferenser. Beslutet berör bland annat information om hur intern och extern representation ska nyttjas. Vi noterar att de antagna bestämmelser som finns rörande interna debiteringar utgörs av ett verkställighetsbeslut som beslutats av regiondirektören själv. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen gäller att nämnderna var och en inom sitt område ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Enligt 6 kap. 38 § begränsas delegationsrätten när det bland annat rör frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Med anledning av ovanstående rekommenderar vi Region Dalarna att ta fram politiskt antagna riktlinjer för representation, gåvor och kurser.

2.7 Finns det en tydlig och kommunicerad ansvarsfördelning avseende handläggningen av internt debiterade varor och tjänster?

2.7.1 Iakttagelser

Sveriges kommuner och regioner har lämnat vägledning för den interna kontrollen som anger att en tydlig ansvarsfördelning upprätthåller förtroendet, skapar trygghet och utveckling inom såväl kommuner som regioner. Styrelser och nämnder beslutar om verksamhetens ansvarsfördelning vilket är en viktig del i den interna kontrollen. Därmed har varje styrelse och nämnd ansvaret att se till att det finns en organisation för den interna kontrollen och att det finns anvisningar för hur den ska genomföras.

Vid handläggning av internt debiterade varor och tjänster framkommer det enligt uppgifter lämnade i intervjuer att det inte finns en skriftlig rutin på central nivå för ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare internt. Däremot kan det förekomma särskilda regleringar i avtalen mellan beställare och utförare i det enskilda fallet. I den överenskommelse som vi har tagit del av mellan servicedesk och regiondirektören anges vilka personer som är ansvariga för uppföljning och utveckling av överenskommelsen samt att beställarens skyldigheter är att notera aktuella ärendenummer för eventuell uppföljning medan utförarens (IT) skyldighet är att följa upp. Det förekommer dock ingen skriftlig reglering avseende ansvarsfördelningen vid handläggningen av brister i den beställda tjänsten.

Enligt uppgifter lämnade av medarbetare i intervjuer sker vanligen ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare genom att beställaren ansvarar för att uppmärksamma utföraren om eventuella brister upptäcks. Utföraren kan också själv upptäcka att något inte är korrekt debiterat och då korrigera det i efterhand. I huvudsak anges dock att ansvaret för att uppmärksamma eventuella felaktigheter vilar på beställaren.

Enligt uppgifter lämnade i intervjuer framgår att i avtalet som finns mellan Regionservice och Regionfastigheter stadgas en rutin som anger att Regionfastigheter ska godkänna debiteringen innan den verkställs. Det medför en fördröjning vilket, enligt uppgifter lämnade i intervjuer, bidrar till en missvisande bild på totalen exempelvis genom att Regionfastigheter inte har godkänt debiteringen under rätt månad. Vem som i slutändan ansvarar för denna hantering anges i intervjuerna som oklart.

Regionservice har under 2020 arbetat med att ta fram en utvecklad finansieringsmodell för att skapa en centralt beslutad modell förankrad inom regionen. Finansieringsmodellen ska driftsättas från och med årsskiftet 2021/2022. Enligt förslaget till den utvecklade finansieringsmodellen som har upprättats av förvaltningschefen samt förvaltningscontrollern framkommer att en av fördelarna med den nya finansieringsmodellen är att underlätta dialogen mellan beställare och utförare.

Enligt uppgifter lämnade av löneavdelningen framgår att löneavdelningen är beroende av att få in komplett underlag från verksamhetsansvariga för att rätteligen kunna påföra aktuell medarbetare kostförmån. Som tidigare nämnts saknas det skriftlig rutin för hur rapportering ska ske till löneavdelningen från verksamhetscheferna.

2.7.2 Bedömning

Revisionsfrågan bedöms ej uppfyllt.

En otydlig ansvarsfördelning kan försvåra såväl ansvarstagandet som ansvarsutkrävandet. Av de intervjuer vi genomfört framkommer det att det finns en osäkerhet avseende vem som bär ansvaret vid interna debiteringar. Detta har framkommit bland annat vad gäller hanteringen mellan Regionfastigheter och Regionservice. Ytterligare osäkerheter framkommer i intervjuerna kopplade till att verksamhetscheferna ska rapportera till löneavdelningen när det avser personalförmåner.

Därmed rekommenderar vi Region Dalarna att ta fram en centralt övergripande policy för ansvarsfördelningen vid interna debiteringar för att tydliggöra ansvarstagandet och för att möjliggöra ansvarsutkrävandet. En centralt övergripande policy bör omfatta vem som bär ansvar i centrala delar. Avtal kan sedan reglera parternas inbördes förhållande. Genom att anta en övergripande policy för ansvarsfördelningen inom Region Dalarna skapas också en ordnad flexibilitet vid respektive avtalsingående vid interna debiteringar.

2.8 Finns fungerande rutiner för rapportering av internt debiterade skattepliktiga personalförmåner till Skatteverket?

2.8.1 Iakttagelser

Enligt uppgifter lämnade från medarbetare på löneavdelningen sker rapportering av personalförmåner till Skatteverket genom att löneavdelningen får in underlag från chefer

i verksamheten avseende vilka skattepliktiga personalförmåner som de anställda ska påföras. De anställda på löneavdelningen för därefter in dessa uppgifter i lönesystemet Heroma. Den ovan beskrivna arbetsgången och de olika moment som genomförs vid rapportering av skattepliktiga personalförmåner till Skatteverket är inte dokumenterade i en rutin.

En skattepliktig personalförmån ska enligt inkomstskattelagen som huvudregel redovisas i arbetsgivardeklarationen för den kalendermånad förmånen har getts ut till den anställde. Lagstadgade undantag kan föreligga vid förmåner som drivmedel, trängselskatt och personaloptioner. Undantag kan vidare föreligga om arbetsgivaren måste invänta underlag för beräkning av förmåner från den anställde eller någon annan och förskjutningen kan motiveras av skälig tid för upprättande av underlag. Enligt ett ställningstagande från Skatteverket kan det också föreligga undantag om det är praktiskt omöjligt att redovisa en förmån samma månad som den anställda har fått del av förmånen.¹ I Skatteverkets ställningstagande poängteras dock att det inte finns någon generell rättighet för arbetsgivare att tillämpa en förskjutning. Det är, enligt Skatteverket, arbetsgivarens ansvar att ha rutiner för att kunna lämna in under den kalendermånad som förmånen erhållits.

I våra intervjuer med medarbetare från löneavdelningen har det framkommit att Region Dalarna använder CGI:s personalsystem Heroma. Via detta system registrerar Region Dalarna olika typer av lön, frånvaro och förmåner med hjälp av olika fältkodsnycklar. Programmet skapar då en fil som laddas upp till Skatteverket. Innan uppladdning sker kontroll samt attest av chef. Ytterligare kontroll genomförs med hjälp av inställningar i systemet som utfärdar en varning vid exempelvis en osedvanligt hög bruttolön. Detta sker inför första lönekörningen den 15:e i varje månad. Inställningen beror på den anställdes månadslön och systemet signalerar om bruttolönen överstiger exempelvis 30 % av månadslönen för sjuksköterskor respektive 55 % av månadslönen för läkare.

Av intervjuer med medarbetare från löneavdelningen framkommer att det vid utbetalning av förmåner såsom luncher till personal kan förekomma förskjutningar beroende på när underlaget för utbetalningen inkommer till löneavdelningen. Vid rättelser i efterhand hänvisas det till rätt period. I vissa fall kan det således ske rättelser i april för luncher som utbetalats i januari.

2.8.2 Bedömning

Kontrollmål anses delvis uppfyllt.

CGI:s program Heroma är ett vanligt använt personalprogram där även Skatteverket själva har kontraktupphandlat med CGI. Region Dalarna har vissa kontrollfunktioner som signalerar för de fall det förekommer extra stora utbetalningar innan underlaget slutligt lämnas in till Skatteverket. Vi har efterfrågat skriftliga rutiner för inrapportering till Skatteverket, men har inte tagit del av sådana.

Skatteverkets ställningstagande placerar rapporteringsansvaret på arbetsgivaren. Detta ansvar bedömer vi brister när löneavdelningen återkommande behöver göra rättelser på

¹ Skatteverkets ställningstagande "Redovisning av förmåner i arbetsgivardeklaration" från den 13 december 2018.

grund av att bland annat personalluncher rapporteras in sent till löneavdelningen. Vi rekommenderar således tydligare rutiner för hantering av rapportering skattepliktiga förmåner för att säkerställa att dessa rapporteras in utan att rättelser ska behöva vidtas.

2021-06-04

*Mathias
Westergaard-Nielsen*

Viktoria Högström Unell

Malin Källgren

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Dalarna enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 8 mars 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.