



Granskning av polisens köp av tjänsteresor

Internrevisionen

2020-10-28

Granskning av polisens köp av tjänsteresor

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfråga.....	4
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning	4
2.4	Informationsinsamling och metod	4
2.5	Bedömningsgrunder.....	5
3	IAKTTAGELSER AVSEENDE EFTERLEVNAD AV INTERNA RIKTLINJER	5
3.1	Styrdokument.....	5
	Rekommendation 1	7
	Rekommendation 2	7
3.2	Kontrollmiljö	7
3.2.1	Stickprovgranskning	7
	Rekommendation 3	9
3.3	Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna	10

BILAGA

Beslut från RPC om åtgärder, 2020-10-27

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen granskat Polismyndighetens beställning av tjänsteresor.

Syftet är att bedöma om den interna styrningen och kontrollen är tillförlitlig för att polisens inköp av resor sker enligt avtal. Granskningens inriktning har varit beställning av polisens tjänsteresor. Intervjuer har genomförts med polisens Travel manager, handläggare vid polisens administrativa center samt vissa personer i verksamheten som har involverats i samband med genomförd stickprovsgranskning.

Internrevisionen gör bedömningen att riktlinjen för resor och möten inte fullt ut speglar gällande avtal med avtalresebyrå och att efterlevnaden av riktlinjen till viss del därav inte är praktiskt möjligt. Det finns ett ”ska-krav” i riktlinjen som innebär att alla resor ska köpas in via avtalsresebyrå och detta är inte praktiskt möjligt. Det behöver framgå hur dessa resor ska inköpas. Substansgranskningen har visat att det görs avsteg från riktlinjen. Beställning av resor har istället skett genom egen försorg på olika anledningar. Resebeställningar har även gjorts vid olika utrikes konferenser och på uppmaning av arrangören. I dessa fall har inte polisens avtalsresebyrå involverats vid beställning av resa.

Syftet med att polisen ska göra inköp via avtalsresebyrå är kostnadseffektivitet. Enligt uppgift följs det inte upp av ekonomiavdelningen (EA) om polisen faktiskt beställer tjänsteresor enligt avtal genom avtalsresebyrå.

Internrevisionen har konstaterat brister och rekommenderar att förbättringsåtgärder vidtas.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 3 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
Mycket väsentlig brist	0
Väsentlig brist	0
Mindre väsentlig brist	3

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2019-2020 och är en ”ordning och reda” granskning utifrån bilaga, plan för löpande revisioner.

2.1 Bakgrund

Varje resa inom polisen ska noga övervägas. I första hand ska video- eller telefonkonferens användas. Tjänsteresor ska så långt möjligt planläggas. Planeringen ska syfta till att tjänsteresor genomförs på billigaste sätt utan att effektiviteten eller säkerheten ersätts.

Polismyndighetens avsikt med resebyråavtalet är att få professionell hjälp och systemstöd där resebyrån fungerar som ett stöd för myndigheten att följa avtal och därigenom följa Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)¹. Avvikelser/avsteg från ett avtal innebär även avsteg från LOU. Resebyrån stöttar även upp med att säkerställa att de ekonomiska utläggerna blir korrekt. Fakturor genom resebyråns beställningar hanteras genom ett resekonto och medför därigenom en förenklad och billigare hantering. Möjligheten till enklare uppföljning är ytterligare ett skäl till att boka via resebyrå.

Enligt polisens riktlinjer för resor och möten² ska samtliga resor och hotell beställas via polisens avtalsresebyrå.

2.2 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om den interna styrningen och kontrollen är tillförlitlig. I granskningen har en revisionsfråga formulerats:

- Har polisen en tillförlitlig intern styrning och kontroll så att inköp av resor sker enligt avtal med avtalsresebyrå?

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Hela polisens verksamhet har ingått med undantag för nationella operativa avdelningen.

2.4 Informationsinsamling och metod

Intervjuer har genomförts med EA i den utsträckning som behövts för beskrivning av rutiner och vid frågor kring iakttagelser som gjorts under granskningen.

Stickprovgranskning har genomförts av resor bokade under perioden mars – maj 2019. Stickprov på resekostnadsersättningar har tagits i Palasso för att se om beställning av resor görs vid sidan av resebyrå. Ett antal transaktioner har slumpmässigt valts ut och underlag har begärts in från avdelningar och regioner.

Granskningen har utförts under perioden augusti – december 2019 av internrevisor Kristina Sjöberg.

¹ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

² Riktlinjer för resor och möten inom polisen, Dnr EA-799-3746/12

Rapporten sakgranskades under februari 2020 av EA och HR-avdelningen. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i mars 2020. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har i september 2020 lämnats av EA och HR-avdelningen. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga till rapporten.

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Iakttagelser avseende efterlevnad av interna riktlinjer

3.1 Styrdokument

EA har haft ansvar för att ta fram riktlinjer och sprida information kring resandet inom polisen och det finns en riktlinje, Polismyndighetens riktlinje för resor och möten, daterad 2013-03-15. Den som har rätt att besluta om tjänsteresor ska se till att riktlinjerna följs och att de anställda som reser i tjänsten känner till vad som gäller vid sådana resor. Riktlinjen syftar till att tjänsteresor ska kunna genomföras så kostnadseffektivt som möjligt utan att effektiviteten eller säkerheten eftersätts. Samtliga resor ska enligt riktlinjen beställas via polisens avtalsresebyrå. Internrevisionen har tagit del av uppdragsdirektiv avseende ”Möteformer och resor” som främst är inriktat på att effektivisera möteformer och resor men ska även se över processägarskapet avseende resor. Det pågår även en upphandling av avtalsresebyrå som enligt uppgift kan komma att förändra polisens inköpsprocess av resor.

Utöver riktlinjen för resor och möten finns även en handbok³ och ett gränssnitt för process resor⁴ som är framtagna av PAC. Handboken som är daterad 2019-01-09 beskriver hur kostnadsersättningar för resor registreras i Palassos egenrapportering. Gränssnittet, som är daterat 2019-01-01, beskriver processen för att hantera resor.

³ Handbok som beskriver hur man registrera resor i Palasso egenrapportering version 5.00

⁴ Gränssnitt-Process resor Dnr A541.632/2014

Polismyndighetens riktlinjer för attester⁵, beskriver attestordningen, d.v.s. reglerar rätten att förfoga över myndighetens medel samt beskriver olika attestbehörigheter och vad dessa innebär.

Av 3 kap. 20 § arbetsordning för Polismyndigheten⁶ framgår att EA har verksamhetsansvar för, och chefen för avdelningen är tillika processägare för, Polismyndighetens inköpsverksamhet, exklusive it-området. Av avsnitt 2.7 i EAs handläggningsordning⁷ framgår att avdelningens inköpsenhet ansvarar för Polismyndighetens inköpsverksamhet. Av 7 kap. 14 § arbetsordningen framgår vidare att avdelningarna och polisregionerna har ansvar för sakinnehållet i och för att de styrdokument som behövs inom ansvarsområdet finns och att dessa är uppdaterade och lämpligt utformade och att tillämpningen av dem följs upp.

Iakttagelser

EA anser att det inte finns ett identifierat processägaransvar för polisens reseverksamhet. HR-avdelningen och EA har tillsammans i arbetsgruppen för effektivisering av resor och möten konstaterat att de både har gemensamma och olika intressen inom rese- och mötesområdet utifrån olika perspektiv. Med stöd av Polismyndighetens arbetsordning bedömer arbetsgruppen att det är HR-avdelningen som har processansvar för rese- och mötesområdet. Beslut i frågan har enligt uppgift till internrevisionen inte tagits.

Enligt riktlinjen ska samtliga resor beställas via polisens avtalsresebyrå. Enligt avtal mellan Rikspolisstyrelsen och CWT Sverige AB ingår inte beställning av separat taxiresa i avtalet, dvs. taxiresa som inte sker i samband med annan tåg- eller flygresor. Beställning av resa med lokaltrafik ingår inte heller i avtalet. Den nu gällande riktlinjen är utfärdad 2013 av dåvarande Rikspolisstyrelsen.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det är positivt att processägarskapet avseende resor har diskuterats mellan HR-avdelningen och EA och att en överenskommelse har arbetats fram. För att arbetet med att hantera inköp av resor ska gå framåt och nå effektivitet samt att ansvaret för riktlinjerna ska säkerställas och uppdateras så behöver processägarskapet fastställas. Tills det att processägarskapet fastställs så bedömer internrevisionen det rimligt att EA även fortsättningsvis förvaltar resor och således även är mottagare av internrevisionens rekommendationer. Vid en eventuell ändring av processägarskap så följer internrevisionens rekommendationer med processägarskapet.

Internrevisionens konstaterar att riktlinjen är gammal och inte korrekt i avseendet att alla resor ska beställas i avtalsresebyrå, då det inte är praktiskt möjligt. Det behöver förtydligas hur polisen ska göra sina inköp av resor, riktlinjen anger ett ska krav på att alla resor ska beställas via avtalsresebyrå. Det behöver förtydligas i riktlinje hur separata taxiresor och resor med lokaltrafik ska köpas in eftersom dessa inte är möjliga att beställa via avtalsresebyrån

⁵ Polismyndighetens riktlinjer för attester, PM 2019:32

⁶ PM 2019:23, Saknr 126

⁷ EA 2017:01, Saknr 127

Rekommendation 1

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar EA och HR-avdelningen att ta fram en överenskommelse i syfte att fastställa processägarskapet för resor

Rekommendation 2

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ansvarig för Polismyndighetens tjänsteresor att riktlinjen för resor och möten uppdateras och förtydligas i enlighet med aktuellt resebyråavtal samt hur inköp av resor som inte omfattas av avtal ska ske.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att det skapar osäkerhet och otydlighet för den som ska beställa resa om vad som faktiskt gäller. En annan negativ konsekvens är att inköp kan ske avvikande från avtal.

3.2 Kontrollmiljö

Den som har rätt att besluta om tjänsteresor ska enligt riktlinjen för resor och möten se till att riktlinjerna följs och att de anställda som reser i tjänsten känner till vilka regler som gäller i samband med tjänsteresor.

EA ansvarar för ekonomisystemet Agresso, de är informationsägare och kravställare. Kontrollmiljön i Agresso består av inbyggd kontrollattest och beslutsattest av fakturor som efter attest skickas för betalning.

HR ansvarar för personalsystemet Palasso, de är informationsägare och kravställare. Kontrollmiljön i Palasso består av att varje utlägg måste registreras av en person (egenrapportör) och godkännas av annan person (attesterande chef) i Palasso som ska kontrollera underlagen.

EA har ansvar för sakinnehållet i och för de styrdokument som behövs inom ansvarsområdet och att tillämpningen av dem följs upp.

Iakttagelser

Enligt uppgift följer inte EA upp att tillämpningen av riktlinjen för resor och möten efterlevs. Det följs inte heller upp om och i vilken utsträckning som det görs direktupphandling av resenären eller om resor beställs via andra resebyråer än CWT. Enligt uppgift är det förenat med svårigheter att följa upp om tjänsteresor är beställda enligt riktlinje.

3.2.1 Stickprovgranskning

Internrevisionen har genomfört stickprovgranskning i syfte att verifiera huruvida beställning av resor sker enligt gällande riktlinje.

Av bokföringskonton som används i ekonomisystemet Agresso för redovisning av utrikes och inrikes resor framgår att ca 80 procent av transaktionerna som utgör direkta kostnader för resor utgörs av fakturor kopplade till avtalsresebyrån. Resterande del av transaktionerna består till stor del av bokföring av kostnader som ersatts som kostnadsutlägg via lön i personaladministrativa systemet Palasso. Därutöver består de bokförda kostnaderna på de aktuella kontona i Agresso av kostnader för drivmedel, hotell, bussresor samt lokaltrafik.

En del av de bokförda transaktionerna i Agresso utgörs av kostnadsutlägg som ersatts via Palasso och lön. Det är osäkert hur resor som ersatts via kostnadsutlägg i Palasso har beställts eftersom de inte fakturerats via avtalsresebyrån och därmed inte heller beställts via avtalsresebyrån. Därav har stickprovsgranskningen kommit att inrikta sig på dessa transaktioner.

Stickprovsgranskningen har omfattat resor med tåg, flyg samt kostnader som baseras på övriga kostnadsersättningar och som redovisats via utlägg i Palasso. De aktuella lönerarterna har varit;

8530	Tåg, inrikes
8532	Tåg, utrikes
8540	Flyg, inrikes
8542	Flyg, utrikes
8580	Övriga resekostnadsersättningar, inrikes
8581	Övriga resekostnadsersättningar, utrikes

Urvalet har slumpmässigt utgjorts av ett antal transaktioner för var och en av lönerarterna samt för varje region och avdelning. Sammanlagt har underlag till 54 transaktioner begärts in, 8 av de begärda underlagen har inte inkommit.

Iakttagelser

Substansgranskningen har visat att de resekostnader som ersatts via kostnadsersättningar som redovisats i Palasso består till viss del av kostnader för resor med inrikes och utrikes lokaltrafik och taxiresor som inte går att beställa via avtalsresebyrån. Övriga kostnadsutlägg som redovisas i Palasso är inrikes och utrikes resor med flyg, tåg samt hotellbeställningar och en liten del övriga resekostnadsersättningar som utgörs av t ex drivmedel, bagagekostnader etc. Ett fåtal av de utlägg som utgörs av ersättning för resor är beställda via avtalsresebyrån.

I tabellen nedan redovisas huruvida de olika kategorierna av resealternativ har beställts enligt riktlinjens ”ska-krav” eller ej. Tabellen redovisar även antalet transaktioner som inte utgör kostnad för resa samt övriga resekostnadsersättningar som inte omfattas av riktlinjen för resor och möten.

Kategori; Resa, övrig kostnad	Resa beställd enligt riktlinjen	Resa ej beställd enligt riktlinjen	Resa ej möjlig att beställa enligt riktlinjen	Ej resa, osäkert om beställt via avtalsresebyrån	Ej resa; Övrig resekostnad som inte omfattas av riktlinjen
-------------------------------	---------------------------------	------------------------------------	---	--	--

Inrikes/utrikes flyg, tåg	2	13			
Taxi, inrikes/utrikes lokaltrafik			17		
Hotellkostnad				7	
Drivmedel, Bagagekostnad, vaccination etc					7

Av genomförd substansgranskning kan konstateras, att av de kostnadsersättningar som utgörs av resor och som enligt riktlinjen ska och kan beställas via avtalsresebyrå har 2 av 15 resor beställts via avtalsresebyrå.

Av de underlag för resekostnadsersättning som internrevisionen tagit del av går det i en del fall att utläsa anledningen till att beställning av resor inte skett via avtalsresebyrån. Enligt underlagen framgår att inte alla som beställer utrikes resor och hotell känner till att dessa ska beställas via avtalsresebyrån. En annan förklaring är att beställning av framför allt utrikes resor skett genom olika konferensarrangörers försorg. Andra har inte haft kännedom om att avtalsresebyrån finns tillgänglig för personlig beställning av resor dygnet runt alla dagar i veckan. I några fall har beställning av resor inte skett via avtalsresebyrå med motiveringen att det varit billigare att beställa resa på annat sätt.

Bedömning

Stickprovsgranskningen visar att det relativt frekvent förekommer att beställning av resor görs vid sidan om gällande avtal.

Internrevisionens bedömning är att det inte finns en tillförlitlig kontroll som säkerställer efterlevnaden av riktlinjen. Rutinerna behöver förbättras genom att den som har ansvar att besluta om tjänsteresor också ska säkerställa att riktlinjerna följs. Internrevisionen bedömer även att det behöver följas upp att riktlinjerna efterlevs, att resor köps in genom avtalsresebyrå.

Rekommendation 3

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ansvarig för polisens tjänsteresor att kontroll- och uppföljningsåtgärder införs, i syfte att beslutad riktlinje efterlevs.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att inköp kan ske som avviker från avtal. En ytterligare negativ konsekvens är risken att polisen inte är kostnadseffektiv genom att göra inköp utanför avtal samt att det försvårar uppföljning av inköpta resor.

3.3 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Inför granskningen har en revisionsfråga formulerats, vilken har besvarats genom internrevisionens granskning:

- Har Polisen en tillförlitlig intern styrning och kontroll så att inköp av resor sker enligt avtal med avtalsresebyrå?

Enligt riktlinjen för resor och möten finns ett ska-krav på att samtliga resor ska beställas via avtalsresebyrå. Avtal med nuvarande avtalsresebyrå omfattar inte att samtliga resor kan beställas via denna. Det är därmed inte praktiskt möjligt att följa riktlinjen fullt ut. Granskningen visar att Polismyndigheten i hög grad följer riktlinjen och att resor beställs via avtalsresebyrån i de fall det är praktiskt möjligt. Stickprovsgranskningen visar dock att resor köps vid sidan av avtalet. Internrevisionen gör bedömningen att det finns en förbättringspotential i att uppdatera riktlinjen och att anpassa riktlinjen efter avtal och att det införs en rutin i syfte att följa upp efterlevnad av riktlinjen.



Kristina Sjöberg



Datum
2020-10-27

Beslutsprotokoll
RPC 134/2020

Diariernr, ärende
A233.806/2019


Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Jennie Liljeblad
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Martin Valfridsson Avdelningschefen Gunilla Hedwall Avdelningschefen Fredrik Modigh Avdelningschefen Henrik Dider Tf. internrevisionschefen Pirkko Nylund <i>Ulrika Lundström</i>	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av polisens köp av tjänsteresor.	
Beslut Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen granskat Polismyndighetens beställning av tjänsteresor i syfte att bedöma om inköp av resor sker enligt avtal med avtalsbyrå. Ekonomiavdelningen och HR-avdelningen har lämnat förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer. Polismyndigheten beslutar följande. Åtgärder med anledning av rekommendation 1 Ekonomiavdelningen ska i samråd med HR-avdelningen ta fram ett förslag om hur processägarskapet för Polismyndighetens tjänsteresor kan tydliggöras i arbetsordningen. Chefen för ekonomiavdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 28 februari 2021. Rättsavdelningen ska säkerställa att processägarskapet för Polismyndighetens tjänsteresor tydliggörs i arbetsordningen eller i ett särskilt beslut som förs in i arbetsordningen vid nästa revidering. Chefen för rättsavdelningen ansvarar för åtgärdens genomförande. Åtgärden ska vara genomförd senast den 28 februari 2021. Åtgärder med anledning av rekommendationerna 2 och 3 Rekommendationerna kommer att tas om hand när processägarskapet för Polismyndighetens tjänsteresor har tydliggjorts enligt vad som följer av punkten 1.	
Kostnad Inom budget	Finansiering

2020-10-27

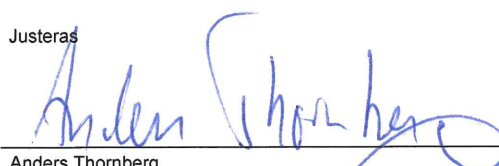
A233.806/2019

Vid protokollet



Jennie Liljeblad

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga polisregioner och avdelningar
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen