



17 oktober 2017

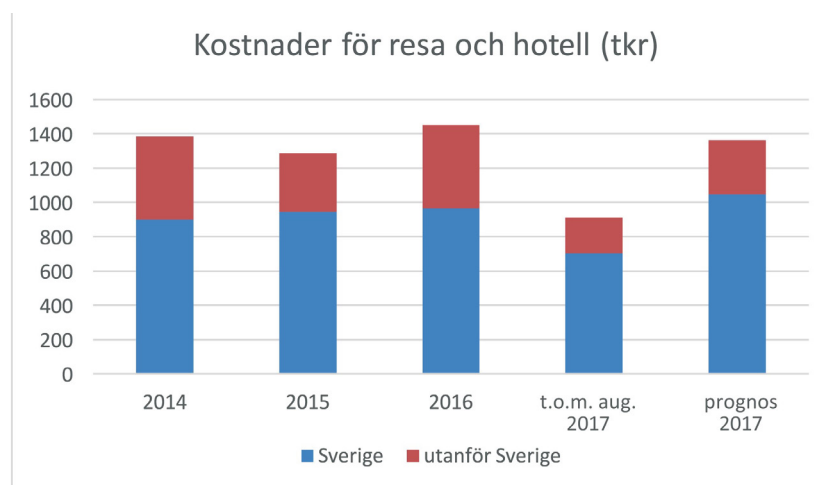
## Nämnden för intraservice – granskning av utlandsresor

### Bakgrund

I Göteborgs Stad genomförs tjänsteresor för att delta i möten, konferenser och studiebesök på andra orter. Oavsett i vilket syfte det sker är det ett krav att resan tjänar ett syfte som gagnar Göteborgs Stads verksamheter. Dessutom ska resan beakta miljöhänsyn, gå via upphandlad resebyrå med mera. I en offentligt finansierad verksamhet kan resor med felaktiga eller oklara syften orsaka förtroendeskadorna som påverkar tilltron till staden.

Vid nämnden för intraservice genomförs varje år tjänsteresor varav en väsentlig andel utgör utlandsresor. Nämnden verkar inom ett område där teknikutvecklingen är snabb, och förvaltningens eller nämndens tjänsteresor utomlands avser inte sällan konferenser eller mässor.

I diagrammet nedan framgår nämndens kostnader för resor och hotell under varje år under perioden 2014 till och med augusti 2017, samt en prognos för 2017. Det blå fältet visar kostnader för resa och hotell inom Sverige. Det röda fältet visar samma kostnader för resor utomlands.



Vid tjänsteresor och konferenser finns ett antal olika regelverk som stadens nämnder och bolag ska tillämpa, både statliga och kommunala – såsom Skatteverkets rättsliga vägledning och kommunfullmäktiges riktlinjer och policyer.

Granskningens bedömningar vilar i huvudsak på följande regelverk.

- Kommunallag (1991:900) 6 kap 7 §
- Skatteverkets rättsliga vägledning för Studie- och konferensresor
- Skatteverkets information avseende Studie- och konferensresor
- Skatteverkets information om vissa förmåner för beskattningsåret (SKV M 2014:23, 2015:20 och 2016:25)
- Göteborgs Stads policy och riktlinjer för resor i tjänsten
- Göteborgs kommuns resebestämmelser (GRB) 2015
- Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp
- Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor
- Regler för resor – Anvisning för nämnden för Intracservice
- Tjänsteresa/reseräkning – Anvisning för nämnden för Intracservice

Just utlandsresor kan antas utgöra ett extra förtroendekänsligt område, vilket också motsvarar hur Skatteverket generellt bedömer mer avlägsna resmål. Av det följer ett behov av god intern styrning och kontroll.

Rapportsammandraget baserar sig på rapporten *Nämnden för Intracservice – granskning av utlandsresor* som finns på [www.goteborg.se/stadsrevisionen](http://www.goteborg.se/stadsrevisionen).

### **Syfte, frågeställningar och urval**

Granskningens syfte har varit att bedöma om risken för fel eller förtroendeskada i samband med utlandsresor har hanterats tillfredsställande inom ramen för nämndens ansvar för den interna styrningen och kontrollen.

Bedömningen baseras på följande frågeställningar

- Följer nämnden Skatteverkets rättsliga vägledning?
- Följer nämnden de policys och riktlinjer i Göteborgs Stad som är aktuella vid resor i tjänsten?
- Följer nämnden Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor?
- Efterlevs nämndens egna anvisningar vid resor?

Granskningen utgör en stickprovskontroll av 20 stycken utlandsresor som genomförts under perioden 2014 till och med våren 2017. Det utgör endast ett begränsat urval av samtliga resor genomförda under perioden. Urvalet består främst av resor till USA, men även andra resmål förekommer. Merparten avser resor som tjänstemän genomfört, men i urvalet ingår en resa där nämndens presidium deltagit och en resa där ordföranden deltagit.

### **Iakttagelser och bedömningar**

Vi kommer i det följande att först redovisa iakttagelser och bedömningar mot bakgrund av Skatteverkets rättsliga vägledning. Det följs av iakttagelser och bedömningar som gäller Göteborgs Stads egna policys och riktlinjer, vilket följs av en genomgång av stadens policy och riktlinje mot mutor. Avslutningsvis tar vi upp nämndens egna anvisningar.

*Skatteverkets rättsliga vägledning, information och meddelande*

Skatteverkets vägledning och allmänna råd anger vad som gäller ifråga om eventuella förmånsvärden vid resa. Huvudregeln är att tjänsteresa är skattefri, men det gäller endast under vissa förutsättningar. I princip anger Skatteverkets anvisningar vad som utgör gränsen mellan arbetstid respektive fri tid, nöjen eller rekreation. Det finns en omfattande rättspraxis som fastställer Skatteverkets bedömningar. Följande har varit mest väsentligt i granskningen.

- Arbetstiden under tjänsteresa ska vara minst sex timmar per dag, alternativt minst 30 timmar per vecka jämnt fördelade under veckans dagar
- Resan ska ha ett tydligt syfte och ett program. Resans destination ska stå i direkt samband med resans syfte.
- Vissa inslag av nöje och rekreation kan accepteras, om det är av försumbar karaktär. Om inslaget av nöje och rekreation blir för framträdande kan det leda till förmånsbeskattning.
- Skatteverkets bedömning är direkt avhängig av hur exklusiv resan bedöms vara samt hur avlägset resmålet är. Ju längre bort, och ju mer exklusiv resan kan uppfattas som, desto striktare blir bedömningen.

När det gäller de 20 resor som ingår i granskningen kan vi konstatera följande:

- I nio fall är resans syfte oklart. Det går inte att utläsa varför resan är relevant för Intrasure. I ett fall saknas syfte helt.
- Program eller underlag är oftast bristfälliga. Det framgår inte annat än undantagsvis i vilka aktiviteter resenären deltar.
- Flera resor går till populära turistmål. Bland resmålen återfinns bland annat Las Vegas, San Francisco och Barcelona. Om resmålet utgör ett populärt turistmål blir det än mer viktigt att resans syfte och program framgår tydligt.
- Under ett par av resorna är inslagen av nöjesaktiviteter eller icke arbetsrelaterade aktiviteter relativt framträdande. Det finns enligt vår bedömning en risk att dessa nöjesaktiviteter skulle bedömas som personalförmåner av Skatteverket.
- Under nästan alla resor till USA förekommer två till fyra dagar som inte är aktiv arbetstid. Dessa dagar utgör vad vi kan bedöma fri tid för resenären. Även med hänsyn taget till anpassning till tidsskillnaden mellan USA och Sverige ingår som regel en eller flera dagar som inte utgör aktiv arbetstid. Presidiet tillsammans med förvaltningschefen och ytterligare en chef reste på ett studiebesök till Microsoft i Seattle 2016. De anlände till Seattle 8 oktober. Hemresan ägde rum 16 oktober. För denna resa har vi funnit ett program för tre heldagar och under två timmar under ytterligare en dag. Det är enligt vår bedömning troligt att den tid som saknar program skulle bedömas som en skattepliktig förmån av Skatteverket.

*Göteborgs Stads policy och riktlinje för resor i tjänsten*

När det gäller Göteborgs Stads policy och riktlinje för tjänsteresor framgår bland annat att resor ska genomföras på ett sådant sätt att hänsyn tas till miljön. Flyg kan dock väljas om resmålet ligger längre bort än 50 mil. Klimatkompensation ska betalas. Vidare ska resorna genomföras på ett kostnadsmedvetet sätt. Logi ska väljas så att säkerhet och arbetsmiljö vägs in och så att arbetstiden utnyttjas effektivt. Det kan också konstateras att resor ska beställas via den av staden upphandlade resebyrån.

Vi kan mot detta konstatera att:

- I flera fall arrangeras liknande internationella konferenser i både Europa och USA. Resor har trots det gått till USA. Det framgår inte av underlagen om eller hur detta är motiverat ur ett kostnadsperspektiv relativt resans nytta. Vi har dock fått muntliga förklaringar. Bland annat att det är mer kvalificerade föreläsare i USA. Vi har inte värderat om dessa förklaringar kan anses vara rimliga.
- I tolv fall beställs endast resor, ej hotell, via stadens upphandlade resebyrå. Enligt förvaltningen beror det på att betalningar via resebyrån inte har fungerat när det gäller framförallt hotellbokningar i USA.
- Vi har konstaterat att hotell ofta beställs och konferenser betalas med ett företagsupphandlat privatkort utställt på en anställd i förvaltningen. Detta strider mot stadens riktlinjer för företagsupphandlade privatkort. Det utsätter dessutom en anställd för en personlig risk. Förvaltningens förklaring är densamma som i föregående punkt, det vill säga att betalningar via resebyrån inte fungerat.

#### *Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor*

När det gäller Göteborgs Stads policy och riktlinje mot mutor är det framförallt resor som arrangerats av Intraservice leverantörer av programlicenser eller konsulttjänster som är förtroendekänsliga. Vi har konstaterat att chefer vid förvaltningen deltagit i it-konferenser i San Fransisco och Barcelona där researrangemanget i samband med konferenserna har köpts som ett paket av en av Intraservice största leverantörer av konsulttjänster och programlicenser. Leverantören har arrangerat resan och fakturerat nämnden. Fakturorna saknar emellertid specificering vad gäller kostnaderna. Det går därför inte att utläsa exakt vad som fakturerats. Det framgår av det program vi tagit del av att inslaget av fri tid och nöjen enligt vår bedömning sannolikt ligger i riskzonen för vad Skatteverket skulle anse vara rimligt för att undgå förmånsbeskattning. I arrangemangen ingår dessutom måltider, inklusive middagar under kvällar och under de utflykter som ingår i resan. Under åtminstone en resa ingår under flera kvällar nöjesaktiviteter på musikklubbar eller liknande samt en arenakonsert med en internationell musikartist.

Vi menar att det är förtroendekänsligt att delta i resor arrangerade av nämndens leverantörer. Det i kombination med bristen på transparens utgör en oegentlighetsrisk. Vi bedömer därför att nämndens riskhantering och interna kontroll i detta avseende är otillräcklig och att andemeningen i stadens riktlinje och policy mot mutor inte har efterlevts.

#### *Nämndens anvisningar*

Som ett komplement till stadens policy och riktlinje har nämnden beslutat om anvisningar för tjänsteresor. I vissa delar överlappar nämndens anvisningar stadens generella regelverk och andra bestämmelser. Nedan kommenteras i huvudsak sådant som är specifikt för nämndens anvisningar.

- Beslut om utlandsresor är delegerat till förvaltningschefen, när det gäller resor som anställd inom förvaltningen genomför, men ska i efterhand anmälas till nämnden. Anmälan om delegationsbeslut för utrikes resor till nämnden saknas för fyra resor för perioden efter 2015.

- Resebeställningar görs på en för ändamålet särskilt framtagen blankett som vid utlandsresa undertecknas av förvaltningschefen. I ett av våra stickprov saknas detta underlag helt, i ytterligare ett fall saknas uppgift om datum för resan. Resans syfte är i detta fall dessutom oklart.
- Det saknas reseräkning från sex resor från och med 2015. Det saknas reseräkningar även från 2014, men innan 2015 fanns en rutin att rensa ut reseräkningar efter två år.
- Vi har kunnat konstatera att det i anslutning till sex resor saknas originalkvitton vilket innebär att nämndens anvisning i detta avseende inte följs. Det strider dessutom mot god redovisningssed.
- Vi noterar att det inte finns någon anvisning som uttryckligen reglerar i vilken utsträckning och i så fall under vilka villkor nämnden eller anställda kan delta i resor som arrangeras helt eller delvis av nämndens leverantörer. Då resor av det slaget förekommer och utgör en förtroenderisk, är det vår bedömning att det finns ett behov av en sådan anvisning och att det är en brist att det saknas.

#### *Sammanfattande bedömning*

Sammantaget betyder detta att nämndens styrning och kontroll är otillräcklig. Nämnden har inte hanterat risken för fel och brister eller förtroendeskada i samband med utlandsresor på ett tillfredsställande sätt. Vi konstaterar dessutom att såväl nämndens tidigare ordförande som det nuvarande presidiet har deltagit i resor där gällande regelverk inte har följts. I inget av dessa två fall har resan beslutats i nämnden. Beslut om resa har enligt uppgift fattats av nämndens ordförande.

Stadsrevisionen bedömer att nämnden för intraservice brister i sin följsamhet gentemot samtliga av de regelverk som är aktuella vid utlandsresor. Därav följer att nämndens interna styrning och kontroll är otillräcklig.

*Stadsrevisionen rekommenderar* nämnden att stärka sin interna styrning och kontroll i syfte att säkerställa följsamhet gentemot gällande regelverk vid tjänsteresor utomlands.

\*

## Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

[stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se](mailto:stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se)



**Göteborgs  
Stad**