



Granskning av intern kontroll – fakturor avseende inhyrd personal

Revisionsrapport

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om Hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende inhyrd personal.

Vår sammanfattande bedömning är att Hälso- och sjukvårdsnämnden i huvudsak har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende inhyrd personal. Vi bedömer dock att det finns utvecklingsområden, vilka främst avser riskanalys samt kontroll och uppföljning av rutinefterlevnad.

Våra iakttagelser och bedömningar föranleder följande rekommendationer avseende hanteringen av fakturor för inhyrd personal:

- Genomför en riskanalys som grund för bedömningen av nödvändiga kontrollåtgärder.
- Inför system för kontroll och uppföljning av rutinefterlevnaden.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
3	Revisionskriterier	5
4	Metod.....	6
5	Resultat av granskningen.....	6
5.1	Processen för beställning av hyrpersonal.....	6
5.2	Riskanalys av fakturahanteringen.....	7
5.3	Styrdokument	7
5.4	Stickprovsgranskning	8
5.4.1	Resultat av stickprovsgranskning	9
5.5	Åtgärder vid avvikelser	10
5.6	Uppföljning	11
6	Revisionell bedömning	12

1 Bakgrund

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till 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. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt¹.

Likt övriga regioner i Sverige har Region Västernorrland svårigheter att rekrytera tillräckligt många läkare och sjuksköterskor. För att lösa akuta behov anlitas därför olika bemanningsföretag.²

Region Västernorrland har ett önskat resultat år 2021 om att vara oberoende av inhyrd personal. För 2019 uppnådde inte regionen den önskade nivån ”Minskad andel, kostnad för inhyrd personal i förhållande till 2018³”.⁴ Det betydande beroendet av inhyrd personal innebär höga kostnader för regionen. Kostnaderna för tjänsteköp från bemanningsföretag inom Specialistvården uppgick år 2019 till 391,5 mnkr, vilket kan jämföras med 350,5 mnkr år 2018.⁵

Processer som leder till en utbetalning, såsom inköpsprocess och hantering av leverantörsfakturor, har vanligen en förhöjd risk för oegentligheter. Bristande rutiner för intern kontroll kan därtill innebära risk för att regionen blir utsatt för oegentligheter av externa parter som uppstår ersättning från regionen.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för brister i den interna kontrollen när inhyrd personal anlitas, vilket bl.a. kan leda till att inköpen inte sker i enlighet med regionens ramavtal på området och att regionen betalar för tjänsteköp som inte har levererats med rätt omfattning, tidpunkt, kvalitet och pris. En bristande intern kontroll på området kan således innebära risk för att pris och kvalitet inte motsvarar gällande avtal/överenskommelser, men även för att förtroendet för regionen påverkas negativt. Revisorerna anser att en väl fungerande intern kontroll av tjänsteköp från bemanningsföretag är väsentligt, varför en fördjupad granskning på området har beslutats att ingå i revisionsplanen för 2020.

¹ Kommunallagen 6 kap § 6

² Region Västernorrlands hemsida, hämtat 2020-04-17 på adressen <https://www.rvn.se/sv/Demokrati-och-insyn/Sa-styrs-regionen/framtidens-halso-och-sjukvard-i-vasternorrland/fragor-och-svar-om-framtidens-halso--och-sjukvard/varfor-ar-det-sa-manga-verksamheter-som-bemannas-med-inhyrd-personal/>

³ ”Mått: Hälso- och sjukvårdsnämnden Andel, kostnad inhyrd personal i relation till total personal-kostn. Källa: RVN ekonomisystem”. Utfall 2018: 11,4 %, Utfall 2019: 12,2 %

⁴ Region Västernorrlands årsredovisning 2019

⁵ Region Västernorrlands årsredovisning 2019

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om Hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende inhyrd personal.

Granskningen är inriktad mot nedanstående revisionsfrågor.

- Har en riskanalys av fakturahanteringen, omfattande inhyrd personal, utgjort grund för förekommande kontrollaktiviteter?
- Finns styrdokument/anvisningar som anger hur kontroller av fakturornas riktighet ska utföras?
- Sker inhyrning av personal i enlighet med tecknade ramavtal?
- Sker systematisk kontroll av att leverantörsfakturor avseende inhyrd personal innehåller tillräckliga och korrekta uppgifter?
- Säkerställs det att åtgärder och rättelser vidtas vid avvikelser i leverantörsfakturor och vid bristande leverans avseende inhyrd personal?
- Följer nämnden upp rutinefterlevnaden inom området i tillräcklig utsträckning?
- Säkerställer nämnden att åtgärder vidtas utifrån eventuella avvikelser som framkommer vid uppföljning?

Granskningen är avgränsad till inköp från bemanningsföretag avseende inhyrd sjukvårdspersonal inom Specialistvården.

Stickprovsgranskning har gjorts av leverantörsfakturor för inhyrd personal som har bokföringsdatum under perioden 1 januari till och med 30 april 2020. I granskningen ingår inte att bedöma den interna kontrollen när det gäller krav på legitimation, kompetens, utbildning och övrig lämplighet kopplat till exempelvis disciplinärenden och anmärkningar.

3 Revisionskriterier

De revisionskriterier som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar är huvudsakligen följande:

- Kommunallag (2017:725), 6 kap
- Reglemente för Hälso- och sjukvårdsnämnden
- Lag om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)
- Samlad ledningsprocess⁶
- Attestreglemente⁷
- Avtal med leverantörer av bemanningstjänster
- Interna regelverk och rutiner med relevans för området

⁶ Beslutat av Regionfullmäktige 2017-04-27 § 87

⁷ Beslutat av Regionfullmäktige 2018-06-20 § 140

4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov. Intervjuer har genomförts och upplysningar har inhämtats från controller, enhetschef och ekonom inom Ekonomi och samordning, HR-Chef och HR-konsult inom Verksamheten för HR-närstöd samt avtalscontroller inom Inköp- och e-handelsenheten.

Stickprovsgranskning har genomförts av leverantörsfakturor avseende inhyrd personal inom Specialistvården, se avsnitt 5.4.

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner, vilket bland annat innebär att ett utkast till rapport har överlämnats för saklighetskontroll till de intervjuade och övriga uppgiftslämnare liksom redovisningschef, förvaltningsledningen och regiondirektören.

5 Resultat av granskningen

5.1 Processen för beställning av hyrpersonal

Enligt fastställd rutin ska alla beställningar av hyrpersonal ske genom Avropsenheten HR. Vid beställning av hyrpersonal används bokningssystemet Hyland.

På regionens intranät⁸ finns en beskrivning av processen för beställning av hyrpersonal benämnd ”Avropsprocess för Läkare, Sjuksköterskor, Psykologer och Utredningar”.

Processen omfattar i korthet följande steg;

- Dispensblankett⁹ för avrop ifylls av enhetschef. Verksamhetschef tillstyrker/avslår. Enhetschef ansvarar för att tillstyrkt blankett bifogas avrop i Hyland.
- Avropet godkänns/avslås av förvaltningschef.
- Efter förvaltningschefens godkännande skickar Avropsenheten beställning till ramavtalsleverantör.
- Avropssvar med presentation skickas till verksamhet för bedömning/beslut.
- Efter godkännande av verksamheten tecknas avropsavtal.

Det framgår att om kategori ej finns upphandlad, måste dispensansökan göras gällande en direktupphandling, vilket likt avrop från ramavtal ska hanteras av Avropsenheten HR. Vid godkänd ansökan om direktupphandling tillämpas samma process enligt ovan.

⁸ [information-och-arbetsatt/service-och-stod-i-arbetet/boka-och-bestall/bemanningsstanster/ny-avropsprocess](https://intranat.regionvasternorrland.se/information-och-arbetsatt/service-och-stod-i-arbetet/boka-och-bestall/bemanningsstanster/ny-avropsprocess)

⁹ Blanketten finns via en länk i dokumentet som vi noterat inte fungerar, dock finns en fungerande länk på intranätet: [information-och-arbetsatt/service-och-stod-i-arbetet/boka-och-bestall/bemanningsstanster](https://intranat.regionvasternorrland.se/information-och-arbetsatt/service-och-stod-i-arbetet/boka-och-bestall/bemanningsstanster)

Det uppges att det från början inte alltid bifogades en dispensansökansblankett vid avrop men numera har detta lagts in som en kontrollfråga innan avropet verkställs.

Huruvida verksamheterna anlitar hyrpersonal utan att kontakta Avropsenheten har vi ingen information om.

Kommentar

Vår bedömning är att det finns relevanta anvisningar och mallar på intranätet som tydliggör beställningsprocessen.

5.2 Riskanalys av fakturahanteringen

Som vi har uppfattat det har det inte gjorts någon dokumenterad riskanalys gällande fakturahanteringen avseende inhyrd personal. I den riskanalys som gjorts inom specialistvården inför 2020 finns området hyrpersonal upptaget mot bakgrund av att det kan utgöra en risk inom vården. Själva fakturadelen inklusive fakturagranskning har dock inte tagits upp i riskanalysen.

Under 2018 genomförde Ekonomi och samordning två fakturagranskningar av hyrpersonal. Granskningarna föranleddes enligt uppgift av att kostnaderna för inhyrd personal var höga och en bedömning gjordes även att det fanns en risk för att fakturor inte granskades i tillräcklig omfattning. Resultatet av granskningarna visade att det förekom en del fel vilka inte bedömdes som väsentliga. Resultatet visade dock på behov av att ytterligare säkerställa och tydliggöra rutiner inom området. Med anledning av gjorda iakttagelser och bedömningar gav Ekonomidirektören i uppdrag till Verksamhet Ekonomi och Samordning att utarbeta en rutin i syfte att stärka den interna kontrollen på området, se avsnitt 5.3.

Kommentar

Vår granskning har visat att den riskanalys som tillställts nämnden inte innefattar fakturahanteringen avseende inhyrd personal. Ekonomi och samordning har dock genomfört åtgärder utifrån, som vi tolkar det, en bedömning av risker kopplat till fakturahanteringen avseende inhyrd personal. Vi har noterat att Hälso- och sjukvårdsnämnden i sin åiterrapportering (intern kontrollrapportering samt månadsrapport) har informerats om nämnda åtgärder.

5.3 Styrdokument

En regiongemensam rutin/regel ”Fakturor avseende hyrpersonal”¹⁰ har fastställts av regiondirektören 2019-11-15. Av rutinen framgår att den har tagits fram för att tydliggöra arbetsgången för hantering av fakturor avseende hyrpersonal för att säkerställa en god intern kontroll.

Rutinen innehåller bland annat avsnitten Tillvägagångssätt vid beställning, Ramavtal och avropsavtal för olika personalkategorier och Hantering av fakturor. Av rutinen framgår bland annat att alla leverantörsfakturor avseende hyrpersonal skickas till enhetschefen för den aktuella arbetsplatsen för granskning innan betalning sker. Enhetschefen ska granska följande:

¹⁰ Dokumentnummer 441434

- På fakturan skall kostnadsställe anges samt avropets Underlagsnummer (ex. HY-02811) som ordernummer för att regionen skall kunna behandla fakturan.
- Prisets rimlighet. Debiterat pris per timme skall stämmas av mot giltigt avtal.
- Utförd arbetstid mot beställd tid – kontroll mot avropsavtalet och bifogad attesterad tidrapport.
- Rätt person – kontroll mot avropsavtalet
- Om det gäller Allmänsjuksköterska ska kvitto som underlag för boende och resekostnader bifogas.
- Den standardiserade tjänstgöringsrapporten ska vara bifogad med fakturan. Om den ej är bifogad ska bolaget komplettera innan betalning kan ske.
- Vid inskolning av hyrpersonal ska det kontrolleras att avdrag är gjort på fakturan.
- Regionen betalar inte expeditions-, faktura-, eller andra avgifter från leverantören eller tredje part. Dessa kostnader är inräknade i priset och föranleder ej särskild debitering.

Kommentar

Vår bedömning är att fastställd rutinbeskrivning tydliggör både ansvar och kontrollmoment i samband med fakturahanteringen. Rutinen bör utgöra ett relevant stöd för kontroll av fakturornas riktighet.

5.4 Stickprovsgranskning

I granskningen har ingått att göra stickprovskontroller på ett antal leverantörsfakturer. Den totala urvalspopulationen¹¹ består av sammanlagt 2 790 fakturer för perioden januari till och med april 2020. För granskning har vi valt ut de fem länsverksamheter som under första kvartalet 2020 har haft högst ackumulerad kostnad för inhyrd personal. Urvalet omfattar därmed verksamheterna

- Medicin
- Barn- och ungdomsmedicin
- Kirurgi
- Röntgen
- Operation - IVA

Vår stickprovsgranskning har omfattat 12 leverantörsfakturer för respektive länsverksamhet (totalt 60 fakturer). För varje länsverksamhet har sex fakturer avseende konto 55510 (inhyrda läkare) samt sex fakturer avseende konto 55520 (inhyrda sjuksköterskor) valts ut för granskning. Urvalet omfattar fakturer med både

¹¹ Samtliga leverantörsfakturer i Regionen som bokförts på konto 55510 respektive 55520 under perioden 2020-01-01 – 2020-04-30.

stora och mindre belopp. Vidare har urvalet i möjligaste mån inriktats mot att representera olika leverantörer och kostnadsställen. Urvalsmetoden ger grund för främst indikationer. Metoden ger därmed inte grund för generella slutsatser.

Stickprovsgranskningen har varit inriktad mot att översiktligt bedöma följande:

- om tjänsteköp har gjorts av leverantörer med gällande ramavtal,
- om uppgifterna på eller bilagda leverantörsfakturer motsvarar förekommande externa och interna krav samt som möjliggör kontroll av korrektheten i uppgifterna,
- om fakturorna är korrekta avseende tjänsteköps omfattning, tidpunkt, innehåll och pris samt att fakturorna inte innehåller några ej avtalsenliga kostnader,
- om fakturorna har rimlig kontering (inklusive momshantering) och har attesterats/godkänts av behöriga personer.

5.4.1 Resultat av stickprovsgranskning

Nedan sammanfattas våra väsentligaste iakttagelser:

- Vi har inte noterat några inköp från leverantörer utan gällande ramavtal.
- Tjänstgöringsrapporter har i regel bifogats fakturer. Det finns enstaka undantag där tjänstgöringsrapport helt saknas.
- Beträffande tjänstgöringsrapporter har vi noterat följande brister/otydigheter:
 - Det förekommer i några fall att det saknas signering och attestering.
 - Leverantören har ibland bifogat en egen tjänstgöringsrapport (dvs. ej regionens mall).
 - Verksamheterna använder olika versioner av regionens mall, där formatet inte alltid överensstämmer med den mall som finns på intranätet, exempelvis beträffande uppgift om avdrag för lunchrast.
 - Det förekommer att bifogad tjänstgöringsrapport inte med enkelhet går att tyda (otydligt ifylld, ej summerad och otydliga signeringar)
- Tjänstgöringsrapporterna har signerats av dels chefer, dels annan personal. Vi saknar information om huruvida delegering av attesträtt har skett till annan än chef.
- Det är relativt vanligt att Hyland-referens eller kostnadsställe saknas eller är otydligt angett.
- Vi har inte noterat någon faktura som innehåller ej avtalsenliga kostnader.
- Granskade fakturer motsvarar i huvudsak kraven i Lag om kommunal bokföring och redovisning 3 kap § 9.

- Vi har inte funnit några väsentliga avvikelser avseende fakturerad kostnad jämfört med tillgängliga prislistor. Detsamma gäller tjänsteköpens omfattning, tidpunkt och innehåll.
- För Allmänsjuksköterska ska i förekommande fall kvitto bifogas som underlag för boende och reskostnader. Vi har noterat enstaka fall med bristande underlag.
- Vi har inte noterat några avvikelser gällande kontering av kostnader och moms.
- Samtliga fakturor har attesterats av enhetschefer eller verksamhetschefer.

Kommentar

Vi bedömer att inhyrning av personal i huvudsak skett i enlighet med tecknade ramavtal och regionens rutiner. Vidare bedömer vi att leverantörsfakturorna samt bilagda underlag i huvudsak möjliggör kontroll av uppgifternas korrekthet.

Vi bedömer dock att det finns ett visst förbättringsutrymme beträffande rutinefterlevnad vilket främst är hänförligt till brister kopplade till tjänstgöringsrapporter samt avsaknad av Hyland-referens och kostnadsställe.

5.5 Åtgärder vid avvikelser

Enligt fastställd rutin ska vid avvikelse mellan gjord beställning och debiterat belopp, fakturan bestridas via e-post till bemanningsbolaget. Eventuell felaktig faktura ska justeras med en kreditfaktura av leverantören till köparen. Ursprunglig faktura betalas i samband med mottagande av kreditfaktura.

På regionens intranät finns blankett för reklamation av bemanningstjänster som ska användas vid eventuella avvikelser såsom utebliven leverans, bristande tillgänglighet, kvalitet etc.

Ramavtalet innehåller även vitesklausuler vilket innebär att regionen kan utkräva vite vid exempelvis bristande leverans, kvalitet eller fakturaunderlag.

Enligt uppgift är det oklart hur ofta det förekommer att fakturor bestrids. Verksamheten kontaktar i regel själv leverantören om det är fel på en faktura. Om problemet ej kan lösas kontaktas avtalscontrollern alternativt avropsenheten. Utifrån information från verksamheten sammanställer avropsenheten i förekommande fall viteskrav som grund för avtalscontrollerns fakturering till leverantören.

Vid bristande avtalsefterlevnad skickas en vitesfaktura till aktuell leverantör. Det uppges att regionen 2019 skickade fakturor avseende vite till bemanningsleverantörerna uppgående till ca 1,9 miljoner kr.

Vi har noterat att det förekommer både kreditfakturor och fakturakommentarer i Proceedo som är hänförliga till olika rättelser och avstämningar. Vi har dock uppmärksammat att det i samband med kreditfaktura inte alltid går att härleda vad rättelsen avser för ursprunglig affärshändelse.

Kommentar

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för rapportering av brister och avvikelser. Granskningen ger inte underlag för att bedöma omfattningen av reklamationer kopplat till olika brister. Vi menar dock att det är viktigt att det finns rutiner som säkerställer att förekommande brister uppmärksammas.

Enligt vår bedömning indikerar förekomsten av kreditfakturor och fakturakommentarer att det sker en fakturagranskning och att rättelser görs vid uppmärksammade fakturaavvikelser. Vi menar dock att det är viktigt ur spårbarhetssynpunkt att det går att härleda rättelser till ursprunglig affärshändelse.

5.6 Uppföljning

Hälso- och sjukvårdsnämnden erhåller löpande rapportering om utvecklingen av hyrpersonal, beträffande bland annat kostnader, hyrveckor, fördelningen av olika yrkeskategorier mm. I princip ingår uppföljningen i varje månadsrapport från förvaltningschefen. Någon specifik återrapportering kring fakturahanteringen sker vanligtvis inte.

Nämnden har dock i sin interna kontrollrapportering tagit del av granskningsresultatet avseende hyrpersonalfakturor som Ekonomi och samordning genomförde 2018 och 2019¹². Nämnden har även informerats¹³ om rutinen som har tagits fram för en förbättrad intern kontroll av hanteringen av hyrfakturor.

Enligt uppgift från controller har Specialistvården även gjort egna granskningar av fakturor för hyrpersonal under tidigare år.

De intervjuade uppger att någon uppföljning av efterlevnaden av den nya rutinen ännu inte har genomförts. Det framhålls dock att en sådan uppföljning bör ske.

Kommentar

Vi bedömer att nämnden i rimlig omfattning har informerat sig om de åtgärder som Ekonomi och samordning har vidtagit gällande hantering av hyrfakturor. Som vi tolkat det har nämnden dock inte i närtid tagit några egna initiativ i syfte att följa upp eller stärka den interna kontrollen inom området. Nämnden har heller inte i dagsläget någon plan för uppföljning av rutin- och avtalsefterlevnad inom granskningsområdet. Som framgår av avsnitt 5.2 så ingår risken vidare inte i nämndens riskanalys.

¹² Dnr 18HSN2587, HSN 2019-03-20 Bilaga 16

¹³ HSN 2019-06-05 Bilaga 1

6 Revisionell bedömning

Hälso- och sjukvårdsnämnden ska inom sitt område se till 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 (KL, 6 kap. 6 § och nämndens reglemente). Enligt policyn Samlad ledningsprocess ska nämnden vid behov vidta åtgärder som säkerställer att planering, intern styrning och kontroll samt uppföljning är tillräcklig. Vidare ska nämnden som grund för sin styrning av det interna kontrollsystemet genomföra riskanalyser.

Syftet med granskningen är att bedöma om Hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende inhyrd personal. Vår sammanfattande bedömning är att Hälso- och sjukvårdsnämnden i huvudsak har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av fakturor avseende inhyrd personal. Vi bedömer dock att det finns utvecklingsområden, vilka främst avser riskanalys samt kontroll och uppföljning av rutinefterlevnad.

Våra iakttagelser och bedömningar föranleder följande rekommendationer avseende hanteringen av fakturor för inhyrd personal:

- Genomför en riskanalys som grund för bedömningen av nödvändiga kontrollåtgärder.
- Inför system för kontroll och uppföljning av rutinefterlevnaden.