

Missiv

Dnr 20REK18
2021-04-15

Kommunstyrelsen

Begäran om yttrande: Granskning av löneprocessen

Bakgrund och syfte

Revisorerna ser en risk i ej rättvisande redovisning om det brister i den interna kontrollen i processer och rutiner för lönehanteringen. Det finns även risk för omedvetna och medvetna fel. För att granska om redovisningen är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig har revisorerna i planen för 2020 beslutat att granska löneprocessen.

Personalkostnaderna står för den största delen av kommunens kostnader och har under de tre senaste åren utgjort 56 - 57 % av kommunens totala kostnader.

Systembyten innebär också risker för att rutiner inte uppdaterats och att det påverkar den interna kontrollen. Under hösten 2019 byttes personalsystemet Personec P ut till en ny version. Även det försystem för schemahantering, Timecare, som producerar direkt lönegrundande information, har bytts ut under 2019.

Oavsett system ska processer och rutiner säkerställa god intern kontroll i utbetalningarna. Tillförlitligheten i redovisade personalkostnader granskas då det från dessa processer och rutiner genereras stora kostnadsposter in i redovisningen.

Revisionskontoret har tagit fram en projektplan och upphandlat granskningen. PwC har fått uppdraget att granska kommunens löneprocess under 2020.

Syftet är att granska kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende processer och rutiner för utbetalning av löner i Gävle kommunen är tillräcklig och ändamålsenlig.

De försystem som hanterar arvoden och ersättningar till uppdragstagare (förtroendevalda, gode män, familjehem, valförrättare m fl) har inte granskats utan bara rutinerna för integrationer till Personec P.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner kopplat till utbetalning av löner samt beräkning av lönerelaterade skulder?

- Finns tillfredställande rutiner för attester och kontroll av lönegrundande dataregistreringar i personalsystemet och försy-
stem?
- Finns tillfredställande rutiner för kvalitetssäkring och överfö-
ring av lönegrundande data från verksamhetssystem och försy-
stem till personalsystemet?
- Finns tillfredställande rutiner för kvalitetssäkring och överfö-
ring av lönegrundande data mellan personalsystem och ekono-
misystem?
- Finns det inom kommunen tillfredställande rutiner för kontroll
och uppföljning av väsentlig logginformation från personalsy-
stemet?
- Är uppgifterna i Personec P tillförlitliga?

Granskningen avser Kommunstyrelsen och gällande Timecare även
Omvårdnadsnämnden.

Granskningsresultat

Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport. Delar av rap-
porten har sekretessbelagts, då den detaljerat beskriver brister som
ännu inte åtgärdats. Rapporten i sin helhet har kommunicerats direkt
med ansvariga inom Styrning och Stöd för att tydliggöra vilka brister
revisorerna ser.

De förtroendevalda revisorernas begär Kommunstyrelsens yt- rande:

- Revisorerna vill ha Kommunstyrelsens kommentarer till de be-
dömningar och rekommendationer som framkommer i rappor-
ten.

Revisorerna önskar ett yttrande från Kommunstyrelsen senast
2021-06-15.

Revisorerna i Gävle kommun


Eva-Karin Hamilton

Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport löneprocessen

Granskning av löneprocessen

Gävle kommuns revisorer

Februari 2021

Cecilia Axelsson, Revisor

Anna Hilmansson, Certifierad kommunal revisor

Hugo Horstmann, Revisor

Victor Lindgren, Dataanalytiker

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor (kvalitetssäkrare)

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Organisation	7
3. Iakttagelser och bedömningar	8
3.1 Revisionsfråga 1: Rutiner för utbetalning av löner och beräkning av lönerelaterade skulder	8
3.1.1 Iakttagelser	8
3.1.2 Bedömning	12
3.2 Revisionsfråga 2: Rutiner för lönegrundande attester	13
3.2.1 Iakttagelser	13
3.2.2 Bedömning	18
3.3 Revisionsfråga 3: Rutiner för överföring av lönegrundande data till lönesystemet	19
3.3.1 Iakttagelser	19
3.3.2 Bedömning	22
3.4 Revisionsfråga 4: Rutiner för överföring av lönegrundande data från lönesystem till ekonomisystem	23
3.4.1 Iakttagelser	23
3.4.2 Bedömning	26
3.5 Revisionsfråga 5: Rutiner för uppföljning av logginformation	27
3.5.1 Iakttagelser	27
3.5.2 Bedömning	28
3.6 Revisionsfråga 6: Tillförlitliga uppgifter i lönesystem	28
3.6.1 Iakttagelser	28
3.6.2 Bedömning	30
4. Revisionell bedömning	31
5. Bilagor	33

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Revisionskollegiet i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas lönehantering.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende processer och rutiner för utbetalningar av löner i Gävle kommun *inte är tillräcklig och ändamålsenlig*.

Vi grundar bl.a. vår bedömning på att löneprocessen endast till delar är dokumenterad och till delar saknas även tillhörande rutinbeskrivningar, vilket gör lönehanteringen personberoende och sårbar. De rutin- och arbetsbeskrivningar som finns upprättade är inte alltid daterade. Vidare saknas det ett strukturerat arbetssätt kring att utföra systematiska kontroller samt att dokumentera de kontroller och åtgärder som utförs av bl.a. lönekonsulter och systemadministratörer. Vidare är ansvarsfördelningen mellan HR Service och ekonomiavdelningen otydlig gällande kontroller och avstämningar. Vår stickprovsgranskning påvisar vissa avvikelser, bl. a. en felaktig utbetalning och brister i verifieringskedjan mellan huvudbok och underlag. Vi har även i granskningen identifierat att kommunstyrelsen inte har formellt beslutat om vilka personer som har behörighet att bemyndiga löneutbetalningar. Det förekommer flertalet manuella utbetalningar per månad och det finns brister i den interna kontrollen gällande tidrapporterings- och attestrutiner.

Vidare grundar vi vår bedömning på att det saknas kontrollmoment avseende lönehanteringen i kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2020, samt att det saknas fullständiga dokumenterade riskbedömningar över risker kopplat till lönehanteringen. Det är väsentligt att lönehanteringen beaktas i kommunens systematiska internkontrollarbete då lönehanteringsprocessen är omfattande och komplex samt att lönekostnaderna utgör kommunens största kostnadspost.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för nedanstående revisionsfrågor i granskningen. En mera utförlig beskrivning av resultatet för respektive revisionsfråga finns i avsnitt 4, revisionell bedömning.

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner kopplat till utbetalning av löner samt beräkning av lönerelaterade skulder?

Bedömning: Ej uppfylld

Revisionsfråga 2: Finns tillfredsställande rutiner för attester och kontroll av lönegrundande dataregistreringar i personalsystemet och försystem?

Bedömning: Delvis uppfylld

Revisionsfråga 3: Finns tillfredsställande rutiner för kvalitetssäkring och överföring av lönegrundande data från verksamhetssystem och försystem till personalsystemet?

Bedömning: Delvis uppfylld

Revisionsfråga 4: Finns tillfredsställande rutiner för kvalitetssäkring och överföring av lönegrundande data mellan personalsystem och ekonomisystem?

Bedömning: Ej uppfylld

Revisionsfråga 5: Finns det inom kommunen tillfredsställande rutiner för kontroll och uppföljning av väsentlig logginformation från personalsystemet?

Bedömning: Ej uppfylld

Revisionsfråga 6: Är uppgifterna i Personec P tillförlitliga?

Bedömning: Delvis uppfylld

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- I syfte att stärka den interna kontrollen bör **kommunstyrelsen** utveckla sitt systematiska arbete med intern kontroll för att hantera riskområden inom lönehanteringen. Detta mot bakgrund av att lönekostnaderna utgör en omfattande del av kommunens kostnader samt att det saknas fullständiga dokumenterade riskbedömningar kopplat till kommunstyrelsens internkontrollplaner. En konsekvens av bristande lönehantering kan i slutändan leda till felaktigt utbetalda löner. Kommunstyrelsen bör även säkerställa att **nämnderna** beaktar lönehanteringen i sina internkontrollplaner med tillhörande riskbedömningar.
- Då det åligger styrelse och nämnder ett ansvar enligt 6 kap 6§ Kommunallagen att inom sitt verksamhetsområde tillse att den interna kontrollen är tillräcklig, är det väsentligt att såväl **kommunstyrelsen** som **nämnderna** säkerställer att det finns fullständiga och korrekta underlag till samtliga lönetransaktioner.
- **Kommunstyrelsen** bör upprätta en fullständig dokumentation över lönehanteringsprocessen, rutiner, vilka manuella kontroller som ska utföras samt vilka kontroller som lönesystemet utför. Samtidigt bör nuvarande kontroller ses över och kompletteras med kontroller inom områden där det idag saknas som t.ex. ändring av fast data och avstämning mellan lönesystemet och huvudbok i ekonomisystemet. Kommunstyrelsen bör även tillse att upprättade rutinbeskrivningar ses över med jämna intervaller så de hålls aktuella samt tillse att det finns utförliga arbetsbeskrivningar kopplat till samtliga kontroller som ska genomföras.
- **Kommunstyrelsen** bör se över och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan HR Service och ekonomiavdelningen kring kontroller och avstämning, för att säkerställa en god intern kontroll i löneprocessens olika delar.
- **Kommunstyrelsen** bör tillse att ett fullständigt systematiskt arbetssätt inrättas för att dokumentera utförda kontroller avseende lönehanteringen. Det bör framgå när och hur kontrollen genomförts, eventuella avvikelser och åtgärder, samt ansvarig person i syfte att öka spårbarheten gällande utförd kontroll.
- **Kommunstyrelsen** bör fatta beslut avseende vilka personer/befattningar som ska ha rätt att attestera/bemyndiga löneutbetalningen. Kommunstyrelsen bör även överväga att tillse att det finns en samlad dokumentation över attesträtter för lönehantering.
- **Kommunstyrelsen och nämnderna** bör tillse att tid- och avvikelserapportering samt attest sker korrekt och i tid. Det kan bidra till att uppkomna löneskulder på anställda reduceras och att antalet manuella utbetalningar minskar. Likaså kan det bidra till minskad arbetsbelastning för personalen på HR Service.
- **Kommunstyrelsen** bör säkerställa processen vid avslut av anställning i syfte att minimera risk för utbetalning av månadslön efter anställningens slut.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun har löneprocessen granskats under år 2020. Personalkostnaderna står för den största delen av kommunens kostnader och har under de tre senaste åren utgjort 56 - 57% av kommunens totala kostnader.

Det finns också en rad olika typer av risker förknippade med lönehanteringen. Under hösten 2019 byttes personalsystemet Personec P ut till en ny version. Även det försystem för schemahantering, TimeCare, som producerar direkt lönegrundande information, har bytts ut under år 2019. I lönehanteringen kan det finnas risk för att register hållningen och hanteringen av lönesystemet i övrigt, inte alltid är ändamålsenligt. Det kan vara svårigheter att i alla delar upprätthålla kompetens och enhetlighet i kontroller.

Oavsett system ska processer och rutiner säkerställa en god intern kontroll i utbetalningarna. Tillförlitligheten i redovisade personalkostnader säkerställs genom denna granskning då det från dessa processer och rutiner genereras stora kostnadsposter in i redovisningen.

Revisorerna har sett en risk i ej rättvisande redovisning om det brister i den interna kontrollen i processer och rutiner för lönehanteringen och har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas lönehantering.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att granska huruvida kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende processer och rutiner för utbetalning av löner i Gävle kommunen är tillräcklig och ändamålsenlig.

De revisionsfrågor som har besvarats är följande:

1. Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner kopplat till utbetalning av löner samt beräkning av lönerelaterade skulder?
2. Finns tillfredsställande rutiner för attester och kontroll av lönegrundande dataregistreringar i personalsystemet och försystem?
3. Finns tillfredsställande rutiner för kvalitetssäkring och överföring av lönegrundande data från verksamhetssystem och försystem till personalsystemet?
4. Finns tillfredsställande rutiner för kvalitetssäkring och överföring av lönegrundande data mellan personalsystem och ekonomisystem?
5. Finns det inom kommunen tillfredsställande rutiner för kontroll och uppföljning av väsentlig loginformation från personalsystemet?
6. Är uppgifterna i Personec P tillförlitliga?

1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna har legat till grund för de analyser, slutsatser och bedömningar som har gjorts. I denna granskning har revisionskriterierna utgjorts av:

- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)
- Rutiner avseende intern kontroll
- Förekommande och relevanta styrdokument i kommunen (exempelvis Gävle kommuns attest- och internkontrollreglementen, informationssäkerhetspolicy).
- Kommunallagen 6 kap 6 § (nämndens ansvar).
- Övriga lagar som kan komma att beröra granskningen som exempelvis semesterlagen och lagen om anställningsskydd.

1.4 Avgränsning

Denna granskning har avgränsats i enlighet med ställda revisionsfrågor och avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Granskningen har inriktats mot att granska de personalrelaterade kostnader som ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv får anses mest relevanta utifrån granskningens syfte. Granskningen avser år 2020.

Förssystem och lönehantering för ersättning till uppdragstagare (förtroendevalda, familjehem, gode män, förvaltare, särskilt förordnad vårdnadshavare, valförrättare m. fl.) samt de bolag som ingår i Gävle kommunkoncernen har inte granskats i sig, utan endast integrationerna in i det centrala lönesystemet. Denna avgränsning innebär att granskning av rutiner för kvalitetssäkring och överföring av lönegrundande data från verksamhetssystem och förssystem till personalsystemet (revisionsfråga 3) endast har omfattat TimeCare.

Granskningen har inte omfattat Gävle kommuns hantering av personuppgifter i lönehanteringen i enlighet med dataskyddsförordningen.

1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Det är kommunstyrelsen som är systemägare och systemförvaltare för Gävle kommuns personalsystem Personec P. Respektive nämnd ansvarar för de underlag som de attesterat och för de uppgifter som integreras in i Personec P från olika för- och verksamhetssystem. Timecare används av flera nämnder, men framförallt Omvårdnadsnämnden.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier (policys, delegationsbeslut, rutinbeskrivningar, instruktioner mfl)
- Intervjuer för processkartläggning. Intervjuer har skett med:
 - Chef för enheten HR Service, sektor Styrning och stöd
 - Systemförvaltare Personec P, sektor Styrning och stöd
 - Systemförvaltare Personec P, sektor Styrning och stöd
 - Systemförvaltare TimeCare, sektor Styrning och stöd
 - Systemförvaltare TimeCare, sektor Styrning och stöd
 - Systemförvaltare ekonomisystem (ekonomiavdelningen), sektor Styrning och stöd
 - Systemadministratör, sektor Styrning och stöd
 - Redovisningscontroller (ekonomiavdelningen), sektor Styrning och stöd
 - Lönekonsult, sektor Styrning och stöd
 - Samordnare, sektor Vårld
 - Coach i Time Care Planering, sektor Vårld

Skriftliga svar på dokumenterade frågor avseende löneprocessen på sektorsnivå har även efterfrågats från samtliga sektorschefer.

- En databaserad registeranalys över lönetransaktioner av samtliga lönetransaktioner i lönesystemet Personec P har genomförts för perioden januari – september 2020.

Registeranalysen avseende Personec P har innefattat följande kontrollmoment enligt överenskommelse med revisionskontoret:

- Avstämning av transaktioner avseende källskatt och nettolön mot huvudbok
- Avstämning av transaktioner avseende arbetsgivardeklarationer
- Avstämning av transaktioner mot personalregister
- Avstämning transaktioner utanför anställningsperioden
- Översikt av grundlön

- Dubletter av transaktioner
- Anställda med flera anställningsnummer
- Ologiska personnummer
- Höga bruttobelopp

Resultatet har sedan stickprovgranskats för uppföljning/kontroll (verifiering) av identifierade avvikelser och för ett urval poster. Omfattningen och inriktningen av stickprov och efterföljande intervjuer har baserats på utfallet av registeranalysen.

- En databaserad registeranalys över lönegrundande uppgifter från försystemet TimeCare har genomförts för perioden september 2020.

Registeranalysen avseende TimeCare har innefattat följande kontrollmoment enligt överenskommelse med revisionskontoret:

- Rapporterad och attesterad tid (Timecare)

Inom ramen för granskningen har framkommit att de filer som skapas i TimeCare Planering respektive TimeCare Pool skrivs över varje kväll när systemen skapar nya filer. Tidigare filer finns således inte sparade. Anledningen till det är att filerna för med sig all data för ett tidsintervall bakåt i tiden som är nödvändigt inför nästa lönekörning. På grund av denna hantering har en databaserad registeranalys för TimeCare för perioden januari-september 2020 inte varit möjlig. Däremot har vi fått tagit del av filer skapade i TimeCare per 2020-10-13 innehållande samtliga uppgifter om schema och arbetstider för september 2020. Registeranalysen för TimeCare har därav genomförts för september månad.

- Test av tre kontroller genom stickprov. Vilka kontroller som testats har valts ut utifrån de kontroller som HR Service utför och dokumenterar. Testet har omfattat följande kontroller:
 - Ifylld checklista vid lönekörning
 - Dokumenterade genomgångar vid varningslista vid lönekörning
 - Signering av huvudutbetalning
- Analys av samtliga ovan nämnda delar ligger till grund för utförda bedömningar i denna granskningsrapport.

1.7 Sakgranskning

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Organisation

2.1 Organisation kring lönehanteringen

Det är kommunstyrelsen som är systemägare och systemförvaltare för Gävle kommuns lönesystem. I Gävle kommun ansvarar enheten HR Service på HR-avdelningen för lönehanteringen. HR-avdelningen ligger organisatoriskt under sektor Styrning och stöd, som lyder under kommunstyrelsen. Det finns inga lönekonsulter på sektorerna, utan löneadministrationen är centraliserad. Respektive nämnd ansvarar dock för de underlag som de attererat och för de uppgifter som integreras in i lönesystemet från olika för- och verksamhetssystem.

Figur 1: Organisationsschema sektor Styrning och stöd.



Det finns 20 heltidsanställda medarbetare utöver enhetschef som arbetar med lönehantering inom HR Service. Dessa utgörs av fem systemförvaltare, tre systemadministratörer och 12 lönekonsulter. Systemförvaltarna arbetar primärt med drift och utveckling av för- och lönesystem samt kommunikation med systemleverantör. Lönekonsulter arbetar bl.a. med registrering av lönegrundande data samt kontroller i samband med lönekörningar. I grunden har systemadministratörer samma arbetsuppgifter som lönekonsulter med skillnaden att systemadministratörerna även arbetar med processförbättringar kopplade till lönesystemet.

Kommunen har cirka 9 000 till 11 000 lönespecifikationer att hantera varje månad, uppdelade på 15 kollektivavtal. Dessa lönespecifikationer inbegriper de löner som HR Service hanterar åt 11 organisationer (mestadels bolag inom bolagskoncernen) utöver själva kommunen.

2.2 Allmän systeminformation

Kommunen använder Visma Personec P som löne-/personalsystem (i rapporten benämnd lönesystem). Vissa nämnder och andra organisationer, som kommunen administrerar löner för, använder sig av försystemet TimeCare för schemaplanering för anställda och vikariebeställning, främst omsorgsnämnden (se mer detaljerad information om TimeCare under revisionsfråga 3). Det finns även andra system som interagerar med Personec P men dessa gäller främst uppdragstagare. Systemleverantören Visma ansvarar rent tekniskt för lönekörningarna.

Vi har tagit del av en Systemförvaltningsplan (upprättad av HR Service 2020-02-04) för lönesystemet samt de försystem däribland TimeCare som lönesystemet interagerar med. Syftet med planen är att klargöra hur förvaltningen av respektive system ska utföras under 2020 och är att betrakta som en verksamhetsplan för systemförvaltningen. I planen anges också tydligt ansvariga personer för respektive system.