

Revisionsrapport

Regionens lönehantering

Region Norrbotten

Per Stålberg
Certifierad kommunal
revisor

Moa Wuotila
Revisionskonsult

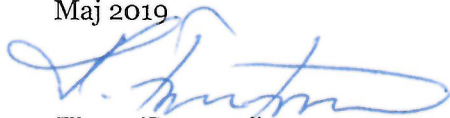
Maj 2019

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och kontrollområden	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Avgränsning.....	3
2.5.	Metod.....	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Allmänt	5
3.2.	Ändamålsenlighet.....	5
3.3.	Intern kontroll.....	7

Maj 2019



Hans Forsström

Uppdragsledare

Per Stålborg

Projektledare

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av Region Norrbottens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning avseende regionens lönehantering. Granskningens inriktning och omfattning tar utgångspunkt i kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är regionstyrelsen. Uppdraget omfattar att granska och pröva ändamålsenlighet och intern kontroll för regionens lönehantering.

Med granskningens kontrollområden som grund och utifrån den genomförda granskningen är vår **sammanfattade revisionella bedömning** att regionstyrelsen i tillräcklig utsträckning säkerställt att regionens lönehantering bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med till övervägande del tillräcklig intern kontroll.

Då vi inte har noterat några anmärkningsvärda fel eller oförklarade avvikelser vid registeranalysen finns inga indikationer på betydande brister i den interna kontrollen men det kan ändå finnas behov av en mer systematisk kontrollmiljö. För utveckling av granskningsområdet lämnas därför följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen säkerställer att introduktion och vidareutbildning i lönesystemet sker på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa kompetensen på området, både bland chefer och medarbetare.
- Att regionstyrelsen tydliggör ansvaret för chefer vad avser ekonomisk uppföljning och kontroll av personalkostnader samt möjliggör en enkel process för denna uppföljning samt gör den känd bland berörda.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Regionens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av regionens lönehantering.

I regionens verksamhet är löne- och lönebikostnader den största enskilda kostnadsposten och uppgår årligen till ca 4 miljarder kronor. Mot bakgrund av detta är det väsentligt att lönerutiner och hantering av lönesystem fungerar på ett ur internkontrollsynpunkt säkert och tillförlitligt sätt. Eventuella brister inom området kan få stora konsekvenser såväl som ekonomiska som av förtroendekaraktär. Även för den enskilde löntagaren kan brister i den interna kontrollen leda till allvarligare konsekvenser.

2.2. Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagens revisionskapitel. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: Har regionstyrelsen säkerställt att regionens lönehantering bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll?

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

Ändamålsenlighet

- Dokumenterade riktlinjer och rutiner: förekomst och följsamhet

Intern kontroll

- Ansvars- och arbetsfördelning
- Kompetens: centralt och i verksamheterna
- Kontroller: manuella och automatiserade

2.3. Revisionskriterier

Följande kriterier utgör underlag för revisionell bedömning:

- Kommunallagen
- Regioninterna styrdokument relevanta för granskningen
- Regionens internkontrollplan

2.4. Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till revisionsåret 2018 och avser därmed löner och ersättningar till anställda under denna tidsperiod. I övrigt se revisionsfråga och kontrollområden.

2.5. *Metod*

Analys av adekvat dokumentation samt att intervjuer har genomförts med ett urval av företrädare ur verksamheten, lönenheten, systemförvaltningen samt HR Direkt. Vidare har en genomgång utförts av regionens egna kontrollaktiviteter.

En registeranalys har gjorts av samtliga lönetransaktioner under perioden 2018-01-01–2018-08-31 där uppföljning och verifiering av identifierade avvikelser och orimliga värden analyserats. Exempelvis höga månadslöner, dubletter, anställda med flera anställningsnummer, transaktioner för nyckelpersoner, övertidsersättning kopplat till deltidsanställning, fyllnadslön kopplats till heltidsanställning, sparade semesterdagar etc. Samtliga personuppgifter har avidentifierats.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Allmänt*

Region Norrbotten har fler än 7 000 personer anställda i sina olika verksamheter. Dagligen är cirka 3 500 användare inne och registrerar händelser eller attesterar poster i regionens lönesystem. Varje månad betalar regionen ut cirka 7 500 löner till ett sammanlagt belopp på mellan 170 och 180 mnkr.

I maj 2017 startades HR Direkt, som är en kundtjänst och ett stöd i HR- och lönefrågor inom regionen och finns organisatoriskt under enheten Administrativt stöd och utveckling inom Division Service. Med införandet av HR Direkt frångicks den tidigare modellen att linjechefer hade en personlig kontaktperson på löneenheten. Den nya funktionen innebär att en chef nu kan lägga upp ett ärende digitalt och få ett skriftligt svar alternativt ringa till kundtjänst på HR Direkt med ett ärende. Om ärendet är av särskild karaktär och vid tillfället bemannad kundtjänsts första linje inte kan svara på, skickas ärendet vidare till en inom området specialiserad handläggare.

3.2. *Ändamålsenlighet*

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Med detta begrepp avses till exempel och om verksamheten efterlever mål, riktlinjer samt föreskrifter som gäller för verksamheten. I detta avsnitt riktas fokus på regionens lönehantering och dess dokumenterade riktlinjer och rutiner, samt grad av förekomst och följsamhet.

3.2.1. *Iakttagelser*

Riktlinjer

Regionfullmäktige och regionstyrelsen har utfärdat politiska riktlinjer inom ramen för det granskande området. Övergripande dokument för den politiska styrningen är reglemente och delegationsordning där det framgår att regionstyrelsen utgör regionens arbetsgivarorgan och har därigenom ett helhetsansvar för bland annat personal- och löneområdet.

Regionens medarbetarpolicy som antogs 2016 är ett övergripande styrdokument som omfattar hela HR-området. Policyn speglar den politiska styrningen och övergripande målsättningen som beskriver områden för medarbetarskap, chef och ledarskap, kompetensförsörjning, lönebildning, lika rättigheter och möjligheter samt hälsofrämjande arbetsmiljö.

Vidare finns övriga styrande dokument som reglerar och ger riktlinjer för regionens lönehantering. Regionstyrelsen har utifrån medarbetarpolicyn beslutat om ett regeldokument för "Lönebildning i Region Norrbotten". Av detta framgår det att ett aktivt arbete ska bedrivas för att säkra jämställda löner samt att lönepolitiska prioriteringar och beslut alltid ska utgå från god ekonomisk hushållning och baseras på regionens ekonomiska förutsättningar. Principer för bland annat lönesättning, nyanställningar samt lönetillägg och löneöversyn framgår också.

Rutiner

Dokumenterade rutinbeskrivningar och instruktioner finns att tillgå via regionens intranät. Rutinbeskrivningar finns samlat både för chefer/arbetsledare (attestanter) och övriga anställda.

För attestanterna finns bland annat en förteckning över nyheter, rutin för upprättande av anställningsavtal samt rutinbeskrivningar kopplat till rapportering och attester på olika områden. Det finns också informationer kring olika uppföljningsrutiner, löneöversyn samt prenumerationer och meddelanden. En checklista där det framgår vilka moment kopplat till lön, schema och anställning som attestanterna ska utföra dagligen, vecko- samt månadsvis är också tillgänglig här.

Exempel på dagliga åtgärder i lönesystemet är attest och rapportering av medarbetares frånvaro samt kontroll och attest av avvikande tjänstgöring, turbyten och tillägg/avdrag mm.

Veckovis ska bland annat chefen påminna sina medarbetare om att de ska korrigera sin flextid vid uppkomna fel, meddela lönehandläggare om förlängning eller avslut av anställningar och kontrollera om frånvarorsak är korrekt registrerad.

Varje månad ska chefen kontrollera medarbetarnas flexsaldon och inestående jourkomp samt stämna av att de personalkostnader som belastar verksamhetens kostnadsställe är de korrekta.

Checklistan anger att vid behov ska även kontroll ske av de anställdas övertidssaldon och kvarstående semesterdagar.

För de anställda finns manualer för rapportering kring resor och utlägg, frånvaro, flex, turbyte, jour och beredskap, övertid, semester och komptid med mera. För de anställda finns också rutinbeskrivningar för rapportering i P-mobile, möjlighet till kontroll av sin lön och tidsutvärdering.

Det finns också ett avsnitt med frågor och svar indelad i följande fyra områden:

1. *Anställning* (arbetstid, schema, mina uppgifter, utbetalningsdatum mm)
2. *Frånvaro* (sjukdom, föräldradighet, kompledighet, tjänstledighet)
3. *Närvaro* (övertid/fyllnadstid, jour/beredskap, OB-ersättning)
4. *Flex* (flexibel arbetstid, korrigering av flex)

Följsamhet till riktlinjer och rutiner

Registreringen i lönesystemet sker i form av avvikelserapportering. Utgångsläget är att ett schema alternativt en månadslön är inlagd i systemet på individnivå och sker avvikelser från det schemalagda gör den anställde alternativt dennes chef (vid exempelvis sjukdom) en registrering av avvikelser i systemet som sedan attestanten godkänner.

Granskningen visar att arbetet med attestering kan vara tidskrävande och de flesta attestanter är inne i systemet i princip dagligen. Särskilt de attestanter som både har ett chefsansvar och utövar sin profession parallellt beskriver kontrollen och attesteringen som utmanande och tidskrävande.

Motsvarande bild framkommer inte på samma sätt i verksamheter med anställda som jobbar kontorstider där handpåläggningen är betydligt mindre i omfattning än i verksamheter med oregelbundna arbetstider, jour, skiftgång och liknande.

Även om kontroller och attestering i lönesystemet i många fall är tidskrävande så visar granskningen att detta arbete prioriteras av chefer och arbetsledare och det är sällan som oattesterade poster kvarstår vid de månatliga lönekörningarna.

Av intervjuerna framgår att rutinbeskrivningarna och instruktionerna är kända och var de återfinns på intranätet. Däremot framgår att inte alla attestanter är medvetna om att de kan prenumerera på notiser från lönesystemet i form av påminnelser om ej utförda attester och liknande när inloggning i lönesystemet görs.

3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer att det finns dokumenterade riktlinjer samt rutinbeskrivningar i tillräckligt omfattning för både chefer och övriga anställda som möjliggör en ändamålsenlig lönehantering inom Regionen. Bedömningen grundar sig i:

- Riktlinjer finns både på politisk nivå som på verksamhetsnivå. Detta verifieras av granskade riktlinjer, föreskrifter, styrdokument, mål och policys som gäller för regionens lönehantering.
- Det tillhandahålls rutinbeskrivningar och manualer för lönehanteringen på verksamhetsnivå för chefer, arbetsledare samt anställda i lönesystemet.

3.3. *Intern kontroll*

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. God intern kontroll kännetecknas av tillförlitliga system och rutiner, aktualitet i anvisningar och dokumentation, tydlighet i fråga om ansvar, befogenheter, skyldigheter med mera.

Fokus inom detta avsnitt riktas mot hur ansvars- och arbetsfördelning utövas samt hur kompetens skapas och bevaras centralt och i verksamheterna. Fokus riktas också på vilka kontroller, både manuella och automatiserade, som görs kopplat till regionens lönehantering.

3.3.1. *Iakttagelser*

Ansvars- och arbetsfördelning

Ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen regleras i regionstyrelsens reglemente och delegationsordning. Styrelsen har ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare är styrelsen ansvarig för uppföljning och återrapportering samt bereder ärenden till regionfullmäktige. Regionstyrelsen är även ansvarig för att verkställa fullmäktiges beslut samt hantera regionens ekonomi- och personaladministrativa system.

I verksamhetsorganisationen är ansvarsfördelningen enligt följande:

Inom Region Norrbottens interna servicebyrå Administrativt stöd och utveckling finns löneenheten som ansvarar för regionens centrala lönehantering. Ansvarig chef eller arbetsledare ansvarar för att attestera löner och avvikelser för sina respektive medarbetare i lönesystemet. De anställda är i sin tur skyldiga att rapportera in avvikelser i form av frånvaro, turbyten, övertidsuttag och liknande.

Denna ansvarsfördelning framgår av rutiner och styrdokument som granskats och de intervjuade upplever överlag en tydlighet i roller och ansvar kopplat till löneprocessen.

Kompetens

Inom Administrativt stöd och utveckling arbetar omkring 50 personer med koppling till HR/lön, varav ett knappt 20-tal arbetar med HR- och verksamhetsstöd, 17 medarbetare finns på löneenheten och 15 medarbetare arbetar på bemanningsenheten.

Fram till maj 2017 hade samtliga verksamheter en utsedd HR-kontakt som anlätades vid löne- och anställningsfrågor. Nu rings eller mailas frågor in till HR Direkts kundtjänst som i första hand ska besvara frågorna. Vid behov kopplas ärendena vidare till en specialiserad handläggare. Ett av syftena med HR Direkt är att bygga kompetens och systematisera arbetet kring löne- och HR-frågor och de framhåller att de arbetar aktivt med utveckling och förbättring på området. Minskad sårbarhet vid frånvaro och ökad tillgänglighet för verksamheterna ses också som vinster med arbetssättet på HR Direkt.

Av intervjuerna framgår att många verksamhetsföreträdare ser fördelar med detta samtidigt framkommer att vissa kan sakna det tidigare upplägget där det fanns en uttalad kontaktperson på HR att vända sig till med detaljerad kunskap om den frågandes specifika verksamhet.

Det finns totalt cirka 500 personer med attestbehörighet i lönesystemet inom regionen varav cirka 380 personer arbetar i en formell chefsposition. Behörigheten är personlig och respektive attestant har endast tillgång till den enhet som denne är ansvarig för.

I introduktionen av nya chefer ingår en översiktlig genomgång av lönesystemet. Från och med våren 2015, då det nya lönesystemet driftsattes, erbjuds en mer fördjupad utbildning i systemet för både nyblivna och erfarna chefer ett par gånger per år. Det finns inget krav på att chefer måste genomgå utbildning innan de får behörighet till lönesystemet. Det görs ingen uppföljning eller förs någon förteckning över de chefer som väljer att inte gå dessa utbildningar. Samtidigt framkommer i granskningen att löneenheten analyserat vilka chefer som uppvisat brister i HR-arbetet kopplat till registrering/attester i lönesystemet. Nästa steg är att undersöka hur man kan ge dessa chefer mer stöd.

Av intervjuer framkommer att en stor andel av cheferna har lärt sig systemet genom introduktion på arbetsplatsen av företrädare eller genom att de successivt har lärt sig systemet på egen hand. Flera intervjuade säger sig behöva mer utbildning för egen del och även för sina medarbetare men att de anser att det är svårt att frigöra tid för detta. För att öka tillgängligheten till utbildning framfördes, vid några av intervjuerna, förslag om inspelade webbutbildningar som berörda kan ta del av när det passar dem.

Det ligger ett ansvar på respektive chef för introduktion/utbildning i HR-systemet avseende medarbetare inom sin verksamhet. Granskningen visar på att många anställda tenderar att vända sig till sin chef istället för att själva söka svar i rutinbeskrivningar och manualer på intranätet. För vissa av de verksamhetsföreträdare vi intervjuat framställer de detta som en inte helt obetydlig arbetsbörda som de kan uppleva som onödigt tidskrävande.

Kontroller

Upplägg och avslut av behörigheter

Upplägg av behörighet för ny chef/medarbetare görs i samband med att anställningsavtalet registreras. Anställande chef upprättar anställningsavtal själv eller genom formulär som processas av HR Direkt. Löneenheten meddelas och tillsammans med systemförvaltare läggs en användare upp i HR-systemet och behörigheter tilldelas. För att en lön ska kunna utbetalas måste anställningsavtalet vara upprättat och attesterat före lönekörning samt ett schema vara inlagt för medarbetaren.

Avslut av behörigheter görs i samband med att löneenheten får besked om uppsägningen/avslutet. När en medarbetare avslutar sin anställning inom regionen stängs de av från sitt administrativa konto och även möjligheten att komma in i enskilda system plockas bort. Systemförvaltare går kvartalsvis igenom förteckningen över behörigheter och ser till att den hålls aktuell. Chefer kan löpande ta ut listor över sina medarbetare för att kontrollera att obehöriga inte ligger kvar i systemet.

Tidrapportering och reseräkningar

Tidrapporteringen bygger som tidigare nämnts på att det finns ett grundschema registrerat för varje enskild medarbetare. Utifrån detta registreras sedan avvikelser av olika slag. Av granskningen framgår det att chefer vanligtvis attesterar avvikelser dagligen.

Vid intervjuer framförs det att det förekommer fel i medarbetarnas avvikelserapportering, främst i verksamheter med varierande jourersättningar, övertidsarbete och där mycket sjukfrånvaro förekommer, vilka löpande korrigeras av cheferna. Granskningen visar också på exempel när felaktiga löner betalats ut och där medarbetaren själv påtalat felet i efterhand.

I lönesystemet finns flera inbyggda kontroller som hindrar anställda att registrera fel, ett exempel är att deltidsanställda som rapporterar extra timmar får fyllnadstid och inte övertid. Reseräkningar upprättas i lönesystemet och attesteras av närmaste chef. Då en stor andel av medarbetarna nästan aldrig eller sällan upprättar reseräkningar upplevs det som lite komplicerat när det väl ska göras.

Det finns inget uttalat krav på cheferna att göra en extra genomgång före lönekörning. Att stämma av personalkostnaderna efter lönekörning ingår i en chefs uttalade ansvar för budgetuppföljning och framgår också som en punkt på den tidigare omnämnda checklistan. Granskningen visar att de flesta chefer jämför utfallet av verksamhetens personalkostnader, om inte på individnivå så på enhets- eller verksamhetsnivå, mot budget och med regelbundenhet också för hjälp med uppföljning av verksamhetens kontroller.

Arvoden till förtroendevalda

Vid protokollförda sammanträden lämnar respektive sekreterare eller administratör över uppgifter till kanslienheten som underlag för både arvoden och reseräkningar. Ingen ytterligare attest av dessa utförs. De förtroendevalda politiker som har övriga uppdrag skriver reseräkning, via ”räkningsunderlag för förtroendevalda” som manuellt skickas via post till kanslienheten som scannar in dessa för vidare hantering och utbetalning. Av intervjuer framgår det att denna process är under utveckling och kommer att digitaliseras under 2019.

Lönekörningar

Varje månad görs två lönekörningar, varav en första huvudsaklig, av all data som har kommit in under perioden. En vecka innan lönekörning går HR Direkt ut med påminnelse till berörda att de måste attestera samtliga poster. Attester sker löpande och det finns ingen kravspärr på en slutlig attest måste ske innan lönekörning. HR Direkt gör även en efterkontroll där eventuellt icke attesterade poster fångas upp och dessa kommer med på en andra, extra lönekörning. Loggfiler skapas i systemet som möjliggör uppföljning av vem som gjort vad och vad som eventuellt inte gjorts. Dessa filer analyseras vid behov och kan också användas för att upptäcka systematiska fel i processer med mera.

När lönekörningen har gjorts genereras en signallista från systemet med eventuella fel som behöver åtgärdas innan en definitiv lönekörning kan göras. Fel som kommer med på signallistan kan vara orimlig bruttolön, netto- och bruttoskuld m.m. Löneenheten ansvarar för att korrigera eventuella felaktigheter innan den definitiva lönekörningen kan göras.

En bokföringsfil upprättas som förs över och läses in i ekonomisystemet och controllers på ekonomifunktionen analyserar utfall och eventuella avvikelser mot budget.

Löneutbetalning

I samband med den månadsvisa lönekörningen skapas en bankfil som går via systemleverantören till banken. Systemleverantören måste komplettera med vissa uppgifter för att filen ska gå vidare. Det krävs ingen manuell attest av lönefilen utan det finns inlagda sigill som byts ut årligen. Manuella utbetalningar förekommer endast i begränsad omfattning.

Det finns inbyggda kontroller för olika personalkategorier för att säkerställa att inte för höga individuella löner utbetalas. Det görs även en rimlighetsbedömning av det totala utbetalda beloppet per månad. Banken skickar en bekräftelse på den godkända bankfilen som lönehandläggare stämmer av mot lönefilen, uppgifterna sätts in i pärm och arkiveras.

Övrigt

HR Direkt jobbar med riskanalyser i sina olika processer och valde 2018 att särskilt fokusera på följande fyra områden inom lönehanteringen:

- Löneskulder äldre än 4 månader
- Hyresavdrag för personalbostäder
- Kontroll av anställningar över 100 %
- Uppföljning av kostnader för lönespecifikationer av pappersformat

Vidare finns en månadsplan med manuella kontrollmoment och vem som ansvarar för dessa. I lönesystemet finns ungefär 150 automatiserade kontroller inbyggda som exempelvis varnar om för ”hög” eller orimligt låg lön går ut.

Avstämning av skuldkonton för löner, lönerelaterade kostnader och förskott görs varje månad.

Den registeranalys som genomförts inom ramen för denna granskning visade inte på några anmärkningsvärda fel eller oförklarade avvikelser under den granskade perioden.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att regionens lönehantering till övervägande del bedrivs med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen grundar sig på att:

- Inom den politiska organisationen är *ansvarsfördelningen* tydlig, vilket verifieras av granskade dokument samt intervjuer. Granskningen visar även på en relativt tydlig ansvars- och arbetsfördelning för grundläggande funktioner såsom löneenhetens centrala funktioner och ansvarsområden för respektive chef, medarbetare och verksamhet.
- Regionstyrelsen har tagit beslut för att säkerställa *kompetensnivån* inom regionens lönehantering. Ett exempel på detta är införandet av nytt lönesystem (2015) och HR Direkt (2017) vilket bland annat syftar till att minska sårbarhet och höja kompetens inom regionens löneenhet och HR-funktion. Granskningen visar att kompetensen kring lönehanteringen kan vidareutvecklas på verksamhetsnivå. Vissa brister i säkerställandet av ändamålsenlig introduktion och intern utbildning/vidarebildning kopplat till lönesystemet kan noteras.
- Det finns upprättade *kontroller* och kontrollrutiner, både manuella och automatiserade kopplat till regionens lönehantering. Kontrollerna är mer utvecklade på central nivå, uppföljning och kontroller på chefsnivå och dokumentation av att kontroller genomförts kan utvecklas.