



Granskning av Polismyndighetens kontrollsystem

Internrevisionen

2021-09-29

Granskning av Polismyndighetens kontrollsystem

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning	5
2.4	Informationsinsamling och metod	5
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
3	POLISMYNDIGHETENS RIKTLINJE FÖR INTERN STYRNING OCH KONTROLL	7
4	IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR	8
4.1	Polismyndighetens grund för kontrollsystem.....	8
4.2	Dokumentation och systematisk användning av utförda kontroller.....	12
5	TRE ANSVARSLINJER	14
6	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA	16
7	REKOMMENDATIONER	17

BILAGA

Beslut från RPC om åtgärder, 2021-09-28

1 Sammanfattning




Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2019-2020¹ granskat Polismyndighetens kontrollsystem. Detta har främst skett genom intervjuer med representanter för tre regioner och en avdelning. Även processägare för processen intern styrning och kontroll har intervjuats. Styrdokument liksom annat material som har diskuterats i granskningen har samlats in och analyserats. Dessutom har en enkät skickats till kanslierna för de regioner och avdelningar som inte har omfattats av intervjuer.

Internrevisionen bedömer att regioner och avdelningar utför förebyggande åtgärder och efterhands/upptäckande kontroller genom åtgärder i riskportföljerna, egenkontroll samt vissa övriga kontroller inom t.ex. inom arbetsmiljöområdet. Men det finns ingen samlad bild av samtliga väsentliga kontroller som utförs eller borde utföras inom den egna regionen och avdelningen. Detta innebär att verksamheten inte har vetskap om det saknas viktiga kontroller. Internrevisionen anser att de kontroller som i nuläget utförs inte täcker myndighetens samtliga riskkategorier, och där oegentlighetsrisker med tillhörande kontroller i synnerhet saknas.

Internrevisionen bedömer vidare att processägarna behöver öka sin förmåga att följa upp riktlinjer och bedriva direkta kontroller samt efterhandskontroller i enlighet med riktlinjen för intern styrning och kontroll. Dessutom behöver kommunikationen kring kontrollsystemet öka mellan processägare och verksamhetsansvariga.

Internrevisionen anser att det finns behov av utveckla mallar och protokoll över hur utförda kontroller ska dokumenteras. Resultatet av utförda kontroller används inte på ett systematiskt sätt. Ett systematiskt och enhetligt arbete med kontrollsystem kan skapa möjlighet till överblick och jämförelse på samtliga organisatoriska nivåer. Därmed skapas även förutsättningar för en mer effektiv och utvecklad intern styrning och kontroll inom Polismyndigheten.

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

	Antal
 Mycket väsentlig brist	0
 Väsentlig brist	4
 Mindre väsentlig brist	1

¹ I revisionsplanen är granskningen benämnd ”Tre ansvarslinjer”.

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2019-2020.

2.1 Bakgrund

Polismyndighetens strategi 2024 leder till ett omfattande förändringsarbete och en väsentlig volymökning av Polismyndighetens verksamhet. Internrevisionen bedömer, mot denna bakgrund, att det kommer att ytterligare accentuera behovet av ett väl fungerande kontrollsystem².

Det är viktigt att verksamheten tillämpar ett strukturerat sätt för att genomföra kontroller som innefattar tydliga rutiner och dedikerade resurser för att upptäcka och förebygga risker, vidta åtgärder samt följa upp effekten av åtgärderna³. Polismyndighetens kontrollsystem bör omfatta kontroller som omhändertar samtliga riskkategorier såsom verksamhetsrisker, ekonomiska risker och risk för oegentligheter. Verksamhetsrisker delas i sin tur in i strategiska, operativa och rättsenliga risker.

I Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll hanteras särskilt egenkontrollen som avser lag- och regelefterlevnad. Respektive processägare som fattar beslut och arbetar fram styrdokument inom myndigheten ansvarar för att dessa regelbundet följs upp. För att minska risker ska processägaren använda det som i riktlinjen benämns direkta kontroller eller efterhandskontroller i den löpande verksamheten. Dessutom ska ansvariga chefer systematiskt genomföra egenkontroller av att den verksamhet man ansvarar för följer de författningar, beslut och interna styrdokument som styr verksamheten⁴.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att granska Polismyndighetens kontrollsystem.

Revisionsfrågor:

1. Har regioner och avdelningar en samlad bild av vilka förebyggande och upptäckande kontroller som utförs inom den egna regionen/avdelningen?
2. I vilken utsträckning utför regioner och avdelningar förebyggande och upptäckande kontroller för att täcka myndighetens alla riskkategorier?
3. Används resultatet av utförda kontroller på ett systematiskt sätt?

² Med kontrollsystem avses de systematiskt återkommande (förebyggande och upptäckande) kontroller som utförs i syfte att utgöra underlag för en effektiv verksamhetsstyrning.

³ Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll (PM 2019:34)

⁴ Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll (PM 2019:34)

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Ett urval av tre regioner (Nord, Bergslagen och Stockholm) och en avdelning (Nationellt forensiskt centrum) valdes för besök och intervjuer. Genom enkätutskick har övriga regioner och avdelningar (utom rikspolischefens kansli) ingått i granskningen. Nationella operativa avdelningen (Noa) beskrev i sitt svar vad Noa planerar att göra framöver för att höja Noas förmåga att omhänderta de kontroller som efterfrågas. Dialog har också förts med ekonomiavdelningen utifrån processägarskapet för intern styrning och kontroll.

Granskningen har inte berört några områden som ingick i internrevisionens granskning av Polismyndighetens process för intern styrning och kontroll⁵. Avgränsning har också skett mot områden som granskas i pågående granskning Uppföljning som signalsystem⁶.

2.4 Informationsinsamling och metod

Inledningsvis valdes tre regioner och en avdelning ut för besök och intervjuer. För region Nord och Bergslagen intervjuades kanslichef med representant för verksamhetscontroller alternativt VSA (verksamhetsstyrning och analys) samt två polisområdeschefer med medarbetare. För NFC (Nationellt forensiskt centrum) intervjuades tf kanslichef och en verksamhetsexpert samt en enhetschef. Gällande region Stockholm intervjuades kanslichef med medarbetare från kansli och VSA i inledningen av granskningen, därefter har en enhetschef med biträdande enhetschef intervjuats. På grund av rådande pandemi blev antalet intervjuer något färre än planerat varför en enkät skickades ut till kanslifunktionerna för de regioner och avdelningar som inte ingick i besöken. Syftet med enkäten var att undersöka om vissa av de iakttagelser som framkom under intervjuerna även gällde övriga regioner och avdelningar.

Det material som diskuterades vid intervjuer såsom instruktioner, riskanalyser, checklistor för kontroller och rapporter har samlats in för genomläsning. Dessutom har regionernas och avdelningarnas intygande av betryggande intern styrning och kontroll till årsredovisningen 2019 samlats in för genomläsning.

Som analysreferens har också modellen om tre ansvarslinjer⁷ använts. Modellen är en etablerad och beprövad modell för att organisera, strukturera och hantera bland annat intern kontroll i större verksamheter. Se avsnitt 5 för exempel på hur denna modell skulle kunna användas i Polismyndigheten.

Granskningen har utförts under perioden januari 2020 – juni 2020 av internrevisorerna Maria Murelius och Hans Tedesund.

Rapporten sakgranskades i september 2020 av samtliga regioner och avdelningar. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i oktober 2020. Rikspo-

⁵ A123.068/2018

⁶ A653.250/2019

⁷ ESV, Handledning 2015:30 ”En introduktion till den statliga internrevisionen”

lischefen har beslutat om åtgärder i september 2021. 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 Polismyndighetens riktlinje för intern styrning och kontroll⁸

I dessa riktlinjer anges vad som ska gälla för Polismyndighetens arbete med intern styrning och kontroll (ISK). Följande avsnitt är mest relevant för denna revision:

Inledning

Genom att ha en väl fungerande och ändamålsenlig process för intern styrning och kontroll kan både avsiktliga och oavsiktliga fel förhindras och oegentligheter och andra former av bedrägligt beteende begränsas.

4 Roller och ansvar

4.1 Rikspolischefen

Enligt 4 § myndighetsförordningen samt 2 § FISK ska myndighetsledningen säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Ytterst ansvarig för den interna styrningen och kontrollen i Polismyndigheten är rikspolischefen. Detta ansvar kan inte delegeras.

4.2 Ekonomiavdelningen

I arbetsordningen för Polismyndigheten stadgas att chefen för ekonomiavdelningen (EA) är processägare för att säkerställa en väl fungerande process för intern styrning och kontroll. Det innebär att EA bland annat ska ta fram styrdokument, anvisningar och tidplaner samt utbildning och annat stöd till verksamheten så att processen för ISK är ändamålsenlig.

4.3 Regionpolischefer och avdelningschefer

Regionpolischefer och avdelningschefer ska ansvara för att hantera risker och upprätthålla en effektiv ISK inom sina ansvarsområden.

4.4 Processägare

En fungerande intern styrning och kontroll förutsätter att myndigheten har en väl fungerande egenkontroll. Respektive processägare som fattar beslut, arbetar fram styrdokument inom myndigheten och ansvarar för att dessa regelbundet följs upp. För att minska risker ska processägaren använda direkta kontroller eller efterhandskontroller löpande i verksamheten.

Egenkontroll är ett system för förbättring och utveckling och omfattar dels systematisk uppföljning och utvärdering, dels kontroll av att verksamheten följer gällande lagar och förordningar samt bedrivs enligt beslutade processer med tillhörande rutiner. Egenkontroller genomförs oftast genom att verksamheten själv går igenom olika checklistor, svarar på frågor och utför självskattning i olika formulär eller granskar egen dokumentation av arbetet. Utöver detta är det vanligt att följa upp och granska egenkontroller via externa kontrollanter, stickprovskontroller eller systematisk granskning.

4.5 Alla chefer

Alla chefer ska även fortlöpande följa upp att medarbetarna efterlever styrdokument och rutiner. Det innebär att ansvarig chef systematiskt ska genomföra egenkontroller av att

⁸ PM 2019:34

den verksamhet man ansvarar för följer de författningar, beslut och interna styrdokument som styr verksamheten.

5 Processen för intern styrning och kontroll

5.2 Åtgärder

Åtgärder kan både vara av förebyggande karaktär och vara utformade som efterhandskontroller. Exempel på förebyggande åtgärder kan vara införande av attestregler, inbyggda kontrollfunktioner i IT-system, tillskjutande av resurser, kompetensutveckling eller tydliggörande av ansvars- och arbetsfördelning. Exempel på förebyggande åtgärder och efterhandskontroller är inventeringar, avstämningar, utbetalningskontroller och resultatanalyser som gör att fel kan upptäckas och nya risker kan identifieras.

4 Iakttagelser och bedömningar

4.1 Polismyndighetens grund för kontrollsystem

Iakttagelser

Kontrollsystem

Enligt årsredovisningen för 2019 genomfördes processen för intern styrning och kontroll i enlighet med Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Som stöd för arbetet finns, förutom Polismyndighetens riktlinjer, även verktyg i form av så kallade riskportföljer⁹.

Vid intervjuer i samband med internrevisionens besök samt i genomförda enkäter anser verksamheten att det är främst riskanalyser inför redovisningen av de tertiälvisa riskportföljerna samt egenkontroller som ligger till grund för Polismyndighetens kontrollsystem. I enkäten på frågan om regionen/avdelningen har fastställda, enhetliga och periodiskt återkommande kontroller hänvisar fem av tio svaranden till riskportföljen.

Riskkategorier

I ISK-riktlinjen anges att Polismyndigheten ska använda följande riskkategorier inom myndigheten; verksamhetsrisker (strategiska, operativa och rättsenliga risker), ekonomiska risker och risk för oegentligheter. Vid intervjuer uppges dock att särskilt oegentligheter är en riskkategori som ibland missas vilket innebär att förebyggande åtgärder och efterhandskontroller för dessa risker inte redovisas. De intervjuade menar att det är svårt att veta om de har kontroller som täcker samtliga riskkategorier, då de inte upplever att upprättad riskportfölj är heltäckande utifrån samtliga riskkategorier. Enligt enkätsvar anser fyra av tio regioner och avdelningar att deras kontroller inte täcker samtliga riskkategorier, utan att det är verksamhetsrisker som är mest förekommande.

Egenkontroller

Egenkontrollen ska tillse att verksamheten följer gällande lagar och förordningar samt bedrivs enligt beslutade processer med tillhörande rutiner. I årsredovisningen för 2019 anges att flertalet polisregioner och avdelningar har ett systematiskt arbete med att säkerställa regelefterlevnad i form av egenkontroller inom olika områden. De utgår från

⁹ Riskportfölj är ett samlat dokument med risker, åtgärder och uppföljning.

beslutade egenkontrollplaner och andra regionala/avdelningsvisa styrdokument. Ansvaret för genomförandet av egenkontroller och vid vilken tidpunkt de ska genomföras delegeras vanligen till den som är verksamhetsansvarig. Om avvikelser identifieras fattas beslut om åtgärder och vid behov lyfts de som risk/brist i den egna riskportföljen. Några polisregioner och avdelningar bedriver ett utvecklingsarbete för att tydliggöra kontrollstrukturer och se över befintliga egenkontrollplaner i syfte att säkerställa efterlevnaden på ett mer strukturerat sätt¹⁰.

Internrevisionen har noterat att regioner och avdelningar arbetar med egenkontroller på olika sätt. Gemensamt är att det oftast är efterlevnaden av FAP:ar som kontrolleras. De FAP:ar som kontrollerna riktas mot skiljer sig åt mellan regionerna. Intervjuade personer har beskrivit att det ofta är när något har inträffat eller när tillsynsfunktionen respektive internrevisionen har rekommenderat en kontroll som en egenkontroll förs in i egenkontrollplanen. Flera av de intervjuade anser att kontrollerna då är av reaktiv karaktär istället för proaktiv som borde vara önskvärt.

Region Nord har gjort ett omtag av regionens egenkontroll och har beslutat om en plan för egenkontrollerna som ska utföras inom regionens olika organisatoriska nivåer. Region Stockholm har en checklista som baseras på regionens egna riktlinjer, medan det i region Bergslagen inte finns någon beslutad egenkontrollplan på regionsnivå. Kansliet i region Bergslagen samlar istället in en checklista för polisområden och enheter där t.ex. riskanalys, bedömning av intern miljö och arbetet med egenkontroll ingår. Av de två intervjuade polisområdena i region Bergslagen har den ena en nyligen beslutad egenkontrollplan (så kallad tillsynsplan) medan det andra polisområdet saknar en sådan plan.

NFC:s användning av egenkontroller i den forensiska undersökningsverksamheten sker genom att följa svensk standard SS-EN/ISO/IEC 17025. NFC har dessutom egna kvalitetsrevisioner som rullar på en tre-årsplan samt att NFC blir granskade av Swedac gällande ISO certifiering. NFC har ett underlag till ISK-arbetet som fylls i av sektionerna och enheterna en gång per år som rör lokal styrning, systematiskt arbetsmiljöarbete, kompetens, verksamhetsskydd, information och övriga risker. Exempel på arbetsmiljökontroller är brandskyddet som ska prövas varje kvartal samt duschar som kontrolleras varje månad. Internrevisionen har noterat att i underlagen framkom att utrymningsövningar inte har skett i enlighet med planerad frekvens, däremot har slutsatser från falsklarm dokumenterats.

Enligt riktlinjen för intern styrning och kontroll anges att respektive processägare som fattar beslut och arbetar fram styrdokument inom myndigheten ansvarar för att dessa följs upp. Processägaren ska använda direkta kontroller eller efterhandskontroller löpande i verksamheten för att minska risker. Dessutom ska alla chefer fortlöpande följa upp att medarbetarna efter lever styrdokument och rutiner. Det innebär att ansvarig chef systematiskt ska genomföra egenkontroller av att den verksamhet man ansvarar för följer de författningar, beslut och interna styrdokument som styr verksamheten.

Kontroller från processägare

Vid internrevisionens besök vid regionerna och NFC diskuterades kontroller som utförs av processägare. Intervjuade medarbetare upplever att processägare inte krävställer

¹⁰ Polismyndighetens årsredovisning för 2019

kontroller, ger stöd, begär in underlag för kontroller eller återrapporterar utfall av genomförda kontroller. Ett undantag är gränspolis enheten inom region Stockholm som uppger att nationella gränspolis sektionen (inom Noa) begär in underlag för kontroll och uppföljning. NFC anger att de i sin roll som processägare för den forensiska processen borde öka andelen kontroller i verksamheten inom regionerna.

I samband med internrevisionens enkätutskick beskrev Noa vad avdelningen planerar att göra framöver för att höja Noas förmåga att omhänderta de kontroller som efterfrågas. En viktig åtgärd för att förstärka Noas förmåga till strategisk styrning och samordning är den pågående översynen av Noa kansli. I denna översyn föreslås Noa kansli få ett utökat uppdrag inom området processamordning; innefattande metodstöd, processrevision och ansvar för processledarforum. Detta förstärker möjligheterna till en utvecklad förmåga inom området samt ökar förutsättningarna för att omhänderta arbetet med regelefterlevnad och egenkontroller, som beskrivs i riktlinjerna för intern styrning och kontroll. Noa menar dessutom att resultatet av ekonomiavdelningens arbete med nyckelaktivitet om att "Förtydliga processansvaret och processtyrningen" bör leda till ett förtydligande av hur arbetet med processtyrning, inkl. regelefterlevnad och egenkontroller, bör bedrivas.

Förebyggande och efterhands/upptäckande kontroller

I ISK-riktlinjen beskrivs förebyggande åtgärder och efterhandskontroller i avsnitt gällande åtgärder inom processen för intern styrning och kontroll. Att en efterhandskontroll fångat upp en avvikelse innebär att kontrollen har fungerat. En förebyggande kontroll fungerar tvärtom, avvikelsen ska inte uppkomma¹¹. Internrevisionen har noterat att de åtgärder som återfinns i myndighetens riskportföljer är oftast av förebyggande karaktär som t.ex. rekrytering eller kompetensutveckling. Åtgärderna i riskportföljerna är sällan systematiska och återkommande, utan ofta en engångsåtgärd. Egenkontroller som syftar till att kontrollera dokumentation utifrån olika FAP:ar har oftare karaktären av efterhands/upptäckande kontroller. Intervjuade medarbetare på region- och avdelningsnivå liksom på polisområdes/enhetsnivå anser att begreppet förebyggande och upptäckande kontroller inte används inom den egna verksamheten, varken inom egenkontrollen eller inom riskportföljarbetet.

Det har dessutom framkommit i intervjuerna att det saknas en samlad bild inom regionen eller avdelningen över vilka kontroller som utförs. Vid intervjuerna på polisområden och enheter framfördes att de kontroller som utförs inte ger fullständig information om verksamheten är effektiv och riktig.

Organisation och bemanning

Även om utförande av kontroller är chefers ansvar efterfrågas stöd. Organisation och bemanning för att arbeta med intern styrning och kontroll ser olika ut i de regioner och avdelningar som internrevisionen har besökt. En generell uppfattning är att det är för få resurser som arbetar med intern styrning och kontroll. Särskilt på polisområdes/enhetsnivå uppges det saknas särskilt avsatt resurs för att arbeta med intern styrning och kontroll och att detta ingår som en av flera andra viktiga arbetsuppgifter. Det finns inga arbetsbeskrivningar som tydliggör vad som ingår i uppdraget. I intervjuer och enkät har det framkommit en önskan om tydligare nationell styrning och att det bör finnas

¹¹ ESV:s handledning Att hantera verksamhetsrisker (2012:47)

ett nätverk för att dela erfarenheter kring kontrollperspektivet, där särskilt egenkontrollen är en stor del.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att regioner och avdelningar utför förebyggande åtgärder och efterhandskontroller i riskportföljerna, egenkontroller (som oftast är efterhandskontroller) samt vissa övriga kontroller inom t.ex. inom arbetsmiljöområdet. Det förekommer också uppföljning av verksamheten utifrån olika nyckeltal och kriterier. Men det finns ingen samlad bild av samtliga väsentliga kontroller som utförs eller borde utföras inom den egna regionen och avdelningen. Detta innebär att verksamheten inte har vetskap om det saknas viktiga kontroller. Internrevisionen anser att de kontroller som i nuläget utförs inte täcker myndighetens samtliga riskkategorier, och där oegentlighetsrisker med tillhörande kontroller i synnerhet saknas.

Egenkontrollen, i den mån egenkontroll utförs, är inriktad på regelefterlevnad av FAP:ar. Perspektivet att inkludera kontroller utifrån effektivitet och kvalitet saknas ofta. Internrevisionen har tidigare noterat liknande iakttagelser, t.ex. i granskningen av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden¹². I nämnd granskning konstaterar internrevisionen att det finns inslag av egenkontroll i utredningsverksamheten men att denna är inriktad på den minoritet av ärenden som utreds och leder till överlämnanden till åklagare. När det gäller den stora majoriteten av ärenden som det fattas beslut om att inte inleda förundersökning i saknas en strukturerad egenkontroll med inriktning på kvalitet. Det är väsentligt att de kontroller som ska utföras baseras på områden och aktiviteter som är prioriterade och verksamhetskritiska och där det finns hög risk att polisen inte når mål samt där det finns hög risk för ineffektivitet och oegentligheter m.m.

Utöver FAP:ar ligger också inträffade incidenter eller interna och externa granskningar till grund till egenkontroller, och kontrollen blir därför reaktiv istället för proaktiv. Det innebär att det blir en tröghet i kontrollernas möjlighet att skapa styrsignaler till underlag för intern styrning och kontroll. Internrevisionen bedömer vidare att begreppen förebyggande och efterhands/upptäckande kontroller inte används i verksamheten förutom begreppet efterhandskontroller i riskportföljen. Samordning saknas över vilka egenkontroller som ska utföras vilket medför att regioner utför, till viss del, olika egenkontroller trots likartad kärnverksamhet och gemensamma FAP:ar.

Det finns en genomgående förväntan i verksamheten på att närmaste överliggande organisatoriska nivå ska tydliggöra hur verksamheten bör arbeta med systematiska kontroller i sin verksamhet. Internrevisionen bedömer att det saknas tydlig styrning inklusive instruktioner, handledningar och mallar både på nationell nivå men också på regions- och avdelningsnivåer. Instruktioner och stöd bör omfatta områden såsom hur kontroller kan utformas, genomföras, dokumenteras och följas upp. Internrevisionen anser att det finns effektivitetsvinster med ökad nationell styrning, men också genom ökad samordning inom och mellan regioner och avdelningar för likartade kontroller. Även processägare bör stötta verksamheten gällande egenkontroll.

¹² A244.678/2016

Varje chef ska systematiskt genomföra egenkontroller av den verksamhet man ansvarar för. För att egenkontrollen ska ske på ett enhetligt och effektivt sätt finns ett behov av att cheferna får stöd och hjälp från den egna VSA-funktionen. Regioner och avdelningar saknar dock tydliga beskrivningar av vad VSA-ansvariga och motsvarande ska utföra för arbetsuppgifter inom ramen för sitt uppdrag inom intern styrning och kontroll. Internrevisionen bedömer att det finns utvecklingspotential genom att ledningen för regioner och avdelningar tydliggör på vilket sätt VSA-funktionen ska stötta den egna region och avdelningen med vad som ingår utöver arbetet med riskanalyser och riskportföljer, som t.ex. samordning av egenkontroll.

Ekonomiavdelningens enhet för verksamhetsstyrning och analys bedriver ett arbete kring vad som ingår i processägares ansvar, utifrån nyckelaktivitet i den strategiska verksamhetsplanen. Rapport med åtgärder har varit ute på samråd med sista svarsdag 25:e juni 2020. I rapporten föreslår ekonomiavdelningen bl.a. åtgärder kring att arbetsordningen behöver tydliggöra att processansvarets kärna är att normera, stödja och följa upp processen. Dessutom föreslås att handboken för processansvar bör byggas ut med metodstöd för uppföljning av processer, inklusive praktiska exempel. Internrevisionen bedömer att processägarna behöver öka sin förmåga att följa upp riktlinjer och bedriva direkta kontroller samt efterhandskontroller i enlighet med riktlinjen för intern styrning och kontroll. Dessutom behöver kommunikationen kring kontrollsystemet öka mellan processägare och verksamheten.

4.2 Dokumentation och systematisk användning av utförda kontroller

Iakttagelser

Dokumentation av utförda kontroller

Dokumentation av utförda åtgärder i ISK-arbetet (riskportföljerna) sker genom att verksamheten fyller i genomförda åtgärder för varje tertial i riskportföljen.

Då regioner och avdelningar inte har kunnat visa på någon samlad förteckning över de kontroller som utförs har internrevisionen utgått från förteckning över egenkontrollerna i de delar där det finns sådana. I samtliga förteckningar över egenkontroller som internrevisionen har tagit del av efter besök framgår vilken nivå av chef som ska ansvara för, alternativt genomföra, kontrollen. Region Stockholm har inte gett ut några instruktioner eller mallar för hur egenkontrollen ska genomföras och dokumenteras. Region Stockholm samlar vidare inte in resultatet av utförda egenkontroller i syfte att sammanställa resultatet. Vid besök på en av enheterna i region Stockholm fanns det ingen dokumentation över utförda egenkontroller att tillgå.

Region Nord samt ett polisområde inom region Bergslagen planerar att samla in åtgärder samt besluta om åtgärder utifrån utförda egenkontroller. Region Nord har utarbetat instruktion och mallar för hur egenkontrollen ska dokumenteras i protokoll och vad som ska framgå i protokollen. Vid besök i region Nord fick internrevisionen ta del av dokumentation från en utförd egenkontroll. När det gäller det polisområde i region Bergslagen som tillämpar en tillsynsplan har internrevisionen inte erhållit någon instruktion kring hur verksamheten ska dokumentera utförd egenkontroll. Polisområdet hade vid internrevisionens besök inte hunnit genomföra några kontroller.

I enkäten svarade åtta av tio regioner och avdelningar ja på frågan om utförda kontroller dokumenteras, men nivå och detaljgrad synes variera. Utifrån insamlade enkätsvar synes dokumentation och sammanställning över utförda egenkontroller variera liksom vilka krav respektive kansli ställer.

Vid intervjuer har det framförts att man arbetar med tillitsbaserad styrning i meningen att det råder ett motsatsförhållande mellan kontroll, uppföljning och tillit. Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna¹³.

Systematisk användning av kontroller

Internrevisionen har noterat att ingen av de besökta regioner och avdelningar har använt resultatet från utförda egenkontroller systematiskt för att styra och förbättra verksamheten, men region Nord har satt upp en struktur på regionnivå för hur arbetet ska gå till från 2020 och framåt. Regionen har skapat en mall för att redovisa avvikelser och åtgärder för brister. Vid internrevisionens besök fanns det en egenkontroll som var genomförd, dokumenterad samt åtgärder hade planerats för de brister som upptäcktes vid kontrollen.

I Bergslagen sker liknande initiativ på ett polisområde, men inte på regionsnivå. Region Stockholm samlar inte in och sammanställer resultatet av utförda egenkontroller, varför resultatet inte heller kan användas i syfte att styra och förbättra.

NFC rapporterar varje kvalitetsrevision i en rapport där det bl.a. anges vilka dokument som granskningen har utförts mot samt en sammanfattning som inkluderar avvikelser och förbättringsförslag. Enligt intervju med NFC avrapporteras resultatet från kvalitetsrevisionen till NFC:s ledning en gång per år. Även egenkontroller av den forensiska undersökningsverksamheten dokumenteras och rapporteras.

Internrevisionen har även granskat intygandedokumentet. Dessa utgör regionernas och avdelningarnas årliga bedömning och värdering av den egna verksamhetens interna styrning och kontroll. Intygandedokumentet utgör därefter underlag för rikspolischefens intygande av Polismyndighetens interna styrning och kontroll i myndighetens årsredovisning.

I intygandedokumentet ingår frågor kring riskanalys, tidigare brister, planerings- och uppföljningsprocess, intern miljö, korruption och oegentligheter, regelefterlevnad samt externa eller interna revisioner. Dock noterar internrevisionen att tyngdpunkten berör verksamhetens risker i såväl frågor som svar. Begreppen kontroll och styrning berörs inte i motsvarande omfattning. Internrevisionen har vidare noterat att precision och detaljgrad i inkomna svar i intygandedokumentet varierar. Det förekommer även svar där vissa avdelningar svarar utifrån myndighetens perspektiv medan andra svarar utifrån sin egen verksamhet. En iakttagelse är också att processtyrningen inte berörs i något väsentligt avseende.

¹³ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>

Bedömning

Internrevisionen bedömer att resultatet av utförda kontroller inte används på ett systematiskt sätt. Ett systematiskt och enhetligt arbete med kontrollsystem kan skapa möjlighet till överblick och jämförelse på samtliga organisatoriska nivåer. Därmed skapas även förutsättningar för en mer effektiv och utvecklad intern styrning och kontroll inom Polismyndigheten. Internrevisionen anser att det är otydligt hur kontrollstrukturen ska fungera och användas ur ett styrningsperspektiv, både nationellt men också ur en regions- och avdelningsperspektiv.

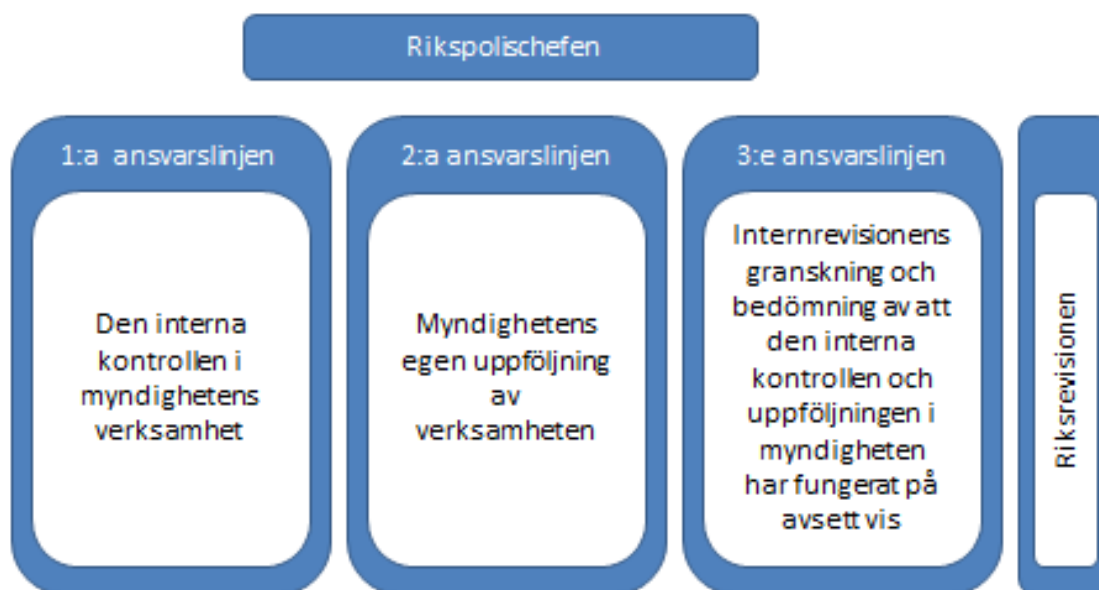
Internrevisionen anser att regioner och avdelningar behöver utveckla mallar och protokoll för hur utförda kontroller ska dokumenteras och rapporteras. Det finns effektivitetsvinster i att processägarna för respektive process stöttar regioner och avdelningar i strukturer gällande egenkontroller i processerna. Men internrevisionen anser också att processägaren för intern styrning och kontroll bör ha en övergripande samordnande och stöttande roll i att hjälpa regioner och avdelningar att utveckla kontrollsystem samt kravställa nivån för dokumentation och rapportering. Vidare bör regioner och avdelningar också besluta hur återrapportering ska ske gällande utförda kontroller från polisområden och enheter för att kunna fatta gemensamma åtgärder för en utvecklad styrning. Detta kan bidra till en förbättring av underlagen till intyganden om intern styrning och kontroll.

Internrevisionen bedömer att NFC har väldokumenterade kvalitetsrevisioner och egenkontroll av den forensiska verksamheten.

5 Tre ansvarslinjer¹⁴

Det är vanligt förekommande att ansvaret för riskhantering och intern styrning och kontroll fördelas över många olika avdelningar och på olika nivåer inom organisationen. Modellen för tre ansvarslinjer definierar en organisations tre nivåer av ansvar. Syftet är att det som inte fångas upp i första ansvarslinjen ska fångas upp i andra och tredje ansvarslinjen. I Ekonomistyrningsverkets handledning för introduktion till den statliga internrevisionen beskrivs de tre ansvarslinjerna med följande innebörd (illustration av polisens internrevision):

¹⁴ ESV, Handledning 2016:24 ”En introduktion till den statliga internrevisionen”



Den första ansvarslinjen är Polismyndighetens dagliga verksamhet och processer. I myndigheten ska det finnas god intern kontroll i samtliga delar av den operativa verksamheten. Ansvar och befogenheter ska vara tydliga. Den interna kontrollen ska förebygga fel, avsiktliga eller oavsiktliga, i det som Polismyndigheten gör. Medarbetare och chefer är en del i den första ansvarslinjen. Ett exempel på en förebyggande kontroll (ekonomiadministrativ) i första ansvarslinjen är chefernas beslutsattest av fakturor innan betalning. Ett exempel från den polisiära verksamheten på en efterhands/upptäckande kontroll i första ansvarslinjen är när en LPO-chef kontrollerar dokumentationen från kompetensskjutning för att säkerställa att alla medarbetare har kompetensskjutit i tid. I den mån medarbetare på regions- och avdelningskanslier utför vissa kontroller kan även dessa anses tillhöra den första ansvarslinjen.

I den andra ansvarslinjen ligger Polismyndighetens regelbundet återkommande uppföljning och efterhandskontroller. Det kan vara manuella eller maskinella efterhandskontroller. Det kan t.ex. vara att någon kontrollerar att månadsavstämningarna är gjorda eller att utfallet ser rimligt ut. Chefer, controllers och funktioner som arbetar med uppföljning och risker är en del i den här ansvarslinjen. VSA-funktioner på regions- och avdelningskanslier kan fungera som en andra ansvarslinje för att följa upp att den interna kontrollen har fungerat som planerat i första ansvarslinjen, genom att samla in resultatet av utförda kontroller. I exemplet ovan kan regionen utföra efterhands/upptäckande stickprovskontroll över hur stor andel som har kompetensskjutit. Även personer i stödverksamheten, liksom processägare, som arbetar med uppföljningar och utvärderingar i ett bredare perspektiv kan ingå i andra linjens ansvar. Exempel på detta är när ekonomiavdelningen, utifrån sitt processägaransvar, tar stickprov på hur väl beslutsattesterna av fakturor fungerar. Därför är det viktigt att regioner och avdelningar samt processägare är medvetna om vilka kontroller som utförs i första ansvarslinjen, liksom vilka kontroller som sker i andra ansvarslinjen. I båda fallen är utfallet av kontrollerna intressanta för ledningsgrupper att ta del av, både utifrån ordning och reda men även ur ett styrningsperspektiv. Om det inte är tillräckligt tydligt vilka som utför de olika kontrollerna finns risk för att kontrollerna missas helt, eller att dubbelarbete sker.

Den tredje ansvarslinjen är internrevisionen. Internrevisionen har ingen del i myndighetens dagliga arbete, uppföljning eller efterkontroller. Internrevisionen ska fungera oberoende i förhållande till de två första ansvarslinjerna. Internrevisionen granskar och gör en bedömning av om de första två ansvarslinjerna har fungerat som det var tänkt att de skulle fungera.

Internevisonen anser att denna modell kan hjälpa Polismyndigheten med att skapa struktur över intern styrning och kontroll.

6 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Granskningen har syftat till att granska Polismyndighetens kontrollsystem.

Tre revisionsfrågor har formulerats:

1. Har regioner och avdelningar en samlad bild av vilka förebyggande och upptäckande kontroller som utförs inom den egna regionen/avdelningen?
2. I vilken utsträckning utför regioner och avdelningar förebyggande och upptäckande kontroller för att täcka myndighetens alla riskkategorier?
3. Används resultatet av utförda kontroller på ett systematiskt sätt?

Efter utförd granskning gör internrevisionen bedömningen att det finns förbättringsområden avseende Polismyndighetens kontrollsystem, och då främst inom struktur och efterlevnad av kontrollsystemet. I granskningen har internrevisionen bedömt att regioner och avdelningar utför kontroller genom förebyggande åtgärder och efterhandskontroller i riskportföljerna, egenkontroll samt vissa övriga kontroller inom t.ex. inom arbetsmiljöområdet. Men det saknas en samlad bild av samtliga väsentliga systematiska kontroller som utförs eller borde utföras inom den egna regionen och avdelningen. Detta innebär att verksamheten inte har vetskap om det saknas viktiga kontroller. Internrevisionen anser att de kontroller som i nuläget utförs inte täcker myndighetens samtliga riskkategorier, och där i synnerhet oegentlighetsrisker med tillhörande kontroller saknas.

Granskningen har vidare visat att det finns brister i dokumentation av utförda kontroller samt att resultatet av utförda kontroller inte sammanställs och används på ett systematiskt sätt för att effektivare styra verksamheten.

7 Rekommendationer

Rekommendation 7.1

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att regioner och avdelningar:

- Förtydligar VSA-uppdraget med avseende på omfattning, arbetsuppgifter och roll rörande intern styrning och kontroll. Uppdraget bör omfatta upprätthållande och utveckling av ett fungerande kontrollsystem.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs kan vara att verksamheten reagerar för sent eller inte alls på uppkomna brister. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

Rekommendation 7.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att regioner och avdelningar:

- Skapar överblick över de väsentliga kontroller som ska utföras löpande i den egna verksamheten genom att
 - ✓ Sammanställa och besluta vilka väsentliga kontroller som ska utföras, med vilken intervall samt vilken befattning som är ansvarig för utförandet
 - ✓ Kommunicera inom sin egen organisation vilka kontroller som ska utföras, på vilket sätt dessa ska utföras och av vilken befattning.

Rekommendation 7.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att regioner och avdelningar:

- Skapar struktur över hur dokumentation av kontroller ska ske inom den egna verksamheten
- Samlar in resultatet av utförda kontroller löpande för att därefter besluta om åtgärder.

Rekommendation 7.4

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att processägare (enligt arbetsordningen):

- Skapar struktur över hur direkta kontroller och efterhandskontroller inom respektive process, i enlighet med riktlinjen för intern styrning och kontroll, ska genomföras
- Stödjer verksamheten i utförandet av dessa kontroller
- Ökar kommunikationen med verksamheten kring vilka kontroller som utförs och utfallet av dessa.

*Rekommendation 7.5***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att ekonomiavdelningen i sin roll som processägare för intern styrning och kontroll:

- Tydligare normerar, stödjer och följer upp verksamhetens och processägarnas arbete med egenkontroller utifrån de krav som ställs i riktlinjen om intern styrning och kontroll.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs kan vara att verksamheten reagerar för sent eller inte alls på uppkomna brister vilket kan ha betydande påverkan på Polismyndighetens förmåga att styra verksamheten effektivt och utifrån gällande lagstiftning.

Internrevisionen bedömer att beslutad åtgärd gällande rekommendation 7.5 inte i tillräcklig omfattning svarar mot lämnad rekommendation och att bristen avseende uppföljning därmed kvarstår.



Hans Tedesund



Datum
2021-09-28

Beslutsprotokoll
RPC 129/2021

Diariennr, ärende
A636.073/2019

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Pia Lundmark
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Martin Valfridsson  Avdelningschefen Gunilla Hedwall	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av Polismyndighetens kontrollsystem.	
Beslut Internrevisionen har granskat Polismyndighetens kontrollsystem. Granskningen har resulterat i fem rekommendationer. Utifrån dessa har polisregioner och avdelningar lämnat förslag till åtgärder som har beretts vid rikspolischefens kansli. Polismyndigheten beslutar följande. Åtgärder med anledning av rekommendation 7.1 Polisregioner och avdelningar ska förtydliga uppdraget om intern styrning och kontroll internt med avseende på omfattning, arbetsuppgifter, och roll. Polisregioner och avdelningar bör även säkerställa att uppdraget omfattar upprätthållande och utveckling av fungerande kontrollsystem. Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive regionpolis-/avdelningschef och åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 december 2022. Åtgärder med anledning av rekommendation 7.2 Polisregioner och avdelningar ska säkerställa att väsentliga kontroller genomförs löpande i den egna verksamheten genom att dels tillse att beslut finns om vilka kontroller som ska genomföras och med vilket tidsintervall, dels kommunicera till sin verksamhet på vilket sätt dessa ska utföras och i vilken omfattning. Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive regionpolis-/avdelningschef och åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 december 2022. Åtgärder med anledning av rekommendation 7.3 Polisregioner och avdelningar ska säkerställa att det finns en struktur över hur dokumentation av kontroller ska ske inom den egna verksamheten, samt att resultatet av utförda kontroller samlas in löpande för att analyseras. Därefter ska polisregioner och avdelningar besluta om eventuella åtgärder. Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive regionpolis-/avdelningschef och åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 december 2022.	

2021-09-28

A636.073/2019

Åtgärder med anledning av rekommendation 7.4

Processägare ska säkerställa en struktur över hur direkta kontroller och efterhandskontroller inom respektive process, i enlighet med Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll, ska genomföras. Processägare ska stödja verksamheten i dessa kontroller samt kommunicera kring vilka kontroller som ska utföras och resultatet av dessa.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är respektive processägare och åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 juni 2022.

Åtgärder med anledning av rekommendation 7.5

Ekonomiavdelningen ska vid nästa översyn och revidering av riktlinjerna för intern styrning och kontroll tydliggöra processägarnas ansvar för egenkontrollen. Vidare ska ekonomiavdelningen, genom informations- och utbildningsinsatser, öka kunskapen och förståelsen hos Polismyndighetens processägare avseende egenkontrollens roll i den interna styrningen och kontrollen och processägarnas ansvar för egenkontroll.

Ansvarig för åtgärdernas genomförande är chefen för ekonomiavdelningen och åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 juni 2022.

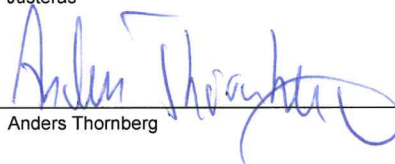
Kostnad	Finansiering
-	-

Vid protokollet



Johan Gunnarsson på uppdrag av Pia Lundmark

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga polisregioner och avdelningar
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen