

Granskning av finansiell styrning - med fokus på ekonomi i balans



Polisen

Informationsklass Öppen

Internrevisionsrapport, februari 2025



Utgivare: Polismyndigheten, Internrevisionen, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A293.994/2024, Saknr: 977
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis
Datum: 2025-02-21

Innehåll

Innehåll	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	6
2.1 Disposition	6
2.2 Bakgrund.....	6
2.3 Syfte	8
2.4 Omfattning och avgränsning.....	8
2.5 Informationsinsamling och metod	8
2.6 Bedömningsgrunder.....	9
3 Internrevisionens tidigare granskningar som relaterar till granskningsområdet.....	10
4 Polismyndighetens tillväxt och förutsättningar för en ekonomi i balans	10
5 Polismyndighetens utformning av arbetet med finansiell styrning.....	11
5.1 Strategisk verksamhetsplan.....	11
5.2 Intern reglering för finansiell styrning	12
6 Polismyndighetens tillämpning av fastställd finansiell styrning .	14
6.1 Strategisk och långsiktig finansiell styrning	14
6.1.1 Nationella strategiska ledningsgruppens arbete med finansiell styrning	14
6.1.2 Ekonomiavdelningens ansvar för strategisk och långsiktig finansiell styrning	16
6.1.3 Anskaffnings- och utvecklingsarbetet.....	17
6.1.4 Genomförande av ekonomiska konsekvensanalyser.....	18
6.1.5 Budgetering och prognostisering av personalkostnader	18
6.1.5.1 Personalkostnader.....	18
6.1.5.2 Kompetensförsörjningsarbetet och bemanningsplaner	20
6.1.5.3 HR och EA:s planering och uppföljning kopplat till budget- och prognosarbete	21
6.1.5.4 Nya pensionsregler och ökad SPÅ-avgift.....	21
6.2 Övriga delar kopplat till finansiell styrning	22
6.2.1 Organisationen för arbetet med ekonomi- och finansiell styrning.....	22
6.2.2 Budgetfördelning – modell och metodik	22
6.2.3 Riskhantering avseende finansiell styrning och ekonomi i balans.....	23
6.2.4 Avsaknad av it-stöd för planering, budget, prognos och uppföljning...	25
6.2.5 Utbildningar i finansiell styrning och ekonomi för budgetansvariga chefer	26
6.3 Polisregioners och avdelningars arbete med finansiell styrning och förutsättningar för en ekonomi i balans	26
6.3.1 Polisregion Bergslagen och Mitt.....	27
6.3.2 Polisregion Syd och Väst.....	28
6.3.3 Polisregion Stockholm.....	29
6.3.4 Nationella operativa avdelningen och myndighetsgemensamma medel	29
6.3.5 Händelsestyrd verksamhet och särskilda händelser	29
7 Uppföljning av den finansiella styrningen.....	30

7.1	Uppföljning och rapportering av finansiell styrning och en ekonomi i balans	30
7.2	Rutiner och kontroller för ekonomisk uppföljning	31
7.2.1	Tertialvis uppföljning av strategiska verksamhetsplanen i NSLG.....	31
7.2.2	Rikspolischefens tertialvisa resultatdialoger.....	31
7.2.3	Nationell månadsvis uppföljning av ekonomi och VEK	31
7.2.4	Polismyndighetens, polisregioners och avdelningars prognoser	32
7.2.5	Nationell uppföljning av större anslagssparande eller nyttjande av anslagskrediten	32
7.3	Information enligt anslagsförordningen och redovisning av ekonomisk uppföljning enligt regleringsbrevet	33
8	Bedömning	34
9	Lärdomar som kan dras utifrån nuvarande ekonomiska läge.....	38
10	Rekommendationer.....	39
11	Bilaga 1 - Internrevisionens tidigare granskningar som relaterar till granskningsområdet.....	41
11.1	Granskning av tillväxtarbetet.....	41
11.2	Granskning av en ekonomi i balans.....	42
11.3	Granskning av kompetensförsörjning	42
11.4	Granskning av Polismyndighetens tertial/resultatdialoger (uppföljning som signalsystem).....	43

1 Sammanfattning




Internrevisionen har granskat Polismyndighetens arbete med finansiell styrning, med fokus på ekonomi i balans. Internrevisionens bedömning är att myndigheten har en fastställd styrning gällande arbetet med finansiell styrning men att förbättringspotential finns beträffande den interna styrningen och kontrollen. Internrevisionen anser att noterade brister och utmaningar i den finansiella styrningen handlar om flera faktorer. Framför allt behöver det strategiska och långsiktiga finansiella arbetet stärkas. Det är viktigt att ledningens viljeinriktning och styr signaler för det finansiella arbetet utformas och kommuniceras med tydlighet så att de på ett enkelt sätt når ut i organisationen utifrån styrningens intention. Styrning och uppföljning av myndighetens arbete med finansiell styrning och en ekonomi i balans behöver förbättras. Exempelvis behöver stöd och metoder för prognostisering, analys och scenarier för tillväxtens kostnader utvecklas. Andra delar i styrningen som behöver stärkas handlar om riskhantering, organisationen för finansiell styrning och behov av it-stöd för planering, budget, prognos och uppföljning. Det behövs också kompetenshöjande insatser för budgetansvariga chefer.

En grundorsak som återkommande framförts som en utmaning med en ekonomi i balans, har handlat om att verksamhetsansvariga chefer inte planerar och utför sin verksamhet utifrån givna ekonomiska ramar. Med utgångspunkt i det styrnings- och uppföljningsarbetet som ledningen fastställer bör det finnas tydliga former och strukturer för ekonomisk uppföljning. Det är viktigt att det finns ett ansvarsutkrävande när verksamheter inte förhåller sig till beslutade budgetramar och den fastställda finansiella styrningen. Vidare anser internrevisionen att myndigheten även behöver arbeta med kulturen kring uppfattningen att finansieringen alltid löser sig.

Myndigheten behöver också förbättra arbetet med ekonomiska konsekvenser och bedömningar i anskaffnings- och utvecklingsarbetet, vid ny lagstiftning, nya arbetssätt och metoder samt i det operativa händelsestyrda arbetet.

Rapportens sista avsnitt lyfter ett antal lärdomar som kan dras utifrån det ekonomiska läget under 2024. Internrevisionens granskning visar att finansiell styrning och ekonomi i balans påverkas av flera olika faktorer. För att nå målet med en ekonomi i balans anser internrevisionen att myndigheten behöver arbeta med frågan som en helhet, där bland annat tydlighet kring styr signaler, ansvarsutkrävande och kultur ingår.

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

	Antal
 Mycket väsentlig brist	3
 Väsentlig brist	2
 Mindre väsentlig brist	1

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2024-2025¹.

2.1 Disposition

I avsnitt 2 beskrivs bakgrund, syfte, omfattning, metod och bedömningsgrunder.

I avsnitt 3 beskrivs översiktligt internrevisionens tidigare granskningar som relaterar till granskningsområdet. Granskningsområden har bland annat omfattat tillväxtarbetet, ekonomi i balans, kompetensförsörjning och tertial/resultatdialoger.

I avsnitt 4 beskrivs kortfattat Polismyndighetens tillväxt och förutsättningar för en ekonomi i balans.

I avsnitt 5 beskrivs Polismyndighetens utformning av arbetet med finansiell styrning så som den strategiska verksamhetsplanen och intern reglering för finansiell styrning.

I avsnitt 6 beskrivs Polismyndighetens tillämpning av fastställd finansiell styrning så som strategisk och långsiktig finansiell styrning, polisregioners och avdelningars arbete med finansiell styrning och förutsättningar för en ekonomi i balans samt övriga delar kopplat till finansiell styrning.

I avsnitt 7 beskrivs uppföljning av den finansiella styrningen så som uppföljning, rapportering och en ekonomi i balans, rutiner och kontroller för ekonomisk uppföljning samt ekonomisk uppföljning till regeringen.

I avsnitt 8 redogörs för våra bedömningar kopplat till de iakttagelser som gjorts i granskningen.

I avsnitt 9 presenteras de lärdomar som intervjuade, utifrån myndighetens ekonomiska läge, anser att Polismyndigheten framöver behöver ta till sig för att bedriva en verksamhet med en ekonomi i balans, på kort och lång sikt.

Avsnitt 10 innehåller våra rekommendationer utifrån genomförd granskning.

Till rapporten finns bilaga 1 som beskriver internrevisionens tidigare genomförda granskningar som relaterar till granskningsområdet finansiell styrning.

2.2 Bakgrund

Polismyndigheten har haft ett ansträngt ekonomiskt läge under 2024, vilket myndigheten bedömt varit beroende på, främst nya pensionsregler och ökad

¹ I revisionsplanen benämns granskningen Ekonomisk styrning.

SPÅ-avgift, men även myndighetens snabba tillväxt, det kostnadsdrivande operativa arbetet med nya arbetssätt samt anskaffning av lokaler, fordon och utrustning. Prognoserna för de tre kommande åren visar på ett fortsatt ansträngt ekonomiskt läge och risk för fullt nyttjande alternativt överskridande av anslagskrediten. För 2024 uppgår anslagskrediten till 1 232 miljoner kronor². En tydlig finansiell styrning för att säkerställa en ekonomi i balans på kort som såväl lång sikt är av vikt för att säkerställa att myndigheten håller sig inom givna ekonomiska ramar.

Extern reglering som styr arbetet med den finansiella styrningen är bland annat myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndighetsledningen har ett ansvar för att verksamheten hushållar med statens medel, följer gällande rätt och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Ledningen har också ett ansvar för att det finns en process för intern styrning och kontroll (ISK) som fungerar betryggande. I anslagsförordningen (2011:223) framgår regler för hur tilldelade medel får disponeras, samt vad som gäller för anslagssparande och anslagskredit. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) reglerar att en myndighet årligen ska upprätta och till regeringen lämna årsredovisning och budgetunderlag. Handlingarna ska kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet.

I Polismyndighetens regleringsbrev 2024 framgår tilldelade anslag, låneramar m.m. samt villkor för dessa. Enligt regleringsbrevet för 2024³ har Polismyndigheten tilldelats ett ramanslag uppgående till 40 680 miljoner kronor. Låneramen uppgår till 8 250 miljoner kronor och avser huvudsakligen investeringar inom fordon, IT och lokaler. Myndighetens anslag har ökat med 80 procent under perioden 2017-2024⁴. Personalkostnader utgjorde 70 procent av verksamhetens totala kostnader år 2023⁵.

Polismyndigheten har i den strategiska verksamhetsplanen för 2020-2024⁶ fastställt ett finansiellt mål som bland annat innebär att myndigheten över tid ska ha en ekonomi i balans. Med ekonomi i balans menas att myndigheten bedriver verksamheten inom givna ekonomiska ramar och finansiella villkor, med inriktningen att så långt som möjligt undvika större anslagssparande eller nyttjande av anslagskrediten ett enskilt budgetår. Myndighetens strategiska styrning och uppföljning ska ske ur ett helhetsperspektiv med koppling mellan verksamhet, ekonomi och kompetens (VEK).

Polismyndighetens styrmodell och styrfilosofi⁷ ger utrymme för en anpassad styrning. Styrmodellen omfattas av fem principer varav tre påverkar

² Tre procent av anslaget, inklusive höständringsbudget 2024 (1 220 miljoner kronor före höständringsbudget).

³ Regeringsbeslut 1:8 Ju2023/02737.

⁴ Dnr A386.185/2023, Regeringsuppdrag – Uppföljning ökade anslag.

⁵ Dnr A111.694/2023, Polismyndighetens årsredovisning 2023.

⁶ Dnr A354.025/2022.

⁷ Dnr A213.429/2022.

förutsättningar för den finansiella styrningen. Principen *Helheten Polismyndigheten före delarna* innebär bland annat att, för att styrningen ska vara effektiv behöver den bygga på ett helhetsperspektiv där olika sätt att styra kompletterar varandra. *Vi bygger både underifrån och utifrån helheten* innebär att styrningen ska utgå från både det lokala perspektivet och nationellt helhetsperspektiv. *Ansvar delegeras till medarbetarna* innebär ett tillitsbaserat förhållningssätt där styrningen lämnar utrymme för chefer och medarbetare att ta ansvar för hur den egna verksamheten ska planeras och genomföras.

2.3 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma Polismyndighetens interna styrning och kontroll gällande finansiell styrning. Granskningen har inriktats på huruvida Polismyndigheten har en god hushållning med statens medel samt efterlever gällande rätt.

2.4 Omfattning och avgränsning

Granskningen har omfattat Polismyndighetens arbete med finansiell styrning och en ekonomi i balans. Granskningen har bland annat berört planerings- och uppföljningsarbete med budget och prognos.

Polismyndighetens strategiska arbete med finansiell styrning har ingått i granskningen. Ekonomiavdelningen (EA) har verksamhetsansvar för och chefen för avdelningen är tillika processägare för finansiell styrning och har därav omfattats av granskningen. HR-avdelningen (HR) har bland annat berörts utifrån ansvar för kompetensförsörjning, inklusive tillväxtarbetet, med koppling till VEK-arbetet. Granskningen har också berört hur verksamhetsutveckling och anskaffningar påverkar förutsättningarna för en ekonomi i balans. Polisregioner och avdelningar har ingått utifrån ansvaret att säkerställa en ekonomi i balans.

I granskningen har inte ingått att bedöma huruvida myndighetens medel används effektivt. Avgränsning har gjorts mot Ekonomistyrningsverkets uppdrag att analysera Polismyndighetens resursstyrning⁸.

2.5 Informationsinsamling och metod

Metoder för informationsinsamling har varit kartläggning av området, dokumentstudier och intervjuer. En fördjupad granskning har genomförts i polisregionerna Mitt, Bergslagen och Syd. Urval av polisregion har baserats på storlek, om en ekonomi i balans funnits samt utformning av budgetarbetet. Nationella operativa avdelningen (Noa), IT-avdelningen (IT) och EA har ingått i den fördjupade granskningen. Urvalet har utgått exempelvis från

⁸ ESV dnr 2023-08291.

påverkan på andra organisatoriska enheters förutsättningar för en ekonomi i balans, storlek på budget samt om avdelningen gått med över- eller underskott. I den fördjupade granskningen har ingått intervjuer med budgetansvariga chefer på nivå 5, 4 och 3. För polisregioner har intervjuer genomförts med regionpolischefer, gruppintervjuer med regionala strategiska ledningsgruppen samt ett urval lokalpolis- och sektionschefer. För avdelningarna har intervjuer genomförts med avdelningschef, där för vissa avdelningars kanslichef och/eller biträdande avdelningschef deltagit. Ett mindre antal stickprov har genomförts i samband med den fördjupade granskningen.

Granskningen har utförts under perioden maj – september av internrevisorerna Winifred Nionzima och Josabeth Alfsson (deltog fram till och med 13 september). Pirkko Nakamura-Nylund har deltagit i slutfasen av genomförandet och i rapporteringsfasen.

Rapporten sakgranskades under oktober 2024 till januari 2025 av samtliga polisregioner och avdelningar. Rapporten beskriver iakttagelser vid granskningens genomförande.

Granskningen föredrogs för rikspolischefen 14 februari 2025 och internrevisionschefen beslutade 21 februari 2025 att överlämna den slutliga rapporten till rikspolischefen.

2.6 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 Internrevisionens tidigare granskningar som relaterar till granskningsområdet

Internrevisionen har i tidigare granskningar rapporterat iakttagelser med rekommendationer inom områden som är relaterade till myndighetens aktuella utmaningar och risker kopplade till finansiell styrning, budgetstyrning och en ekonomi i balans. Granskningsområden har bland annat omfattat tillväxtarbetet, ekonomi i balans, kompetensförsörjning och tertial/resultatdialoger. I bilaga 1 redogör internrevisionen kort om iakttagelser, rekommendationer och i vissa fall genomfört åtgärdsarbete.

När det gäller granskningen av ekonomi i balans från 2017 framkom att oklarheter rörde gällande budgetansvar samt hur uppföljning och efterlevnad av budgetansvar skulle ske. Internrevisionen noterar att flera av de iakttagelser som gjordes i denna granskning fortfarande är aktuella. I granskningen av tillväxtarbetet 2024, som rapporterades 2022, lämnade internrevisionen en rekommendation om att bland annat överväga framtagande av flera målvärden i syfte att underlätta styrning och uppföljning av tillväxtarbetet. Myndigheten valde att ta fram målvärde för endast poliser. I internrevisionens granskning av kompetensförsörjningsarbetet, som rapporterades 2023, gjordes bedömningen att de nationella avdelningarna inte höll ihop VEK-perspektivet tillräckligt bra tillsammans vad avser samordning och prioritering, vilket försvårade polisregionernas arbete. Under 2021 rapporterade internrevisionen om brister i myndighetens arbete med tertial/resultatdialoger. Exempelvis att resultatdialogerna i större utsträckning borde leda till en dokumenterad och uppföljningsbar sammanställning av vad som genomförts och vilka åtgärder som kvarstår för den organisatoriska enheten i syfte att säkerställa måluppfyllnaden.

4 Polismyndighetens tillväxt och förutsättningar för en ekonomi i balans

Internrevisionen har tagit del av olika presentationer om myndighetens tillväxtarbete med analyser som visar att Polismyndighetens kostnad för personaltillväxt har överskridit tilldelade medel. Under åren har budgetjusteringar gjorts med anpassning till polisregioners och avdelningars tillväxt och äskade medel.

Under 2023 växte myndigheten med cirka 2 400 fler polisanställda till totalt 37 300 polisanställda, varav cirka 23 000 poliser och cirka 14 300 civila. Målvärdet var 38 300 polisanställda, 26 200 poliser och med utrymme för 12 100 civila. I budgetbeslut 2021-2024⁹ framgår att budgetramar ska planeras och disponeras så att utrymme finns att finansiera målvärdet om 26 200 poliser vid årsskiftet 2024/2025. Vidare att antalet civila skulle hanteras inom

⁹ Dnr A698.749/2020, 2021-01-15.

ramen för personalomsättningen. EA har i samband med presentation av bakgrund till myndighetens ekonomiska läge¹⁰ tagit fram information som visar utveckling av antal anställda i jämförelse med tillväxtplaneringen hösten 2020. I presentationen framgår att den kraftiga ökningen av antal anställda som började under 2023 beskrivs vara den största förklaringen till det ekonomiska läget under 2024, med risk för överskridande av anslagskrediten.

HR:s analyser per september 2024 visar att tillväxten främst skett i polisregioner och att 88 procent av polistillväxten har gått till polisregionerna. Det framgår att cirka två tredjedelar av tillväxten fram till oktober 2024 består av civila. Detta anges bero på att myndigheten gick före med civila i tillväxten när antalet nya poliser från polisutbildningen var färre än planerat. HR:s analys visar att antalet civila nästan har fördubblats inom myndigheten under tillväxtperioden.

Av uppgifter som EA presenterade i augusti framgår att Polismyndigheten vid juli 2024 uppnått och passerat målet om att vid årsskiftet 2024/2025 bli 10 000 fler anställda samt att antal civila överstiger utrymmet i tillväxtplaneringen.

5 Polismyndighetens utformning av arbetet med finansiell styrning

För att bedöma Polismyndighetens interna styrning och kontroll gällande finansiell styrning för en ekonomi i balans på kort och lång sikt har internrevisionen för att få en helhetsbild granskat flera aspekter med detta arbete. Internrevisionen har bland annat kartlagt området på nationell, regional och avdelningsnivå samt tagit del av styr- och stöddokument för att bedöma arbetet med den finansiella styrningen.

5.1 Strategisk verksamhetsplan

Enligt myndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 (SVP) syftar den finansiella styrningen till att säkerställa att myndighetens resurser används på ett effektivt sätt och att myndigheten har kontroll över ekonomiska åtaganden och betalningar. Den finansiella styrningen ska bidra till att Polismyndigheten som helhet når sina verksamhetsmål. Det finansiella målet innebär att myndigheten över tid ska ha en ekonomi i balans och verksamhetsrisker under kontroll.

Myndigheten arbetar med treåriga internt fördelade budgetramar som innebär beslutad budgetram för det närmaste året och beräknade/preliminära ramar för de två påföljande. Preliminära ramar ska ge förutsättningar för en mer långsiktig verksamhets- och kompetensplanering. Polismyndigheten ska totalt sträva efter att inte ha årsvisa över- eller underskott av betydande storlek.

¹⁰ EA presenterade beskrivningen vid två tillfällen, juni och augusti 2024.

I den internt fördelade budgeten kan såväl över- som underskott förekomma, förutsatt att dessa är i balans över tid för den enskilda polisregionen eller avdelningen. Underskottet för en enskild polisregion eller avdelning får inte överskrida tre procent.

Enligt SVP ska verksamhetsutveckling inkludera nyttorealiserings vilket innebär analys av förändringsbehov, bedömningar och sammanställningar av identifierade nyttor samt uppföljning över tid. Enligt intervjuer och dokumentation har utvecklingsarbetet under flera år omfattats av utmaningar kopplade till processansvar, innebärande brist på helhetssyn, samordning och strategiska prioriteringar. Arbete pågår med att se över utvecklingsarbetet och i det ingår även förändringar av organisation och styrning. Sedan juni 2024 finns en förvaltningschef som ansvarar för bland annat samordning av myndighetsövergripande utvecklingsfrågor.

SVP anger att styrningen och uppföljningen ska ske ur ett helhetsperspektiv där kopplingen mellan verksamhet, ekonomi och kompetens stärks. SVP som gällde vid granskningens genomförande innehöll övergripande mål som kopplas mot verksamhet och kompetens. Det finansiella målet om en ekonomi i balans och verksamhetsrisker under kontroll, ingick inte i något av de övergripande målen.

Under granskningens genomförande har det pågått ett arbete med att ta fram en ny strategisk verksamhetsplan. I den beslutade SVP för 2025-2027¹¹ omfattas det långsiktiga målet *Ökad effektivitet* av delmålet *Säkerställa en ekonomi i balans*. Målet *Rätt kompetens på rätt plats* omfattas av delmålet *Rätt kompetens utifrån verksamhetens uppdrag*.

5.2 Intern reglering för finansiell styrning

Av 3 kap. 37 § arbetsordningen¹² framgår att EA har verksamhetsansvar och att chefen för avdelningen är tillika processägare för Polismyndighetens finansiella styrning. Chefen för EA är även processägare för verksamhetsplanering, uppföljning och resultatanalys samt att leda och samordna arbetet med myndighetens budgetunderlag.

Ekonomiavdelningens handläggningsordning¹³ anger att enheten för finansiell styrning har verksamhetsansvar för bland annat myndighetens finansiella styrning samt att leda och samordna arbetet med Polismyndighetens prognoser och budgetunderlag. Vidare att stödja polisregioner och avdelningar med finansiell planering och uppföljning, ekonomisk analys och prognoser samt säkerställande av kvaliteten i den ekonomiska redovisningen. I verksamhetsansvaret ingår även att tillse att myndigheten har en rättvisande extern redovisning enligt lagar och förordningar. Enheten för verksamhetsstyrning och analys har verksamhetsansvar för bland annat verksamhetsplanering, uppföljning

¹¹ PM 2024:21, 2024-12-20.

¹² PM 2024:5, 2024-02-09.

¹³ EA 2022:1.

och resultatanalys samt att säkerställa en väl fungerande process för intern styrning och kontroll. EA har verksamhetsansvar för omvärldsbevakning inom den egna verksamheten.

HR-avdelningen har enligt arbetsordningen 3 kap. 38 § ansvar för kompetensförsörjning inklusive tillväxtarbetet. HR-avdelningen har verksamhetsansvar och chefen för HR-avdelningen är tillika processägare för arbetsgivarpolitik, lönebildning, personaldata och statistik.

Verksamhetsansvariga ska i enlighet med arbetsordningen 3 kap. 19 § säkerställa att verksamheten utförs i enlighet med den samlade styrningen och ha ansvar för att bland annat utföra verksamheten inom beslutad budget. Av 5 kap. 6 § framgår att chefen för en avdelning eller polisregion ansvarar för avdelningens respektive polisregionens verksamhet, personal och ekonomi. Enligt arbetsordningen 5 kap. 20 § framgår att chefen för en avdelning eller en polisregion ska även besluta om anställning av personal inom avdelningen eller polisregionen utifrån Polismyndighetens inriktning för bland annat kompetensförsörjning. Planering av egen verksamhet utifrån givna ekonomiska ramar är tydliggjort i SVP samt nationella, regionala och avdelningsvisa budgetbeslut.

För att utöva fastställt ansvar enligt arbetsordning och handläggningsordning finns ett flertal styr- och stöddokument gällande tillämpning av den finansiella styrningen. Internrevisionen har gjort en genomgång av följande dokument:

- Ekonomihandboken
- Ekonomiavdelningens strategiska inriktning 2020-2024
- Strategisk inriktning 2020-2024 för enheten finansiell styrning
- Strategisk inriktning 2020-2024 för enheten verksamhetsstyrning och analys
- HR-avdelningens handläggningsordning
- HR-avdelningens strategiska inriktning 2020-2024
- Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna
- Metodik för fördelning av budgetmedel till avdelningarna
- Polismyndighetens planeringsanvisningar inför 2024 inklusive metodik för VEK-arbetet, preliminära budgetramar, m.m.
- Beslutsprotokoll med bilagor fördelning budgetramar 2024-2026
- Polismyndighetens budgetunderlag 2025-2027
- RPC-beslut om överföringsbelopp och budgetrevidering 1 2024
- Stickprovsvis genomgång av polisregioners och avdelningars budgetbeslut.

Internrevisionens genomgång visar att det finns en fastställd styrning för myndighetens finansiella arbete. Budgetansvaret är fastställt där chefer har ett ansvar att säkerställa att verksamheten bedrivs inom beslutade ekonomiska ramar. Vid intervjuer och dokumentstudier har framkommit att brister finns avseende efterlevnad av beslutad styrning för myndighetens finansiella styrning och arbetet för en ekonomi i balans.

Arbetet med budgetunderlaget hanteras av en arbetsgrupp med representanter från nationella avdelningar. Detta då avdelningarna i huvudsak är processägare och därmed har utvecklingsansvar inom sina processer samt är de som har insyn och kunskap i kostnadsutvecklingen. Anledningen till att inte involvera polisregionerna har angetts vara att 90 procent av kostnaderna där utgörs av personalkostnader. I sakgranskningen framfördes att HR inhämtar uppgifter om utveckling av antal anställda och lönekostnader genom bemanningsplaner från polisregioner och avdelningar. Budgetunderlaget bereds inom EA, lyfts i NSLG och bereds i enlighet med gällande beredningsprocess. Intervjuade budgetansvariga chefer i polisregionerna har uppgett att de generellt inte haft kännedom om, och/eller haft insyn i arbetet med budgetunderlaget. Vid intervju har lyfts att verksamheten kan inkomma med behov efter att budgetunderlag tagits fram.

Det finns ett etablerat arbetssätt för VEK-arbetet på regional och nationell nivå som kan skapa förutsättningar för att myndighetens verksamhet bedrivs samordnat med ekonomi och kompetens. Stöd finns för planering och uppföljning av budget och prognosarbetet. Vid intervjuer har verksamhetsansvariga chefer uppgett att VEK-arbetet i polisregioner och avdelningar under åren har utvecklats till att ge ett bra stöd för planerings- och uppföljningsarbetet. Avsaknad av tillräckligt stöd för långsiktig planering har dock lyfts som en brist. Modeller och metoder för att göra analyser med koppling mellan verksamhetsmål och ekonomi saknas.

6 Polismyndighetens tillämpning av fastställd finansiell styrning

För att bedöma den interna styrningen och kontrollen gällande Polismyndighetens, polisregioners och avdelningars arbete för att över tid ha en ekonomi i balans har internrevisionen har gått igenom tillämpningen av fastställd finansiell styrning.

6.1 Strategisk och långsiktig finansiell styrning

6.1.1 Nationella strategiska ledningsgruppens arbete med finansiell styrning

Enligt arbetsordningen 2 kap. 30 § leds den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG) av rikspolischefen (RPC), därutöver ingår i NSLG, biträdande rikspolischefen, förvaltningschefen¹⁴, regionpolischeferna och avdelningscheferna. Tidigare ingick även den dåvarande stabschefen i NSLG. Av arbetsordningen framgår att NSLG ska hantera frågor avseende strategisk ledning och styrning av Polismyndigheten som innefattar ett helhetsansvar

¹⁴ Beslutsprotokoll med Dnr A549.218/2024.

för myndighetens långsiktiga och övergripande förändringsarbete samt utvecklingsverksamhet. NSLG ska dessutom hantera frågor som säkerställer effektivitet och en enhetlig ledning och styrning av Polismyndigheten. Under 2023 hade NSLG möten vid tjugo tillfällen. Under 2024 har ledningen haft ett annat arbetssätt och antal NSLG-möten har minskats. Fram till början av september har NSLG träffats vid sju tillfällen under året.

Genomgång av mötesprotokoll visar att finansiell styrning, ekonomi och budgetfrågor inte är en stående punkt på NSLG:s dagordning under 2023. Under februari 2023 behandlas tertialuppföljning 3 under punkten *Övriga frågor* på dagordningen. Under samma möte behandlas utkast till årsredovisningen 2022, budgetunderlaget 2024-2026, revidering av SVP inklusive kompetensförsörjningsplan. Månadsuppföljningar behandlas mestadels under punkten *Övriga frågor* och/eller tas upp på handlingarna. Under 2023 finns punkten *Genomgång av det ekonomiska läget* på dagordningen i april. Punkten behandlas med anledning av budgetrevidering 1 och åtgärder som behövde vidtas för det då aktuella ekonomiska läget. Vid NSLG-mötet i juni 2023 ingår ekonomi som en del av tertialuppföljning 1. I underlaget gällande ekonomi anges att anslagsförbrukning, prognos och styrsignaler ingår.

Under 2024 tas Polismyndighetens lägesbild över ekonomi och kompetensförsörjning upp som en gemensam punkt av EA och HR på NSLG-mötet i februari. Av lägesbilden framgår att polisregioners och avdelningars prognoser i januari för 2024 sammantaget visar på en ökad risk för överskridande av anslagskrediten. Lägesbilden innehåller information som förtydligar de ekonomiska styrsignalerna. I inledningen till styrsignalerna förklaras att intentionen är att undvika de tvära svängningar som tidigare års styrsignaler medfört ("bromsa" respektive "lätta på gaspedalen"). Tidigare styrsignaler anges ha uppfattats på olika sätt och gett alltför för stora svängningar i den pågående tillväxten. EA och HR presenterade behov av åtgärder där det framgår att styrsignalerna måste följas av alla polisregioner och avdelningar.

På NSLG-mötet i april 2024 informerade EA om det ekonomiska läget med prognostiserat underskott och diskussion förs utifrån föreslagna åtgärder. Med anledning av det ansträngda ekonomiska läget i myndigheten har NSLG sedan april 2024 behandlat det ekonomiska läget vid varje mötestillfälle.

Enligt intervjuer har finansiell styrning och ekonomifrågor prioriterats i NSLG först när läget är ansträngt, vid för stora över- eller underskott. Internrevisionen har under intervjuer fått information om att NSLG är ett mer rapportrande forum där tid och förutsättningar inte finns för fördjupade dialoger om exempelvis ekonomi. Flera intervjuade har en uppfattning om att diskussioner om verksamheten går före ekonomisk uppföljning. I granskningen har framförts att konsekvenser av brister i NSLG:s arbete med finansiell styrning och ekonomifrågor bland annat medfört utmaningar kopplat till styrsignaler och brister avseende samordnad styrning och helhetsperspektiv i styrningen.

I sakgranskningen har framförts att NSLG vid flertalet tillfällen under 2023 har diskuterat rekryteringsläget och behovet av att stärka möjligheterna att rekrytera. Vidare att utmaningen snarare har varit att NSLG haft ett kortsiktigt

ekonomiskt perspektiv och inte i tillräcklig hög grad beaktat ekonomiska konsekvenser av exempelvis rekryteringar. Styr signaler om en prioriterad politillväxt har lett till att polisregioner, när de inte kunnat rekrytera poliser, istället rekryterat civilanställda. När poliser sedan ska tas emot utifrån beslutad aspirantfördelningsmodell har tilldelad budget redan in-tecknats av civilanställningar.

Det har framkommit att ledningens styr signaler har upplevts som otydliga, tolkningsbara och/eller dubbla. Det har framförts att det på myndighetsnivå inte är tydliggjort vilken verksamhet som ska prioriteras utifrån ett budgetperspektiv. Tillväxten har getts som exempel där styr signalerna om att växa inte gått hand i hand med budgeterade medel. Vidare att styr signaler ges om att ”gasa eller bromsa” på olika nivåer vilket medför en ryckig finansiell styrning. I samband med sakgranskningen har synpunkter framförts som visar på skilda uppfattningar om styr signaler. Å ena sidan framförs invändning mot styr signalen tillväxt före ekonomi, å andra sidan framförs att styr signalen var en faktisk styrning, och att tillväxt hade företräde före ekonomin. Ytterligare ett exempel har uppgetts vara ett ambitiöst processägararbete där utvecklings- och anskaffningsarbete bedrivs i stuprör och där arbetet inte utgår från verksamhetens behov utan mer från ”excellens”.

6.1.2 Ekonomiavdelningens ansvar för strategisk och långsiktig finansiell styrning

Enligt arbetsordningen 3 kap. 10-11 § innebär ett processansvar bland annat att styra, utveckla arbetssätt och metoder, driva strategisk utveckling, följa upp styrningen och stödja verksamheten. Under intervjuer har synpunkter kring stöd i det finansiella arbetet framförts. Exempelvis nyckeltal, kostnadsuppskattningar och analyser kopplat till finansiering av personal som skulle kunna utgöra stöd för det egna prognosarbetet. Det har även framförts att kostnadsuppskattningar för en anställd på längre sikt, utöver lönerelaterade kostnader skulle utgöra ett stöd. Exempelvis lokaler, fordon, kompetensutveckling, polisiär utrustning och it-stöd. Stöd för att beakta total kostnad för de olika personalgrupperna poliser, civila och specialister har även framförts. Intervjuade har särskilt lyft behov av att utveckla det strategiska och långsiktiga finansiella arbetet kopplat till tillväxten.

Det har framförts att det behövs mer utförliga beräkningar utifrån tidsperioden för de treåriga budgetramarna men också att kunna ta fram scenarier med ett längre perspektiv, utifrån myndighetens strategiska arbete och omvärldsfaktorer. Intervjuade har framfört behov av att utveckla hur olika analyser som genomförs inom myndigheten hanteras i den finansiella styrningen både på kort och lång sikt. Exempelvis har gruppen för strategisk analys och omvärlds (SAO) arbete nämnts. EA har i sakgranskningen framfört att SAO:s analyser tidigare har ingått i budgetunderlaget men inte längre gör det.

Granskningen visar att det finns kostnadsposter som utifrån olika interna och externa faktorer skapar svårhanterliga fluktuationer i det finansiella arbetet. Interna faktorer är exempelvis kopplat till det kostnadsdrivande arbetet i den

operativa verksamheten med särskilda händelser, övertidsersättning, Ob-tilllägg, olika lönetilllägg, frånvaro och semesterlöneskuld. Ekonomichefer har lyft utmaningar i Rals-arbetet¹⁵ och menat att tillägg till kollektivavtal får ekonomiska konsekvenser som verksamheten inte beaktat i budgeten och därav upplevs som ofinansierade. I samband med sakgranskningen har EA tydliggjort att vissa lönetilllägg som ingått i framförhandlade Rals-uppgörelse inklusive polislönesatsningen har ökat mer än vad som beräknats av HR i löneförhandlingen. HR har i sakgranskningen framfört att de utgår ifrån styrningen i Rals-avtalen. I sakgranskningen har EA och HR framfört att de har ett löpande samarbete gällande detta.

Externa faktorer är exempelvis den politiska styrningen med ettårig budget samt avisering för de därefter två påföljande åren, engångssatsningar, särskilda medel och medel med riktade ändamål som medför utmaningar i myndighetens långsiktiga planering. Intervjuade ser behov av att vidareutveckla struktur och verktyg för prognostisering och hantering av faktorerna på kort och lång sikt för att bättre möta fluktuationer i det finansiella arbetet.

6.1.3 Anskaffnings- och utvecklingsarbetet

Under granskningen har anskaffnings- och utvecklingsarbetet framförts som områden med utmaningar som påverkat myndighetens strategiska och långsiktiga finansiering. Områden som lyfts är bland annat fordonsförsörjning, lokalförsörjning¹⁶ och Noas utvecklingsarbete. Intervjuade har uppgett att anskaffnings- och utvecklingsarbetet sker i stuprör. Vidare att verksamheten upplever att de inte involveras tillräckligt i behovsinventering och kravställningsarbetet. Det har framförts att ekonomiska kalkyler i anskaffnings- och utvecklingsarbetet är bristfälliga, både utifrån bristande behovsinventering och att processägare inte på ett tillräckligt sätt beaktar ekonomin.

Anskaffning av utrustning har nämnts vid intervjuer med polisregioner och ekonomichefer utifrån att de i vissa fall blivit väsentligt dyrare jämfört med vad som inledningsvis framgick. Detta har framförts påverka verksamhetens ekonomiska läge. Det har i granskningen framkommit att olika faktorer som exempelvis avbrutna upphandlingar, komponentbrist, ökade tillverkningskostnader och ökade fraktkostnader påverkar prisbilden. Enligt processägare Noa görs justeringar i kravställning och samråd/delning sker i grupper där polisregionerna finns representerade. Verksamheten och EA har i granskningen lyft bristande behovsinventering samt berednings- och samrådsarbete. Internrevisionen har noterat att det för anskaffningar kan finnas oklarheter kring vilken funktion som ansvarar för att ta ställning till fördyring av anskaffningar.

¹⁵ Rals – Ramavtal om löner med mera för arbetstagare hos staten.

¹⁶ Granskning av lokalförsörjningsprocessen, A251.525/2024, 2024-11-25.

6.1.4 Genomförande av ekonomiska konsekvensanalyser

Enligt arbetsordningen som gällde fram till slutet av 2024 anges i 6 kap. 8-10 § att för beredning av ärenden som rör fler än en organisatorisk enhet ska en analys göras av om det som ska beslutas får konsekvenser för ekonomin, organisationen och personalresursen. Beredningsprocessen ska omfattas av ett förfarande med samråd och delning. Ansvar för beredningsprocessen involverar flera aktörer för att säkerställa ett ändamålsenligt beslutsfattande. Handläggare och chef för verksamheten handlägger ärenden. Rikspolischefens kansli är processägare för beredning av ärenden och beredning inför föredragning i NSLG och för rikspolischefen. Rättsavdelning (RA) är ansvarig för rättslig utveckling genom deltagande i lagstiftningsprocessen, exempelvis samordning av svar på remisser. EA ansvarar för Polismyndighetens finansiella styrning.

Vid exempelvis ny lagstiftning som remitteras till Polismyndigheten ska RA skicka remisser för synpunkter till berörda delar av verksamheten. Processägare som mottar en remiss ska bedöma om förslagen får ekonomiska konsekvenser för verksamheten och så tidigt som möjligt meddela RA. EA ska sedan involveras och stödja med beräkningar. Under 2021 gjordes ett ställningstagande om att ekonomiska konsekvenser som medför ökade kostnader upp till tio miljoner kronor bedöms vara möjliga att hantera inom befintligt anslag. I dessa fall anger Polismyndigheten i remissvar att, om de ekonomiska förutsättningarna förändras kan myndigheten behöva lyfta behovet av finansiering i budgetunderlaget. Remisser eller motsvarande som innebär vissa ökade kostnader för myndigheten sammanställs för att bedöma finansieringsbehovet i samband med kommande budgetunderlag. Hanteringen av ekonomiska konsekvenser i remissvar har uppgetts varierat. I vissa fall tillämpas inte beloppsgränsen och det har inte tagits ställning till när det ska vara möjligt att göra undantag.

För anskaffnings- och utvecklingsarbete som påverkar fler än en organisatorisk enhets ekonomi, organisation eller personalresurser behöver konsekvensanalyser genomföras. Detta gäller även vid implementering av nya arbetsätt och ny lagstiftning. Brister har noterats i att tillse att kvalitativa och ändamålsenliga konsekvensanalyser genomförs. Internrevisionen har noterat att det saknas kontrollmekanismer som säkerställer att endast beslut med ekonomiska konsekvensanalyser fattas.

6.1.5 Budgetering och prognostisering av personalkostnader

6.1.5.1 Personalkostnader

Myndighetens rekryterings- och säkerhetsprövningsprocess har omfattats av utmaningar vilka haft en negativ inverkan på den finansiella styrningen. En utdragen rekryteringsprocess har medfört att det varit svårt för verksamheten att budgetera och prognostisera när personalkostnader börjar belasta

budgeten. När rekryteringskapaciteten utvecklades och effektiviserades blev effekten att rekryteringar gick fortare än tidigare vilket resulterade i ökade kostnader tidigare än planerat.

Enligt EA:s presentation om bakgrund till det ekonomiska läget för Polismyndigheten framgår bland annat att myndigheten växte i rekordfart under 2023. I presentationen framgår att ökat anslag för riktade ändamål bidrar till att civila bör vara fler, men inte 2 200 fler. Samtidigt har personalomsättningen¹⁷ inom myndigheten totalt varit lägre. Under 2022 uppgick den till 8,8 procent, 8,3 procent 2023 och i september 2024 uppgick personalomsättningen till 7,5 procent. Utifrån myndighetens storlek har den lägre personalomsättningen påverkat personalkostnaderna. För polisregioner och avdelningar med låg personalomsättning får detta en större påverkan.

Myndighetens attraheraarbete för sökande till polisutbildningen har varit framgångsrikt. Styr signaler om att återanställa poliser har nått fram i organisationen med resultatet att myndigheten löpande återanställt poliser. Samtidigt stannar poliser som uppnått pensionsålder kvar längre inom myndigheten. Polisaspiranter från funktionsinriktade polisutbildningen (FPU) och verksamhetsintegrerad polisutbildningen (VPU) fördelas till polisregionerna utifrån beslutade tillväxtplaner. Poliser som utbildas genom FPU och VPU kostar mer än poliser som utbildas i grundutbildningen. Ekonomifunktionerna i polisregionerna ger stöd med beräknade kostnader inför budgetering och framtagande av prognoser framåt i tiden utifrån beräknat antal anställda i FPU och VPU. I granskningen har framförts behov av en tydligare bild över när respektive utbildningsgrupp börjar påverka budgeten, vilket skulle kunna utgöra stöd för en bättre resurs- och budgetplanering.

Beslutade nationella budgetramar har omfattat målvärde för poliser men inte civila. I budgetbeslut 2021-2024 framgår att budgetramar ska planeras och disponeras så att utrymme finns för att finansiera målvärdet 26 200 poliser vid årsskiftet 2024/2025. Enligt EA var det tydligt i delningen av budgetbeslutet att budgetramarna under hela perioden skulle planeras och disponeras med utrymme för att finansiera målvärdet för poliser. Vidare att antalet civila skulle hanteras inom ramen för personalomsättningen. Dessa förutsättningar har lett till att civilanställningar använts som en så kallad ”regulator” i tillväxtplaneringen vilket flera verksamheter inte lyckats att hantera.

När utbildningsplatserna på polisutbildningarna tidigare inte fullt ut tillsattes har det förekommit att civilanställningar genomfördes utan beaktan av att poliser längre fram kommer tilldelas enligt framtagna tillväxtplan. Samtidigt har intervjuade lyft att verksamhetsansvariga chefer gjort medvetna val genom att anställa över budget då det gjorts en tolkning av styrsignalerna från tidigare högsta ledningen att polisaspiranter och återställningar ska tas emot oavsett ekonomi. Exempelvis uppfattas styrsignalerna som ”tillväxt före ekonomi”. En återkommande synpunkt är även den interna kulturen inom

¹⁷ Antalet avgångar de senaste 12 månaderna i procent av det genomsnittliga antalet anställda under senaste 12 månaderna.

myndigheten som anger att ”det löser sig” och att myndigheten kommer få mer medel i nästa regleringsbrev.

6.1.5.2 Kompetensförsörjningsarbetet och bemanningsplaner

I metodstöd för VEK framgår att i chefers ansvar ingår att säkerställa rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt och till rätt kostnad utifrån verksamhetens behov för att klara uppdraget. I granskningen har framkommit att bemanningsplaner inte har varit tillförlitliga vilket lett till svårigheter med träffsäkra prognoser för personalkostnader. Problematiken med bristfälliga bemanningsplaner har identifierats av myndigheten och HR har ett pågående arbete kring detta. Polisregioner och avdelningar arbetar på olika sätt för att planera och följa upp kompetensförsörjning utifrån så kallade bemanningsråd och VEK-forum. Myndigheten har fastställt riktlinjer för bemanning¹⁸ men konkretiserar inte hur bemanningsråd eller VEK-forum som hanterar bemanningsfrågor ska arbeta. Visst stöd finns i planeringsanvisningar och metodstöd för VEK-planering. Kompetensförsörjningsarbetet och bemanningsplaner har integrerats i planerings- och uppföljningsprocessen som ska genomföras utifrån en helhet för verksamhet, ekonomi och kompetens.

I ESV:s rapport¹⁹ framgår att kompetensperspektivet är det perspektiv som har implementerats senast i den nationella planeringen. ESV föreslår att Polismyndigheten följer upp det nyligen införda arbetssättet med bemannings- och rekryteringsplaner samt kompetensförsörjningsplaner.

Intervjuade har framfört att myndigheten utifrån kompetensförsörjningsarbetet behöver säkerställa att tillväxten analyseras för att tillse att rätt kompetens finns på rätt plats. Vissa polisregioner har lyft behovet av att det inom myndigheten, utifrån helheten och utmaningarna i brottsbekämpningen och det ekonomiska läget, bör övervägas ett omställningsarbete för att flytta personal mellan polisregioner, polisområden och lokalpolisområden. Vidare har vid intervjuer framförts behov av att i det löpande kompetensförsörjningsarbetet arbeta mer aktivt med avvecklingsdelen.

I enlighet med ovanstående iakttagelser rörande myndighetens budget finns flera omständigheter som bidragit till utmaningarna. En grundorsak har återkommande framförts i granskningen, att verksamhetsansvariga chefer inte planerar och utför sin verksamhet utifrån givna ekonomiska ramar. Internrevisionen har tidigare i delavsnitt 5.2 beskrivit att det finns en tydlig reglering kring detta i arbetsordningen, SVP och budgetbeslut. I avsnitt 4 om tillväxten framgår att Polismyndigheten totalt vuxit över ursprungliga tillväxtplanen. Utifrån tillväxten har polisregioner och avdelningar tillförts mer medel.

¹⁸PM 2015:37.

¹⁹ ESV 2024:49 Polismyndighetens resursstyrning – en fördjupad analys, 2024-10-29.

6.1.5.3 HR och EA:s planering och uppföljning kopplat till budget- och prognosarbete

HR och EA arbetar gemensamt i planerings- och uppföljningsarbetet, vilket ska ge förutsättningar för kvalitativa prognoser. Det har framkommit att HR och EA gör rimlighetsbedömningar på nationell nivå och vid felaktigheter eller avvikelser kontaktas aktuell verksamhet om eventuella oklarheter i prognoserna. EA gör en separat myndighetsprognos som jämförs med sammanställda prognoserna från polisregioner och avdelningar för att bedöma rimligheten. Vid intervjuer har EA uppgett att de inte har mandat att ifrågasätta polisregioners och avdelningars inrapporterade underlag.

Enligt myndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll²⁰ ska processägare genomföra egenkontroller av den egna processen för att säkerställa efterlevnad av beslutade styrdokument med tillhörande metoder och rutiner, det vill säga säkerställa regelefterlevnad. Utifrån väsentlighet och riskbedömningar ska processägare löpande genomföra direkta kontroller eller efterhandskontroller inom respektive process. Syftet med dessa kontroller är dels att identifiera avvikelser och brister, dels att motverka och förebygga eventuella risker och säkerställa enhetlig tillämpning i myndigheten. I granskningen har framkommit att det på nationell nivå inte görs systematiska eller riskbaserade kontroller i budget- och prognosarbetet.

Flera intervjuade har framfört att EA behöver stärka sitt ansvar för finansiell styrning och att arbetet behöver utvecklas och moderniseras. Den nationella finansiella styrningen har av många beskrivits som passiv och har i granskningen framförts främst avse fördelning av medel. Det har framkommit att EA behöver vara mer proaktiv genom att i budget- och prognosarbetet stödja verksamheten med ekonomiska kalkyler, bland annat nyckeltal och scenarier, för att beräkna olika typer av personalkostnader. Det har framförts att HR och EA behöver närma sig varandra för att, vid planering och uppföljning av, budget- och prognosarbetet, kunna presentera personalnumerären i kronor. Vidare att beräkningarna som omfattar tidigare nämnda interna och externa faktorer varierat mycket och utmanar det finansiella arbetet.

6.1.5.4 Nya pensionsregler och ökad SPÅ-avgift

När det gäller de nya pensionsreglerna och dess stora påverkan på myndighetens ekonomi har internrevisionen vid intervjuer och dokumentstudier tagit del av uppgifter som visar på att myndigheten sannolikt inte hade möjlighet att förutse den ekonomiska innebörden av de nya pensionsreglerna. Det har framkommit att Arbetsgivarverket kommunicerade det överenskomna pensionsavtalet i maj 2023 och med uppgift om att det råde kostnadsneutralitet för förändringarna. I september-oktober 2023 fick Polismyndigheten från Statens tjänstepensionsverk (SPV) prognos för SPÅ-avgift för 2024. Därefter påbörjade EA, genom gruppen ekonomistyrning inom enheten finansiell styrning och Polisens administrativa center, att undersöka pensionsavtalets

²⁰ PM 2022:20.

eventuella ökade kostnader. Beräkningar och en rimlighetskontroll utifrån SPV:s uppgifter gjordes. Den nya pensionslösningen och SPV:s prognos för SPÅ-avgiften innebär att myndighetens kostnader skulle öka med cirka 600 miljoner kronor 2024.

6.2 Övriga delar kopplat till finansiell styrning

6.2.1 Organisationen för arbetet med ekonomi- och finansiell styrning

Myndighetens anslag har ökat med 80 procent sedan 2017 och ekonomin har en annan omfattning jämfört med tidigare. Regeringen har aviserat ytterligare förstärkning av myndighetens finansiering. Behov av ett mer strategiskt, långsiktigt och utvecklat arbete med finansiell styrning har lyfts i granskningen. Vidare har flera ekonomichefer framfört behov av att stärka och utveckla arbetet.

EA har under 2024 identifierat behov av att förstärka myndighetens arbete med ekonomistyrning. Ett arbete har påbörjats utifrån att finansieringen och resursstyrningen bedöms vara mer utmanande framåt och kommer att ställa höga krav på myndighetens ekonomistyrning samt förmåga att ställa om.

Förslag till budgetfördelning för de tre kommande åren och i samband med budgetrevideringar under ett pågående budgetår skickas ut på samråd/delning som en del av förankringsarbetet. Budgetarbetet har då föregåtts av diskussion och avstämning i ledningsgruppen för EA, finansiell styrning samt att ekonomichefer försetts med underlag för vidare kommunikation inom den polisregion/avdelning de stödjer. Det har dock i granskningen, av verksamheten och vissa ekonomichefer, framförts synpunkter på att arbetet inte upplevts tillräckligt transparent eller förankrat. Budgetarbetet omfattas av ett manuellt arbete som uppfattats svårt att följa och med en komplexitet som bestått av budgetrevideringar, engångssatsningar, medel med riktade ändamål och särskilda medel. Beslutsunderlagen har upplevts otydliga och internrevisionens dokumentstudier visar att budgetarbetet under ett budgetår eller för en treårsperiod kan omfattas av flera justeringar. Otydligheten består exempelvis av att det görs flera budgetförändringar som leder till en ryckig finansiell styrning som sammantaget påverkar förståelse och mottaglighet. Vid intervjuer har framförts synpunkter på dels att ett fåtal personer arbetar med den nationella budgeten, dels att insynen i budgetarbetet upplevs vara begränsad.

6.2.2 Budgetfördelning – modell och metodik

Fördelningsmodellen för polisregionerna samt metodik för avdelningar och de myndighetsgemensamma budgetposterna ska utvärderas vartannat år. Utvärderingar har hittills genomförts våren 2021 och 2023. Nästa utvärdering ska ske våren 2025. Utvärderingarna har inte påvisat något behov av förändringar i den beslutade modellen. I utvärderingen 2023 framkom att en

förnyad analys ska genomföras av vissa frågor inför utvärderingen våren 2025. Under våren 2024 har en nationell arbetsgrupp för fördelningsmodellen för polisregionerna kommit fram till att bland annat på nytt pröva viktningen i belastningsdelen (50/50-modellen) och om modellen fortsatt anses tillräckligt rättvisande gällande den grova brottsligheten. Vid intervjuer i granskningen har framförts att viktningen bör justeras. I EA:s sammanställning av arbetsgruppens arbete framgår att de ska arbeta vidare med att identifiera och dokumentera argument för vald viktning och även diskutera och pröva behov av eventuell justerad viktning.

Under våren 2023 genomfördes en utvärdering av metodiken för budgetfördelning till nationella avdelningar som resulterade i vissa förtydliganden. Vid intervjuer och i sakgranskningen har framkommit att missnöje påtalats gällande såväl process som insyn i fördelning av gemensamma medel och fördelning till avdelningarna. Vidare uppges att fördelning mellan polisregioner och avdelningar, som det saknas en förklaringsmodell för, har påtalats till EA utan respons.

Utifrån slutsatser från utvärdering av fördelningsmodellen 2023 och det arbetet som genomförts av arbetsgruppen under 2024 har bland annat behov av ökad transparens identifierats. Transparensen kopplar till missförstånd avseende den övergripande budgetfördelningen mellan polisregioner, avdelningar och de myndighetsgemensamma budgetposterna. EA har genomfört informationsinsatser för att möta detta. EA har uppgett att de inför och i kommande budgetbeslut kommer att vara ännu tydligare när det gäller den övergripande budgetfördelningen för att undvika missförstånd och för att öka transparens i hur budgeten fördelas mellan polisregioner, avdelningar och myndighetsgemensamma budgetposter.

I ESV:s regeringsuppdrag ingick bland annat att analysera hur Polismyndigheten styr och fördelar sina resurser, att särskilt belysa resursfördelningen mellan nationella avdelningar och polisregioner, liksom fördelningen mellan stödverksamhet och den polisiära kärnverksamheten. Uppdraget omfattade även att analysera eventuella skillnader i hur de olika polisregionerna styr sina resurser. I den redovisade rapporten drar ESV bland annat slutsatsen att det finns ett behov av förtydliganden i syfte att öka transparensen i och acceptansen för myndighetens budgetfördelning. ESV föreslår att Polismyndigheten förtydligar den interna kommunikationen om hur budgeten fördelas mellan polisregioner, avdelningar och myndighetsgemensamma kostnader.

6.2.3 Riskhantering avseende finansiell styrning och ekonomi i balans

Enligt riktlinjerna för intern styrning och kontroll ansvarar processägare för att identifiera, hantera och rapportera risker. Även att upprätthålla en effektiv process för ISK inom sin process och besluta hur arbetet ska genomföras. Det innebär att säkerställa att riskanalysen är aktuell och att samtliga risker dokumenteras i processägarens riskportfölj. Större brister, avvikelser och risker ska beaktas i den årliga verksamhetsplaneringen.

EA och HR har mellan januari 2022 och november 2023 identifierat fyra väsentliga risker där konsekvenserna har en negativ inverkan på myndighetens finansiella styrning och ekonomi. Riskerna har bedömts som allvarliga.

Två av riskerna identifierades i januari 2022. Den ena risken handlar om att myndigheten saknar struktur och systematik för nationell samordning och prioritering av utvecklingsverksamheten. Den andra risken handlar om att myndigheten inte får rätt kompetens, på rätt plats i rätt tid och till rätt kostnad. I september 2022 identifierades risk för förtroendeskada då överskott byggs upp i verksamheten. Orsaker till risken för överskott anges bland annat vara långa rekryteringstider, ökad personalomsättning, förseningar vid upphandlingar, försenade anskaffningar samt bristande leveransförmåga hos leverantörer. Styrsignal om att annan planerad verksamhet och inköp kan tidigare läggas, att göra prognoser av god kvalitet som möjliggör snabbt agerande samt kommunicera med uppdragsgivaren om eventuellt ökat överskott anges i juni 2023 som åtgärder för att minska överskottet. Proaktiva åtgärder för att minska sannolikheten till kommande år anges även. I oktober 2023 identifierades risken för överskridande av anslagskrediten på grund av prognostiserade ökade pensionskostnader. Risken avseende bristande långsiktighet i det strategiska arbetet på grund av händelsestyrt och operativt fokus identifierades i november 2023. Strategi för riskerna har varit att dela, reducera och eskalera. För samtliga risker har åtgärder formulerats som följts upp i ISK-arbetet.

Avsaknaden av struktur och systematik för utvecklingsverksamheten har lyfts som en stor utmaning för framförallt polisregioners finansiella styrning. Det samma gäller risken avseende bristande långsiktighet och strategiskt arbete på grund av myndighetens händelsestyrda operativa arbete. Intervjuade har framfört att myndigheten borde ha prioriterat dessa frågor och vidtagit mer kraftfulla åtgärder tidigare.

Vid intervjuer har framkommit att risken för förtroendeskada och styrsignalerna som kommunicerades vid hantering av överskottet hösten 2022 medförde starten på det ekonomiska läget som myndigheten befinner sig i idag. Intervjuade har framfört att styrsignalerna till viss del tolkades felaktigt av vissa verksamheter, där flera inte säkerställde att planera sin verksamhet utifrån beslutade och beräknade ekonomiska ramar. Samtidigt har vissa chefer framfört att styrsignalerna inte gav en tillräcklig styrning för hur medelsförbrukningen skulle förhålla sig inom givna ekonomiska ramar. Styrsignalerna lämnade utrymme för tolkning av hur ”pengarna skulle jobba.”

Risken för anslagsöverskridande 2024 identifierades under det sista kvartalet 2023. I november interna prognoser hade myndigheten prognostiserat pensionskostnaderna. I myndighetens beslut för fördelning av budgetramar 2024-2026²¹ fattades beslut om en överbudgetering med 850 miljoner kronor.

Efter november utfall 2023 visade prognoser från polisregioner och avdelningar ett överskott på 504 miljoner kronor. I EA:s bakgrundsbeskrivning av

²¹ Dnr A495.767/2023, 2024-01-12.

det ekonomiska läget framgår att det fanns en del osäkerhetsfaktorer gällande prognoser för utfallet 2023. EA presenterade det ekonomiska läget för den nya myndighetsledningen i december 2023 och överbudgetering bedömdes vara en accepterad risk. När det gäller risk för anslagsöverskridande som identifierades under hösten 2023 har framkommit att frågan, av olika skäl såsom ledningsbyte och struktur för beredningsprocessen, inte hanterades utifrån EA:s bedömning av risken. EA ville i oktober och november 2023 lyfta det ekonomiska läget med överbudgetering och de ökade pensionskostnaderna i NSLG. För oktobers NSLG-möte utgick punkten och i november hade mötet ingen ordinarie dagordning.

Vissa intervjuade har framfört att risktagande och konsekvenserna av överbudgetering inte beaktades tillräckligt utifrån den information som fanns tillgänglig och uppgifterna om prognoserna för 2024 och 2025. Vid intervjuer har framkommit att flera chefer inte fick förståelse för riskens väsentlighet förrän efter årsbokslutet och när februariuppföljningen rapporterats. I denna framkom det att anslagssparande uppgick till 188 miljoner istället för 504 miljoner som tidigare prognostiserats. Representanter för EA har uppgett att det med facit i hand var en för stor risk med överbudgetering. EA har lyft att det vid eventuell framtida överbudgetering behövs ett välunderbyggt underlag. I ESV:s rapport om ekonomisk styrning i staten belyses frågan om att syftet med anslagskrediter är att det ska vara möjligt för myndigheterna att hantera oförutsedda händelser inom befintlig verksamhet²².

6.2.4 Avsaknad av it-stöd för planering, budget, prognos och uppföljning

I granskningen har framkommit att myndigheten saknar ett it-stöd för arbetet med planering, budgetering, prognos och uppföljning vilket leder till omfattande manuell hantering. Utifrån bland annat ekonomi- och personalsystem inhämtas information som sedan huvudsakligen bearbetas i Excel. För att för enkla visualisering av budget, utfall och analyser kan ekonomiska uppgifter hämtas ur applikationen Kupol. Konsekvenser av det manuella arbetet är bland annat risk för fel, sämre kvalitet och avsaknad av en helhetsbild. Tidskrävande manuell hantering ger även mindre tid för mer kvalitativt arbete såsom utveckling av processer och analyser. Risken för att inte fullt ut kunna effektivisera processer som kräver verksamhetsutveckling med it-inslag har lyfts i myndighetens ISK-arbete. EA:s åtgärder har bland annat varit att arbeta för att införa ett sammanhållet systemstöd för strategisk verksamhetsplanering, uppföljning, budget och prognos. Vid granskningstillfället ingick beskrivet it-stöd inte i prioriterad it-utveckling.

²² Dnr: 2020-00020, Regeringsuppdrag Ekonomisk styrning i staten.

6.2.5 Utbildningar i finansiell styrning och ekonomi för budgetansvariga chefer

Enligt myndighetens handbok för processansvar har processägare ett ansvar för kravställning rörande utbildning i processerna²³. EA har ett ansvar för att kravställa utbildningar inom finansiell styrning och ekonomi. HR har ett ansvar för myndighetens utbildningsverksamhet, samt chefsförsörjning och chefsutveckling.

Det har vid intervjuer med budgetansvariga chefer framförts att det saknas erforderliga utbildningar för finansiell styrning och ekonomi. Det gäller framförallt kompetensutveckling i ekonomifrågor för det strategiska arbetet och myndighetens finansiella styrning. Chefer har lyft att de uppskattar stödet från ekonomichefer och controllers samt VEK-metodiken. Behov av en annan kunskap har lyfts och att ekonomi- och budgetarbetet kan jämföras med arbetsmiljöansvar, där en grundutbildning är obligatorisk. Vid intervju med EA har framförts behov av att höja kunskapen och kompetensen för budgetarbetet. EA:s önskemål har varit att ekonomistyrning ska ingå i chefers utbildningar (direkta, indirekta och strategiska).

Internrevisionen har under sakgranskningen fått information och tagit del av underlag som visar att ekonomichefer och controllers i polisregioner och avdelningar har utbildningar för nya budgetansvariga chefer. Utbildningar och information ges utifrån behov, individuellt och i grupp utifrån olika chefsnivåer och ledningsgrupper utifrån aktuella frågor. Utbildningsunderlagen har en viss gemensam grund utifrån myndighetens finansiella styrning och variationer finns. Granskningen visar att det varierar hur kompetensutveckling av befintliga budgetansvariga chefer gällande myndighetens finansiella styrning genomförs. I samband med sakgranskningen har framkommit att EA och HR tidigare fört diskussioner om exempelvis utbildningar, lämpliga insatser och stöd samt forum för utbildningsaktiviteter.

6.3 Polisregioners och avdelningars arbete med finansiell styrning och förutsättningar för en ekonomi i balans

Internrevisionens genomgång visar att grunden för den finansiella styrningen i samtliga polisregioner och avdelningar utgår från den myndighetsövergripande fastställda styrningen. Utgångspunkten är fastställda styr- och stöddokument samt nationella budgetbeslut. Granskningen visar att det trots fastställd styrning finns olika förutsättningar för arbetet med finansiell styrning och att säkerställa en ekonomi i balans inom myndighetens polisregioner och avdelningar. Nedan lyfts ett antal polisregioners och avdelningars förutsättningar som på olika sätt haft en påverkan på myndighetens finansiella styrning. Internrevisionen valde initialt att i detta avsnitt inte fokusera på historiken, utan lyfta uppgifter som har en framåtsyftande ansats. Dock har i sakgranskningen framförts synpunkter kopplat till betydelsen av historiken för

²³ PM 2019:21.

att belysa nuläget. Internrevisionen har därför valt att komplettera med information om historiken.

6.3.1 Polisregion Bergslagen och Mitt

Vid intervjuer och genomgång av dokumentstudier har utmaningar med polisregion Bergslagen och Mitts ekonomiska förutsättningar framkommit. Olika bakomliggande orsaker till polisregionernas underskott och hur dessa hanterats har framförts. Båda polisregionerna hade en offensiv rekrytering av civilanställda och anpassade inte sin verksamhet och tillväxt till beslutad och beräknad budget.

Polisregion Bergslagen har i sakgranskningen framfört att de innan beslut om rekryteringar av civila hade en mycket låg andel civila i jämförelse med övriga regioner. Under 2021 genomförde polisregionen med utgångspunkt från tillgängliga prognostiserade budgetar en bedömning av hur stort utrymmet för civila anställda som budgeten medgav. Modellen gav att bemanningsmål beräknades till cirka 1 800 poliser och 600 civila till 2025. Modellen förevisades för rikspolischefen och chefen för EA som gav klartecken för att genomföra civil tillväxt innan förutsättningar för tillväxt av poliser var möjlig. Under den starka styrsignalen om att tillväxten av poliser var ett prioriterat mål gjorde polisregion Bergslagen ett extra åtagande om att nå 1 900 poliser. Åtagandet var ofinansierat vilket var i samförstånd med den nationella tillväxksamordningen. Det extra åtagandet uppger polisregion Bergslagen är en av orsakerna till nuvarande ekonomiska läge.

Polisregionen uppger att de genom ett framgångsrikt arbete med att attrahera till grundutbildningen till polis, med återanställning av poliser och med kompetensutveckling av civilanställda till poliser har bidragit till att öka polistätheten nationellt. Omfördelning av medel och riktade satsningar har dock förändrat förutsättningarna för polisregionen att ha en budget i balans. Polisregionen anser att de agerat enligt den styrning och ledning som beslutats och utövat. Polisregionen menar att det utifrån den styrning som gällt funnits en konflikt mellan följande fattade beslut och en ekonomi i balans.

Polisregion Mitt har i sakgranskningen påpekat den starka nationella styrningen med tillväxten, där rikspolischefens utsedda tillväxksamordnare samt HR på veckovisa möten tydligt underströk vikten av att myndigheten skulle vara offensiva i tillväxtarbetet. Vidare att dessa styrsignaler var omöjliga att inte följa, tillväxt hade företräde före ekonomi. Vid dessa möten uppges att EA var representerade men sällan hade några invändningar. Polisregionen anger vidare att de redan 2019 begärde ett särskilt möte med företrädare för EA för att påtala att det fanns risker med de expansiva signalerna och då särskilt för polisregioner med låg rörlighet. Trots detta menar polisregion Mitt att signalerna kvarstod och att det även återkommande följdes upp att signalerna efterföljdes.

Båda polisregionerna har lyft att förändring av de kommunicerade preliminära budgetramarna 2020-2024 i juni 2020 och utskick samråd/delning och beslut januari 2021 påverkade deras ekonomiska läge. Förändringen innebar

bland annat att det gjordes en omfördelning av medel från polisregioner till avdelningar och de myndighetsgemensamma posterna. Polisregionerna har lyft att de hade planerade och pågående rekryteringar som de hade svårt att avbryta eller stoppa när medel i budgetbeslut lyftes bort från polisregionerna. Polisregionerna menar samtidigt att styrsignalerna från högsta ledningen var att tillväxten gick före ekonomin, vilket skapade målkonflikter i hantering av budget. Polisregion Mitt menar att omfördelningen av medel skedde mitt i tillväxten och är ett av de bärande skälen till polisregionens ansträngda ekonomi.

I flera RPC-beslut om myndighetens överföringsbelopp och budgetrevideringar har Bergslagen, Mitt och andra polisregioner och verksamheter fått justeringar som hanterat olika finansieringsbehov. För Bergslagen och Mitt har vissa underskott hanterats inom ramen för en ”skuldsanering”²⁴. Trots ”skuldsanering” och de båda polisregionernas åtgärder för att hantera underskott, har polisregionerna ännu inte uppnått en ekonomi i balans. Vid intervjuer i båda polisregioner har synpunkter förts fram om att den regionala ledningen skulle kunnat agerat på ett annat sätt och planerat rekryteringar utifrån givna budgetramar. I granskningen har olika skäl lyfts som förklaring till en ekonomi i obalans. Bland annat den låga personalrörligheten i polisregionerna. Polisregion Mitt har framfört att de vid något tillfälle lyft frågan om att överväga omställning. Styrsignalerna nationellt var att inte beakta detta utifrån att det skulle vara oförenligt med myndighetens strategiska tillväxtarbete. Bergslagen har lyft att polisregionen äskat medel i ordinarie budgetprocess och att de upprepade gånger åberopat ett ”strukturerat underskott” på grund av tillväxtbeslut som fattades 2019.

I samband med sakgranskningen har polisregionen Mitt och Bergslagen lyft att de ekonomiska styrsignalerna numera är tydligare och att de arbetat med att minska sina underskott. Internrevisionen har tagit del av dokumentation som visar att underskottet har minskat under perioden augusti – november 2024.

När det gäller frågan om ”skuldsanering” har det vid flera intervjuer med övriga polisregioner och avdelningar lämnats synpunkter att förfarandet upplevs orättvist och inte ger incitament att följa den finansiella styrningen. EA har uppgett att förfarandet framöver inte ses som en lämplig metod att tillämpa.

6.3.2 Polisregion Syd och Väst

Polisregionerna Syd och Väst har liknande fördelningsmodell för budgeten där medel fördelas utifrån antal anställda som polisregionerna har budget för. Tillväxtutrymme för ett antal funktioner fastställs utifrån en gemensam verksamhetsanalys i polisregionen. I budgetfördelningen bestäms prioriterad verksamhet samt att det säkerställs att gemensamma och övriga kostnader beaktas. Omprioriteringar och förändringar som avviker från beslutad budget

²⁴ Hantering av ”strukturella” underskott.

hanteras i utsedda forum och beslut om förändringar fattas på lämplig chefsnivå.

6.3.3 Polisregion Stockholm

Polisregionen har haft utmaningar med att anställa poliser enligt tillväxtplanen. För att kunna bedriva verksamheten har civila anställda tillsvidare för lämpliga funktioner. En annan aspekt som påverkat den finansiella styrningen är att polisregionen mer än de andra polisregionerna påverkats av våldsdåden. Genom den nationella förstärkningsorganisationen (NFO) har resurser styrts till Stockholm. Övriga polisregioner har fram till 2023 fått kompensation för grundlönekostnaderna för kommenderad personal. Vid tidpunkten för granskningens genomförande gällde att polisregioner som skickat personal inom NFO, fått ersättning för vissa merkostnader och inte grundlönekostnader.

6.3.4 Nationella operativa avdelningen och myndighetsgemensamma medel

Noas myndighetsgemensamma budget har påverkats av olika faktorer. För särskilda medel gällande NFO har beslutade budgetramar överskridits på grund av det kostnadsdrivande händelsestyrda arbetet kopplat till brottsbekämpning av de grova våldsdåden. Dessa överskridanden har enligt Noa varit avstämde med ledningen. Inom Noa finns verksamheter som varit kostnadsdrivande, bland annat nationella bombskyddet och den nationella insatsstyrkan. Avvikelser mot budget har hanterats inom avdelningens interna omfördelning av medel. En annan kostnadsdrivande verksamhet som lyfts har varit polisflygverksamheten, vilken haft högre utfall jämfört mot budget.

6.3.5 Händelsestyrd verksamhet och särskilda händelser

Enligt arbetsordningen 5 kap. 65 och 66 § bedrivs den händelsestyrda verksamheten inom varje polisregion och Noa. I enlighet med arbetsordningen 5 kap. 35 § får polisregioner eller Noa fatta beslut om särskild händelse²⁵. Av arbetsordningen 3 kap. 35 § framgår att Noa utifrån ett nationellt styrdokument som innehåller myndighetens utvecklingsplan ska leda och styra utvecklingen av polisiära metoder och utrustning. Polismyndigheten har riktlinjer²⁶ som fastställer vad som ska gälla vid särskilda händelser. En handbok²⁷ (inklusive metod och mallar) finns som ska ge stöd för att inrikta och samordna polisverksamheten när verksamheten organiseras och leds i särskild ordning. Internrevisionens genomgång av riktlinjerna och handboken visar att

²⁵ Polismyndigheten definitioner: Händelse - ett avgränsat, iakttagbart skeende som inte alltid är möjligt att helt förutse eller kontrollera och som kräver polisiära åtgärder. Särskild händelse - en händelse som är eller förväntas bli så omfattande, allvarlig eller komplex att Polismyndigheten måste planera, organisera eller leda sin verksamhet i särskild ordning.

²⁶ PM 2019:36, Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser.

²⁷ PM 2020:21, Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser.

styr- och stöddokumenterna kan utvecklas med stöd för ekonomisk bedömning vid både en hastigt uppkommen särskild händelse och en i förväg känd särskild händelse.

Det har vid intervjuer lyfts att den operativa händelsestyrda verksamheten är kostnadsdrivande och att arbetet bedrivs utan att på ett tillräckligt sätt bedöma hur mycket verksamheten får kosta. Det är en verksamhet som måste bedrivas utifrån polisens uppdrag, där räddningstjänster och de grova våldsdåden getts som exempel. Det har framförts att verksamheten behöver bli bättre på att beakta det ekonomiska perspektivet. Vidare att omprioritera utifrån hur vissa särskilda händelser blir kostnadsdrivande med risk för större budgetpåverkan. Myndigheten har identifierat en väsentlig risk avseende bristande långsiktighet i det strategiska arbetet på grund av händelsestyrt och operativt fokus och det pågår åtgärder kopplade till detta.

7 Uppföljning av den finansiella styrningen

För att bedöma den interna styrningen och kontrollen gällande myndighetens arbete med finansiell styrning och en ekonomi i balans har internrevisionen gjort en översiktlig genomgång av uppföljningar som genomförs. En fördjupad granskning har genomförts av nationella ekonomiska uppföljningar.

7.1 Uppföljning och rapportering av finansiell styrning och en ekonomi i balans

Den dåvarande strategiska verksamhetsplanen för 2020-2024 anger att uppföljning ska ske tertialvis i NSLG. Den tertialvisa uppföljningen ska föregås av ett uppföljningsarbete inom polisregioner och avdelningar som sedan sammanställs i en nationell uppföljning. Inom polisregioner och avdelningar ska verksamhetsdialoger genomföras. Rikspolischefen ska genomföra resultatdialoger med regionspolis- och avdelningschefer på nationell nivå. Under 2024 har rikspolischefen inte genomfört några resultatdialoger då intentioner funnits att utveckla styrningen och uppföljningen. I samband med den nya SVP 2025-2027 har myndigheten aviserat om förändringar i styrningen och uppföljningen av verksamheten.

Internrevisionens iakttagelser visar på att det finansiella målet om en ekonomi i balans inte har ingått i något av de myndighetsövergripande målen. SVP 2020-2024 anger att styrning och uppföljning ska ske ur ett helhetsperspektiv med koppling mellan verksamhet, ekonomi och kompetens. Granskningen visar att vid uppföljning av verksamhet och kompetens saknas en tydlig koppling till ekonomi. Intervjuade har även lyft att det har saknats planering för vad olika verksamheter kostar vilket i sin tur medfört brister i uppföljningsarbetet. Intervjuade har framfört vikten av att kunna följa upp kostnader för operativ verksamhet, tillämpning av nya metoder och utvecklingsarbetet.

Vid det nationella VEK-arbetet har Noa representerat polisregionerna, men på grund av bland annat personalomsättning har Noa inte kunnat delta fullt ut. Avdelningarna har generellt inte varit representerande i det nationella VEK-arbetet.

7.2 Rutiner och kontroller för ekonomisk uppföljning

Internrevisionen har genomfört en kartläggning av myndighetens rutiner för ekonomisk uppföljning för perioden juli 2023 till juni 2024. Ett flertal nyckelkontroller noteras vilka bör fungera som ett stöd för EA i sitt processansvar för finansiell styrning. De bör även utgöra ett stöd för myndighetsledningen och budgetansvariga chefer i ansvaret att säkerställa en ekonomi i balans. Internrevisionens genomgång visar att det för nedanstående rutiner och kontroller finns förbättringspotential.

7.2.1 Tertialvis uppföljning av strategiska verksamhetsplanen i NSLG

Iakttagna brister i tillämpning och efterlevnad av kontrollen redovisas i delavsnitt 6.1.

7.2.2 Rikspolischefens tertialvisa resultatdialoger

Internrevisionens genomgång visar att rikspolischefens tertialdialoger²⁸ och regionpolis- och avdelningschefers resultatdialoger är en kontroll som är utformad för att kunna täcka området som ska följas upp. Dokumentationen visar att resultatdialogerna inte tillräckligt omfattat uppföljning av ekonomi i förhållande till verksamhet och kompetens. Uppföljning av en ekonomi i balans är inte tydlig utifrån det uppsatta finansiella målet. Vidare har ekonomi-frågor inte varit tillräckligt prioriterade på agendan för resultatdialoger. För de polisregioner och avdelningar med större under- och överskott har internrevisionen inte kunnat utläsa något ansvarsutkrävande kring hantering av budget.

7.2.3 Nationell månadsvis uppföljning av ekonomi och VEK

Granskningen visar att ekonomi inte får tillräckligt utrymme i verksamhetsuppföljningen. Uppföljning av verksamhetsmålen går inte i linje med ekonomisk uppföljning. Vidare kan uppgift om förbrukning jämfört med motsvarande period föregående år framgå, men ingen kommentar eller analys om utfallets rimlighet. Information kan visa vad en ökad förbrukning främst består

²⁸ T1 och T2 2023.

av men ingen jämförelse görs mot prognos. Uppföljningen av ekonomin ger en aktuell lägesbild men saknar framåtblick. Analyser av konsekvenser på längre sikt framgår generellt inte. Uppföljningen visar inte analyser ur ett helhetsperspektiv, exempelvis utveckling av mål, antal anställda och ekonomi.

Under 2024 har viss anpassning av månadsuppföljningen gjorts. Syftet var att ge en månatlig redovisning av myndighetens VEK till myndighetsledningen och uppdragsgivaren. Vidare att uppföljningen ska kunna användas som ett underlag för diskussion och prioritering av vilka områden som behöver analyseras djupare.

7.2.4 Polismyndighetens, polisregioners och avdelningars prognoser

Prognosarbete genomförs i polisregionerna och avdelningarna och rapporteras till EA nationellt. Polisregioners och avdelningars interna prognoser har utmaningar vad gäller träffsäkerhet. Internrevisionens genomgång visar att prognoserna inte varit tillräckligt precisa och att det under 2023 funnits en stor variation i prognoserna. I samband med månadsuppföljningen mars 2023 och budgetrevideringsbeslut 1 framgick att överbudgeteringen för Polismyndigheten för 2023 var mycket marginell²⁹. Vidare att de justeringar som föreslogs skulle leda till en ekonomisk risk om de fick fullt genomslag 2024. Underskottet 2023 prognostiserades till 211 miljoner kronor. Underskottet för 2024 prognostiserades till 935 miljoner kronor.

I maj 2023 och vid rikspolischefens resultatdialog med EA framfördes att myndighetens anslagsnyttjande skulle vara i balans för räkenskapsåret. I oktober summerade de interna prognoserna från polisregioner och avdelningar till ett överskott om 493 miljoner kronor och i november ett överskott om 504 miljoner kronor. Slutliga redovisningen i december visade ett överskott om 188 miljoner kronor. EA följer årligen upp träffsäkerheten i prognosarbetet. I uppföljningen av 2023 års ekonomiska utfall påminner EA om vikten av realistiska prognoser så tidigt på året som möjligt. EA har i sakgranskningen påpekat att de interna prognoserna från polisregioner och avdelningar har en liten avvikelse sett till myndighetens anslag. Vidare att avvikelsen i utfallet 2023 fick större betydelse än normalt på grund av de ökade pensionskostnaderna på 600 miljoner 2024.

7.2.5 Nationell uppföljning av större anslagssparande eller nyttjande av anslagskrediten

I budgetbeslut i januari 2024 och promemorian till beslutet framgick att det utifrån redovisade osäkerhetsfaktorer fanns viss risk för att myndigheten skulle överskrida maximalt tillåten anslagskredit³⁰. Polisregioner och

²⁹ Beslutsprotokoll inklusive bilagor, A619.183/2022.

³⁰ Beslutsprotokoll inklusive bilagor, A495.767/2023.

avdelningar behövde därför ta ansvar för myndigheten som helhet och planera sin egen verksamhet utifrån tilldelad budget. I de interna prognoserna från polisregioner och avdelningar för februari 2024 framgick ett underskott som innebar överskridande av anslagskrediten. Överskridandet har fortsatt i negativ riktning under mars till september. I budgetpropositionen 2025 inklusive höständringsbudget 2024 har regeringen aviserat fortsatt förstärkning av Polismyndigheten och tilldelning av medel för tillväxten³¹. För 2024 är den externa prognosen därav ett nyttjande av anslagskrediten om 1,9 procent.

Utifrån beslutad budget och ekonomiska styrsignaler för 2024 har polisregioner och avdelningar vidtagit olika åtgärder för att hantera det ekonomiska läget. Den ekonomiska uppföljningen under våren visade att vidtagna åtgärder inte var tillräckliga. Efter NSLG:s möte i juni 2024 fick avdelningarna i uppdrag att beskriva konsekvenserna för tre besparingsalternativ 2025, med följd effekt 2026. IT och NFC undantogs från justeringar. Syftet var att minska risken för överskridande av myndighetens anslagskredit kommande år och möjliggöra en omfördelning av budgetmedel till den brottsbekämpande verksamheten inom polisregionerna. Under hösten antogs det alternativ som innebär 5 procent besparingar under 2025 med följd effekter 2026, och ingen uppräknings för tillväxten. Under granskningens genomförande har internrevisionen noterat att det på nationell nivå saknats ett samlat underlag för de olika åtgärder som pågår inom polisregioner och avdelningar. Vid rapporteringstillfället av denna granskning har utfallet för 2024 istället visat på ett mindre nyttjande av anslagskrediten.

7.3 Information enligt anslagsförordningen och redovisning av ekonomisk uppföljning enligt regleringsbrevet

Enligt anslagsförordningen ska en myndighet om det bedöms finnas risk för att det anslag som myndigheten får disponera är otillräckligt, snarast informera regeringen om detta och föreslå nödvändiga åtgärder.

I regleringsbrevet 2024 framgår att myndigheten månatligen ska redovisa en uppföljning av ekonomi, verksamhet och personal. Vidare att prognoser för 2024-2027 ska redovisas, och vid behov kommenteras, vid fyra tillfällen per år. I redovisningen för oktober 2023 framgår att myndigheten för 2023 prognostiserar ett överskott uppgående till 300 miljoner kronor samt att osäkerhet finns i vilken utsträckning kostnader för rekrytering och andra kostnader kommer att falla ut enligt prognos. I prognosen till regeringen i februari 2024 redovisade myndigheten risken för anslagsöverskridande och att ekonomiska situationen följs noga för att vid behov vidta åtgärder. Myndigheten har uppgett att de vid de löpande avstämningsmötena och månadsmötena med

³¹ Regeringens proposition 2024/25:1.

representanter för regeringen informerat om det ekonomiska läget och åtgärder som vidtas för att minska kostnadsnivåerna.

Internrevisionen har noterat att rapporteringsunderlaget för ekonomidelen enligt regleringsbrevet inte speglar de interna prognoserna. Det prognostiserade överskridandet av anslagskrediten framgår inte i den externa rapporteringen. Enligt EA beror det på att de underliggande enheterna i sina prognoser hantlar osäkerhetsfaktorer som på en aggregerad myndighetsnivå blir högre än motiverat. Myndigheten har till regeringen rapporterat att åtgärder vidtas och att målet är att komma ner till maximalt tillåten anslagskredit. Den externa månatliga redovisningen och prognoserna är mindre detaljrika än de interna.

8 Bedömning

Internrevisionens bedömning är att myndigheten har en dokumenterad och fastställd styrning avseende arbetet med finansiell styrning men att förbättringsmöjligheter framkommit i granskningen. Den interna styrningen bedöms vara utformad så att den på ett rimligt sätt borde ha gett förutsättningar för att tillämpa och följa den externa styrningen vad gäller att hushålla väl med statens medel och följa gällande rätt. Noterade utmaningar och förutsättningar i granskningen kan vid förändring eller anpassning bidra till att stärka den interna styrning och kontrollen för myndighetens finansiella styrning.

Internrevisionen anser att myndighetens ledning och NSLG på myndighetsövergripande nivå bör säkerställa att beslutad prioriterad verksamhet i enlighet med SVP bedrivs inom givna ekonomiska ramar. Utformning av myndighetsledningens styrning av det finansiella arbetet bör vara tydlig för EA och andra samordnande och samverkande verksamheter på nationell nivå. Ledningens styrsignaler bör utformas och kommuniceras med tydlighet så att de på ett enkelt sätt når ut i organisationens olika delar utifrån styrningens intention. Med utgångspunkt i det styrnings- och uppföljningsarbetet som ledningen fastställer bör det finnas tydliga former och strukturer för ekonomisk uppföljning. Det är viktigt att det finns ett ansvarsutkrävande när verksamheter inte förhåller sig till fattade beslut gällande budgetramar och den fastställda finansiella styrningen. Myndigheten behöver även arbeta med kulturen kring uppfattningen att finansieringen alltid löser sig och att inte förhålla sig till fattade beslut.

I enlighet med SVP 2020-2024 ska styrning och uppföljning ske ur ett helhetsperspektiv med koppling mellan verksamhet, ekonomi och kompetens. Myndighetens finansiella mål under 2020-2024 har varit att myndigheten över tid ska ha ekonomi i balans och verksamhetsrisker under kontroll. Med ekonomi i balans menas att myndigheten bedriver verksamheten inom givna ekonomiska ramar och finansiella villkor, med inriktningen att så långt som möjligt undvika större anslagssparande eller nyttjande av anslagskrediten ett enskilt budgetår. Det finansiella målet har inte ingått som en del av de myndighetsövergripande verksamhetsmålen. I den nyligen framtagna strategiska verksamhetsplanen för 2025-2027 omfattas SVP av delmålet *Säkerställa en ekonomi i balans*. För att utveckla den finansiella styrningen anser internrevisionen att det är väsentligt att myndigheten tydliggör hur målet ska följas

upp. Uppföljningen kan exempelvis omfattas av nyckelaktiviteter, indikatorer eller andra lämpliga metoder och modeller som myndigheten bedömer lämpliga för att säkerställa måluppfyllelse. När det är tydligt hur det finansiella målet ska följas upp kan detta bidra till att myndigheten kan analysera och redogöra för hur verksamheten bedrivs utifrån tilldelad budget och uppsatta verksamhetsmål.

Det är viktigt att EA utformar verktyg för att förbättra analys- och uppföljningsarbetet exempelvis att verksamhetsuppföljningen inte endast handlar om att sammanställa insamlade data utan även tillse att informationen i underlagen är kvalitetssäkrade. För att höja kvaliteten bör det finnas ett arbetssätt för att utifrån insamlade underlag utföra riskbaserade kontroller. Utvecklingen av det finansiella målet samt analys- och uppföljningsarbetet kan ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig uppföljning för ett effektivt resursutnyttjande.

Utvecklingsarbete, effektiviseringar och nyttorealiseringsbehöver utvecklas för att ge förutsättningar att bedriva en verksamhet inom beslutade ekonomiska ramar. I det pågående arbetet med att se över utvecklingsarbetet är det väsentligt med involvering och representation av olika verksamheter.

Granskningen visar att EA:s arbete med att styra, stödja och utveckla den finansiella styrningen kan förbättras när det gäller det strategiska och långsiktiga arbetet. Myndighetens ekonomiska ramar och sammansättningen av finansieringen med engångsmedel, särskilda medel samt medel med riktade ändamål och andra villkor medför utmaningar för den finansiella styrningen. Flera interna faktorer såsom Rals-arbetet, personalrörlighet och utmaningar med overtidsersättning, Ob-tillägg, olika lönetillägg, frånvaro och semesterlöneskuld, har lett till en komplexitet som myndigheten behöver hitta robusta former för att hantera.

I granskningen har ett antal utmanande parametrar lyfts som avgörande för det nationella ansvaret för budgetstyrning och ekonomisk uppföljning, samt hur polisregioners och avdelningars tillämpning påverkar myndighetens finansiella styrning. Flera delar kopplar till EA:s och HR:s ansvarsområden. Polisregioner och avdelningar har bedrivit verksamhet med över- och underskott. Flera verksamheter har exempelvis inte på ett tillräckligt sätt följt nationella styr signaler om att se över rekryteringstakten. Internrevisionen anser att chef med ansvar för budget och kompetensförsörjning ska säkerställa att verksamheten utförs inom beslutad budget och följer beslutade styr signaler. Internrevisionen anser att det framöver är väsentligt att myndigheten har ett ansvarsutkrävande när chefer inte förhåller sig till beslutad budget.

Internrevisionen bedömer att myndigheten behöver utveckla det strategiska och långsiktiga finansiella arbetet kopplat till kompetensförsörjning i tillväxtarbetet. Internrevisionen anser att EA och HR bör ta ställning till vilket stöd som kan behövas gällande kostnadsuppskattningar för en anställd på kortare och längre sikt, utöver lönerelaterade kostnader. För att ge en inriktning med tydligare styrning för Polismyndighetens tillväxt utifrån verksamhetens behov och beslutade samt preliminära medel anser internrevisionen att

myndigheten även bör ta fram tillväxtmål eller annan lämplig inriktning för övriga personalgrupper utöver poliser.

Internrevisionen anser vidare att myndigheten behöver vidareutveckla strukturer och verktyg för analys och hantering av interna och externa faktorer på kort och lång sikt för att bättre möta variationer i det finansiella arbetet. Exempelvis kan olika scenarioanalyser genomföras gällande interna och externa faktorer som kan påverka myndighetens ekonomiska läge.

Polismyndighetens tillväxtarbete har omfattats av ett offensivt bemanningsarbete där poliser, civila och specialister rekryterats i en snabb takt. FPU- och VPU-utbildningar, återanställning av poliser och att möjliggöra för pensionärer att vara kvar i tjänst har varit viktigt för tillväxten. I enlighet med fastställd styrning ingår i chefers ansvar att säkerställa rätt kompetens på rätt plats vid rätt tidpunkt och till rätt kostnad utifrån verksamhetens behov för att klara uppdraget. Internrevisionen anser att genomförande av kompetensanalyser är en väsentlig del för att uppnå en ekonomi i balans.

Internrevisionen har noterat att det i SVP 2025-2027 och för målet *Rätt kompetens på rätt plats* anges att rätt kompetens på rätt plats i rätt tid är en förutsättning för att polisen effektivt ska kunna genomföra uppdraget. Vidare att strategisk och systematisk kompetensförsörjning ska säkerställas i myndighetens verksamhet. I ESV:s rapport ingår förslag på uppföljning av det nyligen införda arbetssättet avseende integrerat kompetensperspektiv i bemannings-, rekryterings-, och kompetensförsörjningsplaner. Internrevisionen anser att målformuleringen i SVP och ESV:s förslag på åtgärder ger förutsättningar för förbättringar.

Myndigheten behöver tillse att anskaffningar och utvecklingsarbete sker samordnat utifrån verksamhetens behov och helhet samt att ekonomiska konsekvenser beaktas tillräckligt. Myndigheten behöver också utveckla strukturer för att ta fram beräkningar och analysera ekonomiska konsekvenser av ny lagstiftning, nya arbetssätt och metoder.

Internrevisionen anser att beaktande av det ekonomiska perspektivet i den operativa händelsestyrda verksamheten, specifikt särskilda händelser behöver förbättras. Förbättring kan med fördel utgöras av att stödjande dokument och metodik för ekonomisk bedömning, samt att uppföljning av kostnadsutvecklingen kompletteras. Stöd och metod kan exempelvis bestå av analyser och ställningstagande om ekonomin som görs löpande i syfte att prioritera om och överväga olika kostnadsalternativ. Beträffande VEK-uppföljningen finns behov av att utveckla uppställningen av uppgifterna i ekonomidelen, att se över vilka kostnadsposter som redovisas och visualiseras utifrån verksamhetsmålen och kompetensdelen. Det behövs ett analysunderlag som ger myndighetsledningen en mer kvalitativ bild över utfall, prognos och avvikelser. Analyser med olika jämförelser och konsekvensbeskrivningar anpassade till avvikelserna bör framgå. Det är viktigt att underlaget ger ledningen en insikt i om pågående åtgärder är tillräckliga och rimliga för att hantera avvikelser från mål eller risk för anslagssparande eller anslagsöverskridande.

Internrevisionens bedömning är att det utifrån myndighetens beredningsprocess, behöver vara tydligt vilka eskaleringsvägar som chefer underställda rikspolischefen ska använda. Vidare behöver det i myndighetens kontinuitets- hantering finnas former för att hantera principiella och prioriterade frågor oavsett situation.

Enligt arbetsordningen och handbok för processansvar innebär processansvar att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras. Vidare att stödja, utveckla och följa upp processen. Internrevisionen har noterat att ledningens förändrade styrning innebär att öka mandatet och handlingsutrymmet för chefer i verksamheten. I granskningen har framkommit att EA inte anser sig ha mandat att ifrågasätta verksamhetens underlag. Internrevisionen anser att frågan om vad som ingår i EA:s ansvar och mandat behöver klargöras för att bättre kunna ge chefer förutsättningar för att omhänderta det utökade mandatet och handlingsutrymmet som den nya styrningen innebär.

Internrevisionen har noterat att variation finns i polisregioners och avdelningars utbildningar för finansiell styrning. Arbetet med att ta fram utbildningar enligt tidigare kravställningar bör fortskrida. När det gäller it-stöd för planering, budget, prognos och uppföljning anser internrevisionen att ett systemstöd kan bidra till att höja kvaliteten och effektivisera det ekonomiska arbetet.

Polismyndighetens olika verksamheter har haft varierande förutsättningar för att bedriva sin verksamhet inom beslutade ekonomiska ramar. En viktig aspekt med Polismyndighetens tillväxt är att den bidragit med tillgängliga resurser som kunnat omfördelas till polisregioner utifrån ett händelsestyrt behov. För att arbeta framåtsyftande anser internrevisionen att EA, utifrån sitt ansvar för finansiell styrning på nationell nivå och bland annat i den kommande utvärdering av fördelningsmodellen, bör undersöka vilka hinder som förekommit i polisregioners finansiella styrning. EA kan också genomlysna goda exempel för att dra lärdom och erfarenhet för att utveckla de gemensamma arbetssätten.

För det ansträngda ekonomiska läget inför kommande år bör EA tillse att det finns ett samlat underlag som visar pågående åtgärder i olika delar i verksamheten. För avdelningarna finns ett underlag med vilka åtgärder som ska vidtas och konsekvenser av besparingskrav inför 2025 och 2026. Internrevisionen anser att det behövs ett sammanställt underlag på myndighetsnivå som kan ge en djupare insikt i bedömningsunderlaget för riskerna i det finansiella arbetet. Detta bör förse ledningen med ett mer kvalitativt underlag för att kunna bedöma och prioritera utifrån helheten. Internrevisionen anser att myndighetens ställningstaganden vid eventuella framtida överbudgeteringar bör vara väl underbyggda vad gäller risktagande. Utgångspunkten för nyttjande av anslagskrediten bör vara att hantera oförutsedda händelser inom befintlig verksamhet.

EA har påbörjat en översyn av organisationen för finansiell styrning och ekonomistyrning. Internrevisionen anser att organisation, kompetens och resurser behöver beaktas i detta arbete. Detta för att säkerställa att rätt förutsättningar finns för att hantera myndighetens finansiella styrning och en ekonomi i balans.

9 Lärdomar som kan dras utifrån nuvarande ekonomiska läge

Internrevisionen har i granskningen ställt frågor till intervjuade om vilka lärdomar som kan dras utifrån myndighetens ekonomiska läge. Nedan återges de huvudsakliga lärdomar som Polismyndigheten framöver behöver ta till sig för att bedriva en verksamhet med en ekonomi i balans, på kort och lång sikt.

1. Myndighetsledningens styr signaler behöver vara tydliga.
2. Myndighetsledningen ska prioritera finansiell styrning och ha ekonomi på strategiska agendan.
3. Tydlighet kring hur verksamheten prioriteras utifrån myndighetens helhet och de beslutade/beräknade ekonomiska ramarna.
4. Budgetansvariga chefer ska förhålla sig till beslutad budget. Det ska finnas former för tydligt ansvarsutkrävande när budget inte hålls.
5. Myndigheten behöver hantera kulturfrågan om att det alltid kommer mer pengar.
6. Säkerställ att berörda verksamheter involveras i berednings- och samrådsarbetet enligt arbetsordningen. Följ upp och tillse ansvarsutkrävande för processägare och utvecklingsarbete som bedrivs i stuprör.
7. Säkerställ former för att beräkningar för ekonomiska konsekvenser genomförs och bereds enligt arbetsordningen.
8. Beslut ska inte kunna fattas utan tydligt ställningstagande om finansiering och kostnad.
9. Ta fram metoder och modeller för ett mer utförligt planerings- och prognostiseringsarbete. Tillgodose behov av it-stöd för arbetet.
10. Säkerställ bättre kostnadsberäkningar för personalkostnader och den fortsatta tillväxten. Nyckeltal ska finnas som ger stöd för totalen, utöver lön.
11. Uppföljning av verksamhet och kompetensförsörjning behöver gå hand i hand med de ekonomiska målen.
12. Säkerställ lämpliga kompetensutvecklingsinsatser i finansiell styrning för chefer.

10 Rekommendationer

Internrevisionen anser att myndigheten har förutsättningar för att förbättra och utveckla av den finansiella styrning och en ekonomi i balans genom att beakta de lärdomar som lyfts i granskningen. Internrevisionen lämnar ett antal rekommendationer för att säkerställa framdrift i arbetet för en ekonomi i balans.

Rekommendation 1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att tydliggöra ledningens viljeinriktning för en ekonomi i balans genom att exempelvis

- 1.1 utveckla former och strukturer för myndighetsledningens inklusive NSLG:s strategiska finansiella arbete
- 1.2 säkerställa att uppföljningen av den strategiska verksamhetsplanen ger ledningen beslutsunderlag för att bedöma om myndigheten uppfyller det finansiella målet om en ekonomi i balans
- 1.3 utveckla former för ansvarsutkrävande vid budgetavvikelse.

Se lärdomar 1, 2, 3, 4, 5

Rekommendation 2

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar EA att

- 2.1 utveckla myndighetens strategiska och långsiktiga finansiella arbete för att ge förutsättningar för en ekonomi i balans, på kort och lång sikt
- 2.2 utveckla arbetet med ekonomisk uppföljning och säkerställa former för uppföljning av att beslutad budget efterlevs och avvikelser hanteras.

Se lärdomar 4, 5, 9, 10

Rekommendation 3

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att HR ger stöd till chefer för att genomföra den strategiska verksamhetsplanens målformulering gällande rätt kompetens på rätt plats i rätt tid inom beslutade ekonomiska ramar.

Se lärdomar 10 och 11

Rekommendation 4**Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att polisregioner och avdelningar utifrån sitt verksamhetsansvar säkerställer att ekonomiska konsekvensanalyser genomförs och att ekonomi beaktas i beslut som fattas. I detta bör EA involveras och stödja med beräkningar.

Se lärdomar 3, 6, 7, 8

Rekommendation 5**Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar EA att verka för att behovet av ett it-stöd för planering, budget, prognos och uppföljning lyfts.

Se lärdom 9

Rekommendation 6**Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar EA att verka för framtagande av kompetenshöjande insatser inom finansiell styrning.

Se lärdom 12

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att myndighetens verksamhet inte bedrivs inom givna ekonomiska ramar samt finansiella villkor och omfattas av större anslagssparande eller nyttjande av anslagskrediten under enskilda budgetår. Vidare är konsekvenserna att den strategiska styrningen och uppföljningen inte sker ur ett helhetsperspektiv med koppling mellan verksamhet, ekonomi och kompetens. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning. Det finns även risk för myndighetens förtroende.

11 Bilaga 1 - Internrevisionens tidigare granskningar som relaterar till granskningsområdet

11.1 Granskning av tillväxtarbetet

Internrevisionen har genomfört två granskningar, *Granskning av Tillväxt 2024 (tillväxtstrategi)*³² och *Granskning av Tillväxt 2024*³³ avseende Polismyndighetens tillväxtarbete. Av granskningarna framgår att Polismyndigheten fick av regeringen i uppdrag att inför budgetpropositionen för 2018 ta fram en plan för hur föreslagna medelstillskott ska fördelas och användas i myndigheten. Medlen skulle användas i syfte att stärka och utveckla polisverksamheten för att förbättra verksamhetsresultaten samt hur organisationen ska kunna fortsätta att utvecklas efter år 2020 i syfte att antalet anställda ska ha ökat med 10 000 till år 2024. För att stärka och utveckla polisverksamheten tog Polismyndigheten under 2018 fram en strategi som inledningsvis kompletterades med en tillväxtplan. Baserat på dessa två dokument och en genomförd verksamhetsanalys beslutades under 2019 myndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024. Polisregioner och nationella avdelningar utarbetade därefter sina respektive strategiska inriktningar baserat på den övergripande strategiska verksamhetsplanen. Under 2020 kompletterades den nationella styrningen och samordningen av tillväxten med en tillväxtstrategi.

Granskning av Tillväxt 2024 syftade till att bedöma huruvida formen för Polismyndighetens arbete med Tillväxt 2024 var ändamålsenlig och effektiv. Den samlade bedömning var att formen för hur tillväxtarbetet bedrevs huvudsakligen var ändamålsenlig och effektiv. Vissa förbättringsområden som noterades handlade bland annat om att tillväxtarbetet på nationell nivå hade haft ett strategiskt fokus och att det var viktigt att tillväxtarbetet skulle genomgå en tydlig fokusflyttning mot det taktiska och operativa arbetet. En risk som internrevisionen såg var att de operativa resurser som behövdes för genomförandet skulle underskattas, vilket kunde leda till förseningar i tillväxtarbetet. En av de stora utmaningarna som noterades var polisens rekryteringsförmåga med avseende på nyrekrytering och ersättningsrekryteringar. I granskningen gjorde internrevisionen bedömningen att viktiga instrument i utveckling av tillväxten var analys och prognos.

I internrevisionens *Granskning av Tillväxt 2024 (tillväxtstrategi)* framkom bland annat att VEK-perspektivet inte hade beaktats fullt ut och främst hur detta hölls ihop på nationell nivå. Konsekvenser i verksamheten och påverkan på resultat och effektivitet av en kraftig tillväxt av nya medarbetare att ta hand om hade inte utretts och hanterats fullt ut. Ändrade ekonomiska förutsättningar togs upp som en faktor med påverkan på resultat och effektivitet. Det framkom också att flera polisregioner upplevde tillväxten som

³² Granskning av tillväxt 2024 (tillväxtstrategi), A719.471/2020, 2022-04-25.

³³ Granskning av Tillväxt 2024, A233.715/2019, 2019-11-26.

ofinansierad, det vill säga, att det saknades medel att växa. Precisionsgraden i de preliminära budgetramarna upplevdes av flera som låg. Internrevisionen gjorde bland annat bedömningen att den snabba tillväxten av antalet civilanställda hade behövts pareras tidigare genom nedbrutna nationella mål, framförallt på polisregionerna samt genom kontroller av dessa. Vidare framkom att Polismyndighetens budgetstyrning gjorde det möjligt för polisregioner och avdelningar att i ett tidigt skede växa med ett stort antal civila. Bland internrevisionens rekommendationer framgick att myndigheten bör överväga framtagande av flera målvärden i syfte att underlätta styrning och uppföljning av tillväxtarbetet. Under granskningens genomförande tog myndigheten fram målvärden för poliser i syfte att underlätta styrningen och uppföljningen av tillväxtarbetet. RPCK och HR gjorde bedömningen att det inte behövdes fler åtgärder med anledning av internrevisionens lämnade rekommendation.

11.2 Granskning av en ekonomi i balans

I granskningen *Ekonomi i balans*³⁴ var syftet att bedöma ändamålsenligheten i Polismyndighetens budget- och prognosarbete. Granskningen var inriktad på Polismyndighetens förutsättningar för att ha en ekonomi i balans. Fokus låg på ekonomiavdelningens styrning samt polisregionernas arbete och rutiner för budget- och prognosarbete.

I granskningen framkom att polisregioner och avdelningar tenderade att lämna prognoser där anslagsförbrukningen överskattades. En aggregering av lämnade prognoser gav därför ingen rättvisande bild vid framtagandet av myndighetens prognos. Internrevisionen ansåg att det var en brist att polisregionernas och avdelningarnas prognoser inte kunde läggas till grund för och inte heller utgjorde grund för myndighetens samlade prognos. Internrevisionen avstod från att lämna en rekommendation utifrån att det pågick ett arbete med att utforma en nationell modell för uppföljning och prognos.

Vidare framkom att det rådde oklarheter i budgetansvaret samt hur uppföljning av efterlevnaden av budgetansvar sker enligt budgetriktlinjerna. Internrevisionen lämnade bland annat en rekommendation avseende systematisk uppföljning av efterlevnad av budgetansvar. Internrevisionen följde upp åtgärdsarbetet som bedrevs utan framdrift. Vid internrevisionens sista uppföljningstillfälle gjordes bedömningen att det inte hade genomförts någon åtgärd som motsvarade rekommendationen. Internrevisionen valde istället att löpande följa och bevaka området.

11.3 Granskning av kompetensförsörjning

Vid granskning av kompetensförsörjning³⁵ framkom förbättringsbehov avseende VEK-perspektivet. Internrevisionen gjorde bedömningen att de

³⁴ Granskning av ekonomi i balans, A267.561/2016, 2017-02-03.

³⁵ Granskning av kompetensförsörjning, A359.616/2021, 2023-06-07.

nationella avdelningarna inte höll ihop VEK-perspektivet tillräckligt bra tillsammans vad avser samordning och prioritering, vilket försvårar polisregionernas arbete. Internrevisionen ansåg att VEK måste få ett tydligare genomslag i den nationella styrningen för att underlätta arbetet på regional-/avdelningsnivå. Vidare framkom att det vid intervjuer lyftes att när polisregioner och nationella avdelningar genomförde sina behovs- och kompetensanalyser kunde de inte göra det med tillräcklig precision eftersom de inte hade alla förutsättningar. Det nämndes att det i tidigare budgetdialoger inkom budgetäskanden på betydande belopp sent i budgetprocessen. En bidragande orsak till behovet av omfördelningar av budgetmedel var avsaknaden av tydlig gemensam prioritering och tillräckligt utvecklade ”kompensatoriska åtgärder” för att omhänderta helheten. Utifrån internrevisionens granskning har myndigheten bedrivit ett arbete med att integrera tillväxtarbetet i kompetensförsörjningsarbetet för att säkerställa att tillväxten sker i avsedd takt och med rätt kompetens. Vidare har åtgärdsarbetet omfattats av att utvecklingen ska innefatta ett mer systematiskt, strategiskt och analytiskt arbete med ökat fokus på verksamhetens förmåge- och kompetensbehov.

11.4 Granskning av Polismyndighetens tertial/resultatdialoger (uppföljning som signalsystem)

I granskningen³⁶ gjorde internrevisionen bedömningen att ett förbättrat systemstöd och analyser i samband med uppföljningen medför förbättrade möjligheter att agera med korrigerande/tillkommande åtgärder/aktiviteter i tid vilket förbättrar styrningen. Internrevisionen formulerade ingen särskild rekommendation för detta då frågan redan hade påtalats i ett flertal tidigare revisionsrapporter. Internrevisionen gjorde också bedömningen att tertial/resultatdialogerna i liten utsträckning ledde till konkreta tydliga överenskommelser om exempelvis nya åtgärder som skulle vidtas med anledning av uppföljningen. Resultatdialogerna ledde inte heller till tydliga slutsatser. Internrevisionen ansåg att resultatdialogerna i större utsträckning borde leda till en dokumenterad och uppföljningsbar sammanställning av vad som genomförts och vilka åtgärder som kvarstår för den organisatoriska enheten i syfte att säkerställa måluppfyllnaden. Internrevisionens åtgärdsuppföljning visade att underlagen till rikspolischefens resultatdialoger utvecklades när det gäller frågor, dokumentation och uppföljning av avvikelser kopplat till nyckelaktiviteter eller andra aktiviteter.

³⁶ Granskning av tertial/resultatdialoger (uppföljning som signalsystem), A653.250/2019, 2021-09-29.