



Granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst

Internrevisionen

2020-12-23

Granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning	4
2.4	Informationsinsamling och metod	5
2.5	Bedömningsgrunder.....	5
3	LEDNING OCH STYRNING	6
3.1	Organisation och nationell samordning	6
3.2	IT-stöd.....	7
4	FÖRSÖRJNING AV UTRUSTNING	9
4.1	Behov och kravställning	9
4.2	Anskaffning	10
4.3	Lagerhållning	12
4.4	Tilldelning.....	13
4.5	Avveckling.....	14
5	RISK FÖR OEGENTLIGHETER	15
6	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA	16

BILAGA

Beslut från RPC om åtgärder, 2020-12-22

1 Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma polisens interna styrning och kontroll i den strategiska utrustningsförsörjningen vad gäller behovsanalys och utvärdering.




Internrevisionen har i granskningen observerat att hanteringen av utrustning till stora delar är manuell och att de systemstöd som finns inom området inte ger tillräckliga förutsättningar för att kontrollera var utrustningen finns och vem som tilldelats vad. Centrala funktioner som bevakning av kritiska lagernivåer eller mer detaljerad information som stödjer en livscykelhantering saknas. Det är svårt att följa förbrukningen och att göra prognoser då överblicken över vilken utrustning som finns inte riktigt är möjlig att följa via systemen.

Granskningen har visat att flera intressenter har ansvar för området utrustning såsom UC, processägare, EA, Polmat, regioner och att det finns brister i samordning och samverkan främst på grund av att ansvarsfördelningen är oklar. Det saknas en egentlig förvaltning med tydlig rollfördelning och tydligt ägarskap. Internrevisionen har uppfattat en osäkerhet om vem som egentligen har ansvar och var i organisationen man ska vända sig i olika frågor gällande utrustning. Internrevisionen konstaterar att det behöver tas ett helhetsgrepp kring användande, påverkan på arbetsmiljön, utbildning, information, inköpsplanering och juridiska frågor.

Granskningen har visat att tilldelningen av personlig utrustning skiljer sig mellan olika regioner och att det saknas nationella riktlinjer för hanteringen. Olika regioner har därmed olika principer och villkor för vilken utrustning som kan delas ut och i vilken omfattning. Internrevisionens uppfattning är att behovet bör specificeras i ett nationellt regelverk för att uppnå enhetlighet. Det saknas en plan för omhändertagande av utrustning som kan återanvändas eller försäljas, liksom ett kultur- eller värderingsarbete kring hushållande och miljömässiga värden avseende hanteringen av utrustning.

Utrustningsområdet kan vara särskilt riskutsatt för oegentligheter i och med de materiella värden som stora inköp motsvarar. Internrevisionen har uppfattat risk för regional budgetmaximering vid årsslut och inför avtalslöshet. Med en mer ändamålsenlig kontroll över befintligt lagersaldo, förbrukning och nya bevakningsfunktioner skulle den centrala styrningen underlättas.

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

	Antal
 Mycket väsentlig brist	0
 Väsentlig brist	5
 Mindre väsentlig brist	0

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2019-2020. Eftersom granskningen utförts enligt önskemål från rikspolischefen har granskningen hänförs till kategorin rådgivningsgranskning.

Granskningen är inte riskbaserad, även om det i internrevisionens riskregister finns risker kopplade till utrustningsområdet.

2.1 Bakgrund

Försörjningen av rätt utrustning i rätt tid är av stor vikt för att kunna uppnå målen i 2024-strategin och inför de nyanställningar som planeras i kärnverksamheten.

Från vissa håll inom Polismyndigheten har kritiska synpunkter framförts avseende den polisspecifika utrustningens ändamålsenlighet och kvalitet som får påverkan på arbetsmiljön framför allt för poliser i yttre tjänst.

Internrevisionen har under förstudien konstaterat att det inte finns en sammanhållen förvaltning för att omhänderta hela kedjan i den polisspecifika delen av utrustningsförsörjningen. Internrevisionen har noterat att det finns risker som kan uppkomma på grund av att samordningen och ansvarsfördelningen inom myndigheten delvis är oklar. Risk finns att utrustningen inte är ändamålsenlig, inte finns tillgänglig i rätt tid samt att arbetsmiljöaspekter av utrustningen inte beaktas. Risk finns för bristande framförhållning och ineffektivitet.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med internrevisionens granskning är att bedöma den interna styrningen och kontrollen i den strategiska utrustningsförsörjningen vad gäller behovsanalys och utvärdering.

Tre revisionsfrågor har formulerats:

- Finns det en ändamålsenlig intern styrning och kontroll för hantering av utrustning och tillgång till utrustning?
- Finns en ändamålsenlig organisation och process för att omhänderta verksamhetens utrustningsbehov?
- Hur arbetar Polismyndigheten i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter kopplat till handläggning av ärenden inom utrustningsområdet?

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Granskningen har omfattat Noa/UC Stockholm, EA inköp, region Syd och region Öst samt i vissa avseenden även RA, HR och IT.

Granskningen har avsett utrustning för poliser i yttre tjänst inom två produktgrupper/verksamhetsområden vid UC Stockholm (Utrustning, Fordon respektive Uniform, Bevapning/Skyddsutrustning). Granskningen har inriktats på särskilt väsentlig och omfattande utrustning.

Granskningen har inte omfattat:

- upphandling av utrustning
- hur utrustning används eller beskrivningar och utbildningar
- mobila applikationer eller annan IT-utrustning som används av poliser i yttre tjänst.

2.4 Informationsinsamling och metod

I granskningen har studier gjorts av styrande dokument och rapporter från tidigare genomförda och pågående projekt inom området. Besök har gjorts i verksamheten och intervjuer har genomförts med företrädare för följande funktioner och verksamhetsområden:

- Noa/UC Stockholm (verksamhetsområde Utrustning, Fordon samt Uniform, Beväpning/Skyddsutrustning)
- EA, inköpsenheten, centrallagret Polmat
- Projekt Anskaffning av polisiär utrustning
- Region Syd och region Öst, processledare, poliser i yttre tjänst och förrådspersonal
- ATO/skyddsorganisationen.

Granskningen har utförts under perioden oktober 2019 – februari 2020 av internrevisorerna Ola Hultquist, Jenny Norberg och Stefan Carp. Ola Hultquist och Stefan Carp slutade på internrevisionen innan rapporten expedierades.

Rapporten sakgranskades i mars-april 2020 av berörda avdelningar och samtliga polisregioner. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i april 2020. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har lämnats i omgångar av ekonomiavdelningen från maj 2020, nationella operativa avdelningen från juni och it-avdelningen från december. Rikspolischefen beslutade om åtgärder i december 2020. Åtgärder återges i beslutsbilaga till rapporten.

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Ledning och styrning

3.1 Organisation och nationell samordning

Enligt arbetsordningen (AO) 3 kap 1§ finns det inom Polismyndigheten två typer av övergripande ansvar när det gäller ledning och styrning av verksamheten, dels processansvar, dels verksamhetsansvar.

För utrustningsförsörjningen har följande processägare identifierats: Chefen för Noa är enligt 4§ processägare för huvudprocesserna BF, UL och SE om inte annat följer av tredje stycket eller 18-26§§, då chefen för en avdelning eller polisregion i stället är processägare inom respektive ansvarsområde. UC Stockholm utvecklar och förvaltar större delarna av utrustning för poliser i yttre tjänst. Noa ska även godkänna inköp som rör utrustning.

Ekonomiavdelningen ansvarar för inköp och upphandling av utrustning och förvaltningen av Polmat och är tillika processägare. I Borås finns beklädnadslagret som är outsourcat.

IT-avdelningen ansvarar för inköp och upphandling av viss teknisk utrustning som används av poliser i yttre tjänst.

Regionerna har egen budget och ansvarar för planering, beställning, lagerhållning och tilldelning av utrustning.

Iakttagelser och bedömning

Internrevisionen har noterat att det finns brister gällande samordning som avser i princip hela kedjan. Det är många aktörer och det finns en otydlighet i organisation och ansvarsfördelning. Den samlade kunskapen är splittrad och det saknas en central förvaltningsorganisation.

Internrevisionen har tagit del av handlingar avseende ett uppdrag som pågår för att ta fram en generell förvaltningsmodell avseende polisiär utrustning¹. Uppdraget (nedan kallat projektet) som är beställt av Noa/UC Stockholm och EA/inköpsenheten har slutredovisats i april 2020 och målet är att myndigheten ska ha kontroll över utrustningen, var den finns och dess operativa status, samt en ekonomisk effektivitet i hanteringen.

I en rapport från ovan nämnda uppdrag finns bl.a. förslag till förvaltningsmodell som innebär ny ansvarsfördelning med nya roller för ett tydligare produktansvar.

Internrevisionen instämmer med de iakttagelser som redovisas i det pågående uppdraget som har till syfte att ta ett helhetsgrepp i utrustningsfrågan. Såväl internrevisionen som projektet har gjort ett antal iakttagelser om konkreta brister:

¹ Se bland annat Rapport för Uppdrag 3: Anskaffning av polisiär utrustning – Förvaltning. Ekonomiavdelningen och nationella operativa avdelningen 2020-03-26.

- Det saknas i dagsläget en möjlighet att på ett enkelt och korrekt sätt få en bild av vilken utrustning som finns och i vilket skick den är i. Detta kan hämma den operativa verksamheten och försvåra ett livscykelperspektiv.
- Processansvaret är otydligt då förvaltningen ligger både på Noa och på regionerna. Det är härigenom svårt att veta var beslut som rör förvaltning ska fattas.
- Avsaknad av fullgott systemstöd för förvaltning. Systemen stöder enbart hantering av viss utrustning som fordon, vapen och beklädnad. De är föråldrade och används inte i hela myndigheten.
- Nationella riktlinjer som reglerar förvaltning omfattar endast vapen. Dessa brister har tidigare påtalats i internrevisionens granskning om Polisens vapenhantering².
- Utrustning hanteras på olika sätt av regionerna vad gäller tilldelning, uttag, utbyten och återlämnande. Enhetliga rutiner saknas för förrådshanteringen såsom mottagning av leverans och materialregistrering. Detta får både ekonomiska och verksamhetskonsekvenser.

En otydligt definierad förvaltning medför oklar ansvarsfördelning och stor variation i tillämpning av rutiner och arbetssätt. Internrevisionens bedömning är att ett helhetsgrepp vad gäller organisation och förvaltning skulle bidra till en tydligare och mer enhetlig hantering av den polisiära utrustningen.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Noa och EA tar ett helhetsgrepp och implementerar organisation och förvaltning avseende den polisiära utrustningen.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndigheten inte har en väl fungerande samordning avseende den polisiära utrustningen. En oklar ansvarsfördelning kan också innebära risker för att information och kommunikation inte fungerar effektivt. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet och hushållning.

3.2 IT-stöd

Fungerande IT-stöd är en förutsättning för god intern styrning och kontroll. För närvarande finns systemstöd för materialförsörjning och inventariehantering, t ex VG Beklädnad, VG Fordon och VG Vapen. Systemen är dock föråldrade och flera omtag har gjorts i kravställning till nytt systemstöd, men av olika anledningar har det nya systemet inte realiserats. För regionala beställningar används Unit 4 Business World (UBW). I

² Rapport 2018-02-02, dnr A001.394/2017.

UBW hanteras även bland annat prognoser regionalt och lagerhantering för Polmat centrallager.

Iakttagelser och bedömning

VG-systemen används bland annat av beställare i regionerna och förrådspersonal för att registrera leveranser som kommer lokalt från centrallagret Polmat, hålla kontroll på lagerstatus lokalt och för att se fördelning per polis. Det saknas dock möjlighet att ange storlekar eller andra uppgifter av betydelse som till exempel bäst före datum. Det förekommer att utrustning återlämnas efter att en person slutat, men det är inte möjligt att registrera eftersom personen blivit avförd ur HR-systemet. Det saknas möjlighet att ta ut rapporter och sökfunktioner för detaljerade uppgifter.

Alla regioner använder inte VG-systemen på grund av att de inte upplevs bidra till någon nytta. De regioner som internrevisionen besökt har använt systemen, men flertalet brister har påpekats. De menar att systemen ger ett visst stöd för vad som finns i lager i regionen och vilken utrustning som delats ut till vem, men det framgår inte vad som finns i andra regioner. VG-systemen ger ingen komplett bild avseende förbrukningen. För att få kontroll över förbrukningen av utrustning använder sig regionerna av UBW, men uppföljningen begränsas till inköpsutfall per konto, inte specifika produkter och antal.

Centralt ger systemen inte heller någon överblick över vad som finns i olika regioner då både användandet av dem skiljer sig åt och möjligheten att ta ut rapporter är begränsad. Det framgår vad som är beställt, men inte lager och förbrukning. Det saknas stöd för viktiga funktioner som bevakning för när utrustning håller på att bli gammal och behöver bytas ut eller genomgå service och beställningspunkter när lagernivåer är kritiska. Särskilt allvarligt är det att VG Vapen inte är ett nationellt system. På centrallagret finns en god kontroll, men den nationella kontrollen över vapen försämras när de hamnar på polisregionerna.

Behovsinsamling och analys med fokus på ett nytt systemstöd har genomförts av ekonomiavdelningen tillsammans med nationella operativa avdelningen. Verksamheten har identifierat önskemål om att ett nytt system ska stödja en livscykelhantering av utrustning med digital hantering.

Internrevisionen konstaterar att det finns brister i kontrollmiljön när det gäller IT-stöd för utrustning. Avsaknaden av ett sammanhållet nationellt systemstöd för utrustning gör det svårt att hålla reda på utrustning, bevaka service- och kontrollpunkter, hantera utrustning för en anställd, få ut rapporter och detaljerad information. Det är inte möjligt att i dagsläget följa livscykeln för utrustningen från beställning till avveckling.

Ett ändamålsenligt systemstöd som tar ett helhetsgrepp kring utrustningen är en förutsättning för att hålla en god intern kontroll och styrning inom området.

Behovet av nytt systemstöd för att hantera utrustning finns upptaget i IT-planen för år 2020³. Internrevisionen anser att det är viktigt att IT-avdelningen prioriterar detta i när-tid. I internrevisionens *Granskning av polisens vapenhantering*, dnr A001.394/2017, beskrivs behovet av ett nytt systemstöd för vapenhantering.

Internrevisionens bedömning är att Polismyndigheten inte har system som stödjer god kontroll på den polisiära utrustningen. Det innebär också att man inte har fullständig kontroll på kritiska nivåer, vilka produkter som finns i lager och status på dem. Det kan vidare innebära att inköp inte sker i rätt tid och att man står utan nödvändig utrustning, vilket är särskilt viktigt inför den förväntade personaltillväxten. Internrevisionen kommer att följa utvecklingen, men ser för närvarande inget skäl att lämna någon rekommendation eftersom ett nytt systemstöd finns upptaget i IT-planen.

4 Försörjning av utrustning

4.1 Behov och kravställning

Ansvaret för utveckling och förvaltning av utrustning för poliser i yttre tjänst ligger till stora delar på UC Stockholm. Utvecklings- och förvaltningsverksamheten som UC Stockholm bedriver är central för att poliser i yttre tjänst ska ha ändamålsenlig utrustning. I förvaltningen av ett verksamhetsområde ingår bland annat att stödja kärnverksamheten i tillämpning av metoder och utrustning som kan påverka verksamhetsområdet samt initiera förbättringsåtgärder.

Iakttagelser och bedömning

Internrevisionen har under granskningen från vissa håll mottagit synpunkter om bristande kvalitet och/eller ändamålsenlighet gällande t.ex. kängor, skyddsvästar, uniformsbyxor, bäranordningar, skyddshjälmor och vapen.

UC Stockholm har en lägesbild över krav för den utrustning som de utvecklar, dock samlas inte behoven in kontinuerligt utan det sker ofta inför att ett avtal löper ut på en viss produkt. Det saknas en uppdaterad överblick över utrustningsbehoven i regionerna då det inte finns någon egentlig förvaltning eller samordning för området. Detta medför att ett omtag från start vid varje utvecklingspunkt måste göras. Tidigare fanns ett nationellt metod och utrustningsråd (MUR) som såg till helheten kring utrustningen. I vissa regioner finns särskilda utrustningsråd för att samla frågor gällande utrustning. Skyddsorganisationen är aktiv och samlar in kunskap kring ergonomi, brister i kvalitet och utbildning och vilken påverkan utrustningen har på arbetsmiljön och säkerheten. Det finns upprättade kontakter mellan skyddsorganisationen och UC Stockholm.

Behov kan inkomma till UC Stockholm från regioner, skyddsorganisationen, processägare eller då ett avtal löper ut. För att säkerställa olika målgruppers krav och specialbehov använder UC sig vanligtvis av referensgrupper. UC Stockholm behöver egentligen ett godkännande för inköp från processägaren, men internrevisionens intervjuer tyder på att det kan dra ut på tiden.

³ PM 2020:02, punkt 5.1, sid 21.

Internrevisionen har uppfattat en frustration i organisationen över att det saknas en central organisation gällande utrustningsfrågor att vända sig till, som svarar på frågor och har helhetsgrepp kring användande, utbildning och juridiska frågor. Även tillgång till information på Intrapolis efterfrågas. Alla delar kring utrustning behöver hänga ihop, som kunskap kring användandet, regelverk/FAP, utbildning, produktinformation, säkerhet, lager, arbetsskador som kan uppkomma på grund av brister i kvalitet eller tillgång till utrustning.

Internrevisionen har noterat att det under avtalstiden finns svårigheter att rätta till problem gällande utrustning. I en samordnad förvaltning med ägarskap för produkter kan erfarenheter samlas till kommande upphandling, men som det ser ut idag råder en osäkerhet i organisationen hur behoven kommer att tas om hand. Det finns brister i organisationens förmåga att fånga upp synpunkter från verksamheten och det upplevs som svårt att veta var ansvaret hör hemma.

Internrevisionen gör bedömningen att kravfångsten inför utveckling är väl utvecklad och det finns goda förutsättningar för att poliser i yttre tjänst får produkter av hög kvalitet. Samtidigt behöver behovsinsamlingen fungera mer systematiskt och löpande. Med ett tydligt produktansvar skulle styrning och samordning underlättas. Produktansvar eller produktledarskap innebär ansvar för produkten i ett livscykelerspektiv, bland annat klargörande av gränssnitt till andra produkter, analysera behov, följa upp nyttan och föreslå ändringar och fatta beslut om vidareutveckling eller avveckling. Produktledaren kan förslagsvis utses av processägaren. Produktledaren har bland annat ett ansvar för att göra klart gränssnittet mot övriga produkter, ta fram riktlinjer och klargöra förvaltningen för produkten. Ett tydligt produktansvar och produktledarskap skulle bidra till en bättre styrning och kontroll i hela kedjan i hanteringen av utrustning.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Noa och EA tydliggör produktansvar i form av att produktledare utses efter fastställande av produktgrupper för specifik polisiär utrustning.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att styrning och samordning inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra bristande framförhållning och effektivitet i verksamheten, vilket innebär betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4.2 Anskaffning

Enligt arbetsordningen ansvarar ekonomiavdelningen för upphandling och inköp av utrustning för poliser medan processägarna företräder verksamhetens behov och ansvarar för vad som ska köpas in och i vilka kvantiteter. Merparten av inköpen kan relateras till ett avtal som man sedan avropar produkter ifrån. Direktupphandling får göras om

kontraktets värde uppgår till högst 615 312 kronor⁴. Varor och tjänster som har ett högre värde ska införskaffas genom upphandling. Alla direktupphandlingar, dvs. inköp när avtal saknas, som har ett värde över 20 000 kronor ska göras av inköpsenheten⁵.

Iakttagelser och bedömning

Det förekommer att viss utrustning som behövs brådsökande i verksamheten inte finns att beställa bland upphandlade produkter. Det har framförts att det kan förekomma att inköp görs direkt lokalt eller regionalt samt att inköpsenheten får förfrågan om att köpa in en viss vara vars värde överstiger 20 000 kr. Eftersom processägarna ska godkänna sådana inköp, hänvisas förfrågningarna dit.

Det förekommer att myndigheten står utan avtal, vilket är problematiskt. Som exempel kan nämnas polisbilarna vars avtal löpte ut i januari 2020. Om direktupphandling med för högt belopp skulle ske, innebär det att myndigheten bryter mot LOU, lag (2016:1145) om offentlig upphandling. Enligt LOU ska konkurrensutsättning ske vart fjärde år, vilket upplevs som ett alltför snävt tidsperspektiv, särskilt för komplexa produkter med många intressenter och användare som tar lång tid att kravställa. Inför att myndigheten riskerar avtalslöshet, beställer regionerna extra kvantiteter för att klara sin förbrukning för en tid framöver, vilket leder till att buffertar byggs upp lokalt.

Ekonomiavdelningen bevakar när avtal löper ut. De signalerar till processägaren/Noa att det håller på att ske. Processägaren undersöker och avgör behovet och ger godkännande till beställning. Ekonomiavdelningen uttrycker svårigheter att hitta en mottagare för respektive produkt i organisationen. Ansvaret ligger på processägaren, men svårigheterna ligger i att hitta en användarrepresentant som styr över det aktuella området/processen. Inköpsenheten har organiserat sin verksamhet i kategoristyrningsteam som är inriktade och specialiserade på ett visst område. Det nya arbetssättet har fört med sig en bättre framförhållning och ett krav på en mottagare i organisationen, vilket lett till bättre samverkan.

Ekonomiavdelningen och nationella operativa avdelningen har tillsammans gjort ett analysarbete kring förvaltningsprocessen⁶ med förslag på en ny förvaltningsmodell som ska säkra upp ansvarsförhållanden med delvis nya roller, definiera processen för anskaffning och ta höjd för livscykelhantering för utrustningen.

Internrevisionens bedömning är att kategoristyrningen och den pågående utvecklingen av produktstyrning på sikt kommer att hantera de brister som har iakttagits. Det godkännande av inköp som sker av processägaren innebär en effektiv förebyggande kontroll. Internrevisionen följer utvecklingen och ser för närvarande inget skäl att lämna någon rekommendation avseende anskaffningen.

⁴ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145.

⁵ <https://intrapolis.polisen.se/aktuellt/nyhetsarkiv/2020/januari/ny-direktupphandlingsgrans/>.

⁶ Delrapport för Uppdrag 3: Anskaffning av polisiär utrustning – Förvaltning 2019-11-19.

4.3 Lagerhållning

Det finns centrala, regionala och lokala lager för polisens utrustning. Centrallagret Polmat har en stor del av den polisspecifika utrustningen förutom beklädnad. Uniformsplagg finns på ett huvudlager i Borås. På regionala och lokala lager finns utrustning som beställts från Polmat och huvudlagret i Borås. Utrustningen finns till viss del förtecknad i VG-systemen.

Iakttagelser och bedömning

Polismyndigheten använder UBW logistik/lagermodulen som lagerhanteringssystem. Uniformslagret är outsourcat och den leverantören har ett eget lagerhanteringssystem som ett fåtal medarbetare har digital tillgång till. En stor del av lagerhanteringen är manuell.

Polmat har kontroll på vad som finns i ineliggande lager. De har en god framförhållning inför beställningar och involveras även inför upphandlingar gällande frågor som logistik, packning och att tillgodose lagar och EU-regler. Målsättningen är att hålla ett lager som klarar ett till ett och ett halvt års omsättning. Polmat har väl upprättade rutiner men det finns ett stort personberoende då det endast är två medarbetare som för närvarande arbetar på Polmat. En tredje person är nyligen rekryterad.

Regionerna har egna budgeterade medel och gör sin egen prognos över förbrukning. Det är svårt att göra träffsäkra prognoser bl.a. beroende på att regionerna inför årets slut köper in utrustning om utrymme finns i budgeten. Möjligheter till att lagervålla regionalt/lokalt påverkar också hur stora beställningar och inköp som görs vilket påverkar möjligheten att ha rätt lagerhållning centralt.

Avsaknaden av ett nationellt register för utrustning begränsar möjligheten till och förutsättningarna för att Polismyndigheten ska kunna få en lägesbild rörande lagerstatus och fördelning av t.ex. vapen, uniformer och skyddsutrustning. Regionerna har egna inventariesystem men kan inte alltid se vad som finns i övriga regioner. Det finns således regionala och lokala lager som man nationellt inte känner till lagerstatus på. Det är framför allt storstadsregionerna som har behov av ett regionalt lager.

Internrevisionens bedömning är att ett digitalt stöd för lagerkontroll och förflyttning av varor i lager eller mellan förråd är nödvändigt för att känna till lagersaldo och varornas placering samt att detta eventuellt inte finns med i IT-planen avseende det nya systemstödet. En digital hantering med lösning för standardetiketter, märkning och scannerutrustning skulle underlätta lageradministrationen betydligt. Det skulle också kunna bidra till verksamhetsvinster och underlätta inventeringar och kontroll på lagerstatus.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA verkar för att ett digitalt stöd för lagerhantering av utrustning införs.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att polisens lagerhållning inte bedrivs på ett säkert och effektivt sätt vilket innebär betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4.4 Tilldelning

Det saknas ett nationellt direktiv som visar hur tilldelning av utrustning ska ske och hur olika behov ska bedömas.

Hantering har en låg grad av automatisering med mycket handpåläggning och beställning av utrustning görs av behörig person genom mail. Beställningen registreras sedan i respektive VG-system, med undantag för den utrustning som polisstudenterna erhåller från utbildningsplatserna.

Även civilanställd personal, t.ex. passkontrollanter och receptionspersonal, erhåller viss utrustning. Utrustningsbehovet är inte fastställt per personalkategori.

Iakttagelser och bedömning

Internrevisionen konstaterar att avsaknaden av ett nationellt direktiv innebär att det skiljer sig mellan olika regioner hur behovet av utrustning bedöms och tillämpas. För att poliserna ska erhålla specialutrustning krävs en inköpsanmodan och i vissa fall ett läkarintyg. Krav på läkarintyg varierar mellan regionerna. Det har framförts att det upplevs som onödigt att både belasta sjukvården och den enskilde polisen för att få utrustningsbehovet tillgodosett.

Regionalt skiljer det sig även huruvida man registrerar återlämnad utrustning och det är inte möjligt att registrera återlämnad utrustning om en person blivit avregistrerad i HR-systemet. Under den fortsatta anställningen inom Polismyndigheten kan man inte med säkerhet känna till vem som tilldelats viss utrustning, hur mycket eller utrustningens status.

Polisaspiranter har ofta synpunkter på den tilldelade utrustningen från utbildningen. Kängorna som erhållits vill de ofta byta ut mot annat fabrikat. Även bälten, hölster, skyddsvästar och skyddsmasker är föremål för synpunkter. I intervjuerna har det framförts att många poliser önskar få det senaste och bästa samt att det ska vara nytt. Begagnat accepteras ogärna eller inte alls.

Internrevisionen anser att ett digitalt personligt utrustningskort för registrering av tilldelad utrustning bör tas fram. Behovet av utrustning per personalkategori kan specificeras för verksamheten där så är lämpligt för att få en enhetlig tillämpning. Tilldelning av utrustning bör också registreras i ett personligt utrustningsregister.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Noa tillsammans med regionerna tillser att riktlinjer tas fram avseende tilldelning av utrustning. Utrustningsbehovet per personalkategori bör specificeras och tilldelning av utrustning bör registreras i ett personligt utrustningsregister.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är en fortsatt osäkerhet om hur behovet av utrustning ska bedömas för poliser i yttre tjänst. Tilldelad utrustning skulle vara svår att följa och kontrollera. Detta kan leda till en att kontrollen av myndighetens tillgångar inte är tillfredsställande och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4.5 Avveckling

Polismyndigheten hanterar stora mängder utrustning. I en livscykelhantering ingår avveckling i form av försäljning, destruering eller återvinning av återanvändbar utrustning.

Myndigheten har krav på sig att enligt Myndighetsförordningen §3 hushålla väl med statens medel. Enligt miljöpolicy⁷ ska Polismyndigheten i all verksamhet sträva efter att bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle. Det omfattar bland annat att sträva efter en så effektiv energi- och resursanvändning som möjligt samt att höja medarbetarnas kompetens och ansvarskänsla för det egna arbetsområdets miljöpåverkan.

Lakttagelser och bedömning

I storstadsregionerna kasseras stora mängder utrustning varje månad. Hanteringen av återlämnad och kasserad utrustning skiljer sig åt mellan regionerna. Vissa slänger allt, medan vissa sorterar i sådant som är återanvändbart. I avvecklingshanteringen saknas riktlinjer för försäljning för utrustning som i vissa fall kan betinga stora värden.

När en medarbetare slutar sin anställning kasseras mycket oavsett skick på utrustningen. Skjutvapen (och det som klassas som vapen), oc-spray, batong är exempel på föremål som tas omhand. Beklädnadsutrustning kasseras ofta utan att hänsyn tas till utrustningens skick. Även skyddsvästar kasseras ibland. En hel del utrustning skulle kunna återanvändas efter t.ex. tvätt. Genom att följa avveckling av utrustning skulle viss utrustning kunna tas om hand.

Det finns inget nationellt kultur- eller värderingsarbete kring ekonomiska och/eller miljömässiga värden avseende hanteringen av utrustning. Det behövs en dialog med medarbetarna kring hållbarhet och hushållande. Detta medför att följsamheten mot myndighetens miljöpolicy och Myndighetsförordningen § 3 om hushållande av statens medel kan ifrågasättas.

Internrevisionens bedömning är att det är önskvärt med spårbarhet under hela logistikkedjan och livscykelhanteringen, dvs. att man kan följa utrustningen från anskaffning

⁷ Polismyndighetens miljöpolicy PM 2015:14.

till centrallager, från centrallager till region och fram till och med avveckling. Genom att kunna följa även avveckling och försäljning av utrustning kan stora ekonomiska besparingar göras. Utrustningens livslängd bör kunna bevakas. Det vore även värdefullt med ett kultur- eller attitydarbete kring medarbetarnas inställning till utrustning kopplat till hushållande och miljöpåverkan.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att EA gemensamt med Noa utvecklar en plan för omhändertagande av avveckling av utrustning.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att fullt användbar utrustning kasseras samt att myndigheten går miste om att följa och få tillbaka medel vid försäljning av utrustning till stora värden. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten och att myndigheten inte hushåller väl med statens medel.

5 Risk för oegentligheter

Polismyndigheten hanterar utrustning med höga värden och genomför årligen upphandling av utrustning för stora belopp. Internrevisionen har tidigare granskat upphandling inom Polismyndigheten, *Granskning av Polismyndighetens inköp och upphandlingar*.⁸ En inspektion har även genomförts av tillsynsenheten, *Polismyndighetens inköp och upphandlingar – Ett riskområde för korruption* (2018:1). En uppföljande inspektion pågår enligt tillsynsplanen för 2020.

Internrevisionen har i denna granskning med anledning av ovanstående inte särskilt granskat upphandlingsfrågor. I granskningen har dock ingått att bedöma hur Polismyndigheten arbetar i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter kopplat till handläggning av ärenden inom utrustningsområdet.

Iakttagelser och bedömning

Vid genomförda intervjuer har framförts att det förekommer brister i kontrollen vid tilldelning. Det är vanligt med inställningen att inte personalen accepterar begagnad utrustning. Det saknas enhetlighet inom myndigheten och återanvändning av utrustning sker inte alltid i den omfattning som det skulle kunna göras. Risk finns att viss utrustning kan komma på avvägar på grund av bristande kontroll. Utrustning som kommer på avvägar skulle kunna användas i brottsligt syfte.

Det är inte ovanligt att det inkommer förfrågan att köpa in utrustning som saknar avtal. Ekonomiavdelningen har här en förebyggande kontroll och kräver processägarens god-

⁸ Rapport 2019-02-25, dnr A205.753/2017.

kännande vid inköp som överstiger 20 000 kr.

Intervjuer visar på att det finns risk för regional budgetmaximering vid årsslut och inför avtalslöshet. Med en mer ändamålsenlig kontroll över befintligt lagersaldo skulle den centrala styrningen underlättas.

Ett i media uppmärksammat ärende är polisens upphandling av nya hörselskydd. Internrevisionen har noterat att polisförbundets skyddsombud och polisledning är oense om huruvida upphandlingen sköts korrekt. Det har framförts att det brustit i samverkan och att viktiga krav har tagits bort. Internrevisionen har inte ytterligare fördjupat sig i denna fråga.

Internrevisionens bedömning är att utrustning är ett område där det finns en inneboende risk för oegentligheter men att det för Polismyndigheten och enskilda medarbetare ofta handlar om låga belopp. Som framgår i granskningen brister det ofta vad gäller enhetlighet i tilldelning av utrustning och omfattningen av kontroller är liten. Vid centrala inköp kan det handla om större belopp. Internrevisionen har i denna granskning inte särskilt granskat kontroller vid upphandling.

Internrevisionen anser att ett helhetsgrepp med klargörande av ansvarsförhållanden i utrustningsfrågan minskar risken för oegentligheter, bristande skötsel och misshushållning med utrustning. Ett centralt utrustningssystem skulle stärka förutsättningarna för god intern styrning och kontroll. (Se de rekommendationer som lämnas i tidigare avsnitt).

6 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Syftet med granskningen har varit att bedöma polisens interna styrning och kontroll i den strategiska utrustningsförsörjningen vad gäller behovsanalys och utvärdering.

Tre revisionsfrågor har formulerats:

- Finns det en ändamålsenlig intern styrning och kontroll för hantering av utrustning och tillgång till utrustning?
- Finns en ändamålsenlig organisation och process för att omhänderta verksamhetens utrustningsbehov?
- Hur arbetar Polismyndigheten i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter kopplat till handläggning av ärenden inom utrustningsområdet?

Internrevisionen har i granskningen observerat att hanteringen av utrustning till stora delar är manuell och att de systemstöd som finns inom området inte ger tillräckliga förutsättningar för att kontrollera var utrustningen finns och vem som tilldelats vad. Centrala funktioner som bevakning av kritiska lagernivåer eller mer detaljerad information som stödjer en livscykelhantering saknas. Det är svårt att följa förbrukningen och att göra prognoser då överblicken över vilken utrustning som finns inte riktigt är möjlig att följa via systemen. Förutsättningarna för en god intern styrning och kontroll kan därmed förbättras.

Granskningen har visat att flera intressenter har ansvar för området utrustning så som UC, processägare, EA, Polmat, regioner och att det finns brister i samordning och samverkan främst på grund av att ansvarsfördelningen är oklar. Det saknas en egentlig förvaltning med tydlig rollfördelning och tydligt ägarskap. Internrevisionen har uppfattat en osäkerhet om vem som egentligen har ansvar och var i organisationen man ska vända sig i olika frågor gällande utrustning. Internrevisionen konstaterar att det behöver tas ett helhetsgrepp kring användande, påverkan på arbetsmiljön, utbildning, information, inköpsplanering och juridiska frågor. Det tidigare nämnda projektet har formulerat planer på en förvaltningsorganisation och nya roller för produktansvar och ledarskap vilket internrevisionen genom granskningen också uppfattat behov av.

Med en central förvaltning, skulle behov, information och kunskap kring utrustning finnas samlad. Internrevisionen har i granskningen tagit emot synpunkter om bristande kvalitet och ändamålsenlighet på ett flertal produkter inom utrustningsområdet. Avsaknaden av en samlad förvaltning försvårar en uppdaterad nulägesanalys kring utrustningsbehoven. Avtalslängden begränsar möjligheterna till kontinuerlig förbättring. Internrevisionens intryck är att de produkter som utvecklas håller en hög kvalitet tack vare en funktionell kravställningsprocess, men att behovsinsamlingen behöver ske löpande samt att information och kommunikation kan förbättras.

Granskningen har visat att tilldelningen av personlig utrustning skiljer sig mellan olika regioner och att det saknas nationella riktlinjer för hanteringen. Olika regioner har därmed olika principer och villkor för vilken utrustning som kan delas ut och i vilken omfattning. Internrevisionens uppfattning är att behovet bör specificeras i ett nationellt regelverk för att uppnå enhetlighet. Det saknas en plan för omhändertagande av utrustning som kan återanvändas eller försäljas, liksom ett kultur- eller värderingsarbete kring hushållande och miljömässiga värden avseende hanteringen av utrustning.

Utrustningsområdet kan vara särskilt riskutsatt för oegentligheter i och med de materiella värden som stora inköp motsvarar. Internrevisionen har uppfattat risk för regional budgetmaximering vid årsslut och inför avtalslöshet. Med en mer ändamålsenlig kontroll över befintligt lager saldo, förbrukning och nya bevakningsfunktioner underlättas den centrala styrningen.

INTERNREVISIONEN



Jenny Norberg



Datum
2020-12-22

Beslutsprotokoll
RPC 57/2020

Diariennr, ärende
A416.773/2019

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Polisintendenten Stefan Eurenus
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Johan Olsson Avdelningschefen Fredrik Modigh Avdelningschefen Tomas Landeström Avdelningschefen Martin Valfridsson Avdelningschefen Gunilla Hedwall Tf. internrevisionschefen Pirkko Nylund	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av utrustning för poliser i yttre tjänst.	
Beslut Internrevisionen har granskat utrustning för poliser i yttre tjänst. Granskningen har resulterat i fem rekommendationer. Utifrån dessa har verksamheten lämnat förslag till åtgärder som beretts vid rikspolischefens kansli. Åtgärder enligt rekommendation 3.1 Ekonomiavdelningen ska, med stöd av nationella operativa avdelningen, utreda hur en framtida organisation och förvaltning av polisiär utrustning ska organiseras. Arbetet ska ta sin utgångspunkt från den nya förvaltningsmodell som är under beredning, men som ännu inte är beslutad. Ansvarig för åtgärden är chefen för ekonomiavdelningen och arbetet ska vara slutfört senast den 1 november 2021. Åtgärder enligt rekommendation 4.1 Rekommendationen omhändertas inom ramen för arbetet enligt rekommendation 3.1. Åtgärder enligt rekommendation 4.3 Ekonomiavdelningen ska kravställa till it-avdelningen att en digital lagerhantering för utrustning tas fram i Polismyndigheten. Ansvarig för åtgärden är chefen för ekonomiavdelningen och arbetet ska vara slutfört senast den 1 december 2022. Åtgärder enligt rekommendation 4.4 Nationella operativa avdelningen ska ta fram en nationell tilldelningsmodell beträffande vilken utrustning respektive befattning ska ha. Arbetet ska bedrivas inom ramen för det kategoribaserade arbetssättet med stöd av ekonomiavdelningen. Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för nationella operativa avdelningen och arbetet ska vara slutfört senast den 30 juni 2021.	

Ekonomiavdelningen ska, i samråd med it-avdelningen, säkerställa att utrustningskort utifrån beslutad tilldelningsmodell tillhandahålls i det it-system som efter kravställning ska tas fram.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för ekonomiavdelningen och arbetet ska vara genomfört senast den 1 juni 2022.

Åtgärder med anledning av rekommendation 4.5

Ekonomiavdelningen ska, i samråd med nationella operativa avdelningen, ta fram avvecklingsrutiner för polisiär utrustning. Rutinerna ska omfatta ett miljö- och säkerhetsperspektiv samt ett livscykelperspektiv. I arbetet ska det också utredas om det finns behov av att i arbetsordningen tydliggöra ansvarsförhållanden avseende avveckling av polisiär utrustning.

Ansvarig för åtgärden är chefen för ekonomiavdelningen och den ska vara genomförd senast den 1 december 2021.

Kostnad

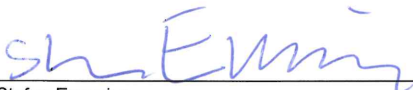
Finansiering

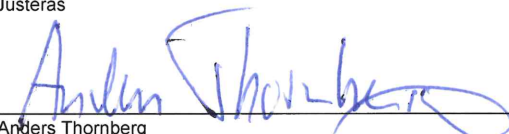
Inom budget

-

Vid protokollet

Justeras


Stefan Eurenus


Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen