

Granskning av lokalförslörjningsprocessen



Polisen

Informationsklass Öppen

Internrevisionen, rapport, november 2024



Utgivare: Polismyndigheten, Internrevisionen, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A251.525/2024, Saknr: 977
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis
Datum: 2024-11-25

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Innehåll | 3 |
| 1 Sammanfattning | 4 |
| 2 Inledning | 6 |
| 2.1 Bakgrund..... | 6 |
| 2.2 Syfte och revisionsfrågor | 6 |
| 2.3 Omfattning och avgränsning..... | 7 |
| 2.4 Informationsinsamling och metod | 7 |
| 2.5 Bedömningsgrunder..... | 8 |
| 3 Nuvarande styrning och ledning av lokalförsörjningsprocessen.. | 9 |
| 3.1 Inledning | 9 |
| 3.2 Iakttagelser..... | 9 |
| 3.2.1 Ledning och styrning | 9 |
| 3.2.2 Forum för strategiska lokalfrågor | 10 |
| 3.2.3 Lokalförsörjningsprocessen | 11 |
| 3.3 Bedömning..... | 12 |
| 3.4 Rekommendationer | 13 |
| Rekommendation 3.4.1 | 13 |
| Rekommendation 3.4.2 | 14 |
| 4 Nuvarande kontroll och uppföljning | 15 |
| 4.1 Iakttagelser..... | 15 |
| 4.1.1 Ramverk kring kontroll och uppföljning | 15 |
| 4.1.2 Kontroll och uppföljning i processerna..... | 15 |
| 4.1.3 Ekonomisk uppföljning | 16 |
| 4.1.4 Oegentligheter..... | 16 |
| 4.2 Bedömning..... | 17 |
| 4.3 Rekommendationer | 18 |
| Rekommendation 4.3.1 | 18 |
| 5 Det strategiska uppdraget om fortsatt tillväxt och övrigt utvecklingsarbete för att effektivisera lokalförsörjningsprocessen | 19 |
| 5.1 Inledning | 19 |
| 5.2 Iakttagelser..... | 19 |
| 5.2.1 Pågående utvecklingsarbete..... | 20 |
| 5.2.2 Övrigt utvecklingsarbete..... | 23 |
| 5.3 Bedömning..... | 23 |
| 5.4 Rekommendationer | 24 |
| Rekommendation 5.4.1 | 24 |

1 Sammanfattning




Internrevisionen har granskat lokalförsörjningsprocessen med inriktning på styrning och ledning samt kontroll och uppföljning. Granskningen har även inkluderat lokalförsörjningsenhetens uppdrag att möta lokalförsörjningsbehovet med anledning av myndighetens planerade tillväxt.

Internrevisionen gör den övergripande bedömningen att styrningen och ledningen av Polismyndighetens lokalförsörjning inte är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig. Det saknas en tydlig nationell styrning, som tidvis upplevts som ryckig, samt nationella strategier och forum för hur verksamheten ska ta sig an den framtida lokalförsörjningen och tillväxten. Det finns behov av ställningstaganden kring till exempel typ, standard och geografisk placering av polisens lokaler. Prioriteringar av lokalbehov sker enligt internrevisionens bedömning på oklara grunder och det är inte tydligt hur styrningen av lokalförsörjningen kopplas till myndighetens övriga strategiska mål. Myndigheten har också upplevt svårigheter att prognostisera hur lokalförsörjningen kommer att påverka myndighetens kostnader långsiktigt.

Lokalförsörjningsenheten har lagt ned ett stort arbete på att utveckla, tydliggöra och effektivisera lokalförsörjningsprocessen. Granskningen visar dock att arbete återstår med att skapa en fullgod/ändamålsenlig kontrollmiljö, till exempel vad gäller beskrivning av kontroller i processbeskrivningarna. Internrevisionen anser att mognadsnivån kring det förebyggande arbetet mot oegentligheter behöver öka då lokalförsörjningsenheten verkar inom ett område exponerat för oegentligheter. Ett ändamålsenligt systemstöd är också en viktig komponent och verktyg för att effektivisera lokalförsörjningsprocessen och underlätta arbetet med analyser, prognoser och för att få en bättre överblick av myndighetens förhyrningar och projekt.

Att möta lokalförsörjningsbehovet givet tillväxttakten, de ekonomiska förutsättningarna, den befintliga lokalskulden och projektens långa ledtider är och har varit en utmaning för lokalförsörjningsenheten. Internrevisionen ser positivt på att arbete har inletts med att utveckla en nationell strategi för lokalförsörjningen. Arbete pågår också med att utveckla processen för den långsiktiga lokalplaneringen. Enligt internrevisionen borde dock dessa aktiviteter ha prioriterats mer och inletts tidigare då aktiviteterna bedöms som omfattande och kräver insamling av en mängd information från ett större antal intressenter. Internrevisionen anser också att dessa aktiviteter är viktiga för att öka myndighetens förutsättningar att möta lokalförsörjningsbehovet och minska risken för förseningar och fördröjningar. Det finns därför starka skäl till att nu prioritera och kraftsamla kring arbetet med framtagandet av den nya strategin och processen för långsiktig lokalplanering.

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

| | Antal |
|--|-------|
|  Mycket väsentlig brist | 3 |
|  Väsentlig brist | 1 |
|  Mindre väsentlig brist | - |

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2023.

2.1 Bakgrund

Personaltillväxten ställer krav på att Polismyndigheten har tillgång till lokaler som är anpassade för den numerär som tillväxten kräver. Vissa befintliga lokaler behöver verksamhetsanpassas för att uppfylla krav på bland annat arbetsmiljö, säkerhet och kompetensutveckling.

Myndigheten har haft utmaningar kopplade till tillväxtarbetet. Det finns en omfattande lokalskuld, som avser äldre fastigheter med förbättrings- och anpassningsbehov. Därtill de lokalbehov som uppkommit i och med tillväxtarbetet 2018–2024, och som ännu inte helt omhändertagits.

Enligt Polismyndighetens budgetunderlag för 2025–2027 behöver Polismyndighetens tillväxtarbete fortsätta med en årlig nettoökning med ca 1 000 poliser och ca 300 andra kompetenser. Beträffande lokalförsörjningen framgår att det under perioden planeras för fortsatt förhyrning av lokaler liksom andra lokalanpassningar för att möta myndighetens tillväxt och för att lokalerna bättre ska motsvara verksamhetens behov. Osäkerheten kvarstår bland annat kring när och i vilken utsträckning nya lokaler kan tas i drift. Detta i sin tur påverkar storleken på låneramsbehovet och när behovet uppstår samt hur anslaget belastas. I Polismyndighetens redovisning av den interna miljön i årsredovisning för 2023 görs även bedömningen att brist på lokaler utgör en risk i verksamheten.

För 2023 uppgick Polismyndighetens kostnader för lokaler till nästan 3,6 miljarder kronor och kostnaderna kommer att öka de kommande åren, enligt ovan. Utöver kostnader för lokaler tillkommer även investeringar, som lånefinansieras, i de lokaler som Polismyndigheten hyr, som för år 2023 uppgick till ca 650 miljoner kronor.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma den interna styrningen och kontrollen i Polismyndighetens lokalförsörjningsprocess.

Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- Hur fungerar nuvarande styrning och ledning av lokalförsörjningsprocessen och vilket arbete bedrivs för att utveckla den i syfte att nå en mer effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess?
- Hur fungerar nuvarande rutiner för kontroll och uppföljning och vilket arbete bedrivs för att utveckla den i syfte att bli mer effektiv och ändamålsenlig?

- Hur tar lokalförsörjningsenheten sig an (det strategiska) uppdraget att möta lokalförsörjningsbehovet de kommande åren givet den planerade tillväxten av 10 000 nya medarbetare?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar lokalförsörjningsprocessen och främst verksamheten som bedrivs inom ekonomiavdelningen (EA) och dess lokalförsörjningsenhet (LFE).

Granskningen omfattar inte rättsenligheten i ingångna avtal, den ekonomiska redovisningen, mindre lokalprojekt, specifika it-system och kompetensförsörjningen vid LFE.

2.4 Informationsinsamling och metod

Metoder för informationsinsamling är dokumentstudie, processkartläggning, intervjuer med medarbetare och chefer¹ samt en mindre stickprovsundersökning av lokalprojekt.

Dokumentstudien innefattar såväl nuvarande styrdokument som styrdokument vilka implementeras under granskningen.

Stickprovsundersökningen avser nio större lokalprojekt i polisregionerna Stockholm, Syd och Öst. Internrevisionen har översiktligt granskat om dokumentationen för lokalprojekten innehåller utvalda hållpunkter som ska finnas enligt projektprocessen (som den var utformad vid tiden för granskning).² Vi har även intervjuat projektledare för respektive projekt som ingått i stickprovsundersökningen.

Granskningen har utförts under perioden maj – september 2024 av internrevisorererna Mårten Wallin, Carl Ygge och Nadja Bogestam.

Rapporten sakgranskades i oktober 2024 av ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, nationella operativa avdelningen, kommunikationsavdelningen, it-avdelningen, rättsavdelningen, säkerhetsavdelningen, avdelningen för särskilda utredningar, rikspolischefens kansli, polisregion Nord, polisregion Stockholm, polisregion Syd, polisregion Öst.

Granskningen presenterades för information till rikspolischefen 21 november 2024 och internrevisionschefen beslutade 25 november 2024 att överlämna den slutliga rapporten till rikspolischefen.

¹ Lokalförsörjningsenheten, ekonomiavdelningen, polisregion Stockholm, Syd och Öst, Nationella operativa avdelningen och HR-avdelningen. Totalt har 48 intervjuer genomförts.

² Projektprocessen, beskrivning av metodik i lokalprojekt. Ekonomiavdelningen 2020-03-24, A150.583/2020.

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 Nuvarande styrning och ledning av lokalförsörjningsprocessen

3.1 Inledning

Innan Polismyndighetens omorganisation 2015 hanterades lokalfrågor och kostnaderna kopplade till dessa av respektive polismyndighet, och de kunde själva avgöra hur mycket av det totala anslaget som skulle läggas på lokal-kostnader. Sedan omorganisationen har EA process- och verksamhetsansvar för Polismyndighetens lokalförsörjning.

3.2 Iakttagelser

3.2.1 Ledning och styrning

Chefen för EA är processägare för lokalförsörjningen.³ Verksamhetsansvaret för myndighetens lokalförsörjning ligger på LFE.⁴ LFE ska säkerställa att verksamheten har tillgång till ändamålsenliga lokaler och att lokalförsörjningen är kostnadseffektiv med inslag av affärsmässighet och strategisk långsiktighet.⁵

Lokalförsörjningen regleras och styrs därutöver framför allt genom följande riktlinjer och styrdokument:

- EA:s strategiska inriktning 2020–2024,
- LFE:s strategiska inriktning 2024,
- Polismyndighetens plan för lokalförsörjning 2022–2026,
- Polisens lokalförsörjningspolicy,
- Riktlinjer för lokalförsörjningsärenden,
- Handbok för lokalförsörjningsärenden samt
- Processbeskrivningar för projektprocessen, förvaltningsprocessen och hyresprocessen.

Internrevisionens intervjuer visar samstämmigt att det saknas en tydlig nationell styrning, liksom strategi och prioriteringsgrunder för myndighetens långsiktiga lokalförsörjningsarbete och hur myndigheten ska möta tillväxten. Många anser att det är otydligt hur lokalförsörjningsarbetet knyter an till myndighetens övriga behov och uppdrag. Enligt intervjuer behöver lokalförsörjningsprocessen knytas närmare myndighetens strategiska process.⁶

³ Arbetsordning för Polismyndigheten 3 kap. 37§.

⁴ Ekonomiavdelningens handläggningsordning 3 kap. 12 och 13 §.

⁵ Polismyndighetens plan för lokalförsörjning 2022–2026.

⁶ Med strategisk process avses det nationella planeringsarbetet.

När det gäller finansiell styrning upplever intervjuade att styrningen är otydlig, att LFE har svårt att få en sammantagen bild över lokalförsköjningens ekonomi, liksom att göra prognoser över myndighetens mer långsiktiga lokal-kostnader och vilken täckning myndigheten har för de kostnaderna. Den finansiella styrningen upplevs även som ryckig, det märks särskilt tydligt nu till följd av myndighetens besparingskrav. Enligt intervjuer har besparingskraven lett till stopp för både rekrytering och projekt inom LFE. Fler iakttagelser kring den finansiella styrningen framgår i kapitel 4.

Enligt intervjuer saknas flera nationella ställningstaganden, exempelvis vilken typ av lokaler myndigheten behöver långsiktigt utifrån tillväxttakt och framtida förmågebehov. Ett annat exempel som nämns är normeringar kring hur framtida lokaler ska utformas. Det gäller bland annat geografisk placering av nya polishus och hur dessa ska utformas, inklusive säkerhetskrav. Myndigheten behöver också bestämma ambitionsnivå för utbildningslokaler och övningsplatser, då det finns stora utmaningar inom detta område. Det saknas även tydliga ställningstaganden kring valet mellan nybyggnation och ombyggnation. Beslutet kring aktivitetsbaserade arbetsplatser upplevs inte som tydligt och tycks inte heller ha förankrats i hela myndigheten, till exempel pågår fortsatt diskussioner kring rätten till egna arbetsplatser. Det efterfrågas också incitament för polisregioner och avdelningar i syfte att höja myndighetens kostnadsmedvetenhet kring lokalkostnader.

Många intervjuade upplever att det saknas tydliga strategiska prioriteringar kring myndighetens samlade behov och att de prioriteringar som görs inte är tillräckligt transparenta. Det är även otydligt vilka funktioner som ska informeras i olika ärenden och vem som har mandat att fatta beslut. Uppstart av nya projekt har hittills främst styrts utifrån polisregioners och avdelningars behovsanmälningar, snarare än från strategiska val som utgår ifrån myndighetens mål och prioriteringar. Internrevisionen har flera gånger fått höra att ”den som skriker mest får mest”. Myndighetens behov förändras dessutom ständigt, inte minst till följd av nya förmågebehov, tekniska utvecklingar, nya lagkrav och politiska prioriteringar vilket kräver strategiska prioriteringar.

Avsaknaden av ändamålsenliga systemstöd är tydlig bland samtliga intervjuade. Det påverkar inte bara möjligheten att leda och styra lokalförsköjningsarbetet utifrån tydliga lägesbilder och prognoser, utan även möjligheten att driva de olika processerna samt att kontrollera och följa upp lokalförsköjningsarbetet och dess kostnader, se vidare kapitel 4.

3.2.2 Forum för strategiska lokalfrågor

Det nationella lokalförsköjningsrådet ska vara rådgivande till EA:s chef i lokalförsköjningsfrågor och utgöra ett forum för dialog och beredning av strategiska lokalförsköjningsfrågor.⁷

⁷ Polismyndigheten (2019). Polismyndighetens riktlinjer för lokalförsköjningsärenden. PM 2019:16.

Intervjuer visar att det nationella lokalförsörjningsrådet inte har fungerat så som det var tänkt. Majoriteten upplever att rådet mest har fungerat som ett forum för informationsdelning. Det nationella lokalförsörjningsrådet har inte heller haft några möten sedan januari 2024. Det har därmed saknats ett beslutsfört forum för dialog och beredning av strategiska lokalförsörjningsfrågor. Enligt uppgift finns det tankar på att strategiska lokalförsörjningsfrågor framöver ska diskuteras och beredas i ett mer beslutsfört forum. Se vidare kapitel 5. De regionala lokalförsörjningsråden är enligt intervjuer däremot aktiva, och i dem sker viss beredning av strategiska lokalförsörjningsfrågor.

De intervjuade upplever heller inte att samarbetet mellan polisregioner/avdelningar och LFE kring strategiska lokalfrågor fungerar särskilt väl. Arbetet sker i vissa fall i stuprör inom respektive processansvar, även inom LFE lokalt. De önskar att flera verksamheter och funktioner tidigare skulle involveras i det gemensamma strategiska arbetet.

3.2.3 Lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsprocessen är uppdelad i en förvaltnings-, projekt- och hyresprocess. Processerna beskriver hur arbetet ska bedrivas i respektive skede.

Förvaltningssektionen ansvarar för dialog med verksamhet och fastighetsägare, underhåll, lokalanpassning samt förvaltningsuppdrag. Förvaltningsprocessen har tidigare inte beskrivits i detalj men en processkartläggning har under 2022–2023 genomförts. Sedan början av sommaren 2024 finns en implementerad förvaltningsprocess.⁸

Projektsektionen ansvarar för projektprocessen som ska tillämpas på ny-, om- och tillbyggnadsprojekt i lokalförsörjningsplanen (numera projektportföljen). Den tidigare projektprocessen, som stickprovsundersökningen baseras på, bestod av sex faser. Behovsanmälan/behovsanalys, förstudie, planering, genomförande, avslut/utvärdering och uppföljning. Processen har uppdaterats och under tiden för granskningen pågick en implementering.⁹

Sektionen för fastighetsutveckling ansvarar för att normera, stödja och följa upp inom respektive perspektiv – juridik, teknik och strategi. Sektionens juridikgrupp ansvarar för hyresprocessen. Hyresprocessen ska säkerställa en enhetlig hantering och utformning av myndighetens hyresavtal.¹⁰

Det framgår av internrevisionens dokumentstudie och intervjuer att de tidigare processerna för förvaltning och projekt inte var tillräckligt tydliga. Framför allt gäller det behovsanalys och vilka aktiviteter, kontroller och

⁸ Förvaltningsprocessen är indelad i delprocesserna etableringsprocessen, drift och underhållsprocessen, lokalanpassningsprocessen och avvecklingsprocessen.

⁹ Den nya projektprocessen är indelad i delprocesserna förstudieprocessen, planeringsprocessen, genomförandeprocessen samt uppföljningsprocessen (som ingår som en del i genomförandeprocessen).

¹⁰ Hyresprocessen är indelad i faserna nytt hyresavtal, förvaltning av hyresavtal och uppsägning av hyresavtal.

uppföljningar som ska genomföras i processerna. Intervjuade anser även att mandaten i processerna inte är tillräckligt tydliga. Det gäller särskilt mandaten för projektledare och styrgrupp, samt mandaten mellan LFE och övriga verksamheter i myndigheten. Enligt intervjuer har de otydliga processerna bidragit till att förvaltnings- och projektprocessen inte har bedrivits likartat och med samma effektivitet och ändamålsenlighet. Internrevisionens dokumentstudie visar emellertid att ansvar och aktiviteter har blivit tydligare i de nya processbeskrivningarna. Det bekräftas också av de intervjuade. Dock saknar de nya processerna fortfarande fullständiga beskrivningar av mandat, kontroller och uppföljningar samt ändamålsenligt systemstöd, se vidare kapitel 4 och 5.

En behovsanalys är en del av förvaltnings- och projektprocesserna och ska beskriva varför en framtida lokalförändring är nödvändig. Enligt stickprovsundersökningen och intervjuer har arbetet kring behoven varit bristfälligt. Behovsanmälningar kommer ofta in sent, och behoven är ofta inte tillräckligt beskrivna i behovsanalyserna. Det är även vanligt förekommande att projektets behov förändras över tid och att nya behov tillkommer under projektets gång. Det påverkar framskridandet av projekten på flera sätt, såsom förseningar och fördröjningar. Dokumentstudien visar att processen för behovsanalys har tydliggjorts i de nya processbeskrivningarna. Det finns stora förhoppningar bland intervjuade att detta ska bidra till ett förbättrat arbete för lokalbehoven.

Gällande dokumentation av projekten visar stickprovsundersökningen att det i samtliga studerade fall saknades viss dokumentation kring projektets gång. Exempel på detta är beslut om övergång till nästa fas i projektprocessen. Enligt intervjuer beror avsaknaden av dokumentation framför allt på resursbrist, långa ledtider och personalomsättning vilket bidragit till många överlämningar inom LFE.

Hyresprocessen tycks ha fungerat relativt väl hittills enligt den information som internrevisionen har fått.

3.3 Bedömning

Internrevisionen gör den övergripande bedömningen att styrningen och ledningen av Polismyndighetens lokalförsörjning inte är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig. Myndigheten saknar en tydlig nationell styrning samt nationella strategier och forum för hur verksamheten ska ta sig an den framtida lokalförsörjningen och tillväxten. Internrevisionen anser att det behövs tydliga ställningstaganden kring vilken typ av lokaler som myndigheten kommer att behöva i framtiden, vilken standard som ska gälla för olika typer av lokaler och vart nya polishus bör placeras geografiskt. Enligt internrevisionen sker prioriteringen av lokalbehov på oklara grunder och det är inte tydligt hur styrningen av lokalförsörjningen kopplas till myndighetens övriga strategiska mål. Myndigheten har svårt att prognostisera vilken typ av lokaler verksamheten kommer att behöva framöver och hur lokalförsörjningen kommer att påverka myndighetens kostnader långsiktigt.

Internrevisionen konstaterar vidare att processerna för förvaltning och projekt har varit ottydliga och att det finns brister i dokumentationen av projekten. Överlämningar i samband med byte av projektledare fungerar överlag inte väl, vilket medför ökad risk att tidsplaner förskjuts och att lokalerna inte blir kostnadseffektiva och ändamålsenliga. LFE:s utvecklingsarbete med processerna har skapat bättre förutsättningar för ett mer likartat arbete, dock saknas fortfarande ändamålsenligt systemstöd för att effektivisera lokalförsörjningsprocessen. Internrevisionen anser även att vissa mandat och aktiviteter behöver tydliggöras i de nya processerna för att lokalförsörjningsarbetet ska bli mer effektivt och ändamålsenligt. Se vidare i kapitel 4 och 5.

Avsaknaden av en tydlig styrning och ledning samt ändamålsenligt systemstöd påverkar även verksamhetens möjligheter till långsiktig planering och prioriteringar, och därmed möjligheten att säkerställa en effektiv lokalförsörjningsprocess, ändamålsenliga lokaler och en kostnadseffektiv användning av statens medel.

3.4 Rekommendationer

Rekommendation 3.4.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ekonomiavdelningen och dess lokalförsörjningsenhet att

- säkerställa en effektiv och ändamålsenlig ledning och styrning av lokalförsörjningen genom en tydlig och kommunicerad nationell plan för hur myndigheten ska ta sig an den framtida lokalförsörjningen inklusive tillväxten samt genom att säkerställa lämpliga forum för styrning, samordning och prioritering av strategiska lokalförsörjningsfrågor
- utveckla och tydliggöra den finansiella styrningen av lokalförsörjningen genom mer långsiktiga ekonomiska prognoser av lokalbehoven och tillväxtmålet
- fortsatt prioritera behovet av ett ändamålsenligt systemstöd för lokalförsörjningsprocessen och överväga att lyfta behovet till forumet för samordning av förvaltnings- och utvecklingsfrågor samt myndighetsövergripande administrativa frågor.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att myndigheten inte kan säkerställa att lokalerna är ändamålsenliga och motsvarar verksamhetens behov av lokaler och tillväxt, vilket riskerar fördyringar av lokalkostnaderna. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens

verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

Rekommendation 3.4.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ekonomiavdelningen och dess lokalför-sörjningsenhet att

- säkerställa att alla relevanta funktioner är med i framtagandet av behovsanalys och kravställning samt att styrgrupperna har rätt sammansättning av kompetens med tillhörande mandat för lokalför-sörjningsprojekten.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att risken för fördyringar och förseningar ökar. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

4 Nuvarande kontroll och uppföljning

4.1 Iakttagelser

4.1.1 Ramverk kring kontroll och uppföljning

Utgångspunkten i Polismyndighetens kontrollmiljö är styrdokumenterna som reglerar ansvar och befogenheter, dvs. Polismyndighetens arbetsordning¹¹, EA:s handläggningsordning¹² och Polismyndighetens attestordning¹³. Chefen för EA får besluta om skrivelser till regeringen om hyres- och arrendeavtal med längre löptid än sex år. Vidare får chefen för EA vidaredelegera behörigheten att ingå hyres-, nyttjanderätts- och arrendeavtal avseende fast egendom.

Polismyndighetens riktlinjer för attester anger att attest av beställningar, fakturor och utbetalningar ska ske i tre steg (av olika personer); kontrollattest, beslutsattest och bemyndigande för utbetalning. Redovisningsprinciper av anläggningstillgångar ställer även krav på att vissa kontroller görs av fakturor som avser lokalförsörjning.

Utöver dessa styrdokument finns även, som nämnts i kapitel 3, riktlinjer för Polismyndighetens lokalförsörjningsärenden¹⁴ och handbok för lokalförsörjningsärenden¹⁵ där bl.a. ansvar och beslut i lokalförsörjningsprocessen kring kontroll och uppföljning tydliggörs. Internrevisionens dokumentstudie av LFE:s nuvarande styrdokument visar att styrning och rutiner kring kontroller och uppföljning hittills inte har varit tillräckligt dokumenterat.

4.1.2 Kontroll och uppföljning i processerna

Enligt den nya projektprocessen ska tid, kostnad och kvalitet följas upp genom hela genomförandet. Tydligt ansvar för detta saknas enligt dokumentstudien och det framgår inte fullständigt hur uppföljningen ska gå till, till exempel hur avvikelser ska hanteras och av vem. I den nya förvaltningsprocessen är detta tydligare och i denna finns rutiner för avvikelshantering.

Internrevisionens dokumentstudie visar att det fortfarande saknas aktiviteter för kontroller och uppföljningar i de nya processerna. Intervjuade upplever att ansvarsfördelningen för kontroller och uppföljning överlag är otydlig.

¹¹ Polismyndighetens arbetsordning, PM 2024:5, saknr 126, A157.318/2023

¹² Ekonomiavdelningens handläggningsordning, EA 2024:31, saknr 126, A369.099/2024

¹³ Polismyndighetens riktlinjer för attester, PM 2020:39, saknr 900,

¹⁴ Polismyndighetens riktlinjer för lokalförsörjningsärenden, PM 2019:16, saknr 910, A519.268/2018

¹⁵ Polismyndighetens handbok för lokalförsörjningsärenden, PM 2019:17, saknr 910, A519.263/2018

Hyresprocessen innehåller få tydliga krav på kontroller.

4.1.3 Ekonomisk uppföljning

Enligt intervjuer sker den ekonomiska uppföljningen av lokalprojekt var tredje månad då en finansiell controller tar fram utfallssiffror från ekonomisystemet för respektive lokalprojekt. Utfallssiffrorna läggs in i den så kallade gula lappen (Excelfil) per projekt. Den finansiella controllern går igenom projektens framtida hyra, investeringar och ÄTA¹⁶ tillsammans med respektive projektledare.

Stickprovsundersökningen visar att det saknas en spårbarhet i de gula lapparna då budgetförändringar över tid inte framgår. Vid intervjuer med projektledare och projektägare framkommer att uppföljning av projekten av projektägaren sker, men med olika periodicitet. Många intervjuade uppger att de har behov av mer stöd från finansiella controllers, ekonomiassistenter eller dylikt i sitt arbete med att planera, prognosticera och följa utvecklingen av lokalkostnaderna.

Den finansiella controllern sammanställer enligt intervjuer även uppföljning till LFE:s ledningsgrupp. Internrevisionen har även tagit del av dokumentation för uppföljningen. Den består av LFE:s interna kostnader samt framtida hyreskostnader för pågående projekt, som är en prognos för hur framtida hyreskostnader kommer att falla ut månadsvis. För de delar av projekt som finansieras via lån sker en sammanställning på polisregion- och avdelningsnivå tilldelad budget, utfall och prognos för resterande året. Det finns även nyckeltal för uppföljning av verksamheten, men enligt intervjuer mäter de inte effektiviteten och är därmed svåra att använda i uppföljningssyfte. EA har enligt uppgift infört nya rutiner för att förbättra den finansiella ledningen. Chefen för EA och chefen för LFE tar numer del av mer detaljerade redovisningar kring projektens budgetar och fattar beslut om de mer komplexa och kostsamma projekten, i stället för som tidigare på lägre nivå inom LFE.

På grund av att systemstöd för finansiell uppföljning saknas behöver uttag av data ske genom ekonomisystemet som sedan manuellt sammanställs i olika Exceldokument. Avsaknaden av systemstöd försvårar även möjligheten att snabbt få en överblick vilken typ av lokaler myndigheten har och var det eventuellt finns ledig kapacitet. För att få fram den typen av uppgifter krävs manuellt arbete utifrån uppgifter från samtliga lokalförvaltare.

4.1.4 Oegentligheter

Enligt intervjuer har myndigheten kontroller för att motverka oegentligheter i samband med upphandling. Alla som deltar i handläggningen av en upphandling ska fylla i en blankett angående jävskontroll och i denna förutsätts att

¹⁶ ÄTA avser ändring, tillägg och avgående, innefattar sådant arbete som är kopplat till det ursprungliga projektet, men som inte fanns med i den ursprungliga kalkylen.

personen även har tagit del av en PM om mutor, jäv och bisysslor. Det har framkommit i intervjuer att merparten av upphandlingarna som kopplar till lokalförsörjningen sker genom säkerhetsskyddsavtal vilket i sig medför fler kontroller av leverantörer. I hyresavtalen finns även klausuler mot oegentligheter genom att hyresgästen kan säga upp avtalet med omedelbar verkan om ägarförhållanden ändras och något nytt säkerhetsskyddsavtal med ny ägare inte har ingåtts.

Enligt Polismyndighetens etiska policy¹⁷ har chefer ett särskilt ansvar för att hålla frågan levande kring hur myndigheten aktivt ska förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Internrevisionen har i intervjuer med chefer och medarbetare ställt frågor om hur de arbetar mot korruption och andra oegentligheter. Intervjuerna visar att det, utöver de som beskrivits ovan, inte sker något systematiskt arbete kring oegentligheter, och många uppger att de inte ser några större risker med oegentligheter och korruption i sitt arbete. Under våren 2024 genomfördes en workshop på LFE om kriminell ekonomi och påverkan från främmande makt i fastighetsbranschen, som flera av de intervjuade upplevde som en ögonöppnare. Under workshopen diskuterades bland annat Ekobrottsmyndighetens checklista för att undvika oseriösa aktörer. Hittills har det inte skett någon större förändring i arbetssättet till följd av workshopen.

Internrevisionen noterar även att Polismyndigheten tillsammans med Domstolsverket och Kriminalvården har fått ett uppdrag av regeringen att identifiera säkerhetsrisker kopplade till ägar- och hyresförhållanden samt utarbeta metoder för att minimera risker inom ramen för gällande regelverk.¹⁸

4.2 Bedömning

LFE har arbetat igenom projekt- och förvaltningsprocessen vilket ger en bättre grund för att arbeta likartat med kontroller och uppföljning inom hela LFE. Internrevisionen bedömer att kontrollmomenten i de utvecklade processerna fortsatt behöver utvecklas för att arbetet i processerna ska ske i en god kontrollmiljö. En god kontrollmiljö behövs för att minimera riskerna och skapa en trygghet för de som arbetar i processerna.

Internrevisionen anser att mognadsnivån beträffande det förebyggande arbetet mot oegentligheter behöver öka. Detta trots att LFE arbetar nära en bransch som har den typen av problematik och att lokalkostnader utgör en stor utgiftspost för myndigheten.¹⁹ Internrevisionen bedömer att arbetet inte underlättas av det faktum att Polismyndigheten har ca 1 600 hyresavtal med många olika hyresvärdar. På grund av verksamhetens omfattning bedömer internrevisionen att det är viktigt att ha ett systematiskt arbete mot

¹⁷ Polismyndighetens etiska policy, PM2020:47, saknr 799, A588.597/2019.

¹⁸ Regeringsbeslut, 2024-08-29, Ju2024/01750.

¹⁹ Enligt Polismyndighetens årsredovisning för år 2023 (dnr. A111.694/2023) uppgick kostnader för lokaler till 3,5 miljarder kr, utöver detta investerades 650 miljoner kr i de lokaler som Polismyndigheten hyr under år 2023.

oegentligheter. Detta för att minimera risken för att Polismyndigheten har affärsrelationer med oseriösa företag eller att affärsrelationer inte bygger på professionell grund.

Internrevisionen bedömer att ett hinder för effektivisering av verksamheten är det outvecklade systemstödet. Det hindrar en effektiv och tillförlitlig kontroll samt uppföljning av lokalförsörjningsprocessen. Mot bakgrund av LFE:s omfattande verksamhet är det försvårande att de inte har tillgång till de planerings- och uppföljningssystem som behövs för att bedriva verksamheten effektivt. Avsaknaden av systemstöd leder till ett ineffektivt arbetssätt med manuella moment och det ökar risken för fel i sammanställningar av information. Det kan leda till att beslut fattas på felaktiga grunder, att tillförlitliga prognoser inte kan göras och att LFE inte har tillräckligt god kontroll över myndighetens lokaler.

4.3 Rekommendationer

Rekommendation 4.3.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ekonomiavdelningen och dess lokalförsörjningsenhet att

- vidareutveckla kontroll- och uppföljningsaktiviteterna i projekt-, förvaltnings- och hyresprocessen för att säkerställa en god kontrollmiljö
- utveckla och implementera ett systematiskt arbete mot oegentligheter.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att risken för felaktigheter, fördyringar och förseningar ökar då kontrollen inte är tillräcklig samt att risken för korruption och andra oegentligheter ökar. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och kan innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning. Det kan även skada förtroendet för Polismyndigheten.

5 Det strategiska uppdraget om fortsatt tillväxt och övrigt utvecklingsarbete för att effektivisera lokalförsörjningsprocessen

5.1 Inledning

Rikspolischefen har uppdragit åt EA att ta fram en lokalförsörjningsstrategi som tar höjd för en tillväxt av 10 000 medarbetare fram till 2035. I detta kapitel redogör internrevisionen för LFE:s arbete kopplat till uppdraget men också till övrigt utvecklingsarbete med påverkan på förutsättningarna att möta lokalförsörjningsbehovet långsiktigt. När det gäller övrigt utvecklingsarbete har internrevisionen främst fokuserat på enhetens strategiska inriktning och arbetet med de aktiviteter som ingår i inriktningen.²⁰

5.2 Iakttagelser

Enligt den strategiska inriktningen är LFE:s övergripande verksamhetsmål att:

- Polismyndighetens lokaler är verksamhetsanpassade, säkra och kostnadseffektiva samt möter myndighetens tillväxt och verksamhetens behov och att
- lokalförsörjningen har ett strategiskt fokus och en väl fungerande samverkan och kommunikation.

I syfte att ge en gemensam bild av vilka aktiviteter enheten ska bidra med för att EA och myndigheten ska nå sina mål har enheten tagit fram en strategisk inriktning. Inriktningen innehåller ett antal strategiska utgångspunkter som ska styra de framtagna aktiviteterna. Följande tio aktiviteter, som enligt tidplan ska genomföras under 2024, ingår i den strategiska inriktningen:

- Kompetensförsörjningsplan
- Förvaltningsprocess
- Uppföljning
- Process långsiktig lokalplanering
- En gemensam projektportfölj
- Nationell lokalförsörjningsstrategi
- Regional lokalförsörjningsstrategi
- Samverkan med Säkerhetsavdelningen
- Projektprocessen
- Uppdaterad upphandlingsstrategi

²⁰ Lokalförsörjningsenhetens strategiska inriktning för 2024, Dnr A09.800/2024.

Enligt intervjuer och av den dokumentation som internrevisionens tagit del av pågår det utvecklingsarbeten som följer av inriktningen, vilket redogörs för nedan.

5.2.1 Pågående utvecklingsarbete

En gemensam projektportfölj

Arbetet med att skapa en gemensam projektportfölj, där samtliga förvaltningsuppdrag och lokalprojekt som pågår eller är kommande ska framgå, är infört. Inkomna lokalbehov registreras och följs numera upp via projektportföljen. Portföljen, en Excelfil som innehåller en stor mängd data, har tagits fram av medarbetare inom LFE.

Beskriva, revidera och implementera processerna för förvaltning och projekt

Som framgått i kapitel 3 och 4 har en förvaltnings- samt ny projektprocess redan implementerats. Förvaltningsprocessen saknade tidigare en processbeskrivning och 2023 inleddes ett arbete med framtagande av processkartor, processbeskrivningar och mallar för förvaltningsprocessen. I arbetet var medarbetarna inom LFE i stor utsträckning delaktiga, bl.a. via ett flertal workshops. Förvaltningsprocessen är sedan början av sommaren 2024 implementerad.

Projektprocessen fanns sedan tidigare beskriven men har utvecklats och tydliggjorts i samma anda som förvaltningsprocessen, även om utvecklingen av projektprocessen ännu inte kommit lika långt. Som tidigare nämnts i kapitel 3 och 4 arbete återstår arbete kring mandat och kontrollstrukturer i förvaltnings- och projektprocessen. Förvaltnings- och projektprocessen ska enligt uppgift utvärderas och utvecklas löpande.

Ett av huvudsyftena med framtagandet av de nya processbeskrivningarna är att de ska ligga till grund för hur ett systemstöd för processerna ska sättas upp i syfte att säkerställa en mer effektiv och enhetlig lokalförsörjning. Processbeskrivningarna krävställer vilken information som ska registreras i systemet och hur informationen i systemet ska underlätta det dagliga projektarbetet. Enligt uppgift från LFE har enhetens kravställan på ett fastighetssystem dock inte prioriterats och ingår således inte i nuvarande it-plan.

Enligt intervjuer hyses stora förhoppningar till att de nya processbeskrivningarna inklusive ett systemstöd ska leda till ett mer effektivt, ändamålsenligt och enhetligt arbete.

Arbetet med nationell och regionala lokalförsörjningsstrategier

Av aktiviteterna i den strategiska inriktningen är det framförallt framtagandet av en nationell lokalförsörjningsstrategi och de regionala strategierna som lyfts fram av LFE som en nyckelaktivitet i arbetet med myndighetens fortsatta tillväxt. Som tidigare nämnts i kapitel 3 finns ett stort behov av nationella ställningstaganden och normeringar inom ett flertal områden där det idag saknas vägledning.

Arbetet med den nationella strategin ska genomföras via ett antal intressentintervjuer och följas av en workshop som är planerad till oktober 2024. Till workshopen kommer ett urval av polisregioner och avdelningar bjudas in. Syftet med intressentkartläggningen och workshopen är att fånga upp viktiga perspektiv och inspel till strategiarbetet från olika intressenter, bland annat genom en nuläges- och omvärldsanalys.²¹ Enligt uppgift är det inte tänkt att det nationella och de regionala lokalförsörjningsråden ska involveras i den planerade workshopen. När det gäller de regionala lokalförsörjningsstrategierna så har dialoger genomförts med en polisregion och en avdelning men har nu pausats i avvaktan på den planerade workshopen för den nationella lokalförsörjningsstrategin.

Som tidigare nämnts i kapitel 3 pågår diskussioner i vilket forum som de strategiska lokalförsörjningsfrågorna ska behandlas framgent. Från ledningsnivå på EA och LFE uppges att det framöver ska finnas ett forum med beslutsmandat där strategiska lokalfrågor kan diskuteras och beredas. Tanken är att lyfta in dessa frågor i ett redan befintligt forum i myndigheten.

Uppföljning (och utveckla kontrollstrukturer)

I aktiviteten uppföljning ingår att se över och utveckla nyckeltal/indikatorer för förbättrad uppföljning samt utveckla kontrollstrukturerna i lokalförsörjningsprocesserna. Enligt uppdragsdirektivet består uppdraget av fyra delar; analysverktyg/beslutsstöd, den samlade uppföljningen, mätetal/nyckeltal/indikatorer och kontrollstrukturer processtyrning.

Bakgrunden till uppdraget är en temperaturmätning som genomfördes av LFE och avsåg huruvida LFE lever upp till kraven i riktlinjerna för intern styrning och kontroll i syfte att kontrollera regelefterlevnad samt hitta eventuella utvecklingsområden. Av denna framkom att LFE behöver arbeta vidare med bland annat rutiner för intern styrning och kontroll samt egenkontroller.

Beträffande analysverktyg/beslutsstöd och den samlade uppföljningen har LFE startat upp en intern dialog, men som senare pausats då annat prioriterats. Diskussioner förs internt om hur LFE ska gå vidare då uppdraget har visat sig bli omfattande och i behov av att ses över om det är görbart eller om

²¹ Polismyndigheten (25 september 2024). Föredragnings-pm, Information om arbetet med att ta fram en lokalförsörjningsstrategi för Polismyndigheten.

Informationsklass Öppen

det behöver göras omtag, delvis beroende på avsaknad av systemstöd/fastighetssystem.

Mätetal/nyckeltal/indikatorer har diskuterats i olika sammanhang. Chefen för EA har gett LFE i uppdrag att ta fram förslag på nya nyckeltal. Det har dock visat sig att det finns ett gap mellan vad LFE *vill* mäta och vad som *kan* mätas med rimlig arbetsinsats och med datakvalitet.

Avseende kontrollstrukturer för processtyrning har LFE:s gått igenom sin riskportfölj och en workshop om kriminell ekonomi och påverkan från främmande makt har anordnats. Fortsatt återstår arbete med att utveckla kontrollstrukturer i LFE:s processer, t.ex. vad gäller egenkontroller.

Process för långsiktig lokalplanering

Arbete pågår med att beskriva och implementera processen för långsiktig lokalplanering och hur beslutande åtgärder ska kommuniceras med polisregioner och avdelningar. Den 5-åriga nationella lokalförsörjningsplanen har ersatts av en projektportfölj. LFE har genomfört interna lokalplaneringsdialoger avseende ett flertal polisregioner och några återstår. Därefter ska resultatet från dialogerna sammanställas och utgöra ett av underlagen för ett kommande mer flexibelt dokument än den tidigare nationella lokalförsörjningsplanen. Ett utkast till processbeskrivning har tagits fram men enligt LFE finns det fortfarande vissa frågetecken kvar innan processen kan fastställas.

Uppdaterad upphandlingsstrategi

Arbete med upphandlingsstrategi pågår och möten mellan inköpsenheten på EA och LFE är planerade. LFE ska tillsammans med inköpsenheten ta fram en uppdaterad upphandlingsstrategi.

Samverkan med säkerhetsavdelningen

Det pågår en dialog med säkerhetsavdelningen men det har än så länge inte resulterat i att säkerställa forum och samarbete för gemensamma strategiska frågor. Fortsatt saknas ledningsforum i vilka information mellan LFE och säkerhetsavdelningen kan delas.

Kompetensförsörjningsplan

Kompetensinventeringen är genomförd och strukturen för kompetensförsörjningsplanen är framtagen. Det återstår dock arbete med att förankra innehållet i planen.

5.2.2 Övrigt utvecklingsarbete

Baserat på slutsatser av en workshop i EA:s ledningsgrupp i maj 2024 behöver EA utveckla och stärka sitt grunduppdrag, bli mer strategiska och långsiktiga i centrala frågor kopplat till grunduppdraget. Varje enhet fick i uppdrag av ledningsgruppen att beskriva sitt grunduppdrag. Enligt LFE:s förslag till grunduppdrag som internrevisionen tagit del av betonar vikten av att ha ett strategiskt och långsiktigt fokus.

Enligt intervjuer finns planer på att även se över hyresprocessen under hösten 2024, liksom att ta fram incitament för att öka kostnadsmedvetenheten runt lokalbehoven i myndigheten.

5.3 Bedömning

Internrevisionen bedömer, baserat på intervjuer med LFE och EA samt genom dokumentstudien, att det pågående utvecklingsarbetet strävar efter att etablera ett enhetligt arbetssätt och främja ökad effektivitet och transparens i hanteringen av lokalfrågor. Målet är också att införa ett mer långsiktigt perspektiv i planeringen, vilket internrevisionen ser mycket positivt på.

LFE:s aktivitetsplan i den strategiska inriktningen bedöms som ambitiös, där samtliga aktiviteter uppfattas som relevanta och i linje med myndighetens behov av att möta både tillväxt och verksamhetsutveckling. Internrevisionen noterar dock en betydande risk med den höga ambitionsnivån. Kombinationen av antalet planerade aktiviteter och omfattningen av flera av dessa kan medföra förseningar i genomförandet. Detta gäller i synnerhet aktiviteterna som rör utvecklingen av lokalförsörjningsstrategin och processen för långsiktig lokalplanering. Dessa aktiviteter är omfattande och kräver insamling av betydande mängder information från både processägare och verksamhet. Internrevisionen menar att detta arbete bör inkludera verksamhetsanalyser, behovsinventeringar, inventering av befintliga lokaler och fastigheter, identifiering av framtida trender och påverkansfaktorer samt utveckling av konkreta handlingsplaner.

Vidare ställer sig internrevisionen tvekande till huruvida aktiviteten "uppföljning och kontrollstrukturer" kommer att kunna genomföras enligt tidsplan. Detta bygger på att kontrollstrukturer i de nya processbeskrivningarna fortfarande är ofullständiga, och att det saknas en sammanställning av vilka egenkontroller som ska genomföras.

Sammanfattningsvis ser internrevisionen att LFE står inför stora utmaningar när det gäller att möta det växande lokalförsörjningsbehovet. Dessa utmaningar omfattar bland annat myndighetens ekonomiska förutsättningar, lokal-skulden, det stora antalet hyresavtal, långa ledtider med krav på lång planeringshorisont, avsaknad av ett systemstöd samt behov av nationell styrning inklusive nationella ställningstaganden. Även om internrevisionen anser att det pågående utvecklingsarbetet är på rätt väg, framhåller internrevisionen att en prioritering av aktiviteterna hade behövts tidigare. Internrevisionen menar att vissa nyckelaktiviteter, såsom att utveckla lokalförsörjningsstrategin och

processen för långsiktig lokalplanering, borde ha påbörjats tidigare för att bättre hantera de identifierade utmaningarna i lokalförsörjningsprocessen.

5.4 Rekommendationer

Rekommendation 5.4.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar ekonomiavdelningen och dess lokalförsörjningsenhet att

- prioritera och kraftsamla kring arbetet med framtagandet av lokalförsörjningsstrategin och processen för långsiktig lokalplanering i förhållande till övriga aktiviteter i lokalförsörjningsenhetens aktivitetsplan.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att aktiviteter som bedöms ha en stor påverkan på möjligheterna att tillgodose lokalbehoven förse-
nas. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens
verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsför-
ordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.