



Rikspolisstyrelsen
Box 12 256
102 26 Stockholm

Datum 2009-04-02
Dnr 32-2008-0596

Polisens årsredovisning 2008

Rikskontrollen har granskat Polisens årsredovisning, daterad 2009-02-12. Syftet har varit att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Rikskontrollen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa styrelsens uppmärksamhet på nedanstående.

Rikskontrollen önskar information senast 2009-05-05 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Rikskontrollen har granskat Polisens årsredovisning för 2008 och avlämnat revisionsberättelse utan invändning. Den genomförda granskningen visar dock på behovet av att Polisen fortsätter vidta åtgärder för att förbättra och kvalitetssäkra förvaltning och redovisning inom ett antal områden. Denna rapport pekar på kvarstående brister inom följande områden:

- De riskanalyser och åtgärdsplaner som upprättats enligt Förordning om intern styrning och kontroll har inte aggregerats till en för Polisen gemensam prioritering av vilka risker och åtgärder som bör prioriteras. Däremot finns riskanalyser och åtgärdsplaner för respektive polismyndighet och Rikspolisstyrelsen; riskanalyserna och åtgärdsplanerna är dock inte heltäckande för de tre största polismyndigheterna. Rikskontrollen anser att det är väsentligt att arbetet med intern styrning och kontroll fortsätter under 2009 samt att arbetet genomförs så att alla delar av förordningens krav täcks in.
- Rikskontrollen bedömer att Polisens redovisning av avgiftsfinansierad verksamhet (främst pass- och delgivningsverksamhet) har brister. Detta medför att varken Polisen eller externa bedömare på ett tillförlitligt sätt kan bedöma verksamhetens ekonomiska resultat och ställning.
- Rikskontrollen bedömer att Polisens arbete med dokumentation och kvalitetssäkring av resultatredovisningen uppvisar brister på flera områden och bör förbättras.



- Under flera år har Riksrevisionen iakttagit och rapporterat problem med böteshanteringen bl.a. i revisionsrapport (32-2005-0569). Bötesinbetalningar gjorda till Polisen där ”matchande” ordningsbot inte har kunnat återfinnas uppgår till 4 535 tkr per 2008-12-31. Riksrevisionen anser att Polisen snarast bör fatta beslut om hur dessa brister i böteshanteringen skall lösas samt hur man ska hantera de 4 535 tkr Polisen egentligen inte har rätt disponera.

Förordning om intern styrning och kontroll

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, ska tillämpas av alla myndigheter med krav på internrevision, vilket inkluderar Polisen. Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning, i detta fall Rikspolischefen, för att verksamheten bedrivs effektivt, författningsenligt och att myndigheten har en tillförlitlig återrapportering.

Rikspolischefen fattade 2009-02-12 beslut om bedömningen av den interna styrningen och kontrollen inom Polisen. Rikspolischefen bedömde att den interna styrningen och kontrollen inom Polisen är betryggande (Polisen innefattar Rikspolisstyrelsen (RPS), polismyndigheterna, Polishögskolan (PHS) samt Statens Kriminaltekniska laboratorium (SKL)). Riksrevisionen har under 2008 följt det arbete som Polisen bedrivit avseende förordning om intern styrning och kontroll. Denna granskning visar att det bedrivits ett omfattande arbete med att införa förordningens krav, dock återstår det en del moment innan Polisen kan sägas uppfylla förordningens krav fullt ut. Riksrevisionen vill peka på följande områden där Polisen behöver vidta åtgärder för att förbättra processen.

- Det finns inte någon gemensam riskanalys eller åtgärdsplan för Polisen som helhet, dvs. alla genomförda riskanalyser och åtgärdsplaner har inte aggregerats till en för Polisen gemensam prioritering av vilka risker och åtgärder som bör prioriteras. Däremot finns riskanalyser och åtgärdsplaner för alla polismyndigheter och RPS.
- Polisen har inriktat sitt arbete med förordning om intern styrning och kontroll mot 3 kap. 5b§ polisförordningen som anger att länspolismästarna har ansvar för att genomföra den interna styrning och kontroll som RPS ansvarar för. Riksrevisionen anser att det för tydlighetens skull är bra om arbetet med förordning om intern styrning och kontroll även inriktas mot 3 kap. 5a§ polisförordningen. Denna paragraf anger att länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att polismyndigheten hushållar väl med statens medel. Detta är samma ansvar som rikspolischefen har för hela Polisens arbete enligt instruktion och myndighetsförordning. Länspolismästarens ansvar är något vidare enligt 3 kap 5a§ än enligt 3 kap 5b§ polisförordningen.



- Någon uppföljning av om processen för intern styrning och kontroll fungerar som tänkt har inte gjorts 2008 då processen för intern styrning och kontroll i förordningens mening är under införande.
- Det frågebatteri som använts för riskanalysarbetet av flertalet polismyndigheter m.fl. omfattar inte, i tillräcklig omfattning, alla för verksamheten väsentliga områden. Bl.a. anser Riksrevisionen att frågor om ekonomi- och lönehantering samt upphandling bör ingå i riskbedömningsarbetet på ett tydligare sätt än i dagsläget.
- De största polismyndigheterna (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) har inte täckt hela organisationen i sitt arbete med förordning om intern styrning och kontroll, antingen saknas riskanalys och åtgärdsplan för någon/några delar av polismyndighetens gemensamma funktioner eller för några polisdistrikt.

Rekommendation

Som underlag till bedömningen av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen 2009 bör Polisen kunna presentera en för Polisen gemensam riskanalys och åtgärdsplan då flera av de uppmärksammande riskerna bäst åtgärdas gemensamt av RPS och polismyndigheterna m.fl. Detta med beaktande av Polisens organisationsmodell med RPS som central förvaltningsmyndighet och 21 polismyndigheter. En gemensam riskanalys och åtgärdsplan skulle också tydliggöra Polisens samlade prioriteringar.

Under 2009 bör polismyndigheterna, PHS och SKL genomföra en uppföljning av om processen för intern styrning och kontroll fungerar som tänkt. RPS bör också under 2009 genomföra en uppföljning av om processen för intern styrning och kontroll fungerar som tänkt inom Polisen.

Polisen bör överväga att förutom 3 kap 5 b§ polisförordningen även använda 3 kap. 5a§ polisförordningen för sitt arbete med att införa de krav förordningen om intern styrning och kontroll ställer.

Polisen bör inkludera alla för verksamheten väsentliga områden i sin riskbedömning. Polisen bör även under 2009 se till att riskanalys och åtgärdsplan finns för alla delar av organisationen.

Resultatredovisning

Riksrevisionen har i samband med avrapportering, bl.a. i revisionspromemoria efter granskning av årsredovisningen 2007, daterad 2008-04-18, rekommenderat att Polisen bör utveckla processen för framtagande av resultatredovisningen samt stärka kvalitetssäkringen. Efter genomförd granskning av årsredovisningen 2008 konstateras att vissa förbättringar vidtagits samt att återrapporteringen i huvudsak svarar mot de återrapporteringskrav regeringen beslutat. Riksrevisionen bedömer dock att kvalitetssäkring och dokumentation av resultatredovisningsprocessen fortfarande bör förbättras.

Kvalitetssäkring

Förutsättningen för god kvalitet i återrapporteringen är att kvalitén i



grunddata som matas in i de olika rapporteringssystemen är god. Polisen redogör delvis för problem i grunddata i årsredovisningen avseende tidredovisningens kvalitet. Riksrevisionen har även detta år konstaterat brister i tidredovisningen bl.a. avseende avgiftsverksamheten. Brister i tidredovisningen finns även i övriga delar av verksamheten. Bl.a. har Polismyndigheten Västra Götaland inte redovisat 48 000 timmar mot någon verksamhetsgren, detta motsvarar ungefär 30 årsarbetskrafter som inte lagts på någon av verksamhetsgrenarna brottsförebyggande verksamhet, utredning och lagföring eller service.

Enligt regleringsbrevet skall Polisen redovisa utveckling av kostnader som följer av omställningsarbetet, vilket avser åtgärder för delpension och förtida pensionsavgång. För delpensioner för anställda inom Polisen har detta inte redovisats. Orsaken till denna brist är enligt uppgift att ställd fråga till polismyndigheterna inte varit tillräckligt precis.

Rekommendation

Polisen bör fastställa en rutin för kvalitetssäkring för att säkerställa att de uppgifter som redovisas i årsredovisningen är rättvisande och korrekta. Ansvarsfördelningen mellan organisationens olika delar bör också klargöras. Polisen bör fortsätta sitt arbete med att förbättra kvalitet och tillförlitlighet i tidredovisningssystemen.

Dokumentation

Vid granskningen av årsredovisningen konstaterades att det saknades en samlad dokumentation som underlag för de uppgifter som återrapporterats enligt regleringsbrevets övriga mål och återrapporteringskrav. Underlag för uppgifter har efter hand begärts in från de tjänstemän som svarar för att ta fram dessa uppgifter. Polisen bör framöver ta fram underlag som kan förstås utan mera ingående muntliga förklaringar. Det är viktigt att det finns spårbarhet mellan resultatredovisningen och tillhörande underlag. En sådan spårbarhet kan ses som ett led i att säkerställa att jämförbara uppgifter kan tas fram mellan åren, dels som ett stöd i att minska personberoendet vid framtagande av resultatredovisningen. Underlagen bör innehålla tillräckligt med förklarande text för att underlagen lätt ska kunna förstås.

Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall informationen om resultatet vara baserad på dokumenterade data och mätmetoder. Som underlag till resultatredovisningen har Polisen tagit fram ett omfattande Excel-underlag från uppföljningssystemet VUP. Hur detta arbete gått tillväga och vilka analyser som gjorts fanns inte beskrivet i dokumentationen. En beskrivning av detta bör också ingå som en del av dokumentationen av resultatredovisningen för 2009.

Rekommendation

Underlagen till resultatredovisningen bör vara strukturerade och indelade efter återrapporteringskrav och tabeller. För att tydliggöra sambandet mellan återrapporterade uppgifter och underlag bör hänvisningar göras från



underliggande dokumentation till årsredovisningen. Det är viktigt att det finns spårbarhet mellan resultatredovisningen och tillhörande underlag.

Statistiska uppgifter bör dokumenteras genom klara hänvisningar och utskrifter från IT-system som förutom antalsuppgifter visar vilka sökkriterier som angetts. Rutinbeskrivningar eller manualer bör finnas som beskriver hur information bearbetats under framtagandet av resultatredovisningen. Av dokumentationen bör också framgå vilka analyser som Polisen gjort av tillgängligt material.

Övriga uppgifter som redovisas i resultatredovisningen t.ex. genomförda kurser, projekt och liknande kan dokumenteras genom kursprogram, rapporter eller liknande.

Avgiftsredovisning

Pass- och delgivningsverksamheten m.m. uppvisar totalt sett ett underskott om ca 75 mnkr 2008. Det totala ackumulerade underskottet uppgår till ca 130 mnkr, som till största delen avser delgivningsverksamheten. (Passverksamheten visar dock ett visst överskott även 2008). Polisen har, av regeringen, begärt att få höja avgiften för delgivning. Med tanke på det stora underskottet bör Polisen se över delgivningsverksamheten och ta tillvara de eventuella besparingsmöjligheter som finns.

Som underlag till beräkningen av avgiftsverksamhetens resultat har RPS begärt in uppgifter om polismyndigheternas ekonomiska utfall för avgiftsverksamheten och uppgifter om hur polismyndigheterna kvalitetssäkrat underlaget. Riksrevisionen drar utifrån detta material slutsatsen att ungefär hälften av polismyndigheterna har kvalitetssäkrat underlagen på ett godtagbart sätt. Flera av dessa polismyndigheter har upptäckt fel i redovisningen, i de flesta fall handlar det om problem med tidredovisningen. Problemen har sin grund i att tidredovisningens indelning inte motsvarar de olika avgiftsslagen (dvs. pass, delgivning och tillståndsgivning). En polismyndighet upptäckte att ca 4 000 timmar tidigare redovisats fel av denna anledning. Felen innebär att delgivningsverksamhetens underskott troligen är för lågt beräknat. P.g.a. bristerna i avgiftsredovisningen är det fortfarande svårt att bilda sig en klar uppfattning om varför kostnaden för en delgivning skiljer sig mycket åt mellan polismyndigheterna, detta beror bl.a. på skillnader i arbetssätt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Polisen att fortsätta arbetet med att nå en kvalitetssäkrad, jämförbar redovisning för avgiftsverksamheten. För att åstadkomma detta behöver Polisen se över tidredovisningssystem och rutiner för tidredovisning för att underlätta en korrekt tidredovisning för avgiftsverksamheten. Polisen bör analysera och tillvarata de besparingsmöjligheter som kan finnas vad gäller delgivningsverksamheten.



Hantering och redovisning av böter

Under flera år har Riksrevisionen iakttagit och rapporterat problem med böteshanteringen till RPS. Trots detta har beloppet för böter där betalda ordningsbot inte möts av Polisen registrerad utfärdad ordningsbot ökat med 205 tkr under 2008 (nedan även kallat ”omatchade böter”). Totalt finns omatchade böter om 4 535 tkr per 2008-12-31. För ett stort antal böter har polismyndigheterna inte kunnat återfinna matchande ordningsbot, till viss del beror detta på brister i hanteringen av bötesblock. Detta medför också att ett antal personer inte registrerats i belastningsregistret vilket borde skett med stöd av lagen om belastningsregister.

RPS har under de senaste åren uppmanat polismyndigheterna att utreda var Polisens saknade ordningsböter finns. Riksrevisionen har som en del av granskningen sänt en förfrågan till ett antal polismyndigheter om 71 ordningsbot där inbetalning skett men Polisen inte registrerat ordningsboten. Av dessa 71 ordningsbot hittades 14 stycken efter det att polismyndigheterna gjort efterforskningar.

Att beloppet för omatchade böter ökar och att polismyndigheterna endast hittade 14 av 71 ordningsbot vid vår förfrågan visar att rutinen för hanteringen av böter fortfarande har brister. Dessa problem visar även på vikten av att Polisen får bättre IT-stöd för böteshantering. Nuvarande RIOB-system har brister i den interna styrningen och kontrollen vilket tidigare påpekats av revisionen.

Att det finns omatchade böter till ett värde av 4 535 tkr innebär också att Polisen inte har betalat in detta belopp till statskassan via inkomsttitel.

Rekommendation

RPS och polismyndigheterna bör gemensamt finna bättre former för att hantera böter och efterforska omatchade böter så att ytterligare ökning av beloppet kan förhindras. För de böter där matchning inte är möjlig bör Polisen omgående fatta beslut om hur dessa och de inbetalda beloppen bör hanteras.

Lokalförsörjning och upphandling

Byggnation och upphandling

I Kalmar har ett nytt polishus byggts med inflyttning under slutet av 2008. Under byggtiden tillkom vissa kostnader för byggnation av ny våning, ombyggnation för flera rum m.m. Dessa ändrings- och tilläggsarbeten ska enligt överenskommelse mellan byggföretaget och polismyndigheten faktureras och betalas av polismyndigheten. Utbetalt belopp uppgick under 2008 till drygt 19 mnkr. Polismyndigheten har bokfört fakturan som förbättringskostnad på annans fastighet och gör avskrivningar på beloppet. D.v.s. de tillkommande byggarbetena redovisas som tillgång i Polisens redovisning. Händelsen i Kalmar visar på vikten av att ha god planering vid ny-, till- och ombyggnation så att byggnationen vid projekteringsstillfället



uppfyller de krav brukaren har. Polisen bör också i förväg bestämma hur tillkommande kostnader ska finansieras för att undvika fördyringar.

I dessa fall uppkommer frågan om lagen om offentlig upphandling ska tillämpas. Som vi tidigare rapporterat om i pm 2009-02-20 är det viktigt att Polisen beslutar om riktlinjer kring processen vid upphandling när privat fastighetsägare upphandlar för Polisens räkning. I detta pm påpekades också vikten av att RPS följer upp hur upphandlingsverksamheten inom Polisen fungerar.

Disposition av lokal utan ekonomisk ersättning

Säkerhetspolisen får disponera viss del av Polisens lokaler utan ekonomisk ersättning. Polisen får dock vissa tjänster utförda av SÄPO utan ekonomisk ersättning. Detta byte av tjänster bör dock redovisas öppet i den ekonomiska redovisningen, då det är ekonomiska händelser enligt 3 § förordningen om myndigheters bokföring. Parterna bör fakturera varandra för hyra respektive utförda tjänster.

Ansvarig revisor Bengt Bengtsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Annika C Karlsson har varit föredragande.

Bengt Bengtsson

Annika C Karlsson

Kopia för kännedom:

Regeringen

Internrevisionen