



# Polisen

Polismyndigheten  
Internrevisionen

**PM**

Datum 2023-09-05

Infoklass Öppen

Diariernr (åberopas)

A200.464/2023

1 (10)

## Rådgivningsgranskning avseende Polismyndighetens hantering av pass

---

## Bakgrund

Under 2022 hade Polismyndigheten svårigheter att tillmötesgå medborgarnas behov av pass. Kritiken var omfattande, fick stort medialt utrymme och Polismyndigheten kom att hantera händelsen inom ramen för en särskild händelse. Av Polismyndighetens årsredovisning för år 2022 framgår att det fanns brister i den interna styrningen och kontrollen avseende myndighetens förmåga att dels i tid möta verksamhetens behov av kompetensförsörjning, dels inom skälig tid tillhandahålla resehandlingar.

Mot bakgrund av detta har rikspolischefen i samråd med chefen för internrevisionen beslutat att internrevisionen ska genomföra en rådgivningsgranskning avseende myndighetens passhantering. Rådgivningsgranskningen tar primärt sin utgångspunkt utifrån den kritik som framförts mot Polismyndighetens styrning och ledning av passhanteringen.

## Syfte

Syftet är att bedöma polisens interna styrning och kontroll i hanteringen av pass.

## Revisionsfrågor

- Hur har processägare och verksamhetsansvariga säkerställt att medborgarna får sina pass inom rimlig tid?
- Finns det några risker som ännu inte är omhändertagna?

En notering är att i uppdragsbeskrivningen var första strecksatsen formulerad ”rimlig tid 2023” vilket omformulerats till endast ”rimlig tid.”

## Metod

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer, av internrevisorerna Tony Winkler, Carl Ygge och Åsa Runeström.

## Avgränsningar

Intervjuer är genomförda med Nationella operativa avdelningen (Noa), Rättsavdelningen (Ra), Ekonomiavdelningen (Ea) samt med de verksamhetsansvariga polisregionerna Syd, Väst, Öst och Bergslagen.

## Iakttagelser

### Allmänt om serviceuppdraget kopplat till passhanteringen

För att effektivisera tillhandahållandet av pass beslutades den 4 april 2022 att polismyndighetens arbete skulle ledas genom en nationell särskild händelse (NSH Pass 2022). Under NSH Pass 2022, som pågick fram till den 20 januari 2023, fattades det bland annat nationella beslut för att öka antalet bokningsbara tider vid passexpeditionerna.

Några av de intervjuade framför att efter NSH Pass 2022 har passverksamheten blivit identifierad som en viktig del i medborgarmötet och att Polismyndigheten nu är bättre rustad för att hantera en ny omfattande belastning på passverksamheten. Passverksamheten finns ”på kartan” och statusen på passhandläggare har höjts. Flera av de intervjuade betonar att passhanteringen är ett viktigt medborgarmöte och att passuppdraget är receptionsverksamhetens mest omfattande uppdrag.

Respondenter framhåller att innan NSH Pass 2022 har servicedelen i kärnuppdraget dels inte upplevts som prioriterat, dels gått vid sidan av ordinarie verksamhet. Vidare, när det uppstod en snabb och omfattande efterfrågan på pass, hade systemet svårt att leverera. Under intervjuerna framkommer det att några bärande komponenter till detta var att Polismyndigheten inte reagerade samordnat i tid, att rekryteringarna var tidsmässigt utdragna, att den uppkomna situationen hanterades på olika sätt inom polisregionerna samt därtill ett komplicerat utbildningssystem. Det har också nämnts vid intervjuerna att den samlade hanteringen (rekrytering, säkerhetsprovning och utbildning) för att erhålla en passhandläggare är för lång.

Flera av respondenterna nämner att den nationella särskilda händelsen medförde att uppföljningen av passverksamheten lyftes och intresset för att följa verksamheten är på en högre nivå idag. På flera platser finns det i dag, till följd av den nationella särskilda händelsen, SE (service) samordnare precis som det finns BF- och UL samordnare.

Vid intervjuerna lyfts det att under våren 2022 var det ganska rörigt initialt avseende styrning, ledning och mandat då polisregioner och avdelningar tillsammans skulle hantera den uppkomna situationen. Under intervjuerna framkommer det olika uppfattningar kring hur process- och verksamhetsansvar ska synkroniseras. En polisregion nämner att serviceverksamheten saknat ett tillgängligt ledningsstöd och att handläggare i många fall ”styrts” andra handläggare. ”Den nationella särskilda händelsen lyfte på ett tydligt sätt verksamheten till det bättre.”

Flertalet av respondenterna framhåller att verksamheten kommer att lösa uppdraget under 2023, då det nu är dimensionerat för att undvika en liknande situation som 2022. Vidare att budgeten bygger på antal släppta tider som överstiger antalet utfärdade pass vilket medför att passverksamheten kommer att gå med ett underskott 2023. Flera av de intervjuade menar att utmaningen blir att fortsatt fokusera framåt för att kunna möta kommande belastningar som i nuläget bedöms inträffa 2025 och 2027. Av Riskrapport intern styrning och kontroll T1 2023 framgår följande risk ”Risk för ny särskild händelse inom passverksamheten vid förnyelse av pass inom 4-5 år.”

### Ansvar och organisation

Polismyndigheten är enligt Passlagen (1978:302) passmyndighet inom riket och ansvarar för ärenden enligt passlagen. Idag utfärdas pass vid 108 passexpeditioner och utlämning sker vid ett stort antal av polismyndighetens receptioner. Enligt intervjuade kommer en majoritet av medborgarna i kontakt med Polismyndigheten när de ansöker om pass, vilket också framgår av polismyndighetens årsredovisning 2022 och av rapport<sup>1</sup> från 2021.

Chefen Noa har under 2023 tagit över ansvaret från Ra och är fr.o.m. 2023 processägare för passverksamheten.

Av intervjuer framgår att det finns en viss oro kring polismyndighetens fortsatta ansvar för passhanteringen. Polismyndigheten ska inom ramen för ett regeringsuppdrag<sup>2</sup> ”redogöra för hur verksamheterna vid den nationella operativa avdelningen kan renodlas” vilket kan komma att förändra passverksamhetens förutsättningar. Vidare finns det ett pågående uppdrag<sup>3</sup>, med bäring på aktuellt regeringsuppdrag, som syftar till att identifiera och föreslå vilka delar av Noas ansvar för arbetsuppgifter och förvaltningsuppgifter som ur ett verksamhets- och effektivitetsperspektiv bör fördelas till annan del av Polismyndigheten. Några intervjuade menar att detta sammantaget skapat en viss osäkerhet kring passverksamheten och hur den kan komma att utvecklas framåt. Intervjuade har också påtalat att det kommer att bli färre receptioner om ansvaret för att utfärda pass övergår till en annan myndighet, vilket i så fall skulle påverka polismyndighetens lokala närvaro och tillgänglighet för medborgarna.

Inom Noa ansvarar den Nationella kontaktenheten (Nke) för arbetet med och utvecklingen av passverksamheten. Under våren har Nke bland annat

---

<sup>1</sup> Polisens serviceprogram 2024. Förstudie Framtida hantering av pass och nationella id-kort. A105.201/2020

<sup>2</sup> Regeringsbeslut I:39. Ju2023/00179

<sup>3</sup> RPK 16/2023

rekryterat processledare och processutvecklare till passverksamheten. Enligt intervjuade för Nke månadsvis en dialog med polisregionerna, kopplat till den löpande uppföljningen av passverksamheten. Vid dialogen deltar regionala samordnare för passverksamheten. I samband med dialogen blir Nke uppmärksam på eventuella avvikelser och trendbrott inom passverksamheten. För att undvika en situation likt den 2022, är det enligt intervjuade viktigt att passverksamheten löpande följs upp både regionalt och nationellt. Vid intervjuer har det framförts att ansvarsfördelningen mellan processägaren (Noa) och verksamhetsansvariga (polisregionerna) inte är helt tydlig utan behöver klargöras.

### **Riktlinjer**

För passverksamheten gäller polismyndighetens riktlinjer för planering och uppföljning av resehandlingsprocessen (pass och nationellt identitetskort)<sup>4</sup> och polismyndighetens riktlinjer för resehandlingsprocessen (pass och nationellt identitetskort)<sup>5</sup>. Riktlinjerna syftar till att säkerställa enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet inom resehandlingsverksamheten. De syftar också till att åstadkomma en tydlig nationell styrning med mätbara mål som möjliggör analys av resehandlingsverksamheten på regional och nationell nivå samt att tydliggöra polisregionernas ansvar och deltagande i nationell samverkan. Riktlinjerna innehåller bland annat nationella principer för bemanning och produktion samt de utbildningskrav som ställs på passhandläggare. Riktlinjerna är framtagna 2021 och intervjuade har påtalat att det finns behov av en översyn, vilket Nke också aviserat att de kommer att genomföra.

### **Åtagandet**

Flera av de intervjuade lyfter att under 2023 har polisregionerna fått budgetera resurser utifrån ett nationellt åtagande som i praktiken innebär ett uppdrag (åtagande) till varje enskild polisregion med ett antal utlagda tider för passbokning som av polisregionen fördelas ner på lokalpolisområdesnivå. Ett återkommande tema vid intervjuerna är att antalet utlagda tider inte står i proportion till antalet genomförda passbokningar 2023. Några av de intervjuade pekar på att antalet utlagda tider vida överstiger antalet bokade tider vilket t.ex. innebär att polisregionen bemannar ett antal passstationer som inte blir besökta. Flera av de intervjuade menar att passhandläggare stundtals är sysslolösa och att det enskilda åtagandet för en polisregion 2023 är överdimensionerat.

Nationella kontaktenheten kommer under 2023 träffa polisregionerna för att föra en dialog kring tider för ansökan om pass 2024. Detta kommer sannolikt

---

<sup>4</sup> PM 2021:7. Saknr 530

<sup>5</sup> PM 2021:22. Saknr 530

resultera i ett uppdrag till polisregionerna att själva precisera sina åtaganden som i princip innebär bokningsbara tider. Åtagandet kommer att ingå i polisregionens verksamhetsplanering och kommer så småningom resultera i ett äskande om resurs till ekonomiavdelningen.

### **Budget**

En övervägande del av de intervjuade menar att det är problematiskt med budgeteringen av passverksamheten. Det finns en utmaning för cheferna att samtidigt hantera den ordinarie linjebudgeten som är anslagsfinansierad och den avgiftsfinansierade verksamheten samt att på totalen få ihop det.

Flera av respondenterna framhåller att under 2023 är utmaningen att få medarbetare inom en överdimensionerad passverksamhet sysselsatt med annan verksamhet (t.ex. hittegodshantering och anmälningsupptagning) som är finansierad på ordinarie budget. Detta för att behålla och stimulera passhandläggarna över tid och för att på så sätt kunna behålla förmågan i passverksamheten framåt, ”rädd att bygga för stor personalstyrka men får inte att hamna i personalbrist.”

Ett återkommande tema vid intervjuerna är om och hur den avgiftsfinansierade personalen får användas mot övrig linjefinansierad verksamhet? Intervjuade upplever även oklarheter kring hur Avgiftsförordningen (1992:191) får tillämpas och hur t.ex. tidsredovisningen ska kopplas till detta. Några respondenter efterlyser stöd från ekonomiavdelningen när det gäller hanteringen av avgiftsförordningen och vad som eventuellt skulle behöva ändras eller förenklas. Vid intervju med ekonomiavdelningen framkommer det att passhandläggares tid inte ska belasta polisregionernas anslag. Om en passhandläggare utför arbetsuppgifter av mer varaktig karaktär, utanför passuppdraget, ska detta tidsredovisas mot Cops (Centralt operativt planeringssystem) och belasta ordinarie budget. Samma sak gäller om en region ersätter annan civil personal med en passhandläggare. Att ersätta civil personal med passhandläggare eller att passhandläggare under längre tid arbetar utanför sitt uppdrag ska så långt som möjligt undvikas.

Tidigare baserades passhanteringen på uppskattning om intäkter givet producerade pass medan den nu baseras på utlagda tider. Det finns en skillnad i att budgetera för utlagda tider kontra utfärdade pass. En utlagd tid ska först bokas av en medborgare och därefter ska hen ta sig till en polisstation där passet kommer färdigställas och så småningom utfärdas. Ett utfärdat pass ska dessutom hämtas, betalas och först då är det en intäkt för den avgiftsfinansierade verksamheten. Flertalet respondenter beskriver att det finns en stor förmåga i polisregionerna att omhänderta passansökningar givet de utlagda tiderna för

2023. Problemet är att relativt få bokar sig på de utlagda tidsbokningarna (åtagandet) varför intäkterna inte täcker kostnaden.

Flera av respondenterna framhåller att passverksamheten kommer redovisa ett negativt ekonomiskt resultat för 2023. Utmaningen att sörja för dels en hög tillgänglighet, dels en ekonomi i balans går inte ihop menar flera av de intervjuade. Det framkommer även att den väl tilltagna resursen för att ombesörja passhanteringen under 2023 är medveten och kommer leda till ett ekonomiskt negativt resultat inom ramen för den avgiftsfinansierade verksamheten. Detta för att säkerställa att tillkortakommandet under 2022 inte upprepas. Några respondenter lyfter att hög service till viss del skulle kunna finansieras med höjda priser för pass. I några fall nämns Finland som föredöme när det gäller effektiv hantering av passansökningar och avgift för ett färdigt pass.

Polismyndigheten redovisade i årsredovisningen 2022 ett överskott för passverksamheten som minskade ett tidigare ackumulerat underskott. Vid intervjuer har det framkommit att den avgiftsfinansierade passverksamheten ska balansera över tiden och att det kan bli aktuellt med en prishöjning för att åstadkomma det, nu när det ackumulerade underskottet ökar igen.

### **Rekrytering och utbildning**

Flera av de intervjuade nämner att rekryteringsprocessen behöver bygga på en någorlunda tillförlitlig och tidig prognos för behovet kommande verksamhetsår. Rekryteringen behöver starta under tidig höst för att polisregionen, i praktiken det enskilda lokalpolisområdet, ska vara i fas under våren. Det framkommer även att flera kandidater till passhandläggare tackar nej då de får besked om vilken lön de kommer att erhålla. Samtidigt lyfts även frågan hur funktionen skulle kunna göras mer mångfacetterad och attraktiv.

Några av de intervjuade pekar på erfarenheter när det gäller att bredda uppdraget, fler arbetsuppgifter utöver pass, för en avgiftsfinansierad medarbetare. Dessa ”multihandläggare” stannar kvar längre än renodlade passhandläggare. En majoritet av respondenterna framhåller målkonflikten mellan anslagsfinansierad budget kontra avgiftsfinansierad verksamhet när det gäller att skapa ett bredare och mer utvecklande uppdrag för passhandläggare.

Flera respondenter framhåller styrkan med en nationell utbildning för passverksamheten för att nå en enhetlig hantering av passen. Några av dessa respondenter nämner att utbildningen till passhandläggare<sup>6</sup> är för komplicerad, omfattande och att den behöver utvecklas. Det nämns även att utbildningen

---

<sup>6</sup> Kompetensnivå 1

behöver bli mer rationell och digitaliserad. Vidare att utbildningen har ett för stort antal aktörer och kravställare involverade varför framtagandet av utbildningen blir för komplex, omfattande och styrande. Några av de intervjuade menar att här borde verksamheten fokusera på ett ”good enough” perspektiv för att inte fortsätta överarbeta i utbildningsmiljön. Det framkommer även att utbildningarna mer skulle behöva målgruppsanpassas, t.ex. för fast anställd jämfört med sommarvikarie, och över tid genomföras i flera steg (block).

Utbildningsprocessen upplevs som trög och några av de intervjuade pekar på att utbildningen behöver prioriteras upp och i större omfattning digitaliseras jämfört med idag. Distansutbildningar i it-miljö nämns som ett effektivt sätt att dels öka tillgängligheten för utbildningar, dels korta ledtiderna inför en förväntad belastning.

Några av respondenterna framhåller att de ännu inte är i mål med formering och utbildning av passhandläggare<sup>7</sup> som ska hantera mer kvalificerade ärenden. Det finns även frågetecken kring om den s.k. K3-utbildningen<sup>8</sup> kommer genomföras.

Polisregionerna ansvarar för att det ska finnas medarbetare som utbildar och handleder passhandläggare. För båda rollerna finns det nationella utbildningar. Enligt intervjuade var det i samband med den ökade efterfrågan av pass svårt att undvara och utbilda tillräckligt många erfarna medarbetare för dessa roller, vilket i sin tur påverkade möjligheterna till grund- och vidareutbildning för passhandläggare.

### Digitalisering

Under intervjuerna framkommer det att passhanteringen behöver utvecklas för en mer rationell hantering på Polisen.se och Mina sidor. Flera av de intervjuade menar att här ska ansökningsprocessen, på flera språk, börja men också kunna utgöra plattform för att t.ex. spärta pass. Det ska även vara möjligt att kunna betala via nätet för att undvika betalning i receptionerna och detta skulle även öka incitamentet att också hämta passet. Flera respondenter menar även att Polismyndigheten borde ha en digital rutin för att påminna medborgarna om att deras pass behöver förnyas. Vidare att om det går att sköta stora delar av ansökningsprocessen hemma så kortas handläggningstiden för en passansökan. Ett perspektiv som lyfts vid intervjuerna är möjligheten att lagra biometriska data där flera pekar på tydliga effektivitetsvinster, såsom t.ex. förkortade kötider, givet en sådan möjlighet.

---

<sup>7</sup> Kompetensnivå 2 - vidareutbildning

<sup>8</sup> Kompetensnivå 3 - vidareutbildning (beslutsfattare)

I flera av intervjuerna förs det fram att det samlade ansvaret inte fullt ut har satt sig, dvs. att polisregioner och avdelningar, och även mellan avdelningar, behöver samverka och utveckla processerna tillsammans. Det finns dock respondenter som upplever det svårt att få med sig It-avdelningen i de frågor som behöver lösas framåt. I samband med den nationella särskilda händelsen beslutade kommenderingschefen om åtgärder i samverkan med Ra och It-avdelningen. Vikten av att intensifiera arbetet med utveckling av såväl e-tjänster som digitala lösningar i syfte att göra resehandlingsverksamheten mer effektiv och mindre känslig för tillfälliga belastningstoppar framgår också av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024<sup>9</sup>. Ett aktuellt exempel på utvecklingen är att vårdnadshavares digitala medgivande vid biometristation<sup>10</sup> har introducerats under sommaren 2023.

### Bedömning

Internrevisionens övergripande bedömning är att processägare och verksamhetsansvariga för innevarande år 2023 har säkerställt att medborgarna ska kunna få sina pass inom rimlig tid. Förutom att passverksamheten fått ett ökat fokus i myndigheten och att statusen på passhandläggare höjts efter NSH Pass 2022 så har säkerställandet främst skett genom att polisregionerna fått budgetera sina respektive resurser utifrån ett nationellt åtagande. Detta åtagande avser utlagda tider för passbokningar baserat på nationell prognos om antalet sökande samt en tilltagen säkerhetsmarginal. Åtagandet har sedan brutits ned och fördelats ut till respektive polisregion.

Baserat på bokningsutfallet hittills 2023 kan internrevisionen konstatera att säkerhetsmarginalen är väl tilltagen. Enligt uppgifter från polisregionerna har utlagda tider inte bokats upp i den utsträckning som motsvarar åtagandena. Detta har medfört att den avgiftsfinansierade passverksamheten redovisar ett underskott och att passhandläggarna tidvis är sysslolösa, om de inte används för uppgifter som är hänförliga till verksamhet som är anslagsfinansierad.

Beträffande risker som inte bedöms vara omhändertagna ser internrevisionen en risk i att det stora fokus som för närvarande råder kring passverksamheten med tiden minskar. Det finns en risk att förändringar eller nya händelser, interna som externa, leder till att myndighetens lärdomar och slutsatser från 2022 kan falla i glömska. Internrevisionen vill därför betona vikten av ett fortsatt fokus på passverksamheten.

Viktiga förutsättningar för en väl fungerande passverksamhet är förutsägbarhet kring förväntade volymer, dvs. ett bra prognosarbete för att ge tidiga

---

<sup>9</sup> PM 2023:10. Saknr 191. Datum 2023-03-03

<sup>10</sup> Intrapolis / Aktuellt / Alla nyheter / 2023 / Juni / Digitalt medgivande på biometristation

indikationer på när efterfrågan på pass väntas öka så att regionerna i tid kan rekrytera och bemanna passverksamheten. Sannolikt behöver även verksamhetsansvariga chefer, främst lokalpolisområdeschefer och gruppchefer för service, stöd i hur de ska redovisa passhandläggares arbetstid givet att de växlar mellan uppdrag kopplat till antingen avgiftsfinansierad verksamhet eller ordinarie budget. Utbildningarna för passhandläggare behöver ses över i syfte att bli mer ändamålsenliga. Det är också av vikt att se över och fullfölja arbetet med att utveckla it-stödet och digitaliseringen kring passhanteringen, där Serviceprogrammet 2024 torde vara en viktig del. Som en följd av detta är regelbunden och väl fungerande dialog mellan processägare och polisregioner en viktig del.

Sammanfattningsvis gör internrevisionen bedömningen att verksamhetsåret 2023 inte har, och kommer inte ha, några prövningar när det gäller utfärdande av pass inom rimlig tid till medborgarna. Åren 2025 och 2027 prognostiseras dock bli mer belastande för Polismyndigheten.

### **Rekommendation**

Polismyndigheten behöver efter 2023 fortsätta att aktualisera passfrågan utifrån prognosbedömningar, kostnader och effektiviseringar. En betydelsefull komponent i detta är att passfrågan löpande följs upp såväl inom polisregioner som mellan processägare och verksamhetsansvariga. Vidare behöver utbildningarna ses över för att om möjligt bli mer effektiva och ändamålsenliga. Avslutningsvis finns ett behov av stöd och förtydligande av hanteringen av arbetstid kopplat till avgiftsfinansierad verksamhet kontra ordinarie verksamhet till verksamhetsansvariga chefer.



Datum 2023-09-01

Infoklass Öppen

Diariennr, ärende A200.464/2023

Saknr 977

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll RPC 112/2023

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Beslutande                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Rikspolischefen Anders Thornberg        |
| Föredragande                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Verksamhetsutvecklaren Johan Gunnarsson |
| Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen<br>Avdelningschefen Gunilla Hedwall<br>Tf. avdelningschefen Christina Weihe                                                                                                                                                                                                 |                                         |
| Ärende<br>Beslut med anledning av internrevisionens rådgivningsgranskning avseende Polismyndighetens hantering av pass.                                                                                                                                                                                                       |                                         |
| Beslut<br>Internrevisionen har genomfört en rådgivningsgranskning avseende Polismyndighetens hantering av pass.<br><br>Polismyndigheten beslutar att ge chefen för nationella operativa avdelningen, i egenskap av processägare för passverksamheten, i uppdrag att omhänderta de rekommendationer som framläggs i rapporten. |                                         |
| Kostnad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | -                                       |
| Finansiering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -                                       |

Vid protokollet

Johan Gunnarsson

Justeras

Anders Thornberg

|                                                                         |                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Sändlista<br>Samtliga polisregioner och avdelningar<br>Internrevisionen | Kopia till<br>Arbetsstagarorganisationerna<br>Skyddsorganisationen |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|