

Rapport 2018:8

# En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter

*En idéskiss*

**brå**



# En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter

En idéskiss

Rapport 2018:8

## Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-88599-00-1  
URN:NBN:SE:BRA-767

© Brottsförebyggande rådet 2018  
Författare: Johanna Olseryd, Olle Westlund  
Produktion: Ordförandet AB  
Tryck: 2018 AJ E-Print AB  
Upplaga: 80 exemplar

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, e-post [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se)  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

# Förord

Brottsförebyggande rådet (Brå) har på uppdrag av regeringen tagit fram en modell för hur resultatmått och uppföljning inom rättskedjan skulle kunna utvecklas. Syftet är i enlighet med uppdraget ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheterna. Det Brå föresatt sig att göra är att översiktligt beskriva vilka utmaningar en uppföljnings- och styrningsmodell behöver hantera och hur en konkret modell skulle kunna se ut, ned till enskilda resultatmått. Men uppgiften är både komplex och framtidsinriktad. I själva verket behöver många svåra avvägningar göras innan det går att sluta sig till vilken väg och vilka enskilda lösningar som är att föredra. Redovisningen bör därför ses som en första idéskiss, som behöver följas av diskussioner, överväganden och sedan eventuella konkreta vägval. Vid sidan om uppdragsgivaren regeringen är målgrupperna i första hand Justitiedepartementet och berörda myndigheter i rättskedjan.

Författarna till rapporten är utredarna Johanna Olseryd (projektledare) och Olle Westlund. Utredaren Madeleine Blixt har också arbetat i projektet. Rapporten har vetenskapligt granskats av professor Jerzy Sarnecki vid Stockholms universitet, professor Marie Torstensson Levander vid Malmö Högskola, professor emeritus Sven-Åke Lindgren vid Göteborgs universitet samt lektor Anna Glenngård på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Värdefulla synpunkter på manus till rapporten har lämnats av f.d. justitierådet Sten Heckscher och utredarna Lina Nyberg, Helena Norman och Emeli Mårtenson på Statskontoret.

I genomförandet av uppdraget har Brå haft samråd med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, bland annat genom en referensgrupp. Många personer inom dessa myndigheter och regeringskansliet har också ställt upp på intervjuer. Brå vill rikta ett stort tack till alla personer som bidragit med sina erfarenheter och sitt kunnande.

Stockholm i maj 2018

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*David Shannon*  
Enhetschef

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	6
Brås modell .....	7
Bakomliggande problembild och lägesbeskrivning .....	14
Framtida utvecklingsbehov .....	14
Brås bedömning .....	15
<b>Kapitel 1. Inledning</b> .....	17
Metod och material.....	22
Rapportens disposition .....	24
<b>Kapitel 2: Teoretiska utgångspunkter</b> .....	25
Mål ett sätt att styra myndigheterna som är förenligt med samtliga styrformer .....	29
Hur bör verksamhetsbeskrivande mått konstrueras? .....	33
<b>Kapitel 3: Nulägesbeskrivning och problembild</b> .....	39
Målen för kriminalpolitiken och rättsväsendet .....	40
Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna .....	51
<b>Kapitel 4: Modellen tillför strategiska målområden</b> .....	54
<b>Kapitel 5: Förslag till uppföljnings- och styrmodell</b> .....	61
Brås modell .....	61
1. Visionerna .....	61
2. Strategiska målområden .....	63
3. Övergripande mål och 4. Aktörsmål .....	63

5. Utfall resultatmått .....	64
6. Kvantitativt underlag .....	66
7. Kvalitativt underlag baserat på myndigheternas förutsättningar .....	70
8. Gemensam bedömning .....	73
9. Slutlig bedömning .....	74
<b>Kapitel 6: Förslag på mått .....</b>	<b>75</b>
Volymhantering.....	77
Samstämmighet i rättsliga bedömningar.....	83
Störningsåtgärder .....	86
Utsatthet för brott .....	91
Tilltro till rättssystemet .....	93
Återfall.....	97
<b>Kapitel 7: Innebörden av rapportens förslag.....</b>	<b>100</b>
Hur skiljer sig förslagen och modellen från dagens styrning? .....	100
Förändringar som krävs för att realisera Brås förslag .....	102
<b>Referenser .....</b>	<b>108</b>
Övriga källor .....	116
<b>Bilagor .....</b>	<b>117</b>

# Sammanfattning<sup>1</sup>

## Utgångspunkter för uppdraget

Brå har fått i uppdrag av regeringen att redovisa en modell för hur resultatmätt och uppföljning inom rättskedjan skulle kunna utvecklas. Brå har i rapporten utgått från fyra premisser som anges i Regeringens uppdragsformulering. För det första ska Brå redovisa en modell för uppföljning. För det andra, ska modellen innehålla ett antal resultatmätt som speglar både kvantitativa och kvalitativa aspekter. I detta ska också möjligheter att formulera nya mått beaktas i relation till det digitaliseringsarbete som pågår i rättskedjan (RIF). För det tredje ska Bra ta hänsyn till behovet av en sammanhållen uppföljning i rättskedjan och de enskilda myndigheternas behov av uppföljning. För det fjärde ska Brå redogöra för vilka delar av modellen som är särskilt angelägna och vilket utvecklingsarbete som krävs för att realisera den.

Eftersom dagens uppföljningssystem har sin utgångspunkt i mål som är en del av regeringens styrning i vidare bemärkelse, tar arbetet med uppdraget avstamp i former för och erfarenheter av regeringens styrning av myndigheterna i rättskedjan.

## Viktiga avgränsningar

Ett par utgångspunkter är viktiga att ha i åtanke vid läsning av rapporten. Uppdraget innefattar endast de delar av myndigheternas verksamhet som rör flödet genom rättskedjan, det vill säga hanteringen av brott från anmälan till eventuell verkställighet. Uppdraget har också avgränsats till fem myndigheter i rättskedjan: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges domstolar (genom Domstolsverket) och Kriminalvården. Eftersom nyttorna med RIF ska beaktas, och eftersom RIF är ett pågående arbete, är förslagen som ges sådana att de ska vara realiserbara på tio års sikt.

---

<sup>1</sup> En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, [www.bra.se](http://www.bra.se). Klicka där på fliken *Publikationer*, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.



## Flera metoder har använts

De teoretiska utgångspunkterna för Brås förslag bygger på en litteraturöversikt. Befintliga målskrivningar avseende rättskedjans myndigheter har identifierats utifrån en genomgång av styrdokument. Dagens mål- och resultatstyrning och vilka behov som föreligger har undersökts genom intervjuer med myndighets-handläggare på Justitiedepartementet och nyckelpersoner vid de berörda myndigheterna.

En extern och en intern referensgrupp har knutits till projektet och generaldirektörerna för de berörda myndigheterna har också getts möjlighet att ge synpunkter under arbetets gång.

## Brås modell

### En strategisk målnivå införs i modellen

Det ingår inte i Brås uppdrag att föreslå nya mål för rättskedjans myndigheter. Det är ytterst en politisk fråga vilka målen bör vara och vilka krav som man vill och kan ställa på myndigheterna. Brå har därför valt att föreslå *strategiska målområden* i ett försök att koppla samman myndigheternas verksamhetsområden och regeringens övergripande mål för kriminalpolitiken och rättsväsendet så som de kommer till uttryck i budgetpropositionen. Genom detta tydliggörs de effekter som regeringen enligt officiella styrdokument vill att rättskedjan ska bidra till att uppnå.

I dagsläget är regeringens uppdelning av myndigheterna i verksamhetsområden det enda dokumenterade ledet mellan regeringens övergripande mål för rättsväsendet och för kriminalpolitiken (som Brå identifierar som visionsskrivningar snarare än mål) och myndigheternas egna mål. Det ger enligt Brå inte en tillräckligt tydlig koppling mellan vad regeringen önskar och vad rättskedjans myndigheter gör.

Sex strategiska målområden har identifierats. De delas in i två grupper beroende på om effekterna som de är tänkta att leda till ligger inom ramen för endast rättskedjans ansvarsområde (till exempel volymhantering, vilket syftar på kapaciteten att hantera det inkommande flödet och uppnå en acceptabel genomströmning), eller om rättskedjan endast är en av flera samhällsliga aktörer som bidrar till den önskade effekten (till exempel minskad utsatthet för brott).

Rättskedjans strategiska målområden: Volymhantering, Samstämmighet i rättsliga bedömningar och Störningsåtgärder.

- *Volymhantering* avser den rättsliga hantering som startar med anmälan om brott och som kan fortgå till dess att gärningspersonen avslutar utdömd verkställighet. Området täcker in

förmågan för rättskedjans aktörer att hantera den mängd ärenden som flödar genom rättskedjan.

- *Samstämmighet i rättsliga bedömningar* knyter ihop rätts-säkerhet, kvalitet och de rättsligt centrala principerna om enhetlighet, förutsebarhet och proportionalitet. Här avses alltså rättskedjans handläggning i bemärkelsen överensstäm-melse med gällande lagstiftning.
- *Störningsåtgärder* syftar till att lyfta fram det arbete som myndigheterna lägger ned på att genom utredning och lag-föring minska brottskapaciteten hos personer och nätverk som begår grov och avancerad brottslighet, särskilt inom ramen för omfattande ärenden. Området belyser därmed en del av det mer kvalitativa arbete som myndigheterna bedriver och som dagens mått inte fullt ut belyser.

Departementsöverskridande strategiska målområden: Utsatthet för brott, Tilltro till rättssystemet och Återfall

- *Utsatthet för brott* speglar i hög grad brottsligheten och bidrar därmed med en viktig aspekt på den kriminalpolitiska visionen om minskad brottslighet. Området ger underlag till bedömningar av hur rättskedjans verksamheter förhåller sig till brottsutvecklingen.
- *Tilltro till rättssystemet* avser flera aspekter av relationen mellan medborgare och rättsprocessen. Här ingår såväl trygghet som förtroende och bemötande, som i hög grad påverkar varandra. Att tilltron upprätthålls är viktigt för att brott ska anmälas och bli en del av flödet och för att målsägande och vittnen ska medverka i rättsprocessen.
- *Återfall* i brott utgör en väsentlig andel av de brott som begås. Att fästa uppmärksamheten på återfall innebär stora möjligheter att förebygga utsatthet för brott och på sikt reducera arbetsbelastningen kopplad till brott för såväl rättsked-jans myndigheter som för samhället i stort.

## Några principer som bör vara vägledande för utformningen av strategiska mål

Brå vill betona att de strategiska målområdena mycket väl kan ses som ett första steg i en process där regeringen formulerar mål som bidrar till en sammanhållen styrning mot de effekter som man vill att rättskedjan ska uppnå. I rapporten lyfter Brå fram ett antal principer att beakta vid målformulering, främst de så kallade SMART-kriterierna. SMART är en engelsk akronym som översatt till svenska står för: specifikt, mätbart, uppnåeligt, ansvarsutkrävande och tidsbundet. Härutöver bör målen vara konsekventa i relation till varandra (inte bidra till målkonflikter), transparenta (utomstående ska ha tillgång till målen men också

bedömningar om måluppfyllelsen), sätta i relation till kostnaderna (de resurser som avsätts) samt ligga på en strategisk nivå.

## Modellens 21 resultatmätt

De mått som modellen omfattar sammanfattas i tabellen nedan. De är 21 stycken till antalet och grupperas utifrån vilket strategiskt målområde de tillhör.

**Tabell 1. Brås måttförslag.**

Ansvarsområde	Strategiskt område	Måttförslag
Rättskedjans strategiska målområden	Volymhantering	1. Lagföringsprocent av brottsmisstankar
		2. Balansens storlek
		3. Balansens ålder
		4. Brottmålsprocessens tidsomfattning
	Samstämmighet i rättsliga bedömningar	5. Kompletterade utredningar
		6. Ogillade brottsmisstankar i tingsrätt
		7. Ändringsfrekvens i hovrätt
	Störningsåtgärder	8. Återförande av brottsutbyte
		9. Beslag av skjutvapen
		10. Lagförda i omfattande brottsutredningar och mål
		11. Företagsboter
		12. Näringsförbud
Departements-överskridande strategiska målområden	Utsatthet för brott	13. Brottutsatta personer
		14. Fysiska målsägande i inledda förundersökningar
	Tilltro till rättssystemet	15. Bemötande i rättskedjan
		16. Målsägande med sak prövad i domstol
		17. Oro för brott
	Återfall	18. Förtroende för rättskedjan
		19. Återfallsprevalens
		20. Klienter som fullföljt behandling
		21. Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning

Inom området Volymhantering föreslås fyra effektmått. De mäter flödesvolymerna i rättskedjans utredande verksamhet, balanserna hos de utredande myndigheterna och genomströmningstider.

Området Samstämmighet i rättsliga bedömningar innefattar tre mått. Måtten följer upp myndigheternas handläggning med fokus på korrigeringsgrad, det vill säga i vilken mån beslut i ett tidigare led behöver korrigeras i ett senare led i rättskedjan. Måtten avser skillnader mellan olika organisatoriska enheter till exempel polisregioner eller domstolar och där det önskvärda ligger i så små skillnader som möjligt.

Fem mått föreslås för området Störningsåtgärder. De syftar till att lyfta fram åtgärder som vidtas inom ramen för omfattande

utredningar och som kan antas ha effekter på främst organiserad och avancerad brottslighet.

När det gäller Utsatthet för brott är det Nationella trygghetsundersökningen, NTU, som i huvudsak används för att mäta självrapporterad utsatthet. Utöver det finns ett mått för att se hur många av dem som utsätts för brott som också får sin sak utredd.

Även i området Tilltro till rättssystemet bygger måtten i stor utsträckning på NTU. De fyra måtten berör medborgarnas erfarenheter av rättskedjans myndigheter, oro för brottsligheten i samhället samt förtroendet för rättsväsendet och dess myndigheter. Även målsägande som får sin sak prövad i tingsrätt ingår i detta område.

Återfall innefattar tre mått. Det ena måttet avser återfallsprevalensen. Det andra måttet avser klienter i Kriminalvården som fullföljt behandling och det tredje mäter klienternas bostads- och försörjningsförhållanden vid villkorlig frigivning.

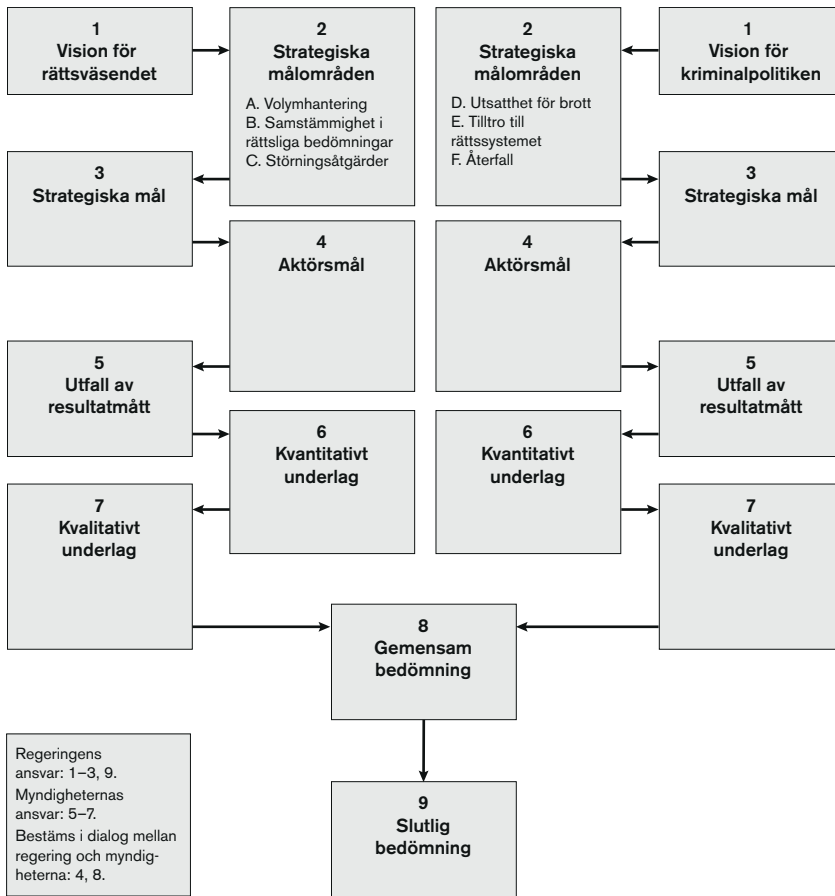
Bedömningar gällande de enskilda måtten har samlats i en bilaga i rapporten. Där framgår olika detaljer kring måttens enheter och Brås bedömning av måttens realiserbarhet, kvalitet, tillgänglighet med mera redovisas.

## **Några principer som varit vägledande för utformningen av måtten**

En risk med mål- och resultatstyrning i den form som präglat uppföljningen av rättskedjans myndigheter är negativ anpassning. Med det avses att myndigheterna utför olika prestationer för att uppnå höga resultatvärden men som inte går i linje med de avsedda effekterna. För att förhindra detta har Brå valt att i möjligaste mån föreslå relationella effektmått. Effektmått är mått som på ett direkt sätt mäter effekten man vill uppnå, i stället för enskilda prestationer som man bedömer leder till effekten man vill uppnå. Relationella mått utmärks av att de binder samman de olika myndigheternas verksamheter. Konkret handlar det om att ett värde från en myndighet sätts i förhållande till ett annat värde från en annan myndighet i form av ett bråktal med en täljare och en nämnare. Med denna konstruktion kan ansvar utkrävas av myndigheterna enskilt (i täljare eller nämnare) samtidigt som de uppmantrar till samarbete för att uppnå myndighetsgemensamma mål.

## **Brås modellförslag i korthet**

Brå föreslår att visionerna (det som i dagens styrdokument benämns som övergripande mål) för kriminalpolitiken och rättsväsendet utgör utgångspunkten för modellen eftersom de ger



Figur 1. Brås förslag till uppföljningsmodell. Förenklad version.

grundläggande fokus och riktning. Nästa komponent utgörs av Brås strategiska målområden. Dessa kan ersättas eller kompletteras av regeringen.

Regeringen formulerar strategiska mål och gör prioriteringar mellan dessa och därigenom även mellan de strategiska målområdena. Till varje strategiskt mål knyts sedan ett eller flera aktörs mål för de olika myndigheterna. Därmed isoleras varje enskild myndighets bidrag och ansvar för att de önskade effekterna uppnås. Aktörs målen diskuteras mellan regeringskansliet och den berörda myndigheten och beslutas av regeringen i och med regleringsbrevet.

Nästa komponent består av själva utfallen av resultatmått (kvantitativt underlag). Utifrån dessa utfall kan man göra en initial bedömning av om utfallen är bättre, oförändrade eller sämre än föregående år samt i vilken mån de uppnår de mål som regeringen formulerat. Förslaget är att Brå tillhandahåller detta

underlag i egenskap av ansvarig för NTU och för att säkerställa att framtagandet av måtten som bygger på kriminalstatistiken (och därmed även informationen i RIF) görs på ett enhetligt sätt.

De kvantitativa och kvalitativa underlagen (se nästa stycke) som anges i modellen utgör utgångspunkterna för att kunna värdera utfallet (resultatet). Det kvantitativa underlaget består av ett antal nedbrytningar som ger fördjupad förståelse för resultaten. De rekommenderade nedbrytningarna är brottsrubriceringar (Brå föreslår en särskild indelning av samtliga brottsrubriceringar utifrån brottets allvarlighetsgrad och utredningsförutsättningar), aktörsinformation (kön, ålder och relation mellan de inblandade), organisatoriska enheter (för att måtten ska kunna användas för intern uppföljning och identifiera så kallad best practice) samt förundersökningsledande myndighet.

Det kvalitativa underlaget består av ett antal kvalitativa omständigheter som påverkar möjligheterna att nå målen. Brå ger förslag på omständigheter som kan ingå i denna tolkningsram: prestationsutveckling (inklusive ett antal referensmått med vars hjälp man kan kontrollera utfallen), kompetensförsörjning, ändrade arbetssätt, organisationsförändringar, särskilda satsningar, särskilda händelser, resursfördelning, medial uppmärksamhet, brottsutvecklingen och slutsatser från fördjupningsstudier.<sup>2</sup> Myndigheterna föreslås ha eget ägarskap över vilka omständigheter som ska ingå i tolkningsramen. Men de föreslås vara transparenta och gälla för samtliga mått vid en given uppföljning i syfte att motverka att positiva resultat tillskrivs den egna verksamheten och negativa resultat betraktas som en effekt av påverkan från yttre omständigheter.

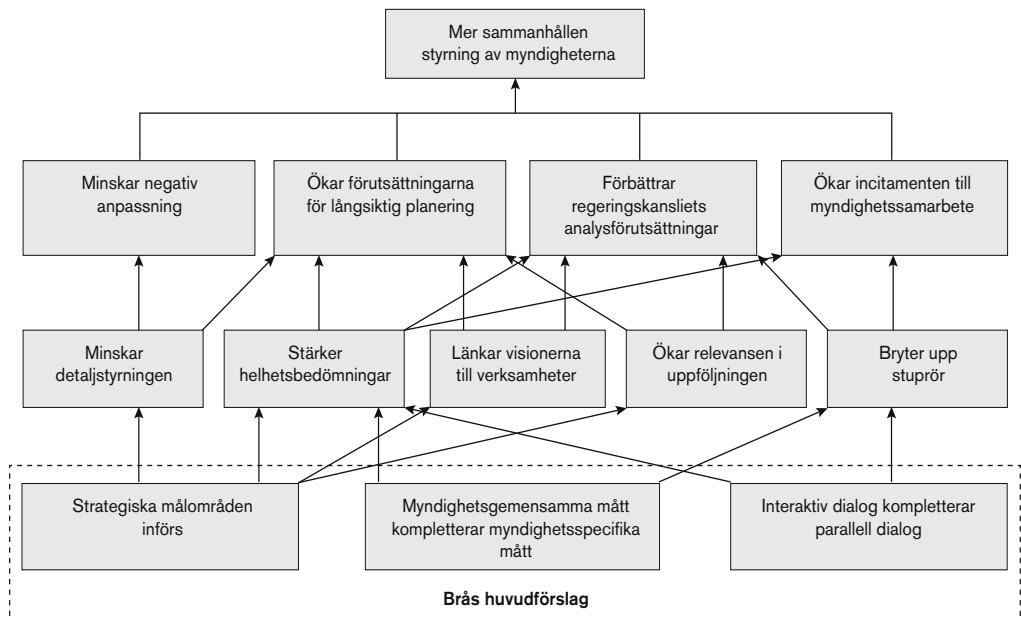
Initiala bedömningar görs av myndigheterna och redovisas i årsredovisningen. Enligt modellen skulle de befintliga mål- och resultatdialogerna byggas ut för att kunna inbegripa fler än en myndighet och handläggare från flera än en enhet inom regeringskansliet. Ett sådant arbetssätt skulle kunna bidra till att skapa en mer sammanhållen uppföljning och styrning. Dialogerna mynnar sedan ut i en gemensam bedömning av hur myndigheterna presterat under året, men utgör också starten för kommande års regleringsbrev. Den slutliga bedömningen av hur myndigheterna presterat görs av regeringen (genom samråd mellan tjänstemannanivån och den politiska nivån).

---

<sup>2</sup> Kvalitativa fördjupningsstudier krävs för att kunna förstå resultatutvecklingen över tid och för att belysa kvalitativa inslag i verksamheterna som inte låter sig kvantifieras på ett lämpligt sätt.

## Målet en mer sammanhållen och ändamålsenlig styrning

I figuren nedan sammanfattas Brås centrala förslag och de önskade effekterna på uppföljningen och styrningen av rättskedjans myndigheter. I figurens nedersta del redovisas de tre centrala förslagen, nämligen a) införandet av strategiska målområden, b) myndighetsgemensamma mått samt c) interaktiv dialog mellan regeringskansliets enheter och rättskedjans myndigheter. I ledet närmast ovanför redovisas fem mer eller mindre direkta effekter av förslagen: minskad detaljstyrning, förstärkta helhetsbedömningar, länkar mellan visioner och verksamheter, ökad relevans i uppföljningen samt minskning av stuprör. I nästa led följer de förväntade effekterna av de föregående förändringarna. Dessa förväntade effekter – minskad negativ anpassning, ökade förutsättningar för långsiktig planering, förbättrade analysförutsättningar på regeringskansliet samt ökade incitament för samarbete mellan myndigheterna – förväntas ge tillräckliga förutsättningar för en mer sammanhållen styrning av myndigheterna.



Figur 2. Brås centrala förslag och deras önskade effekter på uppföljningen och styrningen av rättskedjans myndigheter.

## Bakomliggande problembild och lägesbeskrivning

Brå konstaterar utifrån intervjuer och tidigare utredningar att styrningen av myndigheterna präglas av flera svårigheter. I rapporten görs därför en genomgång av dessa med syfte att redovisa utgångspunkterna för Brås modell. Det handlar bland annat om konsekvenserna av att det idag inte finns någon strategisk målnivå, vilket medför svårigheter för myndigheterna att prioritera mellan olika styrsignaler och att styrningen blir kortsiktig och delvis händelsestyrd. Brå pekar också på att vissa av dagens mått har fått ett oproportionerligt stort fokus (som exempelvis personuppkläringen). Det bedöms bidra till att upprätthålla stuprör och osynliggöra andra delar av verksamheterna men också påverkanrelationerna mellan olika delar i rättsprocessen.

### **Mål- och resultatstyrningen fortsatt stark men med nya inslag av tillitsbaserad styrning**

Brå konstaterar i rapporten att det finns ett starkt stöd hos myndigheterna för mål- och resultatstyrning. Samtidigt präglas styrningen av regelstyrning och i ökande grad influeras den av nya tankar om tillitsbaserad styrning. Det innebär att rättskedjan präglas av parallella styrformer.

Brå avstår i möjligaste mån från att göra tolkningar av vad tillitsbaserad styrning kommer få för konsekvenser för uppföljningen av rättskedjans myndigheter. Men för att kunna redovisa ett förslag på en modell för uppföljning tar Brå fasta på att verksamhetsperspektivet och medborgarperspektivet kan antas få en större tyngd och att dialogen mellan regeringskansliet och myndigheterna är och förblir ett viktigt redskap för att skapa tillit. Vissa komponenter i den föreslagna modellen bygger också på att myndigheterna ges utrymme att göra professionella bedömningar, bland annat gällande vilka mått som är relevanta för att ge en rättvisande bild av myndigheternas verksamheter.

### **Framtida utvecklingsbehov**

Brå identifierar ett antal framtida utvecklingsbehov som aktualiseras av ambitionen om en mer sammanhållen uppföljning. Till exempel krävs utbildningsinsatser för både myndigheter och regeringskansliet för att bygga en samsyn kring hur uppföljning och mål- och resultatstyrning ska gå till. Regeringen kan också behöva ta ett omtag i formulerandet av strategiska mål beroende på hur man ställer sig till förslagen i rapporten. För att realisera förslagen krävs också viss resursförstärkning, inte minst i regeringskansliet.



Då många av de föreslagna måtten inte finns eller används i dagsläget är det viktigt att undersöka dessa mått närmare, och i synnerhet deras faktiska utfall. Det krävs fördjupad utredning och eventuellt även en tidsserie för att kunna uttala sig om vad som är att betrakta som en positiv eller negativ förändring.

Brå redogör också för vilka delar av RIF (redan beslutade såväl som nya utvecklingsbehov) som krävs för att förslagen ska kunna realiserars. Brå menar att RIF-arbetets genomförande är avgörande för möjligheterna att följa upp myndigheternas verksamheter på ett sammanhållet sätt. Brå understryker därför vikten av att nyttorna med RIF förankras bättre i samtliga berörda delar av myndigheterna och att en övergripande ansvarig funktion utses som, parat med sitt ansvar, har mandat att ställa krav på att myndigheterna genomför RIF. Mot bakgrund av de många år av utvecklingsarbete som lagts ned i RIF förefaller det nödvändigt att myndigheternas högsta ledningar ges såväl krav på som incitament till att genomföra RIF i sådan skala att det blir användbart och till nytta, inte bara för de enskilda myndigheterna utan för rättskedjan som helhet.

Brå bedömer att vissa delar av förslagen kan realiserars redan idag, exempelvis myndighets- och enhetsgemensamma resultatdialoger. Andra delar i förslaget kan komma att ta relativt stora resurser i anspråk. Detta gäller främst framtagandet av vissa mått.

Brå föreslår också att modellen vidareutvecklas till att omfatta de delar av de aktuella myndigheternas verksamheter som inte innefattas av detta uppdrag. Inte minst för Polisen är det problematiskt om olika modeller och principer ligger till grund för uppföljning av verksamhetens olika delar. I ett andra steg kan också förslagen i relevanta delar omfatta även de andra myndigheter som hör till rättsväsendet eller som har betydelse för flödet genom rättskedjan. Hit hör exempelvis Tullverket och Skatteverket.

## Brås bedömning

Brå vill betona att rapporten är att betrakta som en idéskiss. Bilden som målas upp är en riktning och ett tankeexperiment om var man kan landa givet vissa utgångspunkter. Förslag som ges på modell och mått bör ses i ljuset av att de är just förslag och därmed inte helt färdigutredda. Innan förslagen kan omsättas i praktiken finns mycket kvar att göra, vilket avsnittet ovan också visar.

Alla styrsystem är behäftade med för- och nackdelar och det går trender även i styrningssammanhang. I sakens natur ligger också att man ofta tror att varje förändring är till det bättre. Det är emellertid högst sannolikt att om det hade funnits en enkel lösning hade flera av de problem som behandlas i denna rapport redan varit lösta.

Dessa reservationer undantar dock inte betydelsen av att de närmast berörda parterna (myndigheter, regeringskansliet men också regeringen i en vidare bemärkelse) utvecklar en gemensam förståelse och överenskommelse kring vilka kriterier som eftersträvas vid framtida formuleringar av mål och mått. Det är just en sådan gemensam grund och samsyn som saknas mellan berörda parter idag, och som ger upphov till många av de svårigheter som idag beskrivs i Brås intervjuer och tidigare utredningar.

Brå lyfter därför i rapporten fram ett antal grundläggande principer som kan underlätta kommunikation kring formulerandet och uppfyllande av mål och mått. Med detta sagt råder det sällan optimala förutsättningar för att förenkla verkligheten i en modell, vilket man bör vara ödmjuk inför.

# Kapitel 1. Inledning

Det senaste decenniet har styrningen inom den offentliga sektorn präglats av det som kallas *new public management*, (ungefär ”ny offentlig verksamhetsledning”, förkortas NPM). NPM har kommit att kritiserats av olika skäl, varav ett av de främsta varit att den mål- och resultatstyrning som NPM innefattar leder till ”pinnjakt”, det vill säga beteendeanpassningar inom organisationer som kännetecknas av att man tappat fokus på de ursprungliga målen med verksamheten. I ljuset av detta har många av de resultatmått som idag används för att följa upp rättskedjans myndigheter diskuterats (och kritiserats).

Samtidigt pågår ett utvecklingsarbete som påverkar såväl möjligheterna att utveckla nya resultatmått som sättet på vilka dessa används inom uppföljningen. Det handlar till exempel såväl om regeringens utlysta tillitsreform som påverkar formerna för dagens styrning, som om det pågående arbetet med att digitalisera informationsflödet i rättskedjan (härefter förkortat RIF) och som ger nya möjligheter att ta fram bättre resultatmått.

Brå har därför fått ett uppdrag av regeringen att titta närmare på detta (Justitiedepartementet 2016). Uppdragsformuleringen lyder enligt följande:

## *Utvecklade resultatmått och uppföljning*

*Brå ska redovisa en modell för hur resultatmått och uppföljning inom rättskedjan skulle kunna utvecklas. Syftet är att ge en bild av hur en mer ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheterna skulle kunna utformas. Modellen ska utgå från såväl befintlig statistik som statistik som kommer att eller skulle kunna utvecklas, bland annat inom ramen för arbetet med att digitalisera rättskedjan. Brå ska även överväga om andra kunskapskällor kan användas, exempelvis den nationella trygghetsundersökningen. Hänsyn ska tas till både behovet av en sammanhållen uppföljning i rättskedjan och de enskilda myndigheternas behov av uppföljning, liksom i möjligaste mån till både kvantitativa och kvalitativa aspekter. I uppdraget ingår att beskriva vilket utvecklingsarbete som*

*krävs för att realisera modellen och att bedöma vilka delar av detta som är mest angelägna. Brå ska genomföra uppdraget i samråd med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2018.*

För att kunna uppfylla uppdraget är det ett flertal frågor som blir relevanta att besvara – till exempel hur rättskedjans myndigheter ser på dagens styrning och inte minst vilka problem och styrkor som den har. Uppdragets understrykande av behovet av ändamålsenlig styrning ger också anledning att i mer detalj titta på och eventuellt ta ett omtag kring de mål och nyckeltal som används idag. Vilka är egentligen målen för rättskedjans verksamhet? Vissa teoretiska utgångspunkter behövs också för att besvara frågor om vilka principer som är viktiga för att mål och mått ska kunna formuleras och användas på ett konstruktivt sätt.

## **Avgränsningar**

Av uppdraget följer tre avgränsningar. För det första tar rapporten bara hänsyn till de delar av respektive myndighets verksamhet som har bäring på flödet genom rättskedjan, det vill säga *hanteringen av brott från anmälan till och med eventuell verkställighet av påföljd*, eller slarvigare uttryckt ”utredning och lagföring”.<sup>3</sup> De huvudsakliga beståndsdelarna i flödet åskådliggörs i förenklad form i figur 3.

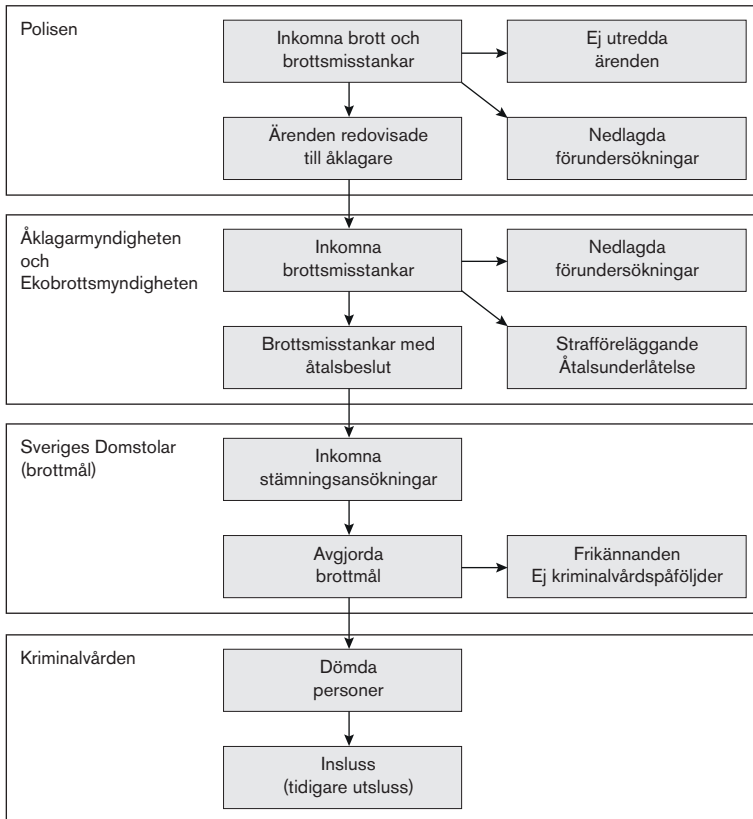
Avgränsningen innebär att övriga verksamheter som myndigheterna bedriver inte ingår i projektets uppdrag, till exempel Polismyndighetens brottsförebyggande arbete och ingripandeverksamhet, liksom de delar av Sveriges domstolars verksamheter som hanterar annat än brottmål samt Kriminalvårdens verksamheter rörande transporter m.m.

För det andra är det de fem myndigheter som anges i uppdraget som ligger i fokus för förslagen. Därmed utgår vissa myndigheter som exempelvis Tullverket och Skatteverket som har rätt att upprätta anmälningar och driva egna utredningar, liksom Rättsmedicinalverket som bistår rättskedjan under utredningsprocessen.

Den tredje avgränsningen gäller tidsperspektivet som inte närmare preciseras i uppdraget. Här har Brå valt att göra en avgränsning i form av ett tioårigt perspektiv på realiserbarheten i förslagen. Det främsta skälet till detta är att de förslag som är avhängiga arbetet inom RIF ska hinna utvecklas och implementeras.

---

<sup>3</sup> Brå lämnar även den ekonomiska styrningen därhän. Eventuellt skulle de ekonomiska aspekterna kunna brytas ut avseende just utredning och lagföring, men det ligger utanför uppdraget och Brås kompetens. Brås bedömning är inte heller att det är där dagens problem med uppföljning ligger.



Figur 3. Modell över flödet i rättskedjan.

## Syfte och frågeställningar

Brå har i rapporten utgått från fyra premisser som anges i Regeringens uppdragsformulering. Brå ska för det första redovisa en modell för hur resultatmått och uppföljning inom rättskedjan kan utvecklas. För det andra ska modellen innehålla resultatmått som speglar både kvantitativa och kvalitativa aspekter. I detta ska också möjligheter att formulera nya mått beaktas i relation till det digitaliseringsarbete som pågår i rättskedjan (RIF). För det tredje ska Brå ta hänsyn till behovet av en sammanhållen uppföljning i rättskedjan och de enskilda myndigheternas behov av uppföljning. För det fjärde ska Brå redogöra för vilka delar av modellen som är särskilt angelägna och vilket utvecklingsarbete som krävs för att realisera den.

För att kunna fullgöra uppdraget har Brå identifierat följande frågeställningar:

- Hur ser styrningen av rättskedjans myndigheter (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, domsto-

larna genom Domstolsverket och Kriminalvården) ut särskilt med avseende på mål och mått?

- Vilka befintliga mål ligger till grund för arbetet som bedrivs i rättskedjan och vilka problem finns med dessa?
- Hur ser behoven av mål, mått och styrning ut hos regeringen och rättskedjans myndigheter idag och på tio års sikt?
- Enligt vilka principer bör mål och mått formuleras och utformas?
- Hur kan en modell se ut som innehåller mått som kan användas för regeringens uppföljning och styrning av verksamheterna i rättskedjan?
- Vilka utvecklingsinsatser skulle behövas för att ta fram de nya måtten och realisera modellen?

## Styrning och uppföljning kan inte skiljas åt

I uppdraget anges att uppföljningen och styrningen av rättskedjan ska göras mer ändamålsenlig genom att föreslå nya resultatmått. Redan denna formulering visar på hur tätt förknippade styrning och uppföljning är med varandra, och på svårigheten att hålla isär det som uppdras åt myndigheterna (styrningen) och på vilka parametrar (mått) de senare bedöms. I praktiken innebär det att de uppföljningsmått som används får styrverkan (vilket också den negativa anpassningen i form av pinnjakt är ett uttryck för). Därför anser Brå att en utgångspunkt både i uppföljning och styrning är lämpligare än *antingen* uppföljning *eller* styrning. I rapporten görs därför inga försök att hålla isär dessa.

## Förslagen är en idéskiss

Av uppdraget framgår att förslagen tillåts ha ett visionärt perspektiv där de nyttor som skulle kunna komma av det digitaliseringsarbete som sker inom rättskedjan (RIF) ska beaktas. Fördelen med att tillåtas tänka stort är att det är lättare att ha en diskussion om hur uppföljningen borde vara utformad utan att behöva fästa allt för stor vikt vid dagens förutsättningar. Samtidigt bör man vara ödmjuk inför det faktum att det inte finns invändningsfria lösningar på många av de upplevda svårigheterna med dagens uppföljningssystem och resultatmått. En rimlig ambitionsnivå och utgångspunkt är därmed att rapporten kan föreslå ett antal förbättringar sett i förhållande till dagens situation. Det är också vad som görs här – Brå formulerar en idéskiss över hur man skulle kunna göra för att avhjälpa vissa av de problem som intervjupersoner inom rättskedjans myndigheter och Justitiedepartementet identifierar i samband med dagens mål, mått och styrning. Det långsiktiga perspektivet innebär dock att det inte går att ta höjd för oförutsedda förändringar som kan ske

i framtiden, vilket gör att det kommer att krävas fortsatt arbete utifrån rapportens förslag om det längre fram skulle bli aktuellt att införa förslagen som presenteras i någon form.

## Kort om det pågående utvecklingsarbetet inom rättsväsendet – Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)

Regeringen har uppdragit åt elva myndigheter<sup>4</sup> inom rättsväsendet att utveckla det som kallas för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och gemensamt verka för ett digitaliserat informationsflöde i rättskedjan. Arbetet med RIF drivs i etapper, varav den första är avklarad. Idag finns ett elektroniskt informationsflöde mellan polis och åklagare och Brå tar löpande emot information från dessa två myndigheter. Det innebär att det idag finns ett strukturerat utbyte av information rörande brott och brottsmisstankar. En huvudsaklig målsättning med etapp 2 är även att domstolarnas brottsmålshantering ska vara med i det strukturerade utbytet. Myndigheten har information om brottsmisstankar idag, men ska kunna leverera uppgifter om domstolsavgöranden med information om brottsmisstankar även från myndigheten.

Etapp 2 är beslutad och ska enligt tidplanen vara avslutad vid utgången av 2022 (RIF 2017, 2015). Ytterligare målsättningar med etappen är att

- myndigheterna ska kunna hantera ytterligare strukturerad information om brott
- spårbarheten för brott och brottsmisstankar genom rättskedjan ska öka
- de brottsutredande myndigheterna på ett enhetligt sätt ska kunna utbyta mer information
- återstående delar från RIF etapp 1 ska vara genomförda
- RIF-myndigheterna ska ha tagit fram och implementerat en generell lösning för överföring av PDF-dokument mellan sig (RIF 2017, s. 1).

Några av de förväntade effekterna av RIF är en ökad rättssäkerhet, en effektivare brottmålsprocess, ett integrerat medborgarperspektiv i handläggningen av ärenden och på sikt minskade kostnader för rättsväsendet. Ett hinder för att kunna betrakta och följa upp rättskedjans verksamheter som just en kedja har varit att myndigheternas verksamhetsstöd har utvecklats var för sig och till stora delar utan hänsyn till varandra. En särskilt viktig effekt av RIF är därför att den information som produceras ger

<sup>4</sup> Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Åklagarstyrelsen.

nya möjligheter att styra, utveckla och följa upp verksamheterna. Det sistnämnda är också något som regeringen särskilt betonar i beslutet om den andra etappens genomförande (Justitiedepartementet 2012). Dessa nya möjligheter uppstår delvis som en följd av att RIF kan tillhandahålla ny statistik och ge underlag för analyser som tidigare inte varit möjliga att genomföra.

Brå vill redan nu lyfta fram att arbetet inom RIF:s andra etapp är avgörande för möjligheten att följa flödet genom rättskedjan och för Brås förslag i föreliggande rapport.

## **Brås roll i RIF**

Sedan 2013 har Brå i uppdrag av regeringen att, mot bakgrund av den första etappen av RIF, utveckla ny, löpande verksamhetsrelevant statistik och nya indikatorer för verksamhetsuppföljning. Detta arbete bedrivs inom ramen för det fleråriga utvecklingsprojektet SPURT (System- och produktutveckling inom rättsstatistiken) vars primära målsättning är att, i samråd med statistikanvändarna, utveckla nya och löpande statistikprodukter som belyser rättsväsendets verksamheter. Allt detta är i linje med de förslag som Statskontoret gav i samband med att de uppdrogs att utvärdera Brås statistikverksamhet. Statskontoret ansåg då att Brå borde tydliggöra användningsområdena för kriminalstatistiken och utveckla statistik som bättre möjliggör just verksamhetsuppföljning (Statskontoret 2011a).

Hittills har Brå tagit fram ny statistik över handlagda brott (som ersatt statistiken över uppklarade brott, se Brå 2016a) och misstänkta personer samt tagit fram ny statistik över brott och brottsmisstankar i brottmålsprocessen som bland annat mäter handläggningstider. Till sommaren 2018 kommer Brå också att publicera ny statistik som belyser brottmålsprocessen. Ytterligare ett pågående arbete är att ta fram en statistik över målsägare, något som det inte tidigare funnits uppgifter om men som nu möjliggörs i och med RIF. Brå har därmed en central roll i att utveckla ny statistik för att följa upp rättskedjans myndigheter.

## **Metod och material**

Rapportens förslag och slutsatser bygger i huvudsak på en litteraturöversikt, en genomgång av skriftliga officiella dokument, intervjuer samt referensgruppsmöten med de fem berörda myndigheterna.

## **Litteraturgenomgång**

Inledningsvis har en översiktlig litteratursökning och -genomgång gjorts för att dels fånga upp statliga utredningar som behandlat



styrningsfrågor, dels få teoretiska uppslag kring styrning och uppföljning, målformulering etc. I detta har även ingått att identifiera erfarenheter av målformulering och resultatuppföljning inom andra länders rättsväsenden.

## Genomgång av officiella dokument

Den inledande delen i projektet har till stor del bestått av en genomgång av skriftligt material i form av officiella styrdokument som regeringen och de aktuella myndigheterna producerat för det senaste året. Till dessa hör instruktionerna för myndigheterna, budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 4), regleringsbrev för 2017, verksamhetsplanerna för 2017 och årsredovisningarna för 2016 (samtliga återfinns i referenslistan). Inventeringen av vilka befintliga mål och mått som styr rättskedjans myndigheter har skett genom en genomgång av dessa centrala styrdokument.

## Intervjuer

Inom ramen för projektet har 16 intervjuer genomförts med totalt 19 personer. Syftet med intervjuerna har varit att samla in upplysningar och sakuppgifter om hur man ser på utformningen av dagens mål- och resultatstyrning och undersöka vilka behov som föreligger. Sju intervjuer har genomförts med nuvarande och tidigare anställda på Justitiedepartementet. Ytterligare sju intervjuer har gjorts med nyckelpersoner på de myndigheter som berörs i projektet, främst personer som arbetar med styrning och uppföljningsfrågor. Två intervjuer har också genomförts med nyckelpersoner på andra myndigheter vars kunskaper varit värdefulla för projektet. Intervjuerna har vanligen skett på intervjupersonernas arbetsplats och har vid samtycke bandats som minneshjälp samt för att kunna använda utvalda citat. Intervjuerna har inte transkriberats i sin helhet.

## Referensgrupper och andra sammanträden

En extern referensgrupp bestående av representanter för de fem aktuella myndigheterna (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården) har knutits till projektet. Det primära syftet har varit att ta fram och förankra projektets förslag och resultat. Vissa förslag som ges i rapporten baseras alltså på bedömningar som gjorts efter vad som framkommit vid dessa möten. Referensgruppsmöten har hållits fyra gånger under projektets gång. Mötena har ägt rum på Brå.

Till projektet har också knutits en intern referensgrupp som består av ett antal enhetschefer på Brå (eller utvalda ersättare för dessa). Syftet har varit att stämma av projektets förslag och resultat. Denna referensgrupp har sammanträtt tre gånger under projekttiden.

Inom ramen för projektet har Brå också bjudit in generaldirektörerna för de fem berörda myndigheterna (varav fyra haft möjlighet att närvara) för att presentera preliminära förslag, inhämta synpunkter på dessa samt diskutera konsekvenserna av förslagen för myndigheterna. Brå har också haft kontakter med Statskontoret under projekttiden och även arrangerat ett seminarium med representanter för rättsväsendet för att diskutera vissa måttförslag.

## Rapportens disposition

Kapitel två inleds med en genomgång av de bakomliggande teoretiska utgångspunkterna som ligger till grund för förslagen i rapporten. I kapitel tre presenteras problem och behov avseende dagens styrning, mål och mått och som identifierats med hjälp av intervjuer och officiella dokument. I kapitel fyra presenteras Brås förslag till strategiska målområden (gruppering av mått som tar sikte på de effekter som målen för rättskedjan syftar till) och i kapitel fem förslaget till uppföljningsmodell. I kapitel sex presenteras måttförslagen. I det avslutande kapitlet diskuteras förslagens innebörd för de inblandade aktörerna och det fortsatta arbete som krävs för att realisera förslagen.

## Kapitel 2: Teoretiska utgångspunkter

### Dagens styrning präglas av mål- och resultatstyrning

Målen för styrningen och förvaltningen brukar sällan vara föremål för diskussion. Det finns en konsensus kring att förvaltningen ska genomföra politiska beslut på ett effektivt och rättssäkert sätt och ge en god service till medborgare. Däremot kan det finnas olika idéer om hur styrningen ska utformas för att man ska nå dit. Det finns en rad så kallade styrmodeller<sup>5</sup> för detta och deras tillämplighet är beroende av vilka verksamheter som de appliceras på och vilka idéer kring styrning som råder vid en given tid (Flaa m.fl. 1998).

Sedan 1990-talet har regeringens styrning av de statliga myndigheterna präglats av NPM. NPM är en styrmodell som ursprungligen använts i det privata näringslivet och bygger på mål- och resultatstyrning med ett därtill hörande kontrollsystem. Styrningen som föregick mål- och resultatstyrning kännetecknades av så kallad regelstyrning, vilket betyder att mål antas uppnås genom prestationsfokus och genom ett stramt regelverk som följs (viktiga ledord i regelstyrningen är likabehandling och rättssäkerhet). Införandet av mål- och resultatstyrning innebar dock inte att regelstyrningen försvunnit. I styrningen av rättskedjan har den fortfarande en stark position.

Användningen av mål- och resultatstyrning i statliga verksamheter har kritiserats för att de mål som uppställs är mer komplexa än i privat sektor, eftersom det främsta målet i den senare sektorn är att maximera vinst, alternativt generera utdelning till ägarna.

---

<sup>5</sup> En styrmodell är en metod för att beskriva hur produktionen går till inom en verksamhet och tillämpas för att öka effektiviteten och produktiviteten i en organisation.

Människobehandlande organisationer<sup>6</sup> präglas av andra förutsättningar än näringslivet och marknadens styrlogik kolliderar med de värden som präglar till exempel polisens styrning (Larsson m.fl. 2016). Inom staten, och därmed inom rättskedjan, finns flera övergripande mål som inte är förenliga med varandra: ”En väsentlig del av de mål som kan komma i konflikt med varandra är mål på hög abstraktionsnivå som bygger på den offentliga sektorns komplexitet och dess särskilda ideal” (Haikola 2015, s. 104). Därmed hamnar man inte sällan i situationer där kvaliteter som rättssäkerhet kontra effektivitet och en budget i balans kan tyckas motstridiga eller i vart fall svåra att uppfylla samtidigt.

På senare tid har mål- och resultatstyrningen kritiserats för att grundas på en övertro till att mäta resultat och att strävan efter måloppfyllelse kan leda till negativ anpassning<sup>7</sup> (hur detta sett ut i detalj för rättskedjan beskrivs i kapitel 4). Kraven på effektivitet har också fått en särställning (Riksrevisionen 2011a, Sarnecki 2010, Statskontoret 2016a, Justitiedepartementet 2009). Samtidigt bör poängteras att även om mål- och resultatstyrning har blivit ett laddat begrepp vill ”få kritiker ha en återgång till detaljerad regelstyrning och det är få som argumenterar för att helt släppa fokus på resultat och effektivitet” (Mattson 2015, s. 197). Forskning visar samtidigt att statliga chefer såväl som tjänstemän i Sverige uppvisar ett starkt stöd för mål- och resultatstyrning (Wockelberg 2015, Wockelberg och Ahlbäck Öberg 2016), varför det är osannolikt att denna styrform helt skulle överges för något annat. Denna hållning har också kommit till uttryck i Brås intervjuer.

## Mot en tillitsbaserad styrning

Frågan har väckts om vad man ska ersätta, eller snarare komplettera, mål- och resultatstyrningen med för att den ska bli mindre kontrollerande och detaljerad och för att undvika negativ anpassning. Regeringens svar på detta har varit att påbörja en så kallad ”tillitsreform” genom att tillsätta Tillitsdelegationen (Regeringen 2016a), vars uppdrag har varit att stödja statliga myndigheters arbete med att uppnå en tillitsbaserad styrning. Målet med refor-

<sup>6</sup> ”Människobehandlande organisationer (MBO) kännetecknas av att de inte har ett klart, entydigt och väl avgränsat syfte. Istället är målen med verksamheten allmänt hållna så att de kan accepteras av olika politiska intressen och därmed kan inkludera en mängd (företrädesvis) tjänster” (Granér och Kronkvist, 2016, s. 55). MBO:s uppgifter är komplexa och ofta råder en lägre grad av enighet kring vad som ska prioriteras och vilka metoder som ska användas (s. 57).

<sup>7</sup> Negativ anpassning definieras i denna rapport som en prestation inom en verksamhet som, även om den motiveras av att nå höga resultatvärden, står i konflikt med önskade effekter. Negativ anpassning utgör därför en konflikt mellan (ej avsedda) prestationer och (önskade) effekter. Eftersom såväl prestationer som effekter utgör resultat, innebär en konflikt mellan dessa ett förhindrande av resultat.

men är att utveckla styrningen och uppföljningen av offentlig sektor mot ökad tillit och förtroende genom att betona professionellt kunnande och yrkesetik. I praktiken innebär det till exempel att regeringen bör visa större tillit till att myndigheterna som besitter kompetensen inom sina respektive områden själva kan ta fram uppgifter som behövs för att kunna göra en relevant uppföljning av deras verksamheter. Tillitsbaserad styrning ligger fortfarande nära tanken om resultatstyrning genom att styra mot mål och delegera genomförandet till myndigheterna med tillägget att styrningsrelationerna ska präglas av närhet, gemenskap och beroende mellan regeringskansliet och myndigheter och mellan chefer och medarbetare (Niemann 2016). Styr sättet präglas också av ökad digitalisering, ett större helhetsgrepp om verksamheter och ett ökat fokus på medborgare som användare av olika samhällsfunktioner. Denna utveckling är inte unik för Sverige och kan ses i de övriga Nordiska länderna såväl som i andra delar av Europa (Greve m.fl. 2016). Tillitsdelegationen har också fått ett tilläggsuppdrag med syftet att ge stöd till myndigheter som vill utveckla styrningen av verksamheten i en mer tillitsbaserad riktning (Regeringen 2017b).

Det är dock inte helt klarlagt vad som menas med en tillitsbaserad styrning och vad denna nya styrform innebär i praktiken. Det kan illustreras av att vissa av Brås intervjupersoner uttryckt att regeringen tagit ett steg tillbaka i mål- och resultatstyrningen, men att detta ersatts av vad som upplevs som icke-styrning. Man menar därmed att det ännu saknas ett konkret innehåll.

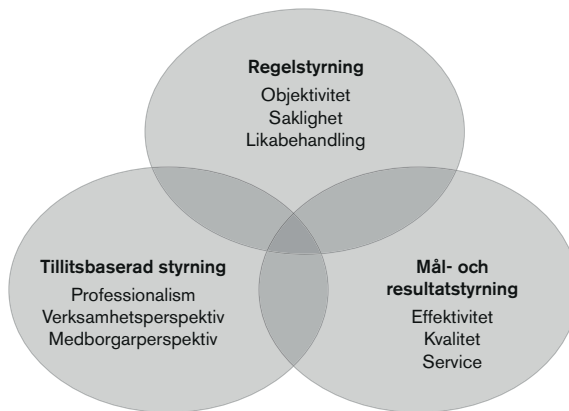
Brås bedömning är att den initierade tillitsreformen kommer att innebära begränsade förändringar för rättsväsendets myndigheter, inte minst då stödet för en mål- och resultatstyrning fortfarande är starkt samt att flera intervjupersoner uppfattar att relationen till regeringskansliet redan sedan tidigare präglas av tillit.<sup>8</sup> Även Tillitsdelegationen betonar att den tillitsbaserade styrningen är en kompletterande styrform. Deras slutsats är att man därför inte ska överskatta betydelsen som förändringar i styrformen har för den totala styrningen. Brå uppfattar att tillitsreformen delvis handlar om att förstärka vissa element i styrningen som redan finns idag. En undersökning visar dessutom att de flesta myndighetschefer i Sverige idag uppfattar att regeringen har förtroende för deras myndighet (De Fine Licht och Pierre 2016).

<sup>8</sup> Tillitsbaserad styrning får troligen större betydelse för andra aktörer, främst inom kommun- och landsting, medan de statliga myndigheterna i första hand påverkas i den utsträckning de har kontaktytor gentemot dessa (Regeringen 2016a, Dir 2016:51).

## Flera styrformer används samtidigt

Utvecklingen av styrningen sker successivt snarare än att den sker genom plötsliga omstöpningar. Det innebär i praktiken att en och samma verksamhet ofta har överlappande styrformer som var och en ställer något olika krav på myndigheten. Styrningen idag har alltså inslag av tidigare styrformer samtidigt som verksamheterna i allt större grad kommer att präglas av nya idéer kring styrning (Caicedo m.fl 2014). Mot bakgrund av det som beskrivits hittills kan man sammanfatta dagens styrning av rättskedjan som bestående av tre delvis överlappande styrformer: regelstyrning, mål- och resultatstyrning samt i ökande grad tillitsbaserad styrning. Figur 4 illustrerar dessa överlappande styrformer.

Konsekvensen av ovanstående är att det är svårt att formulera en enskild styrmodell som svarar mot alla de krav och förväntningar som ligger på myndigheterna. Blandningen av dessa olika styrformer är nödvändig eftersom de kompletterar varandra. Men det följer också att de ibland konkurrerar med varandra.



Figur 4. Illustration av parallella styrformer.

De överlappande fälten illustrerar de delar där mål som finns i verksamheten ligger i linje med flera styrformer. Där fälten inte överlappar varandra finns däremot utrymme för målformuleringar som konkurrerar eller till och med motsäger varandra. Ett exempel är mötet mellan kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Processer och strukturer som uppfattas som rättssäkra (regelstyrning) uppfattas inte alltid som effektiva (mål- och resultatstyrning). Det kan få som konsekvens att förvaltningar bygger upp parallella processer och strukturer. Extrema skillnader mellan dessa parallella strukturer riskerar i förlängningen att leda till institutionell kris (vilket kan skapa öppningar för mer omfattande förändringar). Brå uppfattar inte att styrningen löper en sådan risk, men det är viktigt att förstå den yttersta konsekven-

sen om motsättningar mellan målformuleringar för en verksamhet som bygger på flera styrformer blir alltför stora.

## Mål ett sätt att styra myndigheterna som är förenligt med samtliga styrformer

Det är tydligt reglerat vilka skyldigheter som regeringen respektive myndigheterna har. Det är regeringens ansvar och skyldighet att försäkra sig om att myndigheterna har en fungerande intern styrning och kontroll. Den ska leda till att verksamheten bedrivs på ett lagenligt, effektivt och ändamålsenligt sätt och att myndigheterna kan ge en rättvis redovisning av verksamheten (Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll). Vidare har regeringen skyldighet att se till att statens verksamheter hushållar med statens medel (Budgetlag (2011:203)). Regeringens styrning av myndigheterna kommer till uttryck främst genom myndigheternas instruktioner, regleringsbrev (och därmed finansiering), särskilda uppdrag och genom formella kontakter mellan regeringskansliet och berörd myndighet. Den informella styrningen i form av mål- och resultatdialoger, regelbundna avstämningar och mer vardagliga kontakter i sakfrågor m.m., är den mest omfattande formen.

Myndigheternas skyldigheter framgår av myndighetsförordningen (2007:515). Här anges att varje myndighets ledning har ett ansvar att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4§ 4 p). Med intern styrning och kontroll menas en process styrd av myndighetens ledning som med rimlig säkerhet leder till en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, att lagar, förordningar och andra regler efterlevs samt en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten (Ds 2006:15). Resultaten av denna kontroll är myndigheterna sedan skyldiga att rapportera till regeringen. Återkopplingen sker främst genom årsredovisningen vars innehåll regleras i Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt i dialog mellan regeringen och myndigheterna för att dryfta mål, resultat och effekter.

Regeringen formulerar alltså beskrivningar av myndigheternas verksamheter och ska sedan genom myndigheternas årsredovisningar och dialoger bedöma om myndigheterna gjort vad som åligger dem. I enighet med mål- och resultatstyrningen bör detta ske genom att regeringen formulerar mål för rättskedjans myndigheter och i samband med det ger myndigheterna i uppdrag att återrapportera de uppgifter som regeringen behöver för att bedöma om, och hur, myndigheterna uppfyller sina uppdrag. För att detta ska fungera väl finns vissa formkrav att ställa på målformuleringarna.

## Hur bör mål formuleras?

Ett mål är ett resultat som en verksamhet ska uppnå. Mål ska därför formuleras utifrån de egenskaper som kännetecknar verksamhetens prestation och förmåga (Forsberg 2007). I den internationella litteraturen används vanligen begreppet Key performance indicators (KPI) för att hänvisa till olika mått för resultatmätning inom såväl privat som offentlig sektor (prestationer och effekter<sup>9</sup>). Det finns en omfattande litteratur kring KPI inom ramen för mål- och resultatstyrning, som till stora delar beskriver hur dessa bör formuleras och användas (se Gruening 2001). Litteraturen vilar i huvudsak på en modell kallad SMART (Doran 1981). SMART består av en uppsättning kriterier som ett mål bör uppfylla för att tjäna sitt syfte. Dessa kriterier är:

- *Specific (Specifikt)*. Målet ska vara formulerat och dokumenterat på ett tydligt sätt.
- *Measurable (Mätbart)*. Målet ska i möjligaste mån vara kvantifierbart.
- *Achievable (Uppnåeligt)*. Målet ska vara möjligt att uppnå.
- *Responsible (Ansvarsutkrävande)*. Ansvariga för målet ska anges.
- *Time-related (Tidsknuten)*. Målet ska vara knutet till en tidpunkt.

## Överväganden vid användning av SMART

Det finns ett stort antal variationer på de ursprungliga kriterierna i SMART och vissa av dessa variationer kan ses som åtgärder för att förebygga negativ anpassning. Ett tema i variationerna som gjorts av SMART är nämligen ett ökat fokus på gemensamma och övergripande målsättningar (genom att betona ”agreed” och ”relevance”). I denna rapport kommer Brå att utgå från den ursprungliga definitionen av SMART och härutöver ge kriterierna A och R dubbla innebörder enligt nedan.

Vissa användare av SMART ersätter alltså ”achievable” med ”agreed”, och poängterar därmed att målet ska vara något som är önskat och överenskommet och som det därmed råder enighet kring. Det anspelar dels negativt på behovet av att undanröja negativ anpassning, men också positivt på behovet av att stimulera och autonomisera dem som arbetar inom verksamheten.

<sup>9</sup> Begreppet effekt används här och i det följande i en organisationsteoretisk bemärkelse och inte i en strikt vetenskaplig mening. Skillnaden mellan dessa är att den senare förutsätter ett strikt kausalsamband med en given orsak, vilket bland annat innebär att man ska kunna utesluta alla andra möjliga orsaker än den som anges i kausalsambandet.



En fråga som uppstår här gäller vilka parter som ska vara eniga. Vid målsättningar inom den offentliga sektorn kan en rad parter i en vidare mening ses som intressenter i den mån som de på ett eller annat sätt påverkas av en myndighets arbete. Myndigheters arbete diskuteras också regelbundet i såväl den politiska som offentliga debatten, vilket kan leda till förändringar i en myndighets verksamhet. Ibland tar myndigheten själv beslutet att göra förändringar, ibland genomförs förändringar i form av lagändringar. Här kommer emellertid Brå att använda en snäv definition av kriteriet överenskommet (Agreed), nämligen: enighet kring ett mål mellan regering och rättskedjans myndigheter samt inom de enskilda myndigheterna.

Vidare har användare av SMART ersatt ”responsible” (ansvarig) med ”relevant”, med innebörden att enskilda verksamhetsmål ska ligga i linje med organisationens övergripande målsättningar, värdegrund och/eller visioner.

I detta sammanhang bör det påpekas att betänkandet (SOU 2007:75) lyfter fram en risk hänförlig till användningen av SMART, nämligen att den kan bidra till att ”styra på det som är mätbart och kvantifierbart, det som går att mäta, före det som är väsentligt.” (s. 162). Brå instämmer i detta och det är också ett av skälen till varför Brå i sina förslag kommer att eftersträva effektmått (snarare än prestationsmått, se kapitel 6).

Vid sidan av de kriterier för mål som anges av SMART visar litteraturgenomgången på området att det finns ytterligare hänsyn som bör tas vid målformulering (Western Australia Auditor General’s Report 2012, Baroudi 2014, Øren 2014, Faull 2014, Sparrow 2015):

*Konsekvens* – för att målet ska kunna uppfyllas på ett resurseffektivt<sup>10</sup> sätt är det viktigt att verksamhetsresultaten inte står i konflikt med vare sig den enskilda verksamhetens eller myndighetens mål. Tvärtom bör man i möjligaste mån sträva efter att olika verksamheter skapar synergieffekter.

*Strategisk nivå* – vid formuleringen av mål är det viktigt att dessa läggs på en strategisk nivå, det vill säga mellan operativa verksamheter och visioner. Om målet formuleras alltför nära den operativa verksamheten kan det dels verka hämmande på motivation och kreativitet, dels innebära en förhöjd risk för negativ anpassning. Och omvänt, om målet formuleras som en vision uppstår svårigheter i att förstå betydelsen av visionen för den konkreta verksamheten.

<sup>10</sup> Resurs: De medel som krävs för att upprätthålla en verksamhet, till exempel *regeringsanslag* för att finansiera *personal och tid*.

*Transparens* – det är önskvärt att de uppgifter som mätningarna bygger på är tillgängliga även för personer eller aktörer utanför myndigheterna i syfte att förebygga misstänkliggöranden av eller tveksamheter kring tolkningen av resultaten, men också möjliggöra identifiering av negativa anpassningseffekter.

*Kostnader* – vilka mål som är möjliga att uppnå är beroende av vilka resurser som finns tillgängliga. Resurser kan bestå i pengar, men även i exempelvis personalkompetens, våldskapital och förtroendekapital. Härutöver kan uppnåendet av mål innebära kostnader som i snäv mening inte utgör resurser, exempelvis i form av arbetsmiljörisker och lönekostnader. Användningen av resurser för varje givet mål har därmed kostnader som behöver vägas in i utformningen av verksamheter och deras mål.

### **Sex grundläggande villkor för styrning via mål**

Utöver dessa relativt specifika hänsyn som bör göras vid användningen av SMART, ska det påpekas att den här metoden har ett relativt snävt fokus. Den uttalar sig inte om målens innehåll och relation till den kontext inom vilken målen ska formuleras, utan endast om målens form(ulering). Målen innehåll kommer i denna rapport att formuleras utifrån regeringens officiella styrdokument och kontexten kommer därför att redovisas löpande genom rapporten.

Ett konkret exempel på den kontext inom vilka mål formuleras utgörs av de styrkor och svagheter som framkommer i officiella styrdokument och i intervjuer med centralt placerade personer inom regeringskansliet och rättskedjans myndigheter. Behovet av att skapa medvetenhet om dessa styrkor och svagheter inför målformulering är också ett viktigt skäl för Brås redogörelse för dagens styrning i kapitel 3 liksom i vissa av de förslag som ges i samband med modellen i kapitel 5, måtten i kapitel 6 och gällande de utvecklingsarbeten som Brå förutser med anledning av förslagen i sin helhet i kapitel 7.

Enligt grundläggande teori kring organisationsstyrning finns det sex villkor som behöver vara uppfyllda för att målstyrning ska fungera optimalt (Flaa m.fl. 1998). Dessa villkor kan sägas sammanfatta de kontextuella förutsättningarna för att SMART ska vara användbart i praktiken:

- verksamheten har ett fåtal konkreta, stabila och konsekventa (ej motstridiga) mål
- målen styr agerandet i verksamheten
- det är i huvudsak agerandet av dem som har i uppgift att nå målen som påverkar resultatet (ej externa faktorer)
- det finns möjlighet att göra en objektiv resultatmätning (att det för varje mål finns mått som alla kan enas om)

- det ska inte vara möjligt att ”vinkla” verksamhetsredovisning (genom att antingen endast lyfta fram information som är till ens egen fördel eller genom att hänföra utebliven målpuppfyllelse till externa faktorer)
- det ska vara möjligt att efter hand förändra mål och ageranden (planer, resurser m.m.).

Dessa sex villkor för målpuppfyllelse kommer att utgöra ramen mot vilken dagens uppföljning och styrning skissas.

## Hur bör verksamhetsbeskrivande mått konstrueras?

Användningen av resultatmått fick ett stort genomslag på det kriminalpolitiska området i och med Compstat,<sup>11</sup> som infördes i New York på 1990-talet i syfte att få bukt med en hög och ökande kriminalitet och otrygghet. Samtidigt med införandet av modellen sjönk den registrerade brottsligheten och delvis som en följd av detta har olika resultatmått kommit att användas i ett stort antal länder (Sparrow 2015). Under senare år har det emellertid skett en problematisering av styrning med hjälp av Compstat-influerade resultatmått och därmed även ifrågasättanden av de resultat som redovisades inom ramen för den ursprungliga modellen (Weisburd och Braga 2006, Eterno och Silverman 2012, Sharkey 2018).

Problematiseringen kan sammanfattas som en ökad medvetenhet om hur verksamheter kan anpassa sig på sätt som avviker från det önskvärda (Zink, 2004, Holgersson och Knutsson 2011, Øren 2014, Sparrow 2015). Exempel som framkommit i den internationella litteraturen på detta är myndigheter som lägger sina resurser på enkla utredningar och uppgifter på bekostnad av komplicerade (eftersom samtliga utredningar och uppgifter gett samma poäng), registrerar misstänkta som okända för att slippa tidskrävande DNA-tester, försvårar anmälan av brott, sätter ned brottsrubriceringen för att skapa (bilden av) en nedgång av allvarligare brott, duplicerar brottshändelser i genomförda utredningar för att kunna redovisa goda resultat (prestationer).<sup>12</sup>

En styrverkan av detaljerade prestationsmått har således varit att myndigheterna prioriterar prestationer, eftersom det är dessa som har mätts och gett ”pinnar”, snarare än de effekter som måtten har syftat till.

<sup>11</sup> Compstat är en förkortning av ”computer statistics” eller ”comparative statistics”. Modellen används som ett verktyg för att hantera styrnings- och ansvarsprocesser.

<sup>12</sup> Exempelen rör i huvudsak polismyndigheter, vilket rimligen kan förklaras av att det i huvudsak är polisiär verksamhet som studerats inom rättsväsendet. Forskning- en kring övriga delar inom rättsväsendet är mycket begränsad.

Det är mot denna bakgrund viktigt för måttens funktionalitet att de konstrueras på ett sådant sätt att de i största möjliga mån begränsar möjligheten till negativ anpassning. Det finns flera tänkbara verktyg för att åtminstone mildra de negativa effekter som användningen av mått kan få. Två av dessa kommer att beskrivas i den återstående delen av detta kapitel, medan det tredje (kvalitativa bedömningar av kvantitativa resultat) kommer att beskrivas närmare i kapitel 3 och 4:

- mäta effekter istället för prestationer
- använda relationella mått som inbegriper flera aktörer.

## Effekt kontra prestation

Resultat kan mätas såväl i form av prestationer som effekter. Inom rättsväsendet har resultatmätning, såväl nationellt som internationellt, dominerats av prestationsmätningar. Prestationsmätningar består vanligen i mätningen av antalet förekomster av en viss företeelse, som exempelvis antal slutredovisade förundersökningar. Prestationsmätningar är relativt enkla att konstruera och förhålla sig till. Deras begränsning ligger snarare i att de är endimensionella – de säger ingenting om prestationernas kvalitet, till exempel om de slutredovisade förundersökningarna varit av tillräckligt hög kvalitet för att leda till lagföring.

Effektmått utmärks i motsats till prestationsmått av att de är flerdimensionella: de kan uttala sig om förhållandet mellan företeelser. Det innebär att man med ett effektmått kan ställa antalet slutredovisade förundersökningar i förhållande till något annat, exempelvis antalet lagföringar eller antalet ogillade åtal, som ger ett underlag för att också bedöma förundersökningarnas kvalitet. Ett exempel skulle vara att mäta hur vanligt det är att åtalsbeslut fattas på slutredovisade brottsmisstankar. Om en hög andel av de slutredovisade brottsmisstankarna också har lett till åtalsbeslut, kan man anta att brottsmisstankarna har utretts på ett tillfredsställande sätt enligt den åklagare som fattar beslutet om åtal. Andelen slutredovisade brottsmisstankar som lett till åtalsbeslut kan på detta sätt ses som ett mått på kvaliteten i de slutredovisade brottsmisstankarna.

Denna typ av effektmått kan inte likställas med effektmått i den stränga vetenskapliga bemärkelsen eftersom det inte handlar om ett kausalt tvingande orsakssamband. Det beror på att det inte går att utesluta att utfallet kan påverkas av andra faktorer än förundersökningens kvalitet, exempelvis att olika åklagare kan göra olika bedömningar. Av denna anledning talar Brå här om effektmått i en svagare bemärkelse, vilket uttrycks som att det ändå finns goda skäl att anta att åtalsbeslut är en effekt av kvalitativt utredda brottsmisstankar.

Med samma argument kan man säga att fällande domar är en effekt av kvalitativa åtal även om det inte heller här råder ett kausalt tvingande orsakssamband (vilket kommer till uttryck i att man i hovrätten ibland kommer till andra slutsatser än den tingsrätt vars beslut har överklagats utan att nya omständigheter har lagts till målet). Här kan också nämnas att i de fall effekterna varierar mellan olika kontexter kan man använda så kallade variansmått för att mäta hur mycket effekterna varierar (till exempel hur ofta hovrätters beslut skiljer sig från tingsrätters). I rättsliga sammanhang är det alltså önskvärt att variansmåttan påvisar så små skillnader som möjligt, eftersom det pekar mot den önskade effekten om enhetlighet i dömandet.

Att mäta den önskade effekten är att föredra framför att mäta prestationer eftersom det sällan går att med full säkerhet fastställa att det man gör faktiskt leder till den önskade effekten (Sherman 20113). I styrutredningen konstateras också att effektorienterade mål är lämpliga när ”det framstår som troligt att de avsedda effekterna i allt väsentligt påverkas av den statliga insatsen” (SOU 2007:75 s. 188).<sup>13</sup> Alltså, även om det är fördelaktigt att mäta den önskade effekten direkt kvarstår behovet av att empiriskt eller analytiskt (på goda grunder) kunna härleda den uppmätta effekten till de insatser som gjorts. Dels för att kunna öka den önskade effekten ytterligare (genom att öka insatsen), dels för att empiriskt eller analytiskt kunna utesluta att den uppmätta effekten inte var en samtidig men parallell effekt av andra men inte synliggjorda omständigheter. Om det senare skulle vara fallet, skulle ytterligare satsningar vara ett slöseri med myndighetens resurser. Effektmått utan en påvisbar koppling till åtgärder är därför lika vanskliga som prestationsmått som inte inkluderar en påvisbar koppling till önskade effekter.

Att i ökad grad mäta resultat med effektmått innebär en förändring gentemot den tidigare dominansen av detaljerade prestationsmått i uppföljningen av (främst) polisorganisationer alltsedan införandet av den ursprungliga Compstat-modellen. Brå ser ytterligare två skäl för att i möjligaste mån välja resultatmätning som baseras på effektmått. För det första, de tidigare nämnda negativa anpassningarna kan ses som icke önskade effekter av detaljerade prestationsmått. För det andra främjar dagens prestationsmått inte bara så kallat ”pinnjaktsbeteende” utan också ”stuprörstänk” såväl mellan som inom myndigheterna. Så som

<sup>13</sup> Detta är en återkommande slutsats i vetenskapliga studier av KPI inom polisen och det mest näraliggande exemplet återfinns i Norge, där Øren (2014) i sin negativa kritik av Politiets styringsverktøy (PSV) förespråkar en revision av måtten, från att mäta prestationer till att mäta ”important organizational goals and tasks of the police service”. Samma utveckling kan ses i Danmark enligt Justitsministeriet, där man alltmör diskuterar behovet av effektmått som en ersättning för traditionella mått baserade på prestationer i enkla tal.

dagens prestationsmått är utformade saknar nämligen myndigheterna i hög grad incitament till att samverka i riktning mot rättskedjans samhälleliga och medborgerliga syften. Eftersom man mäts med myndighetsspecifika prestationsmått prioriteras den egna myndighetens eller enhetens produktivitet (Molander 2015).

För att minska ovanstående problem strävar Brå efter att i första hand föreslå effektmått. De kan exempelvis bestå i att man mäter *tilltron till rättssystemet* genom att i att medborgare tillfrågas i intervjuer och enkäter om sin upplevda trygghet, förtroende för och bemötande från rättsväsendet.

Det finns emellertid alltjämt önskade effekter som inte låter sig mätas på ett direkt sätt. Ett exempel på detta är de rättsliga aktörernas påverkan på brottsutvecklingen. Det beror på att det inte finns en avskiljbar uppsättning prestationer inom rättskedjan som ensamma kan förklara vare sig ökning eller minskningar av brottsligheten (Brå 2017a). Däremot finns möjligheten att urskilja en uppsättning prestationer som på goda grunder kan antas försvåra specifika brottstyper. I Brås förslag kommer sådana mått att användas för att mäta så kallade ”störningsåtgärder” från rättskedjans sida.

Det kan diskuteras vad ”på goda grunder” innebär i detta sammanhang, och här vill Brå lyfta fram tre aspekter. Prestationsmåtten bör baseras på något av följande tre förhållanden: a) man mäter prestationer som det finns vetenskapligt stöd för (det vill säga att en viss metod bevisligen leder till den effekt man vill uppnå), b) man mäter prestationer som visat sig vara ”best practice” i verksamheterna eller c) man mäter prestationer som på logiska och klart uttalade grunder kan antas leda till den effekt som eftersträvas. Det är dessa tre principer som Brå utgått från i de mått som föreslås som inte direkt mäter effekter.

De förslag som presenteras i denna rapport består emellertid i huvudsak och så långt det bedömts möjligt av effektmått. Det ligger enligt Brås mening också i linje med regeringens tillitsreform. Brå menar – som ett sätt att ge den tillitsbaserade styrningen ett konkret innehåll – att en effektorienterad styrning ökar myndigheternas möjligheter att själva bestämma vilka prestationer som bidrar till de önskade effekter som regeringen önskar uppnå.

## Relationella mått har flera fördelar

Ytterligare ett sätt att minska risken för negativ anpassning är att använda relationella mått. Ett relationellt mått sätter ett värde<sup>14</sup> i förhållande till ett annat. Det betyder att måttet redovisas i procent eller kvoter. Ett exempel på detta är följande. Genom att sätta antalet brottsmisstankar som lett till lagföring i relation till det totala antalet brottsmisstankar kan de utredande myndigheterna få återkoppling på i vilken mån som deras utredningar håller god kvalitet.

Genom att använda relationella mått blir det också möjligt att stärka måttens integritet. Det kan ske genom att täljaren utgörs av uppgifter från en myndighet och nämnaren utgörs av uppgifter från en annan myndighet (till skillnad från enkla tal som ligger inom en enskild myndighetsorganisations kontroll). Det kan enligt Brå också bidra till att bryta ned stuprör mellan myndigheterna eftersom relationella mått förutsätter en gemensam måtenhet och gemensamma mål.

Relationella mått, där förhållanden mellan rättskedjans myndigheter byggs in i måtten, innebär alltså att måtten görs myndighetsövergripande. Detta har ett ytterligare värde, vid sidan av att motverka negativ anpassning och ineffektivitet till följd av motstridiga mål. Det öppnar upp för ett tydligare medborgarperspektiv. I Kanada, där det förts diskussioner kring införande av myndighetsövergripande mått i rättsväsendet, har man bland annat konstaterat följande (Dandurand och MacPhail 2015 s. 4):

*Just as in the old quip<sup>15</sup> about the health system – 'the operation was a complete success, but unfortunately the patient died' – the public [...] care about the overall outcomes of the system, not just whether individuals or sectors have played their parts diligently.<sup>16</sup> [...] It may thus be our conclusion that, although it may be more difficult to create indicators for the system as a whole, this is the approach that will ultimately serve the justice system the best. System-wide indicators allow us to think about and stay focused on the justice system as a whole.*

## Konstruktionen medger ett enskilt och ett myndighetsgemensamt ansvarsutkrävande

Brå vill understryka att relationella mått inte innebär att myndigheterna inte kommer att kunna hållas ansvariga för utgången bara för att de har en myndighetsgemensam dimension. Enskilt

<sup>14</sup> Värde: en specifik angivelse inom ett mått, till exempel ett visst tal eller en procentsats.

<sup>15</sup> Motsvarande "skämt" eller "kvickhet".

<sup>16</sup> Motsvarande "omsorgsfullt".

ansvar kan fortfarande utkrävas baserat på den myndighets-specifika prestationsmått som utgör effektmåttets täljare och nämnare.



# Kapitel 3: Nulägesbeskrivning och problembild

## Ett flertal utredningar vittnar om svårigheter i styrningen

Regeringen har sedan början av 2000-talet tillsatt ett flertal utredningar, som var och en har pekat ut olika utvecklingsbehov i styrningen. Redan år 2002 konstaterades i en kartläggning av regeringskansliets kontroll och styrning att det fanns svagheter i förmågan att formulera mål och resultatmått/-indikatorer för den statliga verksamheten och att regeringen inte arbetade särskilt aktivt med att utveckla kontrollen och styrningen av myndigheterna (Regeringen 2002).

I Styrtutredningens betänkande *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75) presenterades genomgripande förslag för att förändra regeringens styrning av myndigheterna. Utredningen ledde till ett flertal förändringar, bland annat en tydligare uppdelning av myndigheternas uppdrag mellan olika styrdokument. Brås intervjupersoner bekräftar att man sedan dess skurit ner på antalet uppdrag samt minskat detaljeringsgraden på de åiterrapporteringskrav som ställs på myndigheterna, med ett viktigt undantag i form av Polismyndigheten som tvärtom erfarit ett utökat antal krav i regleringsbrevet sedan 2015. Vissa intervjupersoner vill dock framhäva att en oavsiktlig konsekvens av ett minskat antal krav i regleringsbrevet blivit att de under året beslutade regeringsuppdrag i särskild ordning blivit fler.

Statskontoret har också publicerat en rad rapporter på ämnet statens styrning av myndigheterna och fick för ett par år sedan ett uppdrag (Finansdepartementet 2016) i sju delar att se över och ta fram förslag på hur styrningen kan utvecklas i olika avseenden, se till exempel rapporten *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* (Statskontoret 2016b).

Det stora antalet utredningar vittnar om en medvetenhet kring svårigheterna med att hitta både goda former för uppföljning och konkreta mått för uppföljning. Nedan följer en översiktlig redogörelse för hur det ser ut och går till idag samt vilka problem som förknippas med dagens styrning och uppföljning, såvitt framkommit i intervjuer och genomgång av styrdokument. En central roll spelas här av målen för verksamheterna, där Brå ser de största hindren för en sammanhållen och därmed mer ändamålsenlig uppföljning.

## Målen för kriminalpolitiken och rättsväsendet

*”Vi sätter ju inte mål längre. Vi gjorde det tidigare i regleringsbrev. Men nu har man kommit fram till att det är myndighetens uppgifter, som anges i instruktioner, lagar och förordningar, som ska styra verksamheten och återrapporteras i årsredovisningen. [...] Men genom att myndigheten utför sina uppgifter ska den bidra till de övergripande målen om en minskad brottslighet och ökad trygghet. Det är målen och kopplingen till deras verksamhet. Någon mer detaljerad styrmodell än så finns inte.”* (Myndighetshandläggare)

Ovanstående citat illustrerar det som också framkommer vid en genomgång av centrala styrdokument. Instruktionerna innehåller beskrivningar av de beständiga delarna av myndigheternas verksamheter, men inga direkta målformuleringar. Inte heller i regleringsbrev formuleras mål (även om den fasta rubriksättningen ”mål och återrapporteringskrav” indikerar att de skulle innehålla sådana). De innehåller kortsiktigt prioriterade uppdrag som regeringen vill att myndigheterna ska arbeta med under det kommande året, men utan att dessa uttryckligen kopplas till övergripande syften.

Det dokument som det kan argumenteras för innehåller mål är budgetpropositionen. Här formuleras övergripande syften i form av målen för kriminalpolitiken: *Att minska brottsligheten och öka tryggheten* och målet för rättsväsendet: *Den enskildes rätts-säkerhet och rättstrygghet*. Givet sättet som dessa är formulerade bör det dock påpekas att dessa mål snarare är att betrakta som visionsskrivningar.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En vision ger ett anslag vad gäller ambitionen för en viss verksamhet. Ett syfte med visionen är att skapa en mätare på graden av måluppfyllelse mot vilken man kan stämma av sina prestationer (Karlöf 1990). En vision är alltså en beskrivning av ett tillstånd som syftar till att ange den riktning som övriga mål och resultat ska värderas gentemot.

## Vilka delar av målen för rättväsendet och kriminalpolitiken kan rättskedjan påverka?

Även om visionerna fyller en viktig funktion råder det delade meningar bland myndighetshandläggare på regeringskansliet om deras användbarhet. Vissa menar att de är bra och att de finns som en fond i det dagliga arbetet, medan andra uppfattar dem som mindre användbara och att deras existensberättigande därför diskuterats internt vid ett flertal tillfällen. Organisationsforskningen har visat att organisationer ofta saknar klara, entydiga och stabila mål och kriterier för verksamheten. Det är vanligt att de övergripande målsättningarna är ideala snarare än operationella, särskilt för verksamheter som är varaktiga (Flaa m.fl. 1998). Det finns också en dynamik som gör att vissa övergripande mål behöver vara vaga, till exempel för att den politiska styrningen ska kunna sätta sin prägel på verksamheten utan att man behöver revidera grundförutsättningarna.

Sedda som visioner har målen för kriminalpolitiken och rättväsendet en viktig funktion, eftersom de sätter in de enskilda myndigheterna och deras verksamheter i en helhet. Men det betyder inte att rättskedjans myndigheter ensamma kan hållas ansvariga för uppfyllelsen av dem. Det är Brås bedömning att medan målen för rättväsendet kan anses ligga på rättskedjans bord, kan rättskedjan inte ensamt påverka varken brottsutvecklingen eller befolkningens upplevda trygghet. En myndighetsrepresentant formulerar den här grundläggande åtskillnaden på följande sätt:

*”Rättväsendets möjligheter att påverka det politiker och allmänhet ofta tänker att rättväsendet ska påverka är mycket begränsade. Det är viktigt att förstå att brottsutvecklingen påverkas av flera faktorer förutom rättväsendet, och kanske mer än av rättväsendet. Alltså bostadsmarknad, arbetsmarknad, demografiska omständigheter och så vidare. Politikerna behöver förstå att [...] vad rättväsendet kan ta ansvar för är hur väl vi utför våra uppgifter.”*

Blotta existensen av ett rättväsende som utreder och lagför personer för brott kan rimligen bidra till att hålla nere ett samhälles brottsnivåer och i viss mån öka trygghetsnivåerna. I denna allmänna mening finns det en koppling mellan målet för kriminalpolitiken å ena sidan och myndigheternas arbete å den andra. Men i det dagliga arbetet med att stävja brottsligheten är det många samhällsaktörer som bidrar.<sup>18</sup> Denna ståndpunkt kan illustreras av följande citat från en av Brås intervjuer med myndigheterna:

<sup>18</sup> Det kan tilläggas att även om Brås uppdrag vidgats till att omfatta samtliga verksamheter inom rättväsendets myndigheter skulle de fortfarande inte kunnat hållas ensamt ansvariga för uppfyllelsen av målet för kriminalpolitiken.

*”En ortoped kan inte förebygga antalet benbrott. Ortopeden kan bara operera dom benbrott som kommer upp på hens bord. Det gäller även rättsväsendet. Antalet brott som begås ligger till stora delar utanför rättsväsendets kontroll. Vad rättsväsendet kan göra är att efter förmåga hantera de ärenden som inrapporteras. Rättsväsendets myndigheter har inte misslyckats om fler bryter ett ben, däremot gör dom det om patienterna som kommer in börjar läggas på hög och förblir ovårdade i korridorerna. I delar är uppdraget till rättsväsendet nu så otydligt att vi ibland lägger dem på hög, för att man har tappat sikte på de väsentligaste uppgifterna. Ortopeden kan ge information om var benbroten sker så att någon kan sanda, men det är inte ortopederna som ska sanda.”*

Att bedöma huruvida myndigheterna uppfyllt sina uppdrag behöver därför göras utifrån tydliga mål vars uppfyllelse de själva kan kontrollera och därmed ta ansvar för.

## Rättskedjans verksamhetsområden

Budgetpropositionen ger ytterligare vägledning i form av mål utifrån rättskedjans verksamhetsområden. Givet avgränsningen till flödet genom rättskedjan är det tre mål som är relevanta:

- *Utredning och lagföring:* Verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. Brottsuppleringen ska öka.
- *Dömande verksamhet:* Mål och ärenden ska avgöras med hög kvalitet och effektivitet. Målbalanserna och omloppstiderna ska hållas på en rimlig nivå.
- *Verkställighet av påföljd:* Påföljderna ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt och antalet återfall i brott ska minska.

Brå gör fyra observationer gällande dessa verksamhetsområdesrelaterade mål och relationen mellan dem och de övergripande målen för rättsväsendet och kriminalpolitiken:

- Formuleringarna uppfyller inte SMART-kriterierna.
- Formuleringarna i verksamhetsområdena innefattar enskilda mått och får därför en förhöjd styrverkan.
- Två av tre verksamhetsområden har en enskild myndighet som träffyta, vilket medverkar till upprätthållandet av stuprör.

Och troligtvis viktigast av allt:

- Det saknas en länk mellan visionerna och verksamhetsområdena. Därmed saknas en tydlig koppling mellan verksamheterna och deras övergripande syften.

Konsekvenserna av var och en av dessa observationer kommer att diskuteras i det följande.

## Formuleringarna uppfyller inte SMART-kriterierna

Den första observationen är att formuleringarna inte uppfyller de krav som brukar ställas på mål för att de ska vara användbara för uppföljning (jmf. SMART-kriterierna i föregående kapitel). I vissa fall motsvarar målet ett utpekat mått medan andra mål är formulerade som visioner. Det försvårar den mätbarhet som krävs för att avgöra om målet har uppnåtts eller inte.<sup>19</sup> Avsaknaden av konkretion bidrar därför till en oklar bedömningsgrund vid resultatuppföljningen.

## Inte klart på vilka grunder som verksamheterna bedöms

När det gäller den fas i vilken regeringen bedömer årets verksamheter uppfattar flera intervjupersoner från myndigheternas sida, om än i olika grad, en osäkerhet kring på vilka grunder bedömningen sker. En myndighetsrepresentant med god insyn i regeringskansliet beskriver situationen på följande sätt:

*”I delar är det oklart vilka resultat som regeringen vill ha eller förväntar sig. [...] Och sedan är det också oklart vad man gör av den rapportering man får in från myndigheterna. Det återkopplas i mycket liten grad till myndigheterna. Man skriver lite i budgetproppen men [...] det får man ju komma ihåg att det är ju också ett politiskt dokument. Det är kanske inte bäst skickat till riksdagen hur regeringen säger att man har skött sin myndighetsstyrning. Baissar man myndigheterna så baissar man sig själv. Det kanske skulle återkopplas till myndigheterna i något annat forum. Och då har man mål- och resultatdialogen, men det förutsätter ju att man har mål... Och det sker bakom stängda dörrar i ett rum med fyra personer.”*

Konsekvensen blir målkonflikter mellan exempelvis de mer eller mindre tydliga mål som regeringen har vid olika tidpunkter och de mål som myndigheterna har tolkat sig fram till åligger dem och som de uppfattar att de kommer bedömas utifrån vid årets slut. Ett exempel på en målkonflikt är den mellan slutredovisning och förundersökningsbegränsning. Polisens mål om att slutredovisa så många ärenden som möjligt påverkas negativt av att man förundersökningsbegränsar vissa brott som i en strikt rättslig mening saknar betydelse för påföljden och som det därför är

<sup>19</sup> Brås bild av den aktuella situationen påminner i hög grad om den som skildrats i Norge (SSØ 2008). Benan och Kjenn (2013) drar slutsatsen av mål- och resultatstyrningen vid fem departement (inklusive Justisdepartementet) att departementen själva bidrog till "otydlig styrning och tvetydiga mål" (s. 38).

resurseffektivt att inte utreda. Det ger dessutom en lägre belastning på de efterföljande delarna av rättskedjan. En representant för Polismyndigheten berättar:

*”Det är klart att vi ska FU-begränsa om det är relevant. Samtidigt är det en åtgärd som gör att vi slutredovisar färre ärenden till Åklagarmyndigheten. Det är likadant när vi arbetar aktivt med ärendesamordning. Det bidrar också till att vi redovisar färre ärenden till åklagare. Det här är diskussioner som måste föras. Vi vidtar åtgärder som är effektiva för rättsprocessen i det stora hela, men som innebär att vi redovisar färre ärenden. [...] Vi ska utveckla vår produktion, det är klart, men man måste tänka på båda delarna.”*

### **Formuleringarna styr mot några enstaka mått**

Det andra problemet med de befintliga målformuleringarna är att de innefattar mål men definierar också på förhand utifrån vilket enskilt mått som respektive verksamhetsområde bedöms. Detta får, i brist på ytterligare mål, till följd att de respektive myndigheterna uppfattar att de i hög grad mäts efter ett enda mått, och som därför får en utslagsgivande styrverkan. Enligt de personer som Brå intervjuat och rådgjort med bidrar detta till en snäv målbild som, när den sätter sig i organisationen (ibland till och med präglar medarbetarnas lönesamtal), skapar grogrund för den tidigare nämnda ”pinnjakten”.

### **Myndigheterna efterlyser fler aspekter i uppföljningen**

Som ett svar på detta lyfter så gott som samtliga intervjupersoner som arbetar med verksamhetsuppföljning och planering av och inom myndigheterna behovet av att hitta bra ”kvalitetsmått” som möjliggör en mer allsidig bedömningsgrund. Man menar att de få och samtidigt detaljerade prestationsmått som ligger till grund för dagens uppföljning resulterar i att man osynliggör väsentliga aspekter av myndigheternas verksamheter.

### **Kvantitet trumfar kvalitet med dagens mått**

Något som återkommer i samtalen med de utredande verksamheterna är konsekvenserna av att de nuvarande kvantitativa prestationsmått kolliderar med kvalitetsaspekten. Konsekvenserna uttrycks av en intervjuperson på EBM på följande sätt:

*”Det går otroligt stora resurser till några få ärenden, vilket gör att vår lagföringsprocent sjunker och balanserna byggs upp. Samtidigt som myndigheten jobbar hårdare än någonsin.”*

Ett näraliggande exempel från åklagarväsendet, som i hög grad bedöms utifrån antal lagföringar, är att detta mått påverkas negativt om de lägger resurser på att utreda och lagföra personer högre upp i en kriminell organisation, eftersom utredningarna då tar längre tid och mer personalresurser i anspråk. Det blir därför mer effektivt enligt det sätt på vilken myndigheten mäts idag att ”stanna” utredningen vid ett flertal mellanhänder i den kriminella hierarkin, eftersom det ger fler lagföringar på kortare tid.

Behovet av mått som inbegriper fler aspekter uttrycks även i intervjuer med Domstolsverket avseende domstolarnas verksamheter. Här lyfter man risken med ensidig betoning av måttet omloppstid, eftersom det kan innebära att kvaliteten i dömandet påverkas negativt. Idag saknas dessutom mått som tar sikte på dömandets kvalitet, vilket kan begränsa möjligheterna att avgöra huruvida kvaliteten faktiskt påverkas eller inte. Frånvaron av sådana mått kan i viss mån uppvägas av överklaganden och prövning i högre instans, men detsamma kan per analogi även sägas om till exempel (återupptagna och återlämnade) förundersökningar och (ogillade) åtalsbeslut. För att kunna göra en bedömning av en central kvalitet som enhetlighet i dömandet behövs en sammanhållen statistisk analys. I detta avseende anser Brå att det inte råder någon skillnad mellan de utredande myndigheterna och de dömande.

En anledning till frånvaron av mått som tar sikte på kvalitet uppges från Domstolsverkets sida vara att sådana mått skulle kunna inkräkta på den dömande kärnverksamheten och domstolarnas oberoende. Brå bedömer emellertid att rättssäkerhetsprincipens uttalade krav på enhetlighet, förutsebarhet och proportionalitet förutsätter att man kan följa och jämföra verksamheten vid olika domstolar för att kunna bedöma just detta. Det handlar alltså inte om att göra enskilda jämförelser mellan domare utan att skapa en samlad bild på basis av aggregerade statistiska jämförelser.

## **Utöver kvantitativa mått på kvalitet krävs fördjupningsstudier**

Svårigheterna med att mäta kvalitet kan till viss del avhjälpas genom att konstruera relevanta mått. Exempelvis kan antalet kompletteringsärenden mellan åklagare och polis belysa kvaliteten på de utredningar som polisen gör. Regionala skillnader i andelen tingsrättsdomar som i högre instans resulterar i andra bedömningar i skuldfrågan är ytterligare ett exempel. Men det räcker naturligtvis inte hela vägen. Det kommer alltid finnas ett behov av att fånga upp och synliggöra andra kvalitetsaspekter genom olika specialstudier. Det är viktigt att uppföljningen har en mekanism som fångar upp och tillgodogör sig resultaten av sådana studier.

## Två av tre verksamhetsområden har en myndighet som träffyta

Den tredje observationen kring dagens mål utifrån verksamhetsområden är att de väsentligen är formulerade myndighetspecifikt, det vill säga i stuprör. Undantaget är verksamhetsområdet utredning och lagföring. Två av målen har med andra ord endast en myndighet som träffyta och det saknas övergripande resonemang om hur dessa samspelar.<sup>20</sup> En intervjuperson från en myndighet uttrycker det på följande sätt:

*”Dagens mått är instängda i stuprör, i myndighetsskotten. Det är det som är problemet med måtten. Polisen levererar x antal förundersökningar per år. Det går in i deras resultat. ’Det här är vårt resultat’. Men vad får det för effekter på hur man styr polisens utredande verksamhet? [...] Utifrån ett resultatperspektiv, om man liksom stannar där, ser man inte vad som händer med de där fupparna.<sup>21</sup> Var det ett fullgott material som man kunde väcka åtal på? Var åtalet av en sådan kvalitet att det gick att döma någon? Det är det som är förväntningen på RIF-arbetet. Att vi ska kunna klara av en uppföljning av rättskedjan. Där vi kan följa de här förädlingsobjekten från polis till domstol.”*

## Konsekvensen är att myndigheterna formulerar egna mål

Avsaknaden av strategiska mål för rättskedjan medverkar till att att myndigheterna lämnas att själva formulera sina egna mål för verksamheten. Detta blir nödvändigt för att myndigheterna ska kunna bedöma effekten och nyttan av den egna insatsen. En konsekvens av att målen formuleras längre ned i styrkedjan är dock att de myndighetsgemensamma visionerna tappar styrkraft och att man koncentrerar verksamheten mot det som är uppenbart mätbart på bekostnad av det som är svårare att konkretisera och därmed svårare att mäta (SOU 2007:75).

<sup>20</sup> Detta har inte alltid varit fallet. Ur budgetprop. 2006/2007: 1, utgiftsområde 4, s. 27 (Regeringen 2016b): De verksamheter som bedrivs av rättsväsendets myndigheter skall utgå från ett individperspektiv. Detta innebär bl.a. att tiden från en brottsmålan till dom och straffverkställighet skall förkortas och att myndigheternas resurser skall användas effektivt. För att säkerställa att de totala handläggningstiderna för brottmålsärenden förkortas krävs aktiv samverkan mellan myndigheterna i rättskedjan. Ett överlämnande från en myndighet eller aktör till en annan – till exempel från polis till åklagare eller från åklagare till domstol – bör i sig inte få medföra effektivitetsförluster i ärendehantering. I stället skall myndigheterna se sin roll i rättskedjan och fortsätta vidta konkreta åtgärder för att ta tillvara och underlätta de andra myndigheternas arbete. Den verksamhetsutvecklingen skall givetvis ske med bibehållande av höga rättssäkerhetskrav.

<sup>21</sup> "Fupp" är ett slanguttryck för förundersökningsprotokoll.



I Brås intervjuer med handläggarna på Justitiedepartementet framkommer inte några egentliga problematiseringar av detta, men på myndigheterna uppfattar intervjupersonerna att det saknas en grundläggande diskussion för att uppnå en samsyn kring vad rättskedjans verksamheter egentligen syftar till. Andersson och Nilsson (2017) påpekar också att frågeställningar kring vad kärnverksamheterna syftar till och var de leder till, var för sig och tillsammans, sällan förekommer i de formella styrdokumenterna. Även om man i stora drag ger uttryck för en samsyn i intervjuerna uppstår det ett tolkningsutrymme kring vilka uppgifter som är relevanta i bedömningen av hur väl myndigheterna presterat under året.

## Myndigheternas egna mål präglas också av stuprörstänk

En näraliggande konsekvens av att målen lämnas att formuleras långt ner i styrkedjan är att de, av uppenbara skäl, formuleras i stuprör. Myndigheternas egna mål förhåller sig inte uttryckligen till någon annan myndighet i rättskedjan (med undantag för Polisen och Åklagarna i enstaka målformuleringar). Myndigheterna ser alltså inte till ett kedjeperspektiv när de lämnas att formulera egna mål.<sup>22</sup>

Det ska tilläggas här att det inte nödvändigtvis är något självändamål att styrningen ska bli sammanhållen och att det finns både för- och nackdelar med såväl ”stuprör” som dess motsats (”hängränna”). Det kan finnas fördelar med att bryta upp vissa komplexa verksamheter i stuprör just för att minska på komplexiteten och ur ett produktionsperspektiv lättare att följa upp. Brås utgångspunkt är dock att uppdraget består i att beakta det behov som finns av en sammanhållen uppföljning i rättskedjan och att myndigheterna har klart avgränsade uppgifter (utreda, döma och verkställa) som inte riskerar att sammanblandas. Brå tar också avstamp i rapporter där bedömningen gjorts att det är lämpligt att utveckla styrningen utifrån grupper av myndigheter inom ett verksamhetsområde (Statskontoret 2016b, SOU 2007:57). Statskontoret menar vidare att regeringen långsiktigt bör fortsätta att verksamhetsanpassa styrdokumentet och därigenom stödja samordningen mellan myndigheterna.

<sup>22</sup> Ett motexempel kan i viss mån ses i Danmark. Här sätts myndighetssammansatta mål årsvis av Justitiedepartementet (Justitsministeriet 2017). Man anger också inledningsvis i samma dokument att det är Justitiedepartementets vision att rättsväsendet ska agera som en ”koncern”.

## Fokus på medborgarperspektiv ökar behovet av en sammanhållen styrning

En sammanhållen styrning föreslås av ovan nämnda utredningar alltså ta sin utgångspunkt i verksamhetsområden istället för myndigheter. I detta sammanhang är medborgarperspektivet<sup>23</sup> centralt för utvecklingen av styrningen av flera anledningar. Dels för att medborgare och juridiska personer som exempelvis företag ofta är slutmottagare av de offentliga verksamheterna, dels i ett vidare demokratiskt perspektiv.

Allmänhetens förtroende för offentliga institutioner (inte enskilda myndigheter) brukar ofta pekas ut som centralt för att det politiska systemet ska bevara sin legitimitet. För medborgare och juridiska personer är det mindre relevant hur ansvaret för det offentliga åtagandet är uppdelat mellan olika aktörer. Det avgörande är istället att man kan få det stöd man behöver och/eller har rätt till i samband med en given livshändelse eller situation. I ett rättskedjeperspektiv kan detta till exempel innebära att för en medborgare som utsatts för brott är det primära att bemötas på ett bra sätt och att brottet utreds, oavsett vilken myndighet i rättskedjan som för tillfället handlägger ärendet.

I England har National Audit Office (2016) (den brittiska motsvarigheten till Riksrevisionen) i en analys av rättsväsendets myndigheters verksamhet inom ramen för rättskedjan dragit en slutsats som i väsentliga delar överensstämmer med den bild som framträtt under Brås arbete med föreliggande rapport, nämligen att styrningen av rättskedjan behöver enas kring och i bedömning utgå från vad som kan anses som goda resultat gällande rättskedjans verksamhet som helhet (ibid s. 9).

## Frånvaro av en gemensam begreppsapparat

Stuprören, med motsvarighet i Justitedepartementets olika enheter på regeringskansliet, utmynnar i myndighetsspecifika uppdrag och bidrar till att det utvecklas egna terminologier inom myndigheterna. Så är fallet redan när det gäller målbegreppet. Brås genomgång av styrdokument visar att såväl myndigheternas som regeringskansliets sätt att målformulera sker utifrån olika system

---

<sup>23</sup> Brå vill betona vikten av att inte förväxla medborgarperspektivet med ett kundperspektiv, något som i vissa fall skett i och med att begrepp från privata näringslivet införlivats i offentliga verksamheter. Enligt det synsättet är rättskedjan en leverantör, vilket Brå tar avstånd från. De brottsoffer, vittnen eller (misstänkta) gärningspersoner som kommer i kontakt med rättskedjans myndigheter kan inte välja att gå någon annanstans och inte sällan är kontakten dessutom tvingande. Vidare, eftersom verksamheterna inom rättskedjan inte har till uppgift att sälja varken varor eller tjänster drivs de inte heller av samma incitamentsstruktur som det privata näringslivet (se exempelvis Granér och Kronkvist 2016).

där begrepp används olika.<sup>24</sup> Brå konstaterar att frånvaron av en gemensam begreppsapparat är problematisk. Innebörden av att utvidga medborgarperspektivet och att bryta ned stuprör är att formulera mål som ger uttryck för att rättskedjan är en sammanhållen verksamhet där myndighetsöverskridande mått gör det möjligt att följa upp dessa mål.

I dag råder emellertid en situation där varje myndighet använder sin egen unika mätenhet för att följa upp verksamheten. Inom Polisen handlägger man ärenden och anmälningar, inom Åklagarmyndigheten handlägger man brottsmisstankar, inom Sveriges domstolar handlägger man mål och Kriminalvården handlägger klienter. En gemensam begreppsapparat får anses vara en förutsättning för att myndigheterna ska kunna ha en gemensam dialog och samverka kring flödet i rättskedjan för att bidra till de gemensamma visionerna.

## Det saknas en länk mellan visionerna och verksamhetsområdena

Presentationen av rättskedjans mål visar att dessa formuleras mot bakgrund av sektoriserade prestationer (verksamhetsområden) och inte mot bakgrund av de (myndighetsövergripande) effekter man vill uppnå. Brås bedömning är att det saknas ett led, en strategisk målnivå, mellan regeringens övergripande mål (vad som önskas), och myndigheternas verksamheter (vad som görs).

Att de underliggande antagandena om hur ett mål främjar ett annat inte beskrivs i regleringsbrev är något som påpekades i Styrtredningen (SOU 2007:75), liksom ett drygt decennium tidigare i Riksdagens revisorers rapport *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet* (1996/97:11). Brå konstaterar att regleringsbrev inte uppfyller detta krav.

En strategisk målnivå skulle underlätta en mer sammanhållen styrning där visionerna och verksamheterna länkas samman. Omvänt gäller att avsaknaden av en sådan leder till flera olika svårigheter. Just detta kan vara en förklaring till varför såväl myndighetshandläggare som myndigheter uppger sig ha svårigheter med att se visionerna i sitt arbete.

<sup>24</sup> Problemen spås troligen på av att det inom den organisationsteoretiska litteraturen finns ett flertal indelningsgrunder och benämningar på olika typer av mål, som i varierande grad är relevanta beroende på kontext. Man kan prata om målformuleringar utifrån olika tidsperspektiv; kortsiktiga mål brukar ha en tidshorisont på 1–2 år, medan långsiktiga har en horisont på 3–5 år. Målen kan också inordnas efter en nivåindelning, både hierarkiskt för att motsvara olika delar i en organisatorisk struktur, men även på en tidsaxel i form av övergripande mål, delmål och etappmål beroende på hur nära i tiden olika delmål behöver vara uppfyllda för att nå ett övergripande mål.

*”Alltså det här med överordnade mål som att tryggheten ska öka, det är svårt att koppla vad myndigheten gör till ett sådant mål. Vi ser vad som står i instruktionerna och har myndigheten gjort det dom ska så borde det ha bidragit till målet. Det kan ju i alla fall inte ha blivit sämre. Men är målet uppfyllt? Det är ju svårt att dra slutsatser om det.”* (Myndighetshandläggare)

Avsaknaden av en strategisk nivå ger också utrymme för skilda tolkningar av det övergripande syftet med förändringar som görs i verksamheterna. Ett exempel på detta tas upp i Brås rapport (2013:12) *Satsningen på fler poliser*. Där påtalar man att regeringens satsning på att ett visst antal nya poliser skulle utbildas för att polisstyrkan skulle bestå av 20 000 poliser inte angav mål som dessa poliser skulle bidra till att uppnå. Det gör att regleringsbrevens i början av perioden som studerades (2006–2012) beskriver satsningen som ett sätt att göra polisen mer synlig, men i slutet av perioden som ett sätt att förbättra verksamheten genom att öka personuppleringen (Brå 2013a, s. 16–17, 20).

### **Prioriteringssvårigheter ytterligare en följd**

Ytterligare en konsekvens av att det saknas en av regeringen beslutad strategisk målnivå är att myndigheterna önskar tydligare besked från regeringens sida kring hur myndigheterna ska agera i förhållande till det stora antalet uppdrag och återrapporteringskrav. Det finns också en farhåga om att det stora antalet styrsignaler,<sup>25</sup> och den bristande koordinationen mellan dem, upphäver styrsignalernas önskade effekt. Detta framkommer i intervjuer med såväl myndighetsrepresentanter som personer inom regeringskansliet. Det tycks finnas en dragkamp mellan tjänstemännens vilja att ha en långsiktighet i planeringen av myndigheternas uppdrag och den politiska styrningens vilja att kunna ”beställa” kortsiktiga uppdrag av myndigheterna med syfte att agera handlingskraftigt. Flera påpekar att en icke avsedd konsekvens av en minskad detaljreglering i regleringsbrevet är att regeringsuppdragen istället blivit fler och mer detaljerade, inte minst i form av uppdrag som regeringen ger under året och alltså avskilt från uppdragen i regleringsbrevet.

Den svenska utvecklingen har enligt Styrutredningens betänkande (2007:75) resulterat i vad man kallar detaljeringsparadoxen: *”Ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjlighet att på egen hand fastställa prioriteringar”* (s. 161). Det medför också en risk för att myndigheten i regeringens ögon gör felprioriteringar vilket även medför att myndigheterna upplever sig felaktigt bedömda i uppföljningen.

<sup>25</sup> Styrsignal: En regerings beslut eller agerande med innebörden att alternativ X är en grund på vilken en given myndighet kommer att bedömas.

Avseende regeringens styrning av polisen kom Statskontoret år 2011 fram till samma slutsats – att regeringen var otydlig i vilka delar av polisens verksamhet som skulle prioriteras och att de långsiktiga målen var formulerade på ett sätt som inkluderade en stor del av polisens uppgifter och som inte var uppföljningsbara i önskvärd utsträckning (Statskontoret 2011b).

När antalet uppdrag i särskild ordning ökar, liksom detaljeringsgraden, uppstår svårigheter för myndigheterna att förstå hur de olika uppdragen ska hanteras och vägas i förhållande till varandra.

Samtidigt uttrycks förståelse för de problem som detta orsakar:

*”Man fyller på successivt. Det kan komma [snabba signaler]: ’Nu måste det här göras, se till och verkställ det’. ’Jaha, men vi har ju redan bundit de tillgängliga resurserna till verksamheten B enligt överenskommelse’. Ja, då får myndigheten försöka lösa det, men det blir ju bekymmer. Då måste dom ju ta resurser från det tidigare uppdraget till det här nya och då kommer det att ta längre tid. [...] ’Ska det ändå göras lika snabbt som bestämt, ja då måste vi ha mer pengar.’ Man har ju en pågående verksamhet som också måste skötas. Det är lätt att glömma det.”* (Myndighetshandläggare)

Det uppstår alltså prioriteringssvårigheter när uppdragen inte kan värderas mot relevanta målsättningar.

*”Regeringskansliet behöver ta ett större ansvar för myndighetsstyrningen och inte överlåta makt-prioritering-ansvar som en Svarte Petter till myndigheterna”.* (Intervjuperson inom myndigheterna, tidigare anställd vid regeringskansliet)

Intervjuerna med myndighetshandläggarna på Justitiedepartementet ger vid handen att man från regeringskansliets sida anser det vara olämpligt att ange prioriteringar (utöver de möjligheter som finns i regleringsbrev och regeringsuppdrag). Skälen uppges vara dels att det i vissa fall är föremål för politiska överväganden, dels att det av myndigheterna kan uppfattas som ett sanktionerande av att inte arbeta med tidigare ålagda uppdrag. Uppdrag som ges i särskild ordning kan alltså försvåra en sammanhållen styrning.

## Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna

Utöver vad som hittills redovisats vill Brå också lyfta fram några ytterligare förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna som rör relationen och kommunikationen dem emellan.

## Skillnader i resurser för uppföljning

Ett viktigt tema som framkommer i Brås intervjuer är vad som närmast kan beskrivas som en obalans mellan myndigheternas och regeringskansliets respektive analyskapacitet. Som framgår av citatet nedan är detta inte avsett som en kritik av regeringskansliets engagemang, utan handlar istället om att regeringskansliets resurser för resultatanalys är små sedda i relation till myndigheternas och den ansevärdiga volym av återrapporterade uppgifter som man har att tränga igenom.

*”Det finns en ambition till att ha en styrmodell på regeringskansliet. Man har styrbildningar för myndighetshandläggare, men sedan finns det ju en politisk nivå. Omsvängningen från New Public Management till något okänt annat bottnade väl inte i en modell för hur man ska styra. Det är ju en modell för hur man inte ska styra. [...] Myndighetshandläggarna på departementet har en hög ambitionsnivå och myndigheterna gör ju ett ganska gediget jobb. Det som saknas är snarare en övergripande funktion som ställer frågor som ’Varför gör vi så här?’, ’Hur utkräver vi ansvar?’. Det är svårt för en enskild enhet på departementet att göra det. Det krävs en chef ovanför enheterna.”* (Intervjuperson inom myndigheterna)

Både myndigheterna och regeringskansliet ser för- och nackdelar med dagens situation. Den innebär att myndigheterna ges ett stort handlingsutrymme i vad som betraktas som relevanta fakta i det underlag utifrån vilka bedömningar av måluppfyllelse görs. Handlingsutrymmet ökas ytterligare i den mån som tydliga mål och styr signaler inte framförs av regeringen i anslutning till uppdragen till myndigheterna. Samtidigt är detta en källa till otydlighet och frustration för myndigheterna och som därför uttrycker behov av mer vägledning.

*”Vi har en tradition av starka myndigheter och ett litet regeringskansli och då finns det alltid en risk att det inte är regeringen som styr, utan myndigheterna som styr regeringen. Jag tror botemedlet är få fram en idé om vad man vill, en tydlig styrningsmodell och ett tydligt ansvarsutkrävande”.* (Intervjuperson inom myndigheterna)

Myndigheternas handlingsutrymme är samtidigt kopplat till vissa krav. I intervjuerna med myndighetshandläggare betonas att regeringskansliet idag har små möjligheter resursmässigt att göra olika typer av analyser för att följa upp myndigheterna. Man menar därför att myndigheterna överlag bör ha en bättre förmåga att analysera sina egna verksamhetsresultat, avgöra vilka mått som är relevanta för att ge en rättvisande bild av verksamheten och sätta utfallet av verksamheterna i större sammanhang.

Sammanfattningsvis pekar intervjuerna på att det finns anledning att stärka kunskapen och avsätta resurser hos båda parter för att säkerställa bättre styrning och uppföljning.

## Dialogen avgörande för en rättvisande uppföljning

Den dialog som sker mellan myndigheter och regeringen är något som så gott som samtliga intervjupersoner betonar som värdefull. Det har också lyfts i ett antal tidigare rapporter och utredningar (SOU 2007:75, Statskontoret 2016b). Oavsett om dagens uppföljning som sker på basis av ett begränsat antal mått kompletteras med andra kvantitativa och kvalitativa parametrar, förutsätter regeringskansliets bedömning av verksamheterna att dialogen med myndigheterna fungerar väl. Av intervjuerna framgår att en god dialog sett utifrån myndigheternas perspektiv kännetecknas av en diskussion och förståelse för i vilken mån prestationen är rimlig i förhållande till resurser och övriga uppdrag under året.<sup>26</sup>

Det är Brås bedömning att de påtalade problemen i mål- och resultatstyrningen kan minskas genom att dialogen mellan de inblandade både utökas och utvecklas. En utökad dialog ger möjlighet till en myndighetsövergripande uppföljning och styrning, vilket i sin tur ger förutsättningar för en strategisk och därmed sammanhållen uppföljning och styrning. Även Finansdepartementet har närmast sig frågan i form av ett förslag om att utveckla resultatdialogerna mellan regeringen och myndigheterna och att dialogerna kan breddas till att omfatta fler myndigheter när hela politikområden berörs (Regeringen 2002).

<sup>26</sup> Ett exempel på en modell för att driva förankringsprocessen kan ses i den norska modellen PSV (se även bilaga 1). Samtliga polisdistrikt har 17 gemensamma och kvantitativa resultatmått, så kallade styrparametrar (Benan och Kjenn 2013). Vilka resultatvärden som ska uppnås inom dessa mått sker dock i en dialog mellan varje enskilt polisdistrikt och den centrala polismyndigheten (Politidirektoratet).

## Kapitel 4: Modellen tillför strategiska målområden

De problem som diskuterats i föregående kapitel kan i hög grad tillskrivas en oklar målbild och den oklara målbilden hör samman med att det saknas en länk mellan visioner och rättskedjans stuprörsindelade verksamhetsområden. Utifrån gängse organisationsteoretisk litteratur motsvarar detta en frånvaro av en strategisk nivå i målbilden.

Det ingår inte i Brås uppdrag att föreslå nya mål för rättskedjans myndigheter. Det är också ytterst en politisk fråga vilka målen bör vara och vilka krav som man vill och kan ställa på myndigheterna. Brå har därför valt att införa strategiska målområden genom att koppla ihop verksamhetsområdena och visionerna för kriminalpolitiken och rättsväsendet. Detta har gjorts genom att ringa in de önskade effekter som regeringen uttrycker i de officiella styrdokumenterna. Med strategiska målområden menas här fasta och myndighetsövergripande referenspunkter för uppföljningen av myndigheternas verksamheter som tar sikte på de effekter som regeringen önskar uppnå. De strategiska målområden som föreslås är alltså resultatet av operationaliseringar som Brå har ansett nödvändiga för att länka samman verksamheterna som ingår i rättskedjeflödet med visionerna på ett mätbart sätt.

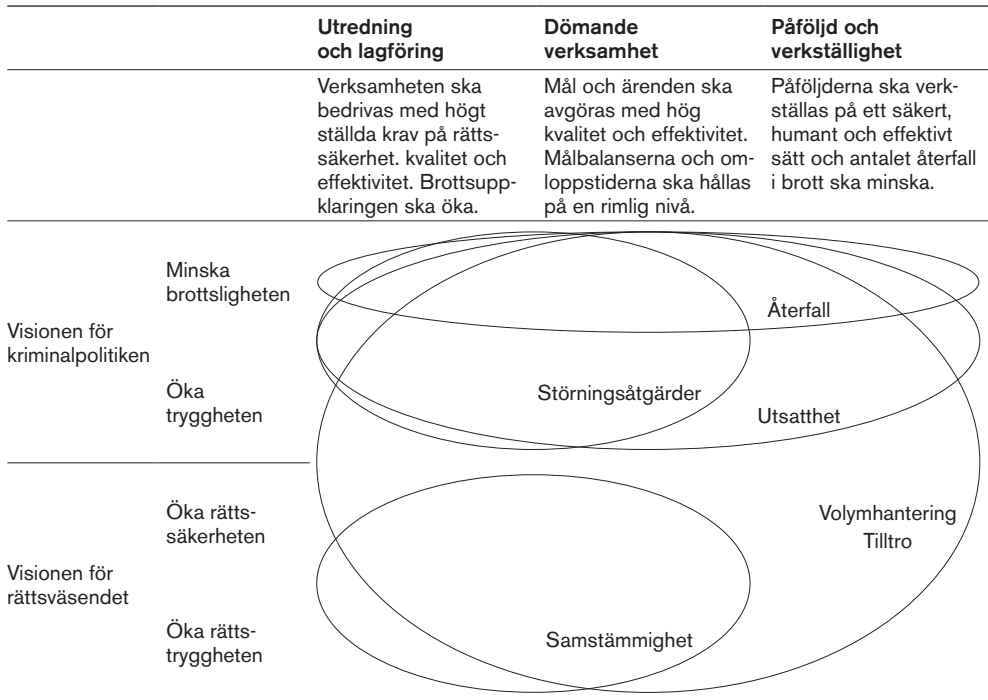
Brå har identifierat sex strategiska målområden utifrån de skrivningar som finns i budgetpropositionen: Volymhantering, Samstämmighet i rättsliga bedömningar, Störningsåtgärder, Utsatthet för brott, Tilltro till rättssystemet och Återfall. Till respektive strategiskt målområde knyts sedan ett antal mått (se kapitel 6) som mäter utvecklingen inom respektive område.<sup>27</sup>

Figur 5 nedan är ett försök att visuellt presentera vilka dimensioner av visionerna och verksamhetsområdena som täcks av de sex

<sup>27</sup> Även i England använder man sig av strategiska målområden. Dessa är: Verkansgrad ("Effectiveness"), Resurseffektivitet ("Efficiency") samt Legitimitet ("Legitimacy") som vart och ett mäts genom flera underliggande mått (HMIC 2017). Målområdena redovisas dels nationellt, dels per polisdistrikt.



föreslagna strategiska målområdena. Visionernas fyra komponenter anges i den vertikala kolumnen till vänster. I den horisontella kolumnen överst i figuren anges de verksamhetsområden som är relevanta för flödet i rättskedjan. De strategiska målområdenas träffytor anges som cirklar i figuren.



Figur 5. De strategiska målområdenas förhållande till visionen för rättskedjan, den kriminalpolitiska visionen samt myndigheternas verksamhetsområden.

## De två visionerna föreslås ligga till grund för varsitt ansvarsområde

I föregående kapitel poängterades att uppfyllelsen av regeringens övergripande mål i ett fall (visionen för rättsväsendet) kan anses ligga inom rättskedjans ansvar medan i den andra (visionen för kriminalpolitiken) utgör rättskedjan endast en av flera aktörer. För de fortsatta förslagen är detta en viktig åtskillnad och därför görs redan här en indelning mellan de strategiska målområdena i två ansvarsområden. De tre strategiska målområden som konkretiserar visionen för rättsväsendet kallas här rättskedjans strategiska målområden. De tre strategiska målområden som konkretiserar den kriminalpolitiska visionen benämns som departementsöverskridande.

## Rättskedjans målområden: Volymhantering, Samstämmighet i rättsliga bedömningar och Störningsåtgärder

Med Volymhantering avses den rättsliga hantering som normalt sett börjar med anmälan om brott och kan fortgå till dess att gärningspersonen avslutar sin utdömda verkställighet. Att myndigheterna hanterar inflöde och utflöde på ett balanserat sätt har betydelse av flera skäl. Att brott utreds på ett tillfredsställande sätt inbegriper att den rättsliga hanteringen tillvaratar målsägandes och misstänkta rättigheter, att skyldiga lagförs och att hanteringen sker inom rimlig tid. Processrätten och strafflagstiftningen är i många delar utformade för dessa syften.

Samstämmighet i rättsliga bedömningar avser båda leden i visionen för rättsväsendet, det vill säga rättssäkerhet och rättstrygghet. Brå kommer att använda dessa begrepp enligt Mellqvists definition (2013), med innebörden att det med rättssäkerhet ”avses den enskildes skydd mot det allmännas utövande av tvångsmakt. Behov av ett sådant skydd är särskilt tydligt för den tilltalade i ett brottmål” (ibid, s. 2). Med rättstrygghet menas ”det berättigade intresse en brottsdrabbad, och andra personer, har av att begångna brott lagförs och beivras” (ibid, s. 1). Senare i texten tillförs även ”och upprätthåller ordningen i samhället” (ibid, s. 26).

Såväl rättssäkerheten som rättstryggheten är av betydelse för i vilken utsträckning medborgare kan lita på rättskedjans myndigheter och att dess representanter agerar korrekt. En ökad rättssäkerhet och rättstrygghet ökar också chanserna att såväl tilltalade som brottsutsatta och vittnen medverkar i rättsprocesser (Brå 2016b).

Genom att använda termen ”samstämmighet” ryms också de rättsligt centrala principerna om enhetlighet, förutsebarhet och proportionalitet. Vanligen är inte imperativet ”att följa lagen” ett mål i sig utan en förutsättning för en verksamhet. Men ifråga om rättsväsendets myndigheter är detta imperativ ett mål för verksamheten. Myndigheterna är, annorlunda uttryckt, skyldig medborgarna rättssäkerhet (Fla m.fl. 1998, s. 91) och det är därför viktigt att följa upp i vilken utsträckning denna skyldighet uppfylls.

Störningsåtgärder är ett strategiskt målområde som tar sikte på åtgärder som vidtas för att på olika sätt störa kriminella verksamheter, huvudsakligen genom att på olika sätt reducera brottskapacitet. Med reduktion av brottskapacitet avses här inkapacitering av brottsaktiva individer med motivation och kunskaper samt förverkande av brottsverktyg som vapen och ekonomiska tillgångar som förvärvats genom brott. Dessa åtgärder karaktä-

riseras av att ligga inom ramen för myndigheternas respektive kärnverksamheter och att deras syften är brottsbekämpande.

Under senare år har alltmer fokus riktats mot utredandet av brott och lagförandet av personer inom ramen för organiserad brottslighet och brott med avancerade upplägg. Dessa utredningar och de rättegångar de resulterar i förbrukar stora resurser hos de berörda myndigheterna (Brå 2017b). Dessa ärenden ställer också myndigheterna inför svåra prioriteringar och myndigheterna har också inom ramen för aktuell rapport påpekat att dagens mått inte fullt ut belyser de insatser och resurser som myndigheterna investerar i dessa ärenden, samtidigt som signalvärdet av dessa utredningar anses högt. Brå bedömer därför att det är angeläget att lyfta fram det arbete som myndigheterna lägger ned på att utreda och lagföra i omfattande ärenden.

## Departementsöverskridande målområden: Utsatthet för brott, Tilltro till rättssystemet och Återfall

De omständigheter som påverkar de strategiska målområdena Utsatthet för brott, Tilltro till rättssystemet och Återfall påverkas inte endast av rättskedjans myndigheter och ligger därför, till skillnad från övriga strategiska målområden, inte inom rättskedjans egen kontroll. Det kan därför vara lämpligt att se utvecklingen inom de departementsöverskridande målområdena som signaler på behov som samhället har av rättskedjans verksamheter snarare än som en måttstock för rättskedjans verksamheter. Ett samordnande ansvar för utvecklingen inom dessa strategiska målområden placeras därför i Brås förslag hos regeringen.

Men även om dessa strategiska målområden i hög grad påverkas av samhällliga processer, en rad olika aktörers insatser och enskildas val, har rättskedjans myndigheter naturligtvis möjlighet att i viss mån påverka dessa målområden. Tilltron till rättssystemet i form av trygghet och rättstrygghet, utsatthet för brott och återfall påverkas sannolikt av vad rättskedjan uppfattas göra och inte göra i förhållande till de förväntningar som läggs på dem. Det betyder alltså att det är av betydelse att det råder en överensstämmelse mellan å ena sidan rättskedjans mål och å andra sidan de förväntningar som regeringen, medborgare och andra aktörer som exempelvis media har. Till detta kan rättskedjan bidra dels genom att leva upp till målen, dels genom att förebygga och korrigera felaktiga uppgifter om brottslighetens rättsliga hantering.<sup>28</sup>

En minskad utsatthet för brott är kanske den effekt som har den minst uppenbara kopplingen till flödet i rättskedjan. Utsatthe-

<sup>28</sup> Ett exempel på en åtgärd för att öka förståelsen av, och därigenom förtroendet för, rättsväsendet är Sveriges Domstolars "Domstolspodden" ([www.domstol.se](http://www.domstol.se)).

ten för brott speglar dock i hög grad brottsligheten, vars nivåer och sammansättning är avgörande för inflödet. Forskning visar att rättskedjans möjligheter att ensamt påverka utsattheten för brott från ett år till ett annat är begränsad (Waller och Martinez Solares 2016, Nagin 2013, von Hofer 2011, Westfelt 2001, Gallo 1998). Som påpekats tidigare i rapporten är dock allmänhetens vetskap om rättsväsendets existens och tilltron till dess förmåga att utreda brott och lagföra skyldiga sannolikt avgörande för brottslighetens generella nivåer i ett större perspektiv.

Med Tilltro till rättssystemet avses flera aspekter av medborgares relationer till samhällets myndigheter. Här ingår inte minst trygghet och förtroende för rättskedjan, men även upplevelser i mötet med dessa och andra myndigheter vars beslut har betydelse för tilltron till rättssystemet. Anledningen till att sammanföra dessa aspekter i ett målområde är att de enligt Brå i hög grad påverkar varandra och att de enskilda aspekterna inte låter sig förstås i någon djupare bemärkelse var för sig.

Upplevelsen av trygghet påverkas rimligen i hög grad av egna erfarenheter och de erfarenheter som gjorts av familj, vänner och bekanta, liksom av olika medias nyhetsvärderingar av brottsligheten och rättsväsendet (Andersson och Nilsson 2010). Trygghetsupplevelser kan också påverkas av rättskedjans tillgänglighet och information om stödmöjligheter. Genom att följa utvecklingen av tryggheten bland olika grupper ökar förutsättningarna för riktade insatser mot särskilt otrygga grupper.

Förtroendet för rättskedjan påverkas sannolikt i mångt och mycket genom samma kanaler som tryggheten, det vill säga genom egna och andras erfarenheter, media och av rättskedjans tillgänglighet. Men förtroendet påverkas kanske i något högre utsträckning än trygghetsupplevelsen även av rättsprocessens genomförande och resultat och upplevt bemötande, till exempel i form av tillgång till begriplig information om ärendets utveckling, skäl för de beslut som fattas av förundersökningsledare och om beslut som fattas i domstol (se Brå 2016b; 2013b; 2010).

Uppföljning av trygghets- och förtroendeaspekter motiveras av att en negativ utveckling i dessa avseenden kan innebära att färre brott anmäls och att färre berörda väljer att vittna om brottsändelser. Att medborgare känner förtroende för rättskedjans myndigheter är många gånger en förutsättning för att anmäla och vittna om brott i olika delar av rättsprocessen och har därför betydelse för samarbetet med rättskedjans myndigheter (se Brå 2016b; 2013b; 2010). Tilltron är därmed av vikt även för volymhanteringen inom de utredande och dömande verksamheterna. Mycket låga nivåer av tilltro till statens myndigheter kan omvänt

sänka tröskeln för, alternativt motivera till, hot och våld mot myndighetspersoner.

Det tredje departementsöverskridande målområdet, Återfall, är nära förknippat med Utsatthet för brott, eftersom en betydande andel av samtliga begångna brott sker i form av återfallsbrottslighet bland brottsaktiva individer (Brå 2011, Brå 2000). Den bärande skillnaden är att målområdet Återfall fokuserar på gärningspersonerna. Rättsväsendets möjligheter att påverka återfallen styrs huvudsakligen av tre omständigheter: den straffrättsliga lagstiftningen och instruktioner som reglerar myndigheternas uppgifter och handlingsutrymme, tilldelade resurser samt användningen av tilldelade resurser.

Eftersom återfall i brott utgör en betydande andel av den totala brottsligheten följer att återfall i brott utgör en betydande del av utsattheten för brott, vilket härigenom påverkar tilltron till rättssystemet. Av samma skäl följer också att återfallen påverkar rättskedjans volymhantering i form av inkomna brottsanmälningar, utredningar och lagföringar.

Brottsligheten i den vidare mening som inbegriper återfall är enligt forskningen förbunden med omständigheter som exempelvis utbildningsnivå, umgänge, föräldrakontakt, funktionsnedsättningar och missbruk (se bl.a. Brå 2011). Även situationen på arbets- och bostadsmarknaden utgör omständigheter som har särskild betydelse för återfall (Brå 2012). Att återfallsförebyggande arbete inbegriper ett stort antal aktörer även utanför rättskedjan har också konstaterats av Inslussningsutredningen (Regeringen 2017). Här ingår, för att nämna endast några exempel, Statens institutionsstyrelse, Arbetsförmedlingen och landets socialtjänster.

Rättskedjan utgör därmed ett av en rad olika verktyg som regeringen kan använda för att påverka återfallen. Återfall har exempelvis länge betraktats som ett viktigt mått för att utvärdera Kriminalvårdens verksamheter, vilket också låter förstå att återfall i första hand är Kriminalvårdens ansvar.<sup>29</sup> Det är emellertid Brås och Kriminalvårdens delade bedömning att den mest brottsaktiva gruppen i samhället, sett till antalet lagföringar, utgörs av personer som helt eller delvis försörjer sig genom upprepade mångdbrott och som ofta har en hög problemkoncentration, och

<sup>29</sup> Som återfall definieras i denna rapport nya lagakraftvunna brott, som följer på en persons ingångshändelse under en begränsad uppföljningsperiod. Detta oavsett vilken påföljd som denna nya överträdelsen resulterar i. Definitionen är den som Brå använder i den officiella kriminalstatistiken. Definitionen skiljer sig från den som Kriminalvården använder där endast återfall i de påföljder som Kriminalvården själva ansvarar för ingår. För rättskedjans vidkommande är det dock samtliga återfall som är av betydelse för en bedömning av den totala effekten och inte bara de som resulterar i ny kriminalvårdspåföljd.

att de med anledning av sin brottslighet vanligtvis döms till korta fängelsestraff. Detta innebär enligt uppgifter som framkommit vid intervjuer med Kriminalvården att deras möjligheter att påverka dessa personer är små eftersom en så begränsad tidsrymd inte ger möjlighet att sätta in meningsfulla åtgärder för de intagna. Mot denna samlade bakgrund ter det sig rimligt att även återfall placeras bland de departementsöverskridande målområdena.

# Kapitel 5: Förslag till uppföljnings- och styrmodell

Inom organisationsteorin används begreppet modell med innebörden *en idealiserad framställning av ett fenomen eller objekt, där man framhäver väsentliga drag hos verkligheten, medan de övriga egenskaperna utelämnas* (Flaa m.fl. 1998). Att tänka i termer av modeller innebär alltså ett förenklande av sakförhållanden i syfte att ge en överskådlig bild. En styrmodell innebär därför en förenklad återgivning av hur prestationerna inom en verksamhet är tänkt att styras.

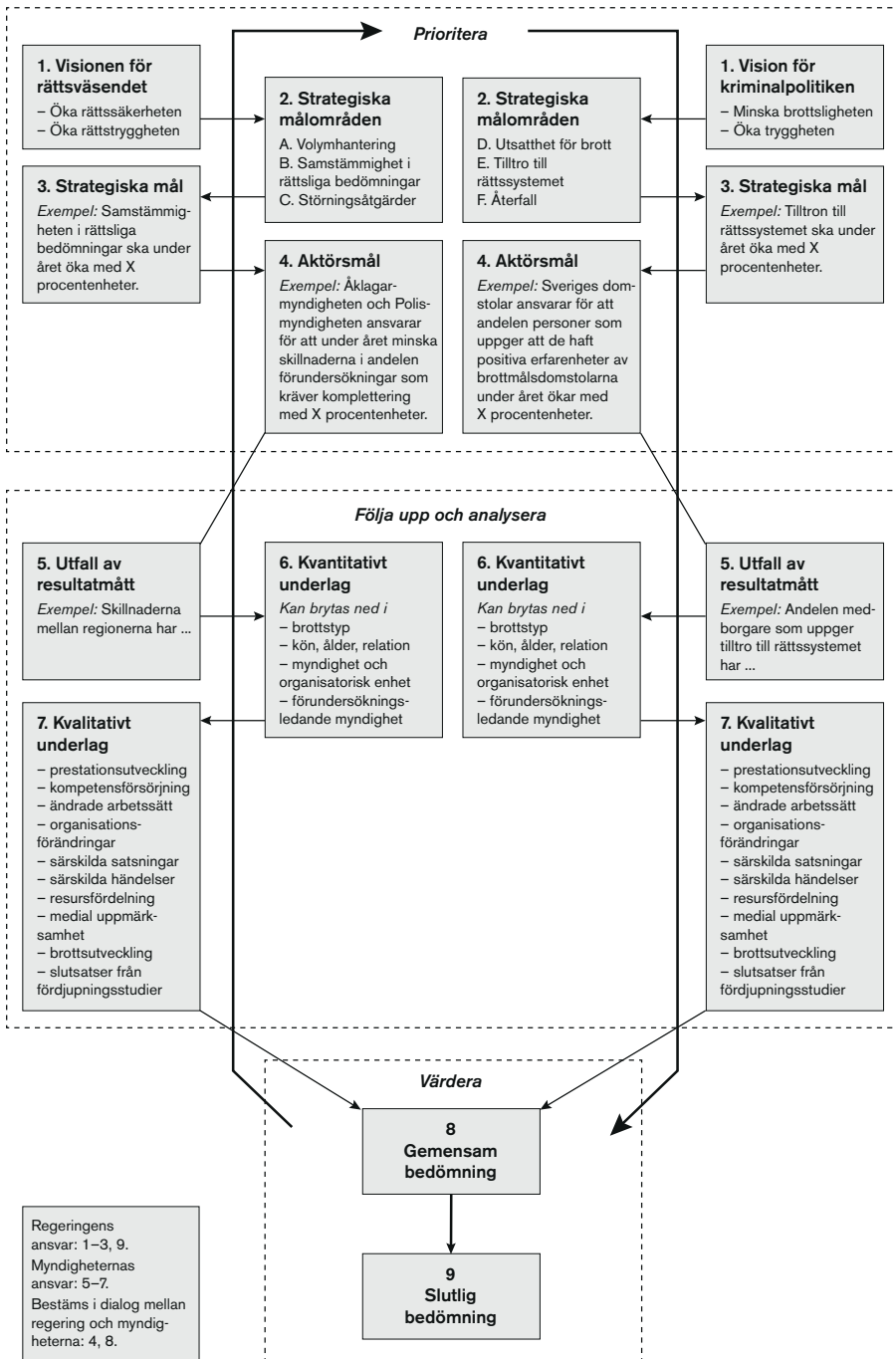
Brå har tidigare understrukit att uppföljning har styrverkan. Det betyder att uppföljning och styrverkan inte kan separeras från varandra och Brås modell är därför en förenklad beskrivning av en process där principer för både uppföljning och styrning ingår. Till detta kommer en beskrivning av de verktyg, till exempel årsredovisning och dialog, som behövs för att genomföra denna process. I detta sammanhang ska också understrykas att Brås modell är en skiss på en tänkbar process för uppföljning av verksamheter med betydelse för regeringens visioner för rättskedjan och kriminalpolitiken.

## Brås modell

Brås modell för en mer sammanhållen uppföljning och styrning presenteras i figur 6. Modellen har 9 komponenter och var och en av dessa beskrivs närmare i detta kapitel.

### 1. Visionerna

Modellen inleds med de bakomliggande visioner som regeringen formulerat för rättsväsendet och för kriminalpolitiken i budgetpropositionen. Syftet med att låta dem ingå i modellen är att de utgör en ram för verksamheter och processer i övrigt. Brås modell utgår från dessa visioner, även om visionerna naturligtvis har föregåtts av en tidigare liggande beslutsprocess.



Figur 6. Brås förslag till modell för regeringens uppföljning och styrning av flödet inom rättskedjans myndigheter.



Brå har i kapitel 4 föreslagit att de två visionerna för med sig olika ansvarsområden och detta visualiseras i modellen i form av två ”spår”. Till vänster finns de delar där de aktuella myndigheterna rör över utfallet och till höger anges de strategiska målområden inom vilka rättskedjan endast utgör ett av regeringens verktyg. De efterföljande komponenterna i modellen är dock identiska i de båda spåren.

## 2. Strategiska målområden

Det har tidigare redogjorts för vilka de strategiska målområdena är och hur de föreslås fungera som ett mellanled mellan visionerna och verksamheterna. I praktiken innebär det att de utgör ett sätt att gruppera de resultat – prestationer och effekter – som ska leda till att visionerna uppnås.

Brås förslag på strategiska målområden bör rimligtvis stå fast så länge innehållet i de visioner och mål som regeringen har för rättskedjans arbete inte förändras. Skulle det ske förändringar är det lämpligt att regeringen också ser över de föreslagna målområdena. Brå föreslår att de strategiska målområdena framgår av budgetpropositionen och att regleringsbrevet följer målområdenas indelning. I den mån som regleringsbrevet innehåller återrapporteringskrav som rör utredning och lagföring som inte kan placeras under något av de strategiska målområdena kan det vara aktuellt att överväga i vilken grad de bidrar till att uppnå de mål som angetts för rättskedjans myndigheter (alternativt om kraven ger uttryck för ett outtalat mål som borde uttalas).

## 3. Övergripande mål och 4. Aktörsmål

Modellens tredje komponent består av de strategiska målen för rättskedjan och komponent fyra innehåller specifika mål för respektive myndighet (aktörsmål). I detta ligger alltså att varje strategiskt mål kompletteras med ett eller flera aktörsmål. Aktörsmålen innebär en konkretisering av de strategiska målen genom att fördela ansvar och uppgifter för målets genomförande. Ett exempel på ett övergripande mål är att regeringen anger att mediantiden för en brottsutredning inte får vara längre än ett visst antal dagar från anmälan till påbörjad verkställighet. Utifrån detta strategiska mål anges aktörsmål med innebörden att enskilda myndigheter ges prestationsmål som rör just deras bidrag till den önskade totaltiden (den önskade effekten).<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Aktörsmålen formuleras i termer av de prestationsmått som myndigheterna ansvarar för. Prestationsmåten är de täljare och nämnare som varje effektmått är sammansatt av. Ett exempel på prestationsmått är ”antal slutredovisade förundersökningar”. Härutöver kan regeringen, som ibland sker även idag, ge myndighetsgemensamma uppdrag. I Brås förslag formuleras myndighetsgemensamma uppdrag i termer av effektmått, vilka typmässigt består av en sammansättning av prestationsmått från två myndigheter. Se vidare kapitel 6.

Det betyder således att det av varje aktörsmål framgår vad som förväntas av myndigheterna var för sig för att de gemensamt ska bidra till det övergripande målet. Det innebär också att modellens högra spår inkluderar aktörsmål som avser aktörer utanför rättskedjan. Brå har dock valt att inte ge förslag i dessa delar eftersom de ligger utanför uppdraget.

Brå föreslår att de strategiska målen formuleras av regeringen och att aktörsmålen sätts i samråd mellan regeringen och myndigheterna. Att regering och myndigheter formulerar aktörsmålen i samråd är en förutsättning för enighet, förankring och för att myndigheterna ska känna ägarskap över uppfyllelsen av målen (jmf. SMART). Det krävs också en mycket god insyn i myndigheternas verksamhet för att kunna formulera realistiska aktörsmål, vilket ytterligare talar för att aktörsmålen formuleras i dialog. I dialogen kan också regeringen signalera i vilka delar man förväntar sig större respektive mindre resultatutveckling.

Eftersom *”målsättningen är en kontinuerlig process inom organisationen”* (Flaa m.fl 1998 s. 89) är det viktigt att målen kan förändras över tid. Vilka strategiska mål som regeringen väljer att formulera är ett uttryck för vilka strategiska målområden regeringen vill att myndigheterna ska prioritera. Det betyder att myndigheterna får i uppdrag av regeringen att uppnå specifika resultatnivåer för de respektive områdena. Regeringen kan tydliggöra myndigheternas prioriteringar genom att knyta särskilda uppdrag och resurstillskott till ett eller flera strategiska målområden (eller specifika mått), något som idag upplevs saknas.

De strategiska målen bör framgå av budgetpropositionen. De strategiska målen och aktörsmålen bör framgå av myndigheternas regleringsbrev.

## 5. Utfall resultatmått

Den femte komponenten i modellen består av en redovisning av utfallen av varje effektmått samt vid behov av varje prestationsmått (täljare respektive nämnare). Uppföljningen tar sin utgångspunkt i hur utvecklingen sett ut i de olika målområdena och deras ingående mått. Det primära är alltså utfallet av effektmåttet, inte hur höga eller låga de ingående prestationsmåttarna är. Men det är samtidigt en garanti för att effektmåtten ska utvecklas positivt att myndigheterna bidrar med sin del. Detta betyder att myndigheterna är ansvariga för sina egna prestationsmått, men också gemensamt ansvariga för effektmåtten utveckling.

Utvecklingen av de enskilda effektmåtten avgörs genom att ställa årets värde mot föregående års värde och utvecklingen anges som antingen positiv, bibehållen eller negativ. Hur stor förändring

som krävs för att utvecklingen av ett effektmått ska kategoriseras som positiv, oförändrad eller negativ bör bedömas först när det finns jämförbara värden från tidigare års mätningar. (Eftersom flertalet mått inte finns tillgängliga idag har inte Brå kunnat fastställa vilka nivåer och vilken förändringstakt som kan vara lämplig att förvänta sig.)

Utifrån måttens utfall kommer det att vara möjligt att bedöma i vilken mån rättskedjans verksamheter främjar de strategiska mål man vill uppnå. Det kommer också vara möjligt att konstatera om utfallet är bättre eller sämre än föregående år, både gällande effektmåttet som helhet och de ingående prestationsmått. Någon värdering av resultaten kan dock inte göras direkt, utan behöver sättas i relation till de förutsättningar som påverkat utfallet (se komponent 6 och 7).

Eftersom resultatutvecklingen inom varje enskilt strategiskt målområde är beroende av utvecklingen av flera mått följer att regeringskansliets uppföljning av myndigheterna kommer att ske på två olika nivåer: dels på myndighetsgemensam nivå, dels på myndighetsnivå. Brå föreslår därför att vissa förändringar görs i hur kontakterna mellan regeringskansliet och myndigheterna är utformade. Den idag gällande ordningen är att uppföljningen sker parallellt, där varje myndighet var för sig redovisar sin verksamhet för sin respektive myndighetshandläggare. Genom att istället bjuda in fler än en departementshandläggare och myndighetsföreträdare vid de återkommande uppföljningsmötena motverkas stuprör mellan myndigheterna och mellan Regeringskansliets enheter. En tänkbar disposition är att man lyfter ett strategiskt målområde per tillfälle. Det skulle ge utrymme för en myndighetsgemensam diskussion kring hur arbetet i rättskedjan kan förbättras avseende de strategiska mål som rättskedjan är tänkt att bidra till.

De strategiska målområdenas och de ingående måttens utfall föreslås ingå i myndigheternas årsredovisningar som svar på återrapporteringskraven i regleringsbrev.

## **Brå tillhandahåller de kvantitativa utfallen**

Brå föreslår att det kvantitativa underlag som redovisar effektmåttens utfall tillhandahålls av Brå. Det omfattar dels de mått som Brå redan ansvarar för (till exempel resultaten av Nationella trygghetsundersökningen (NTU)), dels de mått som kommer att vara möjliga att hämta ur RIF. Prestationsmått kommer normalt sett att ha registrerats i RIF av de berörda myndigheterna själva. Att Brå tillhandahåller det kvantitativa underlaget möjliggör dock ett säkerställande av att alla uppgifter tas fram på ett enhetligt sätt (enligt samma definitioner) för samtliga myndigheter.

Utfallen av måtten kan tillgängliggöras för myndigheterna och myndighetshandläggarna i olika intervall beroende på vilket mått det är fråga om. Det beror till exempel på måttens konstruktion och källa (se vidare förslagen i kapitel 6 och bilaga 4). Brå föreslår dock att utfallen av måtten behöver göras tillgängliga för myndigheterna och regeringskansliet inför arbetet med årsredovisningarna.

## 6. Kvantitativt underlag

En förutsättning för att förstå utvecklingen och föreslå relevanta åtgärder är att resultatutvecklingen inom de strategiska målområdena analyseras. I den föreslagna modellen sker analysen i två delar, dels genom ett antal kvantitativa nedbrytningar (komponent 6), dels genom kvalitativa hänsyn (komponent 7).

Det finns två skäl för att använda på förhand bestämda nedbrytningsgrunder. Det möjliggör transparenta och nyanserade bedömningar. Transparensen främjas av *systematik*, medan nyanseringen följer av *precision*.

Att nedbrytningar görs med *systematik* innebär att utfall redovisas enligt en fastställd mall, oavsett om dessa uppfattas som positiva eller negativa resultat. Den idag gällande ordningen ger utrymme för att ”vinkla resultat” genom att använda olika tolkningsramar vid olika tillfällen (se Lomell 2011). En myndighet kan exempelvis vara benägen att förklara en dålig utveckling med samhällliga omständigheter, medan en god utveckling förklaras av de insatser som myndigheten genomfört.

Det krävs också en viss grad av *precision* för att kunna bedöma resultatutvecklingen och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt för att kunna urskilja om det bakom en generell utveckling döljer sig mindre grupper som avviker från mönstret. Till exempel kan andelen personer i befolkningen som uppger att de utsatts för misshandel minska med ett par procentenheter, där en nedbrytning uppdelat på kön visar att denna minskning endast avser män. Nedbrytningar ger alltså avgörande information för att på ett effektivt sätt gå vidare i arbetet med att minska utsattheten.

De fyra centrala nedbrytningarna i det kvantitativa underlaget är

- brottsrubriceringar
- aktörsinformation (kön, ålder och relation mellan de inblandade)
- organisatoriska enheter
- förundersökningsledande myndighet.

## Nedbrytning av brottsrubriceringar

Samtliga brottstyper kan kategoriseras dels utifrån brottets grovhet, dels utifrån hur de utredningsmässiga förutsättningarna brukar se ut för de enskilda brottstyperna.

Brå föreslår mot bakgrund av brottsbalkens straffskalor en indelning av brottsrubriceringarna i två allvarlighetsgrader (brott med upp till två års fängelse respektive mer än två års fängelse i straffskalan). Detta medför att de flesta brott som är ringa och av normalgraden hamnar i en kategori med mindre allvarliga brott, medan de brott som rubriceras som grova eller synnerligen grova klassas som allvarliga (här ingår i ett par fall brott med så pass hög straffskala att även brott av normalgraden anses allvarliga enligt indelningen).

Härutöver föreslås att utredningsbarheten särskiljs genom en uppdelning i brott med interaktion mellan gärningsperson och brottsutsatt, brott utan interaktion samt ingripandebrott (se Brå 2014b; 2018a). Denna indelning av brottsmisstankar grundar sig i att förutsättningarna för utredning har en påtaglig betydelse för rättskedjans framgång i utredning och lagföring.

*Brott med interaktion* är brott där offret och gärningspersonen har haft en fysisk kontakt med varandra i samband med brotts-händelsen. Ur polisiär synpunkt betyder denna kontakt att man ofta har goda utredningsförutsättningar. *Brott utan interaktion* är brott som ofta utförs när varken vittnen eller målsägande finns närvarande. Därav följer också att polisen ofta har sämre utredningsförutsättningar. *Ingripandebrott* är brott som polisen eller annan myndighet upptäcker och anmäler. Personuppkläringen för dessa brott är hög eftersom man så gott som alltid har en misstänkt person och därigenom särskilt goda utredningsförutsättningar.

Det primära syftet med att göra dessa indelningar är att för de flesta mått som föreslagits kan en förändrad brottsammansättning ha betydelse för måttens utfall. Dels begås brotten under olika omständigheter som gör att förutsättningarna att knyta en person till brottet skiljer sig, dels skapar brottens grovhet i sig olika förutsättningar för deras utredning, eftersom det exempelvis påverkar huruvida tvångsmedel och hemliga tvångsmedel kan användas. Denna nedbrytning blir därför särskilt viktig för de mått som ingår i det strategiska målområdet Volymhantering.

Det finns även andra skäl för att göra en indelning utifrån brottens allvarlighetsgrad. Brå föreslår att indelningen görs efter lagrum, det som i RIF kallas strukturerad juridisk information. I dagsläget är det dock inte möjligt att göra denna indelning utifrån något annat än de brottskoder som polisen och åklagarna använder. Dessa är dock trubbiga då de sällan urskiljer grovheten

Tabell 2. Förslag till nedbrytning av brottsrubriceringar utifrån grovhet och utredningsförutsättningar.

Typ av brott	Strängaste påföljd vid normalgraden ≤ 2 års fängelse	Strängaste påföljd vid grovt eller synnerligen grovt brott > 2 års fängelse
<b>Interaktionsbrott</b>	<b>Interaktionsbrott I</b> Misshandel Vållande till annans död Vållande till kroppskada Framkallande av fara Olaga tvång Vilseledande till tvångsaktenskapsresa Olaga hot Olaga intrång Kränkande fotografering Olaga integritetsintrång Ofredande Brytande av post- och telehemlighet Intrång i förvar Olovlig avlyssning Förtal Förolämpning Sexuellt tvång Sexuellt utnyttjande Sexuellt övergrepp mot barn Samlag med avkomling Utnyttjande av barn för sexuell posering Köp av sexuell handling av barn Sexuellt ofredande Kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte Köp av sexuell tjänst Tvegifte Otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn Förvanskande av familjeställning Egenmäktighet med barn Utpressning Ocker	<b>Interaktionsbrott II</b> Mord och dråp Misshandel (grovt/synnerligen grovt) Vållande till annans död (grovt) Människorov Människohandel Olaga frihetsberövande Olaga tvång (grovt) Grov fridskränkning Grov kvinnofridskränkning Olaga förföljelse Åktenskapstvång Olaga hot (grovt) Olaga integritetsintrång (grovt) Våldtäkt Sexuellt tvång (grovt) Sexuellt utnyttjande (grovt) Sexuellt utnyttjande av barn Sexuellt övergrepp mot barn (grovt) Utnyttjande av barn för sexuell posering (grovt) Koppleri Egenmäktighet med barn (grovt) Rån Utpressning (grovt) Ocker (grovt)
<b>Ej interaktionsbrott</b>	<b>Ej interaktionsbrott I</b> Dataintrång Stöld Tillgrepp av fortskaffningsmedel Egenmäktigt förfarande Självtäkt Olovlig energiavledning Bedrägeri Subventionsmissbruk Häleri Oredligt förfarande Svindleri Ockerpantning Förskingring Olovligt förfogande Trolöshet mot huvudman	<b>Ej interaktionsbrott II</b> Dataintrång (grovt) Stöld (grovt) Tillgrepp av fortskaffningsmedel (grovt) Egenmäktigt förfarande (grovt) Olovlig energiavledning (grovt) Bedrägeri (grovt) Fordringsbedrägeri (grovt) Häleri (grovt) Svindleri (grovt) Förskingring (grovt) Olovligt förfogande (grovt) Trolöshet mot huvudman (grovt)
<b>Ingripandebrott</b>	<b>Ingripandebrott I</b> Tagande av muta Givande av muta Handel med inflytande Vårdslös finansiering av mutbrott Behörighetsmissbruk Olovligt brukande Fyndförseelse	<b>Ingripandebrott II</b> Tagande av muta (grovt) Givande av muta (grovt) Olovligt brukande (grovt)

i brottet. För de enskilda brottsrubriceringarna går inte heller att titta på vilka aktörer som är inblandade om det inte finns specifika brottskoder som gör det möjligt att identifiera exempelvis offrets kön.

Grövre brott får större konsekvenser både för de som drabbas och för samhället i stort. Det är därför rimligt att rättskedjans resurser i större utsträckning går till att försöka klara upp de allvarigare brotten. I teorin ska rättskedjan göra det som går för att alla brott ska utredas, men i praktiken måste det ske prioriteringar för att hantera de en och en halv miljon brott som anmäls varje år. Den föreslagna indelningen är ett sätt att synliggöra detta genom att förhindra att det relativt sett låga antalet grövre brott skymms av majoriteten av brott. Indelningsgrunden ger därmed ett stöd för att hålla en diskussion levande om vilka brott som ska ges prioritet genom rättskedjan.

Det bör påpekas att det finns olika sätt att synliggöra omständigheten att vissa brott måste prioriteras av resursskäl och att brottsammansättningen har stor betydelse för rättskedjans resultat. Brå har här valt en enkel variant, men vill påpeka att det finns mer avancerade former. Ett exempel är Cambridge Harm Index där olika brottsrubriceringar viktas efter hur skadliga de är, till exempel utifrån påföljdens längd räknat i antalet fängelsedagar som döms ut för respektive brottsrubricering (se vidare Sherman m.fl. 2016, Sherman 2013, Ratcliff 2015 samt Curits-Ham och Walton 2017). Denna viktning ger sedan ett användbart underlag för att fördela utredningsresurser och som uppföljningsverktyg.

I tabell 2 på nästa sida sorteras samtliga brottsrubriceringar (av utrymmesskäl endast fram till och med 10 kap. brottsbalken)<sup>31</sup> in enligt den indelning som presenterats ovan.

## Nedbrytning i aktörsinformation

När det gäller nedbrytningar i grupper av personer och relationer föreslås en indelning utifrån den utsattes och den misstänktes

- kön
- ålder
- relation mellan utsatt och gärningsperson.

Effektmått som baseras på uppgifter från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) kan idag brytas ned i enlighet med ovan nämnda indelningsgrunder. Det är också tänkt att RIF kommer att innehålla motsvarande uppgifter. De kan då villkoras vid datauttaget för att få en mer schablonmässig indelning och även

<sup>31</sup> Tabellen är dock tänkt att innehålla samtliga brottsrubriceringar i Brottsbalken samt specialstraffrättsliga brott.

för att göra särskilda uttag i de fall man önskar belysa en särskild brottstyp eller aspekt av brottsligheten (brott mot barn, våld i nära relation etc.).

Dessa nedbrytningar är särskilt relevanta för de mått som ingår i målområdena Utsatthet för brott och Tilltro till rättssystemet.

### Nedbrytning i organisatoriska enheter

Flera av de föreslagna effekt- och prestationsmått kommer att kunna brytas ner på organisatoriska enheter, det vill säga polisens regioner och polisområden, åklagarnas regioner och kammare och domstolarnas domkretsar. NTU kan, tack vare ett utökat urval, brytas ner efter Polismyndighetens indelning i regioner och lokalpolisområden. Eftersom måtten baseras på jämförelser av enheter inom samma myndighet bedöms befintliga olikheter i regionsindelningen mellan olika myndigheter vara ett mindre problem.

Denna nedbrytning är central för mått inom målområdet Samstämmighet i rättsliga bedömningar. Den är också värdefull för att identifiera framgångsfaktorer hos enheter som fungerar särskilt väl.

### Nedbrytning i förundersökningsledande myndighet

För en del av måtten är det intressant att dela upp utfallet på vilken myndighet som har förundersökningsledansvaret, det vill säga Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Detta kommer oftast att göras tillsammans med en uppdelning i brottstyper eftersom det skiljer sig för vilka brott som de olika myndigheterna får förundersökningsleda. Informationen är nödvändig för att identifiera hos vilken myndighet som ansvaret ligger för utfallet i dessa ärenden.

Denna nedbrytning är särskilt relevant för måtten gällande Volymantering.

## 7. Kvalitativt underlag baserat på myndigheternas förutsättningar

Förståelsen av varför ett effekt- eller prestationsmått har utvecklats på ett visst sätt och värderingen av om utfallet varit bra eller dåligt *relativt förutsättningarna* skapas delvis med hjälp av det kvantitativa underlaget, men framför allt med hjälp av det kvalitativa underlaget. Utvecklingen av prestationsmått, effektmått och strategiska målområden påverkas av en rad kvalitativa omständigheter och omvärldsförändringar. Viss påverkan sker av omständigheter *inom* verksamheten (exempelvis en period av hög personalomsättning) medan annan påverkan kan ske genom *yttre*



omständigheter (som exempelvis ett terrorattentat). Brås förslag på omständigheter som kan ingå i denna tolkningsram är

- prestationsutveckling (inklusive referensmått, se nedan)
- kompetensförsörjning
- ändrade arbetssätt
- organisationsförändringar
- särskilda satsningar
- särskilda händelser
- resursfördelning
- medial uppmärksamhet
- brottsutveckling
- slutsatser från fördjupningsstudier.

Under exakt vilka former som myndigheternas analyser ska ske lämnar Brå öppet. Det går inte att på förhand säga hur de olika omständigheterna påverkar utfallet av olika mått. Det krävs att den professionella kunskap som finns hos respektive myndighet tillvaratas för att förstå och tolka utfallet. Myndigheterna föreslås ha eget ägarskap över vilka verksamhetsförutsättningar som ska ingå i tolkningsramen som används för att förstå utvecklingen av de prestationsmått som de respektive myndigheterna ansvarar för. De faktorer som tagits hänsyn till bör dock tydligt framgå av hänsyn till behovet av transparens. Myndigheterna föreslås även ha rätt att på eget initiativ lägga till ytterligare förutsättningar för verksamheten som de bedömer vara relevanta för att förstå utfallet. Däremot menar Brå att det inte bör vara möjligt för myndigheterna att på eget initiativ bortse från verksamhetsförutsättningar i den föreslagna tolkningsramen.

De kvantitativa underlag som respektive myndighet tar fram för sina prestationsmått föreslås ligga till grund för den myndighetsgemensamma analysen av resultatmåttens utfall och redovisas i regleringsbrevet. Materialet utgör grunden för de dialogmöten som parterna har löpande under året. Bedömningen av utvecklingen inom hela målområdet görs däremot i samråd mellan myndigheterna och regeringskansliet.

## Referensmått

På samma sätt som många av resultaten som rör utredning och lagföring kan tillskrivas förändringar i brottsammansättningen är också utfallet i ett led i kedjan starkt beroende av tidigare led. Till stöd för bedömningen av resultatutvecklingen föreslår därför Brå ett antal referensmått som beskriver de ursprungliga volymerna som myndigheterna hanterar (se tabell 3). Dessa är av typen prestationsmått och syftet med dessa mått är att de kan

åskådliggöra vissa av de förutsättningar som kan antas påverka resultaten.

**Tabell 3. Referensmått**

Beteckning	Namn
R1	Antal anmälda brott
R2	Antal handlagda brott
R3	Antal registrerade brottsmisstankar
R4	Antal utredda brottsmisstankar
R5	Antal förundersökningsbegränsade brottsmisstankar
R6	Antal slutredovisade brottsmisstankar
R7	Antal omfattande utredningar som lagts ned <sup>32</sup>
R8	Antal brottsmisstankar i stämningar (inklusive justerade åtal) till tingsrätt
R9	Antal brottsmisstankar i stämningar (inklusive justerade åtal) till hovrätt
R10	Antal brottsmisstankar med dom i tingsrätt
R11	Antal brottsmisstankar med dom i hovrätt
R12	Antal omfattande utredningar och/eller huvudförhandlingar
R13	Antal årsarbetskrafter i PM-utredning*
R14	Antal årsarbetskrafter ÅM-åklagare
R15	Antal årsarbetskrafter EBM-åklagare
R16	Antal årsarbetskrafter vid tingsrätter-brottmål

\* Med PM-utredning avses total arbetstid inom Polismyndighetens utredningsverksamhet, oberoende av förundersökningsledande myndighet.

## Särskilda studier kan utgöra underlag för kvalitativa bedömningar

Det kommer alltid att finnas behov av mer djupgående studier för att analysera utvecklingen och fånga upp sådant som helt enkelt inte låter sig kvantifieras med hjälp av myndigheternas verksamhetsstöd. Det gäller dels för att bättre förstå utfallen av vissa mått eller deras utveckling, dels för att fånga upp kvalitetsaspekter av rättskedjans arbete som inte låter sig belysas på andra sätt. Som tidigare redogjorts för är detta ett återkommande inslag i intervjuerna som genomförts och därför väljer Brå att förlägga fördjupningsstudier i tolkningsramen.

<sup>32</sup> Det har såväl i denna rapport som i Stora förundersökningar och brottmål (Brå 2017b) framkommit att de utredande myndigheterna inte alltid når fram till ett åtalsbeslut i omfattande utredningar och att de därför läggs ned. Detta innebär naturligtvis ett misslyckande i någon mening, men det är samtidigt så att dessa utredningar dels kan ha haft störningseffekter, dels ha förbrukat betydande resurser som inte ger avtryck i verksamhetsredovisningen med dagens mått. Alltså, även om det inte är önskvärt med nedläggningar av omfattande utredningar och därför inte är lämpligt som effektmått, kan det ändå anses rimligt att synliggöra denna brottsbekämpningsrelaterade resursanvändning. Därför föreslår Brå ett referensmått för dessa ärenden.

Ett exempel på en viktig fördjupningsstudie i detta sammanhang gäller brottsmisstankars utredningsbarhet. Att arbetet fokuseras på ärenden som är utredningsbara (och identifieras som sådana av förundersökningsledare) är centralt för en ökad effektivitet inom rättskedjan (Justitiedepartementet 2009). Brå har i tidigare rapporter (2007, 2009, 2015) studerat i vilken mån det finns förutsättningar för vidare utredning i ärenden där det fattats beslut om att inleda samt avsluta förundersökning. Med förutsättningar för vidare utredning avses exempelvis förekommande vittnen som ej förhörts, teknisk bevisning som inte analyserats m.m. Identifiering av utredningsbara och ej utredningsbara brottsmisstankar kan genomföras som stickprovskontroller vart tredje eller femte år.

Ytterligare ett förslag ges till följd av en begränsning med måttförslagen som lämnas för målområdet Utsatthet för brott. Där speglar måttförslagen som ges utsatthet bland fysiska personer. Det innebär alltså att brott som riktas mot företag, institutioner och myndigheter inte fångas upp av måtten, även om de som Brå tolkar regeringens intention bör innefattas i visionen om minskad utsatthet för brott. Undersökningar som kartlägger omfattningen och strukturen av juridiska personers och myndigheters utsatthet kommer därför vara ett nödvändigt kvalitativt komplement.

Djupdykningar kan genomföras av myndigheterna själva eller av exempelvis Brå, Statskontoret, Riksrevisionen och universiteten m.fl.

Brå förordar att det inom rättskedjans myndigheter finns funktioner för att identifiera ”best practice”. Sådana funktioner finns inom Polismyndigheten och Kriminalvården, där man följer upp kvalitativa aspekter av verksamheten.

## 8. Gemensam bedömning

Myndigheternas och regeringens gemensamma bedömning av det senaste årets utveckling föreslås ske på basis av de kvantitativa och kvalitativa underlagen, där myndigheterna ansvarar för analysen av målområdena A, B och C och regeringskansliet ansvarar för att sammanställa underlag för målområdena D, E och F (som i sin tur bygger på uppgifter från alla de myndigheter som tillsammans bidrar till att uppnå de önskade effekterna).

Den gemensamma bedömningen bereds i dialogen mellan regeringskansliet och myndigheterna. I avrapporteringen ingår Brås förslag att fastställa utvecklingen inom de strategiska målområdena samt, i den mån det anses påkallat, förklara utvecklingen av enskilda effektmått och prestationsmått så tillvida att de påverkat utvecklingen på målområdesnivå. Myndigheterna och regeringskansliet samråder kring den kvalitativa analysen av de strategiska

målområdenas utveckling, varefter slutsatserna formuleras av regeringskansliet.

Det är Brås avsikt att regeringen genom denna process kan öka sin tydlighet i vad som ligger till grund för hur myndigheternas verksamheter bedöms. Det är också Brås förhoppning att möjligheterna till ömsesidig tillit förstärks av att uppföljningens beståndsdelar och bedömningsgrunder renodlas och förtydligas.

## 9. Slutlig bedömning

Den slutliga bedömningen av myndigheternas arbete görs av regeringen. Syftet med den slutliga bedömningen är att sammanfatta regeringens syn på myndigheternas arbete under det gångna året i syfte att ge underlag för nya prioriteringar och uppdrag till rättskedjans myndigheter inför kommande år.

När regeringen ska bedöma resultatet inom ett strategiskt målområde är det enligt Brås bedömning utifrån följande hänsyn:

- a) Hur prioriterat är det strategiska området?
- b) Vilka förutsättningar har påverkat möjligheten att uppnå goda resultat? Och om jämförelser låter sig göras
- c) Hur står sig resultatet jämfört med föregående år?

Det kan i detta sammanhang lyftas fram att uppföljningen av den offentliga förvaltningen inte bygger på några belönings- eller bestraffningsmekanismer. Sådana mekanismer harmonierar inte med tillit i vare sig vertikala eller horisontella relationer och som tidigare nämnts i denna rapport visar internationella erfarenheter av sådana mekanismer att de är pådrivare av negativ anpassning. Konsekvenser för myndigheterna av att inte ha uppnått tillräckligt goda resultat handlar om ett ansvarsutkrävande som kommer till uttryck i uppdrag i kommande regleringsbrev.

## Kapitel 6: Förslag på mått

En betydande del av Brås uppdrag har varit att inom ramen för den skissade modellen föreslå mått för uppföljning av rättskedjans myndigheter. I detta kapitel presenteras Brås förslag i dessa delar. Måtten presenteras grupperat efter vilket strategiskt målområde de tillhör. Närmast följer dock en kortare bakgrundsinformation och en översikt över måtten.

### **Förslaget rymmer både effektmått och prestationsmått**

Brå har försökt identifiera resultatmått som på ett direkt sätt mäter innehållet i de två visionerna (det vill säga genom att mäta effekter). För fem av sex målområden har detta varit möjligt. För det strategiska målområdet Störningsåtgärder har detta inte varit möjligt. Brå har tidigare haft ett uppdrag att identifiera indikatorer över organiserad brottslighet där utgångspunkten var just de svårigheter som vidhäftar försök att följa upp utvecklingen och synliggöra de effekterna av rättskedjans insatser (Brå 2017a). Måttförslagen för detta målområde innehåller därför en uppsättning prestationsmått. I bilaga 3 redovisas även en sammanställning över antalet prestationsmått som varje myndighet bidrar med till de föreslagna resultatmåtten.

Även för de tre departementsöverskridande målområdena (Utsatthet för brott, Tilltro till rättssystemet och Återfall) kan det finnas skäl att formulera prestationsmått för att kunna bilda underlag för en bedömning av rättsväsendets myndigheters bidrag till de strategiska målområdena. I tabell 4 redovisas de typer av mått som förelås för respektive målområde.

**Tabell 4. Åskådliggörande av vilka typer av mått som varit möjliga att föreslå för respektive strategiskt målområde.**

Ansvar	Strategiskt målområde	Effektmått	Prestationsmått
Rättskedjans strategiska målområden	A. Volymhantering	Ja	Nej
	B. Samstämmighet i rättsliga bedömningar	Ja	Nej
	C. Störningsåtgärder	Nej	Ja
Departements-överskridande strategiska målområden	D. Utsatthet för brott	Ja	Ja
	E. Tilltro till rättssystemet	Ja	Ja
	F. Återfall	Ja	Ja

## Brottsmisstankar är den huvudsakliga enheten

Brå har tidigare påpekat nyttan av att ha gemensamma måtenheter för uppföljning. Brå föreslår, och måttförslagen utgår ifrån, att brottsmisstankar utgör den gemensamma måtenheten för flödet i rättskedjan. Skälen för detta är, för det första, att brottsmisstankar är den måtenhet som används av den i kedjan centralt placerade myndigheten (Åklagarmyndigheten) och, för det andra, att brottsmisstankar är den måtenhet som är bäst lämpad för att beskriva arbetsbelastningen inom rättskedjan som helhet. Inom RIF har det lyfts fram att olika typer av beslut som rör just brottsmisstankar gör det möjligt att följa handläggningen genom rättskedjan och är avgörande för uppföljning och återkoppling mellan myndigheterna (RIF 2008). Det utesluter inte att det kan finnas skäl att använda andra måtenheter i specifika fall, vilket också föreslås för vissa av måtten.

## Redogörelse för föreslagna mått

De mått som föreslås här ska ses som operationaliseringar (konkretiseringar i syfte att uppnå mätbarhet) av de sex strategiska målområdena. Att vissa målområden rymmer fler mått och andra färre beror på att målområdena kan innehålla en högre eller lägre grad av komplexitet. Antalet mått ska därför inte ses som ett uttryck för att ett visst målområde är mer betydelsefullt än något annat.<sup>33</sup> I den mån regeringen inte klargjort en prioritering mellan de identifierade effekterna som eftersträvas bör därför alla ses som likvärdiga.

På samma sätt speglar inte antalet prestationsmått som respektive myndighet bidrar med den enskilda myndighetens betydelse i förhållande till övriga myndigheter.

<sup>33</sup> Samtliga sex målområden är av väsentlig betydelse av det skälet att de i hög grad påverkar varandra, antingen direkt eller indirekt.

I tabell 5 nedan ges en översikt av samtliga föreslagna mått och vilket strategiskt målområde de tillhör. Kapitlet ägnas sedan åt en presentation av de enskilda måtten utifrån en fast disposition. För varje mått anges a) syfte och bakgrund, b) vilka visioner och verksamhetsområden som det knyter an till, c) rekommenderade nedbrytningar för mer detaljerad statistik samt d) eventuella risker för negativ anpassning som identifierats. I de fall Brå inte har identifierat några särskilda risker för negativ anpassning utgår det avsnittet.

För att renodla texten redovisas detaljer rörande måtenheter, mättidpunkter, källor, datakvalitet, datatillgång, realiserbarhet och resursåtgång i bilaga 2.

**Tabell 5. Strategiska målområden och deras underliggande mått.**

Ansvarsområde	Strategiskt område	Måttförslag
Rättskedjans strategiska målområden	Volymhantering	1. Lagföringsprocent av brottsmisstankar
		2. Balansens storlek
		3. Balansens ålder
		4. Brottmålsprocessens tidsomfattning
	Samstämmighet i rättsliga bedömningar	5. Kompletterade utredningar
		6. Ogillade brottsmisstankar i tingsrätt
		7. Ändringsfrekvens i hovrätt
	Störningsåtgärder	8. Återförande av brottsutbyte
		9. Beslag av skjutvapen
		10. Lagförda i omfattande brottsutredningar och mål
		11. Företagsboter
		12. Näringsförbud
Departements-överskridande strategiska målområden	Utsatthet för brott	13. Brottsutsatta personer
		14. Fysiska målsägande i inledda förundersökningar
	Tilltro till rättssystemet	15. Bemötande i rättskedjan
		16. Målsägande med sak prövad i domstol
		17. Oro för brott
		18. Förtroende för rättskedjan
	Återfall	19. Återfallsprevalens
		20. Klienter som fullföljt behandling
		21. Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning

## Volymhantering

Inom detta målområde föreslås fyra mått: Lagföringsprocent av brottsmisstankar, Balansens storlek, Balansens ålder och Brottmålsprocessens tidsomfattning. Nedan följer en genomgång av vart och ett av dessa mått.

### *1. Lagföringsprocent av brottsmisstankar*

Önskat riktningsvärde: ökande.

Andelen utredda skäliga brottsmisstankar som utmynnat i lagföring. Procent.

Antal lagförda brottsmisstankar / Antal skäliga brottsmisstankar som utretts

Lagföringsprocent av brottsmisstankar mäter förhållandet mellan det totala antalet skäliga brottsmisstankar med beslut som avslutar utredningen och antalet skäliga brottsmisstankar som lagförts under mätperioden.<sup>34</sup> Måttet anger därmed volymerna i början och slutet av den utredande och lagförande delen av rättskedjan. Syftet med måttet är att följa andelen av samtliga skäliga brottsmisstankar som leder till lagföring. Detta är en central markör för rättskedjans förmåga att lösa kärnuppgiften att utreda och lagföra brott.

Måttet är en variant av den så kallade lagföringsprocenten (Brå 2016a) med skillnaden att här används måtenheten brottsmisstankar. Det föreslagna måttet tar alltså fasta på de utredningar där man lyckats knyta en misstänkt person till brottet. Detta gör det möjligt att mäta de utredande myndigheternas förmåga att leda misstankar i bevis. Det innebär att måttet skiljer sig från lagföringsprocenten på det sättet att utredningar med flera misstänkta personer för ett och samma brott kommer att generera en större täljare än för lagföringsprocenten samt även en mindre täljare eftersom utredda brott utan skäliga misstankar ej ingår i det mått som föreslås här. Förundersökningsbegränsade brottsmisstankar föreslås inte ingå i nämnaren. Skälet till varför Brå här väljer att använda brottsmisstankar snarare än personer är som tidigare nämnts att det bättre speglar rättskedjans arbetsbelastning.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring avseende kvalitet och effektivitet samt de visionära värdena b) rättssäkerhet, c) rättstrygghet samt d) trygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) typ av lagföring, c) organisatorisk enhet samt d) förundersökningsledande myndighet.

En risk för negativ anpassning består i att rättskedjan ges incitament att prioritera enkla ärenden som exempelvis narkotika- och trafikbrott. Detta kan emellertid pareras med hjälp av den före-

<sup>34</sup> Med mätperiod avses hela kalenderår för samtliga mått. För vissa mått kan ytterligare mätperioder bli aktuella (se bilaga 2).



slagna brottstypsindelningen (se tabell 2), vilken belyser graden av eventuella anpassningar. Den ger också underlag för diskussioner kring vilka brottstyper man vill se en ökad lagföringsandel i. En ytterligare risk för negativ anpassning är att de utredande myndigheterna antingen avvaktar med beslut om skäligen misstanke till dess att man är mer eller mindre förvissad om att lagföring kan ske. Detta innebär dock att myndigheterna tvingas avstå från vissa utredningsmöjligheter (som förutsätter skälig misstankegrad) och kan därför i någon mån parera anpassningen. En ytterligare risk för negativ anpassning är att de utredande myndigheterna i högre grad avstår från att inleda förundersökning i de fall man befarar att förundersökningen kan komma att läggas ned.

## 2. Balansernas storlek

Önskat riktningssvärde: minskande.

Antalet minst skäliga brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år i förhållande till samtliga brottsmisstankar som registrerats eller redovisats under det föregående året (inklusive ingående balans). Genomsnitt (för myndigheterna).

### *Polismyndigheten:*

Antal registrerade brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal registrerade brottsmisstankar under föregående år, inklusive ingående balans

### *Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten:*

Antal redovisade brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal redovisade brottsmisstankar som inkommit under föregående år, inklusive ingående balans

### *Sveriges domstolar:*

Antal brottsmisstankar i ej avgjorda mål efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal brottsmisstankar i brottmålsärenden som inkommit till tingsrätterna under föregående år, inklusive ingående balans

Måttet mäter storleken på de så kallade "balanserna" hos de utredande och dömande myndigheterna. Med balanser avses brottsmisstankar som kvarstår vid utgången av året, det vill säga brottsmisstankar och mål som vid mätperiodens slut saknar beslut som avslutar handläggningen (exempelvis beslut om direktavskrivning, nedläggning, konsumption, beslut i åtalsfrågan). Denna överskjutande volym signalerar myndigheternas

förmåga att hantera arbetsbelastningen. En ökande balans indikerar att man under rådande förutsättningar inte är i takt med inflödet från tidigare led i rättskedjan. Det föreslagna måttet kan sägas mäta volymen av brott och brottsmisstankar som kvarstår i ett visst led i myndighetskedjan och därmed inte passerar vidare till nästa myndighet i önskad takt. Syftet med måttet är alltså att följa de utredande och dömande myndigheternas effektivitet.

Det finns flera skäl för myndigheterna att hålla balanserna nere. Volymen av inkommande brott och brottsmisstankar måste kunna tas omhand för att systemet ska vara hållbart. Varje brott och brottsmisstanke som ligger i balans medför en olägenhet för de inblandade parterna, eftersom det innebär en ovisshet om vad som kommer hända (rättssäkerhet och rättstrygghet). Det är också förenat med kostnader för rättskedjan (eftersom de binder resurser över tid) och bevisläget försämras över tid (utredningsbarheten minskar).

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring och b) Dömande verksamhet avseende effektivitet samt de visionära värdena c) rättssäkerhet samt d) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) myndigheter (ej Kriminalvården), b) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2 samt c) organisatorisk enhet.

Mot bakgrund av den forskning som nämnts i samband med införandet av Compstat finns det anledning att peka ut risken för att utredande myndigheter i högre grad prioriterar enklare ärenden, direktavskriver och beslutar om förundersökningsbegränsningar samt i lägre grad tar upp anmälningar. Brå föreslår därför att beslut av de här slagen ska studeras i djupstudier eftersom det inte på generell nivå går att avgöra huruvida en viss volym av exempelvis direktavskrivningar och förundersökningsbegränsningar bör anses som alltför hög eller alltför låg. Det saknas helt enkelt objektiva kriterier för sådana gränsdragningar. Detta motsäger emellertid inte att en mindre balans allt annat lika är att föredra framför en större. Det är också så att såväl myndigheter som regeringen kan få relativt goda referenspunkter genom jämförelser av utvecklingen inom olika brottstyper med hjälp av den föreslagna indelningen (se tabell 2).

### 3. Balansens ålder

Önskat riktningsvärde: minskande.

Ålder på de utredande och dömande myndigheternas ingående balanser. Genomsnitt (dagar för samtliga utredande myndigheter).

Datum då de kvarstående brottsmisstankarna inräknas i den ingående balansen – datum för registrering/redovisning av brottsmisstankarna (median dagar)

För detta mått är många av argumenten desamma som för det föregående måttet. Även en äldre balans indikerar att man under rådande förutsättningar inte ”hinner med” i rättskedjans flöde. Skillnaden här är att måttet inte avser hur stor andel som drabbas av olägenheten utan hur länge en rättsprocess som sådan utgör en olägenhet. Ett syfte med måttet är därmed att ge ett underlag för diskussion kring vad som är en rimlig handläggningstid för olika typer av brott. Här bör påpekas att det finns en viss växelverkan mellan detta och föregående mått. Om myndigheterna väljer att arbeta ner åldern på balansen genom att prioritera de äldsta ärendena, blir sannolikt storleken på balansen något större. Måtten behövs alltså för att komplettera varandra.

Måttet består av ett genomsnitt för samtliga tre utredande myndigheter (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt Ekobrottsmyndigheten) samt landets tingsrätter avseende brottmål. Åldern på Polismyndighetens balans baseras på: a) mediantiden från registrerade brottsmisstankar till årets slut där beslut inte fattats samt b) registrerade brottsmisstankar där utredning inletts men där beslut som avslutar utredningen inte fattats. Åldern på Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens balanser baseras på: mediantiden från slutredovisning av brottsmisstankar till årets slut där beslut i åtalsfrågan inte fattats. Åldern på brottmålsdomstolarnas balanser baseras på mediantiden från stämde brottsmisstankar till årets slut där dom inte avkunnats/meddelats.

Brå har valt bort mått för myndighetsöverlämningarna (specifika mätpunkter för att mäta ställtiderna mellan myndigheterna), eftersom RIF gör det möjligt att mäta överlämningsdatum snarare än när myndigheterna själva väljer att mäta sitt arbete som inletts (exempelvis vid första utredningsåtgärden) (se vidare bilaga 2).

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring b) Dömande verksamhet avseende effektivitet samt de visionära värdena c) rättssäkerhet samt d) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande:  
a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2  
samt b) organisatorisk enhet.

#### ***4. Brottmålsprocessens tidsomfattning***

Önskat riktningvärde: minskande.

Mellanliggande och total tid från brottsanmälan till påbörjad verkställighet. Median (dagar).

Tid från upprättad brottsanmälan till påbörjad verkställighet (vid påföljderna fängelse, frivård samt rättspsykiatrisk vård, inklusive nöjdförklaring). Bas utgörs av brottsmisstankar med påbörjad verkställighet. Tider räknas från påbörjad verkställighet tillbaka till brottsanmälan.

Måttet mäter den totala genomströmningstiden av brottsmisstankar genom rättskedjan genom att summera den genomsnittliga tiden per myndighet. Syftet med måttet är att mäta den totala tiden från inkommen anmälan till påbörjad verkställighet. På så sätt fångas två viktiga aspekter upp. Å ena sidan den önskvärda skyndsamhet med vilken målsäganden och gärningspersoner kan få sina ärenden prövade och avslutade. Ur medborgarperspektivet är det viktigt att ett anmält brott utreds och i tillämpliga fall leder till lagföring och påföljd inom skälig tid. Måttet motiveras därför också av de skyndsamhetskrav som reglerar brottmålsprocessen. Å andra sidan har tiden i sig betydelse för möjligheterna att samla in såväl teknisk bevisning som vittnesmål och därmed uppnå framgång i beivrandet av brott.

Måttet baseras på brottsmisstankar som lett till påbörjad verkställighet. Det betyder att endast brottsmisstankar som löpt hela vägen från anmälan till påbörjad verkställighet ingår i måttet, med tiden för eventuella överklaganden inräknad. Måttet föreslås brytas ner på deltider för att kunna identifiera eventuella flaskhalsar (se vidare bilaga 2).

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring, b) Dömande verksamhet samt c) Verkställighet och påföljd avseende effektivitet samt de visionära värdena b) rätts-säkerhet samt c) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande:  
a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2,  
b) gärningspersonens ålder (15–17, 18–20, över 20 år) samt  
c) häktningstider.

En risk för negativ anpassning ligger i att myndighetsanställda tar genvägar i brottmålsprocessen, som exempelvis att brottsmisstankar som bedöms ta lång tid i högre grad läggs ned, att polisen istället för misstänkta registrerar utpekade personer, att olämpliga förhörsmetoder används för att få fram erkännanden eller att förhör eller huvudförhandling genomförs utan tolk.

## Samstämmighet i rättsliga bedömningar

Inom detta målområde föreslås tre mått: Kompletterade utredningar, Ogillade brottsmisstankar i tingsrätt samt Ändringsfrekvens i hovrätt. Måtten följer upp myndigheternas handläggning med särskilt fokus på korrigeringsgrad av tidigare fattade beslut. Att ett beslut i ett tidigare led behöver korrigeras innebär att handläggningen fördras och att antalet avbrott i flödet ökar och därmed ökar även risken för att brottsmisstankar hamnar i ”balans”. Det innebär också en ökad olägenhet genom längre rättsprocesser för de berörda parterna.

Samtliga mått i målområdet anges i termer av skillnaderna mellan max- och min-värden mellan relevanta organisatoriska enheter (regioner för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt hovrättskretsar). Måtten mäter alltså skillnader mellan dessa. Små skillnader indikerar en enhetlighet och därmed förutsebarhet i rättstillämpningen, vilka är centrala komponenter i rättssäkerhetsbegreppet. Det innebär att det önskvärda inte primärt ligger i höga eller låga värden, utan i så små skillnader som möjligt mellan de jämförda mätenheterna.

Brå gör antagandet att små variationer, det vill säga en hög grad av enhetlighet, följer av att lagar, regleringar och praxis som gäller för verksamheten följs. Stora variationer innebär omvänt en låg grad av enhetlighet och kan uppstå till följd av brister som exempelvis dålig kommunikation (stuprörstänk), resursslöseri (ineffektivitet) och behov av att tydliggöra lagstiftning/riktlinjer (rättsosäkerhet). Vid ny lagstiftning kan oklara rättslägen uppstå, liksom geografiska skillnader i praxis. Måtten kan alltså indikera sådana olikformigheter genom ökade varianser. Måtten kan också medverka till att myndigheterna i ökad grad relaterar sin verksamhet till föreliggande och/eller efterföljande led i rättskedjan.

### *5. Kompletterade utredningar*

Önskat riktningsvärde: minskande skillnader.

Andelen brottsmisstankar för vilka åklagare fattat beslut om komplettering efter polisens slutredovisning. Intervall (max/min) för samtliga organisatoriska enheter.

Antal kompletterade brottsmisstankar / Antal slutredovisade brottsmisstankar

Måttet mäter andelen brottsmisstankar för vilka åklagare fattat beslut om komplettering efter polisens slutredovisning. Kompletteringar kan också ske under pågående huvudförhandling.

Det finns olika grunder på vilka åklagare kan fatta beslut om komplettering. Här avses utredningsmässiga respektive administrativa grunder, eftersom båda dessa typer av kompletteringar medför ett tidsmässigt och resursmässigt tapp. Det bör dock vara möjligt att särskilja mellan de olika kompletteringsformerna för att veta vilka typer av åtgärder som krävs för att minska antalet kompletterade brottsmisstankar. Komplettering av brottsmisstankar innebär en resurskostnad varje gång komplettering begärs, och bör därför räknas kumulativt i de fall flera beslut om kompletteringar fattas rörande samma brottsmisstanke.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring avseende kvalitet samt de visionära värdena b) rättssäkerhet samt c) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) organisatorisk enhet samt c) nämnda indelning i utredningsmässiga och administrativa kompletteringar.

En risk för negativ anpassning består i att Polisen ges incitament att ”överbearbeta” ett snävare antal ärenden. Rättssäkerheten blir högre i fall som utreds i högre grad och lidande i de fall som till följd av resursprioriteringar inte utreds i tillräcklig grad. Brå bedömer emellertid att de effektivitetskrav som ligger på verksamheten talar emot att Polismyndigheten riskerar att ”överbearbeta” ärenden och genom att konstruera måttet som ett spridningsmått tas udden ur den eventuella risk som kvarstår.

## 6. Ogillade brottsmisstankar i tingsrätt

Önskat riktningsvärde: minskande skillnader.

Andelen ogillade brottsmisstankar i avkunnade och meddelade domar i förhållande till samtliga brottsmisstankar som stämts av åklagare. Intervall (max/min) för samtliga organisatoriska enheter.

Antal ogillade brottsmisstankar i avkunnande och meddelade tingsrättsdomar / Antal prövade brottsmisstankar i avkunnade och meddelade tingsrättsdomar

Åtal ogillas när domstol funnit att bevisningen inte varit tillräcklig för fällande dom, eller att den handling som åtalet gäller inte är brottslig. Åklagare är skyldiga att väcka åtal då de bedömer det som sannolikt att det leder till fällande dom. Denna skyldighet innebär att efter bästa förmåga dels undvika oskäligen kostnader för samhället och rättsosäkerhet för misstänkta personer, dels verka för att brott beivras.

Syftet med måttet är att följa upp kvaliteten i de åtalspunkter som åklagare överlämnar till domstolarna i och med stämningssökan. Detta mått är endast avsett att användas i förhållande till de utredande myndigheterna, inte de dömande myndigheterna. Det vore vanskligt att i detta fall värdera de dömande myndigheternas verksamhet enligt samma måttstock som de utredande myndigheterna eftersom det skulle kunna motivera att beslut fattas som står i strid med grundläggande rättssäkerhetskrav.

Det bör nämnas här att riktningsvärdet angetts som minskande, det vill säga att andelen ogillade brottsmisstankar inte bör vara för stor. Det ska därför upprepas att syftet med måttet inte är att hindra åklagare från väcka åtal i de fall där det finns bedömningssvårigheter och därmed behov av förtydligad praxis, utan istället att identifiera ifall geografiska skillnader påverkar möjligheterna att få sin sak prövad. I den mån som andelen ogillade åtal är hög bör istället och i första hand en bedömning ske huruvida det föreligger oklara rättslägen.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring avseende kvalitet samt de visionära värdena b) rättssäkerhet samt c) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) organisatorisk enhet samt c) förundersökningsledande myndighet.

En risk för negativ anpassning består i att åklagarna kan komma att undvika att pröva gränserna för lagstiftningen, vilket har ett värde för tydliggörandet av lagstiftarens intentioner. Genom att konstruera måttet som ett spridningsmått tas emellertid udden ur denna risk. Detta innebär att det är mindre relevant att kontrollera om andelen gillade åtalspunkter är exempelvis 95 eller 98 procent. Det får anses mer relevant att kontrollera om skillnaderna mellan olika regioner ökar eller minskar.

### *7. Ändringsfrekvens i hovrätt*

Önskat riktningvärde: minskande skillnader.

Andelen brottsmisstankar för vilka hovrätt gör en ny bedömning i skuldfrågan. Det vill säga, där hovrätt ändrar tingsrätts dom från fällande till friande, respektive från friande till fällande. Intervall (max/min) för samtliga hovrättskretsars värden.

Antal brottsmisstankar för vilka domen i hovrätten ger ett annat utfall i skuldfrågan än i tingsrätten / Antal brottsmisstankar som fått prövningstillstånd i hovrätt

Syftet med måttet är detsamma som för föregående mått, med skillnaden att här avses kvaliteten i tingsrätternas domar. Det väsentliga är inte heller här nivån, utan skillnaderna mellan tingsrätterna samt skillnadernas utveckling över tid. Det är samtidigt viktigt att vara uppmärksam på att en hög variation (låg grad av enhetlighet) kan indikera ett oklart rättsläge snarare än bristande kvalitet. Det är därför viktigt att måttet bryts ned på brottstyper i dessa fall. Härutöver kan nämnas de rättsliga principerna om enhetlighet och förutsebarhet – medborgare har rätt till samma prövning oavsett vem man är och var man bor.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Dömande verksamhet avseende kvalitet samt de visionära värdena b) rätts-säkerhet samt c) rättstrygghet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2 och b) organisatorisk enhet (hovrättskretsar).

## Störningsåtgärder

Inom detta målområde föreslås fem mått: Återförande av brottsutbyte, Beslag av skjutvapen, Lagförda i omfattande brottsutredningar och mål, Företagsboter och Näringsförbud. Måtten anges



i enkla tal och inte i procent eller kvoter eftersom volymerna ifråga har en självständig betydelse för förståelsen av åtgärder som vidtas.

### **8. Återförande av brottsutbyte**

Önskat riktningssvärde: ökande.

Antal tingsrättsbeslut om förverkande samt utdömda skadestånd. Antal beslut.

Det har under senare år blivit vanligare att fokusera resurser på så kallad tillgångsinriktad brottsbekämpning (se bl.a. Brå 2014b och 2008), vilket innebär att man spårar och beslagtar vinster som uppkommit genom brott ("brottsutbyte"). Genom tillskapandet av Operativa rådet har rättskedjans utredande myndigheter format samarbeten kring den organiserade brottsligheten. Här ingår även utökat samarbete med myndigheter utanför rättskedjan som exempelvis Tullverket (som ingår i rättsväsendet men som inte är en del av rättskedjan enligt rapportens definition), Skatteverket och Försäkringskassan. Den bärande tanken bakom den tillgångsinriktade brottsbekämpningen är att minimera inkomstmöjligheterna och maximera återtagandet av brottsutbyte för aktörer inom den här typen av brottslighet, eftersom pengar utgör såväl motiv som medel för fortsatt brottslighet.

Syftet med måttet är att följa (och synliggöra) antalet beslut som innebär att tillgångar som erhållits genom brott beslagtas.

Uppgifter om förverkanden registreras i beslagsprotokoll av samtliga utredande myndigheter och samlas hos brottmålsdomstolarna. De saknar dock en enhetlig kodning och uppgifterna behandlas huvudsakligen manuellt (Rikspolisstyrelsen 2014). Det är därför en förutsättning ur både kvalitets- och effektivitetssynpunkt att dessa uppgifter registreras i RIF framöver (se vidare bilaga 2).

Prestationsmålet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring och b) Dömande verksamhet samt det visionära värdet att c) minska brottsligheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) antal utdömda skadestånd i tingsrätt,<sup>35</sup> b) antal beslut om förverkande, c) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2 samt d) organisatorisk enhet.

<sup>35</sup> Detta har även rekommenderats av Riksrevisionen (2011b, s. 12 och s. 51 ff) samt tidigare av Brå (2017c, s. 89).

En risk för negativ anpassning består i att myndigheter överanvänder möjligheten till beslag och förverkan. En möjligt konsekvens av detta är att tillgångarna återlämnas då åtal inte leder till en fällande dom. Detta kan därför teoretiskt sett innebära att ”svarta” pengar görs ”vita” och att rättskedjan ”tvättar” pengar. Det är därför viktigt att beslag av tillgångar görs på goda grunder.

### ***9. Beslag av skjutvapen***

Önskat riktningsvärde: ökande.

Antal skjutvapen analyserade vid Nationellt forensiskt center.  
Antal skjutvapen.

Skjutvapen utgör många gånger grunden för det våldskapital som organiserad brottslighet och kriminella nätverk använder för att begå brott. Att skjutvapen inte sällan ingår som medel i de största brotten kan naturligtvis också konstateras. Skjutvapen som används i det offentliga rummet skapar också stor oro i befolkningen. Regeringen har nyligen skärpt lagstiftningen på området, vilket också indikerar vikten av att följa upp rättskedjans arbete kring brottslighet där skjutvapen ingår. Syftet med måttet är att följa (och synliggöra) antalet beslag av skjutvapen vilket utgör ett led i försvårandet av allvarligare brottslighet.

I enlighet med Brås studie *Indikatorer för organiserad brottslighet* (Brå 2017a) som tagits fram i samarbete med NFC föreslås att följande vapentyper ingår i måttet: enhandsvapen, kulgevär, hagelgevär, militära vapen samt övriga.<sup>36</sup>

Prestationsmålet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring samt de visionära värdena att c) minska brottsligheten samt d) öka tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) omfattande brottmålsprocesser samt b) organisatorisk enhet.

### ***10. Lagförda personer i omfattande brottsutredningar och mål***

Önskat riktningsvärde: ökande.

Antal personer som lagförts i omfattande utredningar och brottmål inom rättskedjan. Antal personer.

<sup>36</sup> Risken för att jaktvapen tas i beslag och förverkas är ytterst liten, såvida de inte ingår i brottslig verksamhet.

Måttet syftar till att följa (och synliggöra) antalet personer som lagförs inom ramen för omfattande brottmålsprocesser.

Som tidigare nämnts har fokuset på att utreda brott och lagföra personer inom ramen för organiserad brottslighet och brott med avancerade upplägg ökat under senare år. Dessa utredningar och de rättegångar de resulterar i förbrukar mycket stora resurser hos de berörda myndigheterna (Brå 2017b). Dessa ärenden ställer också myndigheterna inför svåra prioriteringar och myndigheterna har också inom ramen för aktuell rapport påpekat att dagens mått inte belyser de insatser och resurser som myndigheterna investerar i dessa ärenden. Samtidigt anses arbetet ha ett högt signalvärde. Brå bedömer därför att det är angeläget att lyfta fram det arbete som myndigheterna lägger ned på att utreda och lagföra i omfattande ärenden.

Det har vid olika myndigheter och utredningar framkommit olika definitioner på vad en omfattande utredning respektive brottmål är. Till viss del är det ett resultat av att olika myndigheter använder olika måtenheter, men det beror också på att det kan finnas flera olika och vitt skilda anledningar till att utredningar sväller i resursanspråk (Brå 2017, Domstolsverket 2016, Åklagarmyndigheten 2016, 2015). Detta har inneburit att det inte existerar ett allmänt vedertaget mått på hur vanliga dessa ärenden är. Brå har i denna rapport valt att utgå från, men också utvidga, Åklagarmyndighetens kriteriebaserade definition. Med omfattande ärenden föreslår alltså Brå följande definition: en eller flera brottsmisstankar som handlagts gemensamt av samma åklagare och där huvudförhandling pågått i minst 60 huvudförhandlingstimmar samt ytterligare minst tre av följande sex villkor är uppfyllda: a) fler än <x> brottsmisstankar, b) fler än <x> beslut om tvångsmedel, c) beslut om hemliga tvångsmedel, d) ansökan om internationell rättshjälp, e) fler än <x> målsägande, f) fler än <x> tilltalade.<sup>37</sup> Brå har valt att inte ange gränsvärden eftersom det inte har varit möjligt att använda serier av faktiska uppgifter inom ramen för denna rapport. Skulle regeringen anta Brås förslag bör villkorens nivåer utredas vidare.

Prestationsmåttet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring samt de visionära värdena att b) minska brottsligheten samt c) öka tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) huvudbrott i lagföringen fördelade på brottsindelningen i tabell 2 samt b) organisatorisk enhet.

<sup>37</sup> Uppgifterna kan hämtas från följande källor. Brottsmisstankar: Brå, Beslut om tvångsmedel samt hemliga tvångsmedel samt ansökan om internationell rättshjälp: Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, Målsägande: Domstolsverket, Tilltalade: Domstolsverket, Huvudförhandlingstimmar: Domstolsverket.

Brå ser inte någon risk som skulle kunna överskugga behovet av fler lagföringar i samband med omfattande utredningar. Det finns tvärtom anledning att förtydliga incitamenten för myndigheterna. Brå har valt måtenheten personer och valt bort måtenheten brottsmisstankar i detta mått. Skälet är att måtenheten brottsmisstankar skulle kunna leda till negativ anpassning i form av minskad benägenhet att FU-begränsa där det av andra skäl kan vara lämpligt.

### **11. Företagsboter**

Önskat riktningsvärde: ökande.

Totala antalet utdömda företagsboter. Antal böter.

Syftet med måttet är att följa (och synliggöra) beslut som innebär försvårande av brott där företag används som brottsverktyg. I dagsläget mäts inte försvårandet av användandet av företag som brottsverktyg och flertalet åklagare som Brå intervjuat menar att företagsboter är en underutnyttjad metod för bekämpandet av ekonomisk brottslighet.

Prestationsmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring samt de visionära värdena att b) minska brottsligheten och c) öka tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) antal utdömda företagsboter i omfattande ärenden samt c) organisatorisk enhet.

### **12. Näringsförbud**

Önskat riktningsvärde: ökande.

Totala antalet utfärdade näringsförbud. Antal näringsförbud.

Syftet med måttet är att följa beslut som innebär försvårande av brott där företag och personer (”målvakter”) används som brottsverktyg. För åklagarväsendet, och i synnerhet för Ekobrottsmyndigheten, skulle det innebära ett synliggörande av en inte obetydlig del av deras brottsbekämpande verksamhet.

Prestationsmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Utredning och lagföring samt de visionära värdena att b) minska brottsligheten samt c) öka tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande:  
 a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) antal utdömda näringsförbud i omfattande ärenden och c) organisatorisk enhet.

## Utsatthet för brott

Inom detta målområde föreslås två mått: Brott utsatta personer och Fysiska målsäganden i inledda förundersökningar.

### *13. Brott utsatta personer*

Önskat riktningsvärde: minskande.

Andelen utsatta för brott i befolkningen som helhet enligt NTU. Procent.

Antal personer som utsatts för brott föregående kalenderår /  
 Antal respondenter

Måttet på brott utsatta personer bygger på självrapporterad utsatthet för brott i NTU. Syftet med måttet är att följa utsattheten för brott i befolkningen.

Självrapporterad utsatthet för brott anses vara ett mer tillförlitligt mått på utsatthet för brott än kriminalstatistiken eftersom den officiella kriminalstatistiken endast rymmer den anmälda brottsligheten och dess brottsoffer samt även påverkas av prioriteringar som görs inom olika delar av rättskedjan vid olika tidpunkter.

NTU utgör den mest omfattande brott utsatthetsstudien i landet och är därför en viktig kompletterande källa för att bedöma i vilken mån den kriminalpolitiska visionen om en minskad brottslighet är uppfylld. Det finns dock ett antal begränsningar med NTU. En sådan är att NTU endast inkluderar fysiska personer (inte juridiska personer) och fångar därför inte upp brott som riktas mot företag, organisationer, myndigheter och brott utan målsägande (som exempelvis narkotikabrott). En annan begränsning är att NTU inte är helt representativ eftersom vissa grupper inte nås. Det gäller exempelvis samtliga personer under 16 år och över 84, personer med något allvarligare kognitiva och emotionella funktionsnedsättningar, men även hemlösa och institutionaliserade personer. Det är också viktigt att understryka att vissa brottstyper, som exempelvis våld i nära relation, underrapporteras. En ytterligare begränsning är att inte alla självrapporterade händelser nödvändigtvis utgör brott i juridisk mening. Den största svagheten i detta sammanhang är dock att de medverkande endast tillfrågas om utsatthet för vissa brottstyper,

varför det inte är möjligt att följa samtliga brott över tid. Ytterligare information om NTU och de exakta frågeformuleringarna redovisas i bilaga 4 (se även Brå 2018b; 2018c).

Effektmåttet kopplar an till de visionära värdena att a) minska brottsligheten och b) öka tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) brottstyp (bilstöld, försäljningsbedrägeri, hot, inbrottsstöld, kort-/kreditbedrägeri, misshandel, sexualbrott, rån), b) ålder och kön, c) relationen mellan utsatt och gärningsperson (endast gällande hot, misshandel och sexualbrott).

En tänkbar (negativ) anpassning här är att rättskedjans myndigheter i vissa avseenden prioriterar de brottstyper som ingår i NTU. Samtidigt rör detta sig om brottstyper som rättskedjans myndigheter har begränsade möjligheter att förebygga genom utredning och lagföring, vilket talar för att en eventuell anpassning skulle ha små eller försumbara konsekvenser i negativ bemärkelse.

#### **14. Fysiska målsägande i inledda förundersökningar**

Önskat riktningsvärde: ökande.

Andel personer som ingår som målsägande i inledda förundersökningar i förhållande till befolkningen. Procent.

Antal fysiska målsägande för brott i inledda förundersökningar / Antal personer i befolkningen (procent)

Mot bakgrund av att mörkertalen kan vara stora och att därför endast en begränsad andel av alla brott kommer till rättsväsendets kännedom är det inte rimligt att förvänta sig en fullständig överensstämmelse mellan utsatthet och rättskedjans arbete. Som beskrivits i inledningen fyller dock rättskedjan en funktion genom att finnas till och att de som vänder sig till rättsväsendet får sin sak prövad. Syftet med måttet är att följa antalet personer som ingår som målsägande i inledda förundersökningar. Måttet gör det möjligt att följa rättskedjans kapacitet att tillvarata brottsut-sattas rättigheter.

Alternativ till detta mått vore att sätta antalet fysiska målsägande i inledda förundersökningar i relation till antalet personer som i NTU uppger att de utsatts för brott, eller i relation till antalet målsägande i de anmälda brotten. Att Brå inte väljer att sätta antalet målsägande i inledda förundersökningar i relation till antalet personer som uppger utsatthet i NTU beror på att NTU endast registrerar utsatthet för ett mindre antal typer av brott,

om än de utgör volymmässigt stora brottstyper. Detta skulle alltså innebära begränsningar i ytterligare nedbrytningar av måttet inom olika brottstyper. Att Brå inte väljer att sätta antalet målsägande i inledda förundersökningar i relation till antalet målsägande i anmälda brott beror på att måttet då skulle kunna leda till en negativ anpassning där antalet målsägande på olika sätt underregistreras vid anmälningsupptagningen. Ett annat skäl är att ett sådant mått endast skulle mäta rättskedjans kapacitet att utreda de brott som anmäls och alltså påverkas av förändringar i anmälningsbenägenheten.

Enligt gällande planering ska det i framtiden vara möjligt att räkna antalet unika fysiska målsägande i RIF. Kvaliteten är idag begränsad och det finns inte i dagsläget någon planerad justering av de uppgifter som inkommer till Brå (se bilaga 2).

Effektmåttet kopplar an till de visionära värdena att a) minska brottsligheten, b) öka rättstryggheten och c) tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) ålder och kön. Nedbrytningen enligt den föreslagna brottsindelningen är särskilt viktig för detta mått då antalet målsägande kan variera kraftigt för olika brottstyper. Det innebär att måttet är särskilt känsligt för förändringar i den totala brottslighetens sammansättning. Som exempel på brottskategorier med ofta flertaliga målsägande kan nämnas internetbedrägerier, barnpornografibrott, människohandel och ofredande (via internet).

## Tilltro till rättssystemet

Inom detta målområde föreslås fyra mått: Bemötande i rättskedjan, Målsägande med sak prövad i domstol, Oro för brott samt Förtroende för rättskedjan. De frågor i NTU som ligger till grund för måtten inom målområdet beskrivs närmare i bilaga 4.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> I NTU ingår inte Ekobrottsmyndigheten bland de myndigheter för vilka förtroendet mäts. Brå bedömer att det i dagsläget inte är motiverat att föra in Ekobrottsmyndigheten i NTU. Skälet är att antalet fysiska målsägande som haft kontakter med Ekobrottsmyndigheten är alltför litet för att kunna redovisas på ett meningsfullt sätt.

### 15. Bemötande i rättskedjan

Önskat riktningssvärde: ökande.

Andelen personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättskedjans myndigheter av samtliga som i NTU anmält brott de senaste tre åren. Genomsnitt (procent).

Antal personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättskedjans myndigheter / Antal personer som anmält brott de senaste tre åren

Syftet med måttet bemötande i rättskedjan är att följa andelen brottsutsatta som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättsväsendet som helhet och rättskedjans enskilda myndigheter.

Erfarenheter av rättskedjans myndigheter och dess representanter har betydelse för utsattas och vittnens medverkan i rättsprocesser (Brå 2016b). Det är enligt de utredande myndigheterna viktigt, och i vissa brottstyper avgörande, att målsägande samarbetar under såväl utredning som vid en eventuell huvudförhandling (Brå 2016b). Här kan myndigheternas bemötande av brottsutsatta, information om vidtagna åtgärder (så långt det är lämpligt) bidra till målsägandes nöjdhet och därmed goda förutsättningar för samarbete (Brå 2009). Ett gott bemötande kan också antas spela en viss roll för förtroendet för myndigheterna, inte minst i de fall berörda personer har negativa erfarenheter sedan tidigare (Tyler 2006).

Effektmåttet kopplar an till de visionära värdena att a) öka rättstryggheten och b) tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) myndigheter (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tingsrätter gällande brottmål) samt b) ålder och kön.

En möjlig anpassning med negativa konsekvenser skulle i detta sammanhang kunna vara att representanter för rättskedjan i sina mellanmänniska möten undviker att ge negativa besked, eller i något högre grad utlovar positiva besked, i syfte att minska risken för att målsägande upplever bemötandet som otillfredsställande. Såvitt Brås utredare erfarit är dagens generella princip att man som representant för rättskedjans myndigheter inte utlovar något man inte kan garantera. Risken för att negativa besked av betydelse undanhålls målsägande bedöms därför av Brå som liten, medan det kan finnas en viss risk för ökad benägenhet att utlova positiva besked. Det finns därför i motsvarande mån anledning att understryka vikten av den idag gällande praxisen att undvika negativa överraskningar för målsäganden.



### **16. Målsägande med sak prövad i tingsrätt**

Önskat riktningsvärde: ökande.

Andelen målsägande som fått sin sak prövad i tingsrätt i förhållande till samtliga målsägande i utredda brottsmisstankar. Procent.

Antal målsägande för brott kopplade till brottsmisstankar i stämningsansökningar / Antal unika målsägande i samtliga utredda brottsmisstankar

För en betydande andel brottsutsatta har upplevelsen av att bli lyssnade på stor betydelse för deras psykiska återhämtning och trygghet. Det finns också stöd för att målsägandes tilltro till rättssystemet påverkas av i vilken mån de uppfattar att deras berättelser tas på allvar (Brå 2016b, Brå 2013b). Det är samtidigt viktigt att påpeka att dessa effekter inte i första hand är beroende av huruvida gärningspersonen straffas, utan snarare hör samman med att den utsatta uppfattar att de har samhället på sin sida och känner mindre oro för fortsatta brott.

Syftet med måttet är att mäta andelen målsägande som får en rättslig prövning. Att den andelen är stabil eller ökande har ett självständigt värde, men det kan också ha betydelse för förståelsen av målområdets resultatutveckling som helhet.

Effektmåttet kopplar an till de visionära värdena att a) öka rättstryggheten samt b) tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2, b) ålder och kön samt c) organisatorisk enhet.

### **17. Oro för brott**

Önskat riktningsvärde: minskande.

Andel personer som uppger otrygghet med hänvisning till brottslighetens utveckling i samhället av samtliga som besvarat NTU. Procent.

Antal personer som är oroliga över brottsligheten i samhället / Sveriges befolkningsmängd

Syftet med måttet är att följa andelen medborgare som upplever oro inför brottsligheten i samhället. Medborgares oro för brott är en viktig dimension av regeringens kriminalpolitik och uttrycks i den kriminalpolitiska visionen om ökad trygghet. Bristande

trygghet i bemärkelsen oro för brott är en central del för varje regering i en rättsstat eftersom medborgarna överlämnat rättsskipning till staten i form av de rättsvårdande myndigheterna. Betydelsen av trygghet har blivit särskilt tydlig i den politiska debatten under senare år och frågor rörande lag och ordning har blivit alltmer centrala i väljarundersökningar där befolkningen tillfrågas om vilka politikområden man uppfattar som viktiga.

Effektmåttet kopplar an till de visionära värdena att a) öka rättstryggheten och b) tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: antal utsatta med avseende på a) brottstyp (bilstöld, försäljningsbedrägeri, hot, inbrottsstöld, kort-/kreditbedrägeri, misshandel, sexualbrott, rån), b) ålder och kön och c) organisatorisk enhet.

### *18. Förtroende för rättskedjan*

Önskat riktningsvärde: ökande.

Andel personer som uppger förtroende för rättskedjan som helhet av samtliga som besvarat NTU. Procent.

Antal personer med förtroende för rättskedjan som helhet / Sveriges befolkningens mängd

Syftet med måttet är att följa andelen medborgare som har förtroende för rättskedjan. Rättskedjans möjligheter att utreda, lagföra och under verkställighet påverka gärningspersoner i positiv riktning är beroende av att medborgare, utsatta och gärningspersoner har förtroende för deras duglighet. Om inte brottsutsatta och vittnen är villiga att samarbeta, genom att återge vad som skett, har de utredande och dömande myndigheterna begränsade möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Klienter som saknar förtroende för kriminalvården och dess anställda kan också antas vara mindre benägna att tillgodogöra sig behandlingsprogram.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdena a) Utredning och lagföring, b) Dömande verksamhet samt c) Verkställighet av påföljd samt de visionära värdena att d) öka rättstryggheten och e) tryggheten.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) myndigheter (Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar) samt b) ålder och kön.

## Återfall

Inom detta målområde föreslås tre mått: Återfallsprevalens, Klienter som fullföljt behandling samt Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning.

### 19. Återfallsprevalens

Önskat riktningsvärde: minskande.

Andel tidigare lagförda personer som lagförts under föregående kalenderår för brott med fängelse i straffskalan. Med tidigare lagföring avses lagföring inom de fem närmast föregående åren gällande brott med fängelse i straffskalan. Procent.

Antal under de fem föregående åren lagförda personer som lagförts för brott med fängelse i straffskalan under föregående kalenderår / Antal personer som lagförts för brott med fängelse i straffskalan under de fem åren före föregående kalenderår

Syftet med måttet är att följa andelen personer som återfaller i brott.

Personer som återfaller i brott svarar för en betydande andel av den totala brottsligheten. Att följa utvecklingen av återfallen är också en förutsättning för ett kunskapsbaserat återfallsförebyggande arbete. Genom att kunna svara på frågor om i vilka grupper återfallen minskar respektive ökar ges förutsättningar för riktade åtgärder.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Verkställighet och påföljd samt det visionära värdet b) minskad brottslighet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) lagrum på brottsmisstanken i återfallslagföringen fördelade på brottsindelningen i tabell 2, b) yngre (<21 år) respektive äldre (>21 år) personer och kön.

### 20. Klienter som fullföljt behandling

Önskat riktningsvärde: ökande.

Andel klienter som fullgjort behandlingsprogram under året. Procent.

Antal klienter som fullföljt behandlingsprogram / Antal klienter som påbörjat handlingsprogram

Syftet med måttet är att följa andelen klienter som fullföljer behandlingar inom Kriminalvården. Måttet mäter andelen klienter som genomfört program under verkställigheter som avslutats under året. Kriminalvården arbetar för att de behandlingsprogram som används inom verksamheten är evidensbaserade och har påvisats ha en återfallsförebyggande effekt. De behandlingsprogram som för närvarande används inom Kriminalvården avser sexualbrott, missbruk av droger eller alkohol, våld i nära relation och partnervåld samt generell kriminalitet och våldsbrott (Kriminalvården 2017).

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Verkställighet och påföljd avseende humanitet samt det visionära värdet b) minskad brottslighet.

Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande: a) yngre (<21 år) respektive äldre (>21 år) klienter samt b) verkställd tid i anstalt (mindre än 2 mån, 2–6 mån, 6–12 mån, mer än 12 månader.<sup>39</sup>

Här kan två risker för negativ anpassning nämnas. För det första, att kraven på att få påbörja behandling höjs och härmed ökar andelen klienter med särskilt goda förutsättningar för fullföljande. För det andra, att kraven för fullföljd behandling sänks, vilket ökar andelen fullföljda behandlingar.

### *21. Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning*

Önskat riktningssvärde: ökande.

Andel klienter som vid påbörjad villkorlig frigivning har bostad och försörjning. Procent.

Antal klienter som har bostad och försörjning vid dag för villkorlig frigivning / Antal klienter som påbörjat villkorlig frigivning

Syftet med måttet är att mäta de frigivnas förutsättningar att återinträda i samhället på ett sätt som inte inbegriper fortsatt brottslighet. Bostad och försörjning är i detta avseende centrala markörer. Bostad och försörjning utgör grundläggande beståndsdelar i en trygg tillvaro. I den mån villkorligt frigivna har denna grundläggande trygghet minskar behovet av att försörja sig genom brott, liksom beroendet av ett brottsaktivt umgänge i

<sup>39</sup> Brå har baserat indelningen på ett antal behandlingsprogram tidsomfattning. Återfallsprogrammets längd uppgår till 4 månader, Våga välja-programmen cirka 2,5 månader respektive 4 månader samt Prism som uppskattas till 5 månader (21 möten, beräknat utifrån antagandet om i genomsnitt ett möte per vecka).

den mån försörjningen inbegriper ett socialt sammanhang på en arbetsplats (Regeringen 2017a, Brå 2012).

Idag finns uppgifter om andelen unga klienter som har bostad och försörjning vid dag för villkorlig frigivning (Kriminalvården 2017, s. 47). Måttet medför att motsvarande uppgifter även inhämtas gällande vuxna klienter.

Effektmåttet kopplar an till verksamhetsområdet a) Verkställighet och påföljd avseende effektivitet samt det visionära värdet b) minskad brottslighet.

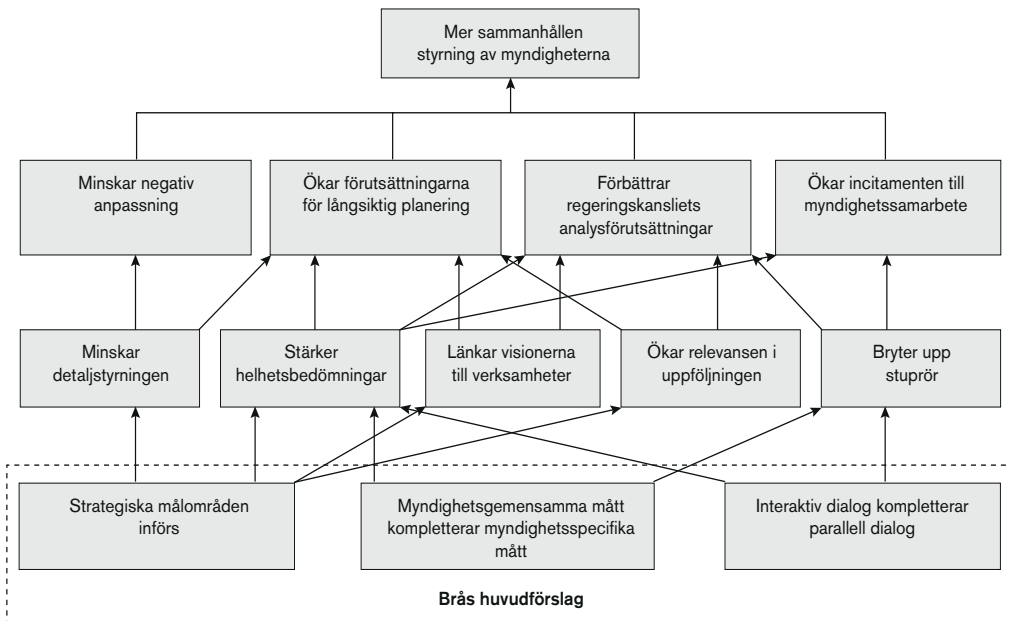
Rekommenderade nedbrytningar av måttet är enligt Brå följande:

- a) lagrum på brottsmisstanken enligt brottsindelningen i tabell 2,
- b) yngre (<21 år) respektive äldre (>21 år) klienter samt c) verkställd tid i anstalt (mindre än 1 år, 1–2 år samt >2 år).

# Kapitel 7: Innebörden av rapportens förslag

## Hur skiljer sig förslagen och modellen från dagens styrning?

I figur 7 nedan sammanfattas Brås centrala förslag och de önskade effekterna på uppföljningen och styrningen av rättskedjans myndigheter. I figurens nedersta del redovisas de tre centrala förslagen, nämligen a) införandet av strategiska målområden, b) myndighetsgemensamma mått samt c) interaktiv dialog mellan regeringskansliets enheter och rättskedjans myndigheter. I ledet närmast ovanför redovisas fem mer eller mindre direkta effekter av förslagen: minskad detaljstyrning, förstärkta helhetsbedöm-



Figur 7. Brås centrala förslag och deras önskade effekter på uppföljningen och styrningen av rättskedjans myndigheter.

ningar, länkar mellan visioner och verksamheter, ökad relevans i uppföljningen samt minskning av stuprör. I nästa led följer de förväntade effekterna av de föregående förändringarna. Dessa förväntade effekter – minskad negativ anpassning, ökade förutsättningar för långsiktig planering, förbättrade analysförutsättningar på regeringskansliet samt ökade incitament för samarbete mellan myndigheterna – förväntas ge tillräckliga förutsättningar för en mer sammanhållen styrning av myndigheterna.

## **Konsekvenser för myndigheternas interna styrning**

Den grupp av myndighetsrepresentanter som varit knuten till projektet har gett uttryck för en osäkerhet om vad ett realiserande av förslagen skulle innebära för de interna styrnings- och uppföljningsprocesserna på myndigheterna. På flera myndigheter pågår just nu arbete med interna processfrågor – inte minst hos polisen efter omorganisationen och Kriminalvården som bland annat utformat en ny styr- och planeringsmodell.

Eftersom det inte kan förutses i vilken utsträckning som Brås förslag kommer att realiseras är det heller inte möjligt för Brå att bedöma hur stor påverkan blir på myndigheternas interna styrning. Däremot låter det sig sägas att om förslagen antas i sin helhet följer att verksamhetsuppföljningen sprids ut över större delar av kalenderåret och delvis baseras på nya resultatmått. Det medför i sin tur ett ökat krav på förberedelser inför de regelbundna mål- och resultatdialogerna under året. Av förslagen följer även att sammanställningar och bedömningar av prestationsmåttens utveckling kommer att ingå i myndigheternas årsredovisningar samt att regleringsbrev delvis kommer att grundas på utfallen i och de kvalitativa tolkningarna av utvecklingen inom målområdena. I så måtto att regeringens slutliga bedömning och regleringsbrev baseras på uppföljningen följer rimligen också att myndigheternas verksamhetsplaner tar intryck av den gemensamma resultatdialogen och regeringens slutliga bedömning av föregående års utfall.

De förslag på mått som ingår i Brås uppföljningsmodell är inte avsedda att helt och hållet ersätta uppföljningen av myndigheternas verksamheter. Dock är de flesta nedbrytbara på organisatoriska enheter inom myndigheterna för att lättare kunna användas för intern uppföljning (utöver att det är en viktig faktor för förankringen). Behovet kommer att kvarstå för myndigheterna att följa upp ytterligare parametrar internt. Däremot rekommenderar Brå att regeringen prövar relevansen i de idag gällande måtten gentemot de strategiska målområdena.

## Förändringar som krävs för att realisera Brås förslag

Rapportens förslag ska vara realiserbara på tio års sikt. Även om detta kan ses som ett avsevärt handlingsutrymme i tidsmässigt hänseende ställer Brås förslag krav på ett ansenligt utvecklingsarbete. Brå sammanfattar här de centrala åtgärder som behöver vidtas för att förslagen ska kunna realiseras.

### Målformuleringsarbete

Brå har utgått från befintliga målskrivningar men har också understrukit att såväl strategiska mål som aktörmål behöver justeras med tiden. Detta har också uttryckts i flera utredningar (Regeringen 2002, SOU 2007:75). Målformuleringsarbetet bör ses som en process där justeringar är en naturlig del av uppföljningen.

Brås förslag till uppföljningsmodell tillåter att sådana justeringar görs. Men modellens resultat kan inte självständigt utgöra en grund för omprövningar av målen. Det behövs ett vidare arbete hos regeringskansliet och den politiska ledningen för att införa och förankra en strategisk målnivå och hålla liv i diskussionen om realiserbara målsättningar framöver.

Utifrån de resultat och bedömningar som redovisats i föreliggande rapport kan följande åtgärder ses som särskilt angelägna:

- etablera en gemensam begreppsapparat
- åstadkomma enighet kring beslutade målområden
- formulera strategiska mål för flera myndigheters kärnverksamheter
- implementera transparenta och enhetliga spelregler för hur myndigheternas resultat ska bedömas
- att välja väg: antingen a) ge myndigheterna hjälp i prioriteringen mellan verksamheter b) anpassa kraven så att det är möjligt för myndigheterna att utveckla verksamheten i samtliga delar samtidigt.

### Vidareutveckling av måtten

Brå har som tidigare nämnts inte haft möjlighet att pröva de föreslagna måtten. Det är ett rimligt antagande att tester kommer att visa på problem som i vissa fall kan innebära att enskilda måttkonstruktioner måste justeras eller ersättas.



Testkörning krävs bland annat för att

- avgöra vad som kan anses som normala nivåer och därmed få en uppfattning om när ett resultat kan anses vara oförändrat eller ha utvecklats i en positiv respektive negativ riktning
- kontrollera hur målområdenas och måttens värden varierar över tid
- bedöma hur måtten kan påverkas av särskilda händelser och särskilda satsningar
- följa hur olika mått påverkar varandra
- fastställa gränsvärden för de villkor som föreslås för att identifiera omfattande utredningar och mål.

Av tabell 6 nedan framgår Brås bedömning av vilken tillgång till data som i nuläget finns avseende de föreslagna måtten (för fler detaljer om respektive mått hänvisas till bilaga 2). Tabellen anger en kod för typ eller grad av tillgång per mått. Koderna som använts är följande:

1. Data registreras och finns tillgänglig i strukturerat format med god kvalitet.
2. Data registreras och finns tillgänglig i strukturerat format, men omfattar vissa brister.
3. Data registreras och finns tillgänglig i strukturerat format men omfattar stora brister.
4. Data finns i ostrukturerat format, men kan tas fram med manuella åtgärder.
5. Data registreras inte idag och kan inte tas fram manuellt annat än med en omfattande arbetsinsats, (system)utveckling krävs.
6. Okänd datatillgång, behöver utredas.

Av tabellen framgår att data finns tillgänglig för ungefär hälften av måtten (om än ett par med vissa brister) medan det för den andra halvan krävs vidare utredning och teknisk utveckling för att kunna ta fram och använda dem.

Det finns också vissa möjligheter att utforma ytterligare mått som Brå inte hunnit undersöka närmare. Ett exempel gäller upptäckandet och beslagtagandet av ammunition som förts och förs in illegalt i landet. Brå har i ett sent stadium i projektet förstått att medan många vapen återanvänds är ammunition en dyrbar förbrukningsvara. Att öka beslagen av ammunition kan därför vara viktigt för att minska möjligheterna för motiverade personer att utveckla färdigheter i att använda vapen, men också för deras faktiska användning vid olika brott. Medan antalet beslag av vapen bedöms vara en viktig målsättning kan en komplettering av måttet alltså övervägas.

Tabell 6. Tillgång till data per mått.

Strategiskt målområde	Mått	Tillgång till data i nuläget
Volymhantering	1. Lagföringsprocent av brottsmisstankar	1
	2. Balansernas storlek	1
	3. Balansernas ålder	1
	4. Rättsprocessens tidsomfattning	5
Samstämmighet i rättsliga bedömningar	5. Kompletterade utredningar	2
	6. Ogillade brottsmisstankar i tingsrätt	5
	7. Ändringsfrekvens i hovrätt	5
Störningsåtgärder	8. Återförande av brottsutbyte	6
	9. Beslag av skjutvapen	6
	10. Lagförda i omfattande brottsutredningar och mål	5
	11. Företagsbot	6
	12. Näringsförbud	6
Utsatthet för brott	13. Brottsutsatta personer	1
	14. Fysiska målsägande i inledda förundersökningar	2
Tilltro till rättssystemet	15. Bemötande i rättskedjan	1
	16. Målsägande med sak prövad i domstol	5
	17. Oro för brott	1
	18. Förtroende för rättskedjan	1
Återfall	19. Återfallsprevalens	1
	20. Klienter som fullföljt behandling	1
	21. Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning	5

## RIF har stor betydelse för Brås förslag

De föreslagna resultatmåttarna är till stora delar avhängiga utvecklingen och utformningen av det myndighetsgemensamma arbetet med RIF. Förslagen förutsätter bland annat att följande delar av RIF genomförs:

- att informationen om brotten bygger på juridisk information (rubricering och lagrum)
- att överenskomna definitioner av centrala begrepp (till exempel ärendebegreppet) och måtenheter (till exempel brottsmisstankar) används av samtliga myndigheter
- att det finns grundläggande uppgifter om de inblandade aktörerna: misstänkt och målsägande (kön, ålder, relation)
- att det går att skilja ut omfattande utredningar och mål baserade på den föreslagna definitionen.

Eftersom föreliggande uppdrag har ett tioårigt tidsperspektiv är realiserbarheten hos vissa mått beroende av att de skrivs in som en del av utvecklingsarbetet i RIF:s nästkommande etapp. Det är önskvärt att etappen inrymmer beslut om att

- det ska vara möjligt att särskilja mellan förundersökningsledande myndighet på brottsmisstankenivå

- datum och tidpunkter för vissa administrativa beslut införs för att kunna titta på olika deltider i brottmålsprocessen
- beslut och andra uppgifter om tvångsmedel m.m. blir tillgängliga i strukturerat format.

När det gäller framtagandet av en strukturerad information om tvångsmedel (personella och reella) och brottsutbyte har en förstudie redan genomförts (inledningsvis med utgångspunkt att det arbetet skulle ingå i ramen för etapp 2) (Rikspolisstyrelsen 2014). Området har med andra ord ansetts angeläget under en längre tid. Det framgår också av de myndighetsintervjuer som gjorts i föreliggande rapport att uppföljningen avseende tvångsmedel och framför allt brottsutbyte i dagsläget är förenat med stort manuellt arbete för att tillgodose de krav som regeringen och EU ställer på en sådan redovisning. Sammantaget finns det således starka skäl för att införliva dessa delar i etapp 3 av RIF-arbetet.

## Utbildningsinsatser och resursförstärkning

Kriminalpolitikens inriktning förändras av naturliga skäl över tid och även om förslagen bedöms som långsiktiga kommer det finnas behov av att med tiden revidera mått och se över de strategiska målområdena. Sett i detta perspektiv är det långsiktiga bidraget med föreliggande rapport redogörelsen för hur strategiska målområden kan resoneras fram, på vilka grunder som mål och mått bör konstrueras och de hänsyn som bör tas vid uppföljningen av måtten.

Brå bedömer därför att det är viktigt att rättskedjans myndigheter och regeringen bygger upp kapaciteten att arbeta med mål- och resultatstyrning och uppföljning genom partsgemensam utbildning. I den mån parterna har en i organisationerna djupt förankrad samsyn kring utgångspunkterna för uppföljningen, hur den ska utformas och vad den syftar till kan det innebära en förstärkt beställarkompetens, ökad samsyn kring utfallet samt minska risken för negativ anpassning (ESV 2006).

Brås förslag inbegriper en förstärkning av såväl regeringskansliets som myndigheternas analyskapacitet inte minst i och med den föreslagna utbyggnaden av mål- och resultatdialogen. Den innebär att flera myndighetshandläggare och myndighetsrepresentanter kommer att närvara. Det torde i sig skapa bättre förutsättningar för en intern diskussion och samordning över enhetsgränserna inom regeringskansliet liksom mellan myndigheterna.

En ytterligare resursförstärkning av regeringskansliet kan bestå i tillskapandet av en enhetsövergripande funktion som tar ansvar för utvecklingen och samordningen av uppföljningsarbetet. Det

skulle också ge förutsättningar för en placering för samordningsansvaret för RIF.

## **Utvidga förslagen till att innefatta alla delar av myndigheternas verksamhet**

Flera av rättskedjans myndigheter har uppgifter och verksamheter som ligger mer eller mindre utanför ramen för verksamhetsområdena utredning, lagföring, dömmande och verkställighet. Här förtjänar polisen att nämnas särskilt då det skett stora förändringar över tid i vilka uppgifter som ansetts vara polisens huvudsakliga fokus. Parallellt med den utveckling som bidragit till utvecklandet av många traditionella resultatmåt (som betonat polisens reaktiva kapaciteter) finns under de senaste decennierna strömningar inom forskningen som lyfter fram polisens proaktiva förmågor. Där ingår exempelvis upprätthållande av ordning och säkerhet, brottsförebyggande arbete m.m. Här har problembaserat polisarbete, medborgarfokus och samverkan blivit ledord (Weisburd och Braga 2006, Goldstein 1993, Goldstein 2003).

Även de andra myndigheterna har verksamhetsuppdrag som ligger utanför den avgränsning som styrts Brås förslag. Ifråga om åklagarväsendets myndigheter kan nämnas dels vissa brottsförebyggande uppdrag som i dagsläget främst avser Ekobrottsmyndigheten, dels en roll i forandet av rättspraxis. Kriminalvården har en omfattande frivårds-, häktes- och transportverksamhet och Sveriges domstolar beslutar i en stor mängd tvistemål och förvaltningsrättsliga mål vid sidan av brottmålen.

I det redovisade förslaget har Brå särskilt mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar och endast presenterat förslag som innefattar de förstnämnda. Det finns emellertid anledning att nämna att rättskedjan i vissa avseenden är beroende av beslut som fattas i förvaltningsdomstolar. Här avses närmast ärenden som rör skattemål och där förvaltningsdomstolarnas handläggningstider har inverkan på utredningar som innefattar skatterelaterad brottslighet.

I den mån regeringen ser generella fördelar med Brås modellförslag, kan det övervägas att formulera strategiska målområden och mått även för dessa verksamheter.

## **Koppla förslagen till kriminalpolitiskt relevanta myndigheters verksamheter utanför rättskedjan**

Brås föreslagna modell för uppföljning inbegriper endast de fem myndigheter i rättskedjan som specificerats i uppdraget. Dock rymmer rättsväsendet fler myndigheter än dessa. Det finns också flera myndigheter som samarbetar med rättskedjans myndigheter.

Några exempel på sådana är Tullverket, Skatteverket, Rättsmedicinalverket och Försäkringskassan. Avseende verkställighet och återfall finns också Statens institutionsstyrelse, socialtjänsten och psykiatrin för att nämna ytterligare några exempel.

Brå föreslår att de utgångspunkter och slutsatser som dragits i rapporten gällande uppföljningsstruktur och -process kan läggas till grund för en utredning om en eventuell utvidgning av förslagen till att omfatta ytterligare aktörer.

Störningsåtgärder är ett målområde där det är särskilt angeläget att utveckla ytterligare mått och i uppföljningen inkludera andra myndigheter som utgör en viktig del i arbetet med grov och avancerad brottslighet och/eller särskilt omfattande ärenden. I ett möte med företrädare från Operativa rådet, Nationella operativa avdelningen (NOA) samt Ekobrottsmyndigheten har Brå särskilt diskuterat detta målområde. Ett exempel på ett sådant mått är så kallade passningspoäng. Det används idag inom Ekobrottsmyndigheten för att synliggöra verksamhet som inte inbegrips i dagens primära mått (antal lagförda personer). Med passningspoäng avses beslut som fattas inom andra myndigheter med anledning av åtgärder som vidtas av Ekobrottsmyndigheten. Två exempel som lyftes fram under mötet var medverkan till lagföringar utomlands (jmf. internationell rättshjälp) samt påläggande av punktskatter (på främst tobak och alkohol). Brå bedömer att ett mer inklusivt system för passningspoäng kan övervägas mellan å ena sidan rättskedjan och å andra sidan myndigheter med verksamheter som har betydelse för realiseringen av kriminalpolitiska mål.

## Referenser

Andersson, R. och Nilsson, R. (2017). *Svensk kriminalpolitik*. Stockholm: Liber AB.

Benan, R-A. och Ludvigsen Kjenn, B. (2013). *Kunnskapsstyrt politi. Strategiske analyser i praksis*. Oslo: Politihøgskolen.

Baroudi, R. (2014). *Key Performance Indicators. Winning tips and common challenges*. Se Performance, nr 2, maj 2014.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018a). *Personuppklaring i relation till förändrad brottsstruktur*. Kortanalys: 2018:1 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018b). *Nationella trygghetsundersökningen 2017. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport: 2018:1 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018c). *Nationella trygghetsundersökningen 2017. Teknisk rapport*. Rapport: 2018:2 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017a). *Indikatorer för organiserad brottslighet*. PM. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017b). *Stora förundersökningar och brottmål*. Rapport: 2017:4 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017c). *Föräldrars skadeansvar för barnens brott*. Rapport: 2017:14 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016a). *Handlagda brott. Att använda och tolka den nya statistiken*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016b). *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*. Rapport: 2016:8 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad uppklaring av mängdbrott*. Rapport: 2015:9  
Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014a). *Frågan om en sammanhållen resultatredovisning för tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014b). *Varför gav fler poliser inte ökad personuppklaring? Slutrapport i uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2014:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10.  
Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013a). *Satsningen på fler poliser. Vad har den lett till?* Rapport 2013:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013b). *Bemötande i domstol*. Rapport 2013:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Återfall i brott*. Rapport 2012:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Brottsoffers kontakter med rättsväsendet. En fördjupande studie utifrån Nationella trygghetsundersökningen 2006—2008 och intervjuer med fokusgrupper*. Rapport 2010:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Strategiska brott bland unga på 00-talet*. Rapport 2011:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Misshandel mellan obekanta. Kan fler brott klaras upp?* Rapport 2009:16.  
Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Misshandel mellan obekanta — kan fler brott klaras upp? Del 1*. Rapport 2007:12.  
Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). *Kriminell utveckling. Tidiga riskfaktorer och förebyggande insatser*. Rapport 2001:15.  
Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2000). *Strategiska brott*. Rapport 2000:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Caicedo, M. H., Mårtensson, M. och Hallström, K. T. (2014). *Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter – en studie av styrningens komplexitet*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2014:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Curtis-Ham, S., Walton, D. (2017). The New Zealand Crime Harm Index: Quantifying Harm Using Sentencing Data. *I: Policing: A Journal of Policy and Practice*.

Dandurand, Y. och MacPhail, A. (2015). *Using Indicators to Help Improve the Justice System*. Reinventing Justice 2015. Seventh National Criminal Justice Symposium, Montreal. Vancouver: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.

De Fine Licht, J. och Pierre, J. (2016). *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*. Statskontoret.

Domstolsverket (2016). *Brottmålens tyngd. En studie utifrån utvecklingen av statistiken under 2000-talet*. Internt PM. Jönköping: Domsolsverket, Sveriges Domstolar.

Domstolsverket (2010). *Strategisk inriktning 2010–2020*. Stockholm: Danagårds grafiska.

Doran, G. T. (1981). *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*. Management Review. AMA FORUM. 70 (11): 35–36.

Ds 2006:15. *Intern styrning och kontroll i staten*. Finansdepartementet.

Ekobrottsmyndigheten (2017). *Årsredovisning 2016*.

Ekobrottsmyndigheten (2014). *Ekobrottsmyndighetens inriktning för verksamheten 2015–2017*. Reviderad 2016. Dnr EBM A-2014/0335.

Ekobrottsmyndigheten (2016). *Ekobrottsmyndighetens centrala verksamhetsplan 2017–2019*. Dnr EBM A-2016/144.

Ekonomistyrningsverket, ESV (2006). *Balanserat styrkort i statsförvaltningen. Inspirationsbok: anpassade styrmodeller*. Rapport 2006:11. Danagårds grafiska: Ödeshög.

Eterno, A. J. och Silverman, E. B. (2012). *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation*. CRC Press. <<http://www.thecrimenumbergame.com/>>. Hämtad 2017-05-11.

Faull, A. (2014). *Performance Measurement in Police Agencies*. Khayelitsha Commission of Inquiry. Sydafrika: Kapstaden.

Finansdepartementet (2016). Uppdrag till statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor. Fi2016/00372/SFÖ.



- Flaa, P. m.fl. (1998). *Introduktion till organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsberg, K. (2007). *Leda genom mål*. Stockholm: Liber.
- Gallo, J. N. (1998) *Effective Law-Enforcement Techniques for Reducing Crime*. Se *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 8. Nr 4.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- Goldstein H. (2003). On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal. I: *Crime Prevention Studies*. Vol 15, s. 13–47.
- Granér, R och Kronkvist, O. (2016). Kontroll av och i polisorganisationen. I: *Polisvetenskap. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Greve, C., Læg Reid, P., Rykkja L. H. (red.) (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. London: Springer Nature.
- Gruening, G. (2001). *Origin and theoretical basis of new public management*. Se *International Public Management Journal*, vol. 4, nr 1, s. 1–25.
- Haikola, L. (2015). Ett förändrat ledarskap? I: *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Statskontoret 2015. Stockholm: Statskontoret.
- HMIC (2017). *State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales*. Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary. <[www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/](http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/)>. Hämtad 2018-03-02.
- Holgersson S. och Knutsson, J. (2011). *Polisens arbete mot narkotika*. Rapport 20011:1. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion.
- Justitiedepartementet (2012). *Uppdrag att utveckla rättsväsendets informationsförsörjning*. Regeringsbeslut Ju2012/6639.
- Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Brottsförebyggande rådet*. Regeringsbeslut 2016-12-14.
- Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*. Regeringsbeslut 2016-12-20.
- Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Åklagarmyndigheten*. Regeringsbeslut 2016-12-14.
- Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Ekobrottsmyndigheten*. Regeringsbeslut 2016-12-20.

Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sveriges domstolar*. Regeringsbeslut 2016-12-20.

Justitiedepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Kriminalvården*. Regeringsbeslut 2016-12-14.

Justitiedepartementet (2009). *Åtgärder för minskad arbetsbelastning och ökad effektivitet i rättsväsendet – Övergripande faktorer*. Slutrapport från delprojekt 1. Justitiedepartementet. Promemoria 2009-03-23.

Justitsministeriet (2017). *Mål- og resultplan for politiet for 2017*. <[https://www.politi.dk/da/ompolitiet/virksomhedenpolitiet/maal\\_og\\_resultatplaner/](https://www.politi.dk/da/ompolitiet/virksomhedenpolitiet/maal_og_resultatplaner/)>. Hämtad: 2017-05-11.

Karlöf, B. (1990). *Affärsstrategi*. Stockholm: Affärsvärlden förlag AB.

Kriminalvården (2017). *Nationell verksamhetsplan 2017*.

Kriminalvården (2017). *Årsredovisning 2016*. Kriminalvården digitaltryck 2017.

Larsson, P., Granér, R. och Gundhus, O. I. H. (Red.) (2016). *Polisvetenskap. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.

Lomell, H. M. (2011). *Making sense of numbers: the presentation of crime statistics in the Oslo police annual reports, 1950–2008*. Se The Mutual construction of statistics and society (s. 191–206). New York: Routledge.

Mattson, I. (2015). Några avslutande reflektioner. I: *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Statskontoret 2015. Stockholm: Statskontoret.

Mellqvist (2013). *Om tro, tyckande och vetande. Högsta domstolens värdering av utsagor*. Svensk juristtidning, SvJT 2013. s. 753. <<http://svjt.se/>>. Hämtad: 2018-08-11.

Molander, P. (2015). Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan. I: *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Statskontoret 2015. Stockholm: Statskontoret.

Nagin, D. S. (2013) *Deterrence in the Twenty-first Century: A review of the Evidence*. <<http://repository.cmu.edu/heinzworks/>>. Hämtad: 2018-03-27.

National Audit Office (2016). *Efficiency in the criminal justice system. England: Ministry of Justice*. <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Efficiency-in-the-criminal-justice-system.pdf>>. Hämtad 2018-03-06.

Niemann, C. (2016). *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan regeringskansliet visa vägen?* Statskontoret. Rapport 2016:26 A.

NOU (2013) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Norges offentlige utredninger (2013:9). < <http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2016/10/>>. Hämtad: 2018-03-23.

Polismyndigheten (2017). *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018*. Dnr A495.066/2016. Stockholm: Polisens tryckeri.

Polismyndigheten (2017). *Årsredovisning 2016*. Dnr A534.161/2015. Stockholm: Polisens tryckeri.

Ratcliffe J. (2015). ‘Towards an Index for Harm-Focused Policing’. I: *Policing* 9(2):164–183.

Regeringen (2017a). Ju 2016:E. *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Regeringskansliet.

Regeringen (2017b). Dir 2017:119. Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen. Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2017.

Regeringen (2016a). Dir 2016:51. Tillit i styrningen. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 16 juni 2016.

Regeringen (2016b). *Budgetpropositionen*. Prop. 2016/17:1. Utgiftsområde 4: Rättsväsendet.

Regeringen (2002). Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet. Dnr Fi2002.020. Finansdepartementet.

RIF (2017). *Tidplan RIF etapp 2*. Utgivare: RIF-gruppen. Rättsväsendets informationsförsörjning.

RIF (2015). RIF0092. *Utvecklingsområden och ambitionsnivåer i etapp 2*. Utgivare: RIF-gruppen. Rättsväsendets informationsförsörjning.

RIF (2008). *Målbild för informationsutbytet 2012 – En uppdragsbeskrivning för RIF-myndigheterna*. RIF 2008-02-20. Dnr POA 450-01/08.

Rikspolisstyrelsen (2014). *Rapport RIF-förstudie Tvångsmedel*. Publicerad: 2014-12-10 Dnr A067.754/2014. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisionen (2011a). *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet*. Rapport 2011:27. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2011b). *Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott*. Rapport 2011:18. Stockholm: Riksrevisionen.

- Sarnecki, J. (2010). *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:3. Stockholm: Fritzes.
- Sharkey, P. (2018). *Uneasy Peace. The great crime decline, the renewal of city life, and the next war on violence*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Sherman L. (2013). 'The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking'. *Crime and Justice* 42(1):377–451.
- Sherman L., Neyroud P., Neyroud E. (2016). 'The Cambridge Crime Harm Index: Measuring Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines'. *Policing* 10(3):171–183.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styretredningen. Statens offentliga utredningar.
- Sparrow, M. K. (2015). *Measuring Performance in a Modern Police Organization. I: New Perspectives in Policing*. March 2015. <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248476.pdf>>. Hämtad 2017-05-11.
- SSØ. (2008). *Mål- og resultatstyrning i St.prp. nr.1 (2007-2008). En casestudie*. Rapport 8/2008. Oslo: Statens senter for økonomistyring.
- Statskontoret (2011a). *Brå och kriminalstatistiken*. Rapport 2011:15. Dnr 2010/216-5. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2011b). *Riksdagens och regeringens styrning av polisen*. Rapport 2011:20. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2016a). *Mer tid till kärnverksamheten*. Rapport 2016:19. Dnr 2016/32-5. Stockholm: Statskontoret
- Statskontoret (2016b). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26. Stockholm: Statskontoret.
- Sveriges Domstolar (2017). *Årsredovisning 2016*. Jönköping: ARK-Tryckaren AB.
- Tyler, T. (2006). *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*. Princeton: Princeton University Press.
- Sveriges Domstolar (2017). *Verksamhetsplan 2016–2018*.
- von Hofer, H. (2011). *Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750-2010. Diagram, tabeller och kommentarer*. Stockholm: Stockholms universitet.

Waller, I. och Martinez Solares, V. (2016). *Smarter Crime Control*. Se Crime Prevention. International Perspectives, Issues, and Trends. (red.) Winterdyk, J. A. Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Weisburd, D. och Braga, A. A. (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: University press.

Western Australia Auditor General's Report (2012). *Beyond Compliance: Reporting and managing KPIs in the public sector*. Report 3, april 2012. <[https://audit.wa.gov.au/wp-content/uploads/2013/05/report2012\\_03.pdf](https://audit.wa.gov.au/wp-content/uploads/2013/05/report2012_03.pdf)>. Hämtad 2018-03-23.

Westfelt, L. (2001). *Brott och straff i Sverige och Europa: En studie i komparativ kriminologi*. Stockholm: Stockholms universitet.

Wockelberg, H. och Ahlbäck Öberg, S. (2016). Reinventing the old reform agenda: public administrative reform and performance in Sweden. I: Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. och Bezes, P. *Public administration reforms in Europe: the view from the top*. Cheltenham: Edward Elgar, 162-172.

Wockelberg, H. (2015). Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen? Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv. I: *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Statskontoret 2015. Stockholm: Statskontoret.

Åklagarmyndigheten (2017). *Årsredovisning 2016*. Bohus: Ale Tryckteam AB.

Åklagarmyndigheten (2017). *Verksamhetsplan 2017*. Dnr ÅM2016-338.

Åklagarmyndigheten (2016). *Hanteringen av stora och komplicerade ärenden*. Rapport Dnr 2015/0514.

Åklagarmyndigheten (2015). *Komplicerade ärenden – finns det en mätbar ökning?* Överåklagaren för samordning och analys. Snabbanalys 2015:1.

Zink, R. (2004). *The Trouble with Compstat*, PBA Magazine, Summer 2004. Se Eterno och Silverman, The Crime Numbers Game.

Øren, I. B. (2014). *Measuring Police Performance: Exploring the Use of New Public Management Techniques in the Norwegian Police Service*. Oslo: Universitetet i Oslo, Psykologisk Institutt.

## Övriga källor

Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen.

Förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Budgetlag (2011:203).

# Bilaga 1. Internationell utblick

## Norge

År 2013 publicerade det norska Justitiedepartementet en rapport med förslag för att öka polisens förmåga att hantera sina uppgifter och använda sina resurser (NOU 2013:9). Även om rapporten har skrivits mot bakgrund av händelserna på Utøya har den en bred ansats och föreslår en ökad flexibilitet och tydlighet i ansvarsfördelningen inom polisväsendet som helhet. Som ett led i detta har man infört en styrmodell (Politiets styringsverktøy, PSV) som bland annat innehåller resultatmått (styrparametrar) samt en handlingsplan för att hantera de fall där polisen inte uppnår sina mål (Øren 2014).

Samtliga polisdistrikt har ett begränsat antal gemensamma och kvantitativa resultatmått (Benan och Kjenn 2013). Vilka resultatvärden som ska uppnås inom dessa mått bestäms dock i en dialog mellan varje enskilt polisdistrikt och den centrala polismyndigheten (Politidirektoratet, POD). Härutöver kan också polisdistrikten välja att använda egna resultatmått. PSV har tre funktioner: planering, styrning och rapportering (Øren 2014). Planeringsfunktionen innebär att polisens samtliga styrdokument som gäller för polisens verksamhet samlas i PSV och därmed görs mer tillgängliga och överskådliga. Mot den här bakgrunden sätter de 23 polisdistrikten sina mål enligt de ingående resultatmått, varefter dessa diskuteras och får sin slutliga utformning efter samråd med POD. Styrfunktionen har samma struktur som planeringsfunktionen, det vill säga resultatmått, mål och de insatser som ska genomföras för att nå målen. I styrfunktionen tillkommer en loggbok där distrikten redovisar sitt arbete åtminstone var fjärde månad i förhållande till resultatmått och målen. Rapporteringsfunktionen avser kommunikation kring sådant som inte täcks av planerings- och styrningsfunktionerna. Dessa rapporter kan exempelvis avse information kring distriktets ekonomi och personal eller andra händelser som inte är av rutinmässig karaktär.

De resultatmått som ingår i PSV har redovisats av Benan och Kjenn (2013). I korthet kan sägas att resultatmått utgörs av antal händelser och då främst brottsändelser, uppklarade brott och åtal samt utredningstider. Resultatmått lyfter också specifika brottskategorier som antal våldsbrott, våldsbrott inom familjen, narkotikabrott och rattfylleri. Resultatmått skiljer även ut antal personer som misstänkts eller lagförts för första gången samt uppklarade brott där gärningspersonen är under 18 år.

Införandet av PSV har studerats av Inger Birgitte Øren (2014) och de slutsatserna som drogs i studien var:

- ”Revise measurement criteria. Establish KPIs that are measurable, and that capture the important *organizational goals and tasks* of the police service.
- Improve communication between upper management and lower-level employees. This can be done by improving the lower-level employees’ understanding of PSV’s *purpose and uses*, as well as allowing management to receive *feedback on the application and effects* of PSV.
- Promote focus on task, not numbers. Shifting focus away from just KPIs will hopefully reduce the employees’ incentive to engage in unethical or counterproductive behavior to achieve KPI goals.
- Exercise caution in implementing reward systems based on PSV results. Using PSV in its present form as the basis for an organizational reward system might *seriously worsen the adverse side effects* documented in this and previous studies.”

Lomell (2011) har studerat kriminalstatistiken i Oslo polisdistrikt och konstaterar att den alltmer övergått från att uppfattas som siffror till att bli behandlad som resultat. Det medför en ökad osäkerhet eftersom det ger polisen incitament att förändra sättet man registrerar kriminalitet på (negativ anpassning). Lomell menar också att det ger incitament att prioritera resultat på kort sikt och därmed på bekostnad av långsiktiga resultat. Vidare kan fokuseringen på det som är kvantifierbart leda till att polisverksamheten får ett tunnelseende på så sätt att fokus läggs på redan begångna brott på bekostnad av brottsförebyggande arbete (underförstått: det går inte att sätta tal på det man förebyggt, alltså har det inte hänt). En ytterligare risk med att se kriminalstatistiken på det här sättet är att det ger intryck av att det finns ett problem där polisen är lösningen – det vill säga, det positiva tolkas som polisens resultat och det negativa tolkas som resultatet av orsaker utanför polisens kontroll.



## Danmark

I Danmark utgår styrningen av rättskedjans myndigheter från de gemensamma visioner och mål som anges av det danska Justitsministeriet. Myndigheterna har att verka för Justitsministeriets uppdrag (ett tryggt och säkert samhälle samt utgöra garant för rättsstatens grundläggande principer) och vision (problemlösning som stödjer regeringens mål, agera som en koncern och därmed säkra ett helhetsperspektiv och effektivisering av hela rättsområdet, öppen och serviceorienterad samarbetspartner) (Justitsministeriet 2017).

I en övergripande beskrivning av den danska styrmodellen som den ser ut idag är den avsedd att fungera som en ”koncern”, det vill säga som tätt förbundna och synkroniserade myndigheter. Å ena sidan är detta en utveckling av det faktum att ärenden löper från den ena myndigheten till nästa i rättskedjan. Å andra sidan är det även en pågående strävan som kommer till uttryck i en gemensam mål- och resultatstyrning som utgår från Justitsministeriets uppdrag och vision (se ovan). Härutöver har varje myndighet unika mål med ett eller flera tillhörande delmål.

Vidare viktas varje delmål med en procentsats på ett sådant sätt att om alla delmål uppnås erhåller myndigheten 100 procents målpåfyllelse.

Den danska styrmodellen kan konkretiseras ytterligare något med polismyndigheten som exempel. Det finns 12 polisområden i Danmark (och ytterligare ett för Färöarna och Grönland vardera). Dessa polisområden är underställda Rigspolitiet, vars uppgift det är att formulera strategier, understödja polisområdenas verksamhet samt koordinera polisens samlade verksamhet. Polismyndigheten som helhet är vidare en statlig myndighet underställd Justitsministeriet och polisens uppdrag tar därför sin utgångspunkt i Justitsministeriets uppdrag och vision för rättskedjan (”koncernen”) men även åklagarmyndighetens (”anklagemyndigheten”) uppdrag och vision. Polismyndigheten har liksom övriga två myndigheter i koncernen ett antal fokusområden (4–7 stycken) utöver deras övergripande uppdrag och vision. Dessa formuleras av myndigheterna själva. Till sist har myndigheterna vad som i Sverige motsvaras av regleringsbrev. Här anges ett tiotal mål som styr verksamhetens prioriteringar det kommande året. Vart och ett av dessa mål har ett eller flera delmål och en majoritet av dessa har önskade resultatnivåer i enkla tal eller ökning/minskningar i fasta procentenheter.

Det pågår för närvarande en utveckling av resultatstyrningen av rättskedjans myndigheter i Danmark och här ingår diskussioner kring hur styrningen lämpligen bör utformas. Även om det råder samsyn kring att mål- och resultatstyrning är en lämplig styrform

är meningarna delade kring innehållet i målen och resultatmåtteten. Några av de frågor som diskuteras är: Ska man mäta aktivitet eller effekt? Hur många mål är önskvärt att ha? Hur formulerar man myndighetsgemensamma mål som samtliga kan enas kring?<sup>40</sup>

## England

I England och Wales har HMICFRS (HM Inspectorate of Constabulary and Fire and Rescue Services) sedan mycket lång tid inspekterat polisens verksamhet (år 2017 utökades tillsynsansvaret till att innefatta även brandkår och räddningstjänst). HMICFRS publicerar årliga rapporter om polisens verksamheter sedan år 2014. Rapporterna tar fasta på tre strategiska målområden: ”Effectiveness” (verkansgrad), ”Efficiency” (resurseffektivitet) och ”Legitimacy” (legimitet):

- *Effectiveness*: How effective is the force at keeping people safe and reducing crime?
- *Efficiency*: How efficient is the force at keeping people safe and reducing crime?
- *Legitimacy*: How legitimate is the force at keeping people safe and reducing crime?

Bedömningarna av polisområdenas (43 stycken) målpuppfyllelse görs med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa metoder. Verkansgrad bedöms kvantitativt, rättssäkerhet bedöms kvalitativt och resurseffektivitet bedöms både kvalitativt och kvantitativt. De slutliga bedömningarna presenteras i form av en fyrgradig skala (”Outstanding”, ”Good”, ”Requires improvement” samt ”Inadequate”). Dessa tre målområden är i sin tur vart och ett sammansatta av tre till fyra underliggande mått.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Källa: mejlkontakt med danska Justitsministeriet.

<sup>41</sup> *Effectiveness*: How effective is the force at a) preventing crime, anti-social behavior and keeping people safe, b) investigating crime and managing offenders, c) protecting those who are vulnerable from harm and supporting victims, d) tackling serious and organized crime? *Efficiency*: a) How well does the force use its resources to meet its demand, b) How sustainable and affordable is the workforce model? c) How sustainable is the force’s financial position for the short and long term? *Legitimacy*: a) To what extent does practice and behavior reinforce the wellbeing of staff and an ethical culture? b) To what extent are forces recording crimes in accordance with the Home Office Counting Rules? c) How well does the force understand, engage with and treat fairly the people it serves to maintain and improve its legitimacy?, d) To what extent are decisions taken on the use of Stop and Search and Taser fair and appropriate?

## Bilaga 2. Detaljer kring måttförslagen

## Bilaga 2. 1:1

Strategiskt målområde	Måttet kod	Namn	Måttyp	Förklaring (kort)
Volymhantering	1	Lagföringsprocent av brottsmisstankar	Effekt	Andelen utredda brottsmisstankar som utmynnat i lagföring. Procent.
	2	Balansernas storlek	Effekt	Antal brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år hos de utredande myndigheterna i förhållande till samtliga brottsmisstankar som registrerats eller redovisats under det föregående året, inklusive ingående balans. Genomsnitt (för myndigheterna).
	3	Balansernas ålder	Effekt	Genomsnittlig ålder i dagar på myndigheternas ingående balanser (median)

Definition	Syfte (efter namn)	Enhet/er
<p>Antal lagförda brottsmisstankar under vald mätperiod / Antal utredda minst skäliga brottsmisstankar under vald mätperiod.</p> <p>Med lagförda brottsmisstankar avses brottsmisstankar som fått beslutet dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.</p> <p>Med utredda brottsmisstankar avses skäliga brottsmisstankar för vilka förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt LUL inlett och där utredningen avslutats under året.</p> <p>Förundersökningsbegränsade brottsmisstankar ingår ej.</p>	<p>Följa upp andelen av samtliga brottsmisstankar som leder till lagföring.</p>	<p>a) Lagförda brottsmisstankar</p> <p>b) Utredda minst skäliga brottsmisstankar med beslut som avslutar utredningen</p>
<p>1. Registrerade/redovisade/inkomna brottsmisstankar som kvarstår efter vald referensperiod av samtliga registrerade/redovisade/inkomna brottsmisstankar under vald referensperiod (inklusive ingående balans)</p> <p>Med "kvarstår" avses att de registrerade/redovisade/inkomna brottsmisstankar som vid referensperiodens slut saknar beslut som avslutar handläggningen, exempelvis beslut om direktavskrivning, nedläggning, konsumtion, beslut i åtalsfrågan.</p> <p>Polismyndigheten:</p> <p>Antal registrerade brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal registrerade brottsmisstankar under föregående år, inklusive ingående balans</p> <p>Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten:</p> <p>Antal redovisade brottsmisstankar som kvarstår efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal redovisade brottsmisstankar som inkommit under föregående år, inklusive ingående balans"</p> <p>Sveriges domstolar:</p> <p>Antal brottsmisstankar i ej avgjorda mål efter föregående år, inklusive ingående balans / Antal brottsmisstankar i brottmålsärenden som inkommit till tingsrätterna under föregående år, inklusive ingående balans"</p>	<p>Följa de utredande myndigheternas effektivitet gällande utredning av brottsmisstankar.</p>	<p>1. Registrerade skäliga brottsmisstankar som saknar ett beslut som avslutar handläggningen</p> <p>2. Redovisade skäliga brottsmisstankar som saknar ett beslut som avslutar handläggningen</p> <p>3. Inkomna skäliga brottsmisstankar som saknar ett avgörande</p> <p>Registrerade brottsmisstankar som saknar beslut som avslutar handläggningen</p> <p>Redovisade brottsmisstankar som saknar beslut som avslutar handläggningen</p> <p>Inkomna brottsmisstankar som saknar avgörande</p>
<p>Datum då de kvarstående brottsmisstankarna inräknas i den ingående balansen - datum för registrering/redovisning/inkommande av brottsmisstankarna (median dagar)</p>	<p>Ger ett underlag för diskussion kring vad som är en rimlig utredningstid för olika typer av brott.</p>	<p>Registrerade/redovisade/inkomna brottsmisstankars dagar i ingående balans (median)</p>

## Bilaga 2. 1:2

Strategiskt målområde	Måttet kod	Namn	Måttyp	Förklaring (kort)
	4	Rättsprocessens tid	Effekt	Total tid från brottsanmälan till påbörjad verkställighet. Genomsnitt (dagar).
<b>Samstämmighet i rättsliga bedömningar</b>	5	Kompletterade utredningar	Effekt	Andel brottsmisstankar för vilka åklagare fattat beslut om komplettering efter polisens slutredovisning. Intervall (max/min) för samtliga organisatoriska enheter.

Definition	Syfte (efter namn)	Enhet/er
<p>Polismyndigheten: För samtliga registrerade brottsmisstankar som kvarstår vid årets slut: 1 januari – datum för inkommen brottsanmälan (median dagar)</p> <p>Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten: För samtliga redovisade brottsmisstankar: 1 januari – datum för redovisad brottsmisstanke (median dagar)</p> <p>Sveriges domstolar: För samtliga inkomna brottsmisstankar: 1 januari - datum för inkommen brottsmisstanke (median dagar)</p>		<p>Registrerade brottsmisstankars dagar i ingående balans (median)</p> <p>Redovisade brottsmisstankars dagar i ingående balans (median)</p> <p>Inkomna brottsmisstankars dagar i ingående balans (median)</p>
<p>Tid från registrerad brottsanmälan till påbörjad verkställighet (vid påföljderna fängelse, frivård samt rättspsykiatrisk vård, inklusive nöjdförklaring). Basen utgörs av brottsmisstankar med påbörjad verkställighet. Tider för dessa räknas bakifrån tillbaka till brottsanmälan.”</p> <p>Mellanliggande tid för Polismyndigheten. Dagar.</p> <p>Mellanliggande tid för Åklagarväsendet. Dagar.</p> <p>Mellanliggande tid för domstolarna. Dagar.</p> <p>Mellanliggande tid för Kriminalvården. Dagar.</p>	<p>Mäter den totala tiden från inkommen anmälan till påbörjad verkställighet.</p>	<p>1) Brottsmisstankars genomströmningstid i dagar mellan olika hållpunkter samt totalt mellan registrerat brott till verkställighet av i domstol bifallen brottsmisstanke (median)</p> <p>a) Datum för registrerad brottsanmälan, b) Datum för registrerad brottsmisstanke c) Datum för slutredovisad brottsmisstanke ” a) Datum för beslut i åtalsfrågan på brottsmisstanke b) Datum för registrerade brottsmisstankar i skickad stämningsansökan” ”a) Registrerade brottsmisstankar vid inledning av huvudförhandling b) Registrerade brottsmisstankar vid start för huvudförhandling/domslut där den tilltalade är delgiven med förenklat förfarande c) Registrerade brottsmisstankar vid start för huvudförhandling där personutredning ingår d) Registrerade brottsmisstankar vid start för huvudförhandling efter uppskjuten huvudförhandling</p> <p>Brottsmisstankar med påbörjad verkställighet</p>
<p>Antal kompletterade brottsmisstankar / Antal slutredovisade brottsmisstankar</p>	<p>Följa i vilken mån de rättsliga bedömningarna görs på ett enhetligt sätt.</p>	<p>Brottsmisstankar</p>

## Bilaga 2. 1:3

Strategiskt målområde	Måttet kod	Namn	Måttyp	Förklaring (kort)
	6	Ogillade brottsmisstankar	Effekt	Andel ogillade brottsmisstankar vid inledandet av huvudförhandling i förhållande till samtliga brottsmisstankar som stämts av åklagare. Intervall max/min för samtliga regioners värden.
	7	Ändringsfrekvens i domstol	Effekt	Andel brottsmisstankar för vilka utfallet i skuldfrågan skiljer sig i hovrätt jämfört med tingsrätt.
<b>Störningsåtgärder</b>	8	Förverkande	Prestation	Se definition
	9	Skjutvapen	Prestation	Se definition
	10	Lagförda personer i omfattande brottsutredningar och mål	Prestation	Se definition
	11	Företagsbot	Prestation	Se definition
	12	Näringsförbud	Prestation	Se definition
<b>Utsatthet för brott</b>	13	Brottsutsatta personer	Effekt	Andel utsatta för brott i befolkningen som helhet enligt NTU. Procent.
	14	Fysiska målsägande i inledda förundersökningar	Effekt	Andel personer som ingår som målsägande i inledda förundersökningar i förhållande till befolkningen. Procent.
<b>Tilltro till rätts-systemet</b>	15	Bemötande i rättskedjan	Effekt	Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättskedjans myndigheter av samtliga som i NTU anmält brott senaste tre åren. Genomsnitt (procent).
	16	Fysiska målsägande med sak prövad i domstol	Effekt	Andel fysiska målsägande som fått sin sak prövad i tingsrätt i förhållande till unika målsägande i samtliga utredda brottsmisstankar. Procent.
	17	Oro för brott	Effekt	Andel personer som uppger otrygghet med hänvisning till brottslighetens utveckling i samhället av samtliga som besvarat NTU. Procent.



Definition	Syfte (efter namn)	Enhet/er
Antal ogillade brottsmisstankar i avkunnande och meddelade tingsrättsdomar / Antal prövade brottsmisstankar i avkunnade och meddelade tingsrättsdomar	Att följa upp kvaliteten i de åtalspunkter som åklagare överlämnar till domstolarna med stämningansökan.	1) Brottsmisstankar med ej bifall i dom i tingsrätt 2) Samtliga brottsmisstankar i dom i tingsrätt
Antal beslut med annat utfall i skuldfrågan i hovrätt / Antal prövningstillstånd i hovrätt	Se mått 6, med skillnaden att här avses kvaliteten i tingsrätternas domar.	Brottsmisstankar
Antal tingsrättsbeslut om förverkande samt skadestånd. Antal beslut.	Följa (och synliggöra) antalet beslut som innebär att gärningspersoner frånhånds pengar som erhållits genom brott respektive pengar som kan kompensera deras brottsoffer.	a) Beslut om förverkanden b) Utdömda skadestånd"
Antal skjutvapen analyserade vid Nationellt forensiskt center. Antal skjutvapen.	Följa (och synliggöra) antalet beslag av skjutvapen.	Skjutvapen analyserade vid Nationellt forensiskt centrum
Antal personer som lagförts i omfattande utredningar och brottmål. Antal personer. Antal utdömda företagsboter. Antal böter.	Följa (och synliggöra) antalet personer som lagförs inom ramen för omfattande brottmålsprocesser. Att följa (och synliggöra) beslut som innebär försvårande av brott där företag används som brottsverktyg.	Personer Företagsboter
Antal utfärdade näringsförbud. Antal näringsförbud.	Att följa (och synliggöra) beslut som innebär försvårande av brott där företag används som brottsverktyg.	Näringsförbud
Antal personer som utsatts för brott under föregående kalenderår / Antal respondenter	Mäta utsattheten för brott i befolkningen.	Personer
Antal fysiska målsäganden för brott i inledda förundersökningar / Antal personer i befolkningen	Följa antalet personer som ingår som målsägande i inledda förundersökningar.	1) Fysiska målsägande för brott i inledda förundersökningar 2) Personer i befolkningen
Antal personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättskedjans myndigheter / Antal personer som anmält brott de senaste tre åren	Följa andelen brottsutsatta som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättsväsendet.	Personer
Antal fysiska målsägande för brott kopplade till brottsmisstankar i stämningansökningar / Antal unika målsägande i samtliga utredda brottsmisstankar	Följa andelen målsägande som fått sin sak prövad i domstol.	Målsägande i brott kopplade till brottsmisstankar i stämningansökningar
Antal personer som är oroliga över brottsligheten i samhället / Antal respondenter	Följa andelen medborgare som upplever oro inför brottsligheten i samhället.	Personer

## Bilaga 2. 1:4

Strategiskt målområde	Måttet kod	Namn	Måttyp	Förklaring (kort)
	18	Förtroende för rättskedjan	Effekt	Andel personer som uppger förtroende för rättskedjan som helhet av samtliga som besvarat NTU. Procent.
Återfall	19	Återfallsprevalens	Effekt	Andel tidigare lagförda personer som lagförts under det föregående kalenderåret. Med tidigare lagföring avses lagföring inom de fem närmast föregående åren. Procent.
	20	Klienter som fullföljt behandling	Effekt	Andel klienter som fullgjort behandlingsprogram under året. Procent.
	21	Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning	Effekt	Andel klienter som vid påbörjad villkorlig frigivning har bostad och försörjning. Procent.
Omfattande ärenden	Definition	Se mått 10	Ej mått	Brottmålsprocesser som tar mycket stora resurser i anspråk. Definitionen av omfattande ärenden har utretts både ÅM och Brå och anses som komplex materia eftersom rättsprocesser kan bli omfattande av vitt skilda anledningar.
Omfattande ärenden som lagts ned	Definition	Se referensmått R7	Ej mått	Se ovan, med skillnaden att här avses utredningar som lagts ned och därmed inte prövats i domstol.

Definition	Syfte (efter namn)	Enhet/er
Antal personer med förtroende för rättskedjan som helhet / Antal respondenter	Följa andelen medborgare som har förtroende för rättskedjan.	Personer
Antal personer med ingångshändelse (lagföring) under föregående kalenderår / Antal personer som lagförts någon gång under de fem åren före föregående kalenderår	Följa andelen personer som återfaller i brott.	Lagförda personer
Antal klienter fullföljt behandlingsprogram / Antal klienter som påbörjat handlingsprogram	Följa de frigivnas benägenhet att fullfölja behandlingar inom Kriminalvården.	Klienter inom Kriminalvården
Antal klienter som har bostad och försörjning vid dag för villkorlig frigivning / Antal klienter som påbörjat villkorlig frigivning	Mäta frigivnas förutsättningar att återgå till samhället på ett sätt som inte inbegriper fortsatt brottslighet.	Villkorligt frigivna klienter
En eller flera brottsmisstankar som handlagts gemensamt av samma åklagare och där huvudförhandling pågått i minst 60 huvudförhandlingstimmor samt ytterligare minst tre av följande sex villkor är uppfyllda: a) fler än <x> brottsmisstankar, b) fler än <x> beslut om tvångsmedel, c) beslut om hemliga tvångsmedel, d) ansökan om internationell rättshjälp, e) fler än <x> målsägande, f) fler än <x> tilltalade.	Att följa och belysa antalet omfattande brottmålsprocesser.	a) Brottsmisstankar b) Beslut om tvångsmedel c) Beslut om hemliga tvångsmedel d) Ansökan om internationell rättshjälp e) Målsägande f) Tilltalade
En eller flera brottsmisstankar som handlagts gemensamt av samma åklagare samt ytterligare minst tre av följande sex villkor är uppfyllda: a) fler än <x> brottsmisstankar, b) fler än <x> beslut om tvångsmedel, c) beslut om hemliga tvångsmedel, d) ansökan om internationell rättshjälp, e) fler än <x> målsägande, f) fler än <x> misstänkta.	Att följa och belysa antalet omfattande utredningar som läggs ned.	a) Brottsmisstankar b) Beslut om tvångsmedel c) Beslut om hemliga tvångsmedel d) Ansökan om internationell rättshjälp e) Målsägande f) Misstänkta

## Bilaga 2. 2:1

Strategiskt målområde	Mättidpunkt	Datakälla (Brås bedömning)	Datakvalitet (Brås bedömning)
			1. Data bedöms hålla/ kunna hålla relativt god kvalitet 2. Data bedöms hålla va- rieringar i kvalitet beroende på källa 3. Data bedöms hålla/ kunna hålla dålig kvalitet 4. Kan inte bedömas, behöver utredas
<b>Volymhantering</b>			
Lagföring av brottsmisstankar	Kalenderyr. Andra möjliga mättidpunk- ter är brutna kalenderår, halvår, kvartal, månad.	PM, ÅM, EBM, DV	1
Balansernas storlek	Antal den 1 januari efter ett kalenderyr. Antal är även möjliga att räkna fram efter brutna kalenderyr, halvår, kvartal och månader.	PM, ÅM, EBM, DV	1
		PM	1
		ÅM, EBM	1
		DV	1
Balansernas ålder	Mediandagar den 1 januari efter ett kalenderår. Mediandagar är även möjliga att räkna fram efter brutna kalenderår, halvår, kvartal och månader.	PM, ÅM, EBM, DV	1
		PM	1

<b>Regelbundenhet (Brås bedömning)</b>	<b>Tillgång till data i dagsläget (Brås bedömning)</b>	<b>Realiserbarhet (Brås bedömning)</b>	<b>Resursåtgång (Brås bedömning)</b>
<p>1. Myndigheterna kan få uppgifterna månadsvis eller vid behov under året</p> <p>2. Myndigheterna kan få uppgifterna halvårsvis</p> <p>3. Myndigheterna kan få uppgifterna årsvis</p> <p>4. Myndigheterna kan få uppgifterna mer sällan än årsvis</p> <p>5. Kan inte bedömas, behöver utredas</p>	<p>1. Data registreras och finns i strukturerat format med god kvalitet</p> <p>2. Data registreras och finns i strukturerat format, men omfattar vissa brister</p> <p>3. Data registreras och finns i strukturerat format men omfattar stora brister</p> <p>4. Data finns i ostrukturerat eller delvis strukturerat format, men kan tas fram med manuella åtgärder</p> <p>5. Data registreras inte idag och kan endast tas fram manuellt med omfattande arbetsinsats, utveckling krävs.</p> <p>6. Kan inte bedömas, behöver utredas</p>	<p>1. Data finns och liten utveckling krävs</p> <p>2. Data finns och viss utveckling krävs för att ta fram måttet</p> <p>3. Utveckling för att tillgängliggöra data pågår eller är planerad (strukturerat format) inom RIF etapp 2</p> <p>4. Kräver systemutveckling för att tillgängliggöra data i strukturerat format, ej inplanerat, men kan ingå i RIF etapp 3</p> <p>5. Utvecklingsarbete krävs utanför RIF</p> <p>6. Kan inte bedömas, behöver utredas</p>	<p>1. Låg</p> <p>2. Medel</p> <p>3. Hög</p> <p>4. Kan inte bedömas, behöver utredas</p>
1	1	<p>1. Avseende hel och halvårsuppgifter.</p> <p>2. Avseende mer frekvent statistik.</p> <p>3. Avseende nedbrytning av FU-ledande myndighet.</p>	<p>1. För helårsstatistik, utan nedbrytning på FU-ledarskap</p> <p>2. För mer frekvent statistik samt nedbrytning på FU-ledarskap</p>
2 (1)	1	2. För att skapa måttet på hel/halvår. För mer frekvent statistik kan utveckling ta något mer tid och kvaliteten påverkas av eftersläpning i data.	2
2 (1)	1	2. För att skapa måttet på hel/halvår. För mer frekvent statistik kan utveckling ta något mer tid och kvaliteten påverkas av eftersläpning i data.	2
2 (1)	1	2. För att skapa måttet på hel/halvår. För mer frekvent statistik kan utveckling ta något mer tid och kvaliteten påverkas av eftersläpning i data.	2
5	6	4	3
2 (1)	1	2	2
2 (1)	1	2	2

## Bilaga 2. 2:2

Strategiskt målområde	Mättidpunkt	Datakälla (Brås bedömning)	Datakvalitet (Brås bedömning)
		ÅM, EBM	1
		DV	1
Rättsprocessens tid	Kalenderår (med individuell uppföljning tillbaka i tiden). Mer frekvent statistik är troligtvis möjlig, åtminstone halvår eller brutna kalenderår. Det är i dagsläget oklart vilken kvalitet en mer frekvent statistik kan hålla.	PM, ÅM, EBM, DV, KV	4
		PM	1
		ÅM, EBM	1 avseende a) 4 avseende b)
		DV	4
		KV	4
<b>Samstämmighet i rättsliga bedömningar</b>			
Kompletterande utredningar	Kalendenderår. Andra möjliga mättpunkter är brutna kalenderår, halvår, kvartal, månad.	PM, ÅM, EBM	4
Ogillade brottsmisstankar	Kalendenderår. Andra möjliga mätpunkter är brutna kalenderår, halvår, kvartal, månad.	DV	4
Ändringsfrekvens i domstol	Kalendenderår. Andra möjliga mätpunkter är brutna kalenderår, halvår, kvartal, månad.	DV	4
<b>Störningsåtgärder</b>			
Förverkande	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	DV	4
Skjutvapen	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	DV	4
Lagförda personer i omfattande brottsutredningar och mål	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	ÅM, EBM, DV	4

Regelbundenhet (Brås bedömning)	Tillgång till data i dagsläget (Brås bedömning)	Realiserbarhet (Brås bedömning)	Resursåtgång (Brås bedömning)
2 (1)	1	2	2
5	6	4	3
5	5	4	3
1	1	1	1
1 avseende a) 5 avseende b)	1	1 avseende a) 2 avseende b)	2
5	5	4. Inledd huvudförhandling är ett administrativt beslut och därmed inte inplanerat i RIF etapp 2.	3
5	6	3	3
5	2	3	1
2	5	3	2
2 (1)	5	3	2 (3)
5	5	4	3
5	5	4	3
3	6	4	2

## Bilaga 2. 2:3

Strategiskt målområde	Måttidpunkt	Datakälla (Brås bedömning)	Datakvalitet (Brås bedömning)
Företagsbot	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	DV	1
Näringsförbud	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	DV	1
<b>Utsatthet för brott</b>			
Brottsutsatta personer	Kalenderår	Brå (NTU)	1
Fysiska målsägande i inledda förundersökningar	Kalenderår. Mer frekvent statistik är troligtvis möjligt, åtminstone per halvår eller brutna kalenderår.	ÅM	3
<b>Tilltro till rättssystemet</b>			
Bemötande i rättskedjan	Kalenderår	Brå (NTU)	1
Fysiska målsägande med sak prövad i domstol	Kalenderår	ÅM, EBM	4
Oro för brott	Kalenderår	Brå( NTU)	1
Förtroense för rättskedjan	Kalenderår	Brå (NTU)	1
<b>Återfall</b>			
Återfallsprevalens	Kalenderår	Brå (Kriminalstatistik)	1
Klienter som fullföljt behandling	Kalenderår	KV	4
Bostad och försörjning vid villkorlig frigivning	Kalenderår	KV	4
<b>Omfattande ärenden</b>	Kalenderår	a) Brå b) PM, ÅM, EBM, DV c) DV d) ÅM, EBM e) DV f) DV	4
<b>Omfattande ärenden som lagts ned</b>	Kalenderår	a) Brå b) PM, ÅM, EBM, DV c) DV d) ÅM, EBM e) DV f) DV"	4



Regelbundenhet (Brås bedömning)	Tillgång till data i dagsläget (Brås bedömning)	Realiserbarhet (Brås bedömning)	Resursåtgång (Brås bedömning)
5	5	3	3
5	5	4	3
1	1	1	1
5	2	2	3
3	1	1	1
5	6	4	3
3	1	1	1
3	1	1	1
2	1	1	1
3	1	1	1
3	1 avseende unga 6 avseende vuxna	6	4
3	6	4	3
3	6	4	3

## Bilaga 3. Prestationsmått per myndighet

I nedanstående tabell redovisas antalet prestationsmått, det vill säga uppgifter från myndigheterna som antingen ingår i effektmåtten som täljare eller nämnare, eller som utgör det enkla tal som vissa effektmått baseras på (särskilt inom målområdet Störningsåtgärder). Det ska här också understrykas att antalet prestationsmått per myndighet inte speglar myndigheternas betydelse för rättskedjan. I tabellen anges endast antalet uppgifter som var och en av myndigheterna lämnar till uppföljningsmodellen. Själva verksamheten kan alltså till stora delar ha legat inom en annan myndighet i rättskedjan.

Tabell 1. Prestationsmätt per myndighet.

Myndighet	Strategiskt målområde	Täljare i mått	Nämnare i mått	Enkelt tal i mått
Polismyndigheten (15 st)	Volymhantering (6 st)	2,3	1,2,3	4
	Samstämmighet (1 st)		5	
	Störningsåtgärder (1 st)			9
	Tilltro till rättssystemet (1 st)		16	
	Referensmätt (6 st)			1,2,3,4,5,13
Åklagarmyndigheten (12 st)	Volymhantering (6 st)	1,2,3	2,3	4
	Samstämmighet (2 st)	5	6	
	Utsatthet för brott (1 st)	14		
	Tilltro (1 st)	16		
	Referensmätt (3 st)			5,6,14
Ekobrottsmyndigheten (10 st)	Volymhantering (5 st)	1,2,3	2,3	
	Samstämmighet (2 st)	5	6	
	Referensmätt (3 st)			5,6,15
Sveriges Domstolar (16 st)	Volymhantering (5 st)	2,3	2,3	4
	Samstämmighet (3 st)	6,7	7	
	Störningsåtgärder (3 st)			8,11,12
	Referensmätt (5 st)			8,9,10,11,16
Kriminalvården (5 st)	Volymhantering (1 st)			4
	Återfall (4 st)	20,21	20,21	
Brå (14 st)	Störningsåtgärder (1 st)			10
	Utsatthet för brott (3 st)	13	13,14	
	Tilltro till rättssystemet (6 st)	15,17,18	15,17,18	
	Återfall (2 st)	19	19	
	Referensmätt (2 st)			7,12

# Bilaga 4. Frågeformuleringar som ligger till grund för de NTU-baserade måtten

## Kort om NTU

Samtliga data för måtten Utsatthet för brott och Tilltro till rättsystemet finns samlade på Brå i och med myndighetens årligt återkommande undersökning *Nationella trygghetsundersökningen (NTU)*. I dagsläget svarar närmare 12 000 personer om året på frågor om deras utsatthet för brott, otrygghet, förtroende för rättsväsendet samt brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Undersökningen har genomförts sedan 2006 och svaren viktas för att de ska bli så representativa som möjligt för befolkningen i stort. I presentationen av måtten i rapporten beskrivs frågorna i NTU utifrån det som ska mätas. För att se de exakta frågeformuleringarna i undersökningen samt läsa mer om undersökningen i stort, metoderna som används m.m. och ta del av resultaten, se Brå 2018b och Brå 2018c.

År 2017 gjordes för första gången NTU i utökad version i samarbete med Polismyndigheten. Urvalet utökades kraftigt för att få tillräckligt många svaranden för att kunna redovisa statistik på lokalpolisområdesnivå (200 000 personer tillfrågades, varav närmare 80 000 valde att medverka). Detta är ett led i Polisens arbete med att skapa problembilder och arbeta trygghetsskapande på lokal nivå. Fördelen med att ha en nationell undersökning är att svaren blir jämförbara mellan olika geografiska områden. Svaren kan då dels visa på skilda förutsättningar, dels olika kapacitetsnivåer inom Polismyndigheten att upprätthålla lag och ordning.

Genomförandet av NTU finns inskrivet i Brås instruktion. Undersökningen är därför långsiktigt återkommande och lämplig att använda för uppföljning av rättskedjan. Användningen av uppgifter ur NTU i uppföljningssyfte bedöms inte medföra extra kostnader eftersom en stor del av resultaten i NTU redan tillgängliggörs via Brå och Polisen.

## Frågeformuleringarna för respektive mått

### Mått 13

Andel personer som utsatts för brott senaste året av samtliga som besvarat NTU.

### Mått 15

Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av rättskedjans myndigheter av samtliga personer som anmält brott de senaste tre åren. Genomsnitt (procent).

Samtliga nedanstående frågor besvaras genom att kryssa i en femgradig skala, där alternativ 1 och 2 utgör positiva svar.

Rekommenderade nedbrytningar

avseende Polismyndigheten:

- a) Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av polisen (av samtliga som anmält brott de senaste 3 åren).

*Frågeformulering: Hur skulle du sammantaget beskriva dina erfarenheter av polisen i samband med det här brottet?*

- b) Andel personer som uppger att de är nöjda med polisens arbete med att utreda och klara upp brottet de utsatts för (av samtliga som anmält brott de senaste 3 åren).

*Frågeformulering: Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med polisens arbete med att utreda och klara upp brottet?*

avseende Åklagarmyndigheten:

- c) Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av åklagare (av samtliga som anmält brott de senaste 3 åren men ej medverkat i rättegång).

*Frågeformulering: Hur skulle du sammantaget beskriva dina erfarenheter av åklagaren?*

- d) Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av åklagare (av samtliga som anmält brott de senaste 3 åren samt medverkat i rättegång).

*Frågeformulering: Hur skulle du sammantaget beskriva dina erfarenheter av åklagaren?*

avseende domstol i brottmålsförhandlingar

- e) Andel personer som uppger att de haft positiva erfarenheter av bemötandet i domstolen (av samtliga som medverkat i rättegång med anledning av utsatthet för brott de senaste 3 åren).  
*Frågeformulering: Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med det bemötande du fick i domstolen?*
- f) Andel personer som anser att de förstått vad som hände under deras rättegång (av samtliga som medverkat i rättegång med anledning av utsatthet för brott de senaste 3 åren).  
*Frågeformulering: Hur lätt eller svårt var det att förstå vad som hände under rättegången?*
- g) Andel personer som anser att de fått tillräcklig information inför rättegången (av samtliga som medverkat i rättegång med anledning av utsatthet för brott de senaste 3 åren).  
*Frågeformulering: Upplevde du att informationen du fick inför rättegången var tillräcklig eller otillräcklig?*

### **Mått 17**

Andel personer som är oroliga över brottsligheten i samhället av samtliga personer som besvarat NTU.

Rekommenderade nedbrytningar

avseende brottstyper:

- a) Bilstöld.  
*Frågeformulering: Fick du eller någon annan i hushållet en bil stulen under förra året?*
- b) Försäljningsbedrägeri.  
*Frågeformulering: Har någon på ett brottsligt sätt lurat dig som privatperson på pengar då du har köpt eller sålt något under förra året?*
- c) Hot.  
*Frågeformulering: Hotade någon dig, på ett sådant sätt att du blev rädd, under förra året?*
- d) Inbrottsstöld.  
*Frågeformulering: Bröt sig någon in i din bostad i syfte att stjäla något under förra året?*
- e) Kort-/kreditbedrägeri  
*Frågeformulering: Har någon på ett brottsligt sätt använt ditt kontonummer, kontokort/kontokortsuppgifter eller dina personuppgifter för att komma över pengar eller andra värdesaker under förra året?*
- f) Misshandel.  
*Frågeformulering: Har någon med avsikt slagit, sparkat eller på annat sätt utsatt dig för fysiskt våld, så att du skadades eller så att det gjorde ont, under förra året?*

## g) Sexualbrott.

*Frågeformulering: Ofredade, tvingade eller angrep någon dig sexuellt under förra året? Det gäller både allvarliga och mindre allvarliga händelser, till exempel hemma, på jobbet, i skolan eller på någon allmän plats.*

## h) Rån.

*Frågeformulering: Rånade eller försökte någon råna dig genom att använda hot eller våld under förra året?*

**Mått 18**

Andel personer som uppger att de har förtroende för rättsväsendet som helhet av samtliga som besvarat NTU.

Samtliga nedanstående frågor besvaras genom att kryssa i en femgradig skala, där alternativ 1 och 2 utgör positiva svar.

Rekommenderade nedbrytningar

avseende Polismyndigheten:

- a) Andel personer som uppger att de har förtroende för Polismyndigheten (av samtliga som besvarat NTU).

*Frågeformulering: Hur stort eller litet förtroende har du för polisens sätt att bedriva sitt arbete?*

avseende Åklagarmyndigheten:

- b) Andel personer som uppger att de har förtroende för Åklagarmyndigheten (av samtliga som besvarat NTU).

*Frågeformulering: Hur stort eller litet förtroende har du för åklagarnas sätt att bedriva sitt arbete?*

avseende domstolarna:

- c) Andel personer som uppger att de har förtroende för domstolarna (av samtliga som besvarat NTU).

*Frågeformulering: Hur stort eller litet förtroende har du för domstolarnas sätt att bedriva sitt arbete?*

avseende Kriminalvården:

- d) Andel personer som uppger att de har förtroende för Kriminalvården (av samtliga som besvarat NTU).

*Frågeformulering: Hur stort eller litet förtroende har du för kriminalvårdens sätt att bedriva sitt arbete?*







I denna rapport presenterar Brå ett antal tankegångar kring hur mål och resultatmått för rättskedjan bör formuleras och ger också förslag på en uppsättning mått som anses kunna spegla ett ändamålsenligt arbete i utredning och lagföringskedjan. Brå presenterar också en modell för uppföljning.

Förslagen på mått ges med hänsyn till de nya möjligheter som skapas av det stora digitaliseringsarbete som pågår av informationsförsörjningen inom rättskedjan (RIF). Av den anledningen är vissa förslag realiserbara på tio års sikt.

Slutsatserna och förslagen i rapporten bygger på en genomgång av officiella styrdokument, tidigare forskning om framgångsrika uppföljningsmetoder och intervjuer med personer inom regeringskansliet och på de fem berörda myndigheterna: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, domstolarna genom Domstolsverket och Kriminalvården.

Målgrupp för rapporten är regeringen, ansvariga för uppföljning av myndigheterna vid Justitiedepartementet samt rättsväsendets myndigheter.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • E-POST [INFO@BRA.SE](mailto:INFO@BRA.SE) • [WWW.BRA.SE](http://WWW.BRA.SE)