



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:27

Att hantera brottmål effektivt

– En utmaning för regeringen och rättsväsendet

ISBN 978 91 7086 269 4

RiR 2011:27

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2011

Till riksdagen

Datum: 2011-11-30

Dnr: 31-2011-0091

RiR: 2011:27

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i rättsväsendet och specifikt brottmålsprocessen samt analyserat orsaker till effektivitetsbristerna med fokus på regeringens och myndigheternas styrning perioden 2000 – 2011. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Justitiedepartementet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen samt ovanstående myndigheter.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Tina J Nilsson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Eero Marttinen* och revisionsledare *Helena Norman* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Tina J Nilsson

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Slutrapporten – bakgrund och inriktning	17
1.1 Syfte och avgränsning	18
1.2 Utgångspunkter	19
1.3 Metod och genomförande	21
2 Anslag, utgifter och resultat inom rättsväsendet	25
2.1 Anslagen och utgifterna inom rättsväsendet har ökat väsentligt	25
2.2 Resultatutvecklingen i Sverige under 2000-talet	29
2.3 En genomgång av internationell statistik om utfall och resultat	37
3 Brister i rättskedjan	41
3.1 Flaskhalsar och passivitet	41
3.2 Brister i samordning, kommunikation och informationsöverföring	42
3.3 Kvalitetsbrister och avsaknad av viktiga rutiner	43
3.4 Lagkrav efterlevs inte	46
3.5 Resurser är inte problemet	46
3.6 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Regeringens och myndigheternas styrning mot de övergripande målen	49
4.1 Tydlighet i mål och krav	49
4.2 Anskaffning och tillgång på kunskap	58
4.3 Användningen av kunskap för att vidta lämpliga åtgärder	65
5 Samverkan	73
5.1 Regeringens åtgärder för att styra samverkan	73
5.2 Myndigheternas strategiska styrning av samverkan	76
5.3 Sammanfattande iakttagelser	79
6 Kompetensförsörjning och kunskapsstöd	81
6.1 Iakttagelser från tidigare granskningar	81
6.2 Kompetensförsörjningen hanteras olika	82
6.3 Kunskapsstödet behöver utvecklas och samordnas	97
6.4 Sammanfattande iakttagelser	103
7 Organisationskultur och styrning	105
7.1 Styrningen får inte tillräckligt genomslag	105
7.2 Beskrivning av organisationskulturen inom rättsväsendet	107
7.3 Hur hanteras organisationskulturen i styrningen?	113
7.4 Sammanfattande iakttagelser	117

forts.

8	Regeringens information till riksdagen	119
8.1	Bakgrund	119
8.2	Övergripande struktur för regeringens information till riksdagen	119
8.3	Vad har regeringen redovisat till riksdagen?	120
8.4	Justitieutskottets uttalanden och krav	123
8.5	Sammanfattande iakttagelser	125
9	Slutsatser	127
	Våra slutsatser och bedömningar	129
10	Rekommendationer	137
	Referenser	139
	Bilagor	
Bilaga 1	Resultat för några utvalda brottskategorier	145
Bilaga 2	Centrala effektivitetsproblem i rättsväsendet i början av 2000-talet	149
Bilaga 3	Genomgång av regeringens mål och krav	155
Bilaga 4	Statliga utredningar 2000–2010	161
Bilaga 5	Inhämtning av kunskap om samverkan	163
Bilaga 6	Uppdrag i regleringsbrev där regeringen vill se förbättrade samverkansåtgärder	165
Bilaga 7	Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapporter	167

Sammanfattning

Riksrevisionen har inom ramen för strategin *Rättsväsendets samlade effektivitet* granskat effektiviteten i rättsväsendet och specifikt brottmålsprocessen. Med utgångspunkt i de samlade iakttagelserna från de åtta granskningar som genomförts 2008–2011 har Riksrevisionen analyserat orsakerna till de iakttagna effektivitetsbristerna i rättsväsendet och brottmålsprocessen. I fokus har varit regeringens och myndigheternas styrning perioden 2000–2011.

Granskningens bakgrund

Motiv: Brottslighet medför lidande och kostnader för enskilda människor, men även för samhället i stort. Brottslighet beror på en mängd faktorer i samhället. För att kunna förebygga att brott begås och att personer inte återfaller i brott behöver insatser göras inom flera politikområden. Huvudansvaret ligger dock på rättsväsendet. För att allmänheten ska känna förtroende för rättsväsendet ställs krav på att det fungerar väl och att ärendeflödet av brottmål mellan myndigheterna, den s.k. *rättskedjan*, är effektivt. Ett flertal effektivitetsproblem i rättsväsendet har lyfts fram i olika utredningar och rapporter under 2000-talet. Det handlar bland annat om långa genomströmningstider, att polisutredningar läggs ned utan närmare åtgärder, att kvaliteten i förundersökningar brister, att rättegångar ställs in, att brottsoffer inte får ett bra bemötande och att alltför många personer återfaller i brott. Rättsväsendet har under 2000-talet tillförts stora resurser. Trots det har resultaten i termer av kortare genomströmningstider, ökad lagföring och minskad brottslighet och återfall i brott inte förbättrats i tillräcklig grad. Regeringen ställer därför krav på att förstärkningen av rättsväsendet resulterar i väsentligt förbättrade verksamhetsresultat. Riksrevisionen beslutade med anledning av detta att granska effektiviteten i rättsväsendet och orsaker till problemen.

Syfte: Syftet är att analysera orsaker till effektivitetsbristerna utifrån de samlade iakttagelserna från granskningarna om effektiviteten i rättsväsendet och brottmålsprocessen. Den övergripande frågan för granskningen är: Hanterar regeringen och de ansvariga myndigheterna i rättsväsendet brottslighet på ett samlat och effektivt sätt?

Inriktning: Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas styrning av verksamheten utifrån fyra centrala mål för rättsväsendet – minskad brottslighet och återfall i brott, ökad upplärning och kortare genomströmningstider. Granskningen omfattar också styrningen av samverkan, kompetensförsörjning och kunskapsstöd i rättsväsendet. En genomgång görs också av organisationskulturen inom rättsväsendet liksom regeringens återrapportering till riksdagen. Granskningen avser perioden 2000–2011.

Omfattning: Granskningen omfattar regeringen och Justitiedepartementet samt följande centrala myndigheter inom rättsväsendet: Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och tingsrätterna, Kriminalvården samt Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten.

Granskningens resultat

Riksrevisionens allmänna bild är att rättsväsendets myndigheter sköter sina grundläggande uppgifter. Riksrevisionens samlade slutsats utifrån granskningarna är dock att regeringen och myndigheterna inte har lyckats effektivisera viktiga delar i rättsväsendet och rättskedjan. Det finns fortfarande flera brister och svaga länkar i rättskedjan – från anmälan till dom och verkställighet av straff. Det finns också brister i det brottsförebyggande och i det återfallsförebyggande arbetet. Sammantaget medför detta att det tar onödigt lång tid för handläggningen av ärenden i rättskedjan och att kvaliteten i ärendehanteringens försämras. Det påverkar rättsväsendets möjligheter att uppnå målen om minskad brottslighet och ökad trygghet. Det får också konsekvenser för de enskilda som drabbats av brott. Riksrevisionen konstaterar att resursbrist inte är ett avgörande skäl till bristerna. Inte heller myndigheterna har framhållit detta som en orsak till problemen. Det handlar snarare om hur resurserna används i verksamheten och hur rättsväsendet leds och styrs.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen och myndigheterna under perioden 2000–2011 har vidtagit ett flertal åtgärder för att åstadkomma förändring och förbättrade verksamhetsresultat. Riksrevisionens granskningar visar dock att flertalet av de problem och brister som fanns i början av 2000-talet kvarstår. Regeringens och myndigheternas åtgärder har därmed inte fått tillräckligt genomslag. En förklaring till det bristande genomslaget är regeringens och myndigheternas styrning av rättsväsendet. Rättsväsendets karaktär och uppdrag påverkar dock förutsättningarna att styra rättsväsendet. Brottsligheten har också utvecklats och internationaliserats under 2000-talet, vilket ställer krav på styrningen.

Det saknas viktig kunskap för styrningen av rättsväsendet

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte har säkerställt att det finns tillgång på viktig kunskap om verksamheten och verksamhetsresultaten i rättsväsendet. Det handlar om grundläggande uppföljningsstatistik, kriminalstatistik, kunskap om problem och orsaker till bristande resultat samt vilka konsekvenser det får i verksamheten. Myndigheterna har i sin tur inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att få till stånd en fungerande uppföljning och de redovisar inte viktiga resultatuppgifter. Måluppfyllelsen när det gäller genomströmningstider är därmed oklar. Även i andra resultatmått som uppkläring, brottsutveckling och återfall finns brister. Myndigheterna har inte heller byggt upp fungerande system för att fånga upp kunskaper om vilka metoder som fungerar i verksamheten. Brå har inte använts i tillräcklig omfattning eller tagit egna initiativ till att ta fram och utveckla sådan kunskap. Sammantaget påverkar detta förutsättningarna att styra rättsväsendet på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen menar att en samlad processkartläggning skulle kunna utgöra en grund för effektivisering av rättsväsendet och specifikt rättskedjan.

Regeringens och myndigheternas styrning har inte varit långsiktig, samordnad och tydlig

Riksrevisionens granskning visar att de mål regeringen fastställt för myndigheterna inte har varit långsiktiga och uthålliga och har varierat betydligt under de senaste tio åren. Det saknas gemensamma och tydliga mål för rättskedjans myndigheter. Regeringens mål för verksamheterna åtföljs inte heller alltid av krav på indikatorer eller nyckeltal. Det brottsförebyggande arbetet är ett exempel på det. Uppföljningssystemen och uppföljningsmått inom rättsväsendet har också brister. Myndigheterna ska precisera regeringens mål och ta fram nyckeltal och indikatorer. Hur myndigheterna gör detta och i vilken omfattning varierar. Sammantaget fungerar inte resultatstyrningen bra, vilket ytterst påverkar resultaten.

Det finns behov av en tydligare viljeyttring från regeringens sida om vilka strategiska frågor och utvecklingsområden som är prioriterade. Det saknas enligt Riksrevisionen en samlad, långsiktig, strategisk och åtgärdsinriktad plan med prioriteringar för utvecklingsarbetet inom rättsväsendet framöver. Det behövs också ett tydligare processperspektiv i styrningen för att identifiera och komma till rätta med problemen i ärendeflödet.

Och styrningen har inte fått fullt genomslag

Riksrevisionens granskningar visar att regeringens och myndigheternas styrning har haft svårt att få genomslag i praktiken. Problem som varit kända länge kvarstår, trots att regeringen och myndigheterna arbetat aktivt med dem. Myndigheterna har också haft svårigheter att få genomslag för nya arbetssätt och rutiner, exempelvis polisens

underrättelsemodell (PUM), polisens nationella utredningskoncept (PNU) och verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården. Det uppstår därmed ett glapp mellan plan och praktik – styrdokument får inte genomslag i den operativa verksamheten. Dessutom utnyttjar myndigheterna inte de möjligheter som finns i lagstiftningen i tillräcklig grad.

Rättsväsendet är till sin karaktär relativt svårstyrt och utgörs av starka professioner och olika organisationskulturer. För att få genomslag i styrningen, förändra arbetssätt och rutiner, lösa viktiga problem och på sikt nå förbättrade resultat, krävs att regeringen och myndigheterna bättre tar hänsyn till den miljö de styr i. Riksrevisionen menar att det krävs en större delaktighet och förankring på flera nivåer i rättsväsendet för att styrningen ska få bättre genomslag. Regeringen bör i högre grad och i ett tidigare skede involvera myndigheterna i sin styrning. Myndighetsledningarna bör också på ett bättre sätt än i dag förankra beslut och göra personalen mer delaktig i förändringar i den operativa verksamheten. Ledningskompetensen måste också utvecklas ytterligare.

Rättsväsendets samverkan behöver stärkas och utvecklas

Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan inom rättsväsendet och med aktörer utanför rättsväsendet. Regeringens krav på samverkan är enligt Riksrevisionen inte nog tydligt och kraftfullt uttryckta. Samverkansformerna inom rättsväsendet är inte heller alltid tillräckligt strukturerade och utvecklade.

Regeringen har inte gett ett tydligt och sammanhängande uppdrag om samverkan i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Även i myndigheternas styrdokument är kraven på samverkan oprecisa. De krav på samverkan som anges i myndighetsförordningen och förvaltningslagen är allmänt hållna. Det saknas också kunskap om hur samverkan i praktiken fungerar inom rättsväsendet. Den kunskap som finns tillgänglig används inte aktivt av regeringen och myndigheterna för att prioritera och säkerställa att samverkansåtgärder vidtas, inte ens när samverkansproblemen är uppenbara.

Inom de områden där samverkan sker har det ibland saknats bindande överenskommelser och tillräcklig struktur. Det gäller inte bara samverkan mellan rättsväsendets myndigheter utan även mellan rättsväsendet och andra samhällssektorer. I regeringens skrivelse om det brottsförebyggande arbetet 2001 pekade regeringen på behovet av en helhetssyn och på att de brottsförebyggande insatserna även behövde breddas och fördjupas på central nivå, det vill säga mellan rättsväsendet och andra myndigheter och aktörer. Regeringen har inte återkommit i frågan.

Kompetensen och kunskapsstödet bör användas bättre

Riksrevisionen bedömer att verksamheten inom rättsväsendet kan effektiviseras genom att man i högre grad renodlar roller och använder personalens kompetens på

ett mer effektivt sätt. Av granskningen framgår att myndigheterna har arbetat mer eller mindre strategiskt med sin kompetensförsörjning. Genomgående har satsningar gjorts på utbildning, kompetensutveckling och ledarutveckling. Riksrevisionens granskningar visar dock att personalens kompetens inte alltid används på det mest effektiva sättet. Det gäller exempelvis användningen av civila utredare inom polisen och beredningspersonal inom Åklagarmyndigheten och domstolarna. Inom Kriminalvården är vårdarrollen otydlig. Sammantaget påverkar detta effektiviteten i verksamheten och därmed också verksamhetsresultaten.

Även kunskapsstödet kan enligt Riksrevisionen användas på ett mer effektivt sätt. Brå ska ha rollen som kunskapscentrum för den samlade kriminalpolitiken men används inte fullt ut som ett sådant. Brå har inte heller i tillräcklig omfattning tagit egna initiativ för att åstadkomma detta. Kunskapsstödet på myndigheterna ser i praktiken mycket olika ut, och kopplingen till verksamhetsutvecklingen är ofta otydlig. Det är också oklart vilken forskning som bedrivs och vilken forskning som behövs inom rättsväsendet. Ingen aktör inom rättsväsendet har ett ansvar eller har tagit ett ansvar för att ta fram en samlad bild av kunskapsbehovet i rättsväsendet som grund för verksamhetsutveckling och effektivisering.

Brister i regeringens redovisning till riksdagen

Justitieutskottet har under perioden 2000–2010 vid flera tillfällen pekat på att regeringen och myndigheterna bör följa och återredovisa utvecklingen på olika områden och vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen och åtgärda problem i verksamheten. Det gäller inte minst det brottsförebyggande arbetet och utvecklingen inom Kriminalvården. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att regeringen i sådana fall återredovisar till riksdagen vad som gjorts och vad som uppnåtts på området.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redovisning av resultat och utfall i budgetpropositionerna har förbättrats genom åren, men fortfarande saknas till exempel uppgifter om totala genomströmningstider, återfall och skattningar av hur faktisk brottslighet (som även bygger på andra källor än anmälningssfrekvens och nationella trygghetsundersökningen) utvecklats i redovisningen. Tonvikten i budgetpropositionerna har legat på att i mer allmänt hållna termer redovisa vilka aktiviteter som pågår inom rättsväsendet och vad regeringen avser att göra framöver. Beskrivningen av orsaker till bristande resultat är däremot relativt knapphändig och knyts inte alltid till resultatbedömningarna. Det finns inte heller en tydlig redovisning och sammanställning av de centrala effektivitetsproblem inom rättsväsendet som framkommit i olika utredningar och utvärderingar under de senaste tio åren. Regeringen har inte heller lämnat någon skrivelse till riksdagen om det brottsförebyggande arbetet eller på Kriminalvårdens område efter 2001. Riksrevisionen menar därför att regeringens redovisning till riksdagen bör bli mer allsidig, tydlig och relevant.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- För att öka måluppfyllelsen och förbättra resultaten i rättsväsendet bör regeringen göra en grundläggande analys av verksamheten i ett rättskedje- och processperspektiv. Analysen bör vara omprövande och omfatta väsentliga brister i rättskedjan, beroendeförhållanden, behov och möjligheter till samordning etcetera. Fokus bör ligga på länkar och flöden *mellan* myndigheterna. Regeringen bör utifrån analysen ta fram en strategisk och åtgärdsinriktad plan för rättsväsendet där de samlade prioriteringarna för rättsväsendet framgår.
- Analysen och strategin bör tas fram i nära samarbete med myndighetsledningarna inom rättsväsendet. När det gäller det samlade brottsförebyggande arbetet bör samverkan ske med aktörer utanför rättsväsendet.
- Regeringen bör därefter överväga hur en stärkt samverkan kan åstadkommas i rättsväsendet och rättskedjan. Detta kan till exempel göras genom en samlad förordning för rättsväsendet eller genom tydliga och samordnade krav i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.
- Regeringen bör även formulera gemensamma och sammanhängande mål för rättsväsendet och se till att fungerande indikatorer för uppföljning tas fram. I sammanhanget är det viktigt att myndighetsledningarna deltar och därmed gemensamt binder sig till genomförandet. Regeringen bör dessutom löpande följa upp arbetet för att säkerställa att åtgärder vidtagits och att de ger avsedda resultat.
- För att effektivisera verksamheten inom rättsväsendet bör regeringen göra en samlad analys av kompetensförsörjningen inom rättsväsendet. Analysen bör avse vilken kompetens som finns, hur den används och hur den utvecklas. I detta sammanhang bör regeringen också överväga hur analysförmågan inom Justitiedepartementet kan förstärkas. Regeringen bör därutöver ta ställning i frågan om en reformerad polisutbildning.
- Regeringen bör vidta åtgärder för att förbättra och utveckla det samlade kunskapsstödet inom rättsväsendet. En analys av behovet och tillgången på kunskap bör göras. Brås roll och användningen av Brå som kunskapscentrum för rättsväsendet bör i detta sammanhang övervägas liksom vilka andra aktörer som kan bidra med kunskap.
- Regeringen bör i sin återslagrapportering till riksdagen ge en bättre helhetsbild av vad som har uppnåtts och de problem som finns inom rättsväsendet.

Rekommendationer till myndigheterna

För att effektivisera verksamheten och förbättra måluppfyllelsen för de enskilda myndigheterna och för rättsväsendet som helhet måste myndigheterna, utifrån de förutsättningar som myndigheterna har att styra verksamheterna, säkerställa följande:

- Mål som kan följas upp. Myndighetsledningarna bör också tydliggöra hur målen för verksamheten ska uppnås och vilka prioriteringar som måste göras samt vilka åtgärder som bör vidtas.
- Fungerande system för uppföljning och att informationen håller hög kvalitet. Myndigheterna bör löpande följa upp vidtagna åtgärder för att säkerställa att de gett avsett resultat.
- Analyser som utgår från ett rättskedje- och helhetsperspektiv och som omfattar orsaker till att problemen inte har lösts.
- Fortsatt renodling av roller och uppgifter, bland annat genom att öka användningen av civila utredare inom polisen och beredningspersonal inom Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Kriminalvården bör se över kriminalvårdarrollen och hur den kan preciseras och förtydligas. Myndigheterna bör också fortsätta att prioritera utvecklingen av ledningskompetensen.
- Fungerande system för att fånga upp kunskaper om vilka metoder som fungerar i verksamheten.
- Myndighetsledningarna bör också bättre förankra de beslut och reformer som ska genomföras i den operativa verksamheten.

1 Slutrapporten – bakgrund och inriktning

Brottslighet medför lidande och kostnader för enskilda människor, men även för samhället i stort. Brottslighet beror på en mängd faktorer i samhället. För att kunna förebygga att brott begås och att personer inte återfaller i brott behöver insatser göras inom flera politikområden. Huvudansvaret ligger dock på rättsväsendet.

Riksdagens och regeringens mål för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För att allmänheten ska känna förtroende för rättsväsendet ställs krav på att det fungerar väl och att ärendeflödet av brottmål mellan myndigheterna, den så kallade *rättskedjan*, är effektivt.

Ett flertal effektivitetsproblem i rättsväsendet har lyfts fram i olika utredningar och rapporter under 2000-talet. Det handlar bland annat om långa genomströmningstider, att polisutredningar läggs ned utan närmare åtgärder, att kvaliteten i förundersökningar brister, att rättegångar ställs in, att brottsoffer inte får ett bra bemötande och att alltför många personer återfaller i brott.

Rättsväsendet har under 2000-talet tillförts stora resurser. Trots det har resultaten i termer av kortare genomströmningstider, ökad lagföring, minskad brottslighet och återfall i brott inte förbättrats i tillräcklig grad. Regeringen ställer därför krav på att förstärkningen av rättsväsendet resulterar i väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Mot bakgrund av detta beslutade Riksrevisionen 2008 om en strategi för granskning av effektiviteten i rättsväsendet och specifikt brottmålsprocessen – Rättsväsendets samlade effektivitet. Under perioden 2008–2011 har sammanlagt åtta granskningar genomförts inom ramen för strategin. Syftet har varit att täcka in viktiga delar i processen och i det brottsförebyggande och återfallsförebyggande arbetet. I granskningarna har Riksrevisionen analyserat myndigheternas operativa arbete men också regeringens och myndigheternas styrning. Riksrevisionen har med utgångspunkt i de samlade iakttagelserna från granskningarna därefter analyserat orsaker till effektivitetsbristerna i rättsväsendet och brottmålsprocessen. I fokus har varit regeringens och

myndigheternas styrning under perioden 2000–2011. Riksrevisionens samlade iakttagelser, slutsatser och rekommendationer om effektiviteten i rättsväsendet och rättskedjan presenteras i denna slutrapport.

1.1 Syfte och avgränsning

Syftet med slutrapporten är att utifrån de samlade iakttagelserna från granskningarna av effektiviteten i rättsväsendet och brottmålsprocessen analysera orsaker till effektivitetsbristerna.

Den övergripande frågan för granskningen är: *Hanterar regeringen och de ansvariga myndigheterna i rättsväsendet brottslighet på ett samlat och effektivt sätt?*

Vägledande frågor i granskningen har också varit om det finns en fungerande och tydlig styrning och prioritering för rättsväsendet, om regeringen och myndigheterna har en helhetssyn och långsiktighet i styrningen samt om det finns förmåga till förändring i rättsväsendet. Centralt är också tillgången på kunskap i rättsväsendet och om denna kunskap används.

Riksrevisionen har granskat regeringens och myndigheternas styrning av verksamheten utifrån fyra centrala mål för rättsväsendet: minskad brottslighet, minskat antal återfall i brott, ökad uppkläring och kortare genomströmningstider. Granskningen omfattar också styrningen av samverkan, kompetensförsörjning och kunskapsstöd i rättsväsendet. En genomgång görs också av organisationskulturen inom rättsväsendet. Granskningen avser perioden 2000–2011.

Granskningen omfattar regeringen och Justitiedepartementet samt följande centrala myndigheter inom rättsväsendet: Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och tingsrätterna, Kriminalvården samt Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten. Andra myndigheter som bedriver verksamhet i nära koppling till rättsväsendet är Rättsmedicinalverket och Kronofogdemyndigheten.

Riksrevisionen har i analyserna särskilt fokuserat på de fyra stora myndigheterna inom rättsväsendet – Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården samt regeringen och Justitiedepartementet.

Med *rättsväsendet* avser Riksrevisionen i denna rapport de myndigheter inom utgiftsområde 4 som hanterar brottmål. I *rättskedjan* ingår enligt Riksrevisionen de myndigheter inom rättsväsendet som hanterar den huvudsakliga mängden brottmålsärenden, det vill säga Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket (styrning av tingsrätterna) och tingsrätterna samt Kriminalvården. I rättskedjan ingår också indirekt Ekobrottsmyndigheten och Rättsmedicinalverket.

1.2 Utgångspunkter

1.2.1 *Övergripande mål för rättsväsendet*

Granskningen tar sin utgångspunkt i de övergripande mål som riksdagen och regeringen fastställt för rättsväsendet och de övriga krav statsmakterna har ställt på hur målen ska se ut och hur de ska uppnås. Granskningen utgår också ifrån vad riksdagen och regeringen har fattat beslut om i ett antal lagar och förordningar.

Riksdagens övergripande mål för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, och för kriminalpolitiken är målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Insatserna ska vara effektiva och vidtas utifrån en helhetssyn samt ett medborgar-, rättskedje- och brottsofferperspektiv.

Regeringen har utifrån dessa uttalanden formulerat ett antal mål för myndigheterna inom rättsväsendet som Riksrevisionen utgått ifrån i granskningen. De avser

- kortare genomströmningstider
- högre upplärning
- minskat antal brott (färre brottsoffer) och minskat antal återfall
- ökad kvalitet och rättssäkerhet.

Riksdagen och regeringen har också ställt krav på att arbetsmetoderna och informationshanteringen i rättsväsendet ska utvecklas, att högre krav ska ställas på kunskap, kompetens och specialisering och att konsekvenser av större föreslagna förändringar ska analyseras. Regeringen ställer även krav på att det brottsförebyggande arbetet ska vara kunskapsbaserat och problemorienterat.

1.2.2 *Övriga uttalanden av riksdagen och regeringen*

Av riksdagsbetänkanden¹ framgår att målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och för att målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna. Det är enligt riksdagen också av värde om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör därmed inte vara för vagt eller allmänt formulerade. För att målen för en verksamhet ska vara möjliga att följa upp måste resultatinformationen vara relevant i förhållande till de uppsatta målen. Resultat och utveckling bör redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.

¹ Bet. 2000/01:FiU20, rskr. 101, bet. 2003/04:JuU1.

Redovisningen bör i större utsträckning avse resultat, och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar. Målen bör beskriva ett tillstånd som kan nås vid en viss tidpunkt och inte endast en riktning. Sådana tillståndsmål är i allmänhet att föredra, då de underlättar analyser av måluppfyllelsen.²

Statsmakterna har också i betänkanden och propositioner³ m.m. framhållit att rättsväsendets verksamheter bör utvecklas genom att såväl nationell som internationell kunskap tas till vara. Som en grundläggande källa till sådan kunskap anger regeringen det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för olika myndigheters verksamhet samt vid universitet och högskolor. Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten har enligt regeringen en särställning i dessa frågor. Regeringen pekar även på vikten av att utbyta erfarenheter och tillgodogöra sig kunskap från andra länder.

Rättsväsendets övriga myndigheter bör – enligt dessa propositioner och betänkanden – ständigt verka för att de metoder som används granskas, följs upp och utvärderas. Dessutom behöver förmågan att fastställa inom vilka områden som det finns ett utvecklings- och åtgärdsbehov stärkas ytterligare enligt regeringen. De utmaningar som rättsväsendet står inför kräver även en mer ändamålsenlig informationsförsörjning. Genom att ersätta det manuella informationsutbytet mellan myndigheterna med ett elektroniskt informationsflöde möjliggörs enligt regeringen stora effektivitetsvinster.

Av förvaltningslagen (1986:223) och i myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndigheter ska samverka och lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Riksdagen har också fastställt att målet för förvaltningspolitiken ska vara ”en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv”.⁴ Styrningen av statsförvaltningen bör enligt riksdagen⁵ också vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, vara verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.

1.2.3 Rimlighetsbedömningar

Utifrån vad som sägs i budgetlagen, myndighetsförordningen, myndighetsinstruktioner och andra styrande dokument för statsförvaltningen samt utifrån forskning om styrningsfrågor gör Riksrevisionen också vissa rimlighetsbedömningar. Riksrevisionen bedömer till exempel att det är av

² Bet. 2007/08:FiU2.

³ Exempelvis bet. 2010/11:JuU1 och prop. 2010/11:1 utg.omr. 4.

⁴ Bet. 2009/10:FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

⁵ Ibid.

stor vikt att regeringen, när väsentliga effektivitetsproblem identifierats, gör prioriteringar och någorlunda skyndsamt vidtar lämpliga åtgärder i till exempel lagstiftningsfrågor och övergripande samordningsfrågor. Det gäller särskilt då resurserna är begränsade och komplexa problem ska lösas. Det är på liknande sätt viktigt att myndigheterna agerar skyndsamt när problem finns identifierade. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att regeringen och myndigheterna är uthålliga i sina styråtgärder. Skyndsamhet och uthållighet är viktigt men måste enligt Riksrevisionen också balanseras upp av flexibilitet och förändringsförmåga när det behövs. I de fall kunskap finns om att problem inte har lösts trots att åtgärder har vidtagits (vilket antingen kan bero på "tankefel" eller "genomförandefel") bör regeringen och myndigheterna enligt Riksrevisionen överväga alternativa styråtgärder. I de fall regeringen och myndigheterna *inte* vet vilken inverkan de aktuella åtgärderna har på verksamheterna, bör de enligt Riksrevisionen överväga om mer kunskap behöver tas fram.

1.3 Metod och genomförande

Slutrapporten bygger på information från flera olika källor och undersökningsmoment, vilka redovisas nedan.

1.3.1 Genomförda granskningar inom strategin

Följande granskningar har 2008–2011 genomförts inom ramen för strategin Rättsväsendets samlade effektivitet.

- Hanteringen av unga lagöverträdare (RiR 2009:12)
- Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott (RiR 2009:27)
- Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)
- Hanteringen av mängdbrott (RiR 2010:10)
- Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet (RiR 2010:26)
- Polisens brottsförebyggande arbete (RiR 2010:23)
- Brott utsatt (RiR 2011:18)
- It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)

Riksrevisionen har tidigare också genomfört tre granskningar med inriktning på rättsväsendet och brottmålsprocessen. Det är Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27), Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (RiR 2005:18) och Återfall i brott eller anpassning i samhället (RiR 2004:5). Även dessa granskningar har använts som underlag till slutrapporten.

1.3.2 *Granskning av styrningen av rättsväsendet*

Granskningen av styrningen av rättsväsendet har utgått från de iakttagelser som framkommit i Riksrevisionens granskningar. Riksrevisionens samlade iakttagelser från granskningarna av rättsväsendet stämmer väl överens med de centrala effektivitetsproblem som lyftes fram av bland annat revisionen, regeringen och myndigheter i början av 2000-talet. Dessa problem har bedömts vara huvudsakliga orsaker till att målen inte har uppnåtts. Effektivitetsproblemen och i vilken mån de har åtgärdats beskrivs närmare i bilaga 2.

Inledningsvis har vi summerat iakttagelserna från de granskningar som genomförts inom ramen för strategin och från tidigare granskningar om rättsväsendet. Detta för att få en samlad bild av kärnverksamheten och flödet i rättskedjan och för att få exempel på hur styrningen fungerat på de granskade områdena.

Därefter har vi genomfört fördjupade analyser utifrån de fyra centrala målen för rättsväsendet (minskad brottslighet och återfall i brott, ökad uppkläring och kortare genomströmningstider). Inriktningen har varit vad regeringen och myndigheterna gjort och inte gjort för att lösa centrala effektivitetsproblem kopplade till de centrala målen. I analysen har vi gått igenom den formella styrningen och återrapporteringen med inriktning på dessa mål och problem under perioden 2000–2011 och undersökt vilka åtgärder som regeringen och myndigheterna har vidtagit och om man kontrollerat att problemen har lösts. Dokumentgenomgången omfattar budgetpropositioner och andra propositioner, lagstiftning, utredningsdirektiv och utredningar, instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag. När det gäller myndigheterna har vi gått igenom årsredovisningar, budgetunderlag och verksamhetsplaner och planeringsförutsättningar för åren 2000–2010. Analyserna har sammanfattats i tre underlagspromemorior som myndigheterna och Justitiedepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på.

Vi har även analyserat regeringens mål och krav samt myndigheternas genomförande av samverkan utifrån dokumentgenomgångar och intervjuer. En analys har också gjorts av den strategiska kompetensförsörjningen inom rättsväsendet med fokus på Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. En avgränsning har gjorts till en eller ett par huvudfrågor för kompetensförsörjningen för respektive myndighet. Utifrån dokumentgenomgångar och intervjuer har vi analyserat vad regeringen och myndigheterna gjort i dessa huvudfrågor. Även kunskapsstödet för rättsväsendet har analyserats.

Därutöver har vi gjort en genomgång av organisationskulturen inom rättsväsendet som kan vara ytterligare en orsak till effektivitetsbrister och svaga resultat. Underlag har främst varit intervjuer med företrädare för rättsväsendet och forskning om professioner och organisationskultur.

Regeringens återrapportering till riksdagen har analyserats genom dokumentstudier.

Utöver de dokument som redovisas ovan har vi gått igenom forskningsrapporter och utredningar avseende styrning.

Vi har genomfört intervjuer med myndighetscheferna vid de granskade myndigheterna samt chefstjänstemän och handläggare vid Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Vi har också haft ett möte med justitieutskottets uppföljningsgrupp och intervjuat företrädare för justitieutskottets kansli.

En workshop anordnades den 24 maj 2011 där företrädare för berörda myndigheter och departement deltog. Deltagarna fick ge sin syn på Riksrevisionens samlade problembild och i grupper diskutera vad problemen i rättsväsendet beror på och vilka åtgärder som kan förbättra effektiviteten i rättskedjan.

Riksrevisionen har också haft en referensgrupp kopplad till arbetet. I gruppen har Dan Eliasson, Stefan Strömberg, Lars Eklycke, Björn Brorström och Thomas Bull ingått. Referensgruppen har diskuterat iakttagelser om effektiviteten i rättsväsendet samt förslag till slutsatser och rekommendationer.

En internationell jämförelse av resultat har genomförts av Lars Westfelt, forskare vid kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

2 Anslag, utgifter och resultat inom rättsväsendet

I detta kapitel belyser vi först anslags- och utgiftsutvecklingen under åren 2003 till 2010 inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. I det följande avsnittet går vi igenom resultatutvecklingen för rättsväsendet under 2000-talet. Därefter följer en internationell utblick och resultatjämförelse.

2.1 Anslagen och utgifterna inom rättsväsendet har ökat väsentligt

Anslaget för utgiftsområde 4 Rättsväsendet var 2003 cirka 24,5 miljarder kronor. År 2010 hade anslaget ökat till 35,9 miljarder kronor i löpande priser. Det är en ökning på cirka 47 procent. Varje år sker en höjning av anslaget som ska kompensera för ökade priser och löner. Denna pris- och löneomräkning av anslagen innefattar dock ett så kallat produktivitetsavdrag, vilket innebär att myndigheterna inte fullt ut kompenseras för ökade kostnader. Myndigheterna förutsätts effektivisera sin verksamhet i motsvarande grad.

De största anslagen har tilldelats Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. Dessa myndigheter står för över 80 procent av anslagen.

2.1.1 *Polisen*

Anslags- och utgiftsutvecklingen m.m. för Polisen mellan 2003 och 2010 framgår av tabell 2.1 nedan.

Tabell 2.1 Polisens anslag, utgifter m.m. miljoner kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag	13 546	14 523	14 830	15 652	16 681	17 177	18 418	19 086
Utgifter	13 690	14 156	14 592	15 430	16 530	17 777	17 961	18 820
Ansl.spar/ ansl.kredit	5	375	287	510	664	64	176	443
PLO höstbudgetprop.	365	483	280	311	139	140	281	627
Årsarbetskrafter poliser	15 330	15 874	16 267	16 256	16 369	16 886	17 068	18 054
Årsarbetskrafter civila	6 490	6 269	6 288	6 470	6 983	7 225	6 771	6 991

Källa: Årsredovisningar för 2003–2010.

Totalt sett har anslagen för Polisen ökat med 41 procent mellan 2003 och 2010 och utgifterna har ökat med 37 procent. Om pris- och löneomräkningen av anslagen räknas bort har ökningen varit 22 procent.⁶ Antalet helårsarbetande poliser har ökat med 18 procent och helårsarbetande civilanställda med 8 procent.

2.1.2 Åklagarmyndigheten

Anslags- och utgiftsutvecklingen för Åklagarmyndigheten mellan 2003 och 2010 framgår av tabell 2.2 nedan.

Tabell 2.2 Åklagarmyndighetens anslag, utgifter m.m. miljoner kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag	808	820	844	862	944	1019	1074	1138
Utgifter	780	812	830	889	966	977	1052	1168
Ansl.spar/ ansl.kredit	8	16	14	–1	–23	18	32	2
PLO höstbudgetprop.	22	32	6	19	10	8	15	38
Årsarbetskrafter	970	973	997	1028	1083	1065	1120	1250

Källa: Årsredovisningar för 2003–2010.

⁶ Ökning av anslag minus pris- och löneomräkningen av anslag.

Anslagen för Åklagarmyndigheten har ökat med totalt 41 procent mellan 2003 och 2010 och utgifterna har ökat med 50 procent. Om pris- och löneomräkningen av anslagen dras bort är ökningen cirka 23 procent. Antalet årsarbetskrafter har ökat med 29 procent under samma period.

2.1.3 Sveriges Domstolar

Anslags- och utgiftsutvecklingen för Sveriges Domstolar mellan 2003 och 2010 framgår av tabell 2.3 nedan.⁷

Tabell 2.3 Sveriges Domstolars anslag, utgifter m.m., miljoner kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag	3702	3917	4134	3916	4065	4186	4416	4613
Utgifter	3859	3868	3856	3890	4108	4259	4418	4572
Ansl.spar/ ansl.kredit	-112	-64	213	221	148	76	8	49
PLO höstbudgetprop.	101	146	62	713	29	53	76	152
Årsarbetskrafter	4625	4862	4262	4820	5105	5252	5209	5262

Källa: Årsredovisningar för 2003–2010.

Anslagen för Sveriges Domstolar har totalt sett ökat med cirka 25 procent mellan 2003 och 2010 och utgifterna har ökat med 18 procent. Exklusive pris- och löneomräkningen av anslagen har ökningen varit 6 procent. Antalet årsarbetskrafter har ökat med 14 procent.

2.1.4 Kriminalvården

Anslags- och utgiftsutvecklingen för Kriminalvården mellan 2003 och 2010 framgår av tabell 2.4 nedan.

⁷ Anslagen avser även förvaltningsdomstolarna.

Tabell 2.4 Kriminalvårdens anslag, utgifter m.m. miljoner kronor

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag	4773	5041	5391	5730	6088	6118	6660	7312
Utgifter	4938	5073	5218	5446	5927	6329	6782	7164
Ansl.spar/ ansl.kredit	-389	-420	-247	36	197	-15	-137	11
PLO höstbudgetprop.	132	136	56	89	51	43	112	219
Årsarbetskrafter	8107	8311	8178	7941	8409	8653	8980	9020

Källa: Årsredovisningar för 2003–2010.

Totalt sett har anslagen för Kriminalvården ökat med cirka 53 procent mellan 2003 och 2010 och utgifterna har ökat med 45 procent. Exklusive pris- och löneomräkningen av anslagen har ökningen varit cirka 36 procent. Antalet årsarbetskrafter har ökat med cirka 11 procent. Någon direkt ökning av antalet intagna har däremot inte skett enligt Kriminalvårdens egen statistik. Beläggningen har till och med gått ned något sedan 2006. Antalet frivårdsklienter har dock ökat med cirka 1 000 eller med 8 procent under perioden.

2.1.5 Sammanfattande iakttagelser

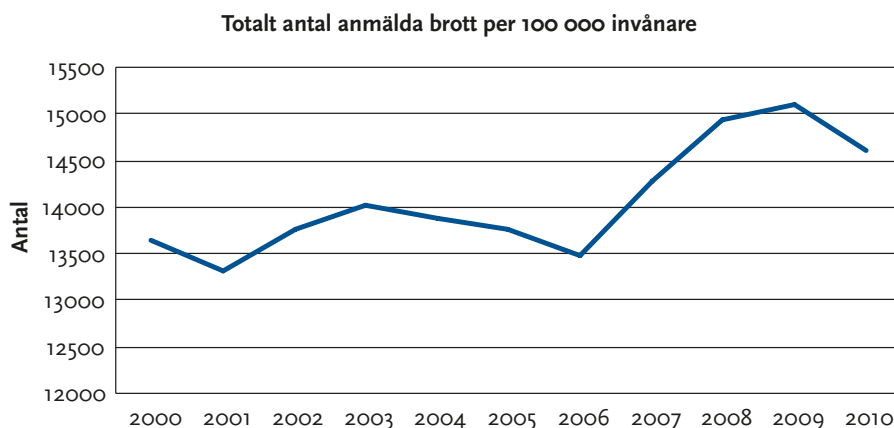
- Totalt sett har anslagen för de fyra granskade myndigheterna ökat med 41 procent under 2003 – 2010. Utgifterna har ökat med 37,5 procent. Om pris- och löneomräkningen av anslagen räknas bort har ökningen varit cirka 22 procent. Pris- och löneomräkningen innefattar dock ett så kallat produktivitetsavdrag, vilket innebär att myndigheterna inte fullt ut kompenseras för ökade kostnader. Myndigheterna förutsätts effektivisera sin verksamhet i motsvarande grad.
- Kriminalvården har fått de största ökningarna av anslagen: 53 procent. Efter pris- och löneomräkning är ökningen 36 procent.
- Antalet årsarbetskrafter har ökat med 14 procent under samma tidsperiod. Antalet årsarbetskrafter har ökat mest för Åklagarmyndigheten, med 29 procent.

2.2 Resultatutvecklingen i Sverige under 2000-talet

2.2.1 Brottslighet och brottsutveckling

År 2010 anmäldes 1 370 399 brott i Sverige. Det motsvarar 14 605 brott per 100 000 invånare. Mörkertalet är dock stort. Enligt Nationella trygghetsundersökningen (NTU) uppger mer än hälften av de som utsätts för brott att de inte anmält händelsen till polisen.⁸ Den dolda brottsligheten är större när det gäller brott mot enskild person än när det gäller brott mot egendom.

Från 2000 till 2010 har antalet anmälda brott ökat med närmare 160 000 brott (+13 procent). Framför allt har ökningen i antalet anmälda brott skett efter 2006. Om man tar hänsyn till befolkningsökningen och mäter antalet anmälda brott per 100 000 invånare är den procentuella ökningen mellan 2000 och 2010 bara hälften så stor (+7 procent).



Källa: Sveriges officiella kriminalstatistik, Brå.

Däremot har antalet personer som uppgett att de utsatts för brott inte ökat de senaste fem åren. Andelen brottsutsatta personer ligger på en stabil nivå, med en svag antydning till minskning över tid, från 26 procent utsatta i befolkningen 2005 till 24 procent 2009.⁹

⁸ Det finns ingen riktigt bra indikator på faktisk brottslighet. Det vanligaste sättet att mäta brottslighet är genom antalet anmälda brott, men sambandet mellan anmäld och faktisk brottslighet är osäkert. Förändringar i anmälningsbenägenhet påverkar också statistiken över anmälda brott. Det finns dock andra källor för att bedöma brottslighet och brottsutveckling, exempelvis utsatthet för brott enligt trygghetsundersökningar och skadestatistik.

⁹ Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2010. Brå-rapport 2011:1.

De olika källorna visar alltså på motstridiga uppgifter om brottsutvecklingen. Det är därför svårt att bedöma hur den faktiska brottsligheten har utvecklats under 2000-talet. Den faktiska brottsligheten kan ha minskat, men knappast markant.

Statistiken över både anmäld brottslighet och utsatthet för brott visar på stora regionala skillnader. Stockholms län har exempelvis dubbelt så hög brottslighet per invånare än de län med minst brottslighet. Brottsutvecklingen under 2000-talet varierar mellan olika delar av landet; den anmälda brottsligheten har i vissa län ökat, medan den i andra län har minskat.

Den brottskategori som har flest anmälda brott är stöld-, rån- och häleribrott. Andra vanliga brott är skadegörelse, bedrägeri, narkotikabrott, misshandel, olaga hot och ofredande. De brottskategorier vars anmälningar ökat mest under 2000-talet är bedrägerier (främst datorbedrägeri och bedrägeri via internet), misshandel, narkotikabrott (främst eget bruk, innehav och drograttfylleri), olaga hot och ofredande. De brottskategorier som minskat mest under 2000-talet är stöldbrotten, i form av tillgrepp av fordon, stöld ur och från fordon samt inbrottsstöld.¹⁰ I bilaga 1 redovisas även resultaten för några utvalda brottskategorier.

2.2.2 Återfall i brott

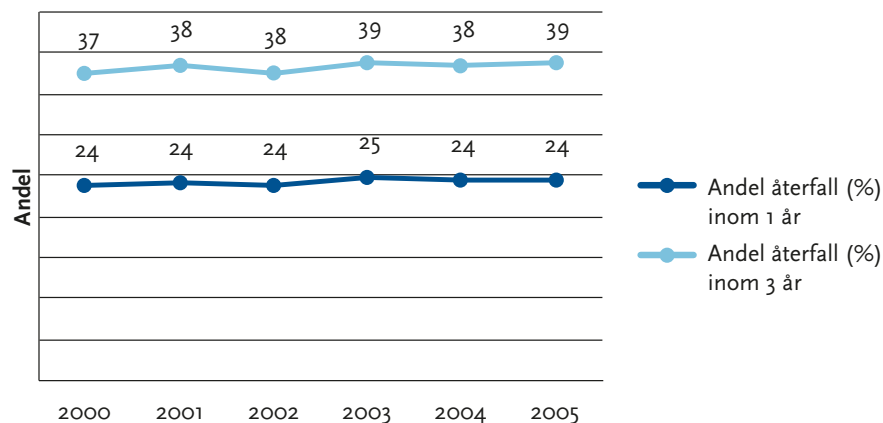
En delmängd av den anmälda brottsligheten utgörs av personer som återfallit i brott. Statistiken över återfall har en eftersläpning på några år. Därför finns för närvarande endast uppgifter fram till 2005.

Mellan 2000 och 2005 har andelen personer som återfallit i ny brottslighet inom ett år efter ingångslagföringen¹¹ legat på en stabil nivå (på 24 procent), medan andelen personer som återfallit inom tre år har ökat med två procentenheter (från 37 till 39 procent).

¹⁰ Sveriges officiella kriminalstatistik, Brå.

¹¹ Här avses s.k. nettoredovisning av ingångslagföringen, som i statistiken definieras som en persons första lagföring under ett kalenderår. Återfall i brott för en ett- respektive treårig uppföljningsperiod räknas från datumet för ingångslagföringen.

Andel återfall i brott år 2000-2005



Källa: Sveriges officiella kriminalstatistik, Brå.

Ungdomar mellan 15 och 17 år är en av de få åldersgrupper för vilka återfallen har minskat med ett par procentenheter under första halvan av 2000-talet.¹²

2.2.3 Uppklaring och lagföring

År 2010 klarades drygt 533 000 brott upp i Sverige. Samma år anmäldes nästan 1,4 miljoner brott. I relation till antalet anmälda brott detta år utgör andelen uppklarade brott 39 procent. Om de personuppklarade brotten, det vill säga att en misstänkt knutits till brottet, ställs emot antalet anmälningar utgör de endast 18 procent av anmälningarna. De övriga 21 procenten består av teknisk uppklarings, som innebär att ärenden av olika skäl skrivits av.

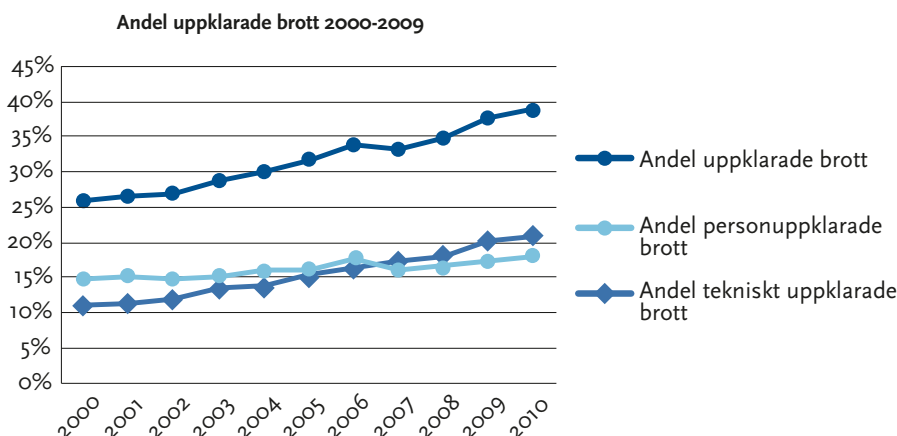
Antalet personuppklarade brott har ökat med 38 procent mellan 2000 och 2010. Antalet brott som klarats upp tekniskt har dock ökat i än högre grad (+114 procent). Det totala antalet uppklarade brott har därför ökat med 70 procent under den senaste tioårsperioden.

Under denna period har även antalet ärenden ökat, vilket innebär att *andelen* uppklarade brott inte har ökat lika mycket. Andelen uppklarade brott har ökat från 26 till 39 procent, alltså med 13 procentenheter, mellan 2000 och 2010. Huvuddelen av denna ökning består dock av teknisk uppklarings. Ser man enbart till personuppklaringsen, det vill säga de fall då en gärningsman knutits till brottet, är ökningen endast 3 procentenheter under samma period.¹³

¹² Sveriges officiella kriminalstatistik, Brå.

¹³ Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2000–2010.

På motsvarande sätt visar uppgifter från Åklagarmyndigheten att *antalet* lagföringsbeslut ökat under 2000-talet, medan lagförings*andelen* legat på en stabil nivå.¹⁴



Källa: Sveriges officiella kriminalstatistik, Brå.

Ökningen av de tekniskt uppklarade brotten består till stor del av att det skett en tredubbling av ärenden som läggs ned med nedläggningskategorin "Annat", som bland annat inbegriper nedläggningsgrunderna "Brott kan ej styrkas", "Gärningen ej brott" och "Förundersökning förväntas ej leda till att brott kan styrkas".¹⁵

Personuppklaringsprocenten är hög för brottstyper som rattfylleribrott, narkotikabrott och vissa våldsbrott, vilket förklaras av att det ofta finns en identifierad misstänkt person redan vid anmälan. För stöld- och tillgreppsbrott (med undantag för butiksstölder) är personuppklaringsprocenten tvärtom låg, eftersom det i de fallen sällan finns en identifierad gärningsperson för brottet.¹⁶

Det finns regionala skillnader i uppklaring. Enligt Brå finns dock inget stabilt mönster vid jämförelser mellan olika år. År 2010 varierade personuppklaringsprocenten mellan 15 och 24 procent.¹⁷

¹⁴ Lagföringsandelen kan beräknas på lite olika sätt. De två sätt som Åklagarmyndigheten använder är andel misstänkta personer som lagförts och andelen brottsmisstankar som avslutats med lagföring.

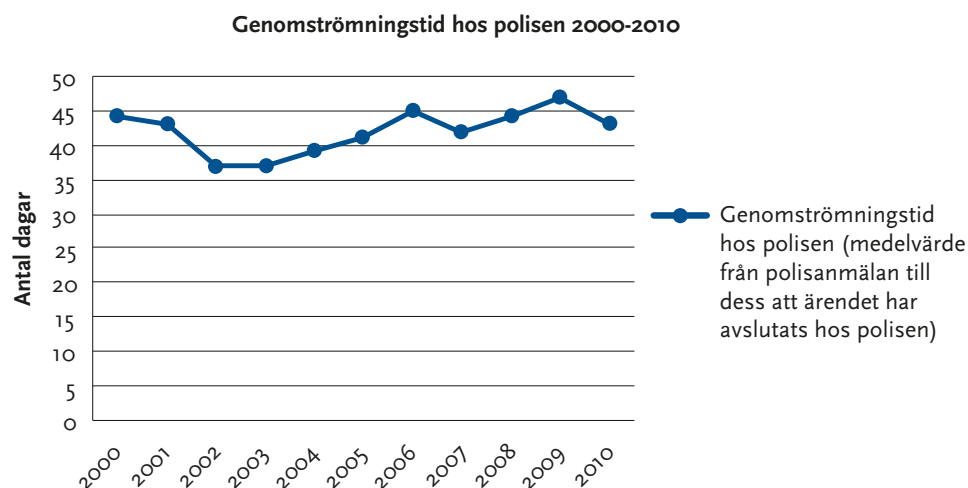
¹⁵ Brå (2010) Uppklarade brott. Slutlig statistik för 2009.

¹⁶ Brå (2010) Uppklarade brott. Slutlig statistik för 2009.

¹⁷ Brå (2011) Uppklarade brott. Slutlig statistik för 2010.

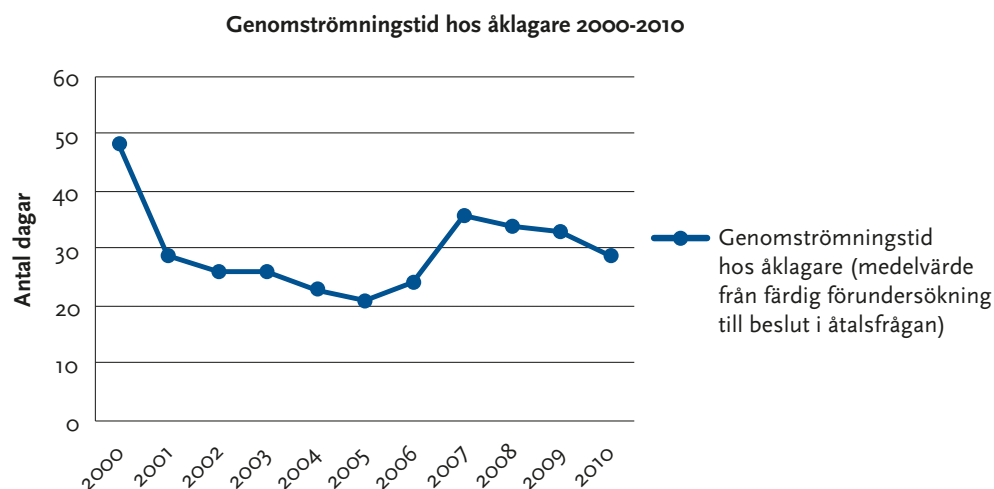
2.2.4 Genomströmningstider

Genomströmningstiderna hos polisen (mätt i medelvärde) har varierat mellan 37 och 47 dagar under 2000-talet. År 2010 är den genomsnittliga tiden en dag kortare än för 2000.



Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisning för 2000–2010.

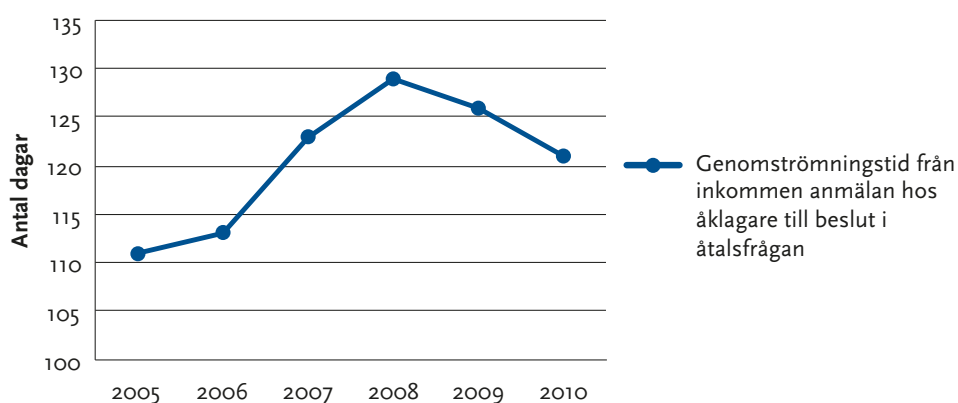
Åklagarmyndighetens genomströmningstider, sett till den genomsnittliga tiden från inkommet beslutsunderlag (färdig förundersökning) till beslut i åtalsfrågan, varierade under 2000-talet mellan 21 och 48 dagar. Mellan 2000 och 2005 minskades genomströmningstiderna, för att sedan öka mellan 2005 och 2007 och slutligen minska igen mellan 2007 och 2010. Den genomsnittliga genomströmningstiden minskade sammantaget med 19 dagar mellan 2000 och 2010 (–40 procent).



Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2000–2010.

Åklagaren påverkar också genomströmningstiderna för tiden under förundersökningen i de fall de är förundersökningsledare. I diagrammet nedan visas tiden från inkommen anmälan till Åklagarmyndigheten till beslut i åtalsfrågan mellan 2005 och 2010, vilket innefattar en stor del av polisens utredningstid. Under denna period har genomströmningstiden ökat med tio dagar (+9 procent).

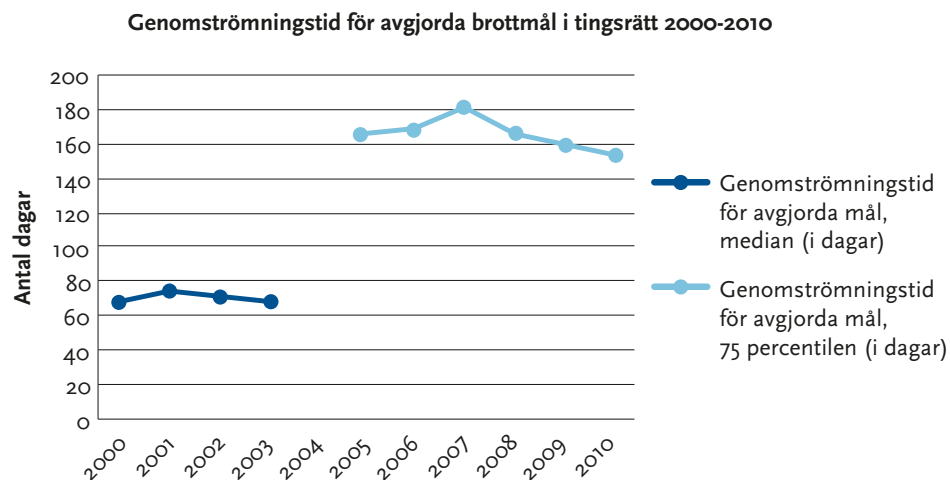
Genomströmningstid från inkommen anmälan hos åklagare till beslut i åtalsfrågan 2005-2010



Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2000–2010.

Ekobrottsmyndigheten har lyckats korta sina genomströmningstider avsevärt under 2000-talet. Det genomsnittliga antalet dagar från inkommen förundersökning till beslut i åtalsfrågan har minskat med 337 dagar (64 procent).

Tingsrätterna har kortat sina genomströmningstider något under åtminstone andra halvan av 2000-talet. Uppgifterna som redovisats i årsredovisningarna har ändrats, varför jämförelser längre tillbaka i tiden inte finns tillgängliga.



Källa: Domstolsverkets årsredovisning för 2000-2010.

Tiden från dom till verkställighet finns inte redovisad, vare sig av Kriminalvården eller Brå.

Sammantaget visar statistiken att polisens, Åklagarmyndighetens och tingsrätternas genomströmningstider har legat på en relativt konstant nivå under 2000-talet. Det går dock inte att summera genomströmningstiderna för de olika myndigheterna och på så sätt få fram tider genom hela rättskedjan och hur de utvecklats över tid. I nuläget finns endast undersökningar av detta för enskilda brottstyper under enstaka år.¹⁸

2.2.5 Upplevd trygghet

De flesta i Sveriges befolkning, 76 procent, känner sig trygga när de vistas ute ensamma i området där de bor. De flesta av de 16 procent som upplever otrygghet låter dessutom inte detta få några större konsekvenser i vardagen. Det är vanligare att känna oro för brottsligheten i samhället generellt än för att själv utsättas för brott. Vanligast är oro för att en närstående ska utsättas för brott.

Antalet personer som känner sig otrygga när de går ut sent på kvällen har minskat från 26 procent 2006 till 24 procent 2010.

¹⁸ Se till exempel Brå (2011) *Handläggningstider i rättskedjan*, rapport 2011:3, och Riksrevisionens rapport om hanteringen av unga lagöverträdare.

Det finns skillnader i den upplevda tryggheten mellan olika grupper. Exempelvis känner sig kvinnor, äldre personer, personer med utländsk bakgrund och personer med lågt förtroende för rättsväsendet mer otrygga än andra grupper.¹⁹

Det finns också regionala skillnader i upplevd trygghet, både mellan och inom länen.

2.2.6 *Förtroende för rättsväsendet*

Antalet personer som har stort förtroende för rättsväsendet som helhet har ökat från 54 procent till 61 procent sedan 2006. Även förtroendet för de enskilda myndigheterna Polisen, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården har ökat över tid.²⁰

En tendens såväl i Sverige som i andra länder är att allmänheten generellt sett har lägre förtroende för de myndigheter som verkar längre fram i rättskedjan. Polisen är den myndighet som flest personer har förtroende för (63 procent 2010). Kriminalvården är den myndighet som har lägst förtroende (42 procent). Det är dock för Kriminalvården som förtroendet har ökat mest.

Förtroendet för rättsväsendet varierar mellan olika grupper i befolkningen. Exempelvis har ungdomar i åldern 16–19 år ett högre förtroende än den övriga befolkningen för rättsväsendet, detta trots att det är den grupp som är mest utsatt för brott. Personer som uppger att de varit utsatta för brott, varit vittne till brott, anmält brott till polisen eller själva varit åtalade för brott har generellt sett ett lägre förtroende för rättsväsendet än befolkningen i övrigt.

Det finns också regionala skillnader i förtroendet för rättsväsendet. Andelen personer med ganska eller mycket högt förtroende för rättsväsendet som helhet i ett län varierade mellan 57 och 67 procent.

2.2.7 *Sammanfattande iakttagelser*

- Det är svårt att bedöma den faktiska brottsutvecklingen under 2000-talet. Den anmälda brottsligheten har ökat. Framför allt har en ökning skett mellan 2006 och 2010, under samma period som utsattheten för brott har minskat enligt Nationella trygghetsundersökningen (NTU).
- Andelen personuppklarade brott har ökat med 3 procentenheter mellan 2000 och 2010.

¹⁹ Personer med utländsk bakgrund är mer utsatta för brott medan äldre personer är mindre utsatta för brott än andra grupper. Ungdomar (särskilt unga män 16–20 år) känner sig otrygga i minst utsträckning i befolkningen, trots att det är den grupp som uppger störst utsatthet för brott.

²⁰ Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2010. Brå-rapport 2011:1.

- Sammantaget visar statistiken att polisens, åklagarnas och tingsrätternas genomströmningstider har legat på en relativt konstant nivå under 2000-talet, om man undantar minskningen av tiden från färdig förundersökning till beslut i åtalsfrågan mellan 2000 och 2001. Det går dock inte att summera genomströmningstiderna för de olika myndigheterna och på så sätt få fram tider genom hela rättskedjan och hur de utvecklats över tid.
- Den upplevda tryggheten och förtroendet för rättsväsendets myndigheter har ökat mellan 2006 och 2010.

2.3 En genomgång av internationell statistik om utfall och resultat

Riksrevisionen har låtit göra en genomgång av internationell statistik över utfall och resultat i några andra länder.²¹ Med beaktande av de svårigheter som finns i att jämföra uppgifter från olika länder har följande iakttagelser gjorts.

Den internationella offerundersökningen ICVS visar att andelen som utsatts för brott generellt i Sverige i stort sett ligger i nivå med ett genomsnitt av nio andra europeiska länder²². Vissa skillnader finns dock. Jämfört med Europagenomsnittet har Sverige en något högre andel som utsatts för "stöld från person" och "misshandel/hot". Den svenska utsattheten är samtidigt lägre när det gäller rån och "skadegörelse av bil". Jämförelser mellan Sverige och enstaka europeiska länder visade att det land som oftast hade en högre andel utsatta än Sverige var England och Wales. På motsatt vis hade Nordirland oftast en lägre andel jämfört med Sverige.

Mellan 1990 och 2010 varken ökade eller minskade de anmälda brotten i Sverige, de nordiska länderna och fem andra europeiska länder. Stabiliteten gäller den sammanslagna kategorin, som till stor del utgörs av stöldbrott. Dock visar en särredovisning av stöldbrotten att dessa tydligt minskat i de inkluderade länderna. Både i Sverige, Norge, Danmark, Finland, England, Tyskland, Frankrike och Holland minskade de anmälda stöldbrotten ganska kraftigt. Även när det gäller anmälda rån visar Sverige en likartad trend jämfört med de övriga studerade länderna. I grova drag ökade dessa under första hälften av perioden för att sedan stabiliseras på en högre nivå. Anmälda misshandelsbrott ökar kontinuerligt över samma period, och detta gäller

²¹ Statistiken omfattar de nordiska länderna och utomnordiska länder i Europa. Antalet utomnordiska länder som tas med i jämförelserna varierar dock med tillgängligheten på uppgifter från dessa.

²² De övriga länderna var Belgien, England, Finland, Frankrike, Holland, Nordirland, Polen, Schweiz och Skottland.

samtliga länder. Ökningen var kraftigare i de utomnordiska länderna och trenden för Sverige var mycket lik medelvärdet för de tre övriga nordiska länderna.

Uppklaringsprocenten har minskat i flera europeiska länder under efterkrigstiden. Detta gäller fram till mitten/slutet av 1990-talet. Under 2000-talet verkar dock trenden ha vänt i vissa nordiska länder; Sverige, Norge och Finland visar en ökande trend mellan 1999 och 2010. Det ska noteras att siffrorna gäller den totala uppklaringsprocenten, vilken kan vara osäker att tolka eftersom den i Sverige (och förmodligen i de andra länderna också) inte bara omfattar brott som klarats upp på person utan även brott där annat polisiärt klarläggande föreligger. De tre vanligaste uppklaringsgrunderna för sådana *tekniskt* uppklarade brott är polisens eller åklagarens beslut om 1) att det inte kan styrkas att ett brott har begåtts, 2) att den anmälda gärningen inte bedöms vara brott eller 3) att den misstänkte personen är minderåriga, det vill säga under 15 år.

Det framgår vidare av en jämförelse av medelbeläggningen på fängelser att utvecklingen varit likartad i de nordiska länderna. Om detta jämförs med utvecklingen sedan 1950-talet är det tydligt att det skett en nordisk harmonisering av fängelsebeläggningen. Under tidigare decennier har till exempel Finland utmärkt sig genom en mycket hög men också kraftigt minskande fängelsepopulation. Den gemensamma utvecklingen kan liknas vid en liggande s-kurva mellan 1990 och 2010; under 1990-talet ökade och minskade beläggningen, men under 2000-talet ökade den igen först ganska kraftigt för att sedan stabiliseras eller minska något de senaste åren.

En nordisk forskningsstudie har genomförts om återfall av frigivna anstalts- och frivårdsklienter i Sverige och av deras motsvarigheter i Norge, Danmark, Island och Finland. Den population som har följts upp består av både anstaltsklienter som frigavs 2005 och klienter som avtjänade straffet i frihet (frivårdsklienter) under 2005. Med återfall menas i studien de av dessa som inom två år blivit dömda till fängelsestraff (med verkställighet i anstalt eller i frihet). Resultaten visar bland annat att Sverige tillsammans med Finland har en högre andel återfall (30 procent) i dessa grupper jämfört med Norge, Danmark och Island. Sverige har dessutom högst andel återfall i gruppen frigivna från fängelse (43 procent). I studien finns även uppgifter som visar om de som ingår i populationen har någon "tidigare anstaltsvistelse" (fängelsestraff i anstalt), före den påföljd som utgjort urvalskriterium till populationen. Enligt resultaten har Sverige även högst andel återfall (63 procent) bland de som har en sådan "tidigare anstaltsvistelse". De övriga länderna ligger här kring 40 procent. I rapporten betonas att skillnaderna mellan länderna i första hand kan relateras till att populationerna ser olika ut från början. Olikheter i de

nordiska ländernas rättssystem (lagstiftning och praxis) resulterar i att gruppen fängelsedömda varierar avseende ålder, kön, huvudbrott, strafftid etcetera som resulterar i olikheter i återfall. Därutöver påtalas att resultaten inte kan användas som mått på olika påföljders effekter eftersom det saknas uppgifter om många viktiga faktorer som spelar roll i sammanhanget.

En genomgång av tillgängliga uppgifter om genomströmningstider i rättsväsendet när det gäller Norge, Danmark och Finland har också genomförts. En slutsats är att uppgifterna inte är särskilt lättillgängliga och att de också är ganska svåra att jämföra eftersom de är redovisade på olika sätt. Men med detta i åtanke och med en mycket försiktig tolkning av grova trender kan följande iakttagelser göras. I Danmark indikerar uppgifter att andelen "snabba" genomströmningstider, från anmälning till lagföring, har minskat mellan 2007 och 2010. Däremot finns ingen sådan "minskning" för tiden mellan att man har en misstänkt gärningsperson och att åtal har väckts. Uppgifter från domstolarna visar bland annat att medelvärdet "Afgørelsestid for straffesager" i dagar har ökat ganska kraftigt mellan 2006 och 2010 i Danmark. I Norge däremot har genomströmningstiderna för polisen minskat över hela perioden 1990 till 2000. Även genomströmningstider i *tingretten* i Norge visar en tydligt minskande trend, speciellt om toppnoteringen 2002 jämförs med botten 2009. Slutligen visar de två indikatorerna för Finland ökande genomströmningstider. Framför allt ökar tiden från "brottets begående till tingsrättens avgörande" mellan 2002 och 2010, men även tiden från "brottets begående till åklagarens avgörande" visar en ökning (fram till år 2009). Sammanfattningsvis indikerade uppgifterna ökande genomströmningstider i Danmark och Finland men minskande i Norge.

Enligt uppgifter om antalet poliser per 100 000 invånare i sex europeiska länder hamnar Sverige i en medelposition när det gäller en nivåjämförelse. En sådan jämförelse är dock ganska osäker eftersom uppgifterna förmodligen inte är fullt jämförbara. Däremot kan man i stället studera relativa trender från 2002, och då kan konstateras att Sverige ökat sin polistäthet mest av dessa länder över perioden. En viss ökning finns också i Norge, medan andelen poliser i England, Danmark och Finland legat relativt stabilt och Tyskland visar en minskad andel.

Uppgifter från den nationella trygghetsundersökningen i Sverige visar att tryggheten har ökat i Sverige efter 2004/2005. Därutöver indikerar resultaten att svenskar har ett förtroende för polisen som ligger kring medelvärdet för europeiska länder och att andelen ökar från mitten av 1990-talet i de flesta studerade länderna.

2.3.1 *Sammanfattande iakttagelser*

- Sverige avviker inte i någon större utsträckning från övriga nordiska länder när det gäller brottsutveckling och uppkläring.
- En forskningsstudie visar att Sverige tillsammans med Finland har en högre andel återfall (30 procent) för de bägge grupperna anstalts- och frivårdsklienter jämfört med Norge, Danmark och Island. Sverige har högst andel återfall i gruppen frigivna från anstalt (43 procent). Sverige har även högst andel återfall (63 procent) bland de med "tidigare anstaltsvistelse". De övriga länderna ligger här kring 40 procent.
- Det är svårt att göra internationella jämförelser av genomströmningstider. Genomgången indikerar dock ökande genomströmningstider i Danmark och Finland men minskande i Norge.
- Enligt uppgifter om antalet poliser per 100 000 invånare i sex europeiska länder hamnar Sverige i en medelposition när det gäller en nivåjämförelse. Sverige har från 2002 ökat sin polistäthet mest av dessa sex länder över perioden.

3 Brister i rättskedjan

I det här kapitlet redogör vi för de iakttagelser som framkommit i våra granskningar och som rör själva kärnverksamheten och det operativa arbetet inom rättsväsendet.

Effektiva rutiner och arbetssätt genom hela rättskedjan är nyckeln till förbättrade resultat – för att genomströmningstiderna ska kunna kortas och lagföringen öka. Eftersom rättsväsendets myndigheter är beroende av varandras arbete och information krävs en bra samordning genom hela rättskedjan. Granskningarna har visat att flera delar av rättskedjan inte fungerar effektivt.

3.1 Flaskhalsar och passivitet

Genomströmningstiderna i rättskedjan påverkas av "liggtider" då inga aktiva åtgärder görs. I granskningarna har det framkommit att

- ärendena ligger passiva innan de delas ut till den som ska utreda brottet och att polisen väntar länge med att aktivera utredningar trots att förundersökning inletts
- initiala utredningsåtgärder ofta sker sent och är bristfälliga
- det åtminstone i ungdomsärenden tar lång tid innan den misstänkte förhörs och delges misstanke (i genomsnitt mer än 100 dagar efter att förundersökningen inleddes)
- polisen dröjer länge med att slutföra förundersökningen trots att den misstänkte erkänt brott och all bevisning är på plats
- åklagare ofta väntar länge med att avsluta ärenden som är färdiga för beslut i åtalsfrågan och att det i ungdomsärenden delvis beror på att yttranden från socialtjänsten beställs och inkommer för sent.

Granskningen av statens insatser mot vinning av brott visade också att ekonomiska kartläggningar och analyser startar för sent i lagföringsprocessen.

3.2 Brister i samordning, kommunikation och informationsöverföring

I Riksrevisionens granskningar har flera exempel lyfts fram som visar att samordningen i rättskedjan inte fungerar effektivt.

- Kommunikationen mellan polis och åklagare under förundersökningen kan förbättras, exempelvis vad gäller direktiv, informationsöverföring, påminnelser, kvalitetssäkring och återkoppling. Ibland saknas effektiva rutiner för informationsöverföring mellan olika aktörer inom rättskedjan.
- Åklagarna har svårt att överblicka tingsrätternas planering, och planeringen innebär ibland att åklagaren får onödigt stora luckor mellan huvudförhandlingarna.
- Samordningen mellan utredningar fungerar inte tillfredsställande då en person är misstänkt i flera parallella utredningar. Det finns ännu inget etablerat gemensamt synsätt för åklagarkammare och tingsrätter för att hantera tilläggsstämningar när en svårdelgiven person begår nya brott.
- Stämningsmannaverksamheten vid delgivningscentralerna har inte samordnats med den övriga polisverksamheten. När poliser i yttre tjänst tar kontakt med länskommunikationscentralen (LKC) för att skaffa uppgifter om personer, får de inte alltid information om att delgivning är aktuell. Det krävs att LKC gör en särskild sökning för att få fram uppgifter i delgivningssystemet, något som i stort sett aldrig görs. Och inte ens då är det möjligt att se alla öppna ärenden i delgivningssystemet.
- Delgivning av svårdelgivna personer kräver god samverkan och informationsutbyte mellan tingsrätt och delgivningscentraler, men den fungerar inte tillräckligt bra. Tingsrätter och delgivningscentraler har till exempel begränsad kännedom om varandras behov och arbetssätt.
- I arbetet mot vinning av brott utnyttjas inte "genvägarna" att ta pengar genom information och samarbete, och kommunikationen mellan brottsutredare och åklagare i fråga om överlämnande av ekonomiska kartläggningar brister. Brottsutredare gör också ekonomiska kartläggningar utan direktiv från åklagarna, vilket i vissa fall medför att brottsutredarnas arbete genomförs i onödan.
- I Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete fungerar inte frivårdens ansvar för samordningen av verkställighetsplaneringen fullt ut i praktiken.
- I stödet till brottsutsatta samverkar inte de ansvariga myndigheterna tillräckligt med varandra i den operativa verksamheten när det skulle underlätta för den brottsutsatta.

I granskningarna har det också framkommit brister i samverkan med aktörer utanför rättsväsendet. I det brottsförebyggande arbetet planeras samverkan

som inte blir av i praktiken, och polisens roll är i viss mån otydlig för samverkansaktörerna (det gäller framför allt samverkan med skolan). När det gäller samverkan inför intagnas frigivning upplever samverkansaktörerna att Kriminalvården alltför ofta tar kontakt i ett för sent skede. Ibland tar också anstalten och frivården separata kontakter utan att dessa är samordnade.

I flera granskningar konstateras att samverkan inte är tillräckligt väl utvecklad. Ofta saknas struktur för samverkan, vilket medför att den samverkan som sker ofta är personberoende och därmed sårbar. Kraven på samverkan är ofta allmänt hållna och svåra att följa upp och ger inte tillräcklig vägledning för den operativa samverkan. I viss mån utgör också regler om sekretess ett hinder för samverkan och för en effektiv rättskedja.

3.3 Kvalitetsbrister och avsaknad av viktiga rutiner

I Riksrevisionens granskningar har flera kvalitetsbrister i rättskedjan iakttagits. Några av dessa påverkar direkt utredningskvaliteten och därmed uppläringsmöjligheterna. Exempel på det är följande:

- Det finns kvalitetsbrister i anmälningarna som godkänts av Polisens kontaktcenter (PKC).
- Det saknas rutiner för att snabbt identifiera om ett ärende är möjligt att utreda.
- Ärenden som ska läggas ned läggs inte ned tillräckligt snabbt, något som är viktigt för en effektiv resursanvändning. Ungefär 320 årsarbetskrafter inom polisen går åt till att hantera enbart ärenden som inte ska utredas.²³
- Det finns brister i de initiala utredningsåtgärderna och relevanta utredningsåtgärder i övrigt har inte alltid vidtagits.
- Tilltalade delges inte alltid stämning eller kallelse till huvudförhandling i tingsrätt, vilket delvis beror på bristande rutiner för uppdatering och kvalitetssäkring av kontaktuppgifter.
- Informationen till brottsutsatta varierar, och den information som ges upplevs till viss del som svårbegriplig.

Andra kvalitetsbrister som uppmärksammas i granskningarna har att göra med polisens och Kriminalvårdens insatser för att minska brottsligheten och återfallen. Ett exempel är att polisen inte arbetar kunskaps- och problemorienterat i tillräcklig utsträckning i sitt brottsförebyggande arbete. Ett annat exempel är att Kriminalvården inte upprättar verkställighetsplaner i tillräcklig omfattning, och att många av planerna inte fastställs i tid

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

eller revideras i tillräcklig omfattning. I såväl granskningen av polisens brottsförebyggande arbete som den om Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete framkom kvalitetsbrister i planeringen och i planerna som beskriver insatserna. Exempel på det är:

- Motivering till val av insats finns inte alltid.
- Problemanalyser och problemprecisering saknas ofta.
- Välformulerade mål för insatserna saknas ofta.
- Det saknas en röd tråd mellan planeringens olika steg.
- Ofullständiga riskbedömningar
- Uppföljningarna är bristfälliga.

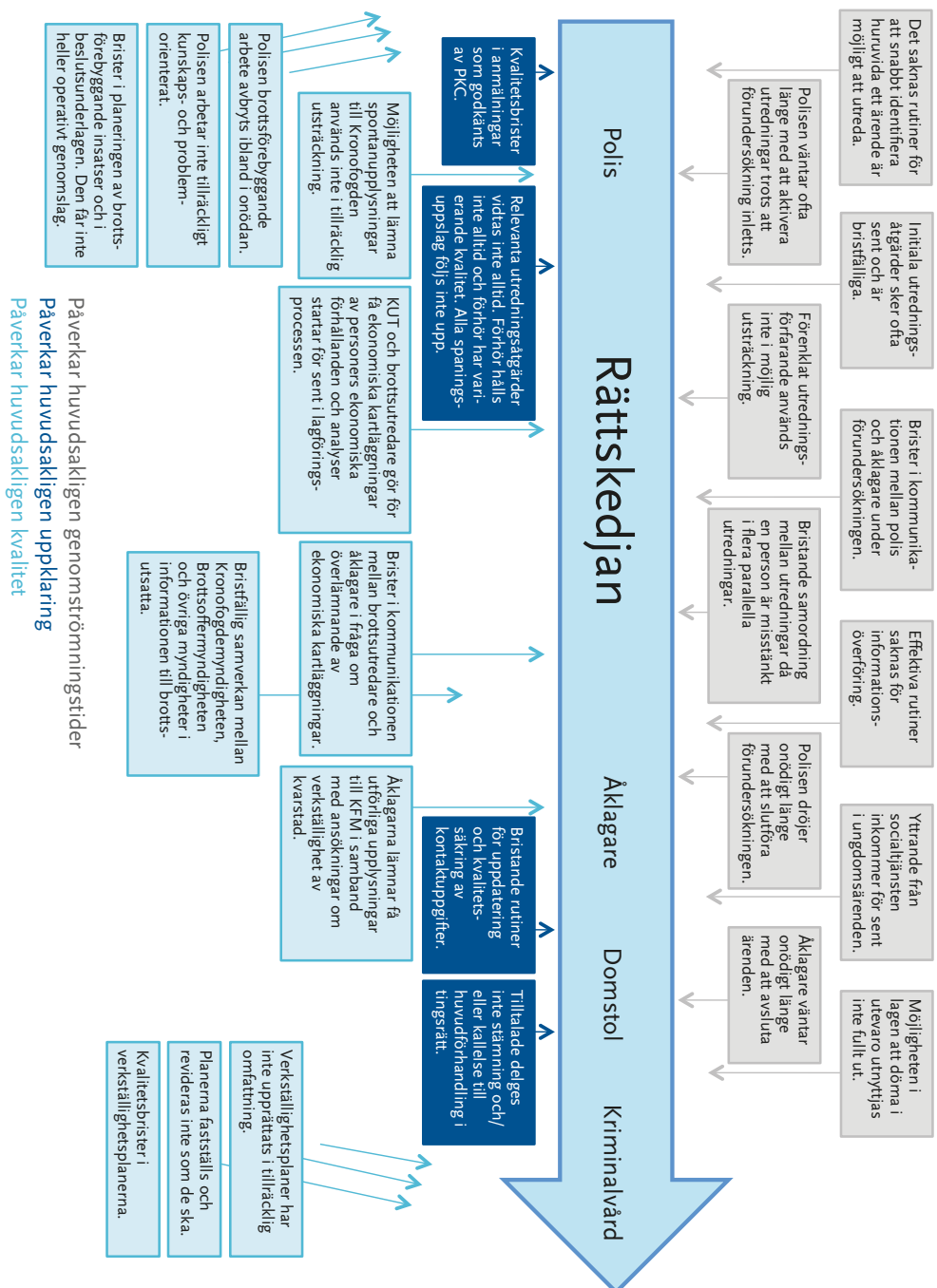
Den uppföljning som Kriminalvården gör av klienters planer är bristfällig och otillräcklig och kan inte heller användas som underlag för forskning och verksamhetsutveckling. De uppföljningar som polisen gör av brottsförebyggande insatser saknar ofta viktig information om hur man arbetat med insatsen och huruvida föreslagen metod har använts. Det saknas också kommentarer till bristande måluppfyllelse. I de brottsförebyggande insatserna följs ofta målen upp, men i mindre grad själva arbetet. I Kriminalvårdens insatser är det tvärtom så att det främst är själva insatserna som följs upp men inte målen. I varken polisens brottsförebyggande insatser eller i Kriminalvårdens insatser kommenteras insatserna och deras koppling till utfallet.

Bristerna i uppföljningen består till stor del av de brister i dokumentationen som iakttagits i såväl Kriminalvårdens verkställighetsplaner som polisens brottsförebyggande insatser. Bristerna i dokumentationen och uppföljningen av verksamheterna försvårar metodutvecklingen genom att möjligheterna till utvärderingar och spridning av goda exempel begränsas. Kriminalvården har inte gjort statistikutdrag ur planerna som underlag för forskning och verksamhetsutveckling. Inom polisen har det förekommit att man använt sådana uppgifter för utvärdering, exempelvis för att utvärdera ungdomssatsningen.²⁴

De brister i rättskedjan som framkommit i granskningarna redovisas i figur 3.1. En uppdelning har gjorts på var i rättskedjan bristerna finns och vad de huvudsakligen påverkar i termer av genomströmningstid, uppkläring och kvalitet.

²⁴ Utvärdering av den nationella ungdomssatsningen 2009–2010. Rikspolisstyrelsen 2010-10-26.

Figur 3.1 Riksrevisionens samlade iakttagelser om brister i rättskedjan



3.4 Lagkrav efterlevs inte

Rättsväsendets myndigheter lever inte upp till lagens krav på skyndsamhet i ungdomsärenden.²⁵ Enligt Riksrevisionens granskning överskreds de två lagstadgade tidsfristerna om sex respektive två veckor i stor utsträckning – i 45 respektive 30 procent av fallen. Rikspolisstyrelsens utvärdering av ungdomssatsningen 2009–2010 indikerar att den första tidsfristen om sex veckor har överskridits i 36 procent av fallen mellan 2007 och 2009.²⁶ I ungdomsärenden uppfylls inte heller lagens krav på att de bör hanteras av särskilt utsedd personal. I lagen finns också särskilda krav på innehållet i de yttranden om unga misstänkta som åklagaren beställer från socialtjänsten. Granskningen visade att drygt 40 procent av yttrandena inte uppfyller dessa krav. Ytterligare ett krav i ungdomsärenden är att företrädare för socialtjänsten, med vissa undantag, ska närvara vid förhör med den misstänkta. I granskningen konstaterades att en representant för socialtjänsten närvarade i endast 10 procent av förhören med misstänkta i tingsrättsavgjorda ungdomsärenden.

Inom kriminalvården finns krav på att alla klienter ska ha en verkställighetsplan²⁷. I kriminalvårdsgranskningen framkom att 9 procent av klienterna helt saknade verkställighetsplan. Bland unga förstagångsdomda och bland återfallsbenägna klienter med korta straff saknade 20 procent en sådan plan.

3.5 Resurser är inte problemet

I våra granskningar har framkommit att ovanstående brister – och de otillfredsställande resultaten i form av till exempel genomströmningstider och uppkläring – i första hand *inte* kan förklaras med avsaknad av resurser. Exempelvis visade granskningen av rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare att brist på resurser inte var ett avgörande skäl till de utdragna genomströmningstiderna. Kostnaden för att hantera mängdbrott uppgår till en tredjedel av kostnaden för polisens verksamhetsgren utredning och lagföring, men trots denna relativt omfattande resursinsats är resultaten svaga och varierande när det gäller genomströmningstider och uppkläring.

²⁵ 4 och 18 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

²⁶ *Utvärdering av den nationella ungdomssatsningen 2009-2010*. Rikspolisstyrelsen 2010-10-26.

²⁷ 1 kap. 5 § andra stycket fängelselagen (2010:610). Dessförinnan reglerades verkställighetsplaneringen i 5 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 6 § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt.

Myndigheterna har inte heller framhållit att resursbrist är orsaken till problemen. I stället bör existerande resurser kunna utnyttjas mer effektivt, genom förbättrade rutiner och arbetssätt samt genom bättre styrning och ledning.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns brister i viktiga rutiner och arbetssätt i rättskedjan.
- Ärenden blir liggande och det bildas flaskhalsar i kedjan.
- Det finns brister i samordningen och kommunikationen mellan till exempel polis och åklagare under förundersökningen.
- Dessutom finns kvalitetsbrister i centrala uppgifter och det saknas viktiga rutiner. Exempelvis finns brister i förstahandsåtgärder och det saknas rutiner för att snabbt identifiera utredningsbara ärenden. Kvalitetsbrister finns också i planeringen och uppföljningen av brottsförebyggande insatser inom polisen och verkställighetsplaner inom Kriminalvården samt i informationen till brottsoffer.
- Lagkrav för rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare och för Kriminalvårdens verkställighetsarbete efterlevs inte.
- Resurser är inte ett avgörande skäl till de iakttagna bristerna.

4 Regeringens och myndigheternas styrning mot de övergripande målen

I kapitel 3 och i figur 3.1 framgår Riksrevisionens samlade iakttagelser om bristerna i rättskedjan utifrån granskningarna. Dessa brister stämmer väl överens med de effektivitetsproblem som lyftes fram av olika aktörer – bland annat revisionen, regeringen och myndigheterna – i början av 2000-talet (se bilaga 2). Problemen kan därmed till stor del sägas kvarstå än i dag²⁸, trots att de ansetts vara viktiga att lösa för att kunna förbättra resultaten och måluppfyllelsen i rättsväsendet.

I detta kapitel analyserar vi regeringens och myndigheternas styrning perioden 2000–2011. Vi fokuserar på de brister och problem som bland annat framkommit i våra granskningar och som är kopplade till de fyra centrala målen för rättsväsendet: minskad brottslighet och återfall i brott, kortare genomströmningstider och ökad uppkläring. Vad har regeringen och myndigheterna gjort och inte gjort i sin styrning för att komma till rätta med problemen och måluppfyllelsen?

Utgångspunkterna för vår analys framgår av avsnitt 1.4. Analyserna baseras till stor del på genomgångar av regeringens och myndigheternas styrdokument samt uppföljningar och utvärderingar under perioden 2000–2011.

4.1 Tydlighet i mål och krav

4.1.1 *Regeringens mål och krav*

I bilaga 3 finns en detaljerad genomgång av hur regeringen i instruktioner, regleringsbrev med mera för åren 2000 till 2010 formulerat mål och krav för rättsväsendet vad avser de övergripande målen om kortare

²⁸ Arbete har pågått och pågår avseende flera av problemen. Skillnader finns också i olika delar av landet. I flera fall finns oklarheter om ett problem kvarstår. Det är sällan som myndigheterna i sina årsredovisningar uttryckligen beskriver om dessa problem har lösts. Se vidare bilaga 2.

genomströmningstider, högre uppkläring samt minskad brottslighet och återfall i brott. Nedan sammanfattar vi våra iakttagelser om hur regeringen inriktat verksamheten inom rättsväsendet i dessa avseenden.

Inga gemensamt formulerade, tydliga och sammanhängande verksamhetsmål för rättskedjans myndigheter

Under några år i början på 2000-talet fanns ett övergripande mål för genomströmningstiden i hela rättskedjan i regleringsbrev. Detta mål var dock inte nedbrutet till tidsmål för de enskilda myndigheterna. Det togs bort kring 2006, och har inte ersatts av andra formuleringar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

Det finns således numera inget gemensamt mål för genomströmningstiden från anmälan till verkställighet. Regeringen har inte heller krävt att uppgifter om genomströmningstider från de enskilda myndigheterna ska vara sådana att de lätt kan läggas samman och följas upp. Polisen ska enligt regeringen endast mäta medianvärden för tiden i bearbetade ärenden²⁹. Åklagarmyndigheten ska mäta median- och genomsnittstider³⁰. Domstolarna ska numera mäta medianvärden för den 75:e percentilen. Kriminalvården har inget krav att mäta tider från dom till verkställighet. Mål för genomströmningstider lyfts i våra intervjuer fram som ett bra övergripande mål som kan vara gemensamt för flera myndigheter.

I dag finns inte heller andra gemensamma verksamhetsmål formulerade i instruktioner eller regleringsbrev. Exempelvis finns inget gemensamt uppkläringsmål för berörda myndigheter. Återfalls målet gäller bara Kriminalvården, men torde omfatta insatser även av andra myndigheter, till exempel polisen. Dock finns vissa mer övergripande mål beskrivna i budgetpropositionerna, till exempel om rättssäkerhet och om att antalet brott ska minskas, men budgetpropositionen har som dokument en oklar status i förhållande till myndigheterna. Frågan är därmed om mål beskrivna av regeringen i budgetpropositionen är bindande för myndigheterna. Tydligheten minskar också när det inte finns samstämmighet i formuleringar och mål som anges i budgetpropositioner, men inte i regleringsbrev.

Utöver formuleringar om mål finns – som nämnts i avsnitt 1.4 – även uttalanden från regeringen i budgetpropositioner och emellanåt i regleringsbrev om ett antal perspektiv som ska genomsyra hela verksamheten

²⁹ Hittills redovisar dock polisen även genomsnittstider.

³⁰ Även Åklagarmyndigheten redovisar fortfarande genomsnittliga tider.

inom rättsväsendet. Det gäller till exempel uttalanden om att verksamheten ska präglas av en helhetssyn och ett rättskedje-, medborgar- och brottsofferperspektiv. Regeringen har dock inte tydligt preciserat vad man menar med dessa perspektiv och hur dessa ska kunna följas upp.

Verksamhetsmålen för rättskedjans aktörer har inte varit tillräckligt långsiktiga och uthålliga

De enskilda myndigheternas verksamhetsmål i regleringsbrev har ändrats ett flertal gånger under perioden från 2000. Tidvis har till exempel polisen haft mål för tider, tidvis inte. Under åren 2000–2002 hade polisen som mål för utredning och lagföring att korta de genomsnittliga utredningstiderna. Under de följande åren finns inget sådant tidsmål. Däremot angav regeringen ett tidsmål för politikområdet fram till och med 2006. Polisen har därefter inte haft ett tidsmål angivet i regleringsbrev.

I början av 2000-talet fick Åklagarmyndigheten som mål att "genomströmningstiderna ska minska". Efter 2002 har regeringen inte angivit något tidsmål för utredning och lagföring inom Åklagarmyndigheten (däremot angavs ett tidsmål för politikområdet fram till och med 2006).

Under början av tidsperioden gav regeringen domstolarna mål i form av mediantider, exempelvis att genomströmningstiden för brottmål inte skulle överstiga två månader. Målet ändrades 2007 till att 75 procent av brottmålen inte skulle ta längre tid än fem månader att avgöra. Kriminalvårdens verksamhetsmål har i liten utsträckning eller inte alls rört genomströmningstider.

Även mål och återrapporteringskrav för uppkläring och återfall har ändrats vid flera tillfällen under det senaste decenniet. När regeringen angett mål för uppkläring har man pendlat mellan att ange målet i antal och andel personuppklarade brott respektive uppklarade brott inklusive tekniskt uppklarade brott. Detsamma gäller delvis när målet uttrycks i form av lagförda brott. Polisen hade några år mål om att öka antalet bearbetade ärenden (FU-protokoll), vilket kan komma i konflikt med Åklagarmyndighetens mål om att öka andelen lagförda ärenden.

Målen för det brottsförebyggande arbetet har i budgetpropositioner och regleringsbrev och över tiden fått olika formuleringar och periodvis även angivits i antal anmälda brott, vilket inte nödvändigtvis speglar den faktiska brottsutvecklingen.

En genomgång av instruktionen och regleringsbrevet för Kriminalvården 2000–2011 visar att målet om att minska återfall i brott har varit konstant. Under perioden har detta mål följts upp bland annat genom antal verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter. Kriminalvården ska åren 2000–2011 inte redovisa antalet återfall, med undantag för åren 2004–2005.³¹

Många allmänna uttalanden om inriktningen och målliknande prioriteringar

I budgetpropositionerna förekommer en rad uttalanden av regeringen som har en inriktande och målliknande karaktär. Det kan till exempel som i budgetpropositionen för 2005 handla om utgångspunkterna för politiken (exempelvis att gå från yttre till inre hot), viktiga områden som rättsmyndigheterna ska utveckla (en modern rättegång), förbättringar som ska ske (delgivningslagen), särskilda kriminalpolitiska utmaningar (exempelvis våldsbrottsligheten, åtgärder för ungdomar, brott mot utsatta grupper, ekonomisk brottslighet, miljöbrott, narkotikabrottsligheten, säkerheten inom kriminalvården) och riktlinjer för rättsväsendets utveckling (enskildas intresse, internationell samverkan, utveckling av kompetens och arbetsmiljö, jämställdhet samt etnisk och kulturell mångfald). Inom varje verksamhetsområde finns ytterligare ett stort antal sådana uttalanden. I stort sett samtliga budgetpropositioner under perioden uppvisar en liknande mångfald i allmänna uttalanden om inriktningen och målliknande prioriteringar.

Verksamhetsmålen återföljs inte alltid av återrappporteringskrav och krav på uppföljningssystemen inom myndigheterna

Regeringen har – som nämnts ovan – inte meddelat återrappporteringskrav som gör det möjligt att få fram uppgifter om genomströmningstider från anmälan till verkställighet. Regeringen har inte heller krävt att myndigheterna utvecklar sina uppföljningsmått och uppföljningssystem så att underlag för att följa upp verksamhetsmålen finns tillgängliga. Det pågående arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) kommer dock även att omfatta ett sådant arbete, men det kan komma att ta lång tid innan de nya it-systemen finns på plats och kan användas.

Polisen har inget systemstöd för att ta fram uppgifter om polisleda förundersökningar. Den statistik som tagits fram bygger på ärenden som innehåller brottskoder för brott där förundersökningen typiskt sett leds av en

³¹ Kriminalvården fick dock i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag att bistå Brå med att utveckla kriminalstatistiken avseende återfall i brott.

polismyndighet³². Liknande svårigheter finns vad gäller domstolarnas statistik, även om vissa möjligheter finns genom att domstolarna använder statistik från Åklagarmyndigheten. Kriminalvården redovisar i dag inte tider mellan dom och verkställighet. Regeringen ställer inte heller krav på detta.

För att uppläringsmål ska vara användbara behöver de brytas ned i olika brottstyper.

När minskningar eller öknningar i antalet brott följs upp används ofta endast anmälda brott som indikator eller så används ingen indikator alls. Det finns dock flera andra indikatorer som kan användas för att bättre mäta om antalet brott minskat eller inte. Det går att använda offerundersökningar, alternativa register (patientregistret, dödsorsaksregistret, olika register hos försäkringsbolagen och hos myndigheter och företag) samt vissa typer av beräkningar av till exempel omfattningen av hembränning, svart arbetskraft, sjukhusstatistik med mera.

4.1.2 *Myndigheternas mål och krav*

I det här avsnittet redovisas iakttagelser om myndigheternas mål, krav och prioriteringar, framför allt i vilken grad de är tydliga och preciserade.

I bedömningarna av myndigheternas styrning av sina respektive verksamheter är det viktigt att komma ihåg att förutsättningarna för att styra de olika myndigheterna skiljer sig åt. I våra intervjuer har flera personer betonat att man bör ha i åtanke att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagarens kansli, Domstolsverket och Kriminalvården har helt olika förutsättningar att styra sina organisationer. En intervjuperson uttryckte att "Riksåklagaren kan peka med hela handen. Rikspolischefen kan delvis göra det, men lyds inte alltid. Chefen för Domstolsverket har inte samma befogenheter och är mycket försiktig i styrningen av domstolarna."

När det gäller både Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen finns olika åsikter om huruvida de är *för* försiktiga och inte utnyttjar de möjligheter som trots allt finns för styrning.

Mål, krav och prioriteringar är till viss del otydliga

Det finns vissa otydligheter i *Rikspolisstyrelsens* mål och målstruktur. Riksrevisionens granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (2005) visade att styrningen var otydlig genom bland annat motstridiga mål och återrapporteringskrav. Rikspolisstyrelsen hade

³² Förbättrad hantering av mängdbrott, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, 2011-10-15.

inte tillräckligt preciserat riksdagens och regeringens mål, men i stället formulerat egna. Målen ansågs också vara många och delvis överlappande. Av uppföljningen som genomfördes 2010 framkom att en ny målstruktur tagits fram. Statskontorets rapport *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* (2011) visar dock att problemet med otydlig målstruktur kvarstår. Statskontoret framhåller bland annat att det inte finns någon tydlig koppling mellan regeringens mål och Rikspolisstyrelsens nationella mål och resultatmått. Målen följer inte heller samma struktur som målen och verksamhetsindelningen i regeringens budgetproposition. Statskontoret pekar också på att de flesta målen i Polisens planeringsförutsättningar är allmänt hållna och inte kvantitativa och uppföljningsbara. I de preliminära planeringsförutsättningarna för perioden 2012–2014 har Rikspolisstyrelsen valt ett delvis annat upplägg för de nationella målen och hur de ska brytas ned på de enskilda polismyndigheterna. En tydlig skillnad är att antalet mål har mer än fördubblats och att de kvantitativa målen ökat i antal.

Rikspolisstyrelsen har också en tendens att prioritera för mycket, vilket påverkar tydligheten i styrningen genom mål och krav. Riksrevisionens granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (2005) pekade på att Polisens resultatrapporter (PRR) omfattar ett stort antal indikatorer och mått och att Rikspolisstyrelsen inte har prioriterat tillräckligt bland dessa. I Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete framkom att det är oklart vilka av de nationella prioriteringarna som avser brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring. Rikspolisstyrelsen har under flera år angett många prioriterade områden och perspektiv, men utan att göra någon prioritering mellan dessa.

Åklagarmyndigheten har förhållit sig relativt passiv inom de undersökta problemområdena, då krav och uppdrag från regeringen saknats. Det gäller tidig och kvalificerad bedömning och sortering av ärenden, där Åklagarmyndigheten (med ett undantag) inte redovisar vare sig några krav eller vidtagna åtgärder för att komma till rätta med problemet. Det gäller också problemet med att få första- och andrahandsåtgärder att ske i ett svep och samordnat. När det gäller vidtagna åtgärder för att åstadkomma förenklad utredningsförfarande redovisas åtgärder som rör snabbspåret, men inga övriga åtgärder, och Åklagarmyndigheten har endast vid ett tillfälle betonat vikten av förenklad delgivning.

När det gäller problemet med inställda förhandlingar har både regeringen och *Domstolsverket* varit drivande. Fokus har legat på förbättrade förutsättningar i form av ändrad lagstiftning men sällan på *användningen* av ny eller befintlig lagstiftning.

För de problem som undersökts här har vi inte sett några större otydligheter i *Kriminalvårdens* mål och krav.

Regeringens krav preciseras inte alltid

Rikspolisstyrelsen preciserar i vissa fall regeringens krav inom de undersökta områdena. Efter 2007 har det funnits preciserade krav på samverkan i det brottsförebyggande arbetet, och årsredovisningarna visar också att polisen i regel vidtagit planerade åtgärder. Rikspolisstyrelsen preciserar också vad som krävs för en bättre styrning av ingripandeverksamheten. Vilka preciserade krav och framgångsfaktorer som framhålls förändrades dock 2006.

Rikspolisstyrelsen preciserar vid ett tillfälle regeringens mål om att antalet poliser ska öka till 20 000 år 2010 (i Polisens planeringsförutsättningar för 2008–2010) genom att framföra att vid utgången av 2010 ska minst hälften av poliserna arbeta i yttre tjänst. Detta är dock en tillfällig precisering som inte återkommer i följande års skrivningar.

Åklagarmyndigheten har ställt tydliga krav på ökad uppkläring och kortare genomströmningstider i verksamhetsplanerna mellan 2000 och 2011. Ofta är kraven kvantitativt uttryckta och flera parallella mått används. Kraven på och målen för uppkläring och tider preciseras ibland för respektive åklagarkammare, och ibland med olika krav på åklagarkammare som ligger under respektive över riksgenomsnittet.

Regeringens lagföringsmål har Åklagarmyndigheten preciserat i tre mått: 1) andelen lagförda misstänkta personer, 2) andelen lagföringsbeslut avseende brottsmisstankar i färdiga förundersökningar och 3) andelen ärenden som lett till lagföring. I vissa fall preciseras krav för särskilda brottskategorier.

När det gäller genomströmningstider preciserar Åklagarmyndigheten egna mål. Ibland preciseras också att tiden för polisleda förundersökningar ska vara kortare (max två veckor i stället för fyra veckor). Åklagarmyndigheten betonar också, från och med 2004, olika åtgärder som viktiga för att uppnå ökad lagföring. Samverkan är den vanligaste åtgärden som framhålls som viktig. Åklagarmyndigheten ställer också, från och med 2006, flera mer preciserade krav med syfte att uppnå ökad lagföring.

Domstolsverket har överlag varit relativt försiktigt i styrningen av tingsrätterna, vilket myndigheten också ska vara med tanke på det mandat myndigheten har. Domstolsverket preciserar generellt sett inte några krav eller förväntningar eller pekar på vad som behöver göras för att korta tiderna under 2000–2010. Domstolsverket sätter inte målen, utan domstolarna sätter, i samråd med Domstolsverket, sina verksamhetsmål i enlighet med den mallstruktur som Domstolsverket fastställer.

En del av våra intervjupersoner menar att Domstolsverket skulle kunna vara tuffare och att myndigheten också var det för tio år sedan, och att det ”finns ett sug” inom Sveriges Domstolar efter mer styrning, hjälp och stöd.

Inom Justitiedepartementet anser man dock inte att Domstolsverket är för försiktigt. Kraven på domstolarna är reglerade i lag och enligt företrädare för Justitiedepartementet behövs inga tydligare krav för domarnas tjänsteutövande. Domstolsverket har dock ett uppdrag att stödja domstolarna bland annat i frågor om arbetsformer.

Variationer över tid i hur försiktigt Domstolsverket varit i sin styrning visar att det inte är självklart var gränsen för styrmöjligheterna går och att chefen för Domstolsverket till viss del kan sätta sin prägel på detta. En person vi intervjuat menade att regeringen borde tydliggöra var gränserna för domarnas självständighet går i det här avseendet.

När det gäller *Kriminalvårdens* åtgärder för att minska återfall i brott ger Kriminalvården egna uppdrag och ställer interna krav vid sidan av regeringens krav. Dessutom finns föreskrifter som reglerar verksamheten. Kriminalvården preciserar kontinuerligt åtgärder som myndigheten bedömer som viktiga och planerar att genomföra i syfte att förbättra frigivningen. I verksamhetsplanerna för 2008, 2009 och 2010 har Kriminalvården också satt upp egna mål och mätt måluppfyllelse över andel intagna med utslussningsåtgärd. Från och med 2008 ger Kriminalvården uppdrag till häkte, anstalt och frivård att höja kompetensen och kvaliteten i arbetet med verkställighetsplanering. Även om Kriminalvården preciserat regeringens krav när det gäller verkställighetsplanering, så visade Riksrevisionens granskning på brister i planeringen.

Otydliga krav och preciseringar på samverkan

Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har i viss mån varit otydliga i sina krav på samverkan.

Åklagarmyndigheten framhåller kontinuerligt fördjupad eller utvecklad samverkan (ibland för särskilda brottstyper) som viktiga, både för att öka lagföringen och korta genomströmningstiderna. Det betonas att det är viktigt att samverka. Sällan preciseras dock vilken typ av samverkan som avses eller hur den ska bedrivas. En del uttryckliga krav har dock ställts, framför allt från 2007 och framåt.

När det gäller frågan om rollfördelning mellan polis och åklagare har Åklagarmyndigheten angett en del förväntningar. De preciseras dock inte mer än att åklagarens roll ska vidareutvecklas och arbetet fortsätta. Fokus har överlag legat på åklagarnas samverkan med polisen. Det är först 2006 som vikten av förbättrad samverkan med domstol betonas som en förutsättning för kortare genomströmningstider genom rättskedjan, dock utan närmare precisering. År 2011 gjordes en skriftlig central överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten om fördjupad och utvecklad samverkan.

Domstolsverket framhåller också samverkan som viktig för att korta tiderna. Styrningen av samverkan har dock inte varit särskilt tydlig på så sätt att kraven uttrycks kortfattat och är allmänt hållna. Domstolsverket skriver i allmänna ordalag att samverkan ska ske och att Domstolsverket har viktiga uppgifter i att initiera och samordna samverkan mellan domstolar och myndigheter. Hur denna samverkan i praktiken ska ske eller hur den ska kunna förbättras eller öka preciseras inte närmare.

4.1.3 *Sammanfattande iakttagelser för mål och krav*

- Regeringen har inte formulerat gemensamma, tydliga och sammanhängande mål för rättskedjans myndigheter.
- De mål regeringen fastställt har inte varit tillräckligt långsiktiga och uthålliga.
- Utöver mål finns i budgetpropositionerna en mängd allmänt hållna uttalanden om inriktning och prioritering av verksamheterna som har en målliknande karaktär.
- Regeringens mål återföljs inte alltid av återrapporteringskrav och krav på uppföljningssystemen inom myndigheterna.
- Rikspolisstyrelsens mål och krav är ibland otydliga. Myndigheten har en tendens att prioritera för mycket, bryter inte ned regeringens problempreciseringar i tillräcklig utsträckning och har en otydlig målstruktur och vissa mål som är svåra att följa upp.
- Åklagarmyndigheten har tydliga krav på förbättrade resultat, men mindre tydliga krav när det gäller åtgärder för att förbättra resultaten. Åklagarmyndigheten har varit passiv i de fall det inte funnits konkreta uppdrag och krav från regeringen.
- Domstolsverket har varit försiktigt i styrningen av tingsrätterna. Domstolsverket preciserar inte vad som krävs för att korta genomströmningstiderna, och kraven på till exempel samverkan och användningen av ny lagstiftning har varit otydliga. Domstolsverkets försiktighet måste dock ses utifrån myndighetens begränsade mandat att styra domstolarna.
- Kriminalvården är aktiv med att ge egna uppdrag och ställa interna krav vid sidan av regeringens krav.

4.2 Anskaffning och tillgång på kunskap

4.2.1 *Regeringens åtgärder för att skaffa sig en god kunskap om rättsväsendet och dess problem*

God kvalitet i information och kunskap om rättsväsendets verksamhet och dess problem är A och O för att kunna förbättra resultaten. De problem som har lett till bristande resultat är till delar väl kända sedan 2000-talets början och har bekräftats av senare undersökningar. Emellertid finns behov av att ställa samman den kunskap som finns samt att komplettera, aktualisera och fördjupa de analyser som gjorts. I bilaga 4 finns en genomgång av vilka offentliga utredningar som regeringen initierat. Därtill har vi gått igenom vilken kunskap regeringen initierat avseende de problem som framkommit i våra granskningar och som olika aktörer pekade på i början av 2000-talet (se kapitel 3 och bilaga 2). Utifrån dessa genomgångar gör vi följande iakttagelser.

Regeringen har inte analyserat de grundläggande problemen i rättskedjan tillräckligt

För de flesta av de problem vi har granskat närmare har regeringen intagit en passiv roll när det gäller att ställa samman, systematiskt analysera och efterfråga kompletterande kunskap. Den mest aktiva rollen har regeringen haft i fråga om alternativet intensivövervakning med elektronisk kontroll, det vill säga fotboja, samt förbättrade frigivningsaktiviteter. Här har regeringen även aktivt beställt externa utvärderingar av Brå. På ett mer allmänt och övergripande plan har regeringen också varit aktiv i fråga om mängdbrott och under den första halvan av decenniet i frågor som rör förenklade förfaranden. I fråga om dna-teknik har regeringen tidvis varit aktiv och följt utvecklingen.

I början på 2000-talet var regeringen under några år också aktiv när det gäller att få till stånd brottsförebyggande strategier inom polisen och gav polisen uppdrag och krävde återrapportering av hur långt polismyndigheterna kommit i denna fråga. Därefter har intresset från regeringens sida varit mindre. Regeringen har inte heller aktivt drivit kunskapsinhämtningen och uttryckligen kompletterat kunskaperna i fråga om tidig sortering, förstahands- och andrahandsinsatser samt civila utredare. Detsamma kan sägas om flera av de problem som är förknippade med brottsförebyggande arbete, som problemorienterat polisarbete, styrningen av ingripandeverksamheten och evidensbaserade metoder.

Regeringen har relativt sällan begärt externa utvärderingar för att säkerställa att ett problem har lösts. Regeringen har också sällan formulerat någon indikator för att kunna bedöma i vilken grad problemet är löst eller begärt att myndigheterna redovisar sådana indikatorer. De utvärderingar som regeringen beställt omfattar också relativt sällan kostnader och effekter.

Regeringens kunskapsinhämtning har inte heller alltid utgått från behovet av långsiktiga, strategiska och koordinerade åtgärder i rättskedjans kärnverksamheter och kärnprocesser, utan har oftast haft fokus på enskilda delprocesser, myndigheter och brottsområden. Undantag är Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), mängdbrottsuppdraget och satsningen mot grov organiserad brottslighet. Kunskaper om vilka metoder och arbetssätt som fungerar inom rättsväsendet finns inte heller tillgängliga i tillräcklig utsträckning (i synnerhet inte inom det brottsförebyggande området). Mer väsentliga problem har i andra fall till vissa delar identifierats, liksom bakomliggande orsaker till dessa, men inte fördjupats och aktualiserats. Ett exempel på det är ingripandeverksamheten, som regeringen under åren 2000 till 2002 aktivt skaffade sig en god bild av hur den fungerade, men som regeringen under åren fram till i dag inte har följt upp. Ett annat exempel är förenklade förfaranden och det så kallade snabbspåret. I en intern regeringspromemoria framhålls att snabbspåret mycket väl skulle kunna bli ett huvudspår och att ett sådant fokus skulle kunna leda till att cirka 3 procent färre förundersökningsprotokoll behöver ställas samman av polisen³³. Analyser av vilka konsekvenser olika åtgärder kan få görs dock sällan av regeringen.

Regeringen har inte säkerställt att det finns bra grundläggande kriminalstatistik samt uppföljningssystem och uppföljningsmått av god kvalitet

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat Brås statistikverksamhet³⁴. Statskontorets slutsats är att denna officiella kriminalstatistik inte används i någon större utsträckning för uppföljning av verksamhet inom rättsväsendet. Effekten av detta är – menar Statskontoret – att de rättsvårdande myndigheternas uppföljning blir alltför snäv och riskerar att leda till prioriteringar som är felaktiga ur samhällets synpunkt. Statskontoret föreslår att Brå utvecklar statistiken, så att den kan ligga till grund för uppföljning och styrning av verksamheterna inom rättsväsendet. Syften och användningsområden för den offentliga kriminalstatistiken behöver beskrivas tydligare. Produktionen av kriminalstatistiken sköts dock, enligt Statskontoret, på ett bra sätt av Brå. Tillgängligheten för forskare, allmänhet och medier är god. Regeringen har ännu inte tagit ställning till slutsatserna i denna rapport.

Myndigheterna inom rättsväsendet har alla egna ärende- och uppföljningssystem. Informationsflödena mellan aktörer och inom deras organisationer är dock inte alltid datoriserade, utan är i många fall beroende av att uppgifter skickas i pappersform till andra aktörer. Det är också svårt att

³³ Åtgärder för minskad arbetsbelastning och ökad effektivitet i rättsväsendet – övergripande faktorer, promemoria, Justitiedepartementet 2009-03-23.

³⁴ *Brå och kriminalstatistiken*, 2011:15

få automatiskt sammanställda uppgifter från datasystemen, i stället måste myndigheterna ta fram och analysera information i särskilda och ofta manuella rutiner. Det finns inte heller – som visats i föregående avsnitt – tillräckligt bra mått som indikerar myndigheternas såväl samlade som enskilda insatser, processer och resultat.

Regeringen har vid tre tillfällen sedan Brå tog över ansvaret låtit utvärdera kriminalstatistiken. Regeringen har också genom arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) sökt förbättra kriminalstatistiken och uppföljningsinformationen. Trots det finns i dag inte bra grundläggande kriminalstatistik och ett samordnat uppföljningssystem och inte heller bra mått som indikerar myndigheternas såväl samlade som enskilda insatser, processer och resultat.

4.2.2 Myndigheternas framtagande och redovisning av kunskap

I det här avsnittet redovisas iakttagelser som handlar om myndigheternas redovisning av den kunskap och information som regeringen efterfrågar, men också myndigheternas egna initiativ till att ta fram viktig kunskap och information.

Viktiga uppgifter om resultat redovisas inte av myndigheterna

När krav från regeringen upphör eller saknas tar myndigheterna inte alltid egna initiativ till att redovisa viktiga uppgifter.

Domstolsverket har inte tagit initiativ till att redovisa genomströmningstider i form av medelvärden. Att medelvärde inte redovisas kontinuerligt – så som polisen och Åklagarmyndigheten redovisar – gör att det inte går att få kunskap om utvecklingen av genomströmningstider genom hela rättskedjan³⁵.

Kriminalvården har inte fått i uppdrag av regeringen att redovisa tiden från dom till verkställighet. Därmed finns inte kunskap om genomströmningstider för hela kedjan, från brottsanmälan till verkställighet. Detta medför sammantaget att det saknas jämförbara uppgifter om genomströmningstider hos de fyra myndigheterna, vilket gör att det inte går att mäta den totala tiden för hela ärendekedjan från brottsanmälan till verkställighet.

³⁵ Domstolsverket kan dock ta fram uppgifter om både median och medelvärde ur sitt statistiksystem om det efterfrågas.

Redovisningen av resultat är inte konsekvent mellan åren, vilket försvårar jämförelser över tid

Rikspolisstyrelsen redovisar bedömningar av uppklaringsmålet, om än på skilda sätt. Rikspolisstyrelsen har varit konsekvent i att använda redovisade ärenden till åklagare som svar på måluppfyllelse. Däremot har det varierat huruvida de redovisat antal, andel eller både och. Det varierar också huruvida Rikspolisstyrelsen även svarar med uppgift om personupplärning och om man för den redovisar antal, andel eller både och. Det tycks inte finnas något samband mellan regeringens mål – som också har varierat mellan åren – och Rikspolisstyrelsens val av mått. År 2007–2010 används flera parallella mått (till exempel både antal och andel, och både redovisade ärenden till åklagare och personupplärning).

Rikspolisstyrelsens redovisning av måluppfyllelse och resultat för genomströmningstider har varit mer tydlig och konsekvent. Här har det också funnits återrapporteringskrav från regeringen.

Från och med 2006 infördes en ny struktur för uppföljning och redovisning av polisens verksamhetsutfall och Rikspolisstyrelsen redovisar sedan dess resultatindikatorer i Polisens resultatrapporter (PRR)³⁶. Vilka kvantitativa uppgifter som redovisas har dock varierat mellan åren.

Åklagarmyndigheten redovisar resultat för tider under hela perioden 2000–2011, vilket regeringen också efterfrågat i regleringsbrev. Exakt vad som redovisas varierar dock mellan åren. Resultat baserat på det ena tidsmåttet (från färdig förundersökning till dess att åklagaren beslutar i ärendet) redovisas under hela perioden 2000–2010, medan det skiftar huruvida också det andra måttet redovisas (tiden från det att brottsmisstanke inkommer till åklagare till dess att åklagaren beslutar i ärendet, ett mått som också inrymmer en stor del av polisens utredningstid).

För uppklarings- och lagföringsmålet varierar huruvida andel, antal eller båda redovisas, liksom *vilka* mått på lagföring som används.

Domstolsverket redovisar tydligt i vilken utsträckning regeringens tidsmål uppfyllts. Vad som redovisas i form av resultat varierar dock mellan åren. Regeringen bytte tidsmål 2007, och Domstolsverket har valt att endast redovisa det nya efterfrågade tidsmåttet (hur många mål, 75:e percentilen, som avgjorts inom fem månader) och inte komplettera med medelvärden och andra medianmått som redovisats tidigare.

³⁶ Strukturen bygger på ESV:s verksamhetslogik och att resultatmått och indikatorerna är kopplade till de fyra perspektiven resursinsats, genomförande, prestation och effekt.

Kriminalvården redovisar de uppgifter om verkställighetsplanering som regeringen efterfrågat. De uppgifter som redovisas har dock varierat kraftigt mellan åren, och även definieringen av vilka klienter som ingår har växlat.

Att myndigheterna har så pass varierande redovisning av centrala uppgifter olika år, försvårar jämförelser över tid.

Brister i uppföljning innebär att viktig kunskap saknas

En bra uppföljning av verksamhet, resultat, tid och kostnader kan ge användbar information och kunskap för styrningen. I våra granskningar har en rad brister i myndigheternas uppföljning påvisats.

När det gäller uppföljning av verksamhet och resultat har det bland annat konstaterats att polisens, Åklagarmyndighetens och tingsrätternas uppföljning i ungdomsärenden inte är tillräckligt användbar för att kunna analysera varför genomströmningstiderna är så långa, lagföringen inte ökar och återfallen inte minskar. I granskningen av Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan framkom att det fanns brister i uppföljningen. Det gäller exempelvis uppföljningen av de insatser som klienten får under verkställigheten. Myndigheten följde inte heller systematiskt upp samverkan med externa aktörer. Ytterligare en iakttagelse är att polismyndigheterna i storstadsområdena inte har någon systematisk eller enhetlig uppföljning av delgivningscentralernas verksamhet och resultat, till exempel över hur ofta uppdragen slutar med lyckad delgivning eller hur vanligt det är att uppdragstiden överskrids. Det saknas också uppföljning av utfallet av statens insatser mot vinning av brott, till exempel går inte polismyndigheternas sakförverkanden att följa i de nuvarande it-systemen utan det krävs en manuell genomgång av varje ärende hos respektive myndighet.

I granskningarna har också flera brister i myndigheternas uppföljning av tid och kostnader framkommit. Bland annat går det inte att med någon större exakthet beräkna kostnaderna för polisens brottsförebyggande arbete, och de uppgifter som redovisas är med stor sannolikhet missvisande. Det är också svårt att bedöma kostnaderna för polisens och Åklagarmyndighetens mängdbrottshantering eftersom kostnaderna för hanteringen av mängdbrott inte separeras i polisens redovisning av resursanvändningen. Åklagarmyndigheten kan inte heller beräkna hur mycket en kartläggning av ekonomiska förhållanden kostar eller vad den totala kostnaden för arbetet mot vinning av brott är för berörda myndigheter eftersom det inte finns stöd för detta i Cåbra.

Bristande uppföljning får till konsekvens att regeringen och myndigheterna saknar information om hur verksamheterna bedrivs, hur mycket tid och

resurser som läggs ned på olika verksamheter samt resultatet av det. Regeringen och myndigheterna får därmed inte den återkoppling som krävs för att kunna analysera var problemen finns eller vad orsakerna till dem är. Underlaget för att kunna styra blir därmed bristfälligt.

Det saknas analyser av orsaker till problem och varför problemen inte blir lösta, samt analyser av vad olika styråtgärder lett till

För att kunna veta vad i åtgärder och arbetssätt som behöver förändras krävs att regeringen och myndigheterna har kunskap om vad vidtagna åtgärder har lett till i form av resultat och effekter. Rättsväsendets myndigheter redovisar sällan resultat och effekter av olika åtgärder i sina årsredovisningar. Inte heller orsaker till identifierade problem och varför problemen inte har lösts redovisas mer än undantagsvis i styrdokumentet. Undantag finns främst hos Domstolsverket och Kriminalvården.

I vissa fall undersöker *Domstolsverket* om dess åtgärder i form av utvärderingar av reformer och projekt har fått effekt på genomströmningstiderna. Det gäller till exempel snabbspåret och arbete mot inställda förhandlingar, men inte för samverkansåtgärder. Tingsrätterna får också statistik varje månad med information om hur de ligger till i förhållande till andra tingsrätter.

Kriminalvården följer i viss mån upp vad olika åtgärder för att förhindra återfall i brott har lett till. Resultat eller effekt av arbetet med frigivningsförberedelser eller utslussning började följas upp 2007 och omfattningen av klienter som får IÖV som alternativ till fängelse har följts upp (om än på olika sätt) under hela perioden 2000–2010. Kriminalvårdens behandlingsprogram som syftar till att förhindra återfall i brott är vetenskapligt ackrediterade och utvärderas.

Att Domstolsverket och Kriminalvården i viss mån följer upp vad olika åtgärder har lett till och orsaker till resultat ger kunskap för att kunna vidta rätt åtgärder och därigenom åstadkomma förändring och förbättring av resultaten. Att Domstolsverket dessutom följer resultatutvecklingen för respektive domstol öppnar upp för möjligheter att jämföra domstolarnas resultat och i förlängningen utmejsla framgångsfaktorer i domstolarnas sätt att arbeta. Den generella iakttagelsen är dock att dessa exempel är just undantag. Överlag saknas analyser av orsaker till problem och resultat av vidtagna åtgärder.

Ett sätt att analysera orsaker till problem är att genomföra processkartläggningar. Av våra intervjuer har uppfattningen framkommit att rättsväsendets myndigheter (och även Justitiedepartementet) saknar erfarenhet och metodkunskap att organisera processer. Processkartläggningar genomförs i viss mån inom Sveriges Domstolar. Det finns exempel på tingsrätter (till exempel Skellefteå och Umeå) som gjort systematiska försök att kartlägga och

hitta ”onödiga moment”, som exempelvis vilka kontakter med allmänheten som man kan avstå från. Processkartläggningar genomförs också i viss mån inom polisen. Bland annat pågår pilotprojekt för att testa varianter av *Lean*³⁷ i Uppsala och Skåne. Det innebär bland annat att man inför fler så kallade utredningskvällar- och helger, vilket medför att fler ärenden bearbetas och genomströmningstiderna kan kortas. Även om det finns exempel på polismyndigheter och tingsrätter som har börjat arbeta mer processororienterat är detta inte särskilt utbrett. Kriminalvården har gjort en processkartläggning av verkställighetsplaneringen som ett led i det pågående förbättringsarbetet.

Osäkra bedömningar av det brottsförebyggande arbetet

På det brottsförebyggande området har Rikspolisstyrelsen konsekvent redovisat hur det brottsförebyggande arbetet *utvecklas*, i kvalitativ bemärkelse. Däremot har Rikspolisstyrelsen inte konsekvent bedömt måluppfyllelsen på det brottsförebyggande området. Rikspolisstyrelsen har vid ett flertal tillfällen kritiserat regeringens mål för det brottsförebyggande arbetet utifrån att det inte går att bedöma polisens prestation utifrån statistik över anmäld brottslighet. År 2007, 2008 och 2009 grundar sig dock Rikspolisstyrelsens bedömningar av måluppfyllelse framför allt på statistiken över anmällda brott. Därmed görs bedömningar som tidigare ansågs vara omöjliga att göra utifrån kriminalstatistiken, vilket gör att bedömningarna av resultat inte är helt trovärdiga. Bedömningarna av huruvida det brottsförebyggande målet uppnåtts eller inte varierar också mellan åren utan att skillnaderna beskrivs tydligt.

Även Statskontoret (2011) pekar på att det är otydligt vilka krav som gäller för att regeringens mål ska anses vara uppnått.

Det är också svårt att förstå vilka av de nationella målen som ska vara uppfyllda för att regeringens övergripande mål ska kunna uppnås. Svårast att avgöra är hur målkedjan ser ut när det gäller regeringens mål inom det brottsförebyggande arbetet. Det brottsförebyggande arbetet är inte målsatt i Polisens planeringsföresättningar, men det har kopplats till ett antal resultatmål i resultatredovisningen.³⁸

I intervjuer med företrädare för Justitiedepartementet har kritik lyfts fram mot polisens redovisning av den brottsförebyggande verksamheten. De anser att det är svårt att läsa ut vad polisen gör inom det brottsförebyggande arbetet och om rätt saker görs. Samtidigt påpekar företrädare för Justitiedepartementet att det även beror på att regeringens styrning inte fungerat tillräckligt bra på det brottsförebyggande området; tydliga beställningar ger bättre återredovisning. Att hitta ett rättvisande sätt att mäta resultat på lyfts fram som en av de stora utmaningarna för polisen.

³⁷ Lean är en verksamhetsfilosofi med fokus på effektiva ärendeflöden. Det kan, som i Migrationsverkets projekt Kortare väntan, handla om att tydligt bedöma prioriteringsordning, definiera tidsåtgång för delmoment, ledtider, relevanta nyckeltal och att standardisera den totala ärendehantering.

³⁸ Statskontoret 2011, s. 68.

4.2.3 *Sammanfattande iakttagelser för tillgången på kunskap*

- Regeringen har inte i tillräcklig grad efterfrågat och ställt samman och analyserat de grundläggande problemen i rättskedjan och deras orsaker utifrån ett långsiktigt och samlat perspektiv.
- Regeringen har inte säkerställt att det finns bra grundläggande kriminalstatistik som kan användas för att följa upp verksamheten inom rättsväsendet, inte heller att det finns uppföljningssystem och uppföljningsmått av god kvalitet.
- Viktiga uppgifter om resultat redovisas inte av myndigheterna, och regeringen ställer inte heller krav på detta. Det gäller exempelvis redovisning av genomströmningstider hos Kriminalvården och redovisning av tider hos Domstolsverket som möjliggör sammanslagning med övriga tider i rättskedjan. Redovisningen av resultat är inte konsekvent mellan åren, vilket försvårar jämförelser över tid. När det gäller Åklagarmyndigheten har resultatredovisningen varit relativt konstant över åren.
- Det saknas överlag systematiska analyser av orsaker till problem och varför problemen inte blir lösta, och det saknas analyser av vad olika styråtgärder lett till.
- Det finns brister i uppföljningen av myndigheternas verksamhet, resultat, tid och kostnader.

4.3 **Användningen av kunskap för att vidta lämpliga åtgärder**

4.3.1 *Regeringens prioriteringar och åtgärder för att skyndsamt se till att lämpliga åtgärder vidtas*

Det saknas en kraftfull prioritering och strategisk styrning av myndigheternas långsiktiga utvecklings- och effektiviseringsarbete

Det är främst i budgetpropositionerna som regeringen samlat lyfter fram de prioriteringar regeringen lagt fast. Enstaka år har också prioriteringar förekommit i regleringsbrevet. Något annat samlat dokument som berör övergripande prioriteringar inom rättsväsendet finns inte enligt de intervjuer vi genomfört med företrädare för Justitiedepartementet.

Även våra genomgångar av centrala effektivitetsproblem inom rättsväsendet och de åtgärder som regeringen vidtagit visar att det inte finns en gemensam bild och strategisk inriktning av rättsväsendets samlade utvecklingsarbete. En sådan gemensam bild kan ge såväl Justitiedepartementet som rättsväsendets myndigheter stöd för att förstå och besluta om prioriteringar kopplat till resurser. Enligt en företrädare för Justitiedepartementet bör tjänstemännen

inom departementet ”ha en sådan överblick att de vet var man bäst ska placera varje ytterligare krona för att utveckla rättsväsendet”.

I de olika budgetpropositionerna för 2000–2011 finns det dock avsnitt som pekar ut inriktningen för det kommande arbetet – i något fall uttalas också vilka prioriteringar som gäller. Men dessa uttalanden är oftast mycket allmänna och inte kopplade till mål och resurser. Deras status som beslut är också oklar. Prioriteringarna i regleringsbrev och budgetpropositioner är – som tidigare nämnts – också relativt många och får då ingen större effekt. När nya prioriteringar görs är det ibland även oklart om tidigare prioriteringar gäller eller inte (när de inte nämns längre).

Det är också svårt att i budgetpropositionerna utläsa om centrala problemområden är prioriterade eller inte. Det är förhållandevis sällan som problemen omnämns eller kommenteras efter år 2000 – även om regeringen i början på decenniet bedömde att dessa var centrala effektivitetsproblem.

En förklaring till denna brist är enligt Karlöf Consulting³⁹ att det finns en uttalad ambition i ledningsarbetet på Justitiedepartementet att varje enhetschef ska ha stor frihet att välja hur enheten ska organiseras och ledas. Det skapar engagemang, ansvar och anpassade lösningar. Det kan dock enligt Karlöfs rapport leda till ineffektivitet i form av olika sätt att styra likartad verksamhet, olika bedömningar och beslut trots likvärdiga underlag eller situationer samt svårigheter att aggregera information och få överblick. Karlöfs skriver också i sin rapport att

en stor del av det arbete som görs styrs ad-hoc och det finns klara utmaningar med att planera arbetet på längre sikt. Detta är man medveten om, men det finns ändå ett uttalat önskemål om att skapa möjligheter för att kunna planera och prioritera verksamheten, snarare än att huvudsakligen effektuera olika slag av måste-verksamhet.⁴⁰

Under större delen av 2000-talet har tidsperspektivet också i huvudsak varit ettårigt. Myndigheterna har via regleringsbrevet fått uppgifter och resurser för ett år i taget. Tidsperspektivet har blivit något längre de senaste åren, men flera myndighetschefer anser ändå att regeringen inte agerar tillräckligt långsiktigt. ”Man faller lätt in i ettårsrytmen”, menar en av myndighetsföreträdarna.

Det saknas i dag en sammanställning eller övergripande plan (strategi) för prioriterade åtgärder, till exempel över en hel mandatperiod. Vilka viktiga politiska satsningar och frågor som regeringen vill genomföra, planeras och analyseras i dag inte samlat i ett längre tidsperspektiv. Därmed är det oklart för aktörerna inom rättsväsendet vilka väsentliga problem, åtgärder

³⁹ Rapporten Översyn av Justitiedepartementet, 2010-08-31.

⁴⁰ Ibid.

och brottsområden etcetera som regeringen under en längre period samlat prioriterar. Detsamma gäller vilka resurser som knyts till sådana prioriteringar och när åtgärderna ska ha påbörjats eller genomförts. En av våra intervjupersoner uttryckte det som att "regeringen borde ha en affärsplan". En annan person menar att regeringens styrning i nuläget är alltför "spretig" och att det handlar för mycket om punktinsatser och detaljer till förmån för fokus på de större frågorna och att komma överens om vilka frågor rättsväsendet bör fokusera på långsiktigt.

En grundläggande tanke i Styrtredningens betänkande Att styra staten (SOU 2007:75) är att en effektivare och mer strategisk styrning kan bidra till en bättre måluppfyllelse inom många samhällssektorer. Viktigt är att fokus i styrningen bör ligga på verksamhetsprocesserna och flödet av ärenden mellan myndigheter. Det finns också ett behov av att inom Regeringskansliet förskjuta arbetet från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter. Tjänstemän inom Regeringskansliet måste enligt utredningen i högre grad identifiera relevant kunskap, följa kunskapsutvecklingen på olika områden och analysera verksamheter och samband för att därmed få bättre förutsättningar i arbetet med att stödja den politiska ledningen.

Regeringen har inte alltid agerat skyndsamt och uthålligt

Vår genomgång av regeringens åtgärder inom identifierade problemområden visar att regeringen inte alltid har agerat tillräckligt skyndsamt och uthålligt utifrån den kunskap regeringen har.

Det mest utdragna tidsförloppet rör arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och behovet av att få fram en grundläggande statistik för hela rättskedjan. Även förslaget från Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) om civila utredare har legat länge hos regeringen utan reella åtgärder. Utredningen om polisutbildningen har också legat länge hos departementet för beredning utan att regeringen vidtagit några åtgärder. Regeringen har inte heller vidtagit mer väsentliga åtgärder för tidig sortering, ingripandeverksamheten och koordinerade första- och andrahandsinsatser.

Företrädare för Justitiedepartementet uppger att de har prövat sig fram när det gäller det brottsförebyggande arbetet och "över åren hoppat, bytt och provat nya grepp". Regeringen agerade några år under decenniets början aktivt för att få fram lokala *brottsförebyggande strategier*. Under åren 2004 och 2011 har regeringen inte tagit något eget initiativ i frågan, men regeringen skriver emellanåt att man följer vad som händer.

Det är också främst efter 2005 som regeringen skriver att man vill göra något åt att utveckla *kunskaperna inom det brottsförebyggande området* och se till att goda

exempel sprids. Regeringen har under perioden beställt ett fåtal utvärderingar av Brå för att få fram sådana metoder. Brå har inte heller självt ställt samman en förteckning av metoder som internationellt visat sig vara effektiva. Regeringen har inte aktivt krävt att Brå bistår i denna process.

När det gäller kriminaltekniska åtgärder har regeringen under 2000-talet relativt omgående initierat lagändringar och lämnat uppdrag till myndigheterna med mera som bör ha bidragit till ett bättre utnyttjande av kriminalteknik inom brottsbekämpningen.

Under åren 2000–2004 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppgift att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla arbetet med *det problemorienterade arbetssättet*. Åren 2005–2010 gav regeringen inga nya uppdrag eller återrappporteringskrav på området. Regeringen har under 2000-talet inte några krav på återrappportering eller gett uppdrag som rör *en nationell handlingsplan för samverkan för det brottsförebyggande arbetet*⁴¹. Eventuellt kan polisen själv sägas ha initierat något sådant runt 2007. Det är främst från 2007 och framåt som regeringen har drivit frågan om *en mer synlig polis*. Det finns ett mål formulerat i anknytning till detta, nämligen målet om 20 000 poliser. Regeringen poängterar vikten av en synlig och tillgänglig polis i uppdragsbeskrivningen till polisen i de senaste årens regleringsbrev.

Inom kriminalvårdsområdet har regeringen varit förhållandevis aktiv i sitt agerande. *Försöksverksamheten med IÖV*, som pågått från 1994, permanentades 1998 och utvidgades 2005 till att omfatta dömda upp till 6 månader är ett sådant område. Den senaste utvidgningen hade föregåtts av en utvärdering från Brå som visade på positiva resultat. Efter 2007 har dock ingen utvärdering gjorts. *Försöksverksamheten med medling* har också enligt vår genomgång fått rimlig tid på sig och utvärderingar har skett tämligen regelbundet under åren 2000–2008. Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att utvärdera hur kommunerna arbetar med medling avseende unga lagöverträdare. Under decenniets första fem år har regeringen vidtagit flera typer av åtgärder för att Kriminalvården ska utveckla *verkställighetsplaneringen*. Därefter har regeringen följt utvecklingen genom Kriminalvårdens återrappportering och noterat bristerna i verkställighetsplaneringen i budgetpropositionerna.

Regeringen gav fram till och med 2006 flera uppdrag till Kriminalvården om *frigivningsförberedelser*. Inga utvärderingar har dock gjorts och uppdragen till Brå har varit inriktade på att utvärdera IÖV samt sysselsättningar och program.

⁴¹ Lokala utvecklingsavtal finns dock.

4.3.2 *Myndigheternas agerande utifrån kunskap eller avsaknad av kunskap*

I detta avsnitt redovisas iakttagelser som rör vad myndigheterna gjort och inte gjort utifrån den kunskap som finns. Har myndigheterna reagerat snabbt på kända problem, har de varit uthålliga i sina åtgärder och har de förändrat sina styråtgärder när resultaten inte förbättrats eller problemen inte lösts?

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har i vissa fall reagerat sent på kända problem

På några områden har det dröjt länge innan *Rikspolisstyrelsen* (och regeringen) agerat med någon styråtgärd trots medvetenhet om problemet. Det gäller till exempel frågan om synlighet och tillgänglighet samt den om strukturerad samverkan i det brottsförebyggande arbetet.

Åklagarmyndigheten reagerade sent i frågan om åklagarnas samverkan med domstol (2006). När det gäller problemet kring uppgiftsfördelningen mellan åklagare och polis agerade däremot Åklagarmyndigheten snabbt och var aktiv med att betona vikten av att åtgärda problemet. I den mån Åklagarmyndigheten kan sägas ha agerat i fråga om bättre utnyttjande av förenklat utredningsförfarande, agerade myndigheten sent (2007).

Myndigheterna har ibland släppt frågor innan problem har lösts

Rikspolisstyrelsen har överlag varit aktiv i sin styrning och betonat vikten av att komma till rätta med många av de problem som undersöks här, även i de fall då regeringen varit mer passiv. Exempel är polisens första- och andrahandsåtgärder (att de ska ske i ett svep och samordnat), förenklat utredningsförfarande och samverkan i syfte att förbättra utredningsarbetet och nå målen om kortare genomströmningstider och ökad uppkläring. Det gäller också åtgärder för att förbättra det brottsförebyggande arbetet, få till ett kunskapsbaserat arbetssätt, strukturerad samverkan samt för att införa polisens underrättelsemodell (PUM) och polisens nationella utredningskoncept (PNU). Även om det inte går att säga att problemen är lösta – vilket bland annat påvisades i Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete – så finns en tydlig ambition och uthållighet i Rikspolisstyrelsen styrning inom dessa områden.

Det finns även flera exempel på att *Rikspolisstyrelsen* släppt frågor som tidigare betonats som viktiga utan att de har lösts. Det gäller frågan om ett problemorienterat brottsförebyggande arbete (som visserligen till viss del kan sägas inrymmas i PUM, men PUM används inte särskilt ofta av poliser på fältet⁴²), om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare (som inte lyfts

⁴² Polisens brottsförebyggande arbete, RiR 2010:23

fram efter 2002) och arbetet med brottsförebyggande strategier (som inte kommenteras efter 2008). Ett exempel på att Rikspolisstyrelsen har arbetat mer uthålligt är åtgärderna för att få till ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete där man under andra halvan av 2000-talet arbetat aktivt med frågan och satsat på att utvärdera metoder.

Både *Åklagarmyndigheten* och *Domstolsverket* arbetade aktivt med frågan om snabbspår fram till 2008. Försöksverksamheten med snabbspåret upphörde att gälla efter två utvärderingar. Därefter har regeringen styrt mer generellt mot mängdbrott genom att besluta om två uppdrag till myndigheterna inom rättskedjan i syfte att höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Därutöver har en ny delgivningslag nyligen trätt i kraft som bland annat innehåller regler om förenklad delgivning i brottmålsprocessen. Även när det gäller samverkan har det kontinuerligt pågått ett aktivt arbete.

Myndigheterna fortsätter med samma åtgärder trots att resultaten inte förbättrats

Det finns flera exempel där myndigheterna fortsätter att styra och arbeta på samma sätt trots att positiva resultat uteblir eller problem inte blir lösta.

Åklagarmyndigheten fortsätter att se mer eller fördjupad och utvecklad samverkan som en av de viktigaste framgångsfaktorerna för att nå kortare genomströmningstider, trots att Åklagarmyndigheten vid några tillfällen påpekar att resultat uteblivit trots ökat samarbete. (Samverkanskraften har visserligen preciserats efter år 2007, vilket kan tolkas som ett försök till förbättrad eller ändrad styrning av samverkan.)

Domstolsverket har tillsammans med tingsrätterna arbetat kontinuerligt under 2000-talet för att minska antalet inställda förhandlingar i brottmål. Trots det har problemet inte lösts, utan kvarstår i samma omfattning, vilket Riksrevisionens granskning av inställda huvudförhandlingar i brottmål visade. Det indikerar att varken myndigheterna eller regeringen vidtagit lämpliga åtgärder i tillräcklig utsträckning. Man har alltså inte lyckats åstadkomma förändring, trots en tydlig vilja och ambition att undvika inställda förhandlingar. Domstolsverket fortsätter också att fokusera på balansbearbetning, men det grundläggande problemet med långa genomströmningstider kvarstår. En intervjuperson påpekar att problemen med balanser har funnits i 10 till 20 år. Han pekar också på risken att "avbearbetarna" även gör ordinarie arbete, vilket kan medföra att domstolarna inte omprövar arbetssätt som borde omprövas.

Kriminalvården förändrar inte i någon större utsträckning åtgärderna för att förhindra återfall i brott, trots att statistiken (fram till och med 2005) visar att varken antal eller andel återfall minskar. Det är dock viktigt att ha i beaktande

att Kriminalvården har en begränsad möjlighet att påverka återfallsfrekvensen genom sina insatser. Myndigheten är beroende av insatser från andra aktörer både inom och utanför rättsväsendet.

Trots att Kriminalvården har arbetat kontinuerligt med frågan om verkställighetsplanering har myndigheten inte lyckats få till stånd en tillräcklig kvalitetshöjning. Riksrevisionens granskning visade bland annat att myndighetsledningen inte varit tydlig i sin styrning och att det finns ett behov av att se över vilken kompetens som krävs för planeringen. Det indikerar att Kriminalvården inte använt "rätt" styrmedel.

4.3.3 *Sammanfattande iakttagelser för användningen av kunskap*

- Det saknas en kraftfull prioritering och strategisk styrning av myndigheternas långsiktiga utvecklings- och effektivitetsarbete.
- Regeringen har inte alltid agerat skyndsamt och uthålligt i sin styrning.
- Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har i vissa fall reagerat sent på kända problem.
- Framför allt Rikspolisstyrelsen, men i viss mån även Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, har haft en tendens att släppa frågor innan problemen har lösts.
- Kriminalvården har överlag agerat snabbt på kända problem och arbetat uthålligt med dessa. Trots aktiv styrning och kontinuerligt arbete har åtgärderna inte fått tillräcklig effekt. Problem i verkställighetsplaneringen kvarstår och andelen klienter som blir föremål för utslusningsåtgärder är fortfarande liten, även om förbättringar skett. Detta visar att Kriminalvården har svårt att få genomslag för sin styrning eller att styrningen har inriktats på "fel" åtgärder.
- Myndigheterna har ofta fortsatt att styra på samma sätt, med samma åtgärder, trots avsaknad av förbättrade resultat.

5 Samverkan

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser av hur samverkan har styrts av regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet under perioden. Vi utgår i våra analyser från de krav och kriterier som redovisats i avsnitt 1.4. Samverkan har getts olika innebörder i olika sammanhang. Den innebörd vi gett samverkan framgår av följande två definitioner: "Samverkan är det som kan ske mellan olika myndigheter, organisationer och förvaltningar på organisationsnivå"⁴³ och "Samverkan är medvetna målinriktade handlingar som utförs med andra i en klart avgränsad grupp och avser ett definierat problem eller syfte".⁴⁴

5.1 Regeringens åtgärder för att styra samverkan

Ingen tydlig, gemensam och sammanhängande inriktning av samverkan i instruktioner och regleringsbrev

Det har inte funnits ett tydligt, gemensamt formulerat och sammanhängande uppdrag (mål och krav) för samverkan inom rättsväsendet angivet i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev. I 2011 års regleringsbrev för Polisen och Åklagarmyndigheten står kortfattat att "rättskedjeperspektivet ska beaktas". Regeringen gör inte någon närmare precisering. Att myndigheterna ska samverka och bistå varandra anges dock i myndighetsförordningen och i förvaltningslagen.

Regeringen har redovisat sin syn på samverkan inom rättsväsendet i budgetpropositionerna. I budgetpropositionen för 2002 skriver regeringen att

Samverkan mellan rättsväsendets verksamhetsgrenar skall fördjupas och utvecklas både organisatoriskt och administrativt [...]. Förändringsarbetet kan omfatta organisationsförändringar, frågor om styrning, förändrade och nya arbetsmetoder, personalutbildning och annan kompetensutveckling. Samverkan kan fördjupas genom exempelvis gemensam målformulering, översyn av rutiner, harmonisering av organisationer, gemensamma utbildningsinsatser och utökad personlörklighet mellan myndigheterna.

⁴³ SOU 1996:85 En kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet.

⁴⁴ Samverkan – himmel eller helvete, Danermark, 2007.

I budgetpropositionen för 2004 knyter regeringen ihop samverkan med begreppet rättskedja. Under rubriken Samarbete i rättskedjan och med andra aktörer skriver regeringen att

Myndigheterna i rättsväsendet bildar och binds samman av en rättskedja. Myndigheterna är inbördes beroende av varandras verksamheter. I många fall går det att följa ett enskilt ärende genom flera led i rättskedjan. För att de enskilda och de sammanlagda resultaten skall bli så goda som möjligt, är det viktigt att var och en av myndigheterna ser sin roll i rättskedjan och på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser. Rättskedjeperspektivet skall få större genomslag i rättsväsendet. Många samhällssektorer måste engageras i arbetet mot brottsligheten. Samarbetet med andra aktörer måste bedrivas på alla nivåer i rättsväsendet, såväl lokalt och nationellt som internationellt.

I budgetpropositionen för 2007 pekar regeringen på vikten av att myndigheterna har kunskap

om hur vidtagna satsningar inom ett verksamhetsområde påverkar andra områden inom och utanför rättsväsendet, t.ex. vad en ökad satsning inom polisen får för konsekvenser för åklagare, domstolar, den forensiska verksamheten och kriminalvård.

Liknande formuleringar återkommer i budgetpropositionerna för åren 2008 till 2011. Ett antal avgränsade områden där regeringen anser att samverkan är särskilt viktigt lyfts relativt ofta fram i budgetpropositionerna, exempelvis mäns våld mot kvinnor och grov organiserad brottslighet. Andra exempel är samverkan mellan polis och åklagare i fråga om förundersökningar, lokalt brottsförebyggande arbete, unga lagöverträdare och återfallsbrottslighet.

Regeringen har också genom uppdrag i regleringsbrev pekat ut områden som är viktiga att utveckla samverkan inom. Exempel på sådana områden är arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF), mängdbrott, grov organiserad brottslighet, dna-undersökningar och det brottsförebyggande arbetet. Inom andra områden vill regeringen att myndigheterna redovisar vilka åtgärder som vidtagits i samverkan, till exempel att Åklagarmyndigheten ska redovisa vidtagna åtgärder tillsammans med Rikspolisstyrelsen när det gäller immaterialmål.

Begränsad inhämtning av kunskap om samverkan

I bilaga 5 och 6 finns en sammanställning av vilka utredningar och uppdrag om samverkan som regeringen initierat. Av sammanställningen framgår att regeringen främst utnyttjat Brå i fråga om de problemområden som rör Kriminalvårdens verksamhetsområden och brottsförebyggande verksamhet. Undantag är till exempel den första utvärderingen av det så kallade snabbspåret som Brå genomförde. I mer begränsad omfattning berörs också samverkansfrågor i de flesta av Brås andra studier. Till delar har kunskap om samverkan tagits fram i utredningar och i externa utvärderingar av rättskedjan. Under senare år har dessa varit relativt få.

Vid sidan om utredningsuppdrag till kommittéer och myndigheter har regeringen genom krav på återrapportering sökt skaffa sig en bild av hur samverkan utvecklas under åren. Dessa återrapporteringsuppdrag innehåller dock få krav på fördjupade analyser av brister i samverkan och konsekvenser av detta. Myndigheterna har inte heller alltid tagit egna initiativ till sådana analyser.

Regeringen har främst begärt information om samverkan mellan polis och åklagare, samverkan med andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet samt samverkan om rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Regeringen har också krävt en återredovisning av åtgärder som berör samverkan kring mängdbrott och genomströmningstider. Därutöver har regeringen vissa år begärt information om åtgärder som myndigheterna vidtagit tillsammans inom ett visst avgränsat brottsområde, till exempel bidragsbrott, brott mot barn, sexualbrott och immaterialbrott.

Regeringen har i regleringsbrev inte begärt någon kontinuerlig uppföljning av samverkan. I någon mån har det ändå gjorts genom de återrapporteringskrav och uppdrag som regeringen gett (under åtminstone några år) i fråga om mängdbrott och genomströmningstider samt om lokal samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Det är också sällan som myndigheterna samverkat med externa utvärderare för att få en mer oberoende utvärdering. Vad vi kunnat se finns inte heller någon sammanställning av tillgänglig kunskap om problem och brister i den samverkan som sker inom rättsväsendet.

Trots att en hel del samverkansåtgärder har vidtagits visar de utredningar och utvärderingar (inklusive Riksrevisionens granskningar) som gjorts under senare år på omfattande samverkansproblem inom rättsväsendet och rättskedjan. Samtidigt pekar man i dessa utredningar och utvärderingar på de effektiviseringsmöjligheter som en ökad samverkan kan ge. Det gäller till exempel samverkan mellan polis och åklagare, tidig sortering och förbättrade första- och andrahandsinsatser. Det gäller också, och inte minst, inom områdena brottsförebyggande arbete, återfallsförebyggande arbete, unga lagöverträdare och delgivning samt inom den gemensamma informationsförsörjningen.

Regeringen har inte tillräckligt aktivt använt tillgänglig kunskap för att prioritera och säkerställa att lämpliga samverkansåtgärder vidtas

Något övergripande dokument som visar vilka samverkansproblem som regeringen – mot bakgrund av tillgänglig kunskap – vill prioritera finns inte. I budgetpropositionerna pekar regeringen dock ut vissa samverkansområden som ska utvecklas.

Regeringen har också själv initierat utredningar som kommit med förslag om att utveckla lagstiftningen och på så sätt förbättra samverkansmöjligheterna. Exempel på detta är Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), kommittén för utredning av våld på offentliga platser och de utredningar som berört delgivning. Av uppdrag i regleringsbrevet framgår även inom vilka områden regeringen vill se förbättrade samverkansåtgärder. De mest betydelsefulla handlingsinriktade regeringsuppdragen har rört vissa avgränsade brottstyper som till exempel samverkan kring ekonomiska brott, hatbrott, utredningar av barnövergrepp, bilstölder, grov organiserad brottslighet och mäns våld mot kvinnor. De har också rört områden som är avgränsade på andra sätt, till exempel prognoser.

Vår genomgång indikerar att det är lättare att få till stånd en fungerande samverkan inom mer projektlika uppdragsområden än i den löpande kärnverksamheten. Detta har också framkommit i våra intervjuer med företrädare för Justitiedepartementet. I projektlika uppdrag behövs i allmänhet inte någon mer komplicerad struktur för att aktörerna ska kunna samordna sig. Regeringens uppdrag till myndigheterna att i samverkan ta fram prognoser är ett sådant exempel. I någon mån är också satsningen på att bekämpa den grova organiserade brottsligheten ett exempel på ett sådant projektlikt samverkansuppdrag. I dessa uppdrag har samverkan fungerat relativt bra, och regeringen har inte behövt vara så aktiva i sin styrning. Samverkan inom den löpande kärnverksamheten – till exempel rörande rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) eller samverkan mellan polis och åklagare – ställer krav på mer genomgripande förändringar i myndigheternas organisation, arbetssätt och rutiner; ibland även i it-system och kompetensutveckling. I dessa fall har regeringen behövt agera mer aktivt och på flera plan.

Regeringen har begärt in relativt omfattande information om samverkan, men vi kan mera sällan urskilja att regeringen aktivt använt denna information för att se till att lämpliga åtgärder vidtas. När den löpande uppföljningen pekar på att problem med samverkan kvarstår är det viktigt att regeringen antingen utvärderar denna samverkan eller på annat sätt aktivt agerar för att komma till rätta med problemen.

5.2 Myndigheternas strategiska styrning av samverkan

I kapitel 3 om brister i rättskedjan finns en genomgång av de samverkansproblem som myndigheterna har stått inför och som har identifierats av Riksrevisionen i tidigare granskningar. Utifrån detta har vi gjort en fördjupad analys av de samverkansproblem som uppmärksammats. Följande iakttagelser kan göras utifrån dessa genomgångar.

Bindande överenskommelser och tillräcklig struktur för samverkan har ibland saknats

Inom flera av de granskade områdena finns problem med att få till stånd en övergripande och strategisk inriktning av och gemensamma beslut om vilka insatser som ska göras av respektive aktör. Den strategiska samverkan sker i många fall utan tillräcklig struktur och långsiktiga planer. Det saknas också ofta en tydlig ansvarsfördelning samt dokumentation och uppföljning.

Ett exempel är samverkan mellan myndigheter och domstolar inför delgivning och huvudförhandling i tingsrätt. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har här inte i tillräcklig utsträckning lyft upp samverkansfrågorna till central nivå för att hitta former för strukturerad samverkan.

En liknande bild finns vad gäller strategisk samverkan mellan Kriminalvården, kommuner och landsting⁴⁵. Chefsträffar mellan myndigheterna förekommer, men de resulterar sällan i samverkansstrukturer såsom gemensamma riktlinjer och planer. Ibland sluts dock överenskommelser om samverkan mellan enskilda kommuner och Kriminalvården, men dessa får inte alltid genomslag i praktiken.

Ovanstående beskrivning har i hög grad även gällt det tidigare samarbetet inom RIF-området. Rådet redovisade först 2007 de svårigheter som var förknippade med att gemensamt hålla samman och prioritera utvecklingsarbetet för de elva myndigheter som ingår i rådet. Rådet begärde därför att regeringen skulle uttrycka en viljeyttring för det fortsatta arbetet, och regeringen tog över ledarskapet i rådet. Fortfarande saknas dock enligt Riksrevisionens rapport om it-stödet i rättskedjan⁴⁶, en långsiktig inriktning och en angivelse om när målsättningarna ska ha uppnåtts. När det gäller samverkan polis, åklagare och domstol i mängdbrott har en central strukturerad samverkan och bindande överenskommelser länge saknats. I mars 2011 träffades dock en överenskommelse om samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten om brottsbekämpningen.

Inom satsningen på grov organiserad brottslighet har ledningen och styrningen av samverkan komplicerats av att varje myndighet gjort självständiga bedömningar i enskilda ärenden, och beslut har därmed inte fattats i konsensus och genomförts enligt övergripande beslut. Detta trots att man inrättat ett strategiskt råd där det finns representanter från de samverkande myndigheterna. Det har myndigheterna nu försökt lösa genom beslut i konsensus och skriftliga överenskommelser och avtal för att genomföra beslutade åtgärder⁴⁷.

⁴⁵ Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen har dock en väletablerad struktur.

⁴⁶ It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25).

⁴⁷ Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten, 2009-06-26.

När det gäller samverkan mellan polisen och andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet finns numera en överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten angående brottsbekämpningen. Den träffades den 21 mars 2011 och bygger på strukturerad samverkan på nationell och lokal nivå.

Rikspolisstyrelsen har också tillsammans med Brå och Sveriges Kommuner och Landsting arbetat fram en strategi för samverkan som ligger till grund för de samverkansöverenskommelser som träffas mellan polismyndigheter och kommuner. Sedan 2008 har ett strukturerat samarbete mellan landets polismyndigheter och cirka 200 kommuner byggts upp. Samverkan bygger bland annat på tydliga roller och ansvarsområden. Bland annat finns här få dokument som reglerar ansvarsförhållanden och roller i samverkan. Det är sällan som man dokumenterar och följer upp hur aktiviteter i samverkan genomförs och hur de fungerar.

Otillräckligt informations- och erfarenhetsutbyte

Inom flera av de granskade problemområdena är informations- och erfarenhetsutbytet otillräckligt mellan och inom myndigheterna.

I polisens brottsförebyggande verksamhet är överlag erfarenhetsutbytet inom och mellan polismyndigheter och andra aktörer begränsat. Det saknas ett strukturerat utbyte av erfarenhet, kunskap och information om samverkan.

Omfattningen på praxisdiskussioner och erfarenhetsutbyte i brottmål inom och mellan tingsrätter varierar⁴⁸. Exempelvis konstateras i granskningen av inställda förhandlingar att Domstolsverket i högre utsträckning kan arbeta för att skapa goda förutsättningar för domstolarnas verksamhet genom att ta initiativ till praxisdiskussioner och erfarenhetsutbyten, till exempel med anledning av aktuella lagändringar och reformer.

Erfarenhetsutbytet och praxisdiskussionerna mellan åklagarkamrar har minskat sedan sammanslagningen till en myndighet. Att kamrarna upplevs som mer självständiga i förhållande till varandra har lett till att kontakterna mellan åklagare från olika kammare har minskat.

⁴⁸ Praxisdiskussioner och erfarenhetsutbyte sker dock till stor del inom ramen för den utbildning som Domstolsakademin står för.

Regler om sekretess är ibland ett hinder

Regler om sekretess är i viss mån ett hinder för en effektiv samverkan. Det saknas till exempel i dag ett legalt stöd för ett mer långsiktigt och rutinmässigt utbyte av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna i satsningen på grov organiserad brottslighet (GOB). Rikspolisstyrelsen anser, i likhet med flertalet av de myndigheter som tillfrågats, att det är angeläget att de legala förutsättningarna förbättras när det gäller utbytet av information. En sådan ändring bör enligt Rikspolisstyrelsen göras dels genom en ändring i offentlighets- och sekretesslagen, dels genom ändringar i myndigheternas registerförfattningar.

I ungdomsärenden bryter socialtjänsten ibland förundersökningssekretessen då den delger information till en misstänkt i samband med information den får från polis vid anmälan och från åklagare vid inhämtande av yttrande. Det saknas på vissa håll ett samförstånd eller rutiner för hur socialtjänsten får använda information för att inte riskera att bryta förundersökningssekretessen.

I insatserna mot vinning av brott tillämpar myndigheterna sekretesslagstiftningens möjligheter att lämna upplysningar om personers ekonomiska förhållanden på olika sätt. Det gäller särskilt generalklausulen där effektivitetsintressen noga måste vägas mot integritetsintressen. Det finns också sekretessproblem kopplade till möjligheten att följa upp klienterna efter det att de lämnat kriminalvården.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns i dag ingen tydlig, gemensam och sammanhängande inriktning av samverkan angiven för myndigheterna inom rättsväsendet i instruktioner och regleringsbrev.
- Regeringen har i begränsad omfattning utnyttjat kommittéväsendet och de möjligheter som finns att lämna uppdrag till myndigheter och andra aktörer för att skaffa ny kunskap om hur samverkan i praktiken fungerar inom rättsväsendet.
- Regeringen har inte tillräckligt aktivt använt tillgänglig kunskap för att prioritera och säkerställa att lämpliga samverkansåtgärder vidtas när samverkansproblemen är uppenbara.
- Bindande överenskommelser och tillräcklig struktur för samverkan har ibland saknats inom granskade samverkansområden.
- Det har emellanåt skett ett otillräckligt informations- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna.
- Regler om sekretess är ibland ett hinder för en fördjupad samverkan mellan myndigheterna inom rättsväsendet.

6 Kompetensförsörjning och kunskapsstöd

Vid sidan av en effektiv styrning och samverkan är tillgång på kompetens och kunskap viktigt för verksamhetsutveckling och effektivisering av rättsväsendet. I detta avsnitt analyserar vi regeringens och myndigheternas arbete när det gäller kompetensförsörjningen och kunskapsstödet inom rättsväsendet.

6.1 Iakttagelser från tidigare granskningar

Av våra tidigare granskningar i strategin framgår att det finns olika typer av kompetensbrister i den operativa verksamheten inom rättsväsendet. Det handlar om bristfällig kompetens, otillräcklig utbildning, varierande grad av specialisering och olika sätt att organisera verksamheten.

Exempelvis är kompetensen inom polisen bristfällig och varierande bland mängdbrottsutredare, ungdomsutredare, brottsförebyggande poliser, stämningsmän och bland dem som gör ekonomiska kartläggningar. Hos åklagare finns kompetensbrister bland dem som arbetar med insatser mot vinning av brottslighet och bland dem som handlägger ungdomsärenden. På tingsrätterna har kompetensen inte säkrats hos dem som handlägger ungdomsmål, och det finns varierande kompetens hos tingsrätternas beredningspersonal. Kompetensbrister finns också bland Kriminalvårdens kontaktmän och frivårdsinspektörer när det gäller verkställighetsplanering.

Granskningarna visar också att det på vissa områden saknas en helhetssyn, långsiktighet och struktur i kompetensförsörjningen i fråga om insatser mot vinning av brott respektive polisens brottsförebyggande arbete. Utbildningen är otillräcklig när det gäller bland annat polisens brottsförebyggande arbete, hanteringen av unga lagöverträdare (polis, åklagare, domstol), förverkande av brottsvinster (polisen) och verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården.

Av granskningarna framgår även att det varierar huruvida specialisering och särskilda organisatoriska enheter för specifika verksamheter förekommer. Det gäller till exempel polisens brottsförebyggande arbete och för hur

Åklagarmyndigheten organiserat sig när det gäller mängdbrott. På vissa åklagarkamrar finns en mängdbrottsspecialiserad åklagare och/eller en organisatorisk enhet inrättad för att hantera mängdbrott, men inte på andra. I kriminalvårdsgranskningen diskuterades huruvida det är rimligt att alla kriminalvårdare ska vara kontaktmän med ansvar för verkställighetsplanering. Någon form av specialisering krävs för att höja kvaliteten i verkställighetsplaneringen.

Det har också framkommit brister när det gäller kunskapsstödet. Exempelvis finns relativt lite kunskap om vilka brottsförebyggande arbetsmetoder som är effektiva. Brottsförebyggande rådets bidrag till detta har varit begränsat. Det kunskapsmässiga underlaget inom kriminalvårdsområdet kring effektiva insatser är också för svagt både vad gäller forskning och beprövad, dokumenterad erfarenhet. År 2004 fanns få europeiska studier som mäter kriminalvårdens effekter på återfall i brott.

6.2 Kompetensförsörjningen hanteras olika

Våra granskningar har sammantaget visat på brister i kompetens och organisering i det operativa arbetet. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser om regeringens och myndigheternas arbete med den strategiska kompetensförsörjningen inom rättsväsendet. Iakttagelser om kompetensen inom Justitiedepartementet redovisas också.

6.2.1 Myndigheterna har huvudansvaret

Verksamheten inom rättsväsendets myndigheter är precis som annan statlig verksamhet personalintensiv. Att myndigheterna har medarbetare med rätt kompetens är avgörande för hur väl de kan klara sina uppdrag och nå sina mål. Kompetensförsörjningen är därför en strategisk fråga för myndigheterna.

Ansvar för kompetensförsörjningen ligger, i linje med den arbetsgivarpolitiska delegeringen, i huvudsak på de enskilda myndigheterna. Myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning genom att analysera vilken kompetens de behöver på kort och lång sikt och vidta åtgärder för att säkerställa detta. Det kan handla om att attrahera, rekrytera, utbilda och kompetensutveckla och om att behålla och avveckla kompetens. Myndigheterna ska i årsredovisningen redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att det finns kompetens och hur de bidragit till att nå verksamhetens mål.⁴⁹

⁴⁹ 3 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Regeringen har ansvaret att följa upp och bedöma utvecklingen på kompetensförsörjningsområdet. Regeringen kan även ställa upp mål och delmål för verksamheten och ge återrapporteringskrav eller uppdrag till myndigheterna.⁵⁰

I praktiken kan regeringens inblandning i myndigheternas kompetensförsörjning variera. Vår genomgång visar att så är fallet när det gäller rättsväsendet.

6.2.2 *Regeringen betonar betydelsen av kompetensutveckling*

Regeringens uttalanden om kompetensförsörjning i budgetpropositionerna under perioden 2000–2011 har legat fast när det gäller betydelsen av kompetensförsörjning i stort. Däremot har tonvikten på vad som lyfts fram varierat något under åren.

I budgetpropositionen för 2000 uttalar regeringen att rättsväsendet ska reformeras, bland annat genom kompetensutveckling av personalen. Genomgående uttrycks därefter att kompetent och motiverad personal är rättsväsendets viktigaste resurs. Förmågan att rekrytera, utbilda och kompetensutveckla personal är viktig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. Regeringen uttalar också att för en ökad effektivitet i rättskedjan krävs att personalen har rätt kompetens. I budgetpropositionerna för 2000–2003 pekar regeringen på betydelsen av att utvecklingen av rättsväsendet ska utgå från en helhetssyn på verksamheten, bland annat när det gäller personalutbildning och kompetensutveckling. I budgetpropositionen för 2010 preciseras också behovet av chefs- och ledarskapsutveckling inom rättsväsendets myndigheter. I budgetpropositionen för 2011 pekar regeringen på att kompetensförsörjningsprocessen i rättsväsendet måste fortsätta utvecklas för att säkerställa effektiva och väl fungerande verksamheter på kort och lång sikt.

6.2.3 *Polisen*

För polisen har huvudfrågorna under 2000-talet när det gäller kompetensförsörjningen varit antalet poliser samt satsningar på civilanställda specialister och på ledarutveckling. Även polisens grundutbildning är en viktig fråga. Regeringen uttalar i regleringsbrevet för 2000 att ”satsningen på kompetensutvecklingen inom polismyndigheten skall intensifieras. Det gäller såväl utvecklingen av ledning och styrning på olika nivåer som grund- och vidareutbildningen.”

⁵⁰ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 119.

Fokuserad satsning på fler poliser

Under hela perioden 2000–2011 har både regeringen och polisen betonat betydelsen av fler poliser och att rekryteringen av poliser har behövt öka väsentligt. I början av 2000-talet var målsättningen att utbilda 4 000 poliser. Resurser tillfördes, bland annat för att finansiera fler utbildningsplatser. År 2006 ändrade regeringen målsättningen till att det vid halvårsskiftet 2010 skulle finnas 20 000 poliser. Ytterligare resurser tillfördes polisen.

Regeringen ger i regleringsbrevet Rikspolisstyrelsen i uppdrag att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa tillgången på poliser. Regeringen har också löpande begärt återrapportering om studerande vid polisutbildningen och rekrytering av poliser. I regleringsbrevet för 2008 får Rikspolisstyrelsen i uppdrag att redovisa hur regeringens mål om 20 000 poliser till halvårsskiftet 2010 ska uppnås. En redovisning ska också göras av hur resurstillskotten från och med 2007 kommer att användas. Året därpå skulle Rikspolisstyrelsen redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits för att öka synligheten och närvaron samt resultatet av dessa åtgärder.

Rikspolisstyrelsen redovisar löpande i årsredovisningarna för antalet studerande vid polisutbildningen och för rekryteringen av poliser. I juni 2010 hade polisen uppnått målet om 20 000 poliser. Totalt hade 4 904 nyutbildade poliser anställts under perioden januari 2007–juni 2010.⁵¹ I årsredovisningen för 2010 redovisas resultat och måluppfyllelse för varje polismyndighet inklusive kompetensförsörjning och antal tillkomna polisaspiranter. Däremot kommenteras inte om fördelningen av poliser mellan polismyndigheterna är optimal.

Tillskottet av polisaspiranter är enligt Rikspolisstyrelsen bra, men det kräver också resurser av organisationen. För att säkra en positiv resultatutveckling krävs en långsiktig och uthållig satsning.⁵² Resultatet av satsningen på fler poliser är dock än så länge oklar.

Satsningen på civilanställda specialister har inte fått genomslag

Parallellt med satsningen på fler poliser har regeringen också lyft fram behovet av annan kompetens. I budgetpropositionerna uttrycker regeringen att civilanställda (specialister) och utbildning av dessa är viktigt, bland annat för att de i större utsträckning ska kunna delta i brottsutredningsverksamheten och på så sätt avlasta polispersonalen. Efter 2006 tar regeringen mer sporadiskt upp betydelsen av de civilanställda och av specialistkompetens.

⁵¹ Rikspolisstyrelsen, årsredovisning 2010, s. 18.

⁵² Rikspolisstyrelsen, årsredovisning 2010.

Frågan om civilanställda hanteras i två utredningar under perioden. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) pekade i sitt delbetänkande 2003:114 (BRU 6) på brister i kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. Kommittén föreslog bland annat att högskoleutbildade specialister skulle rekryteras till brottsutredare som ett komplement till den polisiära kompetensen. De så kallade kriminalutredarna skulle ges utbildning och få vissa polisiära befogenheter. Regeringen gick dock inte vidare med förslaget. Den andra utredningen är Polisutbildningsutredningen som i sitt slutbetänkande SOU 2008:39 föreslog att personer med befintlig specialistkunskap skulle ges nödvändig utbildning och få anställning som polis. De poliser som skulle rekryteras skulle få sina polisiära befogenheter begränsade till utredningsverksamhet. Remissinstanserna var i stort sett positiva till förslaget. Trots att flera aktörer, inte minst Polisen, framfört betydelsen av en reformerad polisutbildning bereds betänkandet fortfarande inom Regeringskansliet.

Regeringens krav i regleringsbrevet handlar i huvudsak om att Rikspolisstyrelsen ska redovisa utvecklingen av antalet civilanställda och vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa en lämplig arbetsfördelning mellan poliser och civilanställda för en effektiv och fungerande verksamhet.

Av Rikspolisstyrelsens återrapportering framgår att civil personal har anställts i varierande omfattning under åren⁵³ och att utbildningar har anordnats för civilanställda. I budgetunderlagen för 2006–2008 respektive för 2007–2009 pekar Rikspolisstyrelsen på betydelsen av specialister för att frigöra poliser till mer renodlade polisiära uppgifter och effektivisera utredningsverksamheten. Rikspolisstyrelsen gav 2007 ett internt uppdrag om polisens brottsutredningsverksamhet. Uppdraget redovisades 2008 med förslag om att rekryteringen av civila utredare ska fortsätta, att behovet av specialistkompetens beaktas och att Rikspolisstyrelsen tydligt markerar nytta och nödvändighet med civila utredare. Utredaren föreslog också lagändringar för att underlätta användningen av civila utredare. Det är dock oklart hur Rikspolisstyrelsen arbetat vidare utifrån just detta förslag. Rikspolisstyrelsen redovisade i en promemoria till regeringen⁵⁴ utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom polisen under perioden december 2006 till juni 2010. Där redovisas också två satsningar på civila kompetenser som genomförts. Den ena har skett genom regeringens satsning på unga arbetslösa akademiker, och den andra avser en satsning på 300 civila funktioner som Rikspolisstyrelsen fattat beslut om.

⁵³ Exempelvis anställdes 58 akademiker som analytiker och brottsutredare vid de tre största polismyndigheterna under 2005 som en del i regeringens satsning på statliga kompetensöverföringsjobb.

⁵⁴ Rikspolisstyrelsen, promemoria 2010-04-16, HR-710-2026/10, s. 13.

Utvecklingen av antalet civilanställda är inte entydig. Under perioden 2000–2010 har antalet civilanställda ökat i absoluta tal – från 6 205 år 2000 till 7 725 år 2010. Fram till 2007 ökade de i princip varje år för att efter 2007 minska något. Andelsmässigt har de civilanställda legat på 28–31 procent av det totala antalet anställda inom polisen under perioden. Antalet eller andelen civilanställda säger dock inte något om utvecklingen av antalet specialister. Regeringen har inte heller ställt krav på en sådan redovisning. Av årsredovisningarna för 2009 och 2010 går det dock att utläsa att andelen civilanställda i kärnverksamheten (det vill säga exklusive administrativ personal) uppgår till cirka 43 procent av det totala antalet civilanställda. Rikspolisstyrelsen kommenterar däremot inte om det ligger på en önskvärd nivå. Skillnader mellan polismyndigheter framgår inte heller.

Behov av stärkt ledningskompetens

En fråga som regeringen drivit under hela 2000-talet är behovet av en förbättrad ledningskompetens inom polisen.

Fram till 2006 genomförde polismyndigheterna egna chefsprogram och utbildningar av varierande omfattning. Först 2006 började Rikspolisstyrelsen arbeta aktivt med chefs- och ledarskapsutvecklingsfrågor. Tre nationella ledarcenter etablerades med Rikspolisstyrelsen som ansvarig för att utveckla, styra och följa upp verksamheten. En gemensam ledarpolicy för polisen fastställdes 2007. Polisens nationella chefs- och ledarutveckling består av tre basprogram riktade mot det direkta, indirekta och strategiska ledarskapet. Mätningar görs för samtliga program före, efter och ett år efter genomfört program för att se deltagarnas upplevda utveckling mellan de olika mätillfällena. En särskild analys har också gjorts av polisens chefsprogram.⁵⁵ Perioden 2007–2009 gick drygt 1 000 chefer basprogrammet ”det direkta ledarskapet”. Av utvärderingarna framgår att 88 procent av kursdeltagarna anser att programmet gett dem en ledningskompetens som bidrar till att skapa effektivitet och resultat.

Regeringen har parallellt med detta tagit initiativ till flera uppdrag som syftat till att analysera styrningen inom Polisen men även förutsättningarna för att styra Polisen. Ekonomistyrningsverket fick 2008 i uppdrag att utvärdera om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. År 2008 gav regeringen konsultbolaget Enhancer i uppdrag att kartlägga och analysera ledningsstrukturer och delegationsordning inom polisen. I båda rapporterna identifieras ett antal åtgärder som skulle

⁵⁵ Rikspolisstyrelsen, Analysrapport för Polisens chefsprogram – det direkta ledarskapet respektive det indirekta ledarskapet.

leda till en ökad effektivitet i polisverksamheten. Med hänvisning till dessa rapporter gav regeringen 2009 i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten. I uppdraget ingick bland annat att verka för att polismyndigheterna har ändamålsenliga organisationer och ledningsstrukturer. Rikspolisstyrelsen slutredovisade uppdraget hösten 2011. År 2010 tillsatte regeringen Polisorganisationskommittén som har i uppdrag att utreda och ta ställning till behovet av att en ändrad organisation för Polisen. Som en del i uppdraget ska utredningen föreslå hur ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen kan tydliggöras i styrningen av polisens verksamhet. Kommittén beräknas komma med sitt slutbetänkande i mars 2012.

6.2.4 Åklagarmyndigheten

Höjd kompetens och en ökad grad av specialisering har varit centrala frågor för kompetensförsörjningen inom Åklagarmyndigheten.

Brottsutvecklingen ställer högre krav på åklagarnas kompetens

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2000 att utvecklingen på flera brottsområden har fört med sig att det ställs allt högre krav på åklagarna, bland annat när det gäller kompetensnivå, ett aktivt förundersökningsledarskap och ett ökat helhetsengagemang i brottsbekämpningen. Därför är det också viktigt med kompetensutveckling inom åklagarorganisationen. Den särskilda högre utbildningen för specialiståklagarna är enligt regeringen också viktig för att skapa förutsättningar för en ännu effektivare bekämpning av den kvalificerade brottsligheten.⁵⁶ Ytterligare ett område som lyfts fram av regeringen är behovet av chefsutveckling.

Generella krav på kompetenshöjande åtgärder

Regeringens krav i regleringsbrevet handlar i huvudsak om generella kompetenshöjande åtgärder. För åren 2004–2008 formulerar regeringen mål för kompetensförsörjningen. "Åklagarmyndigheten ska verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens." Åklagarmyndigheten ska även redovisa måluppfyllelsen. I övriga regleringsbrev ställer regeringen krav på återrapportering av bland annat kompetenshöjande åtgärder och utveckling av chefsrekryteringen. Enligt regleringsbrevet 2004 ska Åklagarmyndigheten redovisa erfarenheter av den nya modellen för rekrytering av åklagare. Det ställs inga krav på specialisering.

⁵⁶ Prop. 2000/01:1 utg.omr. 4.

Åklagarmyndigheten har ett långsiktigt perspektiv på sin kompetensförsörjning ...

Åklagarmyndigheten har haft ett långsiktigt perspektiv i sin satsning på kompetensförsörjning. Under hela perioden 2000–2011 har en bred utbildningssatsning tillsammans med specialisering setts som viktiga för att hantera ett ökat ärendeflöde och mer komplexa ärenden.

Arbetet för att bibehålla och utveckla en hög kompetens inom åklagarorganisationen har omfattat grundutbildning, vidareutbildning, högre utbildning och chefsutveckling. Detta arbete har pågått i större eller mindre omfattning under hela perioden 2000–2011. Åklagarmyndigheten har i vissa fall genomfört utvärderingar i syfte att förbättra och vidareutveckla kompetensförsörjningen. Det gäller till exempel den nya modellen för rekrytering där regeringen efterfrågade redovisning.

Även grundutbildningen har utvärderats. Specialiseringen har fortgått genom fler specialiståklagare inom fler brottsområden. För att renodla åklagarrollen har beredningsjurister anställts för att bereda enklare ärenden. De är dock få till antalet och de stannar en kortare period. Åklagarmyndigheten har i stället valt att kompetensutveckla åklagarsekreterare till beredningsassistenter. I samband med den nya organisationen 2005 inrättades också utvecklingscentrum som skulle ge bättre förutsättningar för satsning på bland annat kompetensutveckling.

Satsningarna har enligt Åklagarmyndigheten gett effekter i verksamheten. Myndigheten är enligt undersökningar en attraktiv arbetsplats för jurister, och specialiseringen har bidragit till kortare genomströmningstider och en ökad lagföring för vissa brottstyper.

... men har haft ett kortsiktigt finansiellt perspektiv

Samtidigt som kompetensförsörjningen präglats av långsiktiga och konsekventa satsningar har det funnits en ryckighet under perioden både när det gäller rekrytering och utbildning. Särskilt akut var det 2003 då anställningsstopp infördes liksom minskad utbildning. Detta åtgärdades med tillskott i vårpropositionen. I årsredovisningen för 2006 skriver Åklagarmyndigheten följande:

Rekryteringen av personal har påverkats av en ryckighet i anslagstilldelningen som försvårat en planerad effektiv kompetensförsörjning. Ena året har anslagssparandet och anslagskrediten inte fått utnyttjas, men andra år har överskott funnits i form av tillfälliga resurser.⁵⁷

⁵⁷ Åklagarmyndigheten, Årsredovisning för 2006.

Även 2008 gjordes neddragningar i verksamheten och regeringen beslutade om tilläggsanslag. Orsaken till detta är enligt Åklagarmyndigheten resursläget och att brist på resurser medför att satsningar på kompetensförsörjning inte kunnat göras i önskad omfattning. Efter 2008 har resursfrågan inte varit ett problem.

6.2.5 Sveriges Domstolar

Huvudfrågorna när det gäller kompetensförsörjning inom Sveriges Domstolar under perioden 2000–2011 handlar om ökade krav på kompetensutveckling, vidareutbildning och specialisering samt svårigheten att rekrytera domare. Den omfattande reformeringen av domstolsorganisationen, som bland annat ska bidra till en mer långsiktigt hållbar organisation där verksamheten bedrivs med hög kvalitet och effektivitet, har legat till grund för arbetet inom Sveriges Domstolar.

Regeringen pekar på behov av kompetensutveckling

Regeringen är utförlig i sina uttalanden om behovet av kompetensutveckling och utbildning inom domstolsorganisationen. I budgetpropositionen för 2001 lyfter regeringen fram reformeringen av tingsrätterna⁵⁸ som ett prioriterat område. Reformen ska bidra till att förbättra möjligheterna till utbildning och specialisering av personal. Regeringen pekar också på betydelsen av rekrytering och fortsatt och systematisk kompetensutveckling för de olika personalkategorierna som finns i domstolarna samt en mer långtgående specialisering än i dag. Dessa uttalanden står i stort sett fast under perioden.

Regeringen formulerar även mål för kompetensförsörjningen

Regeringen har, till skillnad mot för många andra myndigheter, formulerat mål för kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar från 2002 och framåt⁵⁹. Även om målformuleringarna varierar något handlar det i huvudsak om att Domstolsverket ska verka för en långsiktig och god personalförsörjning med kompetens som är ändamålsenlig för verksamheten.

Kraven i regleringsbrevet handlar både om strategisk planering och konkreta åtgärder. Domstolsverket ska bland annat redovisa målen för den framtida kompetensförsörjningen och insatser som gjorts utifrån utbildningsplanen. Därefter ska Domstolsverket redovisa åtgärder för att säkerställa en

⁵⁸ Reformen omfattar en sammanslagning av tingsrätter.

⁵⁹ Detta kommenteras särskilt i Statskontorets rapport Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen, Statskontoret 2009/99-5, s. 15–16. Enligt Statskontoret kan skälet vara att Sveriges Domstolar befinner sig mitt i en omfattande generationsväxling och har svårt att locka jurister till domaryrket.

ändamålsenlig kompetens hos personalen samt hur Domstolsverkets kompetensstrategi har genomförts, tillämpats och utvecklats. Krav på redovisning av vilka åtgärder som vidtagits inom Sveriges Domstolar för att åstadkomma en ökad specialisering ställs i regleringsbrevet för 2006 och för efterföljande år.

Domstolsverket har under perioden fått två uppdrag i regleringsbreven i fråga om kompetensförsörjning. Det ena handlar om att lämna förslag på utformning av domarutbildningen⁶⁰ och det andra om att utreda hur en utveckling av de tidsbegränsade notarieanställningarna lämpligen kan utformas⁶¹. Uppdraget var knutet till regeringens proposition Rekrytering av domare⁶² där regeringen gjort bedömningen att möjligheterna att fullgöra en del av notarieutbildningen hos andra statliga myndigheter bör utvidgas. I uppdraget ingick bland annat att överväga vilka ytterligare myndigheter som kan ingå i utbildningen, vilket närmare innehåll utbildningen bör ha och på vilket sätt utbildningen kan organiseras.

Domstolsverket har arbetat stegvis och strategiskt

Av Domstolsverkets årsredovisningar för åren 2000–2010 framgår att Domstolsverket har arbetat aktivt och löpande med kompetensförsörjningsfrågorna. Med utgångspunkt i utbildningsplanen har kurser hållits för olika personalkategorier och nya utbildningar har startats. Specialiseringsutbildningar har också hållits. Kompetensstrategier för Sveriges Domstolar beslutades 2006 med syfte att ge en samlad bild av arbetet med kompetensutveckling och att kompetensutvecklingen ska genomföras i enlighet med strategierna. Ett större ansvar har successivt lagts på de enskilda domstolarna att analysera kompetensbehovet. Domstolarna har också fått utbildning i metod för kompetensanalys, och Domstolsverket har stöttat domstolarna att förändra arbetsformer och stärka beredningsorganisationen samt öka specialiseringen⁶³. Domstolsakademin har också etablerats.

Domstolsverket uttalar vid några tillfällen att de åtgärder som vidtagits har bidragit till ett positivt läge när det gäller kompetensförsörjningen⁶⁴. Domstolsverket analyserar däremot inte hur satsningarna på kompetens och specialisering påverkat verksamhetens resultat. En av våra intervjupersoner

⁶⁰ Regleringsbrevet för budgetåret 2000 avseende Domstolsverket och övriga myndigheter inom domstolsväsendet, m.m.

⁶¹ Regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Sveriges Domstolar.

⁶² Prop. 2007/08:113.

⁶³ Sveriges Domstolar, Årsredovisning för 2006.

⁶⁴ Sveriges Domstolar, Årsredovisning för 2006.

säger också att det finns alltför många domare som inte tycker att de behöver vidareutbildning och prioriterar bort det. Cheferna har därför ett ansvar för att uppmuntra och ställa krav på domare att gå kurser.

Problemet med domarrekruteringen kvarstår trots åtgärder

Problemet att rekrytera domare har trots olika åtgärder varit aktuellt under i princip hela perioden 2000–2011. Problemet är störst utanför storstadsområdena, men under senare år har även antalet sökande till domartjänster i storstadsområdena minskat.

Svårigheten att rekrytera och behålla domare beror enligt Domstolsverket på en ökad konkurrens från andra verksamhetsområden. Av intervjuer har det också framkommit att ett lågt löneläge bidrar till problematiken. Åtgärder krävs därför för att öka domarbanans attraktivitet. Domstolsverket har vidtagit ett antal åtgärder, bland annat genomfördes en kampanj bland juridikstuderande 2002–2004, och satsningen på Domstolsakademin bedöms kunna ge fler externa sökande till domaranställningar. I årsredovisningen för 2007 skriver Domstolsverket att Sveriges Domstolar enligt Arbetsgivarverkets mätning bland jurister är bland de högst rankade arbetsplatserna i Sverige. Problemet med domarrekruteringen har dock kvarstått. År 2010 tog Domstolsverket initiativ till ett projekt som syftar till att undersöka varför jurister inte väljer att söka anställning som domare. Projektet redovisades till Domstolsverket i november 2011.

År 2008 kom regeringens proposition 2007/08:113 Rekrytering av domare⁶⁵. Där föreslås att domarutbildningen ska finnas kvar som bas för rekrytering av domare och att rekryteringen av domare breddas, bland annat genom att öka möjligheterna för etablerade jurister att adjungera som ledamot i domstol. Detta för att skapa intresse för domaryrket bland jurister som inte genomgått den särskilda domarutbildningen.

En av våra intervjupersoner framhåller att Domstolsverket har ansvaret för att åtgärda rekryteringsproblemen, men att regeringen kan bidra till en lösning genom att höja ramanslaget så att högre löner kan betalas ut.

6.2.6 Kriminalvården

För Kriminalvården har huvudfrågan under perioden 2000–2011 varit förmågan att rekrytera personal (bland annat högskoleutbildad personal) och att vidareutbilda befintlig personal för att klara uppdraget.

⁶⁵ Som grund för denna låg En öppen domarrekrutering (SOU 2003:102) och Ds 2007:11.

Kriminalvårdens kompetensförsörjning har analyserats i flera utredningar

Under perioden 2000–2011 pekar regeringen i budgetpropositionerna genomgående på att det krävs en kompetent och engagerad personal för att Kriminalvården ska klara sitt uppdrag. Regeringen ställer krav på Kriminalvården att intensifiera utvecklingen av kompetensförsörjningen, särskilt för personal med klientnära arbete. Enligt regeringen finns behov av en omfattande satsning på rekrytering och utbildning.

Regeringen har låtit analysera Kriminalvårdens kompetensförsörjning vid flera tillfällen under perioden. År 1999 redovisade Riksrevisionsverket (RRV) ett regeringsuppdrag om Kriminalvårdens resursutnyttjande.⁶⁶ År 2002 fick RRV ett nytt, uppföljande uppdrag som var inriktat på effektiviteten i användningen av personalresurser inom Kriminalvården. RRV analyserade bland annat personalstrukturen, personalens kompetens och arbetsledning med utgångspunkt i målet att minska återfall i brott. I rapporten Kriminalvårdens personal (2002:26) lyfte RRV fram bland annat vårdarnas arbetsuppgifter, arbetstider och utbildning. Ett av åtgärdsförslagen var en specialisering och uppdelning av vårdarrollen, som bland annat skulle göra det lättare att rekrytera ny personal. År 2006 fick Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i uppdrag att i samverkan med Kriminalvården analysera Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning. Verva drog bland annat slutsatserna att det fanns brister i Kriminalvårdens analys av kompetensbehovet och en otydlig koppling till målen för verksamheten. Enligt Verva fanns det också en brist på helhetssyn i kompetensförsörjningsprocessen.

Regeringen gav 2008 en särskild utredare i uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. I slutbetänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80) föreslog utredningen bland annat att Kriminalvården bör ta fram en kompetensförsörjningsstrategi. Utredningen föreslog även att grundutbildningen bör förlängas och fördjupas för att ge bättre förutsättningar för att skapa förståelse för och delaktighet i Kriminalvårdens övergripande mål. Utredningen uttalar sig även om behovet av specialisering.

Kriminalvården har vidtagit flera åtgärder ...

Kriminalvården har genomfört olika åtgärder under perioden. Årsskiftet 2001/2002 började Kriminalvården tillämpa en ny utbildningsmodell för såväl grundutbildning som fortbildning – KRUT. Målet var att höja kompetensen, främst hos vårdarna. Under perioden 2000–2011 har också stora utbildningsinsatser gjorts. Efter Vervas rapport 2006 tog Kriminalvården

⁶⁶ Effektivare kriminalvård – En hinderanalys (RRV 1999:27).

ytterligare ett steg för att utveckla utbildningssystemet för medarbetarna i det klientnära arbetet. Bland annat skärptes kraven på att all personal som skulle tillsvidareanställas ska börja med utbildning, det vill säga ingen ska börja arbeta utan grundläggande kompetens. Av årsredovisningen 2009 framgår att alla tillsvidareanställda genomgått en anpassad grundutbildning.

Kriminalvården tillsatte också det interna så kallade högskoleprojektet som 2004 lämnade en rapport om den dåvarande grundutbildningen. I rapporten redovisades olika faktorer som skäl till varför en yrkeshögskola skulle vara ett bra alternativ för att säkra Kriminalvårdens kompetensbehov. Utbildningen skulle dock inte kunna bekostas av högskolorna och universiteten utan Kriminalvården skulle själv stå för utbildningskostnaden genom att upphandla studieplatser. Enligt uppgift skulle det ha inneburit en för stor kostnad för Kriminalvården och myndigheten gick därför inte vidare. Kriminalvården har ändå arbetat med att utveckla utbildningen. I remissvaret⁶⁷ till utredningen Kriminalvårdens effektivitet skriver Kriminalvården att man, i likhet med utredningen, anser att grundutbildningen för kriminalvårdare kan behöva förlängas och också har övervägt lösningar för detta. Resurser för att finansiera en förlängd grundutbildning saknas dock under de närmaste åren. År 2010 redovisas att ett förslag till ny organisation för grundutbildningen bereds.

... men strategi för arbetet har saknats

År 2003 formulerade Kriminalvården ett mål att 50 procent av alla medarbetare ska vara relevant högskoleutbildade. För att åstadkomma detta ska Kriminalvården bland annat arbeta med en metod för kompetensanalys och strategisk kompetensförsörjning under perioden 2004–2006. År 2006 var andelen anställda med 80 högskolepoäng eller mer 35 procent. Siffran för 2007 var 30 procent och för 2008 var den 31 procent. Därefter redovisas inte någon sådan statistik. Skillnaderna mellan olika yrkeskategorier är mycket stora – 2007 hade 16 procent av kriminalvårdarna högskoleutbildning på mer än 80 poäng, medan siffran för frivårdsinspektörer var 85 procent.

Kriminalvården har också behövt hantera en hög personalomsättning under perioden, särskilt bland yngre högutbildade kriminalvårdare som i flera fall valt att i stället gå till frivården. Orsaken är bland annat att arbetsuppgifterna inte upplevts vara tillräckligt avancerade. För att komma åt detta har det pågått olika åtgärder för att förbättra utvecklings- och karriärmöjligheterna inom anstalt och häkte.

⁶⁷ Kriminalvården 2009-11-30, Svar på remiss av Effektivitetsutredningens betänkande Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80).

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet⁶⁸ konstaterade dock att Kriminalvården inte definierat vilken kompetens som kriminalvårdarna ska ha och att det saknades en kompetensförsörjningsstrategi. I årsredovisningen för 2010 skriver Kriminalvården att det har pågått ett arbete under de senaste åren men att en analys av kompetensförsörjningen nu ska göras och en handlingsplan tas fram. Detta ska ske stegvis i organisationen.

6.2.7 Rätt kompetens på rätt plats?

Vår genomgång av myndigheternas arbete med kompetensförsörjning under perioden visar att omfattande satsningar har gjorts på rekrytering, utbildning och kompetensutveckling. Samtidigt visar Riksrevisionens tidigare granskningar att det inte är självklart att den kunskap och kompetens som finns används på rätt sätt.

Ett exempel från granskningen om unga lagöverträdare är satsningen på ungdomsspecialister inom Åklagarmyndigheten. Granskningen visade att få av de utsedda ungdomsåklagarna hade gått den särskilda ungdomsutbildningen och att 40 procent av ungdomsärendena utreddes av andra än de speciella ungdomsåklagarna. Trots att det fanns krav på att domare som handlägger ungdomsmål ska vara särskilt utsedda av domstolen, handlades 60 procent av ungdomsmålen av andra än särskilt utsedda ungdomsdomare.

I mängdbrottsgranskningen pekade Riksrevisionen på att man inom Åklagarmyndigheten i högre grad skulle kunna använda beredningspersonal för sådana arbetsuppgifter som inte kräver åklagarkompetens.

I budgetunderlaget för 2010–2012 uttalar Åklagarmyndigheten också att detta är viktigt för att renodla åklagarrollen och kunna använda åklagarkompetens i mer komplicerade ärenden. Hur detta ser ut i praktiken är dock oklart. Av årsredovisningar framgår endast att beredningsjurister i viss mån används och att det hållits utbildningar för beredningspersonal.

Riksrevisionen pekar också i mängdbrottsgranskningen på att målet om 20 000 poliser riskerar att motverka möjligheten att rekrytera civila utredare inom polisen. Riksrevisionen bedömer att denna typ av deltaljstyrning av personalstyrkans omfattning och sammansättning kan få konsekvenser för effektiviteten i verksamheten. Kritik har också framförts i andra sammanhang om att satsningen på 20 000 poliser inte fått genomslag i verksamheten, bland annat på grund av att poliser utför sådana uppgifter som civilanställda tidigare gjorde⁶⁹. Sammantaget kan sägas att polisorganisationen i praktiken ges ett

⁶⁸ Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80).

⁶⁹ Dagens Nyheter 2011-09-20.

mycket litet handlingsutrymme att själv styra verksamheten när det gäller vilken kompetens som behövs och var den bäst kan användas, exempelvis i fördelningen mellan poliser, civilanställda specialister och administratörer.

I granskningen om verkställighetsplaneringen ställer Riksrevisionen frågan om det i praktiken är rimligt att alla kriminalvårdare ska vara kontaktmän med ansvar för verkställighetsplanering eftersom det ställer krav på omfattande kompetensutveckling av personalen. Detta är i sin tur kopplat till frågan om specialisering. Enligt Kriminalvården har en viss specialisering av vårdarrollen skett, dels genom ett funktionsansvar för verkställighetsplaneringen, dels genom inrättande av specialiserade avdelningar. Ytterligare specialisering är enligt Kriminalvården svår ur säkerhetssynpunkt eftersom det påverkar förutsättningarna att klara täckningsgraden i bemanning, särskilt på häkte och anstalt. Samtidigt visar den höga personalomsättningen bland yngre akademiker på anstalt och häkte på andra problem som kan uppstå på grund av en alltför otydlig kriminalvårdarroll och brist på tillräckliga utvecklingsmöjligheter.

6.2.8 *Få exempel på samverkan i strategiska kompetensförsörjningsfrågor*

I budgetpropositionerna 2000–2003 pekar regeringen på betydelsen av att utvecklingen av rättsväsendet ska utgå från en helhetssyn på verksamheten, bland annat när det gäller personalutbildning och kompetensutveckling. Detta preciseras i budgetpropositionerna 2003 och 2004.

Åklagarorganisationens liksom rättsväsendets rekrytering av skickliga jurister bör ske med utgångspunkt i en helhetssyn som underlättar personalrörlighet och som gynnar en bred kompetensutveckling inom rättsväsendet.⁷⁰

Regeringen uttalar också att åklagarväsendet i största möjliga utsträckning ska medverka i polisväsendets kompetens- och verksamhetsutveckling för att säkerställa en effektiv och snabb brottsutredningsverksamhet med högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet.

Regeringen ställer i övrigt mycket få krav i regleringsbreven på samverkan mellan myndigheterna i kompetensförsörjningsfrågor. Enda exemplet är två uppdrag till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, som handlar om att se över formerna för rekrytering av åklagare och redovisa hur samarbetet mellan myndigheterna kan förstärkas och vidareutvecklas på området. För övriga myndigheter finns inga sådana krav.

⁷⁰ Prop. 2002/03:1 utg.omr 4 avsnitt 4.6.2.

Myndigheterna har dock samverkat på eget initiativ. Det gäller exempelvis anordnande av gemensamma utbildningar, som polisen och Åklagarmyndigheten angående förundersökning och brottsutredning. Det har funnits utbytestjänstgöring mellan Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Advokatsamfundet har anordnat brottmålsdagar för gemensam kompetensutveckling. Däremot finns mycket få exempel på samverkan i strategiska kompetensförsörjningsfrågor, som rekrytering eller arbete med kompetensförsörjningsstrategier.

6.2.9 *Kompetensförsörjningen inom Justitiedepartementet*

Kompetensen inom Regeringskansliet har tagits upp i ett antal utredningar.⁷¹ I korthet handlar resonemangen om att det saknas sakkompetens och långsiktig strategisk kompetens inom Regeringskansliet samt att myndighetsstyrningen ofta ligger på unga handläggare som inte har erfarenhet av att arbeta på myndighet. Denna bild bekräftas också i våra intervjuer med företrädare för rättsväsendet. En intervjuperson uttrycker att Regeringskansliet ofta hamnar i ett kunskapsunderläge gentemot expertmyndigheterna, att Regeringskansliets förmåga att ta emot och ta hand om myndigheternas återrapportering brister samt att man är alltför kortsiktig. Beställar- och mottagarkompetensen inom Regeringskansliet behöver också utvecklas.

Myndighetsföreträdare har vid intervjuer framhållit vikten av att Regeringskansliet har rätt kompetens för att kunna styra myndigheterna på ett bra sätt. Vissa menar att det märks att Justitiedepartementet har begränsade personalresurser och att det inte finns tillräcklig kunskap i sakfrågorna. Andra menar att det finns bra juridisk kompetens.

Av våra intervjuer med tjänstemän vid Justitiedepartementet framgår att de anser att de resursmässigt är för få sett till antalet handläggare i relation till uppdraget och storleken på myndigheterna. Många handläggare saknar erfarenhet från arbete på förvaltningsmyndighet, genomströmningen är hög och det finns ett begränsat lärande. En uppfattning som framförts är också att handläggarna sitter för isolerat och skulle tjäna på ett ökat utbyte. Det finns också en uppfattning att det skulle behövas mer specialistkompetens.

Samtidigt menar tjänstemännen vid Justitiedepartementet att departementet levererar det man ska och med kvalitet. Det finns också en bra blandning av kompetens. De enheter som tidigare varit "juristtunga" på myndighetshandläggersidan har medvetet efterfrågat mer styrningskompetens.

⁷¹ Bland annat Möller & Erlandsson, PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid, 2009, och REKO-rapporter.

Den svenska förvaltningsmodellen med små departement och självständiga myndigheter sätter dock i slutändan ramen för kompetensfördelningen mellan departement och myndigheter. Även om det har förts diskussioner och funnits förslag om att lägga mer analyskompetens inom Regeringskansliet så har det inte fått något större genomslag i praktiken.

6.3 Kunskapsstödet behöver utvecklas och samordnas

I detta avsnitt analyserar vi kunskapsstödet inom rättsväsendet. Med kunskapsstöd menar vi de aktörer och funktioner som ska ta fram och bidra med kunskap till rättsväsendet. Kunskap kan genereras inom myndigheterna, genom Brottsförebyggande rådet (Brå) och Brottsoffermyndigheten som har särskilda uppdrag som kunskapscentrum samt genom extern forskning.

6.3.1 Verksamheten inom rättsväsendet ska bygga på kunskap

Kunskap är viktigt för rättsväsendets utveckling. Det framgår av regeringens uttalanden i budgetpropositionerna. År 2004 skriver regeringen så här:

De verksamheter som rättsväsendet bedriver måste bygga på väl underbyggd kunskap. En grundläggande källa till sådan kunskap är det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs vid universitet och högskolor och inom ramen för olika myndigheters verksamheter. Regeringen tar också initiativ till utvärderingar av reformer och till att det bedrivs forsknings- och utvecklingsarbete av olika slag inom och i anslutning till rättsväsendet. Dessutom måste kunskap från andra länder tillvaratas och omsättas i praktisk verksamhet. Myndigheterna inom rättsväsendet ansvarar för att de egna verksamheterna bygger på bästa möjliga kunskap och för att de dokumenteras och bedöms utifrån hur väl de fungerar.⁷²

Såväl regeringen som myndigheterna har alltså ett ansvar för att verksamheten inom rättsväsendet bygger på kunskap.

6.3.2 Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten kunskapscentrum i rättsväsendet

Särskilt Brottsförebyggande rådet (Brå) men även Brottsoffermyndigheten har en särställning som kunskapscentrum i rättsväsendet.

Brå ska bidra med kunskap och forskning inom kriminalpolitiken

Brå har enligt sin instruktion till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete.⁷³ Brå ansvarar bland annat för den officiella rättsstatistiken och ska initiera

⁷² Prop. 2003/04:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.1 och prop. 2005/06:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.1.

⁷³ 1 § förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom det kriminalpolitiska området underlag för åtgärder och prioriteringar. Brå ska också medverka till att rättsväsendet och andra brottsförebyggande aktörer får kunskap och information om nationella och internationella forsknings- och utvecklingsprojekt på det kriminalpolitiska området.

Brås forsknings- och utvecklingsverksamhet resulterar totalt sett i mellan 20 och 30 publicerade rapporter per år samt en del engelska översättningar av rapporterna. Brå anordnar också konferenser och seminarier. Sedan 2006 är Brå på uppdrag av regeringen arrangör av Stockholm Criminology Symposium.

Vår genomgång av regeringsuppdragen i regleringsbreven under perioden 2000–2011 visar dock att Brå i praktiken har fått relativt få uppdrag från regeringen som avser rättsväsendet som helhet. De uppdrag som har ett tydligt helhetsperspektiv handlar bland annat om genomförande av en årligen återkommande nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning, utvärdering av snabbspåret, att medverka i arbetet inom rättsväsendets informationsförsörjning (RIF), att stödja Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården med att utveckla prognosarbetet och att medverka i Brottsoffermyndighetens uppdrag att ta fram ett nationellt samordningsprogram för brottsofferfrågor samt att anordna ett internationellt, vetenskapligt symposium över aktuell kriminologisk forskning. Ytterligare ett exempel är uppdraget att genomföra en kvalitetssäkring av databasen för rättsväsendet uppföljningssystem (RUS) och att med stöd av RUS redovisa genomströmningstiderna hos polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och domstolarna för mål och ärenden som rör brottstyperna misshandel, rån, våldtäkt, stöld och utpressning.⁷⁴

Därutöver har Brå fått i uppdrag att analysera specifika brottsområden eller brottstyper som kan anses vara relevanta för ett flertal myndigheter inom rättsväsendet.

Brås uppdragsfördelning

Enligt företrädare för Brå har regeringsuppdragen också en klar tonvikt på kriminalvårdsfrågor. Uppdragen från polisenheten vid Justitiedepartementet är något färre, och från åklagar- respektive domenheten vid Justitiedepartementet

⁷⁴ Övriga uppdrag i Brås regleringsbrev 2000–2011 som avser rättsväsendet som helhet är uppdrag att medverka till att arbetet mot den grova organiserade brottsligheten mobiliseras runt om i landet, uppdrag att utvärdera om syftet med den reform om ingripande mot unga lagöverträdare som trädde i kraft den 1 januari 2007 har uppnåtts, uppdrag att undersöka förekomsten av diskriminering i rättsprocessen av tilltalande och målsägande med utländsk bakgrund.

har mycket få uppdrag getts under perioden. Detta bekräftas också av vår genomgång av uppdragen i Brås regleringsbrev. Det kan enligt företrädare för Brå hänga samman med att Brå som myndighet ligger under kriminalpolitiska enheten tillsammans med bland annat Kriminalvården.

Brå gör inga löpande sammanställningar över vilka projekt som myndigheten startat och genomfört i samarbete med enskilda myndigheter och aktörer. Enligt företrädare för Brå har antalet samarbetsprojekt med polisen varierat under åren, från två tre stycken till inga alls. Brå har i något fall hjälpt Åklagarmyndigheten med metodstöd och statistik. Utöver regeringsuppdragen har Brå inte haft några överenskommelser om samarbetsprojekt med Kriminalvården och inte heller med Domstolsverket. Däremot har Brå ibland ingått överenskommelser om samarbetsprojekt med sittande utredningar, och Brå genomför ofta samarbetsprojekt med andra myndigheter och aktörer utanför rättsväsendet. Brå har inte arbetat aktivt för att ingå fler överenskommelser om samarbetsprojekt med rättsväsendets myndigheter. Resurserna sätter ramen för hur mycket Brå kan genomföra projektmässigt.

Brå har kritiserats för att inte ha gått tillräckligt långt i att ge förslag till lösningar. Polisen har uttryckt att det är svårt att föra ut resultaten på polismyndigheterna och omsätta dem i konkreta åtgärder. Regeringen har också pekat på betydelsen av att i högre grad analysera effekter av insatser, bland annat när det gäller polisens brottsförebyggande arbete.

Brottsoffermyndigheten kunskapscentrum för brottsofferfrågor

Brottsoffermyndighetens uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett kunskapscentrum för brottsofferfrågor.⁷⁵ Myndigheten ska genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor. Brottsoffermyndigheten ska också bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer. Huvuduppdraget är enligt Brottsoffermyndigheten dock handläggning av ärenden om brottskadeersättning.

Rollen som kunskapscentrum tar sig bland annat uttryck genom att Brottsoffermyndigheten ordnar utbildningar för aktörer både inom och utanför rättsväsendet samt deltar i grund- och vidareutbildning för personal inom rättsväsendet. Utbildningarna har bland annat avsett bemötande- och informationsfrågor. Via den särskilda webbplatsen "Rättegångsskolan" ges information om hur en rättegång går till. Brottsoffermyndigheten fördelar också forskningsmedel via brottsofferfonden. Ett program för viktimologisk

⁷⁵ 1 § förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

forskning har tagits fram. Brottsoffermyndigheten har med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag tagit fram ett nationellt samordningsprogram i brottsofferfrågor i samarbete med bland annat rättsväsendets myndigheter. Myndigheten har också samverkat med de olika myndigheterna inom rättsväsendet för att stärka kompetensen i brottsofferfrågor. Samarbetet med polisen har varit särskilt viktigt för att åtgärda de brister som finns i polisens brottsofferarbete. Av våra intervjuer framgår dock att det inte alltid är så lätt för Brottsoffermyndigheten att nå fram eftersom Polisen är en så stor organisation.

6.3.3 *Myndigheternas kunskapsstöd ser olika ut*

Brister i myndigheternas uppföljning och utvärdering av verksamheten har varit ett återkommande tema i utredningar och granskningar av rättsväsendet. En annan fråga har varit användningen av och genomslaget för kunskap i organisationerna.

Regeringen gav i november 2010 en utredare i uppdrag att kartlägga forsknings- och utvecklingsverksamheten hos rättsväsendets myndigheter.⁷⁶ Mot bakgrund av de betydande resurstillskott som rättsväsendet fått under perioden 2003–2010 önskade regeringen få en tydligare bild av myndigheternas forsknings- och utvecklingsverksamhet och vilken nytta den har för myndigheternas utveckling.

Rapporten, i form av en idéskiss, presenterades i mars 2011⁷⁷. I rapporten konstaterar utredaren att myndigheternas arbete med utvärdering, forskning och utveckling ser mycket olika ut. Till forsknings- och utvecklingsverksamhet räknades myndigheternas arbete med utvärdering och forskning. Utredaren är tydlig med att myndigheter inte bör bedriva eller finansiera forskning om de inte har ett tydligt och uttalat uppdrag att göra det. Utredningen har kritiserats från myndighetshåll för att titta för mycket på form och för lite på innehåll. I våra intervjuer med myndighetschefer har det framförts att det finns ett behov av en kartläggning också av innehåll. Det är oklart vilken status utredningen har och hur den hanteras inom Justitiedepartementet.

I utredningen framgår att vissa myndigheter, som Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Domstolsverket, har sin utvecklingsverksamhet direkt kopplad till den ordinarie verksamheten. De bedriver inte någon forskning. Andra myndigheter, som Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), har i uppdrag att bedriva forskning inom sina respektive verksamheter och gör också det.

⁷⁶ Ju2010/8842/P.

⁷⁷ Ju 2010:1 En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet.

Polisen och Kriminalvården sticker ut i sammanhanget. Polisen genom att ha en utvärderingsfunktion under uppbyggnad och Kriminalvården genom att ha en särskild funktion för forskning och utveckling och genom att finansiera externa forskningsprojekt. Regeringens utredare kritiserar Rikspolisstyrelsens utvärderingsenhet för att vara alltför forskningsinriktad och inte ha en tydlig koppling till den ordinarie verksamhetsutvecklingen. När det gäller Kriminalvården är utredaren kritisk till att Kriminalvården bedriver egen forskning och finansierar forskning utan att ha en tydlig koppling till verksamhetsutvecklingen. Av Kriminalvårdens egen utvärdering från 2010 dras slutsatsen att forsknings- och utvecklingsverksamheten är väl organiserad och dimensionerad samt har en balanserad mix av extern och intern FoU. Det saknas dock tydliga strukturer och incitament för att omsätta resultat i praktiken. Kriminalvården fick i augusti 2011 i uppdrag av regeringen att, som ett led i regeringens satsning för att öka effektiviteten i rättsväsendet, ta fram en plan för hur tillämpad forskning och utveckling kan omsättas i praktisk verksamhet för att minska återfall i brott.

6.3.4 *Brister i statistiken påverkar kunskapsstödet*

Som framgått i tidigare avsnitt finns brister i verksamhetsstatistiken inom rättsväsendet. Det är svårt att få fram uppgifter för enskilda processer och för enskilda myndigheter, men framför allt samlat för rättsväsendet och rättskedjan.

Det finns också brister i kriminalstatistiken. Enligt Statskontorets utredning⁷⁸ är användningsområdena för den officiella kriminalstatistiken begränsade. Statskontoret ser ett särskilt behov av att kriminalstatistiken i större utsträckning än i dag kan användas för att utveckla verksamheten i myndigheterna i rättskedjan. När det gäller återfallsstatistik tog Brå och Kriminalvården under ett antal år fram parallell statistik utifrån olika källor. År 2006 togs kravet på Kriminalvården att redovisa återfallsstatistik bort. Brå har därefter på uppdrag av regeringen och i samråd med Kriminalvården utvecklat en ny återfallsstatistik som bygger på statistik från lagföringsregistret men även på återfall som mäts utifrån Kriminalvårdens och Statens institutionsstyrelses register. Den nya statistiken ska börja publiceras från och med 2012.

Problemen i statistiken bidrar till bristande kunskap inom rättsväsendet om hur verksamheter fungerar och vilka resultat och effekter som olika åtgärder och insatser ger. Det påverkar också förutsättningarna för utvärdering och forskning på området.

⁷⁸ Brå och kriminalstatistiken, Statskontoret 2011:15.

6.3.5 *Det finns ingen samlad bild av kunskapsläget och kunskapsbehovet i rättsväsendet*

Det är inte enkelt att samlat se vilken kriminalpolitisk forskning som bedrivs i Sverige. För detta krävs information från de myndigheter som själva bedriver eller finansierar forskning – Kriminalvården, Brå, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket och SKL – att läggas till de satsningar som görs runt om på olika universitet.

Huvudfrågan är ändå vilken kunskap och forskning som efterfrågas och behövs inom rättsväsendet. Att det finns ett behov har uttalats vid våra intervjuer med företrädare för rättsväsendet. Någon samlad behovsanalys finns dock inte och inte heller någon samlad bild av kunskapsläget inom rättsväsendet.

De enskilda myndigheterna inom rättsväsendet tar fram kunskapsunderlag inom sina respektive områden. I myndigheternas årsredovisningar framgår dock sällan någon information om de samlade insatserna när det gäller kunskapsutveckling inom myndigheten. I stället återrappporterar myndigheterna aktuella regeringsuppdrag och i vissa fall görs också en genomgång av fungerande metoder och arbetssätt. Hur kunskaperna används i verksamheten och vilken påverkan de har på verksamhetsresultaten redovisas inte i någon större omfattning. Regeringen efterfrågar inte heller systematiskt detta.

Brottsoffermyndigheten har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att redovisa resultat av forskning som finansierats via Brottsofferfonden. Brå ska enligt regleringsbrevet redovisa genomförda och pågående projekt som myndigheten genomfört och i vissa fall redovisa vilka myndigheter som berörs av projekten. Brå ska även redovisa vilka insatser som vidtagits för att sprida resultaten av kriminologisk forskning och övrig kunskapsutveckling inom det kriminalpolitiska området. Det finns dock ingen aktör som har i uppdrag eller som tagit initiativ till att analysera eller inventera det samlade kunskapsläget och kunskapsbehovet inom rättsväsendet. Brå skulle, som kunskapscentrum inom rättsväsendet, kunna ha en sådan roll.

Flera av de företrädare för rättsväsendet som vi intervjuat uttrycker att kunskap är viktigt för att kunna utveckla rättsväsendet. Vissa ställer stora förhoppningar till arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och de möjligheter som ges när det finns ett elektroniskt informationsflöde i rättskedjan.

Med en mer samlad bild av vilken kunskap som finns förbättras också förmågan både hos aktörerna inom rättsväsendet och hos aktörer utanför rättsväsendet att beställa och efterfråga kunskap.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har varit mer styrande när det gäller polisens och Sveriges Domstolars kompetensförsörjning än för Åklagarmyndigheten. För Kriminalvården har regeringen i huvudsak tillsatt utredningar för att analysera kompetensförsörjningen. Utredningen om polisutbildningen bereds ännu på Justitiedepartementet.
- För polisen har regeringens mål om 20 000 poliser fått konsekvenser för möjligheten att satsa på civilanställda specialister. Åklagarmyndighetens kompetensförsörjning har bedrivits långsiktigt och strategiskt men har tidvis påverkats negativt av resursläget. Domstolsverket har också arbetat strategiskt men har inte lyckats åtgärda problemet med domarrekruteringen. Kriminalvården har genomfört olika åtgärder, bland annat vad gäller grundutbildningen, men har inte haft en strategisk plan som grund för arbetet.
- Iakttagelser i Riksrevisionens granskningar visar på att myndigheterna inte alltid använder rätt kompetens och på det mest effektiva sättet.
- Det finns få exempel på samverkan mellan myndigheterna i fråga om strategisk kompetensförsörjning.
- Det saknas i viss mån sakkompetens och långsiktig strategisk kompetens inom Justitiedepartementet.
- I huvudsak Brå men även Brottsoffermyndigheten ska vara kunskapscentrum för rättsväsendet. Brås uppdrag har haft en tyngdpunkt på kriminalvården och polisen, medan Brottsoffermyndighetens uppdrag haft en bredare spridning inom rättsväsendet.
- Myndigheterna arbetar på olika sätt när det gäller forskning och utveckling. Kopplingen till verksamhetsutveckling är inte alltid tydlig.
- Ingen aktör har ett ansvar eller har tagit ansvar för att ta fram en samlad bild av kunskapsbehovet i rättsväsendet som grund för verksamhetsutveckling och effektivisering.

7 Organisationskultur och styrning

Riksrevisionen har i tidigare kapitel konstaterat att resultatutvecklingen inte har förbättrats tillräckligt under den senaste tioårsperioden. En stor del av de problem som uppmärksammades i början på 2000-talet och som ansågs vara viktiga att lösa för att förbättra resultatet och måluppfyllelsen kvarstår i mångt och mycket i dag. Det framgår av Riksrevisionens granskningar. Regeringens och myndighetsledningarnas styrning av rättsväsendet är en viktig förklaring till de iakttagelser Riksrevisionen gjort, och i vår granskning av styrningen har vi sett att det finns en stor förbättringspotential. Men för att ge en rättvis bild krävs att hänsyn tas till den miljö som styrningen verkar i. Detta kapitel tar därför upp frågan om organisationskultur, som är en viktig faktor i bedömningen av styrningen av rättsväsendet. Iakttagelserna kommer från Riksrevisionens granskningar och från intervjuer med företrädare för rättsväsendet och relateras till forskning om organisationskultur.

7.1 Styrningen får inte tillräckligt genomslag

Riksrevisionens tidigare granskningar av rättsväsendet har visat att styrningen i flera fall inte har fått genomslag i praktiken. Det handlar om problem som varit kända länge och som regeringen och myndigheterna arbetat aktivt med men som fortfarande kvarstår. Det gäller exempelvis andelen inställda huvudförhandlingar i brottmål, som i stort sett är densamma som för 15 år sedan. Det gäller också genomströmningstider och uppkläring av mängdbrott, som inte förbättrats trots särskilda åtgärder och förstärkta resurser. Det gäller även bristerna i it-stödet som varit kända sedan länge och kvarstår.

Bristande genomslag för styrningen handlar också om svårigheter att införa nya arbetssätt och rutiner. I Riksrevisionens granskning av mängdbrott framkom att polisen inte lyckats genomföra och verkställa de förändringar som polisens nationella utredningskoncept (PNU) förutsätter. Granskningen av polisens brottsförebyggande arbete visade på liknande sätt att polisens underrättelsemodell (PUM) inte fått ordentligt genomslag i den operativa verksamheten. Ambitionerna om ett kunskapsbaserat och problemorienterat brottsförebyggande arbete har inte uppnåtts. Granskningen av Kriminalvårdens

verkställighetsplaner visade på bristande kvalitet i planeringen av verkställighet och att alla klienter inte har en plan trots tydliga krav på detta. Inte heller frivårdens samordningsansvar för verkställighetsplaneringen som infördes 2008 har fått fullt genomslag i verksamheten.

Det bristande genomslaget för styrningen av rättsväsendet handlar också om att de möjligheter som ny lagstiftning ger inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning. Det gäller till exempel möjligheterna att använda förenklat utredningsförfarande, åklagarnas möjligheter att på rättsens uppdrag utfärda stämning och kalla till huvudförhandling, möjligheten att döma i den tilltalades utevaro för att bland annat minimera antalet inställda huvudförhandlingar i brottmål och möjligheten för åklagare att lämna upplysningar i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad.

Utöver detta finns ytterligare indikationer på att styrningen inte fått tillräckligt genomslag. Myndigheterna har i sina styrdokument ofta betonat olika områden som viktiga utan att i årsredovisningarna redovisa vilka åtgärder som vidtagits. Årsredovisningarna bör någorlunda väl spegla vad som gjorts och fokuserats på under respektive år.

Det gäller framför allt Polisen, och i viss mån Kriminalvården. För polisens del gäller det exempelvis försöken att få till en kunskapsbaserad brottsförebyggande verksamhet (där man först 2009 började redovisa åtgärder) och att förbättra styrningen av ingripandeverksamheten⁷⁹ samt några av de åtgärder som Rikspolisstyrelsen ansett som viktiga för att öka uppleringen: underrättelse- och spaningsverksamhet, attityder och värderingar samt att tidigt skriva av ej utredningsbara eller gamla ärenden. För Kriminalvårdens del gäller det flera åtgärder som betonats som viktiga för att förbättra frigivningen, flera av de riktlinjer och normerings- och policydokument som man planerat att utforma, försöksverksamheten som planerades och de nya teknikerna för övervakning som skulle testas och utredas.

Forskarna Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre (2006) har redogjort för hur den formella strukturen och styrningen inte alltid speglar vad som görs i vardagen.

Det som medlemmar i en organisation säger att de ska göra, det vill säga pratar om, behöver inte leda till beslut, och även om det leder till beslut behöver inte besluten leda till handling, det vill säga det som medlemmarna gör i en organisation.⁸⁰

⁷⁹ Ett undantag är upprättande av handlingsplaner 2000 och nationell prioriteringsordning 2005. Rikspolisstyrelsen redovisar dock inte hur man arbetat för att genomföra dessa i verksamheten.

⁸⁰ Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2006, s. 287.

De skriver vidare om den så kallade löskoppling som ofta finns mellan plan och praktik i organisationer och gör att strukturella element som planer inte speglar det som sedan görs. De menar att den formella strukturen delvis separeras från vad som äger rum i praktiken och innebär att "man i praktiken får två organisationsstrukturer, där den formella lätt kan ändras när normer, lagar eller moden förändras".⁸¹

Man bör också ha i åtanke att vissa former av styrning inte sker för att verklig förändring eftersträvas. I våra intervjuer har det beskrivits att till exempel regleringsbrev ibland skrivs "lika mycket för andra som för själva verksamheten". Man måste *visa* att man gör något åt vissa specifika frågor och områden. Det handlar i dessa fall om ett slags legitimering av verksamheten. En intervjuperson som beskriver detta menar att detta sätt "inte förlåter, men förklarar" till exempel ryckigheten i styrningen. Forskarna Jacobsen och Thorsvik (2008) beskriver på liknande sätt att beslut ofta fattas för att tillfredsställa aktörer i omvärlden, visa handlingskraft och skapa legitimitet. De benämner detta symboliska beslut. Det är alltså beslut som inte är avsedda att verkställas utan främst är till för att "visa handlingskraft eller uttrycka en åsikt". I dessa fall är beslutsfattarna "mer intresserade av beslutets symboliska och expressiva sidor än av att följa upp beslutet när det väl har fattats".⁸² Sådant ökar troligtvis risken för att styrningen inte får genomslag i verksamheten. Men symboliska beslut kan också ge signaler om i vilken riktning man vill att organisationen ska röra sig och kan ha en motiverande effekt inåt i organisationen.

7.2 Beskrivning av organisationskulturen inom rättsväsendet

Att styrningen av rättsväsendet till viss del är ineffektiv och inte alltid får genomslag i verksamheten måste förstås utifrån att rättsväsendet till sin karaktär är relativt svårstyrt. I våra intervjuer med företrädare för rättsväsendet har det framförts att rättsväsendet utgörs av starka professioner, organisationskulturer och traditioner.

Kulturer har visat sig vara mycket motståndskraftiga och svåra att kontrollera, förändra och styra. En stark organisationskultur kan begränsa styrbarheten av verksamheter, något som gäller både styrningen *av* myndigheter och styrningen *inom* myndigheter. Kulturen har i vissa fall visat sig vara en viktig orsak till att förändringar i organisationer misslyckats.⁸³

⁸¹ Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2006, s. 289.

⁸² Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 368.

⁸³ Stenmark 2005, Jacobsen & Thorsvik 2008.

I dag finns en medvetenhet om att organisationers informella sidor, såsom organisationskulturen, är viktiga faktorer för att förstå och förklara hur organisationer fungerar. Hur stor betydelse organisationskulturen har varierar mellan olika organisationer och situationer, och måste undersökas i de konkreta fallen.

Det finns flera olika sätt att definiera organisationskultur, men det som förenar dem är att organisationskultur handlar om mönster av uppfattningar, värderingar, idéer, antaganden, traditioner och normer som delas av flera personer i ett visst socialt sammanhang, som utvecklas och bevaras inom en organisation.⁸⁴

Organisationskultur kan ses som en uppsättning "sanningar" som tas för givna och inte ifrågasätts inom gruppen och där individerna ofta inte är medvetna om vad det är som tas för givet. En kultur anger exempelvis vad som är ett lämpligt eller riktigt beteende och förhållningssätt när man ska utföra en viss uppgift.⁸⁵ I och med att kulturens kärna är antaganden som inte diskuteras eller ifrågasätts, är kulturer till sin karaktär svåra att förändra.

Kulturer kan vara mer eller mindre starka. För att det ska utvecklas en distinkt organisationskultur måste medlemmarna av organisationen identifiera sig med sin organisation. Vissa drag hos en organisation ökar identifikationen, såsom tydligheten hos gruppens karaktärsdrag, gruppens status, att det finns en tydlig motpol (ett tydligt "de andra" i relation till "vi"), gemensamma mål eller gemensam historia och att det sker ett socialt utbyte mellan individer.⁸⁶ En stark kultur tenderar ofta att "avskärma sig för kritiska invändningar, något som kan hämma utveckling och förändring".⁸⁷

Hur ser det då ut för rättsväsendet och dess olika myndigheter? Hur kan man karaktärisera organisationskulturen? Nedan följer några utmärkande drag som framstått som tydliga i denna granskning och i Riksrevisionens tidigare granskningar.

7.2.1 *Stark kåranda och profession*

I våra intervjuer har framhållits att mycket handlar om kultur. Särskilt polisen beskrivs som en svårstyrd verksamhet, med många viljor, stark kultur och kåranda och med ett starkt kollektiv bland annat genom sitt starka fack. I en intervju beskrivs polisen som "en professionell kår där de flesta har samma

⁸⁴ Se till exempel Bang 1999, Jacobsen & Thorsvik 2008, Shein 1985, Alvesson 2009.

⁸⁵ Jacobsen & Thorsvik 2008.

⁸⁶ Alvesson 2009.

⁸⁷ Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 140.

uppgifter och personalomsättningen är låg” och att ”detta kan vara både ett hinder och en möjlighet i styrningssammanhang”.

Vad gäller domstolarna framkommer en lite mer splittrad bild. Å ena sidan har det framförts att domarprofessionen borde lyftas upp mer och bli starkare så att stoltheten i yrket finns kvar. Å andra sidan antyds att domarprofessionen är alltför stark när det kommer till synen på självständigheten.

Rättsväsendet består av myndigheter med olika professioner och särdrag, samtidigt som de ska samarbeta och ingår i en gemensam rättskedja. En intervjuperson uttryckte det som att ”rättsväsendet består av autonoma primadonnor – alla vill göra på sitt sätt”.

I våra intervjuer har det framkommit att det, särskilt bland domarna, finns ett visst motstånd mot rättskedjebegreppet och tanken på att ingå i en rättskedja, detta på grund av att domarna ”övertolkar sin självständighet och sin uppfattning att de står utanför kedjan”. Denna attityd uppges i viss mån försvåra och krångla till samarbetet. Det finns också de som tonar ned detta och menar att domarna numera har börjat acceptera sig som en del av rättskedjan. Uppfattningen är att det är lättare att få acceptans för begreppet helhetssyn än för rättskedjebegreppet. Samma person poängterar dock att domarna ”står ovanför” och inte är en del av de brottsbekämpande myndigheterna utan ska ses som en länk mellan åklagarna och kriminalvården.

7.2.2 Svårförändrad verksamhet

I våra intervjuer har framförts att det inom rättsväsendet finns traditioner av att arbeta på vissa sätt, så som man ”alltid har gjort” och med en övertygelse om att man själv vet vad som fungerar bäst. I intervjuerna har det också betonats att det är ”trögrörligt” i rättskedjan, att det är en ”konservativ och svårstyrd verksamhet” som är svår att modernisera.

I sin avhandling om polisens organisationskultur beskriver Stenmark⁸⁸ hur förändringsprojekt inom polisen är svåra att få till stånd. I Riksrevisionens granskningar har också framkommit att det funnits visst motstånd mot att till exempel arbeta enligt PNU och PUM och med evidensbaserade metoder.

Svårigheterna med att få till förändringar beror enligt företrädare för rättsväsendet på motstånd i form av tunga strukturer, professioner och invanda mönster. Inom domstolarna har det enligt intervjuer ”gått långsamt att ändra arbetssätt och ledning” och det beskrivs att domstolarna inte är ”så förändringsbenägna som önskat”. En intervjuperson menar att jurister i regel är för struktur och inte förändring: ”Det man inom rättsväsendet är tränad

⁸⁸ Stenmark, 2005.

på är att finna fel, se svagheter, fria eller fälla. Men att tänka nytt gynnar inte professioner.”

Ett exempel är att förändringar i lagstiftningen har haft svårt att få genomslag i verksamheten. I intervjuer har framhållits att det inte finns några större behov av reformering i själva lagstiftningen. Det är inte lagstiftningen i sig som utgör ett hinder; i stället finns möjligheter som inte utnyttjas genom att de som arbetar operativt inte vill ändra sina arbetssätt. I våra intervjuer har exempelvis ifrågasatts i vilken omfattning den nya lagstiftningen om förenklad delgivning används.

Av intervjuer framkommer dock att en viss förändring i attityden är på gång. Det anses komma från politiskt håll och genom en förnygring av rättsväsendet. Inom polisen förs enligt uppgift numera färre diskussioner om att man inte vill styras. I de fall det saknas kapacitet att ta emot styrning beror det i stället allt oftare på att man inom polismyndigheterna saknar kunskap eller att man försöker men inte lyckas.

7.2.3 *Ej tillräckligt lärande organisationer*

Ofta handlar också traditionella arbetssätt om beprövad erfarenhet som fungerar bra, men det finns en *risk* att man fortsätter arbeta på ett invariant och traditionellt sätt och inte är öppen för att ta till sig ny kunskap.

Eftersom det är svårt att förändra starka kulturer är det också en svår uppgift att skapa lärande organisationer inom rättsväsendet. Lärande kan ses som en process där människor och organisationer tillägnar sig ny kunskap och förändrar sitt beteende utifrån denna kunskap. Jacobsen och Thorsvik (2008) beskriver att lärande i organisationer förutsätter att enskilda individer i organisationen lär, att det som enskilda individer lärt sig sprids till andra i organisationen och att denna kunskap används.⁸⁹ Ofta stannar dock kunskapen hos den enskilda individen i form av så kallad tyst kunskap (sådan man inte lyckas sätta ord på och förmedla till andra). För att skapa ett organisatoriskt lärande krävs att organisationer skapar ”både system som medverkar till att tyst kunskap blir artikulera och explicit, och system som bidrar till att explicit kunskap tas i bruk och blir en integrerad del av de anställdas tysta kunskap”.⁹⁰

En sådan kunskapsspridning inom organisationer kan ske genom erfarenhetsutbyte. Vikten av erfarenhetsutbyte på olika nivåer inom myndigheterna betonas i våra intervjuer med myndighetschefer. I flera av Riksrevisionens tidigare granskningar har det dock iakttagits att erfarenhetsutbyte inte sker i tillräcklig utsträckning mellan och inom

⁸⁹ Jacobsen & Thorsvik 2008.

⁹⁰ Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 388.

myndigheterna. Det gäller till exempel för polisens brottsförebyggande verksamhet, för insatserna för att komma åt vinster från brottslig verksamhet, inom och mellan tingsrätter i arbetet mot inställda förhandlingar samt i verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården.

Att kartlägga och sprida goda exempel framhålls ofta som viktigt, och arbete med det pågår, till exempel inom polisen och inom Sveriges Domstolar. År 2011 har Domstolsverket i uppdrag i regleringsbrevet att kartlägga goda exempel, ett uppdrag som växte fram i samarbete mellan Justitiedepartementet och Domstolsverket efter att Domstolsverket påtalat ett sådant behov. I intervjuer har dock även risken med goda exempel lyfts fram – ”det goda exemplets förbannelse”, som en person uttryckte det. Goda exempel fångas ofta upp och sprids utan att det är säkert att de är generella och lämpar sig i andra kontexter.

Vidareutbildning är en annan aspekt av organisatoriskt lärande. Intresset för vidareutbildning är i vissa fall svalt. I intervjuer med företrädare för rättsväsendet har framkommit att det till exempel finns domare som inte tycker att de behöver vidareutbildning och att utbildning därmed prioriteras bort.

Bra uppföljningar och utvärderingar är ytterligare en aspekt av lärande i organisationer och lyfts fram som viktigt av flera myndighetschefer. Som framgick i tidigare kapitel fungerar dock inte uppföljningen på ett tillfredsställande sätt i myndigheterna.

I Riksrevisionens tidigare granskningar av rättsväsendet har det framkommit att det finns viss skepsis till att dokumentera och följa upp sitt arbete inom till exempel polisen och kriminalvården. Många tycker att det är svårt att hinna med att dokumentera och har också svårt att se värdet av att dokumentera arbetet. Det ses som att detta endast ”skapar extra byråkrati” som inte tillför något för verksamheten. Om arbetet inte dokumenteras omöjliggörs dock tillkomsten av ny kunskap genom utvärderingar och forskning.

I flera intervjuer lyfts det fram att Polisen inte är en lärande organisation. Det beskrivs bland annat att det inte finns en tradition att lära nytt genom att uthålligt utvärdera kunskaper och åtgärder, och att man inom polisen jobbar enligt principen ”learning while doing”.

En av våra intervjupersoner menar att myndigheterna måste ha krav på sig att följa upp och utvärdera sina metoder, men också att kraven på evidensbaserade arbetsmetoder inom rättsväsendets myndigheter måste vara rimliga. Kunskap i vardagen är minst lika viktigt liksom att bygga in lärande i organisationerna och att det finns en vilja att lära sig och bli bättre.

7.2.4 *Reaktiv tradition*

Inom polisen finns en stark tradition att arbeta reaktivt och händelsestyrt, något som också konstaterats i forskningen om polisens organisationskultur. Det försvårar till exempel möjligheterna att få till stånd ett planerat brottsförebyggande arbete i den omfattning som regeringen och Rikspolisstyrelsen avsett.

Även Justitiedepartementets verksamhet är till stor del reaktiv. En intervjuperson uttrycker att långsiktigheten i regeringens styrning störs av de snabba reaktioner mot dagsaktuella händelser som regeringen väljer att agera på ad hoc. Justitiedepartementet har inte tillräcklig kompetens att agera långsiktigt.

En orsak till att insatserna huvudsakligen är reaktiva är att rättsväsendets uppgifter är reaktiva till sin natur. I andra delar handlar det dock om traditioner som skulle kunna ändras i syfte att öka långsiktigheten och det strategiska agerandet.

7.2.5 *Olika delkulturer*

Organisationskulturer kan vara mer eller mindre enhetliga. I de organisationer där de flesta har gemensamma åsikter om till exempel arbetssätt är kulturen mer enhetlig än där olika grupperingar av åsikter förekommer. Inom organisationer är det också vanligt att olika sociala grupper med egna subkulturer eller delkulturer bildas. Subkulturer kan ibland spegla den formella organisationsstrukturen (olika avdelningar och enheter eller olika hierarkinivåer), men ibland baseras de på sådant som olika professioner, ålder eller kön. I vissa fall, men långt ifrån alltid, kan dessa stå i konflikt och motarbeta varandra.⁹¹ Riksrevisionens granskningar har visat på flera exempel där olika delkulturer eller praxis utvecklas i olika delar av verksamheten.

- Inom Kriminalvården finns kulturella skillnader mellan anstalt och frivård. Skillnaderna ligger dels i utbildningsnivå, dels i traditioner. Traditionellt har arbetet på frivårdskontoren präglats av en stöd- och hjälpinriktad kultur, något som inte varit lika utbrett på anstalterna där en stor del av arbetet består i att övervaka klienterna. Detta påverkar samordningen mellan anstalter och frivård och därmed Kriminalvårdens möjlighet att arbeta effektivt internt. Det påverkar också samverkan med andra aktörer.
- Olika tingsrätter eller avdelningar har olika kulturer eller praxis när det gäller att bedöma när ett mål anses tillräckligt utrett för att sättas ut till

⁹¹ Jacobsen & Thorsvik 2008.

huvudförhandling. Det finns också olika attityder till att genomföra delar av huvudförhandlingar för att uppta bevisning i den tilltalades uttalande.

- Bland åklagare är vissa arbetsuppgifter och visst ansvar inte lika högt prioriterade som andra. Det handlar exempelvis om att förbereda och föra talan om brottsskadestånd och i rollen som sökande av verkställighet av beslut om kvarstad i insatser mot vinning av brott.
- Inom polisen tolkar olika polismyndigheter möjligheterna att använda förenklade förfaranden på olika sätt. Det medför skillnader mellan myndigheterna i användandet av förenklade förfaranden. Inom polisen finns också olika sätt att definiera vad brottsförebyggande arbete är.
- Det finns också kulturella skillnader mellan polisen och Brå, vilket försvårar för forsknings- och utvärderingsresultat att få genomslag i den operativa polisverksamheten.

7.2.6 *Låg status för vissa verksamheter*

Vissa delar av rättsväsendets verksamheter har låg status och prioritet i det operativa arbetet, vilket försvårar möjligheterna att bedriva en bra verksamhet och få genomslag för den. Exempel är utredningar av mängdbrott och ungdomsbrott samt stämningsmannaverksamheten inom polisen, vilket framgått av Riksrevisionens tidigare granskningar. När det gäller utredningar av mängdbrott och ungdomsbrott finns vissa svårigheter med att rekrytera personal och behålla dem man har i tjänst. När det gäller till exempel stämningsmännens verksamhet finns en utbredd okunskap om stämningsmännens uppgifter och arbetsmetoder inom polisen. Detta ger en signal om verksamhetens status i organisationen. Uppdraget bland arbetsförmedlare att vara kontaktperson gentemot Kriminalvården har en låg status inom Arbetsförmedlingen.

7.3 Hur hanteras organisationskulturen i styrningen?

För att få genomslag i styrningen, lyckas förändra arbetssätt och rutiner, kunna lösa viktiga problem och på sikt nå förbättrade resultat, krävs att regeringen och myndigheterna i sin styrning tar hänsyn till den miljö man styr i.

Inom forskningen om organisationskultur förs en diskussion om huruvida organisationskulturer är påverkbara – om till exempel ledningen i en organisation eller ett företag kan styra kulturen i viss riktning eller om det snarare är något som lever sitt eget liv och inte kan styras.⁹² Många betonar svårigheter i detta men menar att viss påverkan är möjlig.

⁹² Se till exempel Jacobsen & Thorsvik 2008, Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2006, Alvesson 2009.

Regeringen och myndighetsledningarna inom rättsväsendet har inte alltid lyckats hantera det motstånd som finns mot förändringar och anpassa sin styrning efter den miljö den verkar i, det vill säga hittat "rätt" sätt att påverka för att få genomslag och kunna förbättra resultat. En intervjuperson uttryckte att det är ledning och styrning som måste till för att man ska lyckas förbättra resultaten.

Nedan beskrivs problem som i varierande grad förekommer i styrningen, vilka alla påverkar möjligheterna att få genomslag för styrningen och få igenom förändringar.

7.3.1 *Otillräcklig kunskap om organisationskultur och verksamhetslogik*

Förändringar kan underlättas av kunskaper om organisationskulturen inom de aktuella verksamhetsområdena. Jacobsen och Thorsvik (2008) skriver att "ledare som ska förstå och styra organisationer också måste förstå hur struktur och kultur samverkar". Kunskap om organisationskulturen kan underlätta för att fatta kloka beslut och undvika fällor.⁹³

Betydelsen av kunskap om verksamhetslogik har betonats av personer vi intervjuat. Det verkar inte finnas tillräcklig kunskap om "verksamhetslogiken" – det vill säga hur olika åtgärder tas emot i de egna organisationerna, vad som fungerar och inte. I den mån kunskap om detta finns, anses det tveksamt om de kunskaperna används.

I myndigheternas styrdokument kommenteras i stort sett aldrig hur den organisatoriska kontexten påverkar styråtgärderna och genomslaget för dessa. Där kommenteras inte heller huruvida eventuellt motstånd inom organisationen bör hanteras. Vid ett tillfälle (verksamhetsplanen 2002) antyds exempelvis att det inom Sveriges Domstolar finns ett visst motstånd till att samarbeta inom rättskedjan. Hur detta ska motverkas ges dock inga förslag på.

När det gäller polisens brottsförebyggande arbete beskriver polisenheten vid Justitiedepartementet att de "inte riktigt lyckats hitta de styrande ord som korresponderar mot ett bra brottsförebyggande arbete".

⁹³ Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 173, Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2006 och Alvesson 2009.

7.3.2 *Bristande förankring och delaktighet*

Forskning har påvisat betydelsen av delaktighet och förankring för att kunna åstadkomma förändringar och få genomslag för styrning.⁹⁴ Ledningens visioner, mål och liknande måste upplevas som legitima och meningsfulla för att de ska ha påverkan i verksamheten.⁹⁵ Även i intervjuer har det betonats att förankring är viktigt för att få genomslag, både regeringens förankring hos myndigheterna och myndighetsledningarnas förankring i sina respektive organisationer.

I våra intervjuer med företrädare för rättsväsendet har det dock poängterats att myndigheterna borde involveras mer i regeringens styrning. Justitiedepartementet engagerar inte i tillräcklig grad myndighetscheferna och förankrar inte viktiga beslut och reformer. Justitiedepartementet har enligt en uppfattning också en "övertro på sin egen förmåga" och har inte tillräcklig kunskap för att främja myndigheternas utveckling. En person menar att "det är viktigt att kalla till sig myndighetscheferna och diskutera hur något ska genomföras och användas i organisationen." En annan person menar på liknande sätt att "Regeringen måste göra klart vad man vill uppnå och sedan ge myndigheterna i uppdrag att komma tillbaka med förslag på hur de ska gå tillväga." Vikten av delaktighet och av informell styrning betonas. "Styrning och ledning är viktigt, men det är ännu viktigare att få myndighetscheferna att *själva* vilja göra det som ska göras, att de får chans att göra det till något eget."

På myndighetsnivån finns ett visst motstånd mot införandet av nya styrmodeller och sätt att arbeta, vilket i vissa fall beror på att det saknas förståelse och förankring. Exempelvis visar granskningen av verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården att inte alla kontaktmän inom Kriminalvården förstår syftet med eller vikten av verkställighetsplanering. Alla upplever sig inte heller ha tillräcklig kompetens att göra till exempel risk- och behovsbedömningar i planeringen. Cheferna i verksamheten måste därför bättre förklara och motivera varför verkställighetsplaneringen är viktig, samtidigt som det också måste tydliggöras hur prioriteringarna är tänkta att göras.

7.3.3 *Otydlighet i styrning och prioriteringar*

Problemen att införa och få genomslag för nya regelverk och reformer skulle i vissa fall kunna åtgärdas med ökad tydlighet och chefskap. En intervjuperson menar att "styrningen är för klen", att man visst kan säga "såhär ska ni göra, ställ in er i ledet", och att det gäller även lägre chefer.

⁹⁴ Fixsen m.fl. 2005.

⁹⁵ Alvesson 2009, s. 147 och 162.

I våra intervjuer har exemplet om de nya reglerna för förenklad delgivning lyfts fram. Regeringen anses i detta fall inte ha gjort något för att få till ett genomförande i praktiken; regeringen borde tydliggöra för polisen vad det innebär för dem. Det har även påpekats att Domstolsverket skulle kunna vara tydligare i kraven på att den nya delgivningslagen används och ge mer tips till domstolarna hur man kan arbeta med frågan.

I Riksrevisionens granskningar har flera otydligheter och oklarheter i styrningen framkommit. Det gäller exempelvis

- vad polisens brottsförebyggande arbete är och ska omfatta och vilken prioritet det ska ha i relation till annat polisarbete
- Brås kunskapsstöd till rättsväsendet
- kriminalvårdarrollens innehåll
- vad frivårdens samordningsansvar innebär i praktiken
- vilken information som ska lämnas vid ansökan om verkställighet av kvarstad
- polisens respektive åklagarnas ansvar för den gemensamma fristiden i ungdomsärenden.

Dessutom saknas strategier i fall då det skulle behövas, till exempel när det gäller polisens brottsförebyggande arbete, hanteringen av unga lagöverträdare och ekonomiska kartläggningar i syfte att komma åt brottsvinster.

7.3.4 *Användande av "fel" styrsätt*

Som visats i tidigare kapitel finns flera exempel på att myndigheterna fortsätter att styra på samma sätt trots att positiva resultat uteblir och problem inte har lösts. Det gäller till exempel Rikspolisstyrelsens åtgärder för att korta tiderna, Åklagarmyndighetens fokusering på fördjupad och utvecklad samverkan i syfte att korta genomströmningstiderna, domstolarnas åtgärder för att motverka inställda förhandlingar, Domstolsverkets satsningar på balansavarbetningar samt Kriminalvårdens åtgärder för att förhindra återfall i brott och arbete med verkställighetsplanering.

Ytterligare exempel på där myndigheterna inte hittat rätt styrformer finns inom polisen. Trots att det finns en ganska utbredd negativ inställning till skriftliga planer och dokument fortsätter Rikspolisstyrelsen och polisledningarna att i stor utsträckning styra genom skriftliga dokument. Trots att det stora dilemma i införandet av polisens underrättelsemodell (PUM) är glappet mellan planeringen och det arbete som genomförs, fokuserar Rikspolisstyrelsen sin styrning på själva planeringen, snarare än att se till att den får genomslag i det operativa arbetet.

7.3.5 Otillräckliga incitament

Att skapa incitamentsstrukturer som gynnar ett visst beteende är ett sätt att uppnå önskade förändringar och öka effektiviteten. Riksrevisionens granskningar visar att det i vissa avseenden inte finns tillräckliga incitament.

Ett exempel är att polismyndigheternas mål sätts efter myndighetens resultat de senaste tre åren. Skillnaderna mellan de olika polismyndigheternas mål kan därmed vara relativt stora. Detta kan bidra till att incitamenten att förbättra resultaten inte blir lika tydliga.

Ett annat exempel som lyfts fram i intervjuer är att Domstolsverket, genom sitt fokus på balanser, lägger tonvikt på ”vad som finns kvar att göra snarare än vad som har gjorts”. Det omvända, att synliggöra vad som har gjorts, skulle eventuellt innebära ökat incitament att effektivisera verksamheten.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

- Organisationskulturen inom rättsväsendet ställer särskilda krav på styrningen och på delaktighet och förankring.
- Riksrevisionens granskningar visar att regeringens och myndigheternas styrning har haft svårt att få genomslag i den operativa verksamheten. Det gäller exempelvis införandet av nya arbetssätt och rutiner och användningen av möjligheter i lagstiftningen. Granskningarna visar också att det finns otydligheter och oklarheter i styrningen.

8 Regeringens information till riksdagen

8.1 Bakgrund

Regeringen informerar riksdagen på olika sätt. Det kan ske muntligt eller skriftligt. I den senare formen sker det bland annat genom budgetpropositionen och via särskilda skrivelser. I budgetpropositionen presenterar regeringen förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken samt förslag till budgetpolitiska mål och fördelning av utgifter på respektive utgiftsområde. Till denna beskrivning kopplas också uppgifter om mål, kostnader och resultat. Särskilda skrivelser kan lämnas på initiativ av antingen regeringen eller riksdagen. De kan också variera till innehållet beroende på område.

I detta kapitel sammanfattar vi våra iakttagelser om hur regeringen informerat riksdagen om rättsväsendets insatser, problem och resultat i budgetpropositioner och i särskilda skrivelser. Vår utgångspunkt är att denna information bör vara allsidig, tydlig och relevant.

8.2 Övergripande struktur för regeringens information till riksdagen

Fram till 2004 fanns i budgetpropositionen (efter avsnitt med förslag till riksdagsbeslut och lagförslag) först vissa allmänna uppgifter om rättsväsendets omfattning och utgiftsutveckling. Därefter följde mål och prioriteringar samt de satsningar som pågick inom rättsväsendets område. Därefter följde en redovisning och bedömning av resultatet för varje myndighet.

Från 2005 och framåt beskrivs – efter att målen för rättväsendet och politikens inriktning redovisats – insatserna som gjorts inom verksamhetsområdena 1 Brottsförebyggande arbete, 2 Utredning och lagföring, 3 Dömande verksamhet, 4 Verkställighet av påföljd, 5 Reparativ verksamhet och 6 Övrig verksamhet. Sist följer resultatbedömningarna inom samma verksamhetsområden. Under bägge perioderna är avsnitten med beskrivningar av vilka insatser som pågår och vad som ska göras framöver de mest omfattande. De beskrivs också före det att resultaten och resultatbedömningarna redovisas. Skillnaden mellan

perioderna är att redovisningen blivit något mindre myndighetsorienterad och mer verksamhetsorienterad efter 2005.

Skrivelsernas innehåll har varierat efter område. 10 av 22 skrivelser inom det kriminalpolitiska området har avsett ett årligt återkommande uppdrag från riksdagen att redovisa vad som gjorts i fråga om hemlig telefonavlyssning och kameraövervakning. 5 avser domstolarna och 3 ekonomisk brottslighet, och en vardera avser brottsförebyggande arbete, rättsinformation, en nationell handlingsplan för att möta terrorism respektive europeiska arresteringsorder.

8.3 Vad har regeringen redovisat till riksdagen?

Beskrivningen och analysen av informationen till riksdagen i detta avsnitt utgår från samma kriterier som i kapitel 4 och 5. Vi belyser hur regeringen och myndigheterna informerat riksdagen om 1) inriktningen av rättsväsendet genom mål och krav, 2) den kunskap som inhämtats om rättsväsendets resultat och utfall, orsaker till att resultaten inte har uppnåtts och möjliga åtgärder samt 3) hur kunskap använts för att prioritera och se till att åtgärder skyndsamt vidtas.

8.3.1 *Information om övergripande inriktning, mål och krav*

I allmänhet redovisar regeringen de övergripande målen och målen för de enskilda verksamhetsområdena på ett rimligt sätt. Det finns också en överensstämmelse i stort mellan målen som regeringen lagt fast i regleringsbrev och beskrivningen av just dessa mål i budgetpropositionerna. I några fall återges mål i budgetpropositionerna men inte i regleringsbrev. Det gäller till exempel mål om tider under vissa år. När det gäller krav i övrigt som regeringen ställer på rättsväsendets myndigheter är det oklart om myndigheterna verkligen fått i uppdrag att tillgodose dem i den form som regeringen anger i budgetpropositionerna. Stora delar av dessa krav återfinns inte i regleringsbrev eller instruktioner. Ibland – och i bästa fall – blir sådana krav synliga i ett återrapporteringskrav. Om myndigheterna inte ska redovisa hur de hanterat dessa krav, finns ingen information att återredovisa till riksdagen.

När det gäller de problem som är förknippade med att uppnå målen redovisas dessa i budgetpropositionerna vissa år, men inte andra. Regeringen redovisar inte om man, och i så fall hur, arbetar med att utveckla målen så att de ska bli tydliga och uppföljningsbara – det vill säga i enlighet med vad riksdagen uttryckt vid flera tillfällen under det senaste decenniet.

8.3.2 Kunskaper som inhämtats och är tillgängliga

För att kunna styra och kontrollera rättsväsendets verksamhet och utfall behöver regeringen och riksdagen information om resultat samt kunskap om problem och orsaker till de uppnådda resultaten. Med sådan information och kunskap blir det lättare att diskutera möjliga åtgärder.

Redovisning av resultat och utfall

I allmänhet finns i budgetpropositionen en resultatredovisning för varje myndighet, men inte för rättsväsendets samlade insatser⁹⁶. I någon mån finns en samlad bedömning för målet om minskat antal brott, men då redovisas oftast anmälda brott, som inte alltid är en tillförlitlig indikator för brottsligheten. Inga resultat från brottsofferundersökningar och andra kompletterande källor lämnas i budgetpropositionerna fram till 2009. Därefter anges vissa enstaka uppgifter från de nationella trygghetsundersökningarna. Uppgifter från andra källor saknas dock. Därmed kan det bli svårt att dra rätt slutsatser om hur den faktiska brottsligheten har utvecklats.

Inga tider för det övergripande målet om kortare genomströmningstiderna från anmälan till verkställighet redovisas. Regeringen lämnar inte heller någon förklaring till att det inte gått att få fram en sådan redovisning, det vill säga att regeringen inte har begärt att få information om tider från de enskilda myndigheterna som kan läggas samman. Efter 2006 finns inte sådana mål, men regeringen redovisar ändå genomströmningstider för vissa typer av ärenden, till exempel vad avser åklagare och poliser samt domstolar.

Uppklarings- och lagföringsmått som lämnats under tidigare år har varierat mellan antal och andelar. Inga mått på återfall har begärts eller redovisats under 2000–2007 trots att det varit ett mål och det varit möjligt att lämna vissa kvantitativa uppgifter om återfall. År 2008 redovisar dock regeringen vissa sådana uppgifter.

Det brottsförebyggande arbetet redovisas olika för i stort sett varje år. Indikatorerna växlar, liksom vad som tas upp i propositionerna. Eftersom brottsförebyggande insatser inte nödvändigtvis ger direkta resultat och effekter, är det svårt att säga något om insatserna varit lyckade eller ej.

Redovisningen av utfallsdata har länge gjorts för ett år i taget, och inte i en serie på fem till tio år, vilket hade varit bättre. Under de senaste åren har serier på tre år, och i några fall också på fem år redovisats. Från 2008 lämnas också en bedömning av regeringen om målen för verksamhetsområdena är uppfyllda, helt eller delvis.

⁹⁶ En särskild utredare lade kring 1997 dock fram ett förslag om en samlad resultatredovisning för rättsväsendet.

Orsaker till bristande resultat

En genomgång av hur orsaker till bristande resultat hanteras i budgetpropositionerna visar att dessa inte i första hand tas upp i samband med att resultaten redovisas och kommenteras i slutet på propositionerna. Om problem beskrivs, uttrycks de oftast som att ett visst område kan eller bör förbättras. När detta görs uttrycks inte detta heller alltid tydligt. Regeringen skriver till exempel följande i budgetpropositionen för 2011:

För att främja effektiviteten [...] krävs kunskaper om brottsligheten och dess orsaker samt om hur brott kan förebyggas. [...] Det är viktigt med regelbunden uppföljning och utvärdering av de åtgärder som vidtagits.

Inget sägs uttryckligt om att detta kan ha varit en orsak till de bristande resultaten hittills. Inget sägs heller om vad detta i sin tur kan bero på – bristande intresse för uppföljningar eller andra orsaker. Detta är vad vi kan se ett vanligt sätt att skriva om eventuella orsaker till bristande måluppfyllelse och problem inom verksamheten i budgetpropositionerna.

Det är också sällan som regeringen hänvisar till externa studier, revisionsrapporter eller liknande. Bara i enstaka fall återges till exempel slutsatser om orsaker till bristande resultat som redovisats i rapporter från Statskontoret, ESV och Riksrevisionen.

Tonvikten i budgetpropositionerna har legat på att i mer allmänt hållna termer redovisa vilka aktiviteter som pågår och vad regeringen anser bör göras framöver. Mindre klart uttryckt är också vem som ska göra vad och var "ribban" för insatserna ska ligga. Vad som sägs i budgetpropositionerna återspeglas inte heller riktigt i de uppdrag regeringen lämnar i regleringsbrev för samma år. Det kan dock vara så att regeringen förväntar sig att myndigheterna ska läsa budgetpropositionerna och själva initiera åtgärder.

Det område där regeringen redovisar sin mest fyllda problembild är utredning och lagföring. I mindre grad sker det för brottsförebyggande och återfallsförebyggande verksamheter. Avgörande problem som framkommit i rapporter och utredningar har inte fått en lika fylld beskrivning som inom området utredning och lagföring.

När det gäller skrivelser är de oftast upplagda som en form av handlingsplan, där regeringen berättar om det som har gjorts och som regeringen avser att göra under den närmaste tiden. Det förekommer få hänvisningar till resultat och problem som framkommit i de utvärderingar som ändå genomförts inom området. På samma sätt som i budgetpropositionerna tas orsaker till eventuella bristande resultat inte upp tillsammans med bedömningar av resultatet, utan beskrivs oftast som att ett visst område ska förbättras. Inte heller i skrivelserna uttrycks detta alltid tydligt.

8.3.3 *Användningen av kunskap för att prioritera och säkerställa att åtgärder blir genomförda*

Regeringen har inte lämnat någon tydlig sammanställning till riksdagen av de problem inom rättsväsendet som regeringen avser att prioritera eller de insatser och områden som regeringen anser bör förbättras. I budgetpropositionerna omnämns 30–40 insatser och områden mer eller mindre tydligt.

För de problemområden som ändå utpekats av regeringen görs en flora av uttalanden om vad regeringen avser att göra eller vad man förväntar sig att andra ska göra. I något fall skriver regeringen följande:

Polisen har bedrivit ett arbete med att följa upp och utvärdera olika brottsförebyggande insatser. Därmed förbättras förutsättningarna för att identifiera fler goda och vetenskapliga arbetsmetoder som kan spridas till alla polismyndigheter.⁹⁷

Regeringen nöjer sig med att skriva detta, även om företrädare för Justitiedepartementet vid intervjuer sagt att de har svårt att utifrån Polisens årsredovisning utläsa vad polisen gjort och uppnått inom det brottsförebyggande området. I andra fall skriver regeringen att man följer utvecklingen på området och ibland att regeringen noga följer utvecklingen. I åter andra fall utgår regeringen från att det i verksamheterna vidtas lämpliga åtgärder. Det är dock sällan regeringen kräver åtgärder av myndigheterna eller skriver att regeringen kommer att kontrollera eller noga följa upp att åtgärderna fått avsedd effekt.

8.4 Justitieutskottets uttalanden och krav

Vår genomgång av justitieutskottets budgetbetänkanden 2000–2010 visar att utskottet i de allra flesta fall går på regeringens linje när det gäller bedömningen av resultat och inriktning för rättsväsendets arbete. Endast i några fall gör utskottet tillkännagivanden. Det gäller exempelvis budgetbetänkandet 2010/11⁹⁸ där ett enigt utskott tillkännager att regeringen ska återkomma med en redovisning av de åtgärder som genomförs med anledning av det arbete som pågår för att förbättra polisens information till brottsoffer. I detta budgetbetänkande föreslår utskottet också en annan anslagsfördelning än regeringen – anslaget till Polisen bör enligt utskottet ligga 150 miljoner kronor lägre än regeringens förslag, medan anslaget till Kriminalvården höjs med motsvarande belopp. Detta eftersom satsningarna på polisorganisationen inneburit ett ökat tryck på rättskedjan och kriminalvården.⁹⁹

⁹⁷ Budgetpropositionen för år 2011, s. 36.

⁹⁸ 2010/11:JuU1 utg.omr. 4 Rättsväsendet.

⁹⁹ Riksdagen biföll regeringens förslag till anslagsfördelning men biföll utskottets förslag om information till brottsoffer.

Justitieutskottet uttalar vid ett flertal tillfällen under perioden att regeringen eller den ansvariga myndigheten bör följa en fråga eller vidta lämpliga åtgärder för att förbättra verksamheten. Utskottet skriver också vid några tillfällen att utskottet kommer att följa utvecklingen på olika områden. Det handlar framför allt om polisens brottsförebyggande arbete och olika frågor inom Kriminalvården.

När det gäller polisens brottsförebyggande arbete skriver utskottet vid ett antal tillfällen under perioden 2000–2010 att det är oroväckande att det brottsförebyggande arbetet inte synes ha lett till några märkbara minskningar av brottsligheten. Regeringen måste därför enligt utskottet följa utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet, och Rikspolisstyrelsen måste vidta nödvändiga åtgärder för att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas på ett sådant sätt att målet i framtiden kan uppnås. Utskottet skriver också att man kommer att följa utvecklingen noga.¹⁰⁰ I budgetbetänkandena för 2003/04 och 2004/05 noterar utskottet att regeringen kommer att ta upp frågan om polisens brottsförebyggande arbete i särskild ordning. Någon sådan redovisning har, vad Riksrevisionen kunnat se, regeringen dock inte gett och utskottet har inte heller återkommit till detta.

Kriminalvårdens verksamhet och måluppfyllelse tas genomgående upp av utskottet. Det handlar bland annat om beläggningssituationen, lokalförsörjningen, situationen på häktena, verkställighetsplaneringen, behandling och rehabilitering och utslussningsåtgärder. Utskottet skriver vid flera tillfällen att utskottet är oroat över situationen och förutsätter att regeringen följer utvecklingen noga och vidtar lämpliga åtgärder. Utskottet utgår också från att Kriminalvården arbetar aktivt för att uppnå samtliga mål och att den totala beläggningssituationen löses. Utskottet har inte gjort några tillkännagivanden på området och efterfrågar inte någon särskild redovisning. Regeringen har inte heller lämnat någon särskild skrivelse avseende Kriminalvården.

Justitieutskottet har i samband med tillstyrkan av regeringens förslag till ökade anslag till rättsväsendet vid några tillfällen uttalat att det är naturligt och absolut nödvändigt att insatserna utvärderas och att resultatet för utvärderingen får konsekvenser för framtiden. Utskottet hänvisar också till att regeringen aviserat att en återslagberättelse ska göras.¹⁰¹ Regeringen aviserade senast i budgetpropositionen för 2012 att regeringen ska återkomma i budgetpropositionen för 2013 med en redovisning av vilka ytterligare insatser som krävs för att rättsväsendet ska fortsätta vara väl rustat för nya utmaningar och reformer.

¹⁰⁰ 2007/08:JuU1, 2006/07:JuU1.

¹⁰¹ 2002/03:JuU1, 2004/05:JuU1, 2005/06:JuU1.

Vid några tillfällen har justitieutskottet riktat kritik mot regeringens redovisning. I betänkande 2002/03:JuU1 skriver utskottet följande om regeringens redovisning av utredningskostnader och genomströmningstider för ungdomsärenden:

Utskottet anser, med hänvisning till att regeringen förra året ansåg situationen anmärkningsvärd, att det hade varit önskvärt med en fylligare beskrivning av orsakerna till problemen och hur de åtgärdats. Det bör vara en självklarhet att förhållanden som ett år anses ligga klart utanför ramen för en normal fluktuation blir föremål för återrapportering och redovisning till riksdagen följande år i den mån en förklaring inte genast kan lämnas.¹⁰²

Justitieutskottet pekar också på problematiken med att regeringen och myndigheterna använder olika begrepp i redovisningen av den brottsutredande verksamheten:

Det förhållandet försvårar bl.a. en jämförelse av statistiska uppgifter både för ett givet år och över tiden. Detta försvårar i förlängningen styrningen av verksamheten och möjligheterna att bedöma om en myndighet har nått uppsatta mål. Utskottet anser att det sålunda av flera skäl vore lämpligt att regeringen överväger här angivna och närliggande frågor samt därefter vidtar lämpliga åtgärder.¹⁰³

Den sammantagna bilden är att justitieutskottet har gjort tydliga uttalanden i flera frågor som är centrala för rättsväsendet. Av vår genomgång framgår dock inte tydligt att regeringen faktiskt har återkommit till riksdagen med en redovisning av exempelvis polisens brottsförebyggande arbete och en samlad återrapportering om utvecklingen inom Kriminalvården. Justitieutskottet tycks inte heller ha kommit tillbaka med nya krav på återrapportering.

8.5 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens redovisning av resultat och utfall till riksdagen har förbättrats genom åren, men fortfarande saknas uppgifter om totala genomströmningstider och återfall och allsidiga skattningar av hur faktisk brottslighet utvecklats i redovisningen.
- Tonvikten i budgetpropositionerna har legat på att i mer allmänt hållna termer redovisa vilka aktiviteter som pågår inom rättsväsendets område och vad regeringen avser att göra framöver.
- Beskrivningen av orsakerna till bristande resultat är relativt knapphändig och knyts inte till resultatbedömningarna.
- Ingen tydlig sammanställning av centrala effektivitetsproblem inom rättsväsendet som regeringen avser att prioritera lämnas till riksdagen i budgetpropositionen.

¹⁰² 2002/03:JuU1 s. 32.

¹⁰³ 2003/04:JuU1 s. 37.

- Justitieutskottet har ställt krav på regeringen att följa utvecklingen på bland annat det brottsförebyggande området och utvecklingen inom Kriminalvården. Utskottet har också vid flera tillfällen och för olika områden pekat på att myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder för att kunna uppnå målen och förbättra verksamheten. Utskottet har vid några tillfällen pekat på brister i regeringens redovisning.

9 Slutsatser

Riksdagen och regeringen har under 2000-talet tillfört stora resurser till rättsväsendet. Syftet har varit att förstärka och effektivisera verksamheten för att bättre kunna uppnå målen om minskad brottslighet och ökad trygghet. Hittills har dock tillskottens påverkan på verksamhetsresultaten varit blygsam.

Riksrevisionens allmänna bild är att rättsväsendets myndigheter sköter sina grundläggande uppgifter. Riksrevisionens samlade slutsats utifrån granskningarna är dock att regeringen och myndigheterna inte har lyckats effektivisera viktiga delar i rättsväsendet och rättskedjan. Det finns fortfarande flera brister och svaga länkar i rättskedjan – från anmälan till dom och verkställighet av straff. Det finns också brister i det brottsförebyggande och i det återfallsförebyggande arbetet. I korthet handlar det om att rutiner och arbetssätt inte är effektiva, att ärenden stannar upp i kedjan och att samordningen inom och mellan myndigheterna inte fungerar som avsett. Exempelvis fungerar inte tidig sortering av inkomna ärenden, och det finns brister i både de initiala och de efterföljande utredningsåtgärderna. Samordningen mellan polis och åklagare liksom delgivningen fungerar inte tillräckligt bra. Sammantaget medför detta att det tar onödigt lång tid för handläggningen av ärenden i rättskedjan och att kvaliteten i ärendehanteringens försämras. Det påverkar rättsväsendets möjligheter att uppnå målen om minskad brottslighet och ökad trygghet. Det får också konsekvenser för de enskilda som drabbats av brott. Riksrevisionen konstaterar att resursbrist inte är ett avgörande skäl till bristerna. Inte heller myndigheterna har framhållit detta som en orsak till problemen. Det handlar snarare om hur resurserna används i verksamheten och hur rättsväsendet leds och styrs.

I denna slutrapport har Riksrevisionen därför särskilt analyserat regeringens och myndigheternas styrning under perioden 2000–2011. Vi har analyserat styrningen utifrån de mest centrala målen för rättsväsendet – minskad brottslighet och återfall i brott, kortare genomströmningstider och ökad upplärning – samt styrningen av samverkan, kompetensförsörjning och kunskapsstöd. En genomgång av organisationskulturen inom rättsväsendet har också gjorts. Våra slutsatser redovisas nedan.

Riksrevisionen vill inledningsvis peka på att rättsväsendet har en speciell karaktär som påverkar förutsättningarna att styra verksamheten. Brottslighet i sig beror på en mängd faktorer i samhället. Även om rättsväsendet har ett huvudansvar så ställs krav på samverkan med andra aktörer i samhället och inom andra politikområden. Rättsväsendets samlade uppdrag ställer också särskilda krav på samverkan mellan myndigheterna inom rättsväsendet där vissa myndigheter är mycket stora och andra är små. Rättsväsendet är till naturen både lagstyrt och händelsestyrt – långsiktiga lagstiftningsprocesser ska hanteras vid sidan av akuta åtgärder. Krav på kortare genomströmningstider ska också kombineras med krav på rättssäkerhet. Därutöver finns en förväntan från medborgarna att rättsväsendet ska ställa upp i en mängd olika sammanhang. Under perioden 2000–2011 har brottsligheten blivit än mer internationell och nya typer av brott har tillkommit och ökat i omfattning. Sammantaget ställer detta höga krav på rättsväsendet.

Regeringen *har* vidtagit ett flertal åtgärder under 2000-talet som syftar till att effektivisera rättsväsendet. Exempelvis har ett antal utredningar tillsatts, bland annat Straffprocessutredningen, Påföljdsutredningen, Utredningen om förundersökningsbegränsning och Straffanvändningsutredningen. Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har omorganiserats till enmyndigheter. Polisen, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har också genomlysts utifrån ett styrnings- och effektivitetsperspektiv, och en kommitté ser nu över polisens organisation. Stora reformer har också genomförts av tingsrättsorganisationen och man har infört en modernare rättegång (EMR). På lagstiftningsområdet kan nämnas arbetet med en ny fängelse- och häkteslagstiftning, en ny delgivningslag och polisdatalagen. En utredning om polisutbildningen har genomförts liksom en om domarrekrutering. Regeringen har därutöver tagit initiativ till ett omtag vad gäller rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och ett flertal särskilda satsningar, exempelvis mot grov organiserad brottslighet, mängdbrott, narkotika och mäns våld mot kvinnor. Rättsväsendet har också fått tillgång till nya verktyg i brottsbekämpningen, exempelvis ny förverkandelagstiftning och tidsbegränsad lagstiftning om hemlig rumsavlyssning. Även myndigheterna har arbetat med att förbättra sin verksamhet genom att införa nya metoder och arbetssätt, kompetensutveckla personalen och stärka ledningen av verksamheten. Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen och myndigheterna har vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningar.

Regeringens och myndigheternas åtgärder bör och kan ge förutsättningar för ett mer effektivt rättsväsende. Riksrevisionen kan dock konstatera att flertalet av de problem och brister som vi sett i våra granskningar fanns redan i början av 2000-talet. Regeringens och myndigheternas åtgärder har utifrån detta perspektiv inte fått tillräckligt genomslag i verksamheten eller

i verksamhetsresultaten. Det är också oklart vad insatserna har gett i form av ökad effektivitet. Riksrevisionen menar att en förklaring till det bristande genomslaget är regeringens och myndigheternas styrning av rättsväsendet.

Enligt Riksrevisionen förutsätter en effektiv styrning att det finns tillgång på kunskap om verksamheten och verksamhetsresultat och att denna kunskap används i styrningen av rättsväsendet. Det krävs också långsiktighet och ett helhets- och processperspektiv på rättsväsendet, med en tydlig bild av vad som ska uppnås och mål som är uppföljningsbara. Viktig är också förmågan att förändra styrningen om resultaten inte förbättras. Ytterligare en viktig aspekt för en effektiv styrning är lärande och erfarenhetsåterföring inom rättsväsendet.

Regeringen har det övergripande ansvaret och ger förutsättningar för myndigheternas verksamhet. Myndigheterna ansvarar i sin tur för att utifrån förutsättningarna utföra sina respektive uppdrag och redovisa sina verksamhetsresultat på ett rättvisande sätt.

9.1 Våra slutsatser och bedömningar

Det saknas viktig kunskap för styrningen av rättsväsendet

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte har säkerställt att det finns tillgång på viktig kunskap om verksamheten och verksamhetsresultaten i rättsväsendet. Det handlar om grundläggande uppföljningsstatistik, kunskap om problem och orsaker till bristande resultat samt vilka konsekvenser det får i verksamheten. Sammantaget påverkar detta förutsättningarna att styra rättsväsendet på ett effektivt sätt.

Det finns också brister i myndigheternas uppföljning av verksamheten i termer av resultat, tid och kostnader. Viktiga uppgifter om resultat redovisas inte av myndigheterna, och regeringen ställer inte krav på detta. Vissa myndigheter har inte väl fungerande uppföljningssystem eller uppföljningsmått av god kvalitet. Därmed finns inte en samlad och lättillgänglig statistik över exempelvis genomströmningstiderna i rättsväsendet. Myndigheterna redovisar olika mått eller redovisar inte alls, och det går inte alltid att göra jämförelser över tid. Måluppfyllelsen avseende genomströmningstider är därmed oklar. Även för andra resultatmått, som uppkläring, brottsutveckling och återfall, finns brister. På sikt kan arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) bidra till en bättre uppföljning och förbättrad tillgång på kunskap inom rättsväsendet.

Riksrevisionens granskning visar också att regeringen inte säkerställt att den kriminalstatistik som Brottsförebyggande rådet tar fram kan användas för att utveckla rättsväsendet.

Myndigheterna har enligt Riksrevisionen inte heller byggt upp fungerande system för att fånga upp kunskaper om vilka metoder som fungerar i verksamheten. Brå har inte använts i tillräcklig omfattning eller tagit egna initiativ till att ta fram och utveckla sådan kunskap. Tillsammans med forskning är denna kunskap viktig för att rättsväsendet ska kunna utvecklas och arbeta på ett mer effektivt sätt. Myndigheterna har inte heller i tillräcklig grad tagit egna initiativ till att analysera väsentliga problem, orsaker och konsekvenser av styråtgärder. Sådana analyser försvåras också av den bristfälliga uppföljningen av myndigheternas verksamhet.

Riksrevisionen menar att en samlad processkartläggning skulle kunna utgöra en grund för effektivisering av rättsväsendet och specifikt rättskedjan. Regeringen har dock inte i tillräcklig grad efterfrågat, ställt samman och analyserat de grundläggande problemen i rättskedjan och deras orsaker utifrån ett långsiktigt och samlat perspektiv. Vissa försök har gjorts, exempelvis genom Beredningen för rättsväsendets utveckling, men regeringen gick till stora delar inte vidare med förslagen, och de har inte konkretiserats i verksamheten. Även mängdbrottsuppdraget har delvis haft ett sådant syfte. Riksrevisionen menar dock att det behövs ett mer samlat grepp om problem och arbetssätt där omprövningar av verksamheterna övervägs.

Regeringens och myndigheternas styrning har inte varit långsiktig, samordnad och tydlig

Styrningen av statsförvaltningen bör enligt riksdagen¹⁰⁴ vara tydlig, vara inriktad mot verksamheternas resultat, vara verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk. Riksrevisionens granskning visar dock att de mål regeringen fastställt för myndigheterna inte har varit långsiktiga och uthålliga utan har varierat betydligt under de senaste tio åren. Det saknas i dag också gemensamma, tydliga och sammanhängande mål för rättskedjans myndigheter. Vid sidan om mål för verksamheterna finns i budgetpropositionerna en mängd allmänt hållna uttalanden om inriktning och prioritering av verksamheterna, vilket bidrar till att den sammantagna målbilden blir än mer otydlig. Regeringens mål för verksamheterna åtföljs inte heller alltid av krav på indikatorer eller nyckeltal. Det saknas därför tillräckligt bra uppföljningsmått inom rättsväsendet.

¹⁰⁴ Bet. 2009/10:FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Om inte regeringen tar detta ansvar är det upp till myndigheterna att precisera regeringens mål och ta fram nyckeltal och indikatorer. Rikspolisstyrelsen har dock inte brutit ned regeringens mål i tillräcklig utsträckning och har en otydlig målstruktur och vissa mål som är svåra att följa upp. Det gäller till exempel det brottsförebyggande arbetet. Åklagarmyndigheten har ställt tydliga krav på förbättrade resultat inom den egna organisationen. Domstolsverket preciserar inte vad som krävs för att korta genomströmningstiderna, och kraven på till exempel samverkan. Riksrevisionens mening är sammantaget att resultatstyrningen inte fungerar bra, vilket ytterst påverkar resultaten.

De instruktionsenliga uppgifterna i lagar och andra dokument är också så vitt formulerade att de ger liten vägledning för myndigheterna att precisera sin verksamhetsstyrning. Myndigheterna blir därmed i praktiken beroende av att regeringen preciserar och väger olika prioriteringar mot varandra i fråga om myndigheternas verksamhet. Regleringsbrevan ger inte tillräcklig vägledning och inte heller budgetpropositionerna. Budgetpropositionerna är formellt sett inte ett styrmedel för myndigheterna men innehåller ofta en mångfald av inriktande uttalanden och prioriteringar avseende brottstyper. Det finns därför enligt Riksrevisionen behov av en tydligare viljeyttring från regeringens sida om vilka strategiska frågor och utvecklingsområden som är prioriterade. Med tanke på den omfattande och inbördes beroende verksamhet som bedrivs inom rättsväsendet saknas därmed – enligt Riksrevisionen – någon form av samlad, långsiktig och strategisk plan eller uttryckta prioriteringar och åtgärder i utvecklingsarbetet framöver. Det behövs också ett tydligare processperspektiv i styrningen för att identifiera och komma till rätta med problemen i ärendeflödet.

Och styrningen har inte fått fullt genomslag

Riksrevisionens granskningar visar att regeringens och myndigheternas styrning har haft svårt att få genomslag i praktiken. Regeringen och myndigheterna har enligt Riksrevisionen inte agerat tillräckligt skyndsamt och uthålligt utifrån den kunskap som finns om väsentliga problem. De har inte heller omprövat och förändrat sin styrning i de fall styråtgärderna inte gett resultat. Problem som varit kända länge har kvarstått, trots att regeringen och myndigheterna arbetat med dem. Det gäller exempelvis inställda huvudförhandlingar, långa genomströmningstider och låg upplärning i mängdbrottsärenden samt brister i it-stödet. Myndigheterna har också haft svårigheter att få genomslag för nya arbetssätt och rutiner, exempelvis polisens underrättelsemodell (PUM), polisens nationella utredningskoncept (PNU) och verkställighetsplaneringen inom Kriminalvården. Det uppstår i dessa fall ett glapp mellan plan och praktik – styrdokument får inte genomslag i den operativa verksamheten. Dessutom utnyttjar myndigheterna

inte de möjligheter som finns i lagstiftningen i tillräcklig grad. Det gäller exempelvis användningen av förenklat utredningsförfarande, att åklagarna på rättsens uppdrag kan utfärda stämning och kalla till huvudförhandling samt möjligheten för domare att döma i den tilltalades utevaro.

Att styrningen inte får tillräckligt genomslag i verksamheten måste ses utifrån att rättsväsendet till sin karaktär är relativt svårstyrt. I våra intervjuer har framhållits att rättsväsendet utgörs av starka professioner och olika organisationskulturer, vilket ställer särskilda krav på styrningen och på ledningskompetensen.

För att få genomslag i styrningen, förändra arbetssätt och rutiner, lösa viktiga problem och på sikt nå förbättrade resultat, krävs att regeringen och myndigheterna bättre tar hänsyn till den miljö de styr i. Myndighetsledningarna har inte säkerställt att förändringar fått acceptans och genomslag i verksamheten. De fortsätter ofta att agera på samma sätt trots att positiva resultat uteblir och problem inte har lösts. Kunskap om organisationskultur – hur olika åtgärder tas emot i de egna organisationerna, vad som fungerar och inte – kan enligt Riksrevisionen underlätta möjligheterna att få bättre genomslag för förändringar. Sådan kunskap finns enligt Riksrevisionen inte i tillräcklig utsträckning, och i den mån kunskap finns är det tveksamt om den används.

Riksrevisionen menar att det krävs en större delaktighet och förankring på flera nivåer i rättsväsendet för att styrningen ska få bättre genomslag. Regeringen bör i högre grad och i ett tidigare skede involvera myndigheterna i sin styrning. Myndighetsledningarna bör också på ett bättre sätt än i dag förankra beslut och göra personalen mer delaktig i förändringar i den operativa verksamheten. Ledningskompetensen måste också utvecklas ytterligare.

Rättsväsendets samverkan behöver stärkas och utvecklas

Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan inom rättsväsendet och med aktörer utanför rättsväsendet. Regeringens krav på samverkan är enligt Riksrevisionen inte nog tydligt och kraftfullt uttryckta. Samverkansformerna inom rättsväsendet har inte heller alltid varit tillräckligt strukturerade och utvecklade.

Regeringen har inte gett ett tydligt och sammanhängande uppdrag om samverkan i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Även i myndigheternas styrdokument är kraven på samverkan oprecisa. De krav på samverkan som anges i myndighetsförordningen och förvaltningslagen är allmänt hållna. Det saknas också kunskap om hur samverkan i praktiken fungerar inom rättsväsendet. Den kunskap som finns tillgänglig används inte

aktivt av regeringen och myndigheterna för att prioritera och säkerställa att samverkansåtgärder vidtas, inte ens när samverkansproblemen är uppenbara.

Inom de områden där samverkan sker har det ibland saknats bindande överenskommelser och tillräcklig struktur. Det gäller inte bara samverkan mellan rättsväsendets myndigheter utan även mellan rättsväsendet och andra samhällssektorer. I regeringens skrivelse om det brottsförebyggande arbetet 2001 pekade regeringen på behovet av en helhetssyn och på att de brottsförebyggande insatserna även behövde breddas och fördjupas på central nivå, det vill säga mellan rättsväsendet och andra myndigheter och aktörer. Regeringen har inte tagit fram någon ny skrivelse där formerna för en mer strukturerad samverkan på central nivå utvecklas. Informations- och erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna har också varit otillräckligt, bland annat för att regler om sekretess utgjort hinder för detta.

Kompetensen och kunskapsstödet bör användas bättre

Riksrevisionen bedömer att verksamheten inom rättsväsendet också kan effektiviseras genom att man i högre grad renodlar roller och använder personalens kompetens på ett mer effektivt sätt. Av granskningen framgår att myndigheterna har arbetat mer eller mindre strategiskt med sin kompetensförsörjning. Genomgående har satsningar gjorts på utbildning, kompetensutveckling och ledarutveckling. Riksrevisionens granskningar visar dock på att personalens kompetens inte alltid används på det mest effektiva sättet. Renodlingen av åklagarrollen genom att i högre grad använda beredningspersonal har inte fått fullt genomslag inom Åklagarmyndigheten. Regeringens målsättning om 20 000 poliser har påverkat förutsättningarna för polisorganisationen att i högre grad ta in civilanställda specialister i utredningsverksamheten. Regeringen har inte heller gått vidare med förslagen om en förändrad polisutbildning. Inom Kriminalvården har målsättningen om fler högskoleutbildade inte fått genomslag inom anstalter och häkten, bland annat beroende på en otydlig vårdarroll. Sammantaget påverkar detta effektiviteten i verksamheten och därmed också verksamhetsresultaten. Vid Justitiedepartementet behöver sakkompetensen och den långsiktiga strategiska kompetensen förstärkas.

Även kunskapsstödet kan enligt Riksrevisionen användas på ett mer effektivt sätt. Brå, som ska ha rollen som kunskapscentrum för den samlade kriminalpolitiken används inte fullt ut som ett sådant. Uppdragen till Brå som har rört rättsväsendet som helhet har varit relativt få under perioden 2000–2011. Brå har inte heller i tillräcklig omfattning tagit egna initiativ till att genomföra sådana analyser. Kunskapsstödet på myndigheterna ser i praktiken mycket olika ut – vissa bedriver och finansierar forskning medan

andra i mycket liten omfattning utvärderat verksamheten. Kopplingen till verksamhetsutvecklingen är ofta otydlig. Det är också oklart vilken forskning som bedrivs och vilken forskning som behövs inom rättsväsendet. Ingen aktör inom rättsväsendet har ett ansvar eller har tagit ett ansvar för att ta fram en samlad bild av kunskapsbehovet i rättsväsendet som grund för verksamhetsutveckling och effektivisering.

Riksrevisionens samlade bedömning är att kompetensen och kunskapsstödet kan användas på ett bättre sätt och att regeringen bör ta ett samlat grepp i frågan.

Brister i regeringens redovisning till riksdagen

Justitieutskottet har under perioden 2000–2010 vid flera tillfällen pekat på att regeringen och myndigheterna bör följa utvecklingen på olika områden och vidta åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen och åtgärda problem i verksamheten. Det gäller inte minst det brottsförebyggande arbetet och utvecklingen inom Kriminalvården. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att regeringen i sådana fall återredovisar till riksdagen vad som gjorts och vad som uppnåtts på området.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens redovisning av resultat och utfall i budgetpropositionerna har förbättrats genom åren, men fortfarande saknas till exempel uppgifter om totala genomströmningstider, återfall och skattningar av hur faktisk brottslighet (som även bygger på andra källor än anmälningsfrekvens och nationella trygghetsundersökningen) utvecklats i redovisningen.

Tonvikten i budgetpropositionerna har dessutom legat på att i mer allmänt hållna termer redovisa vilka aktiviteter som pågår inom rättsväsendet och vad regeringen avser att göra framöver. Beskrivningen av orsakerna till bristande resultat är däremot relativt knapphändig och knyts inte alltid till resultatbedömningarna.

Det finns inte heller en tydlig redovisning och sammanställning av de centrala effektivitetsproblem inom rättsväsendet som framkommit i olika utredningar och utvärderingar under de senaste tio åren. I de fall regeringen berör sådana effektivitetsproblem väger man sällan av och prioriterar mellan dessa problem och andra typer av åtgärder som också nämns som viktiga i budgetpropositionen – till exempel brottsområden som ska prioriteras och särskilda kriminalpolitiska utmaningar. Regeringen har inte heller lämnat någon skrivelse till riksdagen om det brottsförebyggande arbetet eller på Kriminalvårdens område efter 2001. Andra områden som regeringen inte berört i skrivelser är exempelvis ärendeflödet och samverkan inom rättskedjan,

utredning och lagföring, grundläggande kriminalstatistik och rättsväsendets informationsförsörjning.

Av dessa skäl menar Riksrevisionen att regeringens redovisning till riksdagen bör bli mer allsidig, tydlig och relevant.

10 Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- För att öka måluppfyllelsen och förbättra resultaten i rättsväsendet bör regeringen göra en grundläggande analys av verksamheten i ett rättskedje- och processperspektiv. Analysen bör vara omprövande och omfatta väsentliga brister i rättskedjan, beroendeförhållanden, behov och möjligheter till samordning etcetera. Fokus bör ligga på länkar och flöden *mellan* myndigheterna. Regeringen bör utifrån analysen ta fram en strategisk och åtgärdsinriktad plan för rättsväsendet där de samlade prioriteringarna för rättsväsendet framgår.
- Analysen och strategin bör tas fram i nära samarbete med myndighetsledningarna inom rättsväsendet. När det gäller det samlade brottsförebyggande arbetet bör samverkan ske med aktörer utanför rättsväsendet.
- Regeringen bör därefter överväga hur en stärkt samverkan kan åstadkommas i rättsväsendet och rättskedjan. Detta kan till exempel göras genom en samlad förordning för rättsväsendet eller genom tydliga och samordnade krav i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.
- Regeringen bör även formulera gemensamma och sammanhängande mål för rättsväsendet och se till att fungerande indikatorer för uppföljning tas fram. I sammanhanget är det viktigt att myndighetsledningarna deltar och därmed gemensamt binder sig till genomförandet. Regeringen bör dessutom löpande följa upp arbetet för att säkerställa att åtgärder vidtagits och att de ger avsedda resultat.
- För att effektivisera verksamheten inom rättsväsendet bör regeringen göra en samlad analys av kompetensförsörjningen inom rättsväsendet. Analysen bör avse vilken kompetens som finns, hur den används och hur den utvecklas. I detta sammanhang bör regeringen också överväga hur analyskompetensen inom Justitiedepartementet kan förstärkas. Regeringen bör därutöver ta ställning i frågan om en reformerad polisutbildning.

- Regeringen bör vidta åtgärder för att förbättra och utveckla det samlade kunskapsstödet inom rättsväsendet. En analys av behovet av och tillgången på kunskap bör göras. Brås roll och användningen av Brå som kunskapscentrum för rättsväsendet bör i detta sammanhang övervägas liksom vilka andra aktörer som kan bidra med kunskap.
- Regeringen bör i sin återrapporering till riksdagen ge en bättre helhetsbild av vad som har uppnåtts och de problem som finns inom rättsväsendet.

Rekommendationer till myndigheterna

För att effektivisera verksamheten och förbättra måluppfyllelsen för de enskilda myndigheterna och för rättsväsendet som helhet måste myndigheterna, utifrån de förutsättningar som myndigheterna har att styra verksamheterna, säkerställa följande:

- Mål som kan följas upp. Myndighetsledningarna bör också tydliggöra hur målen för verksamheten ska uppnås och vilka prioriteringar som måste göras samt vilka åtgärder som bör vidtas.
- Fungerande system för uppföljning och att informationen håller hög kvalitet. Myndigheterna bör löpande följa upp vidtagna åtgärder för att säkerställa att de gett avsett resultat.
- Analyser som utgår från ett rättskedje- och helhetsperspektiv och som omfattar orsaker till att problemen inte har lösts.
- Fortsatt renodling av roller och uppgifter, bland annat genom att öka användningen av civila utredare inom polisen och beredningspersonal inom Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Kriminalvården bör se över kriminalvårdarrollen och hur den kan preciseras och förtydligas. Myndigheterna bör också fortsätta att prioritera utvecklingen av ledningskompetensen.
- Fungerande system för att fånga upp kunskaper om vilka metoder som fungerar i verksamheten.
- Myndighetsledningarna bör också bättre förankra de beslut och reformer som ska genomföras i den operativa verksamheten.

Referenser

Lagar

Regeringsformen (1974:152)

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Rättegångsbalken (1942:740)

Polislagen (1984:387)

Fängelselagen (2010:610)

Förordningar

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Polisförordningen (1998:1558)

Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Åklagarförordningen (2004:1265)

Förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket

Förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

Förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten

Betänkanden

Justitieutskottets betänkanden om regeringens budgetpropositioner
åren 2000–2011

Propositioner och skrivelser

Regeringens budgetpropositioner 2000–2012

Regeringens skrivelser till riksdagen 2000–2011

Proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati,
delaktighet och tillväxt

Proposition 2007/08:113 Rekrytering av domare

Offentliga utredningar och departementsskrivelser

SOU 2008:39 Framtidens polisutbildning

SOU 2003:10 En öppen domarrekrutering

Ds 2007:11 En mer öppen domarutbildning

SOU 2009:80 Kriminalvården – ledning och styrning. Slutbetänkande av
utredningen Kriminalvårdens effektivitet

SOU 2004:18 Brottsförebyggande kunskapsutveckling

SOU 2004:61 En översyn av Brottsoffermyndigheten

Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2010:3

SOU 2007:75 Att styra staten

SOU 1996:85 En kartläggning av lokala samverkansprojekt inom
rehabiliteringsområdet

Dokument från Regeringskansliet

Regleringsbrev åren 2000–2011 till granskade myndigheter

Åtgärder för minskad arbetsbelastning och ökad effektivitet i rättsväsendet –
övergripande faktorer, promemoria, Justitiedepartementet 2009-03-23

Regeringsbeslut 2009-11-26 Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera
polisverksamheten, dnr Ju2009/9595/PO

Översyn av Justitiedepartementets organisation och verksamhet, 2010-08-31,
rapport från Karlöf Consulting

Promemoria 2010-11-22 Uppdrag att kartlägga forsknings- och
utvecklingsverksamheten vid rättsväsendets myndigheter,
dnr Ju2010/8842/P

Ju 2010:I En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad
utveckling av rättsväsendets verksamhet

Dokument från granskade myndigheter

Årsredovisningar åren 2000–2010 för granskade myndigheter

Verksamhetsplaner åren 2000–2011 för granskade myndigheter

Polisens planeringsförutsättningar för åren 2000–2013

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU), 2007–2011, Brå

Förbättrad hantering av mängdbrott, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten
och Domstolsverket, 2011-10-15

Handläggningstider i rättskedjan, Brå-rapport 2011:3

Svar på remiss av Effektivitetsutredningens betänkande Kriminalvården –
ledning och styrning (SOU 2009:80)

Riksrevisionen

Hanteringen av unga lagöverträdare (RiR 2009:12)

Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott (RiR 2009:27)

Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)

Hanteringen av mängdbrott (RiR 2010:10)

Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
(RiR 2010:26)

Polisens brottsförebyggande arbete (RiR 2010:23)

Brottsutsatt (RiR 2011:18)

It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)

Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27)

Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (RiR 2005:18)

Återfall i brott eller anpassning i samhället (RiR 2004:5)

Riksrevisionsverket

Effektivare kriminalvård – en hinderanalys (RRV 1999:27)

Brottmålskedjan – sammanfattande rapport (RRV 2001:3)

Revisionsmyndigheter i andra länder

Criminal justice landscape review, NAO, UK, 2010

The development of Capability Reviews, NAO, 2009

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden,
Riksrevisjonen, 2005

Riksrevisjonens oppfølgingundersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden,
Riksrevisjonen, 2008

Övriga källor

- En sammanhållen förvaltning, Quist, 2007
- Komplex koordinering, Quist 2009. I: Offentlig sektor och komplexitet
- Effektivitet och styrning i statliga myndigheter, Modell och Grönlund, 2006
- Samhällsstyrning i förändring, Pierre och Sundström, 2009
- Från Hemvävd till invävd, Jacobsson och Sundström, 2006
- Hur styrs staten? Mundebo, 2008
- Managing performance in the public sector, De Bruin, 2002
- Styrning i offentlig förvaltning, Brorström, 2009
- Striderna i Rosenbad, Erlandsson, 2007
- Governance, Björk, Bostedt och Johansson, 2003
- Ledning av företag och förvaltningar, Lind och Ivarsson Westerberg, 2011
- Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen,
Statskontoret 2009/99
- Brå och kriminalstatistiken, Statskontoret 2011:15
- Samverkan – himmel eller helvete, Danermark, 2007
- Riksdagens och regeringens styrning av Polisen, Statskontoret 2011:20
- Pm till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i
globaliseringens tid, Möller och Erlandsson, 2009
- Hur moderna organisationer fungerar, Jacobsen & Thorsvik, 2008
- Organisation och organisering, Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2006
- Polisens organisationskultur En explorativ studie, Stenmark, 2005
- Organisationskultur och ledning, Alvesson, 2009
- Implementation research: a synthesis of the literature, Fixsen, D, Naoom,
S, Blasé, K & Friedman, R, 2005
- Organizational culture and leadership, Schein, E H, 1985
- Retur – En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen,
Graunbøl m.fl. 2010

International Crime and Victimization Survey (ICVS) åren 1989, 1992, 1996, 2000, 2004/05 och 2007 (van Dijk m.fl., 1990; van Dijk & Mayhew, 1993; Mayhew & van Dijk 1997; van Kesteren, Mayhew, Nieuwbeerta, 2000; Gallup Europa 2004/2005; van Dijk m.fl., 2007; van Dijk m.fl., 2007b)

European Sourcebook, 2003:74–75

Nordic Criminal Statistics 1950 – 2010, publiceras i början av 2012

Intervjuer

Justitiedepartementet, 2011-06-09, 2011-08-31, 2011-09-01, 2011-09-02, 2011-09-06, 2011-09-07 samt möte 2011-09-23

Finansdepartementet, 2011-06-28

Rikspolisstyrelsen, 2011-05-26

Åklagarmyndigheten, 2011-06-08

Ekobrottsmyndigheten, 2011-06-17

Domstolsverket, 2011-06-22

Kriminalvården, 2011-06-01

Brottsförebyggande rådet, 2011-05-30

Brottsoffermyndigheten, 2011-06-15

Referenspersoner, 2011-03-30, 2011-04-07, 2011-04-11, 2011-05-06

Bilaga 1 Resultat för några utvalda brottskategorier

För prioriterade områden som våld mot kvinnor och brott begångna av ungdomar har andelen lagföringar minskat under 2000-talet och genomströmningstiderna inte kortats. För två brottstyper som ökat markant under 2000-talet – bedrägerier och miljöbrott – har man inte lyckats öka andelen personupplärade brott, medan den tekniska upplärningen har ökat stort.

Ungdomsbrott

Ungdomsbrott har under 2000-talet varit ett prioriterat område för rättsväsendet, vilket framgår av såväl riksdagens, regeringen och myndigheternas uttalanden i centrala styrdokument.

Enligt kriminalstatistiken är ungdomar i åldern 15–20 år den mest brottsaktiva åldersgruppen i samhället. Mellan 2000 och 2010 har misstankarna mot ungdomar ökat med 47 procent, vilket motsvarar 9 943 misstankar. Det är en större ökning än vad som är fallet i övriga åldersgrupper.

Samtidigt som antalet lagföringar mot ungdomar ökat under de senaste åren, har *andelen* brottsmisstankar mot ungdomar som lett till lagföring minskat. Lagföringsandelen, så som Åklagarmyndigheten använder begreppet, har under perioden 2003–2010 minskat med 8 procentenheter, från 66 till 58 procent.

Tiden från inkommen anmälan hos åklagare till beslut i åtalsfrågan (det vill säga åklagarnas genomströmningstid och en del av polisens) är något högre 2010 jämfört med 2005. Däremellan har tiderna först ökat, för att sedan minska från 2007. Genomströmningstiden hos polisen för ungdomsären (12–17 år) har, enligt polisens årsredovisningar, totalt sett ökat mellan 2004 och 2010. Efter 2008 har tiderna dock kortats från 75 till 64 dagar (–17 procent). Domstolsverket redovisar inte genomströmningstider för ungdomsmål i sin årsredovisning.

Våld mot kvinnor

Även våld mot kvinnor har under 2000-talet varit ett prioriterat område för rättsväsendet. Brottskategorin våld mot kvinnor består av flera brottstyper, främst olika typer av misshandel mot kvinnor och grov kvinnofridskränkning.¹⁰⁵

År 2010 anmäldes 32 723 brott avseende våld mot kvinnor.¹⁰⁶ Det är en ökning med 11 057 anmälningar (+51 procent) sedan 2000. Även om man tar hänsyn till befolkningsökningen och ser till antalet anmälda brott per 100 000 invånare är ökningen stor (+43 procent). En stor del av ökningen i anmälda våldsbrott mot kvinnor kan förklaras med en ökad anmälningsbenägenhet. NTU redovisar inte våld mot kvinnor som en kategori. En indikator för detta kan vara misshandel mot kvinna. Resultaten från undersökningen visar att dessa brott totalt sett legat på en stabil nivå de senaste fem åren.

Antalet lagförda brottsmisstankar avseende våld mot kvinnor har ökat med 12 procent mellan 2005 och 2009¹⁰⁷ (719 lagförda brottsmisstankar). Denna ökning återspeglas dock inte i *andelen* lagförda brottsmisstankar, som istället minskat med 4 procentenheter under samma period. Att lagföringsandelen minskar samtidigt som antalet lagföringar ökar beror på den stora ökningen av inkomna brottsmisstankar avseende våld mot kvinnor.

Det är svårt att jämföra genomströmningstiderna för våld mot kvinnor under 2000-talet. Detta eftersom Rikspolisstyrelsen endast för enstaka år har särredovisat denna brottskategori, Domstolsverket inte gjort det för något år, och Åklagarmyndigheten bytte tidsmätt 2005. Åklagarnas tider ser dock inte ut att ha förbättrats under 2000-talet sett till de uppgifter som redovisas.

Bedrägerier

Bedrägerier – framför allt datorbedrägeri och bedrägeri via internet – är den typ av brottslighet som ökat mest under 2000-talet. År 2010 var antalet anmälda bedrägerier mer än dubbelt så många som 2000.

¹⁰⁵ Under början av 2000-talet innefattades endast de misshandelsbrott då gärningsmannen var bekant med offret. Definitionen av våld mot kvinnor ändrades 2007 till att även innefatta misshandel där gärningsmannen är obekant med offret. Detta påverkar statistiken för denna brottstyp.

¹⁰⁶ Uppgifter från Kriminalstatistiken. Urvalet av brottstyper är gjort efter Åklagarmyndighetens och polisens senaste definitioner som beskrivs i årsredovisningarna 2007–2009 (se not ovan). Här är alltså samma brottstyper inräknade under hela perioden, vilket gör uppgifterna jämförbara mellan åren.

¹⁰⁷ Åklagarmyndigheten särredovisar inte våld mot kvinnor som kategori i årsredovisningarna före 2005 och efter 2009.

Uppklaringsandelen för bedrägerier har ökat med 15 procentenheter under 2000-talet (detta är en av de brottskategorier som ökat andelen uppklarade brott mest). Ökningen består dock framför allt i teknisk uppklaringsandelen. Personuppklaringsandelen för bedrägerier har inte alls ökat, utan i stället minskat med 1 procentenhet.

För bedrägerier redovisas inte genomströmningstider i myndigheternas årsredovisningar.

Miljöbrott

Även miljöbrott är en kategori brott som ökat under 2000-talet. De anmälda miljöbrotten har ökat med 36 procent mellan 2000 och 2010. Även om man ser till antal anmälda miljöbrott per 100 000 invånare har det skett en ökning, om än inte lika stor (+28 procent).

Personuppklaringsprocenten har minskat med en procentenhet mellan 2000 och 2010, medan den tekniska uppklaringsprocenten ökat med ungefär 40 procentenheter.

Genomströmningstiden för misstankar om miljöbrott – från inkommen anmälan till beslut i åtalsfrågan i åklagarledda förundersökningar – har minskat från 308 till 237 dagar mellan 2005 och 2010 (+23 procent). Denna tid innefattar även en stor del av polisens utredningstid. Ser man till den ”rena” åklagartiden i miljöbrott – från inkommet beslutsunderlag till beslut i åtalsfrågan – visar den inte lika positiva resultat. År 2010 är de genomsnittliga tiderna något längre än de var 2003 (+3 dagar eller +4 procent).

Bilaga 2 Centrala effektivitetsproblem i rättsväsendet i början av 2000-talet

Följande problem lyftes fram av bland annat revisionen, regeringen och myndigheterna i början av 2000-talet. De kan kopplas till de fyra centrala målen för rättsväsendet: kortare genomströmningstider och ökad uppkläring, minskad brottslighet och återfall i brott.

Kortare genomströmningstider och ökad uppkläring

- Otillräcklig tidig och kvalificerad bedömning och sortering av ärenden.
- Polisens första- och andrahandsåtgärder sker inte i ett svep och samordnat.
- Bristande möjligheter till och utnyttjande av förenklade förfaranden.
- Brister i samverkan och i uppgiftsfördelningen mellan polis och åklagare, vilket påverkar förundersökningens kvalitet och utredningsarbetets effektivitet negativt.
- Bättre utrednings- och specialistkompetens behövs (civila utredare).
- Brister i utnyttjandet av kriminaltekniken och av teknikbundna arbetsmetoder.
- Inställda huvudförhandlingar.
- Brister i underlag för strategisk styrning av ärendeflödet inom rättsväsendet (RIF-arbetet).

Minskad brottslighet

- Brottsförebyggande strategi/strategier saknas.
- Kunskaperna på det brottsförebyggande området behöver utvecklas.
- Det problemorienterade arbetssättet har inte fått fullt genomslag.
- En nationell handlingsplan för samverkan inom det brottsförebyggande arbetet saknas.
- Bristande styrning av ingripandeverksamheten.
- Polisen är alltför lite synlig och tillgänglig.

Minskade återfall

- Brister i verkställighetsplaneringen.
- Medling för unga lagöverträdare.
- Förbättrade frigivningsaktiviteter behövs.
- Brist på trovärdiga alternativ till fängelsestraff.

I vilken grad har problemen lösts?

Otillräcklig tidig och kvalificerad bedömning och sortering av ärenden

Det är oklart i vilken mån problemet har lösts. Det görs inga bedömningar i årsredovisningarna om detta. Men Riksrevisionens granskning av hanteringen av mängdbrott visade att problem kvarstår. I en regeringspromemoria från 2009 påpekas vikten av att den initiala hanteringen av polisanmälningar förbättras. Det ställs också krav på kompetens hos och bättre utbildning av förundersökningsledarna. Dessutom bör verksamhetsstödet till denna funktion förbättras. Bland annat bör bättre kriterier kunna tas fram på vilka ärenden som är möjliga att utreda. Anmälningarna bör bli mer standardiserade och inkodade i olika grupper.

I 2010 års gemensamma mängdbrottsrapport behandlar myndigheterna delar av problematiken med tidig sortering. Flera brister påpekas. Problemet med att välja ut vilka brott som ska utredas eller att polisen utreder i grunden icke utredningsbara brott samt behovet av verksamhetsstöd för att förbättra denna tidiga sortering behandlas inte.

Polisens första- och andrahandsåtgärder sker inte i ett svep och samordnat

Problemet kvarstår, vilket framkom i Riksrevisionens granskningar av hanteringen av mängdbrott och ungdomsbrott. I årsredovisningar kommenteras inte huruvida problemet har åtgärdats eller resultatet av vidtagna åtgärder.

Bristande möjligheter till och utnyttjande av förenklade förfaranden

Det finns möjligheter att använda förenklade utredningsförfaranden i form av förundersökningsanteckningar och förenklad utredning. Riksrevisionens granskning av mängdbrottshanteringen visade dock att *användningen* av dessa inte sker i möjlig utsträckning. Det finns också stora variationer mellan olika polismyndigheter i vilken grad förenklat förfarande används och vilken av de två varianterna som väljs. Arbete pågår dock genom att frågan ingår som en del i polisens nationella utredningskoncept (PNU).

I och med den nya delgivningslagen finns också möjligheter till förenklad delgivning. Det är dock oklart i vilken omfattning denna möjlighet används.

Brister i samverkan och i uppgiftsfördelningen mellan polis och åklagare, vilket påverkar förundersökningens kvalitet och utredningsarbetets effektivitet negativt

Problemet kvarstår, vilket bland annat framkom i Riksrevisionens granskningar av mängdbrott och ungdomsbrott. Enligt årsredovisningar har dock förbättringar skett. För i stort sett varje år redovisar också Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten sina bedömningar att samverkan mellan åklagare och polis har utvecklats, förbättrats, fördjupats eller ökat i syfte att korta genomströmningstider och öka uppkläringen.

Bättre utrednings- och specialistkompetens behövs (civila utredare)

Problemet med bristen på civila utredare inom polisen är inte löst. De åtgärder regeringen vidtagit under perioden 2000–2011 har varit att tillsätta två utredningar med direktiv om att utreda vissa kompetensfrågor inom rättsväsendet. Beredningen för rättsväsendets utveckling föreslog att specialister skulle rekryteras till brottsutredare som ett komplement till den polisiära kompetensen. Den andra utredningen var Polisutbildningsutredningen, vars slutbetänkande även behandlade frågor om utbildning av civila utredare. Regeringen har ännu inte lämnat några förslag till riksdagen till följd av betänkandena.

Brister i utnyttjandet av kriminaltekniken och av teknikbundna arbetsmetoder

Förbättringar har skett i användningen av kriminaltekniken inom polisen, men mycket kvarstår att göra. Den strategi som togs fram för att öka användningen av kriminaltekniken tillämpas i varierande utsträckning. Det finns också varierande kompetens hos både brottsplatsundersökare och reguljära poliser samt stora vakanser för brottsplatsundersökare. En del kvarvarande brister kan förklaras med att Rikspolisstyrelsen inväntar att andra, nödvändiga åtgärder har genomförts innan en brist kan rättas till, till exempel vad gäller modeller för bevissäkring. Rikspolisstyrelsen menar också att bristerna delvis har att göra med attitydproblem inom polisorganisationen. En annan förklaring Rikspolisstyrelsen ger är att de verksamhetsmål som styrelsen sätter upp för polismyndigheterna är för låga. Varje polismyndighet är också en självständig myndighet, som till stora delar har ansvar och befogenheter att bedriva verksamheten. Det leder till att myndigheterna gör saker på mycket olika sätt. Vad Rikspolisstyrelsen kan göra är att skapa förutsättningarna för en bra verksamhet, dock inte genomföra nödvändiga förändringar i praktiken.

Regeringen har inte tagit något initiativ till utvärdering och/eller omprövning av dna-lagstiftningens genomslag och begränsningar.

Inställda huvudförhandlingar

Problemet kvarstår, vilket bland annat visats genom Riksrevisionens granskning av inställda huvudförhandlingar i brottmål. Andelen inställda förhandlingar är i stort sett densamma som för 15 år sedan. Ungefär var fjärde huvudförhandling i brottmål ställs in. Utredning av detta pågår.

Brister i underlag för strategisk styrning av ärendeflödet inom rättsväsendet (RIF-arbetet)

Rättsväsendets myndigheter har sedan många år väl kända brister i it-stödet. Regeringens mål har sedan 15 år varit att skapa en bättre informationsförsörjning för ett effektivare ärendeflöde i rättskedjan och brottmålsprocessen, men få konkreta resultat har hittills uppnåtts. Riksrevisionens slutsats av granskningen av it-stödet i rättskedjan är att regeringen och myndigheterna samlat, trots vissa tydliga förbättringar och insatser, ännu inte skapat tillräckliga förutsättningar för att utveckla ett effektivt it-stöd. Regeringen har ingen långsiktig planering för arbetet. Det finns en risk att myndigheternas angelägna insatser inte påbörjas eller genomförs i tid, vilket kan leda till ökade kostnader och att nytt it-stöd inte utvecklas i den takt som krävs. Flera kritiska it-projekt på myndigheterna är försenade och fördröjda. Det finns därför behov av bättre styrning av it-verksamheten och en ökad samverkan mellan myndigheterna.

Brottsförebyggande strategi/strategier saknas

Problemet har inte lösts, men strategiskt arbete pågår bland annat genom PUM. Tidigare försök har gjorts, men utan större framgång. Regeringen påtalar till exempel i budgetpropositionen för 2007 att "de brottsförebyggande strategierna och andra styrdokument hittills fått begränsat genomslag i verksamheten".

Kunskaperna på det brottsförebyggande området behöver utvecklas

Arbete pågår, men problemet kvarstår, vilket bland annat framkom i Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete. Förbättringar har dock skett i och med fler utvärderingar och framtagande av så kallade evidensbaserade metoder. Regeringen och myndigheterna har arbetat aktivt med frågan, särskilt under andra halvan av 2000-talet.

Det problemorienterade arbetssättet har inte fått fullt genomslag

Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete visade att problemet kvarstår. Arbeta pågår dock. Sedan 2004 har allt fokus i denna fråga varit på PUM. Hur det påverkar arbetssättet till att bli mer problemorienterat är dock oklart.

En nationell handlingsplan för samverkan inom det brottsförebyggande arbetet saknas

Arbete pågår och förbättringar har skett. Rikspolisstyrelsen har betonat vikten av strukturerad samverkan och vidtagit åtgärder för att åstadkomma det från 2007. Enligt Rikspolisstyrelsen finns särskilda riktlinjer för samverkan (om än ingen nationell handlingsplan). Attityden till samverkan har successivt ändrats enligt Rikspolisstyrelsen, och det anses i dag naturligt för polisen att ha ett nära samarbete med andra. I flera årsredovisningar bedömer också Rikspolisstyrelsen att samverkan har utvecklats, även om belägg för det sällan redovisas.

Bristande styrning av ingripandeverksamheten

Oklart i vilken omfattning problemet kvarstår. Rikspolisstyrelsen bedömer i årsredovisningarna att förbättringar har skett i ingripandeverksamheten utifrån att den blivit mer behovsanpassad och problemorienterad. Efter 2002 görs inga sådana bedömningar.

Polisen är alltför lite synlig och tillgänglig

Det är oklart huruvida polisen verkligen är tillräckligt tillgänglig och synlig. Men regeringen och Rikspolisstyrelsen har arbetat aktivt med frågan och målet om 20 000 poliser är uppnått och *borde* innebära ökad synlighet och tillgänglighet. Regeringen har inte begärt någon uppföljning av synlighet och tillgänglighet och polisen har enligt sina planeringsförutsättningar för åren 2011–2013 inte planerat att göra någon sådan uppföljning.

Brister i verkställighetsplaneringen

Problemet kvarstår, vilket exempelvis framkom i Riksrevisionens granskning av verkställighetsarbetet inom Kriminalvården. Förbättringar har dock skett. Kriminalvården redovisar varje år att den har arbetat med att öka kvantiteten och kvaliteten i verkställighetsplanerna. Huruvida kvaliteten i dem verkligen har förbättrats framgår dock inte av redovisningarna.

Medling för unga lagöverträdare

Den grundläggande strukturen för medlingsverksamheten finns numera på plats. En mer tydlig lagreglering av medlingsverksamheten gjordes 2002. Det har skett efter bland annat utvärderingar som Brå gjort och en statlig utredning 2002. Försöksverksamhet har initierats av regeringen och följts upp. Brå fick denna uppgift, inklusive att stödja och samordna och utvärderade försöksverksamheten 2008. Regeringen har skjutit till pengar för försöksverksamheten och gett Brå i uppgift att bedriva utbildning av medlare. Regeringen har också i lag gett kommunerna det huvudsakliga ansvaret för medlingsverksamheten (2008).

Det är dock oklart om det i dag finns en rikstäckande och enhetligt bedriven medlingsverksamhet, eftersom Brå inte fått några fler utvärderingsuppdrag efter 2008. I den senaste utvärderingen 2008 skriver Brå att målet om en rikstäckande medlingsverksamhet inte har uppnåtts vid den tidpunkten. Denna verksamhet var inte tillräckligt utbyggd eller etablerad för att kunna upprätthålla en god verksamhet. Socialstyrelsen har dock i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att utvärdera hur kommunerna arbetar med medling avseende unga lagöverträdare.

Förbättrade frigivningsaktiviteter behövs

Arbete pågår och vissa förbättringar har skett i och med att antalet klienter som blir föremål för utslussningsåtgärder ökat något. Mellan 2006 och 2010 ökade användningen av utslussningsåtgärder från 1 563 till 1 701.

Brist på trovärdiga alternativ till fängelsestraff

Arbete pågår och användningen av intensivövervakning (IÖV) som alternativ till fängelse har ökat mellan 2000 och 2010.

Bilaga 3 Genomgång av regeringens mål och krav

Målet om minskade genomströmningstider

Gemensamt tidsmål

Det övergripande målet för genomströmningstider preciserades 2002 genom att regeringen i regleringsbrevet fastslog att verksamheten inom rättsväsendet skulle *"utgå från ett medborgarperspektiv"* och att i detta ingick bland annat att *"...förkorta tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet"*. Samma angivelser återkom i regleringsbrevet för åren 2003–2006. Efter 2006 är denna målformulering borttagen i regleringsbrevet. Det gäller även i budgetpropositionerna. Ett undantag är en formulering som fanns i budgetpropositionen för 2008 där det stod: *"...tiden från en brottsanmälan till dom och straffverkställighet skall vara så kort som omständigheterna i det enskilda fallet medger"*.

Tidsmål för enskilda myndigheter

För polisen har målet för enstaka år varit att tiden mellan brottsanmälan och slutredovisning ska bli kortare, andra år finns inga tidsmål angivna.

I början av 2000-talet fick åklagarna som mål för verksamhetsgrenen Utredning och lagföring att *"Genomströmningstiderna ska minska"*. Efter 2002 finns inget tidsmål angivet för åklagarmyndigheterna¹⁰⁸.

Under början av tidsperioden gavs domstolarna mål i form av mediantider, exempelvis att genomströmningstiden för brottmål inte skulle överstiga två månader. Målets karaktär ändrades 2007 till att istället inriktas på att 75 procent av brottmålen inte skulle ta längre tid än fem månader att avgöra.

Kriminalvårdens verksamhetsmål har i liten utsträckning eller inte alls rört genomströmningstider.

¹⁰⁸ På nivån politikområde fanns – som nämnts ovan – ett tidsmål under åren 2002 till och med 2006.

Regeringens hantering av målet om genomströmningstider

Regeringens formulering av målen för genomströmningstider i rättskedjan som helhet och i dess olika delar har alltså varierat betydligt, och för flera år saknas preciserade tidsmål. Eftersom inga tidsmål formuleras i myndigheternas instruktioner, och bara emellanåt i regleringsbrev för vissa av myndigheterna är det också oklart om minskade genomströmningstider överhuvudtaget är ett mål eller inte inom rättskedjan. När det anges som ett viktigt mål är det i någon av budgetpropositionerna.

Det rättsliga systemet är komplext, och förändringar i en del av detta system kan få oväntade konsekvenser för andra aktörer i systemet. Utan tydliga och gemensamt formulerade och sammanhängande tidsmål och krav finns det en risk att varje enskild aktör snarare söker optimera verksamheten i den egna organisationen än att bidra till att andra aktörers verksamhet i rättsväsendet fungerar väl. Utan tydliga och sammanhängande tidsmål för hela rättskedjan är det också svårt att följa upp verksamheten och se var i kedjan ärenden stannar upp och blir liggande. Minskade genomströmningstider har vid flera tillfällen av regering och riksdag angivits vara viktigt, inte minst för den brottsutsatte och den misstänkte. Genomströmningstider är – allt annat lika – en viktig indikator på hur effektiv handläggningen av brottmål är. Det är dock i dag svårt, om inte omöjligt, att få en korrekt bild av hur genomströmningstiderna – från anmälan till verkställande av dom – har utvecklats genom åren.

Ökad uppkläring

Gemensamt uppklaringsmål

Uppklaringsmålet är främst inriktat på polisens och åklagarnas verksamheter. År 2000 och 2001 var målet, både i polisens och åklagarnas regleringsbrev, att andelen uppklarade brott skulle öka. År 2002 står i stället i bägge myndigheternas regleringsbrev att "Lagföringen skall öka..." 2003–2005 står att "Fler brott skall leda till lagföring och kvaliteten skall höjas på brottsutredningsverksamheten". År 2005 tillkommer för polisen under verksamhet att "... utveckla utredningsverksamheten så att fler brott klaras upp." År 2006: "Kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten och en större andel av de anmälda brotten skall leda till lagföring". I budgetpropositionen för 2006 sägs också att "Regeringen satsar stora resurser på polisen. Regeringen förväntar sig att satsningarna skall leda till tydliga förbättringar av verksamhetsresultatet". Efter 2006 finns inget gemensamt formulerat mål i regleringsbrev för polisen och åklagarna.

Uppklaringsmål för de enskilda myndigheterna

2007–2009 är målet för polisen att "Antalet uppklarade brott skall öka inom samtliga brottskategorier i Polisens resultatrapporter (PRR)". 2010 är målet här att "Polisen ska bli mer effektiv och verksamhetsresultatet ska förbättras. Skillnaderna i resultat mellan polismyndigheterna ska minska. En större andel brott ska klaras upp". 2011 är målet att: "... en större andel brott ska klaras upp och det brottsutredande [...] arbetet ska utvecklas".

Åklagarmyndighetens mål som rör uppklaring har formulerats olika under tidsperioden, men innebörden av dem har generellt sett varit densamma: lagföringen och brottsuppklaringen ska öka. Det är dock oklart om det är antalet eller andelen lagförda eller brottsuppklarade ärenden som ska öka.

Regeringens hantering av målet om ökad uppklaring

När regeringen angett mål för uppklaring har man pendlat mellan att ange målet i antal och andel personuppklarade brott respektive uppklarade brott inklusive tekniskt uppklarade brott. Detsamma gäller delvis när målet uttrycks i form av lagförda brott. Polisens mål om att öka antalet bearbetade ärenden (FU-protokoll) kan också komma i konflikt med åklagarnas mål om att öka andelen lagförda ärenden.

Målet om minskat antal brott

Gemensamt antalsmål

Målet om ett minskat antal brott avser hela kriminalpolitiken. Det bryts i regleringsbrevet framför allt ned på mål för verksamheterna Brottsförebyggande arbete (Polisen och Ekobrottsmyndigheten) samt Verkställande av påföljd (Kriminalvården).

Enskilda verksamheters antalsmål

Målet för polisens brottsförebyggande arbete var under åren 2000–2001 uppdelat på fem mål som avsåg bland annat att varje polismyndighet ska utarbeta och dokumentera en brottsförebyggande strategi och se till att ingripandeverksamheten fungerar effektivt. År 2002–2004 var målet för det brottsförebyggande arbetet inom polisen att "risken för att brott begås skall minska". År 2005 ska "tillfällena att begå brott bli färre". År 2007 är målet åter att "antalet brott skall minska". År 2008 och 2009 ska polisen "bidra till att minska brottsligheten, dels genom insatser inom det egna ansvarsområdet, dels genom aktiv medverkan i samhällets gemensamma brottsförebyggande arbete". 2010 och 2011 står det att "det brottsförebyggande arbetet ska

utvecklas” och ”att polisens brottsförebyggande arbete ska vara planlagt, proaktivt och problemorienterat”. År 2008 fick Polisen också ett mål om 20 000 poliser och ett krav på ökad tillgänglighet och synlighet.

Kriminalvårdens övergripande mål under åren 2000–2002 var ”att minska brottsligheten ...” och ”att vidta åtgärder för att påverka den intagna att inte återfalla i brott”. Kriminalvården hade dessa år också ett antal preciserade mål som bland annat avsåg att arbeta på att förhindra att intagna i anstalt planerar och genomför brottsliga aktiviteter eller att främja den intagnes anpassning i samhället. Även de följande åren fram till 2007 finns målet om minskat antal återfall angivet. År 2008 anges i stället att återanpassningen till samhället ska främjas.

År 2009 och framåt finns inte längre något mål i dessa termer. I instruktionen anges bara att en av tre uppgifter för Kriminalvården är att förebygga brott. Under dessa år ställer regeringen i stället krav på att Kriminalvården ska redovisa utfallet vad avser ett antal indikatorer, till exempel strukturerad sysselsättning, andelen verksamhetsplaner i förhållande till antalet klienter, antal incidenter.

Regeringens hantering av målet om minskad brottslighet

Målen för det brottsförebyggande arbetet har i budgetpropositionerna och regleringsbrevens och över tiden fått olika formuleringar och dessutom periodvis även angivits i antal anmälda brott, vilket inte nödvändigtvis speglar den faktiska brottsutvecklingen. Regeringens mål om 20 000 poliser i kombination med målet om en mer synlig polis begränsar även polisens möjligheter att välja de bästa vägarna att uppnå de övergripande målen.

Målet om minskade återfall

Gemensamt mål

Målet om minskade återfall är åren 2000–2002 knutet till det övergripande målet som riksdagen angivit om att minska brottsligheten. De som begår brott är antingen återfalls- eller förstagångsförbrytare. Eftersom återfallsbrottsligheten utgör en stor andel av den totala brottsligheten är den viktig att förebygga. Målet om minskade återfall berör dels Kriminalvården, dels görs insatser också av polisen och andra aktörer. Här berörs i första hand återfallsmålet för Kriminalvården.

Enskilda myndigheters verksamhetsmål

Detta mål för Kriminalvården har formulerats något olika under åren 2000-2011. I regleringsbrevet för 2000 och 2001 står att Kriminalvården ska vidta åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott. År 2002 är målet att verkställigheten ska främja anpassningen till samhället. År 2003–2008 sägs att antalet återfall ska minska. År 2009–2011 finns inga uttryckliga mål för återfall i regleringsbreven. I instruktionen står dock att en av tre uppgifter för Kriminalvården är att förebygga återfall.

Bilaga 4 Statliga utredningar 2000–2010

Direktiv	Kommittens/Utreddningens namn	SOU	Titel
Hela rättsväsendet			
Ju 2000:13	Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU)	SOU 2001:59	Snabbare lagföring 1
		SOU 2001:93	Snabbare lagföring 2
		SOU 2001:94	Snabbare lagföring 3
		SOU 2001:95	Snabbare lagföring 4
		SOU 2003:74	Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen
		SOU 2003:114	Låget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer
		SOU 2005:38	Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.
		SOU 2005:84	En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare
		SOU 2005:117	Ett effektivare brottsmålsförfarande
Polisen			
Ju 2000:1	Polisdatautredningen	SOU 2001:92	Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (DNA)
Ju 2000:14	Osmo Vallo-utredningen	SOU 2002:37	Osmo Vallo – utredning om en utredning
Ju 2000:15	Kommittén om tillsynen av polis- och åklagarväsendena	SOU 2003:41	Förstärkt granskning av polis och åklagare
Ju 2000:17	Översyn av polisens arbetsuppgifter m.m.	SOU 2001:87	Mot ökad koncentration – förändring av polisens arbetsuppgifter
		SOU 2002:70	Polisverksamhet i förändring
		SOU 2002:117	Polisverksamhet i förändring 2
Ju 2001:8	Göteborgskommittén	SOU 2002:122	Göteborg 2001
Ju 2001:9	Kameraövervakningsutredningen	SOU 2002:110	Allmän kameraövervakning
Ju 2001:10	Personsäkerhetsutredningen	SOU 2002:71	Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer
Ju 2003:12	Rattfylleriutredningen	SOU 2006:12	Rattfylleri och sjöfylleri
Ju 2004:13	Internutredningsutredningen	SOU 2007:5	Summa summarum
Ju 2004:12	Stödutredningen	SOU 2005:70	Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning
Ju 2006:12	Utredningen om en polisutbildning för framtiden	SOU 2007:39	Framtidens polis
		SOU 2008:39	Framtidens polisutbildning
Ju 2008:1	Polismetodutredningen	SOU 2009:1	En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen
		SOU 2010:103	Särskilda spaningsmetoder
Ju 2008:14	Underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov	SOU 2009:66	Signalspaning för polisiära behov
Ju 2009:1	Utredningen mot kriminella grupperingar	SOU 2010:15	Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp
Ju 2009:10	Utredningen om förändrade regler om förundersökningsbegränsning	SOU 2010:43	Förundersökningsbegränsning
Åklagarmyndigheten			
Ju 2000:13	se ovan (BRU)		
Ju 2000:15	se polisen ovan		
Ju 2004:13	se polisen ovan		
Ju 2009:10	Utredningen om förändrade regler om förundersökningsbegränsning	SOU 2010:43	Förundersökningsbegränsning
		SOU 2008:87	Åklagarväsendets brottsbekämpning – Integritet och effektivitet
Sveriges Domstolar			
Ju 1998:8	Kommittén om domstolschefens roll m.m.	SOU 2000:99	Domarutnämningar och domstolsledning
Ju 1999:11	1999 års rättegångsutredning	SOU 2001:39	En modernare rättegång
		SOU 2000:70	Beslut om psykiatrisk undersökning
Ju 2000:13	se ovan (BRU)		
Ju 2000:9	Nämndemannakommittén	SOU 2002:61	Framtidens nämndemän
Ju 2000:8	Domstolsdatautredningen	SOU 2001:92	Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet
		SOU 2001:32	Domstolarnas register och personuppgiftslagen – en rättslig anpassning
Ju 2001:7	Domarutredningen	SOU 2003:102	En öppen domarrekrutering
Ju 2002:11	Utredningen om utvärdering av vissa förändringar i tingsrättsorg.	SOU 2003:5	Förändringar i tingsrättsorganisationen – utvärdering
Ju 2005:14	Domstolarnas roll vid handläggning av ärenden	SOU 2007:65	Domstolarnas handläggning av ärenden
Ju 2007:13	Insynsutredningen	SOU 2010:14	Partsinsyn enligt rättegångsbalken
Ju 2007:8	Förtroende och kvalitet i domstolarna	SOU 2008:106	Ökat förtroende för domstolarna
Ju 2008:15	Utredning om säkerhet i domstolarna	SOU 2009:78	Fler säkerhetskontroller i domstol
Ju 2008:12	Målutredningen	SOU 2010:44	Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol
Kriminalvården			
Ju 2000:10	Utredningen om frigivningsprövning av livtidsdömda	SOU 2002:26	Frigivning från livstidsstraff
Ju 2002:13	Kriminalvårdskommittén	SOU 2005:5	Framtidens kriminalvård
Ju 2004:8	Rymningsutredningen	SOU 2005:6	Säkert inläst?
Ju 2008:2	Utredningen om Kriminalvårdens effektivitet	SOU 2009:80	Kriminalvården – ledning och styrning
Brå, BrOM, EBM, RMV/SKL			
Ju 2003:9	Utredningen om översyn av Brottsoffermyndigheten	SOU 2004:61	En översyn av Brottsoffermyndigheten
Ju 2003:1	2003 års BRÅ-utredning	SOU 2004:01	Brottsförebyggande kunskapsutveckling
Ju 2005:10	RMV/SKL-utredningen	SOU 2006:103	Översyn av den rättsmedicinska verksamheten
		SOU 2006:63	Forensiska institutet. Ny myndighet
Ju 2005:4	Utredningen om målsägandebiträde	SOU 2007:6	Målsägandebiträdet - ett aktivt stöd i rättsprocessen
Ju 2005:8	Översyn av Ekobrottsmyndigheten	SOU 2007:8	Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning
Ju 2008:16	Särskilt system för betalning av skadestånd till målsägande	SOU 2010:1	Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd
Straffrätt mm			
Ju 2003:12	Rattfylleriutredningen	SOU 2006:12	Rattfylleri och sjöfylleri
Ju 2001:10	Personsäkerhetsutredningen	SOU 2002:71	Ett nationellt program om personsäkerhet
		SOU 2002:1	Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer
Ju 2005:7	Översyn av lagstiftningen mot barnpornografi	SOU 2007:54	Barnet i fokus – en skärpt lagstiftning mot barnpornografi
Ju 2005:5	It-förfalskningsutredningen	SOU 2007:92	Urkunden i tiden – en straffrättslig anpassning
Ju 2006:9	Stalkningsutredningen	SOU 2008:81	Kraftfulla åtgärder mot stalkning ger ökat skydd för hotade och förföljda
Ju 2006:9	Utredningen om människohandel mm	SOU 2008:41	Människohandel och barnäktenskap – Ett förstärkt straffrättsligt skydd
		SOU 2010:49	Förbud mot köp av sexuell tjänst
Ju 2006:49	EU-anpassning av lagstiftning	SOU 2007:76	Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning
Ju 2006:62	Ytterligare rättsgarantier vid hemlig telefonavlyssning mm	SOU 2006:98	Ytterligare rättsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel

Iakttagelser

Under det senaste decenniet har regeringen gett cirka 50 kommittéer utredningsuppdrag som avser brottmål. Endast ett fåtal av utredningarna har avsett hela rättskedjan.

Polisen och Åklagarmyndigheten

Åarton kommittéer har behandlat frågor som i första hand rör polisen och Åklagarmyndigheten. En av dessa har behandlat hela rättskedjan (BRU). Tre har behandlat mer generella effektivitetsproblem inom polisen, fyra avser polisbrutalitet eller brott av poliser, sex avser nya polismetoder. En kommitté har behandlat polisutbildningen. Tre har behandlat övriga frågor (stödbehov, personsäkerhet, grov organiserad brottslighet och brottsförebyggande arbete). Två kommittéer har huvudsakligen behandlat frågor som rör åklagarna.

Sveriges Domstolar

Tolv kommittéer har berört reformen En modernare domstol. Två av dessa har i högre grad berört rättskedjefrågor (BRU, delgivning).

Kriminalvården

Fyra kommittéer har behandlat frigivning efter livstidsstraff, säkerhetsfrågor och framtidens kriminalvård samt ledning och styrning av Kriminalvården.

Brå, RMV, SKL och EBM

Sex kommittéer har berört dessa myndigheters verksamhet. De har behandlat brottsförebyggande kunskapsutveckling, översyner av Brottsoffermyndigheten och den rättsmedicinska verksamheten, målsägarbiträden, ekobrottsbekämpning och ett nytt forensiskt institut.

Straffrätt mm

Sju kommittéer har berört ändrad lagstiftning vad avser ratt- och sjöfylleri, barnpornografi, stalkning, människohandel och barnäktenskap med mera. Få av dessa kommittéer har haft regelrätta utvärderingsuppdrag eller uppdrag att i grunden ompröva hur verksamheten bedrivits. Det är sällan som utredningarna bygger på ett systematiskt insamlat empiriskt underlag.

Fem av kommittéerna har uttryckligen haft regeringens uppdrag att – i ett rättskedjeperspektiv och med en helhetssyn – belysa något av de 18 problemområden vi granskat. Det har gällt BRU (förenklade förfaranden, samverkan polis-åklagare), utredningen för en ny polisutbildning, framtidens kriminalvård, någon av domstolsutredningarna (delgivning) och 2003 års Brå-utredning (brottsförebyggande kunskapsutveckling).

Bilaga 5 Inhämtning av kunskap om samverkan

När det gäller *kommittéväsendet* har regeringen utnyttjat det för kunskapsinhämtning om samverkan främst via Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU). Andra exempel är utredningarna som rört våld i nära relationer, delgivningssystemet och framtidens kriminalvård.

Regeringen har också skaffat sig en kunskap genom *återrapporteringskrav* och *uppdrag att redovisa* hur samverkan har fungerat inom avgränsade områden av rättsväsendet. Ett 30-tal sådana återrapporteringskrav och redovisningsuppdrag som rör samverkan finns i regleringsbrevet för åren 2000–2011. Mer betydande sådana krav och uppdrag redovisas nedan:

- Rikspolisstyrelsen (RPS) ska redovisa de åtgärder som vidtagits för att uppnå en för rättsväsendet samordnad informationsförsörjning (2000).
- RPS ska tillsammans med Riksåklagaren återrapportera samverkan och ansvarsfördelning inom den brottsutredande verksamheten (2002).
- Domstolsverket ska återredovisa åtgärder som vidtagits i samarbete med andra myndigheter för att korta ärendetiderna i brottmål (2003).
- Riksåklagaren ska tillsammans med RPS, Ekobrottsmyndigheten och Riksskatteverket analysera samarbetet i fråga om skattebrott (2003).
- Riksåklagaren ska tillsammans med Skatteverket, RPS, Kustbevakningen och Tullverket redogöra för eventuella hinder för ett rationellt informationsutbyte i brottsbekämpande verksamhet och komma med förslag till förbättringar (2004).
- RPS ska återrapportera vilka samverkanspartner man arbetat med i det brottsförebyggande arbetet, särskilt åtgärder tillsammans med aktörer inom storstadsarbetet (2005).
- RPS ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att öka polisens förmåga att i samverkan med andra aktörer genomför planlagda brottsförebyggande insatser på lokal nivå samt samverkan med socialtjänst med flera rörande barn som far illa. (2006).
- Riksåklagaren ska redovisa åtgärder som man tillsammans med RPS vidtagit för att utveckla samarbetet mellan polis och åklagare i mängdbrott [...] speciellt vad avser snabbare ärendehantering och försöksverksamheten vid Stockholms tingsrätt (2006).

- Riksåklagaren ska redovisa åtgärder som vidtagits tillsammans med RPS om våldtäkts- och immaterialmål (2006).
- RPS ska redovisa hur arbetet med mängdbrottsprojektet fortskrider och resultatet av detta (2007).
- Riksåklagaren ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att korta genomströmningstiderna och för att förstärka och vidareutveckla samverkan mellan polis, åklagarkammare, domstolarna och kriminalvården (2007).
- Riksåklagaren ska redovisa åtgärder som vidtagits tillsammans med RPS och Försäkringskassan för att bekämpa bidragsbrott (2007).
- RPS ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att öka samverkan mellan polis, åklagare och kriminalvård i syfte att korta den totala tiden från brottsanmälan till dom (2008).
- RPS ska redovisa hur polisens samverkan med kommuner i fråga om lokala utvecklingsavtal fortskrider (2008).
- Riksåklagaren ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att öka samverkan mellan domstolar och andra myndigheter med bland annat inriktning på att korta den totala tiden från brottsanmälan till dom (2008).
- RPS ska redovisa åtgärder vidtagna tillsammans med Åklagarmyndigheten för att effektivisera samarbetet vid immaterialmål (2009).
- RPS ska redovisa åtgärder för att stärka samarbetet med Rättsmedicinalverket och SKL (2009).
- RPS ska ta fram gemensamma riktlinjer för samverkan vid utredningar av brott mot barn och en utvärdering av hur myndigheterna samverkar vid utredningar av barnövergrepp (2009).
- RPS ska tillsammans med Rättsmedicinalverket, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen utvärdera samverkan i barnnärenden (2010).
- Domstolsverket ska återskapa vidtagna åtgärder för att öka samverkan mellan domstolar och andra myndigheter (2007–2011).
- Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och RPS ska redovisa gemensamma åtgärder som pågår och har vidtagits för att förbättra hanteringen av mängdbrott i hela rättskedjan (2011).

Bilaga 6 Uppdrag i regleringsbreven där regeringen vill se förbättrade samverkansåtgärder

Av uppdrag i regleringsbreven framgår inom vilka områden regeringen vill se förbättrade samverkansåtgärder. De mest betydelsefulla handlingsinriktade regeringsuppdragen har varit följande:

1. RPS ska tillsammans med SKL utveckla kriminaltekniska metoder och rutiner anpassade för närpolisens brottsplatsundersökningar (2000).
2. RPS ska tillsammans med RÅ och EBM vidta åtgärder för att undanröja de tekniska hinder som kan finnas emot en effektiv it-användning i ekobrottsbekämpningen (2000).
3. RPS ska tillsammans med RÅ vidareutveckla metoder och system för uppföljning av brottsutredningarnas kvalitet (2001).
4. Kriminalvården ska dels samverka med Brå vid inventeringen av kunskapsläget vad gäller det återfallsförebyggande arbetet inom Kriminalvården, dels utarbeta ett förslag till plan för det fortsatta FoU-arbetet på området (2002).
5. Varje polismyndighet ska utarbeta och dokumentera en brottsförebyggande strategi där det också framgår hur och med vilka myndigheter och organisationer samverkan ska ske (2001).
6. RPS och RMV ska samordna dna-undersökningar (2003).
7. RPS ska tillsammans med Tullverket ta fram en handlingsplan med förslag till åtgärder för att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten (2005).
8. Brå ska i samverkan med RPS genomföra en strategi för att minska bilbrottsligheten i Sverige (2005).
9. Riksåklagaren ska tillsammans med Skatteverket, RPS, Kustbevakningen och Tullverket rationalisera informationsutbytet i brottsbekämpande verksamhet (2005) .
10. RPS ska tillsammans med Åklagarmyndigheten säkerställa att hatbrottsmotiv identifieras och utreds så tidigt som möjligt samt säkerställa tillgång till kompetens inom polisen för att förebygga och utreda mäns våld mot kvinnor (2007).

11. RPS ska tillsammans med EBM och Åklagarmyndigheten vidta åtgärder för att effektivisera bekämpningen av ekonomiska brott (2007).
12. RPS ska medverka i ytterligare etablering av försöksverksamheter med samverkan under samma tak vid utredningar av barnövergrepp (2008).
13. GOB-satsningen – uppdrag till myndigheterna att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av grov organiserad brottslighet (2009).
14. Samtliga våra rättsmyndigheter ska i samverkan med och stöd av Brå delta i och fortsätta utveckla prognosarbetet inom rättsväsendet för att förbättra möjligheterna att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov (2009–2011) .
15. RPS ska tillsammans med Åklagarmyndigheten och Domstolsverket gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och handläggning av mängdbrott (2010).
16. Samtliga berörda myndigheter ska tillsammans se till att man senast vid årsskiftet ska ha infört ett strukturerat elektroniskt informationsflöde framåt i rättskedjan (2010-11).
17. RPS ska tillsammans med Brå utveckla polisens brottsförebyggande arbete (2011).

Bilaga 7 Uppföljning av Riksrevisionens granskningsrapporter

I denna bilaga redovisas vilka åtgärder regeringen och ansvariga myndigheter vidtagit på de områden Riksrevisionen granskat.

Hanteringen av unga lagöverträdare (RiR 2009:12)

Rikspolisstyrelsen beslutade strax innan granskningen var klar att genomföra en nationell satsning på utredningar av ungdomsbrott. Syftet var dels att identifiera, analysera och därefter åtgärda orsakerna till att gällande regler inte följs, dels att åtgärda problem med ärendebalanser.¹⁰⁹ Rikspolisstyrelsen lade hösten 2010 fram en utvärdering av denna nationella ungdomssatsning. Utvärderingen visade bland annat på stora skillnader i tidsåtgång, dels mellan olika typer av brott, dels mellan polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens slutsats av utvärderingen är att den nationella satsningen inte har haft ett så kraftigt genomslag vid polismyndigheterna som intentionen var. Polisen som helhet lyckades heller inte förkorta genomströmningstiderna.¹¹⁰

Rikspolisstyrelsen har även tagit fram en utbildning vid Polishögskolan för utredare av ungdomsbrott. Den första kursen genomfördes 2010 och två kurser har hållits 2011. Därefter är avsikten att kursen ska hållas två gånger årligen.

Under granskningen beslutade även Åklagarmyndigheten att ta fram en nationell åtgärdsplan som ska genomföras på åklagarkamrarna för att öka kvaliteten i handläggningen och få en snabbare lagföring av ungdomar som begår brott.¹¹¹ Hösten 2010 lade Åklagarmyndigheten fram en strategi för ungdomsärenden. Av den framgår att ungdomsärenden ska prioriteras framför alla andra ärenden som inte omfattar någon som är frihetsberövad. De åklagarkamrar som har de längsta genomströmningstiderna ska särskilt skyndsamt vidta åtgärder för att uppnå en högre prioritering och effektivare hantering. Vidare sägs att alla ungdomsärenden ska bevakas i en särskild rutin, så att alla ungdomsärenden kan handläggas skyndsamt och de lagstadgade fristerna hållas. Dessutom slår man ett slag för att åklagarens samverkan med

¹⁰⁹ Rikspolisstyrelsen PoA-100-1208/09.

¹¹⁰ Rikspolisstyrelsen, Utvärdering av den nationella ungdomssatsningen, 2010-10-26, POA-100-1208/09.

¹¹¹ Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2009.

andra berörda myndigheter är nödvändig för att hålla fristerna, till exempel med socialtjänsten, och uttalar att samverkan därför ska ses som en del av kärnverksamheten för ungdomsåklagare.¹¹²

Åklagarmyndigheten uppger att förslagen i åtgärdsplanen till stor del har förverkligats på åklagarkamrarna, och vid flera kamrar fortgår ett utvecklingsarbete. Rollen som ungdomsåklagare har avgränsats från andra åklagaruppgifter, vilket ger en fredad resurs till att leda ungdomsutredningar. Samverkan med polisen och socialtjänsten har också förbättrats. Åklagarmyndigheten säger också att genomströmningstiderna har kunnat minskas och att tidsfristen i ökad omfattning kunnat hållas.¹¹³

Regeringen har för 2011 gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att stödja polismyndigheterna att hålla de lagstadgade tidsfristerna för ungdomsärenden. Rikspolisstyrelsen ska också redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att korta genomströmningstiderna i dessa ärenden.¹¹⁴ Åklagarmyndigheten ska för 2011 redovisa för regeringen i vilken utsträckning de lagstadgade beslutsfristerna avseende unga lagöverträdare har hållits. Myndigheten ska också redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att korta genomströmningstiderna i dessa ärenden.¹¹⁵ Sveriges Domstolar har inte fått några återrapporteringskrav eller uppdrag för 2011 som rör hanteringen av unga lagöverträdare.

Regeringen uttalar i budgetpropositionen för 2012 att det är av största vikt att rättsväsendet har god förmåga att agera med kraft och särskild skyndsamhet när barn och ungdomar är inblandade, antingen som lagöverträdare eller brottsutsatta. Regeringen understryker att myndigheternas arbete för att korta genomströmningstiderna och för att hålla de särskilda tidsfrister som finns i ungdomsmål måste fortsätta.¹¹⁶

Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott (RiR 2009:27)

Enligt budgetpropositionen för 2012 kommer regeringen noga att följa hur Kriminalvårdens arbete med verkställighetsplanering utvecklas. Enligt regleringsbrevet för 2011 ska Kriminalvården redovisa åtgärder som vidtagits med anledning av brister i kvalitet, dokumentation och uppföljning av verkställighetsplaneringen. Kriminalvården ska också vidta åtgärder för att

¹¹² Åklagarmyndigheten, september 2010, Strategi för ungdomsärenden.

¹¹³ Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Stockholm, 2010-12-20, ÅM-A 2010/0474, Tillsynsprotokoll – Granskning med sikte på handläggningstiderna i ungdomsärenden

¹¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

¹¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten.

¹¹⁶ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 4.

öka andelen intagna som blir föremål för frigivningsförberedelser. Arbetet ska bland annat ha sin utgångspunkt i Riksrevisionens granskning.

Med anledning av Riksrevisionens kritik har Kriminalvården förändrat sin återrapportering till regeringen om klienter med en verkställighetsplan. Under våren 2010 bildades en styrgrupp för att förbättra och utveckla verkställighetsplaneringen (både datasystem och innehåll), och en handlingsplan för 2010–2011 har tagits fram. Till grund för handlingsplanen har framför allt Riksrevisionens rekommendationer legat.

Hösten 2010 ändrades föreskriften som bland annat reglerar planering av kriminalvårdspåföljd – den ska nu inte vara någon målbeskrivning utan man ska i stället utgå från de aktuella problemområdena och vidta konkreta åtgärder utifrån dessa. Utbildningsinsatser har genomförts i hela landet. Från 2012 erbjuder myndigheten också en fördjupningsutbildning för personal med uppdrag att utföra verkställighetsplaneringar. Kriminalvården arbetar med ett förbättrat systemstöd för verkställighetsplanering där bland annat personutredningar, placeringsdokumentation och säkerhetsbedömningar ska integreras. Systemstödet beräknas vara i bruk 2012. I och med den nya fängelse- och häkteslagstiftningen ska handböcker tas fram.

För klienter med korta verkställighetstider ska myndigheten pröva nya arbetssätt för att genomföra begränsade åtgärder inom Kriminalvården eller åtgärder som syftar till att etablera eller vidmakthålla samverkan med annan huvudman.

Kriminalvården kartlägger för närvarande samarbetet mellan Kriminalvårdens huvudkontor och andra aktörer i syfte att förbättra styrningen av samverkan.

Flera åtgärder har vidtagits för att förbättra samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Ett myndighetsgemensamt handläggarstöd har tagits fram. Syftet är bland annat att få ett enhetligt arbetssätt. Implementeringen av handläggarstödet pågår under hösten 2011 och har diskuterats bland annat vid myndighetsgemensamma möten. Framtagandet av en struktur och organisation för kvalitetsuppföljning av arbetsmarknadsutbildning på anstalt ska vara klart vid årsskiftet 2011/2012. Nationella samverkansgruppen för Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har gett sitt arbetsutskott i uppdrag att årligen besöka ett antal anstalter och Kramiverksamheter för att på så sätt följa upp den lokala verksamheten. Vidare är en myndighetsgemensam workshop inplanerad i början av december 2011 med syftet att ta fram ett system för att Arbetsförmedlingen på nationell nivå ska kunna följa upp Kriminalvårdens arbetssökande (i enlighet med de regelförändringar som gjort detta möjligt). Målet är att uppföljning ska ske från och med halvårsskiftet 2012.

Arbetsförmedlingen har ökat antalet heltidstjänster för kontaktpersoner på anstalt och Krami. Ett förslag till intern instruktion för Arbetsförmedlingen kring hur det administrativa arbetet på anstalterna ska skötas tas fram under våren 2012.

Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)

Regeringen tillsatte 2010 Straffprocessutredningen som ska lämna förslag på hur brottmålsprocessen kan effektiviseras, bland annat genom mer ändamålsenliga rättegångsregler och en tydligare ansvarsfördelning mellan åklagare och domstolar. Utredningen ska också överväga hur förberedelsen i brottmål kan förbättras och hur risken för inställda förhandlingar kan minska.

Den nya delgivningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 förväntas bidra till att minska antalet inställda huvudförhandlingar. Särskilt förfarandet med förenklad delgivning förväntas öka förutsättningarna för att få den tilltalade delgiven. Än så länge är det oklart vilka faktiska effekter den förenklade delgivningen fått.

Inom ramen för mängdbrottsuppdraget som genomförts av Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har en enkät sammanställts som redovisar tingsrätternas synpunkter vad gäller stämningsmän och arbetsmetoder med koppling till problemet med hög andel inställda huvudförhandlingar.

Rikspolisstyrelsen håller på att ta fram ett nytt delgivningssystem. För närvarande är projektet försenat cirka ett år på grund av underskattad komplexitet. En förstudie blev klar i augusti 2011. En driftsättning av det nya systemstödet för delgivningsärenden beräknas ske under första kvartalet 2012. Rikspolisstyrelsen har också genomfört en konferens för stämningsmännen inom polisen i syfte att inventera och diskutera brister samt behov av åtgärder. En femdagarsutbildning för handläggare av delgivningsärenden har också startat vid Polishögskolan i Solna. Utbildningen vänder sig till polismyndigheter i hela landet. Det första utbildningstillfället är i december 2011. Delgivningscentralen vid Polismyndigheten i Stockholm planerar också att genomföra en enkät under 2012 för att följa upp hur domstolarna upplever kontakter och tjänster eller service från stämningsmannaverksamheten.

Projektet Invit är ett exempel på samarbete mellan polis i yttre tjänst och stämningsmän. Det innebär att när trafikkontroller görs, exempelvis av personer som kör runt i gamla bilar och saknar fast förankring och/eller en fast bostad och som ska delges, kontaktas stämningsman av polis i yttre tjänst. I övrigt har inga större förändringar gjorts i tidigare arbetssätt.

I syfte att tillvarata goda resultat av förändringsarbetet ska Domstolsverket dokumentera arbete som har bedrivits i domstolarna på senare tid och skapa förutsättningar för ett regelbundet erfarenhetsutbyte mellan domstolarna i dessa frågor. Domstolsverket ska senast den 30 juni 2012 redovisa till regeringen hur uppdraget bedrivits och vilka resultat som därigenom uppnåtts.

Hanteringen av mängdbrott (RiR 2010:10)

Regeringen avser att även fortsättningsvis noga följa utvecklingen inom mängdbrottsområdet, eftersom det fortfarande finns en hel del att göra för att minska den totala genomströmningstiden och för att öka andelen brott som klaras upp. Regeringen anser därför att rättsväsendets arbete behöver fortsätta att vidareutvecklas utifrån ett tydligt rättskedjeperspektiv, inte minst när det gäller arbetet mot mängdbrott.¹¹⁷

Regeringen uppdrog inför 2011 åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Åklagarmyndigheten och Domstolsverket redovisa gemensamma åtgärder som pågår och som vidtagits för att säkerställa en effektiv samordning och handläggning av mängdbrott. Utöver detta skulle de berörda myndigheterna också redovisa hur åtgärderna konkret har lett till förbättrade resultat inom mängdbrottshanteringen.¹¹⁸

En strukturerad samverkan har inletts på central nivå mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten i syfte att få till stånd ett gemensamt underlag för den strategiska inriktningen av brottsbekämpningen. Likaså har en lokal strukturerad samverkan beslutats mellan polismyndigheterna och åklagarkamrarna för att åstadkomma en effektivare mängdbrottshantering. För att säkerställa att de polisleda förundersökningarna håller hög kvalitet har också ett förslag till återkopplingsrutin (till polisen) i åklagarnas ärendehanteringssystem tagits fram. Så har också polisens nya it-stöd för anmälan och utredning (Pust) börjat användas för vissa mängdbrott där det går att göra utredningen klar på plats.

Uppföljningen har förbättrats då polisen numera mäter även andelen lagförda brottsmisstankar, alltså inte endast andelen ärenden redovisade till åklagare. Detta utgör ett underlag för den lokala samverkan mellan polis och åklagare för att identifiera brister i polisens utredningar och för att kunna utveckla och effektivisera verksamheten.

¹¹⁷ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 4.

¹¹⁸ Uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2011 för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, Åklagarmyndigheten respektive Sveriges Domstolar.

När det gäller Åklagarmyndigheten pågår ett arbete för att ta fram nya riktlinjer för hanteringen av mängdbrott. Syftet är att frigöra resurser till de ärenden som kräver åklagarnas särskilda kompetens, så att dessa kan ägna sig åt sina kärnuppgifter. Det har också fattats ett beslut om att inleda en försöksverksamhet med koncentrerad hantering av bötesärenden till ett fåtal åklagarkamrar. Vidare ska alla mängdbrottsärenden i Stockholms län hanteras vid endast en kammare.

Polisens brottsförebyggande arbete (RiR 2010:23)

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2011 gett Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att gemensamt beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete och ange hur det kan utvecklas. I uppdraget ingår att analysera vilket kunskapsstöd som polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet och bedöma polisens metodstöd. Inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner får Brottsförebyggande rådet, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt som bedöms vara särskilt intressanta. Uppdraget ska redovisas i samband med årsredovisningen.

Rikspolisstyrelsen dokumenterade i ett beslutsprotokoll i mars 2011 hur Riksrevisionens rekommendationer i rapporten skulle tas omhand och ansvariga avdelningar inom styrelsen. Polismyndigheterna har också involverats i arbetet.

Rikspolisstyrelsen beslutade också att ge Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att bedöma polisens underrättelsemodell (PUM). Uppdraget redovisades i en rapport under juli månad 2011. Rapporten gav stöd för fortsatt arbete med modellen och pågående utvecklingsarbete och dess förslag till förbättringar har omhändertagits i linjearbetet vid Polisavdelningen inom Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har tillsammans med Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting (SKL) arbetat i projektform med regleringsbrevsuppdraget och rekommendationerna 1-4 i Riksrevisionens rapport. Regleringsbrevets uppdrag nämner inte SKL men Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet valde att ta med dem i arbetet för att fånga samverkansfrågorna. Projektet är indelat i följande delprojekt:

1. Beskriv det strategiska brottsförebyggande arbetet och hur det kan utvecklas (och fokus har varit att definiera och föreslå en ny definition för brottsförebyggande arbete som skapar bättre förutsättningar för målformulering och uppföljning/utvärdering). Arbetet bedrivs tillsammans med polismyndigheterna.

2. Stimulera lokalt brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser (arbetet med samverkan Polis – Kommun).
3. Bedöma polisens metodstöd (inklusive polisens behov av analyskompetens).
4. Utvärdera lokala projekt inom samverkansöverenskommelserna.

Projektets arbete kommer att redovisas i samband med Polisens årsredovisning 2012. I redovisningen kommer också föreslås åtgärder och fortsatt arbete.

Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet (RiR 2010:26)

I budgetpropositionen för 2012 skriver regeringen följande:

”För att ytterligare förbättra förutsättningarna för samarbetet mellan myndigheterna har regeringen beslutat att ge en utredare i uppdrag att se över de regler om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter som gäller vid samverkan i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Utredaren ska kartlägga behovet av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter och utreda hur detta behov ska kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt samtidigt som intresset av skydd för den enskildes personliga integritet värnas. Riksrevisionen har pekat på behovet av att även utreda sekretess och informationsutbyte vid annan brottslighet än grov organiserad brottslighet. Utifrån resultaten av utredningen avseende grov organiserad brottslighet kommer regeringen ta ställning till behovet av ytterligare utredningsåtgärder på området.”

I övrigt betonar regeringen behovet av att arbetet med att förverka brottsvinster fortsätter utvecklas.

Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten har enligt uppgift fört en del diskussioner om informationslämnande i samband med kvarstadsansökningar.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) lämnade i maj 2011 ett pressmeddelande om att det myndighetsgemensamma arbetet mot brottsvinster växlas upp, på grundval av ett möte mellan de berörda myndigheternas chefer. EBM angav att diskussionen på mötet fokuserades tydligt på hur man ytterligare kan utveckla arbetet i den myndighetsgemensamma specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. En viktig utgångspunkt var Riksrevisionens rapport om statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet. I den lämnas ett antal rekommendationer som bland annat rör utarbetandet av myndighetsgemensamma strategier och riktlinjer, förbättrad uppföljning och återkoppling samt ökad kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter och rekryteringen av ekonomisk expertis.

Brottsutsatt (RiR 2011:18)

Rikspolisstyrelsen håller på att ta fram riktlinjer för hela sin hantering av brottsutsatta i syfte att höja kompetensen och främja likabehandling. Avsikten är bland annat att det ska bli en enhetlig information till alla brottsutsatta. Även nedlägningsbeslutens utformning ska ses över, så att dessa kan bedömas rättvist av Brottsoffermyndigheten. Det nya utrednings- och anmälningstödet Pust ska tas till hjälp för att skapa en informationsgivning som är spårbar med hänsyn till tidpunkt, befattningshavare och vilken typ av information som har lämnats till den brottsutsatta. En ny handbok kommer att tas fram för dem inom polisen som kommer i kontakt med brottsutsatta. Förslag på detta avses gå på remiss i slutet av 2011, och implementering planeras till våren 2012.

Åklagarmyndigheten avser att besluta om att inleda ett utvecklingsprojekt i början av 2012 som ska handla om skadestandsfrågor. I detta projekt kommer Riksrevisionens slutsatser att tas om hand, det vill säga frågan om utbildningsbehov, riktlinjer, vilken form de ska ha med mera. Projektet beräknas vara avslutat i slutet av 2012.

Brottsoffermyndigheten och Kronofogdemyndigheten har själva tagit initiativ till att underlätta för den brottsutsatta genom att ta fram en rutin där det är Brottsoffermyndigheten som underrättar Kronofogdemyndigheten att utbetalning av brottsskadeersättning verkställts, utan att involvera den brottsutsatta.

I regeringens skrivelse 2011/12:32 som kom i november 2011 skriver regeringen bland annat

”Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser om att det finns problem i det nuvarande systemet för ekonomisk kompensation på grund av brott och att regeringens uppföljning inom området kan förbättras. Många åtgärder har dock genomförts eller påbörjats på regeringens initiativ, i syfte att åstadkomma förbättringar inom området. Regeringen instämmer endast delvis i Riksrevisionens iakttagelse att regeringen inte har styrt myndigheterna tillräckligt. Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens iakttagelser att regeringen dels saknar en helhetssyn på processen för att hantera ekonomisk kompensation till brottsutsatta, dels inte har redovisat en rättvisande bild av systemet till riksdagen. Utöver det arbete regeringen har initierat och kontinuerligt bedriver med en hög ambitionsnivå för att utveckla styrningen och uppföljningen avser regeringen inte att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser eller rekommendationer. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.”

It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)

Rapporten publicerades i oktober 2011. Det är därför för tidigt att göra en relevant uppföljning.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Höskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete
	2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
	2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
	2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se