

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll

Förändringsbehov och möjligheter till utveckling

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-02-13

Dnr: 10-601/2008

ESV-nr: 2009:7

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Bengt Nordström

Förord

Denna rapport är föranledd av regeringens uppdrag (dnr Ju2008/7626/Å) till Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda om Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande så att ett effektivt resursutnyttjande kan säkerställas.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av
Bengt Nordström, expert, uppdragsansvarig
Håkan Dahlström, expert
Kenneth Eliasson, utredare
Jolanta Feliga, utredare
Tomas Kjerf, utredare
Anders Nilsson, utredare

I detta ärende har generaldirektör Hans Lindberg beslutat. Expert Bengt Nordström har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också ställföreträdande generaldirektör Bengt Anderson samt avdelningscheferna Peter Björebo, Pia Heyman och Susanne Jansson deltagit.

Innehåll

| | |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning | 5 |
| Bygg hållbara grundläggande styrprinciper | 7 |
| Åtgärder inom nuvarande struktur..... | 7 |
| 1 Inledning | 9 |
| 1.1 Uppdraget | 9 |
| 1.2 Åklagarmyndigheten | 9 |
| 1.3 Utgångspunkter..... | 12 |
| 1.4 Genomförande | 13 |
| 2 Åklagarverksamheten | 16 |
| 2.1 Verksamhetens karaktär och förutsättningar..... | 16 |
| 2.2 Kostnader och kostnadsfördelning | 20 |
| 3 Övergripande bedömning | 25 |
| 4 Kritiska förbättringsområden | 29 |
| 4.1 Bedöma och prognostisera resursåtgång..... | 30 |
| 4.2 Ansvar och befogenheter | 40 |
| 4.3 Styrningens tydlighet och genomslag..... | 45 |
| 4.4 Samordning och prioritering av utvecklingsarbete..... | 49 |
| 5 Tänkbara förbättringsåtgärder | 54 |
| 5.1 Bygg hållbara grundläggande styrprinciper | 55 |
| 5.2 Åtgärder inom nuvarande struktur..... | 60 |
| 5.3 Mer genomgripande tänkbara förbättringsåtgärder | 70 |
| Referenser | 72 |
| Lagar och förordningar..... | 74 |
| Bilaga 1 | 75 |
| Regeringsuppdraget (kopia) | 75 |
| Bilaga 2 | 78 |
| Sonderingsfasens iakttagelser samt fördjupningsområden..... | 78 |
| Bilaga 3 | 84 |
| Workshop på temat Anpassad styrning i juni 2008 | 84 |

Sammanfattning

Huvudfrågeställning i detta regeringsuppdrag är att bedöma vilka förutsättningar som finns och vilket arbete som bedrivs för att Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll på ett betryggande sätt ska säkerställa ett effektivt resursutnyttjande.

Förhållandena inom Åklagarmyndigheten har jämförts med vad ESV bedömer är väl fungerande lösningar, utifrån både prövade metoder och praktiska tillämpningar, inte minst inom statsförvaltningen. Utgångspunkten har varit att utifrån en sådan ansats identifiera *väsentliga* utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter.

Den interna styrningen och kontrollen inom Åklagarmyndigheten kan förbättras för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Det finns dock inte något som pekar på uppenbara svagheter i resursutnyttjandet vid en jämförelse med verksamheter inom andra statliga myndigheter. En bidragande orsak till detta är, enligt ESV:s mening, de grundläggande förutsättningar som gäller för verksamheten, med bland annat ett naturligt effektivitetstryck på den löpande ärendehantering.

ESV bedömer att det kvarstår svagheter i den interna styrningen och kontrollen som riskerar att hindra en fortsatt utveckling mot ett mer effektivt resursutnyttjande.

Åklagarmyndigheten bör förbättra den interna styrningen och kontrollen främst inom följande fyra områden.

- Bedöma och prognostisera resursåtgång
- Fördelning av ansvar och befogenheter
- Styrningens tydlighet och genomslag
- Samordning och prioritering av utvecklingsarbete

Inriktningen har varit att genomföra uppdraget på ett sådant sätt att det redan under arbetets gång influerar både pågående förändrings- och utvecklingsarbete och stimulerar till nya utvecklingsinitiativ såväl inom Åklagarmyndigheten som i Regeringskansliet. Denna inriktning har fått ett positivt gensvar.

Riksåklagaren har under tiden denna studie har pågått tagit flera beslut som i flera avseenden har motiverats med och varit inriktade mot samma brister och svagheter som vi redovisar och de utvecklingsbehov som vi bedömer finns kopplade till dessa. De förändringar som nu görs bör, enligt ESV:s bedömning, ses som ett steg i en utvecklingsprocess för att få till stånd en mer stabil grund för en effektiv styrning och kontroll inom Åklagarmyndigheten.

Det är enligt ESV:s mening mycket positivt att riksåklagaren så förhållandevis snabbt har reagerat mot bakgrund av identifierade svagheter i styrning och kontroll. Beslutet att förstärka ledningsfunktionen innebär dock, enligt ESV:s bedömning, att Åklagarmyndigheten väljer en organisatorisk lösning med därtill kopplad ansvars- och befogenhetsfördelning, som kan ställa osedvanligt stora krav på ledningen och på förmågan till styrning och kontroll.

Med beaktande av de förutsättningar som råder i organisationen kan ESV ha förståelse för att riksåklagaren har stannat för denna lösning, efter en helhetsbedömning och utifrån ett starkt önskemål om att snabbt få till stånd en förändring. Det finns dock vissa risker och svagheter som myndighetsledningen bör vara uppmärksam på och ha beredskap att hantera i samband med genomförandet av beslutet och i det fortsatta förändringsarbetet.

De beslut som riksåklagaren har tagit innebär en inte oväsentlig förstärkning av den centrala nivån med kvalificerade och därmed relativt sett dyr personal. ESV kan inte utesluta att det är motiverat för att med de förutsättningar som nu gäller kraftsamla för att förbättra styrningen och kontrollen. På sikt och i takt med att olika delar kommer på plats är viktigt att fortlöpande pröva både omfattning, inriktning och utnyttjande av resurserna också på den centrala nivån som ett led i effektiviseringsarbetet.

ESV förordar följande åtgärder som på skilda sätt och i olika utsträckning, dels underlättar implementeringen av de beslut som redan har tagits, dels kan medverka till att insatserna under 2009 också övergår i ett fortlöpande arbete för att förbättra styrning och kontroll och driva en utveckling mot ett effektivare resursutnyttjande.

Bygg hållbara grundläggande styrprinciper

ESV förordar

- en tydligare strategi i den externa styrningen av Åklagarmyndigheten med utgångspunkt i de övergripande målen för hela rättsväsendet,
- ett rättskedjeperspektiv i både den externa och interna styrningen som syftar till att skapa balans mellan kvantitet, kvalitet och kostnad i syfte att bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande,
- en myndighetsledning som målmedvetet arbetar i linje med denna strategi och omsätter denna internt inom myndigheten,
- lösningar för ansvars- och befogenhetsstrukturen inom Åklagarmyndigheten som är tydliga, stabila och transparenta.

Åtgärder inom nuvarande struktur

ESV förordar att

- de risker och svagheter som bedöms finnas med beslutade organisationsförändringar uppmärksammas och hanteras i samband med både genomförandet av beslutet och i den fortsatta utvecklingen,
- omfattning, inriktningen och utnyttjande av resurserna på den centrala nivån fortlöpande prövas,
- det interna erfarenhets- och idéutbytet ökar samt omvärldsbevakningen förbättras,
- jämförelser mellan kammare, benchmarking, med hjälp av etablerade metoder används mer systematiskt,
- dialog med och styrning av kamrarna differentieras,
- initiativ tas för att skapa engagemang och delaktighet i målformulering och utvecklingsarbete på alla organisatoriska nivåer,
- en utveckling sker mot användning av resultatkontrakt eller motsvarande ”åtagandeöverenskommelse” för både kammare och övriga enheter,
- styrningen utvecklas så att styrning som syftar till utveckling och förändring klarare framgår och kan följas upp,
- ett samlat ansvar ges vice riksåklagaren för att övergripande hålla samman planering och uppföljning av alla utvecklingsinsatser som bör bedömas och drivas med beaktande av samtliga relevanta resultat- och effektivitetsaspekter,
- en samlad strategisk utvecklingsplan tas fram med förväntat resultat, tidsplan, huvudansvarig och preliminär kostnadsram, som uppdateras vid behov och som kan omsättas och preciseras i den årliga verksamhetsplaneringen,
- en för olika organisatoriska enheter differentierad löpande tidredovisning införs,
- i uppföljning och analys av främst genomströmningstider och kostnader uppmärksamhet riktas också mot *variationen* mellan och inom kammare och inte enbart genomsnittsvärden,
- underlaget för att bedöma resursåtgången i verksamheten breddas och fördjupas,

- ett mer proaktivt förhållningssätt tillämpas när det finns indikationer på problem i någon del av verksamheten,
- inslag om relevanta metoder för och erfarenheter av verksamhetsutveckling och styrning läggs in i åklagarnas grundutbildning och i chefsutvecklingsinsatser.

Mer genomgripande tänkbara förbättringsåtgärder

ESV kan se skäl att

- Åklagarmyndigheten i ett något längre perspektiv ser över kammarstrukturen i syfte att förbättra styrning och kontroll samt underlätta verksamhetsutvecklingen,
- regeringen överväger både den organisatoriska strukturen och arbets- och samverkansformer för främst polisen, åklagarväsendet och domstolarna i syfte att få till stånd ett bättre resursutnyttjande.

De åtgärder ESV förordar ska inte ses som en sammanhållen sekventiell plan för förändringsarbetet. Ytterligare överväganden måste bland annat göras mot bakgrund av hur olika åtgärder kan komma att samverka och komplettera varandra. Det bör slutligen betonas att förutsättningarna för den interna styrningen och kontrollen förändras efter hand genom både yttre omständigheter och vidtagna åtgärder. Förändringsarbetet måste därför bedrivas fortlöpande och vägas av i ljuset av ny information.

Baserat på det arbete som har gjorts inom ramen för detta regeringsuppdrag är ESV berett att bistå Åklagarmyndigheten och Regeringskansliet i ett fortsatt utvecklingsarbete.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I beslut den 25 september 2008 (dnr Ju2008/7626/Å) gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda om Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande så att ett effektivt resursutnyttjande kan säkerställas (bilaga 1).

Enligt uppdraget ska ESV:

- analysera och bedöma vilka förutsättningar som finns inom Åklagarmyndigheten för en ändamålsenlig och effektiv ekonomisk och verksamhetsmässig styrning och kontroll.
- belysa och bedöma Åklagarmyndighetens arbete för att säkerställa en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt

I uppdraget ingår även att bedöma myndighetens samlade förmåga och möjligheter att prognostisera resursbehov.

ESV ska mot bakgrund av gjorda analyser och bedömningar lämna de förslag till åtgärder som bedöms erforderliga. Åtgärdsförslagen ska rymmas inom ramen för nuvarande myndighetsform.

1.2 Åklagarmyndigheten

Den 1 januari 2005 sammanfördes den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala Åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen till en myndighet, Åklagarmyndigheten.

Huvudsyftet med reformen var att effektivisera styrningen och administrationen inom Åklagarmyndigheten så att en större del av resurserna kunde användas till operativ verksamhet och till rättslig utveckling.

Åklagarmyndigheten leds av riksåklagaren och består av två organisationsnivåer: en central ledningsnivå och en lokal operativ nivå. På central nivå finns riksåklagarens kansli med sju avdelningar. Den lokala nivån består av 38 åklagarkammare.

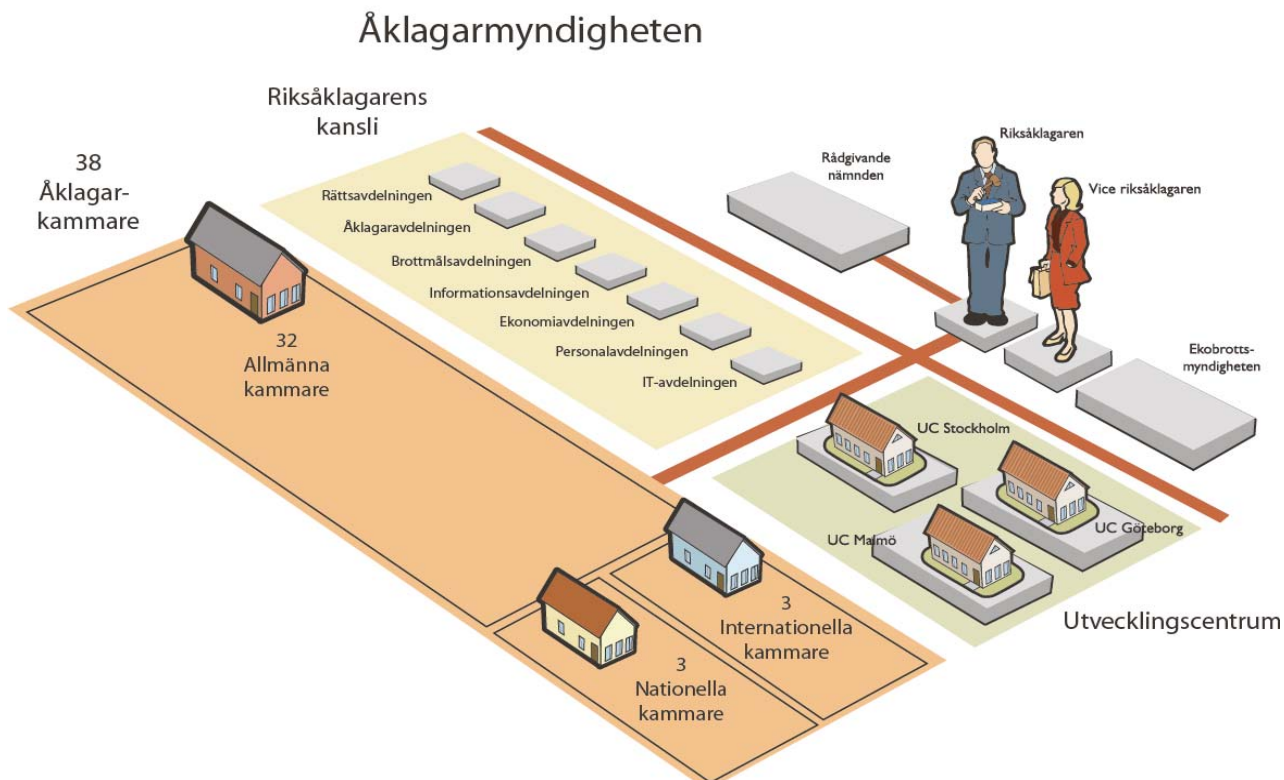


Fig. 1 Åklagarmyndighetens organisation i december 2008

Av åklagarkammarna är 32 så kallade allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält som i många fall ungefär motsvarande ett län. I Stockholm finns fem kammare och i Malmö två. I Göteborg finns en åklagarkammare efter att de tidigare tre kamrarna har slagits samman den 1 november 2008.

Mängdbrotten utgör en stor del av åklagarnas arbete. Hit räknas bl.a. stölder, snatterier, misshandel och skadegörelse. Vid de flesta åklagarkammarna finns en specialiståklagare som samordnar kammarens mängdbrottsbekämpning. Specialiståklagare finns också för flera andra brottstyper, som bland annat miljöbrott, grova våldsbrott och narkotikabrott.

Härutöver finns tre internationella åklagarkammare med specialistkompetens för att bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och för det internationella åklagarsamarbetet. Dessutom finns tre nationella åklagarkammare: En kammare för bekämpning av korruption, en som handlägger brottsmisstankar mot poliser och en för säkerhets- och terroristmål.

Från den 1 januari 2009 inrättades en nationell åklagarkammare för bekämpning av miljö- och arbetsmiljöbrott. Vid samma tidpunkt koncentrerades ekobrottsbekämpningen vid Åklagarmyndigheten till sex kammare.

Åklagarkamrarna har ett ansvar för all löpande åklagarverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden.

Slutligen finns tre nationella utvecklingscentrum som har ansvar för tillsyns- och överprövningsverksamhet samt rättslig utveckling och metodutveckling.

Riksåklagaren fattade i slutet av oktober 2008 ett inriktningsbeslut¹ om förstärkt ledning och kontroll. Fyra befattningar som områdeschefer (överåklagare) ska inrättas. Tre av dessa med ansvar för ett antal kammare med geografisk fördelning och en med ansvar för grov organiserad brottslighet, de internationella åklagarkamrarna och riksenheterna utom polismålsenheten. De fyra områdesansvariga kommer att inom sitt respektive ansvarsområde ha det ansvar och de befogenheter som idag ligger på chefen för Åklagaravdelningen.

Vidare fattade riksåklagaren strax före jul 2008 ett inriktningsbeslut² avseende organisationen av riksåklagarens kansli. Beslutet innebar att en befattning som kanslichef inrättas med administrativt ansvar för riksåklagarens kansli. Syftet angavs vara att säkerställa att avdelningarnas verksamhet är samordnad. Kanslichefen ska biträda övriga verksamheten i administrativa frågor. Enligt beslutet kommer uppgifterna för kanslichefen i stor utsträckning att överensstämma med de uppgifter som enligt arbetsordningen tidigare låg på planeringsdirektören. Beslutet innebar också förändringar av avdelningsstrukturen och vissa riktade förstärkningar.

När vi fortsättningsvis i denna rapport använder begreppet ”den centrala nivån” avses riksåklagaren, riksåklagarens kansli och utvecklingscentrumen, dvs. allt utom åklagarkamrarna. Med begreppen ”ledningen” eller ”ledningsnivå” avser vi riksåklagaren och de befattningshavare denne vid olika tillfällen och i olika strukturer har valt att ha som sina närmaste rådgivare i frågor som avser ledning, styrning och kontroll. Använder vi begreppet ”myndighetens ledning” avses den som inför regeringen ansvarar för verksamheten enligt myndighetsförordningen³. För riksåklagarens kansli används ofta den kortare formen ”kansliet”.

¹ Riksåklagarens beslut 2008-10-23

² Riksåklagarens beslut 2008-12-19

³ Myndighetsförordning (2008:515) 2 §

1.3 Utgångspunkter

Enligt myndighetsförordningen⁴ ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Den interna styrningen och kontrollen syftar till att myndigheten lever upp till kraven i förordningen⁵ på att verksamheten

- bedrivs effektivt
- enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
- redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt, samt att
- myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringsuppdragets huvudfrågeställning är att bedöma vilka förutsättningar som finns och vilket arbete som bedrivs för att Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll på ett betryggande sätt ska säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Vår utgångspunkt vid genomförande av uppdraget har varit att ett effektivt resursutnyttjande innebär att samtliga fyra grundläggande krav som ställs på myndighetsledningen i myndighetsförordningen med rimlig säkerhet kan tillgodoses.

Vi har inom ramen för detta uppdrag inte haft i uppgift eller haft praktisk möjlighet till att bedöma om verksamheten vid Åklagarmyndigheten i sin helhet har ett effektivt resursutnyttjande. Våra bedömningar fokuserar på om myndigheten har en styrning och kontroll som på ett betryggande sätt kan visa för myndighetens ledning, regeringen och externa intressenter att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt.

Det finns dock knappast någon verksamhet som är fullkomlig i detta hänseende utan det finns alltid utrymme för förbättring åtminstone i någon grad i något avseende. En jämförelse med en tänkt optimal och teoretiskt fulländad verksamhet kan lätt resultera i en både lång och oprioriterad lista över en mängd utvecklingsmöjligheter. En sådan bedömer vi knappast är särskilt användbar.

Vi har jämfört Åklagarmyndigheten med vad ESV bedömer som väl fungerande lösningar utifrån både prövade metoder och praktiska tillämpningar, inte minst inom statsförvaltningen. Vår utgångspunkt har varit att utifrån en sådan ansats identifiera *väsentliga* förändringsbehov och möjligheter till utveckling.

⁴ Myndighetsförordning (2008:515) 4 § 4.

⁵ Myndighetsförordning (2007:515) 3 §

När vi i rapporten använder ordet brist avses ett utvecklingsbehov som är av väsentlig betydelse och som, enligt vår bedömning, både kunde ha och rimligen borde ha åtgärdats tidigare. Med denna utgångspunkt är det således inte rimligt att betrakta alla identifierade utvecklingsbehov som brister hos Åklagarmyndigheten eller dess ledning. Vid bedömningen bör hänsyn tas till att utvecklingen kan hindras, bromsas upp eller underlättas av externa förhållanden och beslut som myndigheten inte råder över. Vidare befinner sig alla organisationer i ett utvecklingsförlopp över tiden där det inte är möjligt att frigöra sig från vad som har inträffat under de faser som lett fram till nuläget.

Det som i rapporten lyfts fram som kritiska förändringsområden utgörs av dels brister i denna mening som vi har iakttagit, dels väsentliga utvecklingsbehov som är kopplade till svagheter i dagsläget som vi bedömer på ett avgörande sätt riskerar att hindra en fortsatt utveckling mot ett mer effektivt resursutnyttjande.

Ytterligare en utgångspunkt vid genomförande av uppdraget har självfallet varit att i de delar det är motiverat ta hänsyn till åklagarverksamhetens särskilda karaktär, bland annat att åklagarverksamheten fortlopande måste klara att hantera inkommande ärendemängder om inte mycket negativa effekter ska uppkomma.

Uppdragets karaktär, tillgänglig kalendertid och avsatt resursram har utgjort begränsningar för hur djupt det har varit möjligt och lämpligt att behandla olika frågeställningar i analysen inom ramen för detta uppdrag. Detta avspeglas i rapporten och utformningen av förslagen.

1.4 Genomförande

Utredningsarbetet med anledning av regeringsuppdraget har i huvudsak avgränsats till de allmänna åklagarkamrarna, riksåklagarens kansli samt utvecklingscentrumen.

Strax före ESV erhöll detta regeringsuppdrag, avrapporterade⁶ ESV ett uppdrag från Åklagarmyndigheten att se över myndighetens resursfördelningsmodell. Uppdraget kom även att beröra mer allmänna frågor om ledning och styrning inom myndigheten. Huvudslutsatsen i rapporten sammanfattades på följande sätt:

En modell oavsett vilken kan inte hantera och förutse alla olika faktorer och händelser. Men med en definierad och accepterad modell som bas tillsammans med bästa möjliga kunskap om framtiden, prognoser, och vad man vill, dvs. med en framåtsyftande ansats kan man åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning. Ledarskapet kan inte ersättas av en modell/verktyg.

⁶ ESV dnr 18-264/2008

Arbete inleddes under oktober månad med en bred sonderingsfas där inläsning varvades med besök vid kammare och utvecklingscentrum, intervjuer vid riksåklagarens kansli och en översiktlig genomgång av olika relevanta metoder och erfarenheter. Vid tre åklagarkammare genomfördes samtal med kammarchefen, en åklagare och chefsadministratören. Vidare genomfördes intervjuer med ett antal chefer och funktionsansvariga vid riksåklagarens kansli och vid utvecklingscentrum Stockholm.

Under sonderingsfasen gjorde vi inte några iakttagelser som motsäger att Åklagarmyndigheten har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt när det gäller efterlevnaden av bestämmelser av konkret kravställande karaktär. Den ekonomiadministrativa värderingen⁷ och revisionsberättelsen⁸ avseende 2007 bekräftar denna bedömning.

När det gäller både externa och interna bestämmelser och riktlinjer som mer allmänt uttrycker krav och förväntningar på verksamhet och ledningsansvar så är inte intrycket från sonderingsfasen lika övertygande. I en revisionspromemoria 2008 finns ett exempel härpå som gäller förvaltningen av IT-stöd. Riksrevisionen anser⁹ att förvaltningen av ärendehanteringssystemet (Cåbra) är omoget och saknar kritiska kontrollfunktioner.

De väsentligaste iakttagelserna samt fem fördjupningsområden för det fortsatta arbetet redovisades för riksåklagaren samt några chefer och medarbetare vid riksåklagarens kansli i början av november (bilaga 2).

Fördjupningsfasen genomfördes under tiden fram till juledigheten. Den bestod av ytterligare intervjuer, dokumentstudier samt kvantitativa och kvalitativa analyser. En projektmedarbetare var huvudansvarig för respektive fördjupningsområde. Efter överenskommelse med riksåklagaren genomfördes två workshops med deltagande från riksåklagaren och några chefer och medarbetare vid riksåklagarens kansli. En workshop genomfördes med inriktning på verksamhetsutveckling och en med inriktning på verksamhetsstyrning.

Efter nyår har ytterligare informations hämtats in från myndigheten och analyser genomförts inom ett par av fördjupningsområdena. Ytterligare samtal har genomförts med ytterligare tre kammarchefer och chefen för ett utvecklingscentrum utifrån frågeställningar kopplade till fördjupningsområdena.

⁷ Ekonomiadministrativa värden avseende 2007 ESV dnr 41-1338/2007. Åklagarmyndigheten har fått det ekonomiadministrativa värdet AA och den relativa poängen 1 för både koncernvärdet och myndighetsvärdet.

⁸ Riksrevisionens revisionsberättelse avseende 2007 för Åklagarmyndigheten är utan invändning.

⁹ Revisionspromemoria Riksrevisionen dnr 32-2007-0647

Vår inriktning har varit att genomföra uppdraget på ett sådant sätt att det redan under arbetets gång influerar både pågående förändrings- och utvecklingsarbete och stimulerar till nya utvecklingsinitiativ såväl inom Åklagarmyndigheten som i relationen mellan myndigheten och Regeringskansliet. Denna inriktning har fått ett positivt gensvar, vilket framgår bland annat i det beslut om förstärkt ledning och kontroll som riksåklagaren fattade under uppdraget inledande fas.

Inledande kontakter har upprättats med Ekonomistyrningsverket och utgångspunkten är att uppdraget ska bedrivas i dialog med Åklagarmyndigheten. Jag kommer alltså i det fortsatta beredningsarbetet föra en fortlöpande dialog med Ekonomistyrningsverket och beakta de synpunkter som kommer fram genom deras arbete. Jag ser Ekonomistyrningsverkets arbete som ett viktigt stöd i förändringsarbetet.

Avstämning med företrädare för Justitiedepartementet och Budgetavdelningen på Finansdepartementet har skett flera gånger under arbetets gång.

Avslutningsvis i rapporten under rubriken Referenser redovisas kronologiskt genomförda besök vid kammare och utvecklingscentrum, intervjuer, samtal, workshops och avstämningar samt en regel- och dokumentförteckning.

2 Åklagarverksamheten

2.1 Verksamhetens karaktär och förutsättningar

Verksamheten vid Åklagarmyndigheten är i allt väsentligt uppgiftsstyrd och består till huvuddelen av att hantera inkommande ärenden, som i stor utsträckning styrs av lagstiftning och interna regelverk. När det föreligger misstanke om brott avgör åklagaren om åtal ska väckas, baserat på en förundersökning som antingen har letts av åklagare eller i enklare mål av polis. Vidare för åklagarna statens talan i domstol.

I 7 kap. rättegångsbalken finns de grundläggande bestämmelserna om åklagarväsendet. Enligt 2 § är riksåklagaren under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Riksåklagaren utövar tillsyn över åklagarverksamheten och ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. Som åklagare i Högsta domstolen ansvarar riksåklagaren för rättsutveckling och rättsbildning med särskild inriktning på frågor som har stor betydelse för det operativa åklagararbetet. Riksåklagaren är den enda allmänna åklagaren som kan överklaga en dom eller ett slutligt beslut till Högsta domstolen eller väcka åtal där. Riksåklagaren anställs genom fullmakt av regeringen (3 §). Riksåklagaren är också en av de två personer som i egenskap av innehavare av ett specifikt ämbete inom den offentliga förvaltningen nämns i regeringsformen (11 kap. 6 § första stycket).

Systemet med överprövningar är en grundläggande del i åklagarväsendets interna system för uppföljning och kontroll av kvaliteten i åklagarbeslut. Det är också en viktig rättssäkerhetsgaranti att högre åklagare får överta en lägre åklagares arbetsuppgifter i ett enskilt ärende och överpröva hans eller hennes beslut. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken. Förfarandet är dock inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis och bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes i samband med budgetpropositionen 1984/85¹⁰.

En överordnad åklagare kan inte bestämma hur en underordnad åklagare ska besluta i ett enskilt ärende. Riksåklagaren, vissa överåklagare och vice överåklagare till dessa överåklagare får dock enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare. Ett sådant övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för åklagaruppgiften. Ett överprövningsärende kan aktualiseras på flera sätt. Vanligast är att en brottsmisstänkt, en tilltalad eller en målsägande begär att en lägre åklagares beslut ska

¹⁰ Prop. 1984/85, bil.4, s.69 f., bet. 1984/85:JuU30, s. 3 f.

överprövas av en högre åklagare. Mest frekvent är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut att nedlägga eller inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ärendet. Antalet överprövningsärenden har under de senaste åren uppgått till cirka 2 000 ärenden per år, med en ändringsandel på cirka 10 procent.

Fram till enmyndighetsreformen 2005 fanns en koppling mellan de rättsliga nivåer som är reglerade i rättegångsbalken och de tre organisatoriska nivåer som fanns inom Åklagarmyndigheten genom att cheferna för de regionala myndigheterna också var överåklagare med överprövningsrätt på den andra rättsliga nivån. I samband med reformen, som ju innebar att ledningsnivåerna minskades till två när de regionala myndigheterna upphörde, frikopplades de organisatoriska och de rättsliga nivåerna från varandra. Till viss del återspeglades detta i förändringar i rättegångsbalken genom att reglerna gjordes mer organisationsneutrala. Riksåklagaren beslutade att överåklagarna och vice överåklagarna vid de nationella utvecklingscentrumen skulle ansvara för överprövningsverksamhet.

Åklagarmyndigheten ska, enligt åklagarförordningen¹¹, verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i landet. Myndigheten får efter samråd med Ekobrottsmyndigheten, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Riksåklagaren ansvarar för att Åklagarmyndigheten meddelar de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning.

I instruktionen för Åklagarmyndigheten¹² regleras huvuddragen i myndighetens interna organisation. Där framgår att riksåklagaren ska biträdas av ett kansli och att det på central nivå ska finnas utvecklingscentrum som inom särskilda ansvarsområden ansvarar för kontroll, analys och utveckling av åklagarverksamheten. Vidare framgår att det ska finnas det antal åklagarkammare som myndigheten beslutar. Sådant beslut ska fattas i samråd med Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket.

Arbetsförutsättningar och arbetsmiljö är betydelsefulla faktorer för en uthålligt väl fungerande verksamhet. Det gäller särskilt i organisationer med professionella medarbetare i en utsatt och stundtals pressande arbetssituation. Åklagarverksamheten har i ökad grad drabbats av så kallad systemhotande brottslighet, i form av hot och

¹¹ 2004:1265, §§ 1-2

¹² 2007:971, §§ 4-6

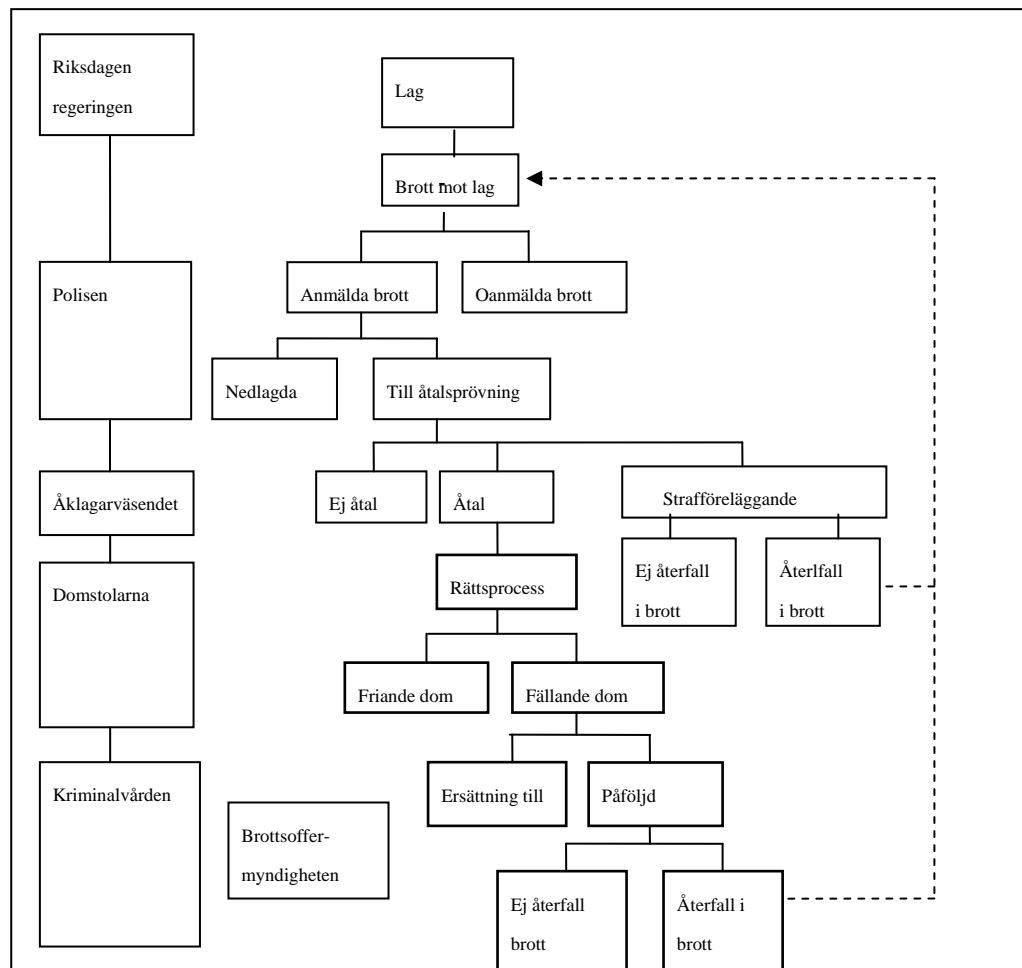
våld mot enskilda medarbetare. Ökad kraft och mer resurser har därför behövt läggas på säkerhetshöjande insatser och personligt skydd.

Mängdhantering av beslut som rör enskildas rättigheter och skyldigheter innebär, liksom för flera andra statliga myndigheter med likartad verksamhet, särskilda förutsättningar för ledning och styrning av verksamheten. Den externt styrda ärendetillströmningen skapar i sig ett produktivitetstryck på verksamheten, under förutsättning att kvalitetsbrister eller att ärenden inte handläggs i rimlig tid uppmärksammas.

När det gäller att bedriva utvecklings- och förändringsarbete har ofta ledningen för denna typ av verksamhet en utmaning i att säkerställa att en rimlig andel av resurserna avsätts för utvecklingsarbete och att detta också genomförs. Detta förutsätter självfallet att det överhuvud finns ett resursmässigt utrymme utöver vad som krävs för den att hantera den löpande verksamheten. En annan ledningsutmaning är att genomföra förändringar på ett sådant sätt att verksamheten kan fungera tillfredställande även under förändringsprocessen. Svårigheterna att hantera motsvarande utmaningar i en liknande typ av verksamhet belyses i Statskontorets rapport Den nya försäkringskassan (2008:19).

Åklagarmyndigheten bildar tillsammans med Ekobrottsmyndigheten åklagarväsendet som utgör en länk i rättskedjan, som översiktligt beskrivs i följande figur.

Fig. 2 Rättskedjan



Ärendetillströmningen till Åklagarmyndigheten är beroende av såväl den allmänna brottsutvecklingen som omfattningen av och inriktningen på polisens arbete. Även kvaliteten på förundersökningarna och samarbetet i allmänhet med polisen har stor betydelse för effektiviteten i och resultatet av Åklagarmyndighetens verksamhet. På motsvarande sätt har Åklagarmyndighetens resultat betydelse för domstolarnas verksamhet liksom för det samlade resultatet för hela rättsväsendet.

Domstolsverksamheten har dock också betydelse för åklagarverksamheten eftersom rätternas geografiska placering, planering av förhandlingar och effektiviteten hos respektive domstol märkbart påverkar Åklagarmyndighetens möjligheter att driva och avsluta mål.

Åklagarmyndigheten har vidare samverkan också utanför rättskedjan som har betydelse för resursanvändningen i organisationen. Det gäller inom politiskt särskilt prioriterade brottstyper.

2.2 Kostnader och kostnadsfördelning

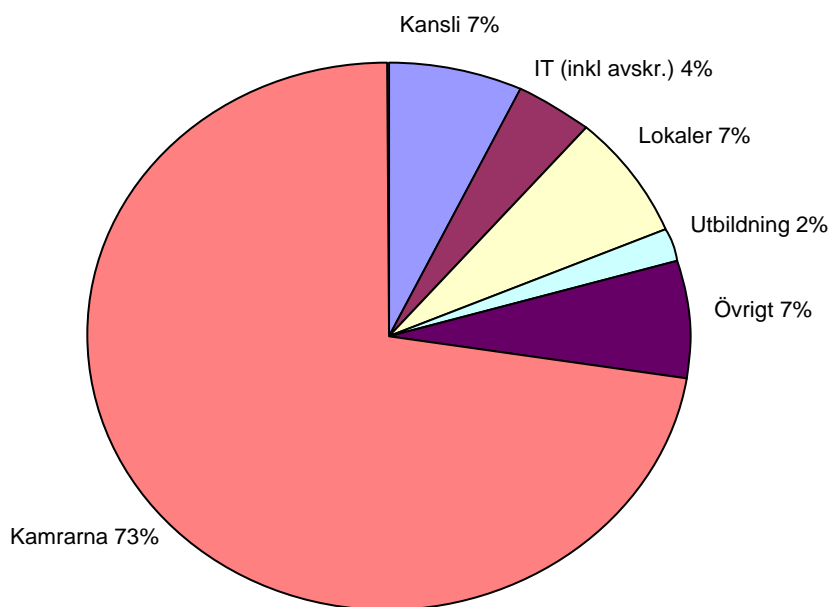
Kostnaderna för verksamheten uppgick för år 2007 till 979 miljoner kronor, helt finansierade med anslagsmedel. I organisationen fanns den 31 december 2007 1224 anställda, varav 853 åklagare och 371 administratörer. Om längre sjuk- och tjänstledigheter räknas bort motsvarade detta under år 2007 1083 årsarbetskrafter.

De senaste åren har Åklagarmyndigheten överskridit det anslag som riksdagen har beslutat om efter regeringens förslag i budgetpropositionerna. För budgetåret 2007 beslutade riksdagen ett anslag om 879 miljoner kronor. På tilläggsbudget tilldelades ytterligare 47 miljoner kronor, en ökning med drygt 5 %. För budgetåret 2008 var det ursprungliga anslaget på 959 miljoner kronor. Tillskottet på tilläggsbudget om 59 miljoner kronor motsvarar en ökning på omkring 6 %.

I den anslagsprognos som Åklagarmyndigheten lämnade i januari 2008 angavs att på grund av att myndigheten tilldelats mindre anslagsmedel än beräknat kommer verksamheten inte att kunna bedrivas fullt ut, men att "Åklagarmyndigheten självklart samtidigt också arbetar inom olika områden för att på sikt effektivisera verksamheten".

Huvuddelen av resurserna används för den externt initierade ärendehantering. Övrig resursförbrukning används för ledning och administrativt stöd samt rättslig tillsyn och utvecklingsarbete. Resursanvändningen under år 2007 enligt underlag från Åklagarmyndigheten framgår av följande figur.

Totala kostnader 2007 988 mkr



ESV har genomfört två undersökningar av myndigheternas overheadkostnader, Nyckeltal för OH-kostnader¹³ och senast en undersökning för förvaltningskommittén¹⁴ hösten 2007. I dessa undersökningar diskuteras tre typer av OH-kostnader:

- Gemensam overhead
- Mellan overhead
- Individuell overhead

Gemensam overhead utgörs av kostnaderna för myndighetsledning, central ekonomi-styrning/stöd, centralt personal- juridiskt- stöd informationsstöd samt kostnaderna för registrering, arkivering, vaktmästeri - och reception och de vanligen stora kostnadsposterna för IT – inklusive telefoni – och lokaler.

¹³ ESV 2005:3

¹⁴ Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande SOU 2008:118; Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, delbetänkande SOU 2007:107

Mellan overhead består i huvudsak av kostnaderna för cheferna i linjen (kärnverksamheten) och deras eventuella stöd för att fullgöra sina chefsuppgifter.

Individuell OH är kostnaderna för den del som handläggare och andra som är verksamma inom kärnverksamheten inte arbetar med kärnverksamhetsuppgifter. Tid måste ju avsättas för att ta del av allmän information, vidareutbildning, planerings- och lönesamtal med mera.

Jämförelserna mellan Åklagarmyndighetens overheadkostnader och nämnda undersökningar visar att Åklagarmyndighetens gemensamma overhead under 2007 framstår som högst normal. En närmare granskning ger vid handen att ledningskostnaderna ligger något åt det högre hållet. Detsamma gäller i någon mån IT-kostnaderna, vilket inte kan anses uppseendeväckande med tanke på det omfattande stödet till ärendehantering.

Övriga kostnadslag, som kostnaderna för de centrala ekonomi- och personalfunktionerna samt kostnaderna för information och övriga gemensamma overhead-kostnader, ligger lägre än snittvärdena i undersökningen för Förvaltningskommittén.

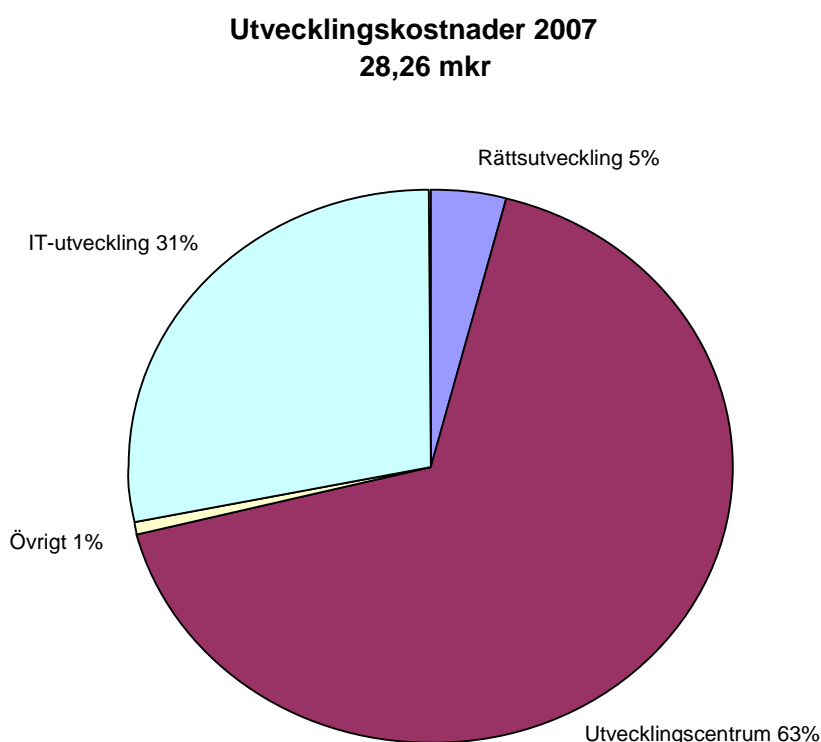
Lokalkostnaderna utgör ungefär hälften av Åklagarmyndighetens gemensamma overhead, vilket överensstämmer med genomsnitts- eller medianmyndighetens. I detta sammanhang finns det faktorer som talar för att Åklagarmyndigheten borde ha högre lokalkostnader än en traditionell myndighet beroende på ovanligt höga krav på säkerhet. Å andra sidan borde Åklagarmyndigheten ha lägre kostnader än genomsnittligt med tanke på att större delen av lokalytan finns på orter med ett ur nationellt perspektiv låga hyresnivåer. Hyrorna i storstäderna och då framförallt i Stockholmsområdet ligger på en helt annan nivå än ute i landet.

Åklagarmyndigheten har sannolikt kostnadsandel för mellan-overhead än genomsnittet. Dessa kostnader består huvudsakligen av kostnaderna för chefer ute i linjen och deras stöd för att operativt leda och administrera själva kärnverksamheten och den personal och andra resurser som är kopplade till den.

Någon fullständig undersökning av Åklagarmyndighetens mellan-overhead har inte genomförts. Istället har mer lättillgängligt material och uppskattningar som har lämnats av myndigheten använts för att belysa nivån på denna. Det gäller bland annat kostnaderna för ledning av kamrarna samt overhead-kostnader som är kopplade till åklagare och stödverksamhet ute på kamrarna.

Vi bedömer att det finns skäl för Åklagarmyndigheten att belysa och analysera dessa frågor närmare för att få fram mer tillförlitligt underlag. Allra helst som ett syfte med enmyndighetsreformen 2005 var att frigöra overhead-kostnader för att kunna föra resurser till kärnverksamheten.

Utvecklingskostnader



De samlade utvecklingskostnaderna utgjorde drygt 3 procent av de totala kostnaderna år 2007. Det har varit svårt för att kvalitetssäkra dessa uppgifter som diagrammet baseras på. Främst har det varit svårt att få fram uppgifter om hur de tre utvecklingscentrumen fördelar sina resurser överprövning, tillsyn och utveckling.

Diagrammet grundar sig på uppgifter i den rapport¹⁵ som lämnades av en arbetsgrupp som på riksåklagarens uppdrag gjorde en översyn av utvecklingscentrumens organisation och placering. Enligt denna bedömdes vid reformen 2005 överprövningsverksamheten motsvara åtta till tio heltidsarbetande högre åklagare. Någon uppföljning av denna uppskattning redovisas inte i rapporten. Däremot

¹⁵ Rapport – Översyn av utvecklingscentrumens organisation och placering; Januari 2008

hämtades uppgifter in från utvecklingscentrumen om resursbehovet för den rättsliga tillsynen och kontrollen samt remissarbetet. Detta uppskattade centrumen motsvara sex högre åklagare. Totalt redovisas i rapporten att centrumen hade 25 åklagare plus två extra åklagare.

Mot denna bakgrund kan grovt bedömas att utrymmet för rättslig utveckling och metodutvecklings vid utvecklingscentrumen som mest motsvarar (25 + 2) minskat med (8 + 6) åklagare, dvs. knappt 50 procent. Om istället utgångspunkten är den högre skattningen av resursåtgången för överprövningar (10 åklagare) och de två extra åklagarna inte räknas med i totalresursen blir andelen 36 procent. Om dessa andelar också gäller för de samlade kostnaderna, inklusive kostnader för administratör och utrustning är naturligtvis osäkert. Vi har mot denna bakgrund valt att i diagrammet uppskatta utvecklingscentrumens arbete med rättslig utveckling och metodutveckling till i storleksordningen 40 procent.

Även om underlaget är mycket osäkert är det tydligt att merparten av de samlade utvecklingskostnaderna avser IT-stöd och rättslig utveckling. Endast en mycket liten del avser utveckling inriktad på att förbättra arbetsformer, analysförmåga, styrning och kontroll.

I sammanhanget bör det även noteras att bland annat de resurser som har åtgått för att driva vissa projekt på riksåklagarens uppdrag inte kan identifieras med hjälp av myndighetens nuvarande kostnadsuppföljning.

3 Övergripande bedömning

I detta avsnitt ger vi så långt möjligt en översiktlig sammanfattande bedömning och bild av Åklagarmyndigheten i förhållande till regeringsuppdragets huvudfrågeställning att bedöma vilka förutsättningar som finns och vilket arbete som bedrivs för att Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll på ett betryggande sätt ska säkerställa ett effektivt resursutnyttjande.

Den interna styrningen och kontrollen inom Åklagarmyndigheten kan förbättras för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Det finns dock inte något som pekar på uppenbara svagheter i resursutnyttjandet vid en jämförelse med verksamheter inom andra statliga myndigheter. En bidragande orsak till detta är, enligt vår mening, de grundläggande förutsättningar som gäller för verksamheten.

Genom de förutsättningar och det uppdrag som finns för verksamheten vid Åklagarmyndigheten skapas ett naturligt effektivitetstryck på den löpande ärendehantering. Resurserna är på kort sikt givna och inflödet är externt styrt. En viss bevakning på kvaliteten finns när det gäller främst den rättsliga kvaliteten på grund av intern och extern professionell kultur samt politisk och medial uppmärksamhet. Det gäller i viss mån också genomströmningstider¹⁶, särskilt om dessa i några fall skulle bli anmärkningsvärt långa.

Med dessa förutsättningar måste de resurser som avsätts för intern styrning och kontroll, dvs. med undantag av vad som krävs för att uppfylla olika externa krav, kunna motiveras med att de minst i motsvarande grad ökar den samlade effektiviteten i verksamheten. Detta ställer betydande krav också på effektiviteten i dessa delar av organisationen. Åklagarverksamheten har under den senaste dryga 10-årsperioden genomgått olika faser där resurserna för styrning och kontroll har varit dimensionerade, inriktade och utnyttjade på skilda sätt.

Introduktionen av en mål- och resultatstyrning inom åklagarverksamheten i slutet av 1990-talet var främst inriktad på att inom givna resursramar och ärendeinflöde minska genomströmningstiderna. Med hjälp av en sådan ökad uppmärksamhet på genomströmningstiderna kan dessa i allmänhet förbättras. Det gäller särskilt i en första utvecklingsfas då framför allt den kalendertid då ett ärende inte bereds ("liggetiden") kan minskas med relativt enkla medel. Detta blev också resultatet under flera år.

¹⁶ Med genomströmningstid avses kalendertiden från ett ärende kommer in till dess att det avslutas.

Efter en myndighetsreformen 2005 har fokus huvudsakligen legat på rättslig kvalitet och enhetlig rättstillämpning inom hela åklagarverksamheten, vilket enligt interna bedömningar även har blivit fallet inom de områden som särskilt har uppmärksammats. Denna fokusering har också haft ett organisatoriskt och resursmässigt stöd genom tillkomsten av utvecklingscentrum. Vidare tog Åklagarmyndigheten initiativ till och medverkade i insatser som på olika sätt minskade ärendeflödet på åklagarverksamheten.

Samtidigt minskade fokus på den inre effektiviteten, vilket också kom till uttryck i den interna styrningen där tidigare inriktning på intern produktivitet tonades ner i ledningens styrning av och dialog med kammarcheferna. Användningen av den tidigare utvecklade uppföljningsmodellen minskade också och någon medveten utveckling av den bedrevs inte. Det tryck som tidigare hade legat på genomströmningstider försvagades därmed. Trots vissa åtgärder som minskade arbetsbelastningen ökade inflödet kontinuerligt vilket bland annat medförde att genomströmningstiderna ökade.

Samtidigt försvagades budgetdisciplinen, särskilt vid vissa enskilda kammare, utan att åtgärder snabbt sattes in. Orsakerna härtill kan vara flera och är svåra att särskilja. Reformen 2005 innebar i detta hänseende att en relativt hanterlig struktur med tre nivåer för kontroll av resursåtgången byttes mot ett ”längre avstånd” mellan en central nivå med ledning, kansli och utvecklingscentrumen och ett stort antal åklagarkammare. Denna organisationslösning ställer betydligt större krav på den centrala nivån. Dessa krav har inte den centrala nivån kunnat svara upp till på grund av splittrad organisation med oklara ansvarsförhållanden, tveksam prioritering och resursfördelning mellan olika funktioner samt ett ledarskap som inte tydligt har hävdats en helhetssyn på alla väsentliga aspekter på verksamheten.

Under det senaste året har ett mer effektivitetsinriktat arbete till viss del inletts avseende både kvantitativa och kvalitativa jämförelser mellan kamrarna. Vi bedömer dock att det finns behov av ett betydligt mer målmedvetet och systematiskt arbete med jämförelser inom myndigheten, där olika väsentliga aspekter på verksamheten hålls samman för att ge en balanserad helhetsbild. Vidare bedömer vi att förbättrat internt erfarenhets- och idéutbyte samt förbättrad omvärldsbevakning, med inslag av både intern och extern benchmarking behövs.

Däriigenom uppnås också en bättre grund för ett mer målmedvetet strategiskt utvecklingsarbete för att möta utvecklingsbehov som baseras på en samlad bedömning av behov och möjligheter. Myndighetsledningen får då bättre förutsättningar att både ta sitt ansvar inom ramen för sitt mandat och ge regeringen bra underlag för sina beslut.

Vi bedömer dock att det tidigare har funnits brister och det även nu kvarstår svagheter i den interna styrningen och kontrollen som vi anser på ett avgörande sätt riskerar att hindra en fortsatt utveckling mot ett mer effektivt resursutnyttjande. Det är särskilt inom följande fyra områden som vi bedömer att förbättringar behöver ske.

- Koppling mellan kvantitet, olika kvalitetsaspekter och kostnader
- Fördelning av ansvar och befogenheter
- Styrningens tydlighet och genomslag
- Samordning och prioritering av utvecklingsarbete

Dessa områden speglar *vad* vi bedömer att Åklagarmyndigheten i första hand nu behöver arbeta med att förbättra för att få en styrning och kontroll som bättre ger stöd för ett effektivt resursutnyttjande. Dessa utvecklingsbehov utvecklas i avsnitt 4 Kritiska förbättringsområden.

Hur detta bör ske är i hög grad en avvägningsfråga när det gäller bland annat vilken typ av åtgärder, takten i förändringsarbetet, när olika åtgärder bör vidtas och hur olika insatser är tänkta att samverka. Vidare förändras förutsättningarna fortlöpande genom både yttre omständigheter och internt initierade förändringar.

Det är därför inte rimligt att förvänta sig att det ska vara möjligt inom att ramen för ett uppdrag av detta slag lägga fram förslag till en plan för ett utvecklingsarbete i flera steg. I praktiken behöver man ofta bedöma effekten av vidtagna åtgärder innan nästa steg i utvecklingen initieras. När vi i avsnitt 5 övergår till att diskutera tänkbara förbättringsåtgärder menar vi därför att enbart relativt principiella grova bedömningar kan göras av vilka insatser som är av mer grundläggande karaktär och vilka möjligheter och risker som kan vara förknippade med olika åtgärder.

Riksåklagaren har under tiden denna studie har pågått tagit flera beslut som i flera avseenden har motiverats med och varit inriktade mot samma brister och svagheter som vi redovisar och de utvecklingsbehov som vi bedömer finns kopplade till dessa. Det är enligt vår mening mycket positivt att riksåklagaren så förhållandevis snabbt har reagerat mot bakgrund av identifierade svagheter i styrning och kontroll. Beslutet att förstärka ledningsfunktionen innebär dock, enligt vår mening, att Åklagarmyndigheten åter väljer en organisatorisk lösning med därtill kopplad ansvars- och befogenhetsfördelning, som kan ställa osedvanligt stora krav på ledningen och på förmågan till styrning och kontroll.

I avsnitt 5 diskuterar vi tänkbara effekter av dessa beslut och redovisar ett antal tänkbara åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Vi anser att

en stabil grund bör byggas av hållbara grundläggande styrprinciper som bas för både den externa och interna styrningen. I huvudsak inom ramen för nuvarande struktur förordar vi ett antal åtgärder som främst syftar till att

- skapa en gemensam bild av vad som är en bra verksamhet baserat på en helhetssyn som utgår ifrån *alla* relevanta krav och perspektiv på verksamheten,
- förbättra uppföljning, analys och lärande,
- öka inflödet av idéer och erfarenheter utifrån,
- skapa en styrning med tydligare fokus på utveckling,
- utveckla en mer nyanserad och differentierad styrning av åklagarkamrarna,
- öka inslaget av proaktivt agerande.

Vi kan också, i ett något längre tidsperspektiv, se skäl till mer genomgripande förbättringsåtgärder. Dessa förutsätter en översyn av kammarstrukturen i syfte att förbättra styrning och kontroll samt underlätta för ett fortsatt effektiviseringsarbete.

Baserat på det arbete som har gjorts inom ramen för detta regeringsuppdrag är ESV berett att bistå Åklagarmyndigheten och Regeringskansliet i ett fortsatt utvecklingsarbete.

4 Kritiska förbättringsområden

Baserat på vår analys framstår mer helhetssyn, bättre balans och tydligare fokus som nyckelord för den fortsatta utvecklingen av ledning, styrning och kontroll vid Åklagarmyndigheten. Med mer helhetssyn och bättre balans avser vi att de olika perspektiv som är av betydelse för en effektiv resursanvändning behöver beaktas och vägas samman på ett mer målmedvetet sätt. Det gäller såväl i tillbakablickande uppföljning, analys och bedömning som i det utvecklingsinriktade arbetet. En sådan utgångspunkt ger underlag för ett tydligare fokus i styrningen och utvecklingsarbetet.

Vi vill lyfta fram följande fyra områden som särskilt kritiska att förbättra.

- Koppling mellan kvantitet, olika kvalitetsaspekter och kostnader
- Fördelning av ansvar och befogenheter
- Styrningens tydlighet och genomslag
- Samordning och prioritering av utvecklingsarbete

Vissa av de förändringar som behöver ske kan genomföras förhållandevis snabbt, medan andra kan kräva ett flerårigt utvecklingsarbete baserat på långsiktig extern och intern uthållighet och målmedvetenhet. Det senare gäller särskilt om förändringen berör grundläggande förhållningssätt, värdegrund och organisationskultur.

Det är ofta inte tillräckligt att veta i vilken riktning utvecklingen bör drivas eller ens inom vilka områden som insatser främst bör göras. Våra erfarenheter visar att avgörande för resultatet är förmågan att precisera vilka konkreta åtgärder som bör vidtas samt i vilken ordning och med vilken tänkt samverkan olika förändringsinitiativ sätts in.

Mot denna bakgrund har vi valt att i följande avsnitt behandlas främst *vad* som kan och behöver förbättras inom vart och ett av dessa områden med utgångspunkt i de väsentliga brister och svagheter som vi har identifierat. I nästa avsnitt 5 Tänkbara förbättringsåtgärder diskuterar vi *hur* förbättringar inom dessa områden kan ske med hjälp av olika typer av åtgärder och insatser.

Riksåklagaren har som framgått av avsnitt 1.2 tagit inriktningsbeslut om förstärkt ledning och kontroll samt organisationen av kansliet. Enligt besluten ska dessa förändringar träda i kraft den 1 februari 2009. Eftersom besluten ännu inte har omsatts i praktisk verksamhet och därmed inte har kunnat studeras av oss behandlas dessa först i nästa avsnitt.

I de följande avsnitten i detta avsnitt är grunden för de bedömningar som kommer till uttryck således de lednings- och arbetsformer och den organisation som har varit i praktisk tillämpning fram till utgången av 2008.

4.1 Bedöma och prognostisera resursåtgång

ESV konstaterar att

- Åklagarmyndigheten inte baserar bedömningen av den inre effektiviteten på en samlad bild av samtliga relevanta perspektiv (kvantitet, olika kvalitetsaspekter och kostnader),
- Det medför att myndighetsledningen har haft svårt att
 - få en samlad bild av resursanvändningen,
 - bedöma vilka påfrestningar i form av variationer i arbetstryck som kan klaras inom givna resursramar samt vilka effekter olika åtgärder kan få med avseende på ärendeavverkning, kvalitetsaspekter och resursförbrukning,
 - lämna ett bra beslutsunderlag till regeringen

Ledningens ansvar inför regeringen

Myndigheter har ett ansvar för att både analysera samband mellan kvantitet, kvalitet och kostnader för olika typer av prestationer och att ta fram förslag till verksamhetsmässiga åtgärder när det finns uppenbar risk för att den produktion som uppdraget innebär (kvantiteten) inte med rimliga krav på kvalitet kan rymmas inom ramen för givna resurser (kostnader). En betryggande intern styrning och kontroll omfattar således också kravet på god utgiftskontroll, vilket innebär att verksamheten bedrivs inom givna finansiella ramar.

Åklagarmyndigheten har upprepade gånger i sina prognoser och budgetunderlag visat att det finns risk för att tilldelade medel och beviljad anslagskredit (totala resursramen) är otillräcklig. När en sådan risk bedöms föreligga ligger det enligt anslagsförordningen¹⁷ ett formellt ansvar på Åklagarmyndighetens ledning att inte enbart informera regeringen om detta utan även förslå de åtgärder som bedöms nödvändiga för att inte överskrida given resursram.

I den sista prognosen under år 2008 till regeringen¹⁸ anger Åklagarmyndigheten att riksåklagaren har beslutat om besparing men anger samtidigt tveksamhet till att myndigheten kan utföra sin uppgift utan att resurser tillförs för att vara fullt

¹⁷ Anslagsförordning 1996:1189 15 §

¹⁸ Prognos över anslagsutfall 2008-10-11 Dnr ÅM-A 2007/2128

dimensionerad. Genom att inte tydligt redovisa förklaringar till denna bedömning och vad som bedöms kunna bli de huvudsakliga konsekvenser en verksamhet inom befintliga resursramar kan medföra och inte heller föra fram några egna förslag till en åtminstone delvis lösning får regeringen, enligt vår bedömning, ett otillräckligt beslutsunderlag.

När det gäller de fem prognoser som Åklagarmyndigheten årligen rapporterar in i Hermes finns det en del att önska när det gäller transparensen. I de särskilda skrivelser som Åklagarmyndigheten lämnar i samband med Hermesprognoserna går det inte alltid att utläsa hur uppkomna skillnader mellan olika prognostillfällen kan förklaras. Exempelvis används uppgifter för pris- och löneomräkning i prognoserna under första halvåret medan faktiska löneuppgifter används i prognoserna under hösten. De beräknade utgifterna blir därmed större i hösten prognoser. År 2007 blev skillnaden ca 20 miljoner kronor. År 2008 blev skillnaden ca 30 miljoner kronor. Hur stora delar av dessa årligen återkommande skillnader som kan förklaras av nyrekryteringar, lönerevisioner, etc. framgår inte av de dokument vi har fått se från tiden när prognoserna lämnades.

Beträffande Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2009-2011 uttrycks i diagram hur ärendeinflödet har utvecklats i förhållande till hur den finansiella resurstilldelningen har utvecklats. Diagrammet illustrerar ett alltmer ökande gap mellan ärendeinflöde och tilldelade medel. Från 2001 till 2008 beräknas att medelstillelningen ökade med 4 procent medan ärendeinflödet ökade med 28 procent. Vi ställer oss mycket tveksamma till denna presentation, inte därför att den av nödvändighet behöver vara falsk utan därför att den inte är tillräckligt transparent. Det går inte att utläsa vilka kategorier av brottsmisstankar som ärendekurvan är sammansatt av och om denna fördelning ändras över tid.

Ökningen kan huvudsakligen bestå av enkla ärenden, dvs. misstankar om bötesbrott och liknande. En anslagsutveckling som är lägre än tillväxten i ärendemängd kan då vara motiverad. Ökningen skulle å andra sidan kunna bestå av främst svårare brottsmisstankar och förhållandet mellan ärendeinflödet och tilldelade medel skulle kunna vara än mer påfrestande än vad som framgår av diagrammet. Enligt vår mening är inte det befintliga diagrammet och kommentarerna till det ett bra beslutsunderlag eftersom det inte besvarar dessa helt rimliga frågor. Om Åklagarmyndigheten hade viktat ärendekurvan efter olika typer av ärenden skulle vi bedöma att diagrammet gav en mer rättvisande bild.

Efter vår förfrågan har Åklagarmyndigheten tagit fram en kompletterande analys. I denna har antalet inkomna misstankar jämförts med antalet viktade¹⁹ misstankar från år 2003 till år 2008. Någon väsentlig skillnad blev det inte. Vissa förbehåll måste dock göras. Den kompletterande analysen bygger inte på låsta data per respektive

¹⁹ Viktningen är densamma som Åklagarmyndigheten använde i sin interna resursfördelningsmodell under år 2008.

årsskifte utan på rörliga data uttagna från databasen i mitten av januari 2009. Antalet misstankar i ett ärende brukar nämligen förändras under ärendets levnadstid.

Dessutom har det antagits att 2008 års viktning av olika typer av ärenden kan gälla för hela perioden. Om vissa ärendegrupper har bortfallit eller fått en väsentligt annan hantering någon gång under perioden håller inte ett sådant antagande. Det har inte blivit säkerställt att viktskillnader mellan olika årgångar är försumbara eller att de tar ut varandra. En presentation av det här slaget – även med de förbehåll som måste göras – blir dock betydligt mer transparent än det diagram som förekommer i Åklagarmyndighetens budgetunderlag 2009-2011.

Analysen skulle dock kunna bli ännu bättre om misstanke- och viktningssuppgifterna byggde på de vikter som har använts för den interna resursfördelningen till kamrarna respektive år. Vidare skulle det vara en fördel om viktningssuppgifterna byggde på en mer tillförlitlig uppskattning av tidsåtgången för olika ärenden. I dag görs stickprovsvisa skattningar med tidsintervall på 1-2 år. Någon löpande tidredovisning som särskiljer exempelvis nedlagt tid direkt hänförlig till ärendehantering, tid för förhandlingar i rätten och andra aktiviteter finns inte.

Med hänsyn till rådande arbetsläge inför årsredovisning med mera har det inte varit möjligt för Åklagarmyndigheten att, på vår förfrågan, genomföra en sådan fördjupad analys innan detta uppdrag måste avrapporteras. Om en sådan analys är värd merarbetet kan lämpligen bedömas i anslutning till uppdraget i årets regleringsbrev²⁰ att till den 1 april 2009 göra en samlad analys av ärendeinflödet till Åklagarmyndigheten.

Inom Åklagarmyndigheten finns tillgång till en betydande mängd kvantitativ information om verksamheten. Vi bedömer att det finns klara behov att Åklagarmyndigheten blir märkbart bättre på att komplettera denna information med kvalitativ information, analysera informationen med hjälp av mer systematiska metoder och inte minst ta fram förslag till och genomföra åtgärder.

Mer djupgående och nyanserade analyser av ärendetillströmning, resursbehov och verksamhetsresultat skulle ge Åklagarmyndigheten ökade förutsättningar att förstå och förklara olika samband i verksamheten. Därigenom uppnås ett bättre underlag för dels egna åtgärder som kan motiveras bättre och därmed bör bli lättare att förankra, dels förslag till och underlag för regeringens ställningstaganden.

För att inte riskera att bli alltför detaljerad och samtidigt få önskad effekt måste enligt vår bedömning regeringens styrning baseras på ett grundläggande ömsesidigt förtroende, vilket ESV har framfört bland annat i remissvaret på Styretredningen²¹.

²⁰ Regeringsbeslut 2008-12-18

²¹ ESV dnr 30-1470/2007

Det gäller både regelstyrning och andra former för styrning som exempelvis finansiell styrning, resultatstyrning, organisationsstyrning eller styrning genom specificerade uppdrag. Med en mer transparent och nyanserad analys av ärendetillströmning, resursbehov och verksamhetsresultat kan Åklagarmyndigheten från sin sida därigenom också bidra till att skapa ett förtroendefullt samspel med Regeringskansliet.

De svagheter som vi här har noterat i underlag som har lämnats till regeringen bör dock ses i ljuset av vad som behandlas i det följande avseende det historiska arvet samt rådande förhållningssätt och kultur i organisationen.

Det historiska arvet

Den organisatoriska strukturen och de grundläggande lednings- och styrningsformerna för åklagarväsendet har diskuterats och övervägs upprepade gånger under lång tid. I samband med att verksamheten förstatligades år 1985 genomfördes den så kallade regionreformen som innebar att 21 länsåklagarmyndigheter lades samman till 13 regionåklagarmyndigheter. På lokal nivå fanns då 86 åklagarmyndigheter. Under de följande åren bedrevs ett omfattande utredningsarbete. Trots flera utredningar ledde dessa inte fram till några statsmaktsbeslut.

Först 1995 tog riksdagen beslut om en ny organisation baserat på ett förslag från dåvarande riksåklagaren. Beslutet innebar bland annat att åklagarmyndigheterna och åklagarkammarna skulle vara betydligt färre än tidigare regionåklagarmyndigheter och storstadmyndigheter respektive lokala åklagarkammare. De lokala åklagarkammarna skulle inte längre ha status som egna myndigheter. Vidare syftade reformen till en renodling av ledningsfunktioner och den brottsbeivrande verksamheten, som skulle vara koncentrerad till åklagarkammarna. I sina skäl framförde regeringen att ett huvudsyfte var att skapa färre lokala enheter som fick ökad flexibilitet, minskad sårbarhet och större förmåga att ta ansvar för ekonomi, personalfrågor och utveckling av arbetsformer. Flera andra organisationslösningar framfördes av remissinsatser och under den hearing som hölls av Justitiedepartementet.

Under 2004 tog riksdagen beslut om de då sex regionala åklagarmyndigheterna skulle avvecklas och bilda den nuvarande sammanhållna myndigheten under ledning av riksåklagaren.

Under senare delen av 1990- och början av 2000-talet drevs ett kraftfullt arbete av dåvarande riksåklagaren för att införa mål- och resultatstyrning

med sikte främst på att minska genomströmningstiderna. Utöver korrekt rättslig hantering är detta en viktig aspekt på kvalitet i åklagarverksamheten. Givet oförändrade resurser bidrar minskade genomströmningstider också till att minska kostnaderna per ärende genom att fler ärenden avslutas per given resurs, dvs. produktiviteten ökar. Åtminstone initialt kan detta till stor del också ske utan att handläggningstiden, dvs. den arbetstid som verkligen läggs ner på att handlägga ärendet, minskar utan främst genom att den så kallade "liggetiden" reduceras.

För Åklagarmyndigheten har volymtillströmningen fortsatt att öka under en följd av år. Myndigheten har fått återkommande anslagstillskott, oftast i efterhand då situationen har blivit kritisk. Som en konsekvens av detta uppkommer efter en tid en överbelastning i organisationen som tenderar att skapa ärendebalanser. Dessa i sin tur skapar störningar som ytterligare förvärrar situationen genom att förlänga både handläggningstider och genomströmningstider, dvs. minskar produktiviteten.

Om på detta sätt trycket på den inre effektiviteten fortsätter att öka, efter att dessa vad man brukar kalla för "low hanging fruits" har plockats, så ökar också behovet av att i nästa skede gå djupare i verksamheten för att identifiera effektiviseringsmöjligheter. Enligt vår mening hade uppmärksamhet nu också behövt riktas mot själva handläggningstiden, både vad avser kvaliteten på inkommande underlag och den egna hanteringen. Vidare aktualiseras också behov av mer myndighetsgemensamma kammarövergripande insatser. Detta ställer som nämnts också ökade krav på tillgång till och användning av mer kvalificerade resurser och metoder för uppföljning, analys och styrning.

Under 2005 inleddes enligt uppgift försök att utveckla och använda mått för att jämföra produktiviteten vid kamrarna. Trots avsevärt förberedelsearbete och förankring utsattes dessa för betydande intern kritik från kammarcheferna. Försök gjordes att vidareutveckla måtten med anledning av de synpunkter som framfördes. Mätningarna avslutades vid utgången av 2006 efter beslut av riksåklagaren.

Även vid de tillfällen man på internt eller externt initiativ har provat mer systematiska och beprövade metoder för jämförelser och analys av den egna verksamheten är vårt huvudintryck att sådana studier har blivit enstaka isolerade företeelser. Resultatet av dessa studier har inte på något påtagligt sätt ha satt spår i styrning, analysmetoder eller utvecklingsinsatser. Detta trots att både studier och de egna mätningar som gjordes visade på betydande skillnader i inre effektivitet mellan

kamrarna. De förslag till fortsatt utveckling som har förts fram i syfte att kunna fördjupa analysen har inte heller lagt till grund för ett fortsatt arbete.²²

Vi har mot denna bakgrund kunnat konstatera att Åklagarmyndigheten inte har varit väl förberedd för att kunna hantera den situation som verksamheten kommit att befinna sig i under de senaste åren. Denna brist kan till stor del kopplas till att det efter genomförandet av den sammanhållna Åklagarmyndigheten skedde en märkbar förskjutning i ledningens fokus från genomströmningstider, och därtill kopplad produktivitet, till rättsliga frågor och hanteringen av vissa typer av brottsmisstankar.

Den organisationslösning, som hade arbetats fram under och till regeringen föreslagits av den tidigare riksåklagaren, innebar bland annat att ett stort antal kammare och andra enheter placerades direkt under riksåklagaren. Enligt vår mening ställer en sådan förändring betydande krav på ledarskap, övergripande managementförmåga och på det stöd som finns till ledningens förfogande. Genomförande av organisationsförändringen blev en huvuduppgift för den då tillträdande riksåklagaren.

Dessa faktorer har, menar vi, bidragit till att myndigheten under flera år i budgetunderlag och prognoser har hävdat ett enkelt linjärt förhållande mellan ärendevolym och resursbehov. Om exempelvis volymtillväxten ett år var 5 % begärdes utan närmare analys åtminstone 5 % mer i anslag. Vi har således inte uppmärksammat på några tydliga försök från myndighetens sida att bedöma om detta samband verkligen gäller genom att djupare analysera vilken typ av ärenden som ökade mest samt om resursbehov och genomströmningstid för att hantera dessa låg på, över eller under genomsnittet.

Som framgick i föregående avsnitt anser vi det också vara anmärkningsvärt att skilda principer har används för sådant som borde ha behandlats utifrån samma principer. Åklagarmyndighetens interna resursfördelningsmodell bygger på viktade inkommande misstankar medan behovet att försörja verksamheten med anslagsmedel har analyserats med hänvisning till strömmen av oviktade ärenden.

Ett ärende kan bestå av flera misstankar i olika brottskategorier av olika svårighet. Det tar längre tid att utreda misstankar om mord än misstankar om bidragsfusk och snatteri. Den misstänkte kan därtill vara misstänkt i var och en av dessa kategorier samtidigt. På aggregerad nivå kan andelen misstankar i ”enkla” brottskategorier öka medan andelen misstankar i ”svåra” brottskategorier kan minska (eller tvärt om).

²² Ett exempel är En analys av den inre effektiviteten hos den svenska Åklagarmyndigheten – en applikation av Data Envelopment Analysis (DEA), Magisteruppsats 10 poäng, Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, ht 2005.

Därför kan det inte vara givet på förhand att en procentenhets ökning i ärendeinflödet ska åtföljas av en procentenhets ökning i anslagstilldelningen. Detta är ett avgörande skäl till att statistiken över ärendeinflödet bör vara viktad.

Ett underlag som med hjälp av viktning eller på annat sätt tar hänsyn till sammansättningen av ärendeinflödet är dock bara en utgångspunkt för att rätt bedöma medelsbehovet. Detta ger underlag för att räkna om bedömd ärendetillströmning till arbetsbelastning och det resursbehov detta motsvarar, givet oförändrade arbetssätt. Hänsyn måste dock också tas tillom förändringar i arbetsformer har eller skulle kunna påverka medelsbehovet. En annan viktig utgångspunkt är därför hur stor del av medelsbehovet som kan mötas med åtgärder som gör verksamheten mer kostnadseffektiv.

Dessutom är det förstås av stor betydelse att de grundläggande prognoserna över ärendeinflödet kan anses vara tillförlitliga. Den myndighetsgemensamma rapporten "Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009-2012" bedömer vi som ett viktigt sådant beslutsunderlag. Det borde kunna vara ett grundläggande beslutsunderlag för budgetering av samtliga verksamheter i rättskedjan. För att undvika återkommande tillskott på tilläggsbudget fordras förutom ett bra beslutsunderlag också att det anslag riksdagen beslutar ligger på en nivå som rimligt svarar emot beräknad arbetsbelastning kommande år. I de fall som inflödesprognoserna slår fel bör Åklagarmyndigheten kunna hantera detta med hjälp av anslagssparande och anslagskredit. Om osäkerheten i prognosen och dess koppling till medelsbehovet upplevs som alltför stor kan ett alternativ för att undvika tilläggsbudget vara att en del av anslaget sätts till regeringens disposition. Dispositions rätt kan sedan överföras till myndigheten i takt med att tillförlitligt underlag presenteras för en ytterligare medelstilldelning under året.

Utöver satsningar på förbättrat IT-stöd har endast begränsat strategiskt utvecklingsarbete bedrivits från central myndighetsnivå för att pröva om det fanns möjligheter att hantera åtminstone en del av den ökade ärendevolymerna genom förändrade arbetsmetoder. Exempelvis har en idéskrift om hanteringen av stora och komplicerade mål tagits fram från främst rättsliga utgångspunkter men som också kan ha betydelse för resursförbrukningen för denna typ av mål. Åklagarmyndigheten har också medverkat i dialoger om ändringar i processrätten som är mycket styrande för myndigheten vad avser både belastning och arbetsformer.

Vi bedömer dock att det inte kan sägas att det på ledningens initiativ har drivits ett målmedvetet för att dels undersöka vilka möjligheter som står tillbuds inom ramen för myndighetens egna befogenheter, dels lägga konstruktiva förslag till regeringen om åtgärder som behövs om myndigheten bedömer att verksamheten inte kan klaras

inom given resursram. Det är därefter regeringens ansvar att bedöma om dessa eller andra åtgärder ska vidtas eller om anslagsnivån bör justeras.

Vi har emellertid noterat att det på central nivå och kammarnivå inom organisationen finns vissa idéer om tänkbara effektiviseringsåtgärder, exempelvis avseende hanteringen av mängdärenden. Några har även kommit till uttryck i verksamhetsplanering eller andra dokument, som exempelvis idéskriften Framtidens åklagarkammare. Signalerna från ledningen har dock varit vagt formulerade och genomslaget har hittills varit begränsat och starkt beroende av respektive kammarchefs inställning.

Grundläggande förhållningssätt och organisationskultur

Vi bedömer att en väsentlig förklaring till både ett svagt genomslag för centrala utvecklings signaler och en svag spridning av idéer och erfarenheter mellan kammare är tesen om det värdefulla i att kamrarna är ”självständiga”. Tanken är att verksamheten ska bedrivas effektivt utifrån de lokala förutsättningarna genom att skapa den bästa lösningen, utifrån varje kammares situation. Det finns skäl för en sådan lokal anpassning men denna aspekt behöver vägas av mot andra för att få ett för helheten effektivt resursutnyttjande. I sammanhanget finns det därför skäl att påminna om att ett syfte med bildandet av en sammanhållen Åklagarmyndighet var att på olika sätt ta till vara alla de fördelar som kan vinnas med att samla hela verksamheten under en ledning.

Denna tes om kamrarnas ”självständighet”, som av många betraktas som en del av den rådande styrfilosofin inom myndigheten, bygger bland annat på en föreställning om att kammarcheferna med sina medarbetare har ett tillräckligt inre driv nog, tillräckliga förutsättningar och är tillräckligt kompetenta för att på sin nivå driva ett kontinuerligt effektiviseringsarbete. Vi bedömer att det finns anledning att ifrågasätta detta som en generell utgångspunkt och återkommer i det följande till skälen för detta.

Vårt intryck är vidare att det inom Åklagarmyndigheten finns en tradition av mer ”minutoperativ” hantering. Det vill säga ett i huvudsak reaktivt förhållningssätt. Problem och frågor löses på ett så praktiskt sätt som möjligt när de dyker upp, med de förutsättningar och möjligheter som då står till buds. Här finns sannolikt en koppling till kärnverksamheten som till stor del är externt händelsestyrd.

Inom kärnverksamheten pågår samtidigt en utveckling mot ett mer proaktivt arbetssätt både inom polisen och i samspelet mellan polis och åklagare samt mellan rättsväsendets övriga myndigheter och andra organ. Vi bedömer att det är av

avgörande betydelse att Åklagarmyndigheten i hela organisationen utvecklar ett mer proaktivt förhållningssätt också i frågor som avser arbetsformer, intern organisering, ansvarsfördelning samt styrning och kontroll.

Tydlig och konkret regelstyrning får ett mycket stort genomslag i Åklagarmyndigheten. Andra former för styrning möter mindre förståelse, tenderar att få sämre genomslag och kräver därmed större insats och uthållighet för att få avsedd effekt. Det gäller för både regeringens styrning av och den interna styrningen i Åklagarmyndigheten.

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.1) så har den enskilde åklagaren enligt rättegångsbalken att självständigt fatta beslut när det gäller den rättsliga bedömningen i enskilda ärenden. Avsikten är att säkerställa en rättslig bedömning som står fri från ovidkommande hänsyn och påverkan. Detta är en central aspekt på kvaliteten i verksamheten. Denna viktiga formella självständighet när det gäller prövning av åtalsfrågan i enskilda ärenden tenderar samtidigt att kunna bli ett hinder för utvecklingsinsatser och styrning som avser att effektivisera verksamheten. Det gäller även om det handlar om förändringar som inte i något som helst avseende påverkar det självständiga beslutsfattandet i sak.

En jämförelse kan göra med utvecklingen inom exempelvis revisionen. Även här gäller principen om självständigt beslutsfattande. Inom revisionsverksamheten har det skett en långt driven utveckling av checklistor, bedömningskriterier och standardisering av granskningsprocesser. Syftet har varit att i varierande grad både förbättra kvaliteten och skapa en mer enhetlig bedömning och att göra granskningen mer kostnadseffektiv. Vidare kan nämnas att ESV nyligen har avrapporterat²³ ett uppdrag från regeringen att utvärdera om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. I rapporten behandlas bland annat att Polisens underrättelsemodell (PUM) och Polisens nationella utredningskoncept (PNU). Dessa har haft centrala roller i det senaste decenniets utvecklingsarbete. Båda syftar till att ge grund för polisarbetet samt till att effektivisera verksamheten. Enligt den bedömning ESV gör i rapporten kan de vara ett verksamt styrmedel som rätt tillämpat kan möjliggöra ett förbättrat resursutnyttjande och en högre måluppfyllelse.

Inom Åklagarmyndigheten har något liknande skett genom myndighetens författningssamling samt checklistor, riktlinjer och rättspromemorior som till huvuddelen är ett resultat av utvecklingscentrumens verksamhet. Huvudsyftet för dessa har varit att förbättra den rättsliga kvaliteten och enhetligheten i

²³ ESV 2009:6

bedömningarna. Som en positiv, men inte i alla fall självklar, bieffekt kan dessa också bidra till att minska resursförbrukningen.

Ett väsentligt bidrag är också IT-stödet till ärendehantering (Cåbra). Detta erbjuder en rad möjligheter till att effektivisera arbetet för den enskilda åklagaren, framför allt att många manuella moment i åklagarens arbete kan automatiseras. Exempelvis kan systemet ge beslutsunderlag och förslag till formuleringar till Åklagaren i dennes tjänsteutövning.

Detta utvecklingsarbete har sin utgångspunkt i utvecklingen av IT-stödet. Någon effektiviseringsansats som tar en tydlig utgångspunkt i arbetsprocesserna har vi dock inte noterat. Med en sådan kommer bättre IT-stöd in som en väsentlig, men inte enda, metod att förenkla och effektivisera arbetet. Detta framkom tydligt i det arbetet som Verva i samverkan med ESV på regeringens uppdrag har genomfört angående automatisering av viss ärendehantering och i den metodvägledning som har tagits fram.²⁴ Vi bedömer därför att en sådan utgångspunkt skulle kunna ge fler bidrag till en effektivisering av ärendehantering och därmed ett bättre resursutnyttjande.

Utvecklingen av Cåbra-systemet skulle också enligt vårt förmenande ha kunnat få ett större genomslag om det inte så mycket hade varit en fråga för respektive kammare och enskild åklagare att utforma rutiner och arbetssätt. Vi har noterat att riksåklagarens beslut avseende organisationen av kansliet bland annat innebär att en Cåbraavdelning med syfte att kravarbetet ska utgå från en ökad roll för administratörerna i ärendeberedningen och för att säkerställa stödet och rådgivningen till kamrarna avseende användningen av systemet. Avdelningen ska även ansvara för att Cåbra används rationellt vid kamrarna. IT-avdelningen kommer att ansvara för teknisk utveckling, teknisk förvaltning, support, kommunikation, säkerhet och drift av myndighetens samtliga system.

I avsnitt 1.2 nämndes som en viktig utgångspunkt insikten om att åklagarverksamheten fortlöpande måste klara av att hantera inkommande ärendemängder. Detta gäller för många andra verksamheter både inom och utanför statsförvaltningen. Det är en viktig ledningsuppgift att i denna typ av verksamhet inte låta detta faktum bli till ett betydande hinder för varje form av utveckling av arbetsformer och metoder. Det räcker således inte att enbart, som tidigare har konstaterats, att skapa utrymme för och säkerställa resurser för ett utvecklingsarbete. Det är också av grundläggande betydelse att också arbeta för ett förhållningssätt som innebär att kontinuerlig utveckling och förändring är ett naturligt inslag i organisationen.

²⁴ Verva 2008:15 Automatiserade processer för enklare förvaltning
Verva/ESV 2007:1 Hitta potentialen – första steget till enklare ärendeprocesser (metodvägledning)

4.2 Ansvar och befogenheter

ESV konstaterar att

- ansvar och befogenheter har varit oklara i både formellt och reellt avseende mellan riksåklagaren, kansliets olika avdelningar, utvecklingscentrum och kammarcheferna,
- ansvar för uppföljning och analys respektive utveckling av olika aspekter av verksamheten har legat spritt i organisationen,
- det saknas en väl genomtänkt och principiell hållning till hur rättsliga och managementmässiga befogenheter bör förhålla sig till varandra,
- någon ledningsgrupp eller annan tydlig strategisk koordinering och löpande samordning inte har funnits,
- detta sammantaget har medfört ett bristfälligt underlag för ledningen samt utebliven, otydlig och splittrad återkoppling till kammarcheferna.

Otydlig reglering av styrning och kontroll i arbetsordningen

Arbetsordningen är ett av de viktigaste dokumenten för den interna styrningen och kontrollen.

Vid en analys av myndighetens arbetsordning framgår att kansliets roll inom myndigheten är otydlig i två avseenden: dels när det gäller uppgiftsfördelning inom kansliet dels kansliets roll gentemot kamrarna.

I arbetsordningen skiljer man på myndighetens verksamhet (planeringsdirektören), åklagarverksamheten (åklagaravdelningen) och ansvaret för rättslig tillsyn och kontroll, rättslig utveckling och metodutveckling (utvecklingscentrum) när det gäller planering, uppföljning och utvärdering. Antalet ansvariga för dessa för styrning och kontroll grundläggande frågor ökar ytterligare genom att ansvaret för olika lagstiftningsområden är fördelat på de tre utvecklingscentrumen. Spridningen av ansvaret på flera olika avdelningar och enheter ställer krav på en långtgående koordinering av synsätt, principer och utgångspunkter, genomförandet av enskilda aktiviteter samt av det resultat som kommer fram. Svagheter i denna samordning bidrar till en sämre helhetsbild för myndighetsledningen och en splittrad återkoppling till kammarnivå. Arbetsordningen har också saknat formuleringar som beskriver kammarchefens ansvar för styrnings- och kontrollfrågor.

Frågor som avser intern styrning och kontroll har varit fördelade mellan åklagaravdelningen, planeringsdirektören, personalavdelningen och ekonomiavdelningen. Denna otydlighet har enligt vår bedömning bidragit till att flera frågor som avser styrning och uppföljning, som exempelvis resultatuppföljning, kvantitativ och kvalitativ beskrivning och analys av verksamheten samt rapportering till riksåklagaren och återkoppling till kammarnivå inte har drivits på ett kraftfull och tydligt sätt.

Arbetsordningen kommer att behöva arbetas om med anledning av de beslut som riksåklagaren under hösten 2008 har fattat om förstärkt ledning och kontroll, organisation av riksåklagarens kansli samt utvecklingscentrum och specialistkammare. I det arbetet bör behovet av att förtydliga formellt ansvar och formella befogenheter uppmärksammas utifrån en väl genomtänkt avvägning mellan behovet av rollåtskillnad, specialisering och samordning av olika relevanta perspektiv på verksamheten. Syftet bör vara att få till stånd en bättre sammanvägning av alla relevanta perspektiv på verksamheten samt att skapa ökad styrbarhet i organisationen.

Rättsliga respektive managementmässiga befogenheter

Fram till enmyndighetsreformen 2005 fanns, som framgått av avsnitt 2.1, en koppling mellan de rättsliga nivåer som är reglerade i rättegångsbalken och de tre ledningsnivåer som fanns inom Åklagarmyndigheten genom att cheferna för de regionala myndigheterna också var överåklagare med överprövningsrätt på den andra rättsliga nivån,

När ledningsnivåerna i den nya organisationen minskades till två och de regionala myndigheterna upphörde kunde inte denna koppling upprätthållas.

Rättegångsbalkens regler gjordes mer organisationsneutrala och på så sätt frikopplades de rättsliga nivåerna från managementnivåerna. I samband därmed beslutade riksåklagaren att överåklagarna och vice överåklagarna vid de nationella utvecklingscentrumen skulle ansvara för överprövningsverksamhet.

Vi har noterat att trots den nu rådande formella frikopplingen mellan den rättsliga och managementmässiga befogenhetshierarkin så sker ibland ”av praktiska skäl” kopplingar mellan dem medan man i andra sammanhang håller isär dem. Våra dokumentgenomgångar och intervjuer har inte gett intryck av att det finns en mer genomtänkt och principiell hållning till hur rättsliga och managementmässiga befogenheter bör förhålla sig till varandra inom Åklagarmyndigheten. Enligt vår uppfattning kan detta bidra till den oklarhet i ansvar och befogenheter som vi kommer att återkomma till i flera sammanhang i det följande.

Ett exempel helt nära i tiden är motiveringen till riksåklagarens beslut om att inrätta områdesansvariga för att förstärka ledning och kontroll. Av beslutet framgår bland annat följande:

Det har diskuterats vilken nivå som är lämpligast på de personer som ska ha ett sådant ansvar. Kravet på en tydlig delegation och ett tydligt mandat gör att befattningarna bör inrättas som överåklagartjänster. Den självständighet som ligger i uppgiften och de såväl strategiska som operativa krav jag ställer på befattningarna svarar väl mot denna nivå. Det finns synpunkter om att befattningarna kunde inrättas utan koppling till åklagarkarriären. Jag anser dock att det är nödvändigt att de jag utser att självständigt styra och utveckla den operativa verksamheten är åklagare med gedigen chefserfarenhet. Det har också framkommit att det finns ett behov av att inom riksåklagarens kansli öka tillgången till aktuell erfarenhet och kompetens av åklagarverksamhet på kammarnivå.

Vi har inte haft möjlighet att prioritera och inte heller tillräcklig rättslig kompetens för att analysera alla aspekter av denna frågeställning. Det har kommit till vår kännedom att det inom Justitiedepartementet pågår en översyn av de grundläggande bestämmelserna om åklagarna i 7 kap. rättegångsbalken. Översynen syftar till att modernisera och renodla bestämmelserna så att de bättre avspeglar dagens förhållande inom åklagarväsendet.

Svag och splittrad reell hantering av styrning och kontroll

Den formella självständigheten när det gäller prövning av åtalsfrågan i enskilda ärenden upplever vi kan återspeglas i ett förhållningssätt att "självständighet" även ska gälla när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten, även när denna inte i något som helst avseende påverkar den enskilde åklagarens självständiga beslutsfattande i sak. Detta förhållningssätt kan ta sig uttryck på flera sätt.

Efter enmyndighetsreformen 2005 har kamrarnas, och därmed kammarchefernas, "självständighet" påtalats både muntligt och skriftligt som något eftersträvansvärt. Det är ganska oklart vari denna "självständighet" består i konkreta termer av ansvar och befogenheter. Detta förhållande förstärks av att de allmänna kamrarna har en betydande variation i storlek, men också i faktisk arbetsbelastning. Samtidigt har, som tidigare berörts, ansvaret i kansliet varit splittrat och svagt samordnat. Även avdelningarna i kansliet liksom utvecklingscentrumen har således arbetat utifrån en betydande "självständighet".

Kammarcheferna har ett formellt budgetansvar kopplat till den budget som riksåklagaren formellt lägger fast för varje kammare. Det reella budgetansvaret är dock i praktiken mycket begränsat. Personalkostnaderna, som är den enskilt största kostnadsposten för kamrarna, styrs av beslut på central nivå avseende till exempel nyrekrytering vid vakanser. Även beslut som avgör IT-kostnader och lokalkostnader tas på central nivå.

I praktiken förfogar därför kammarcheferna över, och kan fullt ut ansvara för, enbart vissa expenskostnader som är en mycket liten del av den samlade kostnadsmassan för kammaren. Med dessa utgångspunkter har inte kammarcheferna ett tydligt samlat ansvar för arbetsbelastning (kvantitet), kvalitet (arbetsmässiga förutsättningar och resultat) samt kostnader i verksamheten.

Det splittrade ansvaret förstärks av att det inte heller på central nivå finns ett sammanhållet ansvar. Någon ledningsgrupp eller tydlig övergripande strategisk koordinering eller former för löpande samordning har inte funnits. I det så kallade ledningsrådet ingår avdelningscheferna vid kansliet och utvecklingscentrum samt representanter för kamrarna, totalt uppemot 20 personer. Två gånger per år har chefsmöten hållits i en mycket stor grupp på över 40 personer.

Ekonomi-, kompetens- och personalfrågor samt frågor om utveckling av arbetssätt hanteras inom olika avdelningar på kansliet och till viss del inom utvecklingscentrumens utvecklingsverksamhet. Brist på samordning av olika aspekter och frånvaro av utvecklingsperspektiv har också präglat budgetdialogerna med kammarcheferna. Dessa har huvudsakligen handlat om kammarchefen anser att budgetramen räcker för att finansiera nuvarande alternativ ”fullbemannad” personalstyrka.

Detta har medfört att kammarcheferna har fått olika, ej koordinerade, svar från olika centrala instanser i samband med exempelvis risk för budgetöverskridande eller nyrekrytering i samband med vakanser. Det har också varit svårt för riksåklagaren att få en samlad bild och analys av tillstånd och utveckling i verksamheten. Därmed har också myndighetens ledning haft svårigheter att i sin tur lämna väl genomarbetade och sammanvägda analyser och prognoser till Regeringskansliet.

En faktisk konsekvens har blivit att lyhördheten till styrsignaler från central nivå har varit relativt svag, även i de fall de varit förhållandevis tydligt uttryckta. Även krav på uppföljningsrapportering, i något fall direkt från riksåklagaren, har i flera fall inte hörsammats, vilket enligt vår erfarenhet är mycket ovanligt inom statliga myndigheter.

Sammantaget får vi intryck av en organisation som trots enmyndighetsbeslutet år 2005 fortfarande inte fullt fungerar som en myndighet. Vi kan inte frigöra oss från intrycket att tidigare 6 regionala myndigheter som bedömdes ha för svag samordning och för olika ”kultur” har ersatts av, från början, 34 stycken allmänna kammare direkt under riksåklagaren, fortfarande med svag samordning och betydande ”självständighet” och kulturskillnader.

Tillspetsat kan man säga att vårt intryck är att en grundstruktur har skapats som ger intryck av att riksåklagaren och riksåklagarens kansli förhåller sig till kamrarna som regeringen och Regeringskansliet till myndigheterna. Vissa ”symbolfrågor” förstärker detta intryck, till exempel benämningen riksåklagarens kansli som åtminstone för en extern betraktare lätt kan ge en bild av att riksåklagaren och dennes kansli är skilt ifrån organisationen i övrigt. I rapporter och beslut som avser samtliga kammare eller en enskild kammare och som utformas i kansliet förekommer också relativt ofta formuleringar av typen ”myndigheten anser” eller ”myndigheten bedömer”. Detta avviker från hur denna typ av dokument brukar utformas och bidrar till ett intryck av att det inte handlar om företeelser inom en och samma myndighet.

I sammanhanget en viss parallell dras till den återkommande diskussionen om att myndigheterna i statsförvaltningen inte är ”självständiga” i förhållande till regeringen utan fristående från Regeringskansliet. Nu senast påtalade Styrtredningen²⁵ regeringens både möjligheter och skyldigheter att styra utom när det gäller myndigheters beslut i enskilda ärenden avseende enskildas rättigheter och skyldigheter.

När det gäller effektivt resursutnyttjande i Åklagarmyndigheten är vår bedömning svaren på följande två frågor avgörande. I vilken grad bidrar ett tydligt delegerat ansvar till kamrarna och kammarcheferna till ett optimalt resursutnyttjande? I vilken mån ger ökad samordning, fler gemensamma lösningar, mer flexibelt resursutnyttjande över kammargränserna med mera ett bidrag till ett bättre resursutnyttjande? Enligt vår mening leder dessa frågor till olika bedömningar beroende på om utgångspunkten är dagens kammarstruktur eller någon annan tänkbar struktur.

²⁵ SOU 2007:75

4.3 Styrningens tydlighet och genomslag

ESV konstaterar att

- det har varit för lite fokus från ledningens sida på samordnad uppföljning, analys och utveckling som underlag för initiativ på central nivå och återkoppling till kamrarna,
- de uppföljningar och analyser som har gjorts leder alltför sällan till direkta åtgärder eller beslut om utvecklingsinsatser,
- den centrala nivån har ett generellt förhållningssätt till kamrarna; t.ex. samma mål och förväntningar för alla kammare, trots stora skillnader i förutsättningar och utgångsläge,
- erfarenhetsutbytet och lärandet mellan kamrarna är svagt.

Alltsedan mål- och resultatstyrningen introducerades vid myndigheten under senare delen av 1990-talet har styrningen varit inriktad på vad som ska åstadkommas. Hur detta bör ske har ansetts vara en fråga som man inte från central nivå ska lägga sig i utan som ska hanteras på kammarnivå. Undantag från detta synsätt har som tidigare nämnts främst gälla rättsliga frågor och IT-stöd. En så förenklad principiell ansats kan möjligen fungera om man på kammarchefsnivå förfogar över i stort sätt alla medel för att uppnå fastställda mål. Som framgått i det föregående är så långt ifrån fallet i Åklagarmyndigheten.

I linje med den diskussion vi förde i avsnitt 4.1 om det historiska arvet så förutsätter en sådan styrningsansats att de åtgärder som behövs, för att nå gradvis höjd ambitionsnivå avseende exempelvis genomströmningstider, i allt väsentligt kan genomföras på kammarnivå. De möjligheter som finns på kammarnivå är dock beroende av den enskilda kammarens storlek och arbetsbelastning. Möjligheterna begränsas också av att kammarcheferna inte har ett fullständigt och samlat ekonomi- och verksamhetsansvar.

Det har också visat sig att den enligt vår bedömning något förenklade principiella styrningsansatsen var rimligt verkningsfull initialt. Med fortsatt ökande volymtillströmning och därtill kopplat tryck på fortsatt effektivisering framstår det emellertid som alltmer tydligt att åtgärder också måste sökas på högre organisatorisk nivå. Det gäller då både åtgärder av mer generell karaktär inom Åklagarmyndigheten och effektiviseringsinsatser som kräver samverkan inom rättskedjan eller med andra myndigheter.

Vi har, liksom riksåklagaren, kunnat konstatera att de befogenheter som chefen för åklagaravdelningen formellt har haft att omfördela arbetsbörda eller personal mellan

kammare för att lösa problem som uppkommer under löpande budgetår har utnyttjats mycket sparsamt och oftast först i krissituationer när frågan redan har hamnat på riksåklagarens bord. Skälen är flera. Bland annat bristande närhet till det stora antalet kammare, för lite resurser samt metod- och analyskompetens vid avdelningen samt den i avsnittet 4.1 diskuterade organisationskulturen med tesen om kamrarnas ”självständighet” och ett i huvudsak reaktivt förhållningssätt.

Utöver budgetramar har styrningen dominerats av mål för genomströmningstider. För denna kvantitativt baserade del av styrningen är det möjligt att relativt tydligt följa cykeln planering – genomförande – uppföljning/analys – åtgärd. Myndigheten har goda förutsättningar, har skapat bra verktyg och har i praktiken också mycket god tillgång till en stor mängd information om arbetsbelastning i form av volymer av olika ärendetyper samt genomströmningstider för dessa.

Målen som har satts för genomströmningstider har normalt varit generella, dvs. samma mål för samtliga kammare. De har avsett genomsnittliga genomströmningstider för olika typer av ärenden. Endast vid något enstaka tillfällen de senaste åren har nyanseringar gjorts i målen för enskilda kammare på grund av skillnader i förhållanden eller i utgångsläge. Spridningen mellan kamrarna är sådan att vissa kammare ligger långt ifrån målet medan andra lägger märkbart bättre än målet. Enligt vår och den gängse uppfattningen bör verksamhetsmål för att vara effektiva vara bland annat realistiska men samtidigt utmanande för berörd chef och organisationsenhet. Mot denna bakgrund borde, enligt vår bedömning, detta styrmedel har använts mer nyanserat och differentierat om avsikten är att det ska få effektiv påverkan på kammarverksamheten.

Som framgått av avsnitt 4.1 har förhållandevis lite uppmärksamhet ägnats åt variationen i genomströmningstid och handläggningkostnad för samma typ av ärende både mellan olika kammare och inom en och samma kammare. Under år 2008 har åter försök gjorts till produktivitetjämförelser mellan kamrarna genom att koppla samman data om kostnader, arbetsbelastning och genomströmningstider.

När det gäller de ”mjukare” och kvalitativt baserade delarna av styrningen, som avser exempelvis utveckling och arbetssätt, är det betydligt svårare att följa cykeln planering – genomförande – uppföljning/analys – åtgärd. Detta har delvis sin grund i att styrningen i dessa delar är vaga och innehåller allmänt hållna ambitioner. Förväntat resultat anges inte på ett tydligt sätt. I många fall framgår inte heller vilka delar av organisationen som förväntas bidra till resultatet och på vilket sätt.

Myndigheten har, som tidigare har framgått, betydande mängder information och nyckeltal om den löpande kärnverksamheten. Uppföljningen inom de områden som

inte är lika lätt kvantifierbara har varit betydligt svagare. Det gäller främst kostnader för och delvis resultat av utvecklingsinsatser av olika karaktär, remissarbete, underlag till Regeringskansliet och andra instanser, administration och ledning samt styrning och kontroll på olika organisatoriska nivåer. Motsvarande gäller för uppföljning av genomslaget för centrala beslut och riktlinjer.

Först under 2008 har också en något mer systematiskt uppföljning i form av kammarbesök inletts i syfte att få en mer kvalitativ bild av hur respektive kammare fungerar som komplement till den kvantitativa bild som genereras av statistiksystemen. Slutsatser och rekommendationer i rapporterna från dessa besök är dock oftast tydliga enbart ifråga om följsamhet till externa och interna regler, medan de avseende lednings-, styrnings- och arbetsformer i flertalet fall är betydligt mer allmänna och vaga.

Jämförelser av den rättsliga kvaliteten sker inom ramen för utvecklingscentrumens rättsliga tillsyn. Vi har inom ramen för fördjupningsdelen i detta uppdrag inte särskilt studerat denna del av verksamheten. Vårt underlag i form av dokument från utvecklingscentrumen och intervjuer tyder inte på att dessa jämförelser bygger på några gemensamma metoder eller ansatser. Vi har i detta sammanhang noterat att riksåklagarens beslut avseende utvecklingscentrumen²⁶ syftar till en bättre samverkan mellan de tre utvecklingscentrumen genom att ett särskilt råd inrättas. Vi har inte heller sett att det finns någon medveten koppling mellan den rättsliga uppföljningen av kamrarna och den som avser belastning, kostnader, genomströmningstider och produktivitet.

I beslutet²⁷ avseende kansliets organisation framgår att avsikten är att de tre cheferna för utvecklingscentrumen alltid ska adjungeras till ledningsgruppen då centrala strategiska frågor behandlas. Som exempel på sådana nämns i beslutet verksamhetsplan, budgetunderlag och årsredovisning. Vi bedömer att detta är ett steg i rätt riktning. Enligt vår mening bör dock strävan vara att dialoger i strategiska frågor förs fortlöpande under året på ledningsnivå och inte enbart kopplat till framtagandet av denna typ av dokument. Resultatet av dessa strategiska dialoger kan då konkretiseras i form av riktlinjer för utvecklingsinriktningen i ett flerårsperspektiv, som kan utgöra ingångsvärden för verksamhetsplaneringen inför nästa verksamhetsår.

Vi anser att mer systematiska jämförelser, benchmarking, är ett verksamt medel för att komma vidare i Åklagarmyndighetens effektiviseringsarbete. För att bli kraftfullt och ge underlag för säkrare slutsatser bedömer vi att detta arbete bör kunna bli mer

²⁶ Riksåklagarens beslut 2008-12-08

²⁷ Riksåklagarens beslut 2008-12-19

sammanhållet vad gäller olika aspekter på effektivitet, mer systematiskt och metodbaserat för att bland annat bättre beakta skillnader i olika lokala förutsättningar. Ett ytterligare utvecklingssteg är att mer målmedvetet välja metoder som i sig stimulerar det interna och externa idé- och erfarenhetsutbyte som Åklagarmyndigheten enligt vår uppfattning behöver förstärka.

Vi har fått ett allmänt intryck av att åtgärder inte har vidtagits eller har satts in först när det är uppenbar kris. Det gäller på kammarnivå, med en del klara undantag ska påpekas, såväl som på central nivå. En inte ovanlig kommentar i organisationen har varit att ”Det händer ju inget negativt för en kammarchef eller kammaren om man inte åtgärdar annalkande problem på kammarnivå. Det är för mycket så att de som inte sköter sig får resurstillskott och hjälp som tas ifrån de som har skött sig...”.

Sammanfattningsvis är det, enligt vår bedömning, av central betydelse för Åklagarmyndigheten att förbättra möjligheterna till en fördjupad analys av vad som förklarar de skillnader som finns i verksamhetsresultat och kostnader både mellan och inom kamrarna. Därmed skulle möjligheterna till att identifiera effektiviseringsmöjligheter i den egna verksamheten avsevärt öka. Det ger i sin tur ett bättre underlag för ett målinriktat utvecklingsarbete och en proaktiv styrning som driver på en stegvis verksamhetsutveckling. Även förutsättningarna förbättras för att fördjupa underlaget till och dialogen med Regeringskansliet. Enligt vår mening förutsätter detta en ökad ambition, mer systematiska metoder samt ett målmedvetet och uthålligt arbete.

I sammanhanget finns dock skäl att påpeka att det är betydelsefullt även hur de resurser som avsätts för uppföljning, analys samt intern ledning och styrning utnyttjas. Med undantag av vad som krävs för att uppfylla olika externa krav måste dessa kostnader kunna motiveras med att de minst i samma omfattning ökar den samlade effektiviteten i organisationen.

Detta ställer betydande krav också på effektiviteten i dessa delar av organisationen. Åklagarverksamheten har under den senaste dryga 10-årsperioden genomgått olika faser där resurserna för dessa ändamål har varit dimensionerade, inriktade och utnyttjade på skilda sätt. En mer samlat grepp även kring hur dessa resurser utnyttjas samt vilka produktionsresultat och slutliga effekter för verksamheten som uppnås bedömer vi också kan bidra till bättre resursutnyttjande.

4.4 Samordning och prioritering av utvecklingsarbete

ESV konstaterar att

- det saknas en övergripande strategi till grund för inriktning och prioritering av konkreta utvecklingsinsatser,
- bedömningen och prioritering av utvecklingsbehoven baseras inte på en samlad bedömning av dels *alla* de krav som riktas mot verksamheten, dels *samtliga* de förutsättningar och perspektiv som är relevanta för verksamheten,
- utvecklingsinsatser för intern effektivisering sällan baseras på systematiska resultatanalyser,
- det är ovanligt att idéer och erfarenheter från omvärlden omsätts till relevanta inslag i det egna utvecklingsarbetet, vilket särskilt gäller metoder för verksamhets- och resultatanalys samt för utveckling av arbetsformer, intern organisering och styrning och kontroll.

I en uppgiftsstyrd verksamhet som totalt domineras av inkommande arbetsbelastning är det en väsentlig utmaning för ledningen att säkerställa att en viss mängd av resurserna avsätts för att utveckla verksamheten, dvs. för att göra saker idag för att kunna bedriva verksamheten bättre imorgon. Åklagarmyndigheten har under 2007 och 2008 varit i en finansiellt mycket ansträngd situation.

Betydande ökning av anslagstilldelning och interna åtgärder, som riksåklagaren beslutade²⁸ kort efter sitt tillträde, gör att ledningen i årets senaste prognos har bedömt att tillgängliga medel ska vara tillräckliga under 2009. Någon mer klagörande analys av vad detta innebär när det gäller olika kvalitetsaspekter och vilken känslighet som finns när det gäller tillströmningen av olika typer av ärenden har dock inte gjorts. Det finns därför skäl till viss osäkerhet om tillräckliga resurser kommer att kunna sättas av för utvecklingsarbete. Denna osäkerhet kvarstår även om riksåklagaren i verksamhetsplanen för 2009²⁹ uttrycker avsikten att återställa nivån på utveckling och tillsyn till den nivå som gällde före neddragningen inför 2008.

Lika betydelsefullt som vilken total resursmängd som avsätts för utvecklingsändamål är dock hur dessa resurser används i förhållande till olika huvudsyften, som exempelvis höja den rättsliga kvaliteten, minska genomströmningstider, minska

²⁸ Riksåklagarens beslut 2008-04-29 om besparingsåtgärder och prioritering av uppgifter inom Åklagarmyndigheten (ÅM-A-2008/0673)

²⁹ ÅM-A-2008/1742

kostnaderna, reducera inflödet av ärenden genom åtgärder tidigare i processen eller förbättra samspelet med och hanteringen i domstolarna.

En bedömning av utvecklingsbehovet bör, enligt vår uppfattning, baseras på en samlad bedömning av dels *alla* de krav som riktas mot verksamheten, dels *alla* de förutsättningar som verksamheten kan förväntas arbeta under. Eller annorlunda uttryckt: vad krävs på kort och något längre sikt för att hantera inkommande arbetsbelastning (kvantitet), uppnå tillfredställande kvalitet och hålla kostnaderna inom givna ramar.

Bedömningen av hur utvecklingsbehov bör mötas är beroende av hur akut behovet är samt hur lång tid och vilken resursinsats ett förändringsarbete bedöms behöva för att få reell effekt. Det är också betydelsefullt att avgöra på vilken ”systemnivå” som ett utvecklingsbehov främst bör mötas med insatser för att få bäst effekt – individ-, kammar-, myndighets- eller rättskedje- eller annan övergripande systemnivå. Åtgärder på mer övergripande nivå kan både initieras av Åklagarmyndigheten utifrån den egna analysen eller externa initiativ.

En god framförhållning och ett proaktivt förhållningssätt ökar möjligheterna att också utnyttja utvecklingsinsatser som kräver längre tid för att få avsedd effekt. Därmed undviks återkommande kris- och katastrofhantering som ofta enbart ger utrymme för åtgärder som har effekt relativt omgående, men som nödvändigtvis inte skulle vara att föredra sett på lite längre sikt.

Samtidigt menar vi att en kris och därpå följande krismedvetande ofta kan vara en god grund för att initiera ett också lite mer långsiktigt utvecklings- och förändringsarbete. Den finansiella kris som Åklagarmyndigheten har upplevt under senare tid och delvis fortfarande befinner sig i bör enligt vår bedömning utgöra en sådan grund. De avstämningar som vi har haft med myndighetens ledning och de initiativ som har tagits och de beslut som riksåklagaren har tagit under senhösten 2008 tyder på att myndighetens ledning delar denna bedömning.

Kostnaderna för utvecklingsarbete hänför sig som framgått av avsnitt 2.2 i stort sett helt till verksamheterna vid utvecklingscentrumen, avskrivningar på tidigare IT-satsningar främst i form av CÅBRA och visst pågående arbete med att utveckla IT-stödet för uppföljning och analys.

Utvecklingscentrumens verksamhet har enligt arbetsordningen ansvar för tillsyn och kontroll, rättslig utveckling och metodutveckling inom sina respektive ansvarsområden. Mängden ärenden av ett visst slag och kostnaderna för hanteringen av olika typer av ärenden finns normalt med som aspekter i arbetet men ses då som

restriktioner eller väsentliga faktorer att ta hänsyn till. Det enda dokument som har tryckts och getts målmedveten spridning som en utvecklingsstrategi behandlar utvecklingsbehov i ett strategiskt perspektiv avser enbart rättslig utveckling - Rättsliga utvecklingsstrategier 2007-2009). Detta dokument har inte uppdaterats.

Detta kan jämföras med den framtidsorienterade skrift som är inriktad på effektiva arbetsformer, Framtidens åklagarkammare, som har fått beteckningen idéskrift. Dessa båda skrifter lever ”självständiga liv” och någon sammanhållen utvecklingsstrategi har vi inte kunnat notera. Konsekvensen av den styrning som finns är att utvecklingsinsatserna vid utvecklingscentrum kommer att prioriteras mot överprövnings- och tillsynsverksamhet inom respektive centrums budget. Vi menar att en lämpligare prioriteringsgrund är att, utifrån alla de krav som ställs på verksamheten, avväga det totala utvecklingsbehovet mot resursbehovet för den löpande verksamheten och därefter prioritera olika utvecklingsinsatser mot varandra.

I ljuset av att statsmakterna har lagt ett internt tillsynsansvar på Åklagarmyndigheten finns det uppenbara principiella skäl att ansvarsmässigt hålla isär rättslig tillsyn och kontroll samt överprövning från ansvar för den löpande åklagarverksamheten. Dessa skäl är, enligt vår bedömning, inte lika relevanta när det gäller den del av utvecklingscentrumens verksamhet som avser rättslig utveckling och metodutveckling. Denna utveckling syftar ju till att komma tillrätta med konstaterade brister och svagheter eller att möta förändrade externa krav. En rollkonflikt kan också uppkomma om den som är ansvarig för tillsyn och kontroll på eget mandat kan ge långtgående direktiv om sådana åtgärder. Det finns då risk att den tillsynsansvarige, eller dennes medarbetare, senare kommer att kontrollera de egna lösningarna.

Baserat på en genomgång av de dokument som har tagits fram inom utvecklingscentrumen är det i motiverat att se flera av de frågor som behandlas utifrån ett bredare effektivitetsperspektiv. I vissa fall lyfts också flera perspektiv fram utöver det rent rättsliga, som exempelvis påverkan på total resursförbrukning, arbetsfördelning mellan olika personalkategorier och genomströmningstider. Detta sker dock enligt vår uppfattning mer i termer av konsekvenser, ofta positiva sådana. Initieringen av den typen av utvecklingsinsatser, sammansättningen av arbetsgrupper och hur resultat genomförs på kammarnivå baseras, enligt vår bedömning, inte på en medveten helhetssyn som beaktar alla relevanta perspektiv.

I vissa fall kan en tydlig boskillnad göras mellan utveckling som har som huvudsyfte att uppnå rättslig kvalitet och enhetlighet respektive sådan som syftar till exempelvis att hitta arbetsformer för en resurseffektiv hantering. Ett sådant fall kan exempelvis avse förhållande vid en enskild kammare eller en principiellt felaktig hantering som

kan rättas till utan märkbara ingrepp i arbetsformerna. Vår genomgång visar dock att klara samband finns mellan metodutveckling som har initierats från rättsliga utgångspunkter insatser som skulle kunna ha initierats för att exempelvis uppnå en högre kostnadseffektivitet. När sådana klara samband finns bör därför, enligt vår bedömning, frågan hanteras och bedömas samlat för att hänsyn ska kunna tas till alla de mål och förutsättningar som gäller för verksamheten. Först då uppnås ett i effektiv resursutnyttjande i den mening vi har lagt i begreppet (se avsnitt 1.3 Utgångspunkter).

I riksåklagarens inriktningsbeslut avseende förstärkt ledning och kontroll skedde på JUSEK:s önskemål ett förtydligande som innebär att ”Den rättsliga utvecklingen ska däremot inte ingå i de områdesansvarigas arbetsuppgifter”. Därigenom finns det risk för att en uppdelning av ansvaret för utvecklingsfrågor med hänsyn till huvudsyftet med utvecklingen upprätthålls och eventuellt förstärks. En sådan strikt uppdelning kan, enligt vår bedömning, få olyckliga konsekvenser för möjligheterna att uppnå ett effektiv resursutnyttjande.

I verksamhetsplaneringen för 2008 finns ett avsnitt om utvecklingsverksamheten för 2008. Av materialet framgår inte hur den övergripande prioriteringen av utvecklingsinsatserna har gjorts. Det som benämns rättslig utveckling respektive övergripande myndighetsutveckling behandlas var för sig. Under rubrikerna Metod och processfrågor, Prioriterade brottsområden och Övrig rättslig utveckling kan en koppling uppfattas till det övergripande inriktningsdokumentet Rättsliga utvecklingsstrategier 2007-2009. Denna koppling är dock inte helt tydlig och explicit.

I avsnittet Övergripande myndighetsutveckling i verksamhetsplaneringen för 2008 redovisas följande två strategiska utgångspunkter. Kammarledningarnas förmåga att leda och administrera verksamheten ska stärkas och resurserna på central nivå ska inriktas mot strategiskt kunnande och expertkompetens. Vidare ska löpande informationshantering datoriseras så långt som möjligt. Kopplingen mellan de strategiska utgångspunkterna och följande mer konkreta avsnitt och insatser är dock inte uppenbar.

Som påtalades i föregående avsnitt har uppföljningen av bland annat utvecklingsverksamhet av olika karaktär hittills varit betydligt svagare än för den löpande kärnverksamheten.

Även i verksamhetsplaneringen för 2009 behandlas det som benämns rättslig utveckling respektive övergripande myndighetsutveckling var för sig. Beskrivningen av de insatser som planeras tyder dock på att i avsnitten om rättsligutveckling finns

betydande inslag av utveckling som också syftar till förenklad eller mer enhetlig hantering och ökad kostnadseffektivitet. Det gäller exempelvis myndighetsgemensamma insatser för utveckling av ekobrottsbekämpningen, enligt förslag från en myndighetsgemensam grupp (ARE-gruppen). I avsnitten om övergripande myndighetsutveckling finns å andra sidan insatser som exempelvis automatisk omvandling av strafföreläggande till stämningsansökningar.

Vi menar att det är svårt att göra en strikt uppdelning mellan rättsliga och andra utvecklingsinsatser. Vi ifrågasätter om det är ändamålsenligt sett ur ett övergripande lednings-, styrnings- och prioriteringsperspektiv. Vi bedömer att myndigheten behöver ett mer målmedvetet och strategiskt utvecklingsarbete för att möta utvecklingsbehov som baseras på en samlad bedömning av dels alla de krav som riktas mot verksamheten, dels samtliga de förutsättningar som verksamheten kan förväntas arbeta under.

Vi har noterat att kunskapen om olika effektiviseringsansatser i allmänhet och för ärendehanterande verksamhet i synnerhet är begränsad inom Åklagarmyndigheten. Kunskapen och den därtill kopplade omvärldsbevakning inom detta område är koncentrerad till några få personer, vilket inte är överraskande med hänsyn till verksamhetens karaktär. Kunskap om olika typer av effektiviseringsansatser och praktiska erfarenheter av effektiviseringsarbete från andra relevanta verksamheter behöver enligt vår mening spridas bättre i organisationen som underlag för en bredare dialog kring dessa frågor.

För detta krävs, enligt vår bedömning, att kansliet omformar och skapar förståelse för de kunskaper och erfarenheter som hämtas in från omvärlden så att de blir relevanta för just åklagarverksamheten, samt förmedlar detta i lämplig omfattning och sammanhang till chefer och medarbetare. Det är en förutsättning för att externa idéer och erfarenheter ska upplevas som relevanta på kammarnivå och där stimulera en diskussion om utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter baserade på den helhetssyn vi har diskuterat i det föregående.

5 Tänkbara förbättringsåtgärder

I föregående avsnitt har identifierats *vad* vi bedömer att Åklagarmyndigheten behöver förbättra för att få en styrning och kontroll som bättre ger stöd för ett effektivt resursutnyttjande. *Hur* detta bör ske är i hög grad en avvägningsfråga när det gäller bland annat vilken typ av åtgärder, takten i förändringsarbetet, när olika åtgärder bör vidtas och hur olika insatser är tänkta att samverka.

Det är därför inte rimligt att förvänta sig att det ska vara möjligt inom att ramen för ett uppdrag av detta slag lägga fram förslag till en plan för ett utvecklingsarbete i flera steg. I praktiken behöver man ofta bedöma effekten av vidtagna åtgärder innan nästa steg i utvecklingen initieras. För de tänkbara utvecklingsåtgärder som diskuteras i det följande kan därför enbart relativt principiella grova bedömningar göras av vilka insatser som är av mer grundläggande karaktär och vilka möjligheter och risker som kan vara förknippade med olika åtgärder.

Vissa åtgärder kan mycket väl få avgörande effekt inom flera av de identifierade förbättringsområdena. Det finns också ett beroendeförhållande mellan förbättringsområdena, som innebär att mer av helhetssyn och tydligare ansvar och befogenheter är av mer grundläggande betydelse för den fortsatta utvecklingen. Förändringar inom dessa områden är också avgörande för att mer specifika åtgärder inriktade mot utvecklingsarbete samt styrning och kontroll ska få god effekt. Mot denna bakgrund är det inte fruktbart att söka tänkbara förbättringsåtgärder som är direkt kopplade till respektive förbättringsområde.

I det följande kommer vi att inledningsvis diskutera vad som krävs för att etablera en god grund för styrning och kontroll i form av hållbara grundläggande styrprinciper. Därefter behandlar vi tänkbara förbättringsåtgärder som kan genomföras inom ramen för nuvarande organisation. I detta sammanhang diskuteras även de förändringar av organisationen som riksåklagaren nyligen har beslutat och verksamhetsplaneringen för 2009. I ett avslutande avsnitt behandlas åtgärder som innebär mer genomgripande förbättringsåtgärder, genom att de exempelvis förutsätter ytterligare organisatoriska förändringar eller behöver hanteras på myndighetsövergripande nivå för att bli effektiva.

5.1 Bygg hållbara grundläggande styrprinciper

ESV förordar

- en tydligare strategi i den externa styrningen av Åklagarmyndigheten med utgångspunkt i de övergripande målen för hela rättsväsendet,
- ett rättskedjeperspektiv i både den externa och interna styrningen som syftar till att skapa balans mellan kvantitet, kvalitet och kostnad i syfte att bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande,
- en myndighetsledning som målmedvetet arbetar i linje med denna strategi och omsätter denna internt inom myndigheten,
- lösningar för ansvars- och befogenhetsstrukturen inom Åklagarmyndigheten som är tydliga, stabila och transparenta.

I organisationer som helt domineras av en profession är det av avgörande betydelse att ledningen står för och hävdar en syn på verksamheten med den inriktning som redovisades i avsnitt 4.1. Det innebär bland annat att aktivt arbeta för att sådana aspekter och perspektiv samt sådan professionell kunskap uppmärksammas som, utöver den dominerande professionen, är av avgörande betydelse för att nå goda verksamhetsresultat och ett effektivt resursutnyttjande.

Det är dock sällan framgångsrikt att enbart med tvång driva in sådana kompletterande perspektiv i en homogen professionell kultur. Våra kunskaper om och erfarenheter från andra verksamheter som domineras av en profession visar att risken då är stor för energislukande kulturkrockar med ett åtminstone på kort sikt försämrat resursutnyttjande som resultat. För Åklagarmyndighetens del är det vår bestämda uppfattning att valet av riksåklagare är den mest avgörande faktorn för om organisationen kan utveckla och vidmakthålla hållbara styrprinciper som stödjer ett effektivt resursutnyttjande.

Att skapa en förståelse i organisation för behovet av en helhetssyn baserad på flera olika relevanta perspektiv och därmed också respekt för andra professioner och erfarenheter framstår, enligt vår bedömning, vara en framgångsfaktor för Åklagarmyndigheten. Det är också betydelsefullt att få ett antal företrädare för den dominerande professionen att i ord och handling bli ambassadörer för ett sådant förhållningssätt. En framgångsfaktor som gäller allt utvecklingsarbete som behöver drivas långsiktigt är naturligtvis att upprätthålla en stabilitet i inriktningen över tid. Grundläggande förskjutningar som inte tydligt motiveras av gjorda erfarenheter eller förändrade externa förutsättningar försämrar avsevärt genomslaget. Vidare är det av

stor betydelse för genomslaget att det finns en samklang mellan verkschefens ledarskap och den styrfilosofi som tillämpas.

Vi menar, som framgått i avsnitt 4, att Åklagarmyndigheten under tiden från mitten av 1990-talet inte har haft en stabilitet i ledarskapet som har gynnat utvecklingen av styrning och kontroll i syfte att nå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. En försvagning har under de senaste åren skett i den faktiska användningen av och statusen för den mål- och resultatstyrning som tidigare hade utvecklats. Styrningen har inte heller målmedvetet vidareutvecklats eller kompletterats i andra delar.

Nuvarande riksåklagaren har sedan han tillträdde i april 2008 tagit vissa initiativ för att stärka och utveckla styrningen och uppföljningen. Detta har också medfört att de chefer och medarbetare som har professionell kompetens i dessa frågor åter har blivit mer delaktiga i ledningen av myndigheten, vilket är positivt. Tillgänglig ledningskapacitet har dock under år 2008 till betydande del tagits i anspråk för att kortsiktigt hantera de akuta finansiella problemen med åtgärder internt inom myndigheten och i dialog med Regeringskansliet.

Åklagarmyndigheten har i flera fall har valt organisationslösningar som ställer stora krav på myndighetsledningen för att de ska fungera på avsett sätt. Med de förutsättningar som finns i Åklagarmyndigheten framstår det, enligt vår bedömning, som särskilt angeläget att ha en ansvars- och befogenhetsstruktur som är tydlig, stabil och transparent. Det talar för lösningar som ställer mindre krav på ledningen. Verksamhetens art är inte sådan att det finns särskilda skäl att välja mer komplicerade lösningar. Detta är vår utgångspunkt när vi i följande avsnitt diskuterar tänkbara förbättringsåtgärder. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 5.2 Åtgärder inom nuvarande struktur.

I diskussionen om ledningsfrågor och effektivitet återkommer ibland tesen att ”Proud People Perform”. Bakom denna ligger att medarbetare som känner stolthet över sin organisation, dess roll och resultat, sitt eget arbetsinnehåll och arbetsmiljö anses också för egen del prestera bättre. Det är då naturligtvis betydelsefullt vad organisationen i sin helhet respektive enskilda individer lägger i ”att prestera bättre”.

För att det samlade resultatet för organisationen ska bli så bra som möjligt behövs en i huvudsak gemensam bild av vad ett bra resultat är. För en statlig myndighet finns givna ramar och utgångspunkter i form av statsmakternas beslut om roll, uppdrag samt resursmässiga och andra förutsättningar. Med dessa utgångspunkter kan den samlade kraften förstärkas genom att en tydlig och väl förankrad bild arbetas fram av vad man menar med vad som är ett bra resultat och en bra verksamhet.

I verksamhetsplanen för år 2009 anger Åklagarmyndigheten att ett visionsarbete ska inledas. Det är enligt vår mening värdefullt att arbeta med värdegrund och långsiktig inriktning för att mer konkret försöker skapa en större samsyn på vad som karakteriserar en bra åklagarverksamhet. Detta bör kunna bidra till att minska den spridning i uppfattningar och den vaghet i inriktningsdokument som finns i dessa frågor inom Åklagarmyndigheten. Det är mycket betydelsefullt att ett sådant arbete som planerat har bred delaktighet, men också att det utgår från den helhetssyn som diskuterades inledningsvis i detta avsnitt. En vision för åklagarverksamheten blir ännu mer kraftfull om den tydligt kopplas dels till politiskt fastlagda övergripande mål och utvecklingsriktlinjer för hela rättsväsendet, dels med motsvarande arbete hos övriga berörda instanser.

Med en väl genomarbetad och förankrad vision skapas också ett viktigt fundament för ett mer strategiskt förhållningssätt till utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter. Därmed skapas bättre förutsättningar för ett proaktivt agerande, inte minst för att undvika ett alltför stort inslag av återkommande reaktiv krishantering.

Mot bakgrund av att olika mätningar indikerar stora skillnader i produktivitet mellan olika åklagarkammare menar vi att det finns goda skäl för en mer nyanserad och differentierad styrning och uppföljning i förhållande till kamrarna. Vi återkommer till dessa frågor närmare i kommande avsnitt, men anser att ett sådant förhållningssätt är så betydelsefullt att det bör ingå som komponent i de grundläggande styrprinciperna.

Regeringens styrning i instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut har under de senaste åren inte gett uttryck för ett utvecklingsbehov för att öka kostnadseffektiviteten. I regleringsbrevet för år 2008 anges exempelvis ett allmänt mål att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. Ett mer preciserat mål är att kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten och processföringen samt att lagföringen ska öka.

En förändring i detta hänseende har skett i regleringsbrevet för innevarande år. Utöver att lagföringen ska öka anges där som mål att Åklagarmyndigheten ska bedriva utvecklingsarbete för att höja kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningsverksamheten och processföringen. Dessa mål motsvaras att ett antal krav på återrapportering av vidtagna åtgärder och dess effekter. Myndigheten har också fått i uppdrag att till senast den 1 april 2009 göra en samlad analys av ärendeflödet. I redovisning ska också framgå vad Åklagarmyndigheten gör för att hantera en ökad ärendetillströmning. Det kan inte uteslutas att tidigare förändring av styrning i denna riktning hade kunnat ge ett bättre underlag för de beslut som regeringen redan har fattat.

Under senare år har regeringen gett allt fler uppdrag som har utgått från ett rättskedjeperspektiv eller mer övergripande mål för politiken. Dessa genomförs i samverkan eller samråd mellan flera myndigheter, enbart inom eller i vissa fall också med deltagande av myndigheter utanför rättskedjan. Behovet av samverkan som dessa uppdrag återspeglar har avsett strategisk koordinering och inriktning, förbättrade beslutunderlag för myndigheterna och regeringen eller förbättrade processer och stöd för arbetet i det löpande samspelet. Ett exempel på sådant gemensamt uppdrag är det nyligen avrapporterade arbetet med att samordna och utveckla prognosarbetet i syftet är att förbättra möjligheterna att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov. Ett annat är arbetet med gemensamma myndighetsövergripande digitaliserade informations- och ärendehanteringssystem.

Denna utveckling är enligt vår mening ytterligare ett tecken på att åtgärder inom ramen för varje enskild myndighet inte är tillräcklig utan att åtgärder i ökad utsträckning måste sökas även i ett förbättrat samspel mellan olika aktörer. Därmed skapas också förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande hos varje enskild aktör i systemet. Regeringskansliet har en viktig roll i arbetet med att klargöra vilka samband som är betydelsefulla och vilken styrning av olika myndigheter som krävs för att utifrån mer övergripande politiska mål öka effektiviteten. Det är dock betydelsefullt att även åklagarverksamheten ser sig själv i ett sammanhang och utifrån sitt uppdrag och perspektiv tar de initiativ som bedöms motiverade för att förbättra resultatet i förhållande till mer övergripande mål.

Genom att ansvaret för hela rättskedjan ligger samlat i samma departement finns en fördel jämfört med flera andra liknande system, som kräver en betydande grad av samordning för att åstadkomma bra resultat. Vi bedömer att det finns möjligheter att ännu bättre än hittills tillvarata denna fördel. Exempelvis skulle gemensamma mål- och resultatdialoger kunna hållas med berörda myndighetschefer i de delar som avser behov av koordinering för att bättre uppnå övergripande mål. Sådana dialoger skulle bland annat kunna ligga till grund för olika gemensamma uppdrag och en tydligare koppling mellan styrningen av de enskilda myndigheterna.

Ett mer systematiskt arbetssätt med dessa frågor skulle enligt vår bedömning kunna hämta inspiration från det utvecklingsarbete, som baserat på regeringens beslut, har bedrivits inom Regeringskansliet. Verva och ESV har haft i uppdrag att lämna metodstöd till detta arbete. Ansatsen syftar till att utveckla arbetsformer för att skapa bättre underlag för en med strategisk och koordinerad styrning inom områden med flera aktörer som behöver samverka. I ett första projekt var huvudsyftet att pröva ett arbetssätt som bygger på ett systemsynsätt och ett tydligt ”utifrån- och inperspektiv”.

I rapporten³⁰ konstaterades att arbetsmetoden hade gett positiva effekter och förslag lämnades att fortsätta med en mer praktisk tillämpning inom något område i syfte att utveckla och förändra styrningen.

Detta resulterade i det nu pågående Styrstrategiprojektet med uppgift att i försöksverksamhet inom området företagande utveckla Regeringskansliets arbetsformer och regeringens styrinstrument för en helhetsinriktad styrning utifrån ett företags- och medborgarperspektiv. Projektet, som ska avslutas i september 2009, har lämnat en delrapport³¹ i början av hösten 2008.

³⁰ Regeringsbeslut 2006-05-11. Rapport: Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik (dnr Fi2006/2687)

³¹ Regeringsbeslut 2007-12-13. Delrapport: Förslag till en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag (dnr Fi2007/9781)

5.2 Åtgärder inom nuvarande struktur

ESV förordar att

- de risker och svagheter som bedöms finnas med beslutade organisationsförändringar uppmärksammas och hanteras i samband med både genomförandet av beslutet och i den fortsatta utvecklingen,
- omfattning, inriktningen och utnyttjande av resurserna på den centrala nivån fortlöpande prövas,
- det interna erfarenhets- och idéutbytet ökar samt omvärldsbevakningen förbättras,
- jämförelser mellan kammare, benchmarking, med hjälp av etablerade metoder används mer systematiskt,
- dialog med och styrning av kamrarna differentieras,
- initiativ tas för att skapa engagemang och delaktighet i målformulering och utvecklingsarbete på alla organisatoriska nivåer,
- en utveckling sker mot användning av resultatkontrakt eller motsvarande ”åtagandeöverenskommelse” för både kammare och övriga enheter,
- styrningen utvecklas så att styrning som syftar till utveckling och förändring klarare framgår och kan följas upp,
- ett samlat ansvar ges vice riksåklagaren för att övergripande hålla samman planering och uppföljning av alla utvecklingsinsatser som bör bedömas och drivas med beaktande av samtliga relevanta resultat- och effektivitetsaspekter,
- en samlad strategisk utvecklingsplan tas fram med förväntat resultat, tidsplan, huvudansvarig och preliminär kostnadsram, som uppdateras vid behov och som kan omsättas och preciseras i den årliga verksamhetsplaneringen,
- en för olika organisatoriska enheter differentierad löpande tidredovisning införs,
- i uppföljning och analys av främst genomströmningstider och kostnader uppmärksamhet riktas också mot *variationen* mellan och inom kammare och inte enbart genomsnittsvärden,
- underlaget för att bedöma resursåtgången i verksamheten breddas och fördjupas,
- ett mer proaktivt förhållningssätt tillämpas när det finns indikationer på problem i någon del av verksamheten,
- inslag om relevanta metoder för och erfarenheter av verksamhetsutveckling och styrning läggs in i åklagarnas grundutbildning och i chefsutvecklingsinsatser.

Ett tydligt exempel på Åklagarmyndighetens tendens att välja lösningar som ställer stora krav på ledningen och förmågan till styrning och kontroll är valet av organisation i samband med enmyndighetsreformen 2005. Då lades 34 allmänna åklagarkammare, flera specialistkammare och ett antal enheter vid riksåklagarens kansli direkt under riksåklagaren. Enligt uppgift skedde detta efter en brittisk förebild. En sådan jämförelse haltar dock i grunden genom att motsvarande antal kammare i Storbritannien blir väsentligt mycket större enheter än i Sverige. Det är därför rimligt att förvänta sig att enheter av den storleken inom ramen för sitt ansvar och sina befogenheter kan klara väldigt mycket av den akuta ”minutoperativa” anpassning och flexibilitet som krävs i en hårt externt styrd volymverksamhet samtidigt som en betydande del av den fortlöpande verksamhetsutvecklingen också i stor utsträckning kan förväntas ske på kammarnivå.

Motsvarande lösning i Sverige får på grund av i genomsnitt för små enheter och särskilt alltför stor spridning i storlek mellan olika kammare betydande problem med att hantera både kortsiktig flexibilitet och mer långsiktig verksamhetsutveckling. Dessa svagheter berördes i avsnitt 4 där det också nämndes att riksåklagaren har beslutat om organisationsförändringar som syftar till att åtgärda flera av de svagheter som vi har kunnat konstatera.

Aktuella förändringar i ledningsformer och organisation

I slutet av oktober, dvs. i inledningen av genomförandet av detta regeringsuppdrag, fattade riksåklagaren beslut³² om förstärkt ledning och kontroll. I beslutet angav riksåklagaren att han utgick ifrån följande mål för utvecklingen av ledningsstrukturen.

- Bättre styrning och kontroll
- Beslut på rätt nivå – tydlig delegation
- Ett ökat genomslag i organisationen för verksledningens beslut
- En ökad flexibilitet i resursanvändningen och inriktningen av verksamheten
- Incitament för resultatförbättringar

Vidare angavs som en förutsättning för att verksledningen skulle kunna frigöras från dagliga operativa frågor att funktionen för styrning och ledning får ett tydligt mandat att agera på delegation av riksåklagaren, även då beslutet går emot en eller flera kammares önskningar.

Mot denna bakgrund beslutade riksåklagaren att inom riksåklagarens kansli inrätta fyra befattningar som överåklagare, varav tre med ansvar för ett antal kammare med

³² Riksåklagarens beslut 2008-10-23

geografisk fördelning och en för grov organiserad brottslighet, de internationella åklagarkamrarna och riksenheterna utom polismålsenheter. Det innebär enligt beslutet att det ansvar för den styrning av kamrarna som idag åligger chefen för Åklagaravdelningen delas av fyra områdesansvariga.

De områdesansvariga ska enligt beslutet

- delta i ledningsgruppen för Åklagarmyndigheten,
- delta i myndighetens strategiska arbete, för att bland annat säkerställa samverkan mellan de olika områdena samt på uppdrag av verksamheten genomföra särskilda uppdrag av nationell karaktär,
- driva frågor om utveckling av kammarverksamheten, särskilt i de delar där utvecklingen avser fler än en kammare - den rättsliga utvecklingen ska däremot inte ingå i de områdesansvarigas arbetsuppgifter,
- ha ansvaret för den löpande styrningen och uppföljningen av åklagarkamrarna inom sitt område och samordningen av den operativa verksamheten vid dessa. I detta ansvar ingår bl.a. att för riksåklagarens räkning:
 - genomföra budgetdialoger med kamrarna, följa upp kamrarnas budgetar och vid behov vidta åtgärder för att de ska kunna hållas,
 - se till att resursanvändningen inom området inte överskrider de sammanlagda kammarbudgetarna,
 - besluta om tillfälliga förstärkningar och ärendeomfördelningar inom området,
 - lämna besked i frågor om rekrytering av åklagare
 - genomföra medarbetar- och lönesamtal med kammarcheferna.

Det är enligt vår mening mycket positivt att riksåklagaren så förhållandevis snabbt har reagerat för att förstärka ledningsfunktionen mot bakgrund av identifierade svagheter i styrning och kontroll. Beslutet innebär dock att Åklagarmyndigheten väljer en organisatorisk lösning med därtill kopplad ansvars- och befogenhetsfördelning, som ställer stora krav på ledningen och på förmågan till styrning och kontroll.

Med beaktande av de förutsättningar som råder i organisationen (se avsnitt 4.1) kan vi ha förståelse för att riksåklagaren har stannat för denna lösning, efter en helhetsbedömning och utifrån ett starkt önskemål om att snabbt få till stånd en förändring. Vi menar dock att det finns vissa risker och svagheter som vi anser att myndighetsledningen bör vara uppmärksam på och ha beredskap att hantera i samband med genomförandet av beslutet och i den fortsatta utvecklingen. De förändringar som nu görs bör, enligt vår bedömning, också ses som ett steg i en utvecklingsprocess för att få till stånd en mer stabil grund för en effektiv styrning och kontroll inom Åklagarmyndigheten.

En av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp lämnade ett förslag som innebar att en nivå med fyra områdeschefer skulle inrättas mellan riksåklagaren och kammarcheferna. Efter kritik från kammarcheferna, som inte ville ha en chefsnivå mellan sig och riksåklagaren, justerade riksåklagaren förslaget till en lösning med fyra områdesansvariga som ska arbeta på särskild delegation från riksåklagaren. Dessa får enligt vår bedömning i allt väsentligt chefsliknande uppgifter. Skillnaden mot arbetsgruppens förslag är att riksåklagaren även fortsättningsvis, åtminstone formellt,

ska fatta beslut om respektive kammares budget. Ur ett styrnings- och kontrollperspektiv kan denna lösning, enligt vår mening, innebära vissa risker och svagheter som kan medföra att förändringen inte fullt ut får avsedd effekt.

En tänkbar utveckling av beslutet kan bli att de områdesansvariga i praktiken kommer att fullt ut fungera och uppfattas som chefer. Med ett ansvar för att genomföra budgetdialoger bör de få ett avgörande inflytande även över årsbudgeten för kamrarna samt de riktlinjer och åtagande från kammarchefens respektive ledningens sida som kan vara kopplade till denna. Riksåklagarens fastställande av budgetar och åtaganden på kammarnivå kan då bli mer eller mindre en ren formalitet. De områdesansvarigas möjligheter till ett aktivt agerande under budgetåret kan dock komma att försvagas enbart genom det faktum att riksåklagarens budgetbeslut, med vidhängande riktlinjer och eventuella ömsesidiga åtaganden, fortfarande avser de enskilda kamrarna och därmed inte tydligt markerar de områdesansvarigas ansvar för helheten.

En annan tänkbar utveckling är att beslutet resulterar i att riksåklagarens budgetbeslut i praktiken kommer att uppfattas vara av reell karaktär. Med hänvisning till detta och att det i organisationsbeslutet sägs att kammarchefernas roll inte ska förändras finns då en risk att vissa kammarchefer söker direktkontakt med riksåklagaren i frågor som enligt delegation under verksamhetsåret ska hanteras av den områdesansvarige. Även med denna utveckling finns således en viss risk att de områdesansvarigas möjligheter att fullt ut ta sitt ansvar försvagas.

Som vi tidigare har berört i avsnitt 4.2 tyder de motiveringar som anförs i beslutet till varför de områdesansvariga bör inrättas som överåklagartjänster ses som ett exempel på att det inte finns någon mer genomtänkt och principiell hållning till hur rättsliga och managementmässiga befogenheter bör förhålla sig till varandra inom Åklagarmyndigheten. Enligt vår mening är det därför betydelsefullt att den översyn som har inletts inom Justitiedepartementet av överprövningsverksamheten och befogenhetsfördelningen i den rättsliga hierarkin beaktar alla effekter på den interna ansvars- och befogenhetsfördelningen inom berörda myndigheter.

Strax före jul fattade riksåklagaren även beslut³³ om förändrad organisation av riksåklagarens kansli. Bakgrunden till beslutet var att många av de frågor som behandlas vid kansliet är sådana som berör flera avdelningar, t.ex. lokalfrågor, rekryteringsfrågor och verksamhetsuppföljning. Vidare angavs att det är därför viktigt att samordningen mellan avdelningarna fungerar väl i den nya organisationen. Tanken enligt beslutet är att de nya områdesansvariga ska svara för samordningen

³³ Riksåklagarens beslut 2008-12-19

när det gäller frågor som rör verksamheten på kamrarna inom respektive område. Organisationsförändringen syftar även till att stärka kansliets resurser för planering och uppföljning samt att ytterligare lyfta fram utvecklingen av det gemensamma IT-stödet Cåbra.

När det gäller tänkbara effekter av beslutet om organisationen av kansliet är detta i nuläget ännu mer svårbedömt, särskilt sett i kombination med beslutet om förstärkt ledning och kontroll. Vi instämmer helt i syftet att dels få till stånd en ökad helhetssyn på verksamheten, dels få en tydligare relation till åklagarkamrarna. Rent allmänt bedömer vi att en bättre samordning av de centrala resurserna är mycket befogad och avgörande för en utveckling mot ett bättre resursutnyttjande - både i organisationen i sin helhet och inom kansliet.

En ännu tydliga involvering av utvecklingscentrumen skulle enligt vår mening förbättra helhetstänkandet ytterligare. Det skulle öka möjligheterna att få en mer samlad bild och analys av kamrarnas resultat med beaktande av alla relevanta aspekter samt ett utvecklingsarbete prioriterat utifrån alla behov av betydelse. Vi anser också att formerna för samspelet mellan de olika stödfunktionerna i kansliet och de områdesansvariga behöver ägnas särskild uppmärksamhet. Det gäller dels att otydlighet återigen uppstår i relationen till kamrarna, dels att de områdesansvariga säkerställs tillgång till det stöd de behöver för att fylla sin roll.

Den Cåbraavdelning som skapas ska ansvara för att systemet används rationellt vid kamrarna. Det är i dagsläget svårt att bedöma på vilket sätt det ska skapas klarhet i vad ett "rationellt användande av Cåbra" innebär, vad avdelningens ansvar innebär i förhållande till de områdesansvarigas ansvar och vilka medel som står avdelningen till buds för att ta detta ansvar. Det finns enligt vår mening skäl att i den fortsatta beredningen av arbetsordning med mera vara observant på risken för att en bristande samordning i styrningen av kamrarna åter kan uppkomma.

Slutligen innebär besluten en inte oväsentlig förstärkning av den centrala nivån med kvalificerade och därmed relativt sett dyr personal. Vi kan inte utesluta att det är motiverat för att med de förutsättningar som nu gäller kraftsamla för att förbättra styrningen och kontrollen. På sikt och i takt med att olika delar kommer på plats är det viktigt att fortlöpande pröva både omfattning, inriktning och utnyttjande av resurserna också på den centrala nivån som ett led i ett samlat effektiviseringsarbete.

Övergripande inriktning i verksamhetsplanen för år 2009

I riksåklagarens förord ges en tolkning av det politiska målet om ökad lagföring, som gäller för såväl polisen som åklagarväsendet. Enligt riksåklagaren ger målet uttryck

för regeringens krav att fler som begår brott ska lagföras. Riksåklagaren konstaterar att målet kan mätas på olika sätt. Det är enligt vår mening positivt att riksåklagaren söker tydliggöra innebörden av de mål som regeringen har angett. Sådana mål bör också så långt möjligt omsättas till interna verksamhetsmål som upplevs som relevanta i organisationen. I styrningen bör aktiviteter kopplas till dels vad som krävs för att uppnå dessa verksamhetsmål, dels vad som ska göras för att följa resultat av dessa aktiviteter.

Det gäller särskilt mål som lagföringsmålet som, enligt vad vi har förstått i arbetet med detta uppdrag, är föremål för mycket skilda tolkningar och i vissa fall mer ett direkt avståndstagande inom Åklagarmyndigheten. Skilda tolkningar och mätningar av målet finns hos olika berörda myndigheter. Detta är ett exempel på när ett tydligare rättskedjeperspektiv från regeringens och Regeringskansliets sida i dialogen med myndigheterna (se avsnitt 5.1) kan bidra till ett förtydligande av innebörden av detta mål för respektive myndighet och olika sätt att mäta resultatet i förhållande till målet. Om det är styrningsmässigt motiverat kan detta föranleda gemensamma skrivningar eller förtydliganden i instruktioner eller regleringsbrev.

Inflödet av brottsmisstankar har, som påtalats tidigare, stadigt ökat under en följd av år. På regeringens uppdrag och under ledning av Brå har rättskedjans myndigheter genomfört ett gemensamt prognosarbete. Mellan åren 2008 och 2009 beräknades antalet tillkommande brottsmisstankar öka med 29 000, motsvarande 5 %. Ökningen bedöms fortsätta i samma takt till och med år 2012. Den består enligt prognosen till stor del av vålds- och narkotikabrott, varav merparten bedömdes vara av så kallade enklare brott.

I verksamhetsplaneringen för 2009 konstateras att under 2009 kommer ekonomin att vara i balans och tidigare belastning på anslagskrediten reglerad. Nivån på utveckling, tillsyn och utbildning kommer att återställas. Detta ska, enligt vår tolkning av verksamhetsplanen, möjliggöras genom att möta den ökade ärendemängden med att

- effektivisera hanteringen av mängdärendena,
- tillvarata reformen om en modernare rättegång,
- vidareutveckling och mer rationell användning av Cåbra-systemet

Riksåklagaren anger i förordet att åtgärder för att genomföra dessa effektiviseringar kommer att prioriteras. Vi konstaterar att det av verksamhetsplanen inte framgår vilka effekter dessa insatser förväntas ge, när dessa förväntas inträffa i tiden och vilka aktiviteter och kostnader som krävs för att få genomslag för dessa. Det framgår inte heller vem som har på central nivå har huvudansvar för att driva på och följa upp

genomförandet av effektiviseringsåtgärderna, vilket kan förklaras av att organisationsbesluten trädde i kraft efter att verksamhetsplanen hade beslutats. Enligt vår bedömning kan de åtgärder som vi diskuterar nedan, på skilda sätt och i olika utsträckning, dels öka möjligheterna till att klara de åtaganden som detta innebär för Åklagarmyndigheten under det kommande året, dels medverka till att insatserna under år 2009 också övergår i ett fortlöpande arbete för att förbättra styrning och kontroll och driva en utveckling mot ett effektivare resursutnyttjande.

Ytterligare förbättringsåtgärder

Vi bedömer att mer systematiska jämförelser, benchmarking, är ett verksamt medel för att komma vidare i Åklagarmyndighetens effektiviseringsarbete. För detta finns ett antal både kvantitativa och kvalitativa metoder. Dessa bör kunna användas för att ge arbetet ökad metodmässig stadga och systematik. Flera metoder finns också som i sig skulle medverka till ett ökat idé- erfarenhetsutbyte mellan kamrarna.

Om externa personer engageras i sådan intern benchmarking öppnas också möjligheter till ett ökat inflöde av idéer och erfarenheter utifrån. Det samma gäller naturligtvis också för benchmarking inom avgränsade områden eller aspekter i verksamheten mellan åklagarväsendet och andra relevanta verksamheter. Sådana jämförelser kan vara av intresse också inom området ledning, styrning och kontroll.

En viss uppfattning av värdet av den typen av kontakter framgår av vad som framkom som framgångsfaktorer vid ledning och styrning av ärendehanterande respektive kunskapsförmedlande verksamhet vid två workshops som ESV genomförde tillsammans med ett antal myndigheter i juni 2008 (Bilaga 3). Vid dessa identifierades utmärkande drag och kritiska faktorer kopplade till styrningen av respektive verksamhet. Vi menar att det som då framkom som gemensamma faktorer för ärendehanterande verksamhet i hög grad också relevant för Åklagarmyndigheten, särskilt i den löpande driften. När det gäller styrning av strategisk utveckling av verksamheten kan värdefulla erfarenheter också hämtas från verksamheter, som till exempel kunskapsförmedling, som har ett tydligt fokus på att ”att göra rätt saker” och inte enbart att ”göra saker rätt”.

Enligt vår uppfattning togs ett steg i rätt riktning när arbete med verksamhetsplaneringen inför 2009 gavs en delvis ny utformning³⁴, med tydligare fokus på effektivitet i verksamheten. I dialogerna mellan central nivå och kamrarna behandlades uppnådda resultat och förutsättningar för verksamheten vid respektive kammare samt i vissa preciseringar som gjordes av vilka åtgärder som krävdes för att

³⁴ ÅM-A-2008/1545 Beslut om genomförande av verksamhetsdialoger inför verksamhetsåret 2009

klara en tillfredsställande verksamhet inom respektive budgetram. Vår bedömning är att det finns skäl att utveckla den nu påbörjade ansatsen i främst två hänseenden, dels genom en mer nyanserad och differentierad hantering, dels för att uppnå ett tydligare resultat i termer vem som har ansvar för vad.

För årets budgetdialoger avsattes en timme per kammare, lika för alla. Med tanke på kamrarnas olika förutsättningar, hittills uppnådda resultat och framtida utmaningar bedömer vi att det skulle ge ett bättre resursutnyttjande att differentiera både omfattning och inriktning av verksamhetsdialogerna efter behov. Det gäller dialoger på både kammarområdesnivå (enligt nya organisationen med områdesansvariga) och för enskilda kammare. En sådan behovsdifferentiering skulle enligt vår bedömning också bidra till att resultat av dialoger och planeringen leder till ett bättre resursutnyttjande. En sådan differentiering kan förslagsvis baseras på en samlad genomgång från kansliet och områdesansvariga av underlag från central nivå och kamrarna och behandlas i den nyskapade ledningsgruppen.

Ytterligare ett bidrag till en styrning för effektivare resursutnyttjande, är enligt vår mening, en utveckling mot att ännu tydligare sträva mot att tydliggöra vilka förutsättningar, resultatförväntningar, utvecklingsinsatser som är förknippade med varje budgetram samt vilket ansvar och åtagande detta innebär för kammarchef, områdesansvarig och myndighetsledning. Detta bör dokumenteras vilket kan ske i form av resultatkontrakt eller annan åtagandeöverenskommelse, som i sin tur bör kopplas till en mer övergripande verksamhetsplan. Motsvarande kontrakt kan, utöver för de allmänna kamrarna, användas också för specialistkamrarna, utvecklingscentrumen och kansliet.

I detta sammanhang finns det också anledning att överväga differentierade mål för olika kammare för exempelvis genomströmningstider. Särskilt som spridningen mellan kamrarna är stor och vissa ligger förhållandevis långt från det generella målet. Om inte målet för det enskilda ansvarsområdet är realistiskt men fortfarande utmanande och kopplat till ett åtagande om åtgärder utan upplevs som alltför orealistiskt, så finns risk för att målet inte får någon styrverkan alls.

För att uppnå en i hela organisationen klarare koppling till vision och övergripande strategier och prioriteringar kan resultatkontrakt, åtagandeöverenskommelser eller motsvarande och den övergripande verksamhetsplaneringen utformas så att den tydligt skiljer på vilken styrning som syftar till att

- 1) ta fram underlag för beslut om utveckling av verksamheten,
- 2) i något avseende förändra eller utveckla verksamheten,
- 3) ge basala förutsättningar, som t.ex. resursramar, för verksamhet som huvudsakligen bör fortgå som tidigare.

När det gäller styrning som hänförs till punkt 1) och 2) bör hänvisningar göras till strategiska ställningstaganden och övergripande mål. Därmed skapas för alla berörda en "röd tråd" från en vision att arbeta mot på lång sikt, via strategier för vägval under den närmaste tiden till ställningstagande om att genomföra och förbereda utvecklingsinsatser under kommande period. Då skapas också en bra förutsättning för uppföljning som syftar till både kontroll att beslutade aktiviteter genomförs och ett lärande i organisationen avseende i vilken mån den valda inriktningen, strategierna och genomförda insatserna leder i avsedd riktning.

För att öka förutsättningarna för att driva ett projektlagt utvecklingsarbete som är målmedvetet och strategiskt inriktat samt baserat på en helhetssyn (se avsnitten 4.1 och 5.1) och en samlad uppföljning av detta för både kontroll och lärande kan ett centralt sammanhållande ansvar läggas på förslagsvis vice riksåklagaren. Enligt vår mening uppnås en mer lämplig grund för prioritering av både utvecklingsinsatserna totalt mot resursbehovet för den löpande verksamheten och olika utvecklingsinsatser i förhållande till varandra, i linje med vad vi förordade i avsnitt 4.4.

Denna samordningsfunktion bör bestå i att ha ett samlat ansvar för att ta fram underlag för de delar av verksamhetsplanen som avser all utvecklingsverksamhet i form av strategisk inriktning och konkreta utvecklingsinsatser i samverkan med kanslichefen, cheferna för utvecklingscentrum och områdesansvariga. Under året ligger i ansvaret att, utifrån en projektförteckning baserad på verksamhetsplan och resultatkontrakt, med några månaders mellanrum stämma av läget i pågående utvecklingsprojekt som har lagts på utvecklingscentrum, kansliet, enskilda kammare, några kammare i samverkan eller på särskilda projektgrupper och vid behov ta initiativ till åtgärder.

I avsnitt 4.3 konstaterade vi att myndigheten har betydande mängder information och nyckeltal om den löpande kärnverksamheten och att uppföljningen inom de områden som inte är lika lätt kvantifierbar har varit betydligt svagare. Även i detta hänseende bedömer vi att det finns skäl till en differentierad hantering av olika delar av verksamheten för att, paradoxalt nog, få ett mer jämbördigt underlag för inriktning och prioritering. Mot bakgrund av de, i vissa delar misslyckade, försök vi har gjort för att med hjälp av sifferunderlag från Åklagarmyndigheten få grepp om resursanvändningen anser vi att det är motiverat att införa en mer systematisk men samtidigt differentierad tidredovisning.

En sådan differentiering bör innebära att en löpande tidredovisning införs inom avgränsade områden eller grova kategorier. Den bör främst syfta till att ge en bättre fördelning av nedlagda resurser i verksamheterna inom kansliet och

utvecklingscentrum enligt en inte alltför finfördelad struktur, men som är relevant för prioritering av användningen av resurserna. Vidare bör det vara en liten belastning för personalen vid kamrarna att löpande fördela sin tid på förslagsvis ledning, administration, hantering av ärenden och tid i rätten (inkl. restid, som ev. kan särredovisas), utbildning samt ev. övrigt.

Även om de skärningar som används för att redovisa nedlagd tid är relevanta för att bedöma effektiviteten i resursanvändningen, så räcker det inte med att en tidredovisning finns utan resultatet av den måste aktivt användas i uppföljningen under året i budget- och mål- och resultatdialoger inom ramen för verksamhetsplaneringen för följande år. Enligt verksamhetsplaneringen för 2009 har vi noterat att Åklagarmyndigheten avser att se över rutinerna för tidredovisning och föreslår att våra förslag beaktas inom ramen för det arbetet.

I verksamhetsplaneringen för 2009 återfinns, i förhållande till tidigare, tydligare krav på månatlig uppföljning av resursförbrukningen vid åklagarkamrarna. Det är enligt vår mening av avgörande betydelse för ett effektivare resursutnyttjande att dels de bedömningar om resursförbrukningen som lämnas från kamrarna är genomarbetade och realistiska, dels att en dialog med sikte på snabba åtgärder inleds omedelbart i de fall dessa indikerar risk för resursproblem.

I styrningen och uppföljningen av kamrarna har huvudfokus sedan länge varit på *genomsnittliga* genomströmningstider. Det finns enligt vår mening anledning att också studera hur stor spridningen är runt genomsnittsvärdena inom en enskild kammare och för åklagarverksamheten i sin helhet.

Skälet är att flera analysansatser pekar på att det är i *variation* i tid och kostnad för att hantera av i princip lika händelser eller ärenden, som man hittar viktiga förklaringar till bristande effektivitet i resursanvändningen. Variationen kan studeras både inom samma organisatoriska enhet och mellan olika enheter. Dessa analysansatser bygger oftast på en anpassning till tjänsteproduktion och offentlig verksamhet av metoder som har utvecklats inom tillverkningsindustrin.³⁵ Inom statsförvaltningen har en av dessa ansatser behandlats i bland annat material som har tagits fram inom Verva³⁶ och som nu försöksvis kommer att prövas inom ramen för det i avsnitt 5.1 nämnda Styrstrategiprojektet i Regeringskansliet.

Ett sätt att få en bred förståelse och engagemang för en helhetssyn och en mer utvecklingsorienterad syn på verksamheten är att i Åklagarmyndighetens interna

³⁵ Exempelvis: Lean Six Sigma for Service (Michael L. George), Freedom from Command & Control – a better way to make the work work (John Seddon)

³⁶ Verva 2007 Styrning mot ökad effektivitet

grundutbildning och övrig internutbildning samt inte minst i chefsutvecklingsinsatser lägga in moment av relevant kunskap och erfarenhet av mer systematiska ansatser för att utveckla arbetsformer och förbättra effektiviteten.

5.3 Mer genomgripande tänkbara förbättringsåtgärder

ESV kan se skäl att

- Åklagarmyndigheten i ett något längre perspektiv ser över kammarstrukturen i syfte att förbättra styrning och kontroll samt underlätta verksamhetsutvecklingen,
- regeringen överväger både den organisatoriska strukturen och arbets- och samverkansformer för främst polisen, åklagarväsendet och domstolarna i syfte att få till stånd ett bättre resursutnyttjande.

I detta avsnitt tar vi upp ett par tänkbara åtgärder som i ett något längre perspektiv kan övervägas för att förbättra styrning och kontroll i syfte att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Vi är medvetna om det finns andra aspekter och perspektiv än de som har varit i fokus i detta uppdrag som kan behöva vägas in i en helhetsbedömning.

I avsnitt 4.1 konstaterades att den organisatoriska strukturen och de grundläggande lednings- och styrningsformerna för åklagarväsendet har diskuterats och övervägs upprepade gånger under lång tid.

Vi kan se goda skäl i att hålla fast vid en platt organisation i betydelsen att det ska finnas enbart två chefsnivåer med budgetansvar. Strävan bör vidare vara att inte enbart den högsta utan även den andra chefsnivån bör kunna ges ett reellt samlat ekonomi- och verksamhetsansvar.

För att möjliggöra detta och uppnå en för den centrala nivån mer lätthanterlig lösning utifrån en styrnings- och kontrollperspektiv bör ett huvudsyfte vara att uppnå en jämnare storlek på kamrarna i termer av ärendemängder och personalstyrka. Därmed kan alla kammare ges ett mer likvärdigt ansvar för att utnyttja sina resurser effektivt. Det gäller både att hantera kortsiktiga variationer i arbetsbelastning (ärendemängd eller enstaka mycket komplicerade ärenden) och att med utvecklingsinsatser möta olika typer av ökade krav på verksamheten. Från central nivå kan det då finnas en, i förhållande till nuläget, mer likartad förväntan på vad som rimligen bör kunna klaras inom ramen för respektive kammares mandat och vad som kan behöva hanteras kammarövergripande.

En sådan förändring skulle exempelvis kunna innebära att det finns en sammanhållen åklagarkammare i var och en av storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, liknande den lösning som nyligen har skapats i Göteborg. Därutöver bör finnas ett i förhållande till dagsläget betydligt färre antal kammare. Varje kammare bör ledas av en chef med sammanhållet verksamhets- och ekonomiansvar, som successivt bör kunna vidgas i förhållande till vad som nu gäller för dagens kammarchefer.

För att upprätthålla närhet och en bra samverkan med polis och domstolar kan under dessa ”storkammare” efter behov finnas lokala arbetsenheter som kan ledas av en arbetsledare med ansvar och befogenheter ungefär motsvarande avdelningscheferna vid den sammanslagna kammaren i Göteborg.

Kammarcheferna bör i en sådan lösning i huvudsak arbeta med strategiska och övergripande operativa ledningsuppgifter, dels inom den egna kammaren, dels som en viktig resurs i hela myndighetens utveckling. Riksåklagaren bör kunna fatta beslut om budget och resultatkontrakt (eller motsvarande) för kamrarna. Den löpande kvantitativa och kvalitativa uppföljning av kamrarna bör kunna skötas av resurser inom kansliet, som arbetar fram sammanställda underlag för riksåklagaren. Ett mindre antal mer likvärdiga kammare skulle också med stor sannolikhet underlätta möjligheterna att sprida idéer och erfarenheter om bland annat effektivare arbetssätt.

Med hänsyn till de verksamhetsmässiga samband som finns och efter vad vi har uppmärksammat i denna studie kan det finnas skäl att från ett rättskedjerspektiv överväga både den organisatoriska strukturen och arbets- och samverkansformer. Syfte bör vara att få till stånd ett totalt sett bättre resursutnyttjande för främst polisen, åklagarväsendet och domstolarna.

Referenser

Dokument

Riktlinjer för åklagarväsendets organisation (prop. 1995/96:110)

En ny åklagarorganisation (prop. 2004/05:26, 2004/05:JuU11)

Budgetpropositioner

Regeringsbrev med ändringar för Åklagarmyndigheten för år 2005, 2006, 2007, 2008 och 2009

Årsredovisningar för åren 2005 – 2007

Budgetunderlag 2007-2009 samt 2009-2011

Åklagarmyndighetens prognoser i Hermes under åren 2006, 2007, 2008 och 2009

EA-värdering avseende Åklagarmyndigheten

Arbetsordning gällande från 1 januari 2008

Verksamhetsplan för åren 2008 och 2009

Åklagare – en länk i rättskedjan, trycksak

Rättsliga utvecklingsstrategier, trycksak

Framtidens åklagarkammare, idéskrift

Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten, juni 2002

Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten – Metoder och inriktning; Intern PM 2003-03-06

En analys av den inre effektiviteten hos den svenska Åklagarmyndigheten, Magisteruppsats vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, HT 2005

Kvalitetsuppföljning i Åklagarmyndigheten, Utkast 2006-08-10

Nordiska kvalitetsseminarier, PM 2007-06-08

Rapport – Översyn av utvecklingscentrumens organisation och placering, januari 2008

Beslut om besparingsåtgärder och prioriteringar av uppgifter inom Åklagarmyndigheten, 2008-04-29

IT-revision av Cåbra, revisionspromemoria, Riksrevisionen, 2008-05-05

Direktiv för utveckling av elektroniskt informationsutbyte med polis och domstol inklusive elektronisk stämningsansökan, 2008-08-25

Grundmodell för ledningen av Åklagarmyndigheten, Arbetsgruppen för ny ledningsstruktur, september 2008

Översyn av Åklagarmyndighetens resursfördelningsmodell, 2008-09-17, ESV dnr 18-264/2008

IT-utvecklingen inom Åklagarmyndigheten – stödet till den operativa processen; underlag till Justitiedepartementet 2008-09-24

Organisation för Göteborgs åklagarkammare, kammarchefens beslut, 2008-10-01

Inriktningsbeslut avseende förstärkt ledning och kontroll, 2008-10-23

Förändrad organisation för bekämpning av ekobrott inom Åklagarmyndigheten, 2008-10-23

Inrättande av nationell åklagarkammare för bekämpning av miljö- och arbetsmiljöbrott, 2008-10-23

Protokoll avseende förhandling enligt 11 § MBL, 2008-10-23

Beslut om genomförande av verksamhetsdialoger inför verksamhetsåret 2009, 2008-11-10

Inriktningsbeslut avseende organisationen av riksåklagarens kansli, 2008-12-19

Verksamhetsplanering 2009, Förslag/bruttolista för Utvecklingscentrum Stockholm, 2008-10-30

Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009-2012, Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten,

Domstolsverket och Kriminalvården, Rapport till regeringen januari 2009

Polisen – Styrning och uppföljning, ESV 2009:6

Samtal, intervjuer och workshops

| | | |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Projektgruppen + särskilt inbjudna från ESV och Verva | | Uppstartsseminarium |
| Anders Perklev | Riksåklagare | Uppstartsmöte |
| Per Nichols | Vice chefsåklagare | Kontaktperson för ESV |
| Agnéte Löthman | Ekonomidirektör | Kansliet |
| Stefan Bergman | Chefsåklagare | Södertörns kammare |
| Elisabeth Bergström | vice chefsåklagare | |
| Gerd Lindqvist | Chefsadministratör | |
| Ulf Stålhane | Chefsåklagare | Eskilstuna kammare |
| Anette Lind | Kammaråklagare | |
| Karina Larsson | Chefsadministratör | |
| Anders Jacobsson | Chefsåklagare | Västerås kammare |
| Per Hedman | Kammaråklagare | |
| Gerd Bertz | Chefsadministratör | |
| Peter Brodd | Personaldirektör | Kansliet |
| Agneta Blidberg | Chef för Åklagaravdelningen | Kansliet |
| Guntra Åhlund | Vice riksåklagare | Kansliet |
| Anders Perklev | Riksåklagare | ESV presenterar resultatet av |
| Guntra Åhlund | Vice riksåklagare | sonderingsfasen (se bilaga 2) |
| Bertil Metzger | Planeringsdirektör | |
| Lennart Guné | Vice överåklagare | |
| Per Nichols | Vice chefsåklagare | |
| Per Andersson | Kansliåklagare | |

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Anders Perklev | Riksåklagare | Avstämning |
| Elisabeth Sandström | Byråchef | |
| Gunnar Stetler | Överåklagare | Chef Utvecklingscentrum Stockholm |
| Halvdags workshop om verksamhetsutveckling Halvdags workshop om verksamhetsstyrning | | Deltagare = närvarande vid presentationen av resultat av sonderingsfasen (se ovan) |
| Anders Perklev | Riksåklagare | Avstämning |
| Marianne Ny | Vice överåklagare | Tf chef Utvecklingscentrum Göteborg |
| Lisbeth Johansson | Överåklagare | Göteborgs kammare |
| Krister Waern | Överåklagare | Gävle kammare |
| Anders Öjert | Chefsåklagare | Nyköpings kammare |
| Anders Perklev | Riksåklagare | Presentation av huvudinnehåll |
| Guntra Åhlund | Vice Riksåklagare | i slutrapport |
| Bertil Metzger | Planeringsdirektör | |

Under arbetet har lägesavstämningar skett ungefär en gång i månaden med företrädare för Justitiedepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning.

Lagar och förordningar

Rättegångsbalken (1942:740), främst 7 kap.

Förvaltningslag (1986:223)

Åklagarförordningen (2004:1265)

Instruktion för Åklagarmyndigheten (2007:971)

Instruktion för Åklagarmyndigheten (2004:1266); upphävd av 2007:971

Instruktion för Ekobrottsmyndigheten (2007:972)

Förordning om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (1997:899)

Myndighetsförordning (2007:515)

Anslagsförordning (1996:1189)

Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605)

Bilaga 1

Regeringsuppdraget (kopia)



REGERINGEN

Justitiedepartementet

Kopia

Regeringsbeslut I:9

2008-09-25

Ju2008/7626/Å

Ekonomistyrningsverket

Box 45316

104 30 STOCKHOLM

Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att utreda styrning och kontroll inom Åklagarmyndigheten

Regeringens beslut

Regeringen ger Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda om Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande så att ett effektivt resursutnyttjande kan säkerställas.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 13 februari 2009. En fortlöpande avstämning ska ske med Justitiedepartementet under utredningstiden.

Åklagarmyndigheten ska bistå ESV med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande. ESV ska fakturera Justitiedepartementet för utgifter som uppstår i samband med uppdraget. Fakturering ska ske i december 2008 för utgifter som uppstått under 2008. Slutfakturering sker efter det att uppdraget slutredovisats. ESV får högst fakturera 1,2 miljoner kronor för uppdraget. Utgifterna ska belasta utgiftsområdet 4 Rättsväsendet, anslag 1:3 Åklagarmyndigheten, anslagspost 2 Till regeringens disposition.

Ärendet

Bakgrund

Den 1 januari 2005 sammanfördes den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen till en myndighet, Åklagarmyndigheten.

Huvudsyftet med reformen var att effektivisera styrningen och administrationen inom Åklagarmyndigheten så att en större del av resurserna kunde användas till operativ verksamhet och till rättslig utveckling.

Åklagarmyndigheten består av två organisationsnivåer: en central ledningsnivå och en lokal operativ nivå. Myndigheten leds av riksåklagaren som biträds av ett kansli. Den lokala nivån består av 40 åklagarkammare. Åklagarkammarna har ett ansvar direkt under den centrala ledningen för all operativ åklagarverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. Det finns även tre nationella utvecklingscentrum som har ansvar för tillsyns- och överprövningsverksamhet samt rättslig utveckling.

Behovet av en utredning

Åklagarna utgör en viktig länk i rättskedjan. Det är angeläget att Åklagarmyndigheten har en väl fungerande organisation och att verksamheten kan bedrivas med hög kvalitet och god effektivitet. Mot denna bakgrund finns skäl att analysera om den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att utreda om Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande så att ett effektivt resursutnyttjande kan säkerställas.

ESV ska analysera och bedöma vilka förutsättningar som finns inom Åklagarmyndigheten för en ändamålsenlig och effektiv ekonomisk och verksamhetsmässig styrning och kontroll. Myndighetens arbete för att säkerställa en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt ska belysas och bedömas. I uppdraget ingår även att bedöma myndighetens samlade förmåga och möjligheter att prognostisera resursbehov. ESV ska mot bakgrund av gjorda analyser och bedömningar lämna de förslag till åtgärder som bedöms erforderliga. Åtgärdsförslagen ska rymmas inom ramen för nuvarande myndighetsform.

På regeringens vägnar

Beatrice Ask

Jenny Johansson

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Åklagarmyndigheten

Bilaga 2

Sonderingsfasens iakttagelser samt fördjupningsområden

Bemötande

- Vi har mött öppna och engagerade chefer och medarbetare, som är besjälade över att göra ett gott jobb
- vill arbeta i en Åklagarmyndighet som är uppskattad både externt och internt och uppnår goda resultat

Generellt intryck

- Hängivna
- Professionella
- Hårt arbetande

men

- Problematiserar o. nyanserar
- Å ena sidan – å andra sidan
- Det beror på
- Svårt enas om centrala resp. mer marginella aspekter
- Vana att självständigt avgöra/fatta beslut

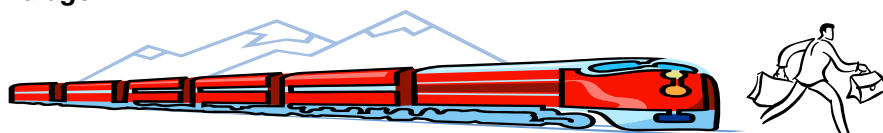
och

- Utnyttjar inte till fullo att man finns i en sammanhållen organisation

Generellt intryck

Hamnat i/försatt sig i

Nuläge:



Lyft till modern myndighet i slutet av 1990- och början av 2000-talet, men har inte växlat ut potentialen och vidareutvecklats

Även myndigheten som helhet verkar ha svårt att rätt väga samman och få balans mellan olika hänsyn för att få till uthålligt fungerande åtgärder och lösningar

Nuläge – resultat

- Lång period med förbättrade resultat har bytts i finansiella problem och försämrade genomströmningstider
- God tillgång till resultatindikatorer
- Mer fokus på statistisk analys av siffrorna än av verkligen bakom dessa
- Rel. svag gemensam analys av variationer mellan olika kamrar
- Viss utveckling av analysmetoder pågår
- Rel. svag gemensam analys av variationer över tid
- Inga jämförelser med likartad verksamhet nationellt eller internationellt
- Styrningen huvudsakligen inriktad på genomströmning och balanser samt budgetuppföljning (samma mål för alla kamrar vid samma tidpunkt)
- Håller inte tydligt samman Kvantitet – Kvalitet – Kostnad

Nuläge – processer

- Diffus och skiftande bild av vad som är en bra verksamhet – ingen riktig samsyn i myndigheten
- Betydande variation i arbetssätt – både sakverksamhet och administration
- Lågt erfarenhetsutbyte inom organisationen – både sakverksamhet och administration
- Svag gemensam analys av vad som kan anses vara effektiva och generaliserbara arbetsformer mht lokala variationer resp. ärendetyper (visst arbete pågår)
- Lite utrymme för analys och reflektion som underlag för strategisk utveckling – vid sidan av de särskilda UC:s rättsliga utvecklingsarbete
- En del aktiv verksamhetsutveckling förefaller ske vid vissa kammare
- Förefaller lättare att komma till åtgärd avseende kvalitetsinriktade förändringar (ex: EKO o. miljö) än kostnadsinriktade (ex. enkla mängdärenden)
- Inget målmedvetet arbete med att från ÅM:s utgångspunkt optimera värdeskapande i rättskedjan som helhet eller för visst ”system” (lokalt pågår en del)
- Svag flexibilitet; ”Inlåsnings”; inte tydligt vad som kan och bör mötas med planerad anpassning och vad som bör mötas med flexibilitet i stunden

Nuläge – förutsättningar, interna

- Ansvar för ekonomi, kompetens, rättsliga frågor och övergripande verksamhetsutveckling är splittrat (förslag finns till ny org.).
- Verksgemensam verksamhetsutveckling med olika syften (rättslig kvalitet, kostnader, genomströmning och kompetensförsörjning) är svagt koordinerade och mycket sällan integrerade
- Betydande o. organisatoriskt avskilda resurser är avsatta för verksgemensam rättslig utveckling
- Verksamheten helt beroende av högt utbildade medarbetare – betydande variationer mellan regionala arbetsmarknader
- Mycket starkt fokus på kortsiktig flexibilitet och ”problemhantering”
- Svag förberedelse för att vidta åtgärder för att effektivisera verksamheten i senare tids pressade läge pga brist på målmedvetet tidigare utvecklingsarbete och test i begränsad skala
- Relativt låg kunskap om relevanta effektiviseringsansatser – även sådana som utvecklats och prövats inom statsförvaltningen
- Relativt begränsad kunskap om styrning och styrmodeller samt vilka förutsättningar som krävs för att dessa ska fungera uthålligt i praktiken → ingen tydlig ”styrfilosofi”

Nuläge – förutsättningar, externa

- Volymutveckling som kompenseras med resurstillskott i efterhand skapar ryckighet, balansproblem och minskat utrymme för erfarenhetsutbyte och verksamhetsutveckling (risk för moment 22-situation)
- Svårigheter att klart analysera och motivera konsekvenser av volymtillväxt, resursläge och vad som är rimligt att hantera med aktiv verksamhetsutveckling kan ge trovärdighetsproblem
- Svag övergripande styrning och utveckling i syfte att optimera hela värtskedjan
- Styrningen fokuserad på resultat idag
- Utvecklingsperspektivet i styrningen är inte framträdande - vad är bättre resultat för ÅM imorgon och vad krävs för det?

Fokusområden i fortsatt arbete med regeringsuppdraget

**1) Helhetssyn och fokus i operativ drift och strategisk utveckling
(Kvantitet, kvalitet, kostnad)**

Övergripande fråga för verksamhetsutveckling och styrning

2) Möjligheter och hinder för utveckling av arbetssätt

Inom Åklagarmyndigheten och i rättskedjan

**3) Förutsättningar och metoder för uthållig och utvecklingsinriktad styrning
och kontroll med fokus på effektivt resursutnyttjande**

4) Prognoser – inflöde, avarbetning, resursåtgång

**5) Resursfördelning på kammare, utvecklingscentrum och kansli, på
ärendetyper, administration-kärnverksamhet, drift-utveckling samt utveckling
med olika huvudsyften**

Bilaga 3

Workshop på temat Anpassad styrning i juni 2008³⁷

ESV-workshop med 6 myndigheter med omfattande ärendehantering

Utmärkande och kritiska faktorer

- Fokus på prestation och produktion, med inriktning på masshantering
- Lean production-tänkande; rätt volym och kvalitet till lägsta kostnad
- Betydande inslag av externa formella hanteringskrav
- Fokus på uppgiften – ”göra-fokus”
- Viktigt att kunna prognostisera inflödet av ärenden – volym och karaktär
- Viktigt med löpande produktionsuppföljning och aktiv resursfördelning
- Ledning med kunskap om och intresse för effektiv massproduktion
- ”Delat ansvar” – regeringen och Regeringskansliet har främst fokus på att myndigheten gör rätt saker med rätt förutsättningar, medan myndigheten främst har fokus på att göra rätt saker med givna förutsättningar

ESV-workshop med 6 myndigheter med omfattande kunskapsförmedlande verksamhet

Utmärkande och kritiska faktorer

- Fokus på syfte, uppdrag och effekt (fokus på ”mission”)
 - Viktigt med prestationer som engagerar och uppmärksammas för att få effekt
 - Kvalitet, trovärdighet och tillgänglighet är centralt
 - Omvärldsbevakning/-analys betydelsefull för att identifiera rätt mottagare samt anpassa innehåll, form och kanal till dessa
 - Gemensam bild och helhetssyn behövs som grund för strategi och basala prioriteringar
 - Både sak- och kommunikationskompetens hos både ledning och medarbetare
- ”Gemensamt ansvar” – under ofta betydande osäkerhet arbetar både regeringen och Regeringskansliet samt myndigheten med både frågan Vad är rätt saker? Och Hur gör vi det rätt?

³⁷ ESV-NYTT nr 3 2008, Erfarenhetsutbyte gav insikt om skillnader i styrning

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.