



2016:16

# Myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten







DATUM  
2016-05-25  
ERT DATUM  
2015-12-10

DIARIENR  
2015/231-5  
ER BETECKNING  
Ju2015/09660/KRIM

Regeringen  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag till Statskontoret att göra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten

Regeringen gav den 10 december 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten* (2016:16).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Åsa von Sydow, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Åsa von Sydow



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Brottsofferområdets framväxt	12
1.3	Brottsoffermyndigheten bildas	12
1.4	Verksamhet inom fyra områden	13
1.5	Genomförande av uppdraget	15
1.6	Rapportens disposition	17
<b>2</b>	<b>Uppgifter, mål, resurser och målgrupper</b>	<b>19</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Mål och uppgifter	20
2.3	Myndigheten styrs med olika verktyg och detaljeringsgrad	22
2.4	Regeringens styrning ger ansvar till myndigheten	25
2.5	Många målgrupper för verksamheten	26
2.6	Myndigheten erbjuder samverkan men driver inte på andra	29
2.7	Myndigheten hanterar flera anslag och intäktskällor	30
<b>3</b>	<b>Organisation och personal</b>	<b>37</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Linjeorganisation med nämnd och råd	38
3.3	Omorganisering för att effektivisera handläggningen av brottsskadeersättning	40
3.4	Internt samarbete sker vid behov	42
3.5	Brottsoffermyndigheten som arbetsgivare	43
<b>4</b>	<b>Intern styrning och uppföljning</b>	<b>47</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Verksamhetsplaneringen är under utveckling	48
4.3	Myndighetens styrning av Brottsofferfonden betonar flexibilitet	51
4.4	Myndighetens styrning av kunskapscentrum fokuserar på att sprida kunskap	52

4.5	Myndighetens styrning av it-verksamheten	55
4.6	Uppföljningen fokuserar på prestationer	57
<b>5</b>	<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>61</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	61
5.2	Målgrupperna är positiva till verksamheten	62
5.3	Ökade handläggningstider för brottsskadeersättning	65
5.4	Brottsofferfonden stöder forskning och ideella organisationer	69
5.5	Kunskapscentrum genomför många aktiviteter	71
5.6	Myndigheten bidrar också till praxisutveckling	74
5.7	Myndighetens årsredovisning ger en rättvisande bild av verksamheten	75
<b>6</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>77</b>
6.1	Statskontorets samlade bedömning	77
6.2	Myndigheten fullgör uppdraget	77
6.3	Utvecklingspotential både i regeringens styrning och i myndighetens interna styrning	78
6.4	Myndighetens interna styrning har brister	79
6.5	Trenden med ökande handläggningstider behöver brytas	80
6.6	Regeringens styrning kan utvecklas	81
6.7	Rekommendationer till Brottsoffermyndigheten	83
6.8	Rekommendationer till regeringen	86
	<b>Referenser</b>	<b>89</b>

## Bilagor

1	Regeringsuppdraget	93
2	Brottsoffermyndighetens ärendehandläggning av brottsskadeersättning	95

# Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten. I uppdraget ingår bland annat att beskriva hur myndigheten fullgör sitt uppdrag och om regeringens styrning är ändamålsenlig.

## **Brottsoffermyndigheten fullgör uppdraget**

Statskontorets samlade bedömning är att Brottsoffermyndigheten överlag fullgör sitt uppdrag att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Huvuddelen av verksamheten framstår som välfungerande, även om handläggningstiderna för brottsskadeersättning bör kortas. Målgrupperna uppskattar myndighetens verksamhet.

## **Styrningen av myndigheten kan utvecklas**

Statskontoret bedömer dock att det finns en utvecklingspotential och att Brottsoffermyndigheten kan bli till än större nytta inom brottsofferområdet. Regeringens styrning ger Brottsoffermyndigheten ett stort ansvar för att göra egna prioriteringar i verksamheten. Myndigheten är lyhörd för regeringens styrsignaler, men förmår inte fullt ut bryta ner målen för verksamheten och ta egna initiativ inom brottsofferområdet. Både myndighetens interna styrning och regeringens styrning bör därför utvecklas.

## **Brottsoffermyndigheten bör förbättra uppföljningen och identifiera prioriterade områden**

Myndigheten gör ingen systematisk sammanställning av brottutsattas behov och situation och följer inte heller upp hur brottsoffer påverkas av myndighetens verksamhet. Därmed saknar myndigheten ett viktigt underlag för att planera, prioritera och styra verksamheten.

Brottsoffermyndigheten bör därför analysera utvecklingen inom brottsofferområdet, till exempel identifiera nya grupper av brottsutsatta och följa upp bemötandet av brottsoffer, och peka ut vilka insatser och målgrupper myndigheten ser som prioriterade.

### **Brottsoffermyndigheten bör fortsätta utveckla verksamhetsplanen**

Från och med 2016 har Brottsoffermyndigheten utvecklat sin verksamhetsplan och den ger nu bättre förutsättningar att styra verksamheten. Statskontorets bedömning är dock att myndigheten bör vidareutveckla verksamhetsplanen genom att mer systematiskt bryta ner målen och koncentrera sig på ett mindre antal mål.

### **Brottsoffermyndigheten bör korta handläggningstiderna för brottskadeärenden**

Brottsoffermyndighetens handläggningstider för att pröva ärenden om brottskadeersättning har mer än fördubblats de senaste fem åren. Statskontoret bedömer att myndigheten kan effektivisera denna verksamhet.

Brottsoffermyndigheten bör bland annat avgöra vad som är en rimlig servicegrad och handläggningstid, utifrån brottsutsattas behov och myndighetens resurser. Myndigheten bör också avsätta tid för att utbilda beredningsassistenterna, en personalkategori som har fått utökat ansvar. Vidare bör man införa riktmärken för hur många ärenden som ska beredas respektive beslutas varje vecka. Myndigheten bör även i större utsträckning utnyttja möjligheterna att följa upp och analysera statistik för att identifiera tidstjuvar och flaskhalsar i ärendehandläggningen.

### **Brottsoffermyndigheten bör ta fram och offentliggöra bedömningskriterier för Brottsofferfonden**

Brottsoffermyndigheten har kriterier för att bedöma forskningsansökningar till Brottsofferfonden. Brottsoffermyndigheten saknar dock motsvarande kriterier för att prioritera mellan övriga ansökningar till fonden, framför allt från ideella organisationer.

Myndigheten bör därför utveckla tydliga bedömningskriterier för alla typer av ansökningar till Brottsofferfonden. Dessa kriterier bör även



publiceras på webbplatsen för att öka transparensen. Tydligare bedömningskriterier skulle även kunna underlätta i en eventuell framtida utvärdering av effekterna av Brottsofferfondens stöd.

### **Regeringen bör prioritera mellan Brottsoffermyndighetens målgrupper**

Brottsoffermyndigheten ska arbeta mot brett definierade målgrupper, bland annat brottsoffer, andra myndigheter, andra samhällsaktörer och allmänheten. Myndigheten har inte resurser att arbeta på ett systematiskt sätt mot samtliga målgrupper. Det finns anledning för regeringen, men även för myndigheten, att på ett mer konsekvent sätt peka ut vilka målgrupper som är högst prioriterade.

### **Regeringen bör förtydliga rollen som kunskapscentrum**

Statskontoret bedömer att myndighetens roll som kunskapscentrum för brottsofferfrågor skulle stärkas av ett mer analytiskt arbetssätt. Det kan handla om att analysera kunskapsläget, men också om att följa upp vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från olika myndigheter. Detta är en förutsättning för att myndigheten ska kunna göra rätt prioriteringar och identifiera utvecklingsområden i stödet till brottsutsatta.

Brottsoffermyndigheten har begränsade resurser och därför bör regeringen överväga att i instruktionen förtydliga sina förväntningar på Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum. Det skulle tydliggöra myndighetens roll i rättsväsendet, både för Brottsoffermyndigheten och för andra myndigheter.

### **Regeringen bör se över styrningen av Brottsofferfonden**

Brottsofferfonden används i allt större utsträckning till vittnesstödsverksamhet och för verksamhetsstöd till ideella organisationer. Regeringen har preciserat hur fondens medel ska användas i regleringsbrev för 2015 och 2016. Om regeringen ser verksamhetsstödet till ideella organisationer och finansieringen av vittnesstödsverksamhet som ett långsiktigt åtagande skulle anslagsfinansiering kunna vara ett alternativ. Ett annat alternativ är att regeringen överväger att uppdatera förordningen om Brottsofferfonden, som kan vara ett mer lämpligt verktyg än regleringsbrev för att peka ut en långsiktig inriktning för fonden.

## **Regeringen bör överväga utökad uppföljning av brottsskadeersättning**

Det finns i dag inga uppgifter om hur många som har rätt till brottsskadeersättning. Brottsoffermyndigheten framhåller att det behövs uppföljning från Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar och Kronofogden för att det ska bli möjligt att bedöma hur många brottsutsatta som i dag inte får den ersättning de har rätt till. Regeringen kan alltså överväga att ställa krav på en utvecklad uppföljning som möjliggör att få fram en tillförlitlig bild.

Ett annat alternativ är att regeringen ger exempelvis Brottsoffermyndigheten eller Brottsförebyggande rådet i uppdrag att göra en uppskattning av hur många som har rätt till brottsskadeersättning.

# 1 Inledning

Brottsoffermyndighetens uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor.<sup>1</sup>

Myndigheten har funnits i drygt 20 år. En särskilt utredning<sup>2</sup> såg över myndighetens verksamhet för drygt tio år sedan och regeringen anser att det nu är dags att göra en ny genomlysning av verksamheten. Som skäl till regeringens beslut anges att en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning av myndigheten.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utföra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten, i enlighet med den modell som Statskontoret har tagit fram och redovisat för regeringen i december 2008.<sup>3</sup> Det innebär att Statskontoret ska:

- beskriva och analysera hur Brottsoffermyndigheten bedriver sin verksamhet och fullgör sitt uppdrag i förhållande till uppgifter, resurser, angivna mål och prioriteringar för verksamheten
- belysa utvecklingsområden för myndighetens verksamhet och regeringens styrning
- analysera om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig
- beskriva och analysera interna och externa faktorer som inverkar på myndighetens resultat och effektivitet

---

<sup>1</sup> Förordning (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

<sup>2</sup> SOU 2004:61 *En översyn av Brottsoffermyndigheten*.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2015-12-10 *Uppdrag till Statskontoret att göra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten*. Ju2015/09660/KRIM.

- belysa viktiga faktorer som är särskilt viktiga för verksamhetens effektivitet och som är betydelsefulla för myndighetens förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag i framtiden.

## 1.2 Brottsofferområdets framväxt

Under lång tid låg fokus inom kriminalpolitiken på gärningspersoner, och först under 1970-talet uppmärksammades brottsoffer i den allmänna debatten.<sup>4</sup> Den första lagstiftningen för brottsoffer i Sverige infördes 1978 och gällde statlig ersättning för skador som uppkommit genom brott.<sup>5</sup> Samtidigt inrättades en ny myndighet, Brottskadennämnden, för att pröva dessa ärenden enligt brottsskadelagen (1978:413) om ersättning av statliga medel.<sup>6</sup> Nämnden hade även viss informationsverksamhet om brottsofferfrågor. Under 1970- och 80-talet bildades även de första kvinnojourerna respektive brottsofferjourerna.

Under 1980-talet blev brottsoffer en allt större fråga inom kriminalpolitiken och en rad lagstiftningsreformer genomfördes, bland annat rätten till målsägandebiträde, besöksförbud och införandet av kränkingsersättning i brottsskadelagen.<sup>7</sup>

## 1.3 Brottsoffermyndigheten bildas

För att ytterligare stärka brottsoffers ställning bildades Brottsoffermyndigheten 1994. Den nya myndigheten skulle ha ett övergripande ansvar för brottsofferfrågor. Detta skulle enligt regeringen ge bättre förutsättningar till överblick, samordning och utveckling, men också bidra till att lyfta fram de kriminalpolitiskt centrala brottsofferfrågorna och ge stadga och kontinuitet i stödet till brottsoffer.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Lindgren M., Pettersson K-Å & Hägglund B (2001) *Brottsoffer. Från teori till praktik*, s. 60.

<sup>5</sup> Brottsoffermyndigheten (2002) *Ett viktinologiskt forskningsprogram. Presenterat 2002. Bakgrund och nuläge*, s. 28.

<sup>6</sup> Prop. 1977/78:126 *Om ersättning för brottsskador*, bet. JuU32, rskr. 280.

<sup>7</sup> Brottsoffermyndigheten (2002) *Ett viktinologiskt forskningsprogram. Presenterat 2002. Bakgrund och nuläge*, s. 29.

<sup>8</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*, s. 33–34.

Brottsskadenämndens verksamhet övergick till den nybildade myndigheten samtidigt som ytterligare uppgifter tillfördes. Brottsoffermyndigheten tog med sig uppgiften att pröva ansökningar om brottsskadeersättning, men fick även i uppgift att vara ett kunskapscentrum för brottsofferfrågor och att pröva ansökningar till den nyinrättade Brottsofferfonden.<sup>9</sup>

Brottsoffermyndighetens uppdrag kvarstår i stora drag 20 år senare, även om myndigheten under 1990-talet började kräva tillbaka brottsskadeersättningen från gärningspersonerna.

## **1.4 Verksamhet inom fyra områden**

Brottsoffermyndigheten ägnar sig åt fyra huvudsakliga verksamheter. Myndigheten

- prövar ansökningar om brottsskadeersättning
- kräver tillbaka ersättning från gärningspersoner
- administrerar och beslutar om fördelning av medel ur Brottsofferfonden
- fungerar som ett kunskapscentrum för brottsofferfrågor.

Dessa fyra verksamhetsområden presenteras närmare nedan.

### **1.4.1 Prövar ansökningar om brottsskadeersättning**

Den som har blivit utsatt för ett brott kan ha rätt till ersättning för de skador som brottet har orsakat. Det är i första hand den som begått brottet som är skyldig att ersätta skadorna, men om gärningspersonen inte kan betala skadestånd kan det finnas en försäkring som ersätter skadorna. Om inget av dessa alternativ är möjliga, eller om försäkringen bara delvis täcker skadan, kan den som utsätts för brott i vissa fall få

---

<sup>9</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*, bet. 1993/94:JuU25, rskr. 1993/94:320.

kompensation genom brottsskadeersättning från staten.<sup>10</sup> Brottsoffermyndigheten prövar ansökningar om brottsskadeersättning. Varje år avgör myndigheten 9 000–10 000 ärenden om brottsskadeersättning och betalar ut cirka 100 miljoner kronor i brottsskadeersättning.<sup>11</sup>

Myndigheten har även en central roll i att utveckla praxis för kränkingsersättning och samlar viktiga avgöranden i en särskild referatsamling.

#### **1.4.2 Kräver tillbaka ersättningen från gärningspersoner**

I de fall Brottsoffermyndigheten betalar ut brottsskadeersättning till brottsutsatta kräver myndigheten tillbaka ersättningen från gärningspersonen. Detta är myndighetens så kallade regressverksamhet och den inbringar drygt 30 miljoner kronor till statskassan varje år.<sup>12</sup>

#### **1.4.3 Fördelar medel till brottsofferinriktad verksamhet och forskning**

I samband med att Brottsoffermyndigheten bildades inrättades Brottsofferfonden, som ska stärka brottsoffrens ställning genom att ge ekonomiskt stöd till brottsofferinriktade projekt. År 2015 fördelade fonden cirka 32 miljoner kronor till olika projekt.<sup>13</sup> Det kan handla om såväl forskning om brottsoffer, så kallad viktimologisk forskning, som utbildningar, informationsinsatser och andra projekt inom ideell, offentlig och privat verksamhet. Bland annat beviljas verksamhetsstöd till brottsofferjourer och vittnesstödsverksamhet.

#### **1.4.4 Är ett kunskapscentrum för brottsofferfrågor**

Brottsoffermyndigheten fick också vid bildandet i uppgift att fungera som ett kunskapscentrum för brottsofferfrågor, vilket innebär att myndigheten samlar och sprider information och forskningsresultat till bland andra myndigheter, organisationer och brottsoffer. Detta sker bland

---

<sup>10</sup> I vissa fall kan offret få brottsskadeersättning även om gärningspersonen är okänd. Då krävs att det finns en utredning, till exempel polisens förundersökning, som visar att skadan har uppkommit till följd av ett brott och inte genom en olyckshändelse.

<sup>11</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*, s. 7.

<sup>12</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*, s. 11.

<sup>13</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*, s. 12.

annat genom informationsmaterial, utbildningar, webbplatser, temadagar och konferenser. Myndigheten leder även en samverkansgrupp för brottsofferfrågor och har ett bibliotek som samlar kunskap och forskning om brottsofferfrågor.

## 1.5 Genomförande av uppdraget

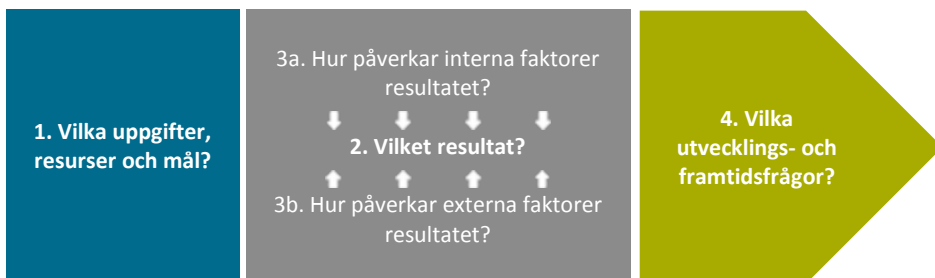
Vi använder Statskontorets modell för myndighetsanalys i denna rapport. En myndighetsanalys kan utgöra underlag för regeringens årliga dialog med Brottsoffermyndighetens ledning. Den kan också användas av regeringen för att bedöma hur väl Brottsoffermyndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt verksamhetsområde och om styrningen av Brottsoffermyndigheten är ändamålsenlig.

### 1.5.1 Modell för myndighetsanalys

En myndighetsanalys innebär att Statskontoret genomlyser Brottsoffermyndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen syftar till att ge en övergripande bild av hur Brottsoffermyndigheten arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag och säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.

En myndighetsanalys består av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar, se figur 1 nedan.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

I det första momentet analyserar vi de uppgifter och resurser som regeringen har gett Brottsoffermyndigheten, men också de mål som ligger till grund för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi myndighetens resultat i relation till målen för verksamheten. De första två stegen ligger till grund för det tredje analysmomentet, som är en analys av interna och externa faktorer som påverkar Brottsoffermyndighetens förmåga att prestera resultat och fullgöra sitt uppdrag. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som Brottsoffermyndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag i framtiden.

### **1.5.2 Utredningens material**

Statskontorets analys bygger i huvudsak på skriftliga källor och intervjuer. De skriftliga källorna består av de lagar, förordningar, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag som styr myndigheten, men också av offentliga utredningar och andra rapporter som behandlar Brottsoffermyndighetens verksamhet. Vidare har vi studerat myndighetens styrdokument, årsredovisningar och verksamhetsstatistik och bett om svar på skriftliga frågor.

Vi har genomfört sammanlagt 30 intervjuer. På Brottsoffermyndigheten har vi intervjuat generaldirektören, alla enhetschefer, fackliga representanter och personal som arbetar med brottsskadeersättning, Brottsofferfonden och kunskapscentrum. Vi har också intervjuat företrädare för de två särskilda organ som finns vid myndigheten: ordföranden i Nämnden för brottsskadeersättning och den vetenskapliga sekreteraren i Rådet för Brottsofferfonden. Vi har också intervjuat företrädare för Justitiedepartementet.

Vi har även intervjuat nationella och regionala företrädare för Polismyndigheten och företrädare för Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionen och Nationellt kunskapscentrum för kvinnofrid. Därtill har vi genomfört intervjuer med Stiftelsen Tryggare Sverige och Brottsofferjouren Sverige, där även en företrädare för en lokal brottsofferjour deltog.



### **1.5.3 Fokus på brottsskadeersättning, Brottsofferfonden och kunskapscentrum**

Inom ramen för myndighetsanalysen har vi valt att särskilt fokusera på tre av myndighetens fyra verksamhetsområden: brottsskadeersättning, Brottsofferfonden och kunskapscentrum. Vi har gjort detta val eftersom utredningsarbetet har visat att dessa tre områden inrymmer flest utmaningar. Regressverksamheten redovisar vi därmed endast översiktligt. Statskontoret har stämt av denna prioritering med Justitiedepartementet.

Analysen omfattar inga intervjuer eller enkäter som är riktade mot brottsoffer, vilket är en central målgrupp för Brottsoffermyndigheten. Vi har i stället intervjuat och använt oss av material från aktörer som på olika sätt arbetar med brottsoffer.

Analysen har genomförts av Love Berggren, Christian Stjärnqvist (praktikant) och Åsa von Sydow (projektledare). Analysen och de preliminära slutsatserna har diskuterats med en intern referensgrupp på Statskontoret. Brottsoffermyndigheten har faktagranskat kapitel 1–5. Justitiedepartementet, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Riksrevisionen, Stiftelsen Tryggare Sverige och Brottsofferjouren Sverige har haft möjlighet att lämna synpunkter på de delar av rapporten som berör deras verksamhet.

## **1.6 Rapportens disposition**

Rapporten är disponerad enligt följande:

I kapitel 2 presenterar vi Brottsoffermyndighetens uppgifter, mål och resurser. I kapitlet beskriver vi även de lagar och förordningar som styr myndigheten och regeringens styrning av verksamheten. Kapitlet innehåller även en beskrivning av myndighetens målgrupper och samverkan med andra aktörer.

I kapitel 3 beskriver vi Brottsoffermyndighetens organisation och myndighetens interna samarbete. Vi redogör även för myndigheten som arbetsgivare.

I kapitel 4 analyserar vi myndighetens interna styrning och uppföljning. Kapitlet behandlar bland annat myndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och it-verksamhet.

I kapitel 5 redogör vi för målgruppernas syn på verksamheten. Vi analyserar även Brottsoffermyndighetens resultat och hur myndigheten redovisar sina resultat.

I kapitel 6 redovisar vi Statskontorets slutsatser och rekommendationer.

## **2 Uppgifter, mål, resurser och målgrupper**

I det här kapitlet redogör vi inledningsvis för Brottsoffermyndighetens mål och uppgifter. Därefter beskriver vi regeringens styrning av myndigheten, vilka målgrupper Brottsoffermyndigheten har och hur myndigheten samverkar med andra aktörer. Avslutningsvis tar vi upp myndighetens resurser och ekonomi.

### **2.1 Sammanfattande iakttagelser**

#### **Regeringen styr med övergripande mål**

Regeringen styr Brottsoffermyndighetens verksamhet med relativt övergripande målsättningar. Detta gäller framförallt verksamhetsgrenarna Brottsofferfonden och kunskapscentrum, eftersom brottskadeersättning och regressverksamhet i första hand är författningsstyrda.

#### **Myndigheten är lyhörd**

Brottsoffermyndigheten är till stor del nöjd med regeringens övergripande styrning som ger myndigheten frihet att utforma verksamheten. Både Regeringskansliet och Brottsoffermyndigheten beskriver kontakterna som välfungerande och regeringen anser att myndigheten är lyhörd för styrsignalerna. Brottsoffermyndigheten anser dock att regeringens styrning ibland skulle kunna vara mer konkret medan Regeringskansliet uttrycker att myndigheten vid vissa tillfällen själv borde operationalisera målen och ta egna initiativ.

#### **Ett stort antal målgrupper att arbeta med**

Brottsoffermyndighetens mest framträdande målgrupp är brottsoffer. Riksdagen och regeringen anger i instruktionen och i lagar och förordningar att myndigheten ska arbeta mot ett stort antal målgrupper. Varken regeringen eller myndigheten har dock avgränsat eller prioriterat bland målgrupperna, vilket ställer krav på att verksamheten är anpassad till flera olika målgrupper.

## Välskött ekonomi

Brottsoffermyndigheten har haft stabila ekonomiska förutsättningar under de senaste åren och hållit sig inom ramarna för förvaltningsanslaget. Kostnaderna har underskridit anslaget med 1–4 miljoner kronor för de senaste åren, vilket lett till ett anslagssparande.

## 2.2 Mål och uppgifter

Regeringens mål för brottsofferområdet är att skadeverkningarna av brott ska minska och att verksamheten till stöd för brottsoffer ska bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt med hög kvalitet. Den som drabbas av brott ska få adekvat information och ett gott bemötande från rättsväsendets myndigheter.<sup>14</sup>

Brottsoffermyndigheten ska bidra till måluppfyllelsen inom brottsofferområdet. Instruktionen anger även att myndigheten ska främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Tabell 1 sammanfattar myndighetens viktigaste mål och uppgifter. Som framgår av tabellen är målen relativt övergripande och formuleras främst i budgetpropositionen och i de lagar som styr myndigheten.

---

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, s. 49.

**Tabell 1 Mål och uppgifter för Brottsoffermyndigheten**

Dokument	Mål	Uppgift
Budgetpropositionen 2015	Minska skadeverkningarna av brott. Effektivt, rättssäkert stöd av hög kvalitet till brottsutsatta. Adekvat information och gott bemötande till brottsutsatta från rättsväsendets myndigheter.	Bidra till måluppfyllelsen.
Brottsoffermyndighetens instruktion		Främjia brottsoffers rättigheter. Uppmärksamma brottsoffers behov och intressen. Vara kunskapscentrum för brottsofferfrågor.
Brottskadelagen	Minska skadeverkningarna av brott. Bidra till att gärningspersoner ansvarar för de skador de orsakar.	Pröva ansökningar om brottsskadeersättning. Bedriva regress.
Lagen om brottsofferfond och förordningen om brottsofferfond	Stärka brottsoffrens ställning.	Stödja forskning, utbildning, information, utvecklingsverksamhet och ideella organisationer.
Regleringsbrev 2015		75 procent av Brottsofferfondens medel ska tilldelas organisationer i det civila samhället som bedriver brottsofferstödande verksamhet. Ta fram handledning för personal i förskolan. Verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter. Arbeta enligt delmålen för En strategi för genomförande av Funktionshinderspolitiken 2011–2016. Redovisa en plan för hur myndigheten avser utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering.

## **2.3 Myndigheten styrs med olika verktyg och detaljeringsgrad**

Brottsoffermyndighetens styrs inte bara av instruktionen och regleringsbrev, utan även av lagar och förordningar. Myndigheten styrs därmed med olika verktyg och detaljeringsgrad.

### **2.3.1 En stor del av verksamheten styrs av lagar och förordningar**

En stor del av Brottsoffermyndighetens verksamhet styrs av lagar och förordningar, framför allt brottsskadelagen (2014:322), brottsskadeförordningen (2014:327), lag (1994:419) om brottsofferfond och förordning (1994:426) om brottsofferfond.

#### **Brottsskadelagen och brottsskadeförordningen**

Brottsskadelagen och brottsskadeförordningen reglerar i vilka situationer brottsskadeersättning kan bli aktuell, men också förfarandet hos Brottsoffermyndigheten. Av förarbetena till brottsskadelagen framgår att staten betalar ut brottsskadeersättning för att minska skadeverkningarna av brott, vilket även är det övergripande målet för brottsofferområdet.<sup>15</sup>

Brottsskadelagen och brottsskadeförordningen anger även att Brottsoffermyndigheten ska bedriva regressverksamhet och fylla vissa funktioner i frågor som rör europeisk brottsskadeersättning. Statens regressverksamhet ska bidra till att gärningspersoner ansvarar för de skador de orsakar, vilket ska förhindra att de gör ekonomisk vinning på sina brott samtidigt som det har en rehabiliterande effekt.<sup>16</sup>

#### **Lagen om brottsofferfond och förordningen om brottsofferfond**

Lagen om brottsofferfond och förordningen om brottsofferfond styr Brottsofferfondens verksamhet, och syftet med fonden är att stärka brottsoffrens ställning. I propositionen argumenterade regeringen för att fondens ändamål inte skulle styras alltför hårt av lagen, utan att

---

<sup>15</sup> Prop. 2013/14:94 *En ny brottsskadelag*.

<sup>16</sup> Prop. 2013/14:94 *En ny brottsskadelag*.

regeringen i stället skulle ha handlingsfrihet att ge närmare riktlinjer genom förordningen.<sup>17</sup>

I förordningen om Brottsofferfonden anger regeringen att bidrag från fonden får lämnas för att stödja forskning, utbildning, information och utvecklingsverksamhet. Bidrag får även lämnas till ideella organisationer i form av verksamhetsstöd. Förordningen anger också att Brottsoffermyndigheten ska

- följa användningen av de bidrag myndigheten har beslutat om
- se till att resultaten av den forskning och utveckling som bedrivs med medel som lämnats från fonden offentliggörs
- årligen lämna en berättelse till regeringen om användningen av fondens medel.

Även om förordningen anger en övergripande inriktning för fonden ger regeringen därmed i praktiken ett stort mandat till Brottsoffermyndigheten att göra prioriteringar i Brottsofferfondens verksamhet. För 2015 och 2016 har regeringen dock preciserat i regleringsbrevet att 75 procent av fondens medel ska delas ut till organisationer i civilsamhället som bedriver brottsofferstödande verksamhet.

### **2.3.2 Instruktionen styr framför allt kunskapscentrums verksamhet**

Myndighetens instruktion är kortfattad vad gäller uppgifterna om brottsskadeersättning, regressverksamhet och Brottsofferfonden; i stället hänvisar den framför allt till nyss nämnda lagar och förordningar. I instruktionen upprepas dock att myndigheten ska återkräva utbetald brottsskadeersättning samt att den aktivt ska verka för att berörda får kännedom om möjligheterna att söka brottsskadeersättning och bidrag från Brottsofferfonden.

---

<sup>17</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning.*

Instruktionen styr framför allt myndighetens verksamhet som ett kunskapscentrum. Den uppgiften innebär bland annat att myndigheten ska

- verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor
- bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer
- ge upplysningar, vägledning och råd samt ta tillvara synpunkter och erfarenheter från dem som drabbats av brott.

Instruktionen anger att uppgiften är att främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen, men anger inga tydliga mål.

### **2.3.3 Särskilda regeringsuppdrag fyller i kunskapscentrums uppdrag**

Regleringsbrevet innehåller inga ytterligare målsättningar utan enbart återrapporteringskrav och regeringsuppdrag. Regeringen har genom de senaste årens regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut gett myndigheten ett antal regeringsuppdrag.<sup>18</sup> Dessa uppdrag har i viss mån bidragit till att fylla i det relativt breda mandat Brottsoffermyndigheten har som kunskapscentrum enligt instruktionen.

Myndighetens uppdrag för 2016 gäller funktionshinderspolitiken, jämställdhetsintegrering i myndigheter och handledning för personal i förskolan. Dessutom finns ett löpande regeringsuppdrag som innebär att myndigheten tillsammans med Domstolsverket ska verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Bland annat att ta fram information till barn som brottsoffer, att genomföra utbildningsinsatser för bättre bemötande av sexualbrottsoffer respektive barn som bevittnat våld och att fördela särskilda medel till forskning, metodutveckling och andra liknande insatser.

<sup>19</sup> Regeringsbeslut 2015-12-17 *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Brottsoffermyndigheten.*



## **2.4 Regeringens styrning ger ansvar till myndigheten**

Brottsoffermyndighetens ledning uppger i Statskontorets intervjuer att regeringens relativt övergripande styrning av myndigheten ger myndigheten frihet att utforma verksamheten, bestämma prioriteringar och mäta sina egna resultat. Myndigheten uppfattar dialogen med Justitiedepartementet som välfungerande.

Tjänstemän i Regeringskansliet och företrädare för Brottsoffermyndigheten beskriver också kontakterna dem emellan är relativt täta och fungerar bra. Regeringen anser att Brottsoffermyndigheten är en lyhörd och välfungerande myndighet som genomför regeringsuppdragen med hög kvalitet.

### **2.4.1 Myndigheten efterlyser mer konkret styrning, medan regeringen vill skapa utrymme för egna initiativ**

Brottsoffermyndigheten uttrycker dock i intervjuer att regeringens styrning ibland skulle kunna vara tydligare och mer konkret, till exempel genom mål och återrapporteringskrav, medan regeringen uppfattar att myndigheten i större utsträckning borde operationalisera de relativt övergripande målen och ta egna initiativ inom brottsofferområdet.

Företrädare för Brottsoffermyndigheten uppger att de ibland också har svårt att veta om de presterar i linje med regeringens förväntningar, inte minst i kunskapscentrums verksamhet. De betonar också att de måste ha beredskap att klara regeringsuppdrag och därför inte kan ta på sig för många uppgifter samtidigt.

Tjänstemän i Regeringskansliet framhåller däremot att regeringen är försiktig med att ge myndigheten uppdrag för att skapa utrymme för egna initiativ. I stället för att invänta regeringen kan myndigheten göra egna prioriteringar utifrån regeringens övergripande mål för både brottsofferområdet och Brottsoffermyndigheten.

## 2.5 Många målgrupper för verksamheten

Brottsoffermyndigheten ska enligt instruktionen och styrande lagar och förordningar arbeta mot ett stort antal målgrupper.

### 2.5.1 Rättsväsendets myndigheter ska bidra till målen för brottsofferområdet

Regeringen pekar särskilt ut Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar som de myndigheter som tillsammans med Brottsoffermyndigheten ska bidra till måluppfyllelsen inom brottsofferområdet.<sup>20</sup>

Förundersökningskungörelsen (1947:948) anger att målsäganden ska få information om hur rättsprocessen går till och vad som sker i det enskilda ärendet.<sup>21</sup> De ska även få information om bland annat vissa rättigheter och möjligheter till stöd och hjälpinsatser. Polismyndigheten uppger att de har tagit på sig ett stort ansvar att informera eftersom de är först i rättskedjan. Då det inte uttryckligen framgår att polisen ensam ansvarar för information finns det dock inget som hindrar att andra aktörer informerar, påpekar Polismyndigheten.

För Åklagarmyndigheten framgår inga särskilda uppgifter i brottsofferfrågor, varken i regleringsbrev eller i instruktionen. I våra intervjuer uppger Åklagarmyndigheten att man arbetar mycket med bemötande, förståelse och tillgänglighet för brottsutsatta.

Instruktionen för Sveriges tingsrätter och hovrätter anger inga särskilda ansvarsområden eller uppdrag som berör brottsofferområdet. Ett sådant ansvar specificeras i stället i Sveriges Domstolars regleringsbrev. Där anger regeringen att domstolarna ska redovisa de åtgärder som vidtagits för att öka förtroendet för domstolarna, inklusive åtgärder för att säkerställa att parter, målsäganden och vittnen får ett bra bemötande och relevant information. Sveriges Domstolar ska även redovisa sina åtgärder för att förbättra ordningen i domstolen och öka skyddet och säkerheten

---

<sup>20</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, avsnitt 4.

<sup>21</sup> Ytterligare stöd för polisens brottsofferarbete återfinns i 1, 2, 2a §§ polislagen (1984:387) där polisens skyldighet att skydda och arbeta brottsförebyggande framgår och det särskilda personsäkerhetsarbetet beskrivs (vitnesskydd).

för de anställda i domstolen, för parter och andra som deltar i en rättegång och för övriga personer som besöker domstolarna.<sup>22</sup> Domstolsverket, som ansvarar för att samordna domstolarna, har även ett särskilt uppdrag att tillsammans med Brottsoffermyndigheten verka för att vittnesstödsverksamhet bedrivs vid samtliga tingsrätter och hovrätter.

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar är de aktörer inom rättsväsendet som i första hand träffar brottsoffer, och de ska alltså bidra till måluppfyllelsen inom brottsofferområdet. Brottsoffermyndigheten har dock tydligast utpekats ansvar och är beroende av dessa aktörer för att kunna förverkliga sitt uppdrag.

### **2.5.2 Civilsamhället och ideella verksamheter ger stöd inom brottsofferområdet**

Brottsoffer har kontakt med och får stöd från en rad aktörer inom den offentliga sektorn, från polisen och åklagarna till socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan. En stor del av det praktiska och medmänskliga stödet till brottsoffer sker dock genom ideella organisationer, inte minst brottsofferjourer och kvinnojourer.

Både staten och kommunerna stöder brottsofferjourer och kvinnojourer ekonomiskt.<sup>23</sup> De allra flesta personer som söker stöd hos brottsofferjourer har till exempel fått kontakt med dem genom polisen, samtidigt som vittnesstödsverksamheten vid landets tingsrätter och hovrätter i huvudsak bedrivs av brottsofferjourer.

---

<sup>22</sup> Regeringsbeslut 2015-12-17 *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sveriges Domstolar*.

<sup>23</sup> Regeringen har på senare år förstärkt stödet till den ideella sektorn genom höjda statsbidrag till verksamheter som stödjer våldsutsatta kvinnor och barn och genom en avgiftshöjning för dömda brottslingar till Brottsofferfonden. Regeringen har även i regleringsbrevet till Brottsoffermyndigheten angett att minst 75 procent av Brottsofferfondens medel ska fördelas till organisationer i det civila samhället som bedriver brottsofferstödande verksamhet. Se prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, s. 21.

### 2.5.3 Riksdagen och regeringen har angett ett stort antal målgrupper

Den mest framträdande målgruppen för Brottsoffermyndighetens verksamhet är brottsoffer. Brottsoffermyndigheten bildades för att stödet till brottsoffren ska få stadga och kontinuitet<sup>24</sup> och instruktionen anger att myndigheten ska främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen. Även de lagar och förordningar som styr arbetet med brottsskadeersättning och Brottsofferfonden har brottsoffer i centrum.<sup>25</sup>

Riksdagen och regeringen har dock pekat ut ytterligare målgrupper för myndigheten, bland annat andra myndigheter, ideella organisationer och allmänheten. Tabell 2 nedan sammanfattar målgrupperna.

**Tabell 2 Målgrupper för Brottsoffermyndighetens verksamhet**

Källa	Målgrupper
Instruktionen	Brottsoffer, andra myndigheter, andra samhällsaktörer, allmänheten.
Brottsskadelagen	Brottsoffer, barn som bevittnat brott, gärningspersoner.
Lagen och förordningen om brottsofferfond <sup>26</sup>	Ideella organisationer, forskning, angelägen privat och offentlig verksamhet som gäller brottsoffer.

I regeringsuppdragen kan regeringen även precisera ytterligare målgrupper för myndigheten. Till exempel anger regleringsbrevet för 2016 att myndigheten ska ta fram en handledning för personal i förskolan.

Brottsoffermyndigheten ska därmed arbeta mot ett stort antal målgrupper som i flera fall är brett definierade snarare än tydligt avgränsade. Exempel på detta är andra myndigheter, andra samhällsaktörer och annan angelägen privat och offentlig verksamhet som gäller brottsoffer.

---

<sup>24</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*, s. 34.

<sup>25</sup> Brottskadeförordningen (2014:327), lag (1994:419) om brottsofferfond och förordning (1994:426) om brottsofferfond.

<sup>26</sup> Inklusivt förarbeten, se prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*.

Detta ställer krav på att myndighetens verksamhet är anpassad till många olika målgrupper. Dessutom måste myndigheten själv avgöra vilka de mest angelägna målgrupperna för verksamheten är och prioritera mellan dessa.

#### **2.5.4 Brottsoffermyndigheten gör en bred tolkning av målgrupperna för verksamheten**

Myndigheten gör en bred tolkning av målgrupperna för verksamheten. I intervjuer tar myndigheten upp

- brottsoffer
- gärningspersoner
- anhöriga
- vårdnadshavare
- forskarsamhället
- andra myndigheter i rättskedjan
- ideella organisationer
- hälso- och sjukvården
- socialtjänsten.

I praktiken har myndigheten prioriterat vissa grupper högre än andra; de har arbetat mer direkt mot brottsoffer och mot rättsväsendets myndigheter än mot exempelvis hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Varken regeringen eller myndigheten har dock gjort uttryckliga prioriteringar bland målgrupperna som en del av en strategisk styrning av myndigheten.

## **2.6 Myndigheten erbjuder samverkan men driver inte på andra**

Brottsoffermyndigheten ska enligt instruktionen bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samsällsaktörer. Myndigheten gör flera insatser som relaterar till denna uppgift. De

- leder samverkansgruppen för brottsofferfrågor, som är ett forum för informationsutbyte där bland annat rättsväsendets myndigheter och ideella organisationer träffas två gånger per år<sup>27</sup>
- arrangerar temadagar, utbildningar och andra utåtriktade arrangemang som för samman aktörer inom området
- deltar i en rad nätverk och grupperingar, till exempel myndighetsnätverk kring kvinnofrid och tvångs gifte.

De aktörer vi har intervjuat är överlag nöjda med både samverkansgruppen och de utbildningar och temadagar de har deltagit i.

Vi konstaterar samtidigt att de valda metoderna för att stärka samverkan inte är kravfyllda utan av erbjudandekaraktär. Myndigheten erbjuder forum för informationsutbyte och nätverkande kring brottsofferfrågor, men har inte ambitionen att på ett mer aktivt sätt driva på andra myndigheters arbete – till exempel genom att följa upp och påtala eventuella brister i samordningen av brottsofferfrågor.

Brottsoffermyndigheten har haft interna diskussioner om att i större utsträckning kartlägga brottsofferfrågornas behandling i samhället, men framhåller att man bedömer att myndigheten i dag inte har mandat och resurser att lägga sig i andra myndigheters arbete.

## **2.7 Myndigheten hanterar flera anslag och intäktskällor**

Brottsoffermyndigheten har ett förvaltningsanslag på omkring 40 miljoner kronor för 2016. Detta förvaltningsanslag har ökat med 6 miljoner kronor sedan 2012 och drygt 10 miljoner sedan 2007.

---

<sup>27</sup> I gruppen ingår Domstolsverket, Kronofogden, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Nationellt centrum för kvinnofrid, Barnafrid – nationellt kunskapscentrum, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Rädda Barnen, Brottsofferjouren Sverige, Barnens rätt i samhället, Unizon, Södersjukhusets Antivåldsgroup och Stiftelsen Tryggare Sverige.

Förvaltningsanslaget finansierar Brottsoffermyndighetens egen verksamhet. Utöver detta har myndigheten ytterligare anslag och intäktskällor som på olika sätt relaterar till verksamheten:

- Myndigheten disponerar omkring 120 miljoner kronor för utbetalning av brottsskadeersättning till brottsutsatta.
- Brottsofferfonden har intäkter på drygt 30 miljoner kronor per år, som framför allt används för att stödja forskning och ideella organisationer.
- Regressverksamheten inom myndigheten ger omkring 30 miljoner kronor. Myndigheten förfogar inte över dessa medel, som går till statskassan.

Myndigheten har även fått särskilda medel från regeringen för att utföra vissa uppdrag. År 2011–2014 hade myndigheten dessutom i uppdrag att fördela sammanlagt 42 miljoner kronor till forskning, metodutveckling och andra insatser för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor. Tabell 3 sammanfattar dessa anslag och intäkter för de senaste fem åren.

**Tabell 3 Anslag och intäkter för Brottsoffermyndigheten 2012–2016**

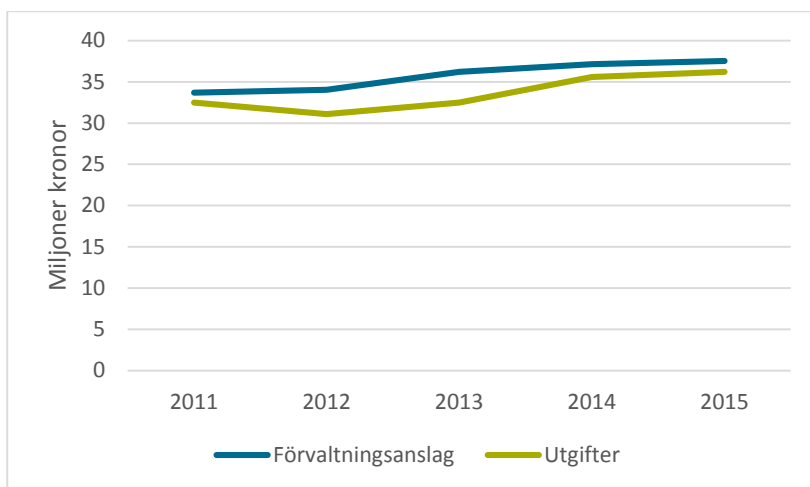
Anslag mnkr	2012	2013	2014	2015	2016
Förvaltningsanslag	34,0	36,2	37,1	37,5	40,0
Anslag för ersättning av skador på grund av brott	89,5	102,5	122,3	122,2	121,9
Intäkter till Brottsofferfonden	33,6	31,6	30,5	35,6	i.u.
Intäkter genom regress	30,8	31,0	31,3	31,2	i.u.
Särskilda regeringsuppdrag	4,8	5,9	4,3	2,3	0
Särskilda medel till forskning mm.	10,0	10,0	10,0	0	0

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2012–2015 samt regleringsbrev för Brottsoffermyndigheten 2016.

### 2.7.1 Kostnaderna för verksamheten är under kontroll

Myndigheten har hållit sig inom ramen för förvaltningsanslaget och kostnaderna har underskridit anslaget med 1–4 miljoner kronor under de senaste åren. Se diagram 1.

**Diagram 1** Förvaltningsanslaget och redovisade utgifter mot förvaltningsanslaget 2011–2015



Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisningar 2011–2015.

I budgetunderlaget till regeringen för 2017–2019 ber myndigheten dock om en utökad låneram för att kunna fortsätta att utveckla av it-stödet i verksamheten.

### **2.7.2 Brottskadeersättning kräver merparten av resurserna**

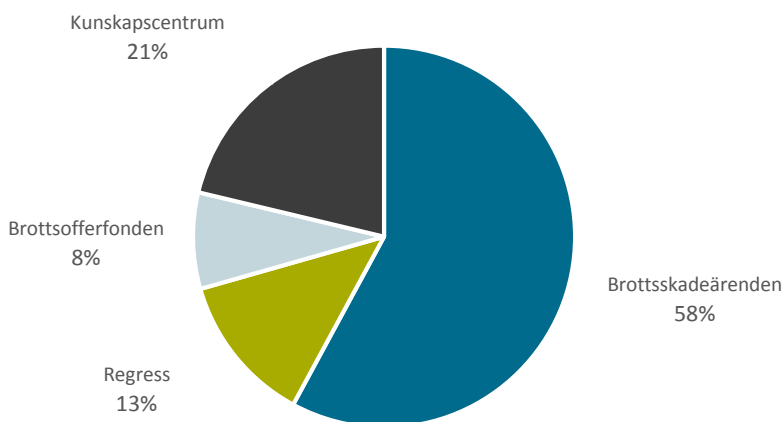
Brottsoffermyndigheten har en budget utan uppdelningar på enheter eller verksamhetsgrenar. Myndighetens ledning framhåller att ledningsgruppen kontinuerligt diskuterar och följer upp myndighetens ekonomi gemensamt och prioriterar vilka delar av verksamheten som behöver resurser. Generaldirektören fattar därefter beslut om hur resurserna ska fördelas. Enligt generaldirektören finns ingen anledning att skapa konkurrens mellan verksamhetsgrenarna, utan i stället hjälps man åt över enhetsgränserna.

Myndigheten följer dock upp och redogör för kostnaderna för de fyra verksamhetsgrenarna i årsredovisningen. Av den framgår att handläggningen av brottsskadeärenden kostade nästan 25 miljoner kronor 2015



och står för närmare tre femtedelar av myndighetens kostnader. Kunskapscentrums verksamhet kostade omkring 9 miljoner kronor, regressverksamheten omkring 5 miljoner och Brottsofferfonden 3,5 miljoner kronor. Se figur 2.

**Figur 2 Förvaltningskostnad, andel per enhet**



Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2015.

De gemensamma OH-kostnaderna, till exempel för lokaler och ledning, fördelar myndigheten på enheterna efter hur många årsarbetskrafter respektive verksamhetsgren har.

### **2.7.3 Kostnaderna för brottsskadeersättning inom ramen för anslaget**

Brottsoffermyndighetens verksamhet med brottsskadeersättning och regress innebär att myndigheten hanterar betydligt större summor än förvaltningsanslaget. Myndigheten disponerar drygt 120 miljoner kronor årligen i ett särskilt anslag för att ersätta skador på grund av brott och betalar årligen ut omkring 100 miljoner kronor. Som framgår av tabell 5 kan dock storleken på utbetalningarna variera och det är enligt Brottsoffermyndigheten en utmaning att göra prognoser över kostnaden för brottsskadeersättning.

Våra intervjuer med Brottsoffermyndigheten och Riksrevisionen pekar mot att myndigheten har klarat denna utmaning förhållandevis väl och kostnaderna har varit inom ramen för anslaget. Samtidigt framhåller myndighetsledningen att de vet för litet om inflödet av ansökningar och att de borde ha mer kunskap om vilka som söker ersättning.

**Tabell 4 Anslag och utgifter för brottsskadeersättning samt intäkter från regressverksamheten**

Anslag/intäkt mnkr	2011	2012	2013	2014	2015
Anslag brottsskadeersättning	69,5 <sup>28</sup>	89,5	102,5	122,3	122,2
Utbetald brottsskadeersättning	97,9	87,5	97,6	111,2	97,5

Källa: Myndighetens regleringsbrev och årsredovisningar 2011–2015.

### 2.7.4 Brottsofferfonden finansieras av gärningspersoner

Brottsofferfonden har intäkter på drygt 30 miljoner kronor om året som myndigheten använder för att betala ut bidrag till verksamheter som gagnar brottsoffer. Myndigheten får använda upp till 3,5 miljoner kronor av dessa intäkter för att administrera fondens verksamhet.

Brottsofferfonden finansieras genom en avgift på 800 kronor från den som döms för brott med fängelse i straffskalan. Det framgår av lagen om brottsofferfond. I förarbetena betonade regeringen att det finns en pedagogisk poäng i att gärningspersoner stödjer brottsofferfrämjande arbete.<sup>29</sup> Enligt lag (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska även den som avtjänar sitt straff på detta sätt betala en avgift till Brottsofferfonden på 80 kronor per dag och högst 9 600 kronor för hela verkställighetsperioden.

Avgifterna höjdes 2015 från 500 till 800 kronor för brott med fängelse i straffskalan samt från 50 till 80 kronor om dagen för den som avtjänar sitt straff enligt lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

<sup>28</sup> Inkomsterna från regressverksamheten tillgodoräknades och särredovisades som inkomster under anslaget för brottsskadeersättning fram till 2011. För att få en rättvisande bild bör därför anslaget för brottsskadeersättning 2012–2015 jämföras med anslaget plus inkomsterna från regressen 2011, som var drygt 33 miljoner kronor.

<sup>29</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*.

Regeringen framhöll som skäl till höjningen att fonden har stor betydelse för ideella organisationer och för den viktimologiska forskningen, men att intäkterna har minskat betydligt sedan 2010. Regeringen beräknar att fonden genom höjningen kommer att tillföras ytterligare 18 miljoner kronor och uppgå till 49 miljoner kronor årligen.<sup>30</sup>

### **2.7.5 Myndigheten blir fullservicekund hos Statens servicecenter**

Brottsoffermyndigheten blir under 2017 fullservicekund hos myndigheten Statens servicecenter (SSC). Hösten 2016 kommer myndigheten att göra en konsekvensanalys inför anslutningen till SSC.

---

<sup>30</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, utgiftsområde 4.



## 3 Organisation och personal

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis Brottsoffermyndighetens organisation. Därefter redovisar vi myndighetens interna samarbete och Brottsoffermyndigheten som arbetsgivare.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

#### **Omorganisation för att effektivisera ärendehandläggning**

Brottsoffermyndigheten har renodlat sin beredning och sitt beslutsfattande för att kunna avgöra fler ärenden på kortare tid och bereda ärenden på ett mer enhetligt sätt. Renodlingen av rollerna minskar behovet av att skicka ärenden fram och tillbaka mellan beredning och beslutsfattande, och förändringen har därmed förutsättningar för att korta handläggningstiderna.

#### **Verksamhet av två arter**

Brottsoffermyndigheten bedriver verksamheten främst kring två spår: spridning och produktion av kunskap respektive ärendehandläggning. Dessa två spår faller sig naturligt med tanke på verksamheternas karaktär. Internt samarbete kommer till stånd där verksamheten behöver det.

#### **Eftertraktad arbetsgivare, men personalen upplever ökande stress**

Brottsoffermyndigheten har lätt att rekrytera och har låg personalomsättning. Myndigheten har valt att fasa ut beredningsjurister till förmån för beredningsassistenter och andelen anställda akademiker har därför sjunkit med 20 procent de senaste fem åren. Myndighetens personal uppger i intervjuer att de upplever en ökande stress till följd av en hög arbetsbelastning över lång tid. Detta gäller särskilt för beredningsassistenterna.

## **3.2 Linjeorganisation med nämnd och råd**

År 2015 fanns 58 anställda på Brottsoffermyndigheten, fördelat på 53 årsarbetskrafter.<sup>31</sup> Myndigheten är lokaliserad till Umeå.

### **3.2.1 Enrådighetsmyndighet utan särskild stabsfunktion**

Brottsoffermyndigheten är en enrådighetsmyndighet, vilket innebär att generaldirektören är ansvarig myndighetschef. Förutom generaldirektören består ledningsgruppen av fem enhetschefer. Ledningsgruppen är ett beredningsorgan inför beslut som fattas av generaldirektören.

Generaldirektören har inget kansli och ingen stabsfunktion eller liknande. Enligt generaldirektören är myndigheten så pass liten att en sådan funktion inte är motiverad. I stället tar generaldirektören stöd av ledningsgruppen och har en löpande dialog med ekonomichefen och personalchefen. Generaldirektören tar också hjälp av personal på de olika enheterna utifrån de behov som uppstår.

Enhetscheferna har personalansvar för de medarbetare som rapporterar till dem. För den egna enheten sammanställer enhetscheferna uppgifter till årsredovisningen, följer upp verksamhetsmålen enligt planen och lämnar förslag till verksamhetsmål för kommande år. Enhetscheferna ansvarar också för arbetsmiljöarbetet på respektive enhet.

### **3.2.2 En nämnd och ett råd inom myndigheten**

Myndigheten har inget insynsråd men däremot en nämnd för brottsskadeersättning och ett råd för Brottsofferfonden. Ledamöter och ersättare i Nämnden för brottsskadeersättning och ledamöter i Rådet för Brottsofferfonden utses av regeringen för en bestämd tid.<sup>32</sup>

När Brottsoffermyndigheten ska besluta om brottsskadeersättning i ärenden av principiell betydelse eller av större vikt avgörs ärendet av Nämnden för brottsskadeersättning. Nämnden består av verksamma eller tidigare verksamma domare, andra särskilt sakkunniga jurister samt

---

<sup>31</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*, s. 20.

<sup>32</sup> 12 § Förordning (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

ledamöter utsedda utifrån politiska meriter. Ordföranden och vice ordförandena i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden sammanträder normalt tre till sex gånger per år.

Rådet för Brottsofferfonden prövar ansökningar om bidrag från Brottsofferfonden. Rådet består av generaldirektören och sju andra ledamöter som är forskare inom olika discipliner. Rådet tar ställning till forskningsansökningar och ansökningar från offentliga verksamheter, ansökningar som rör större belopp eller ansökningar och frågor av principiell karaktär, till exempel verksamhetsstödet till Brottsofferjouren Sverige. Övrigt beslutsfattande, det vill säga ett stort antal ansökningar från framför allt ideella organisationer, är delegerat till generaldirektören. Rådet sammanträder minst två gånger per år.

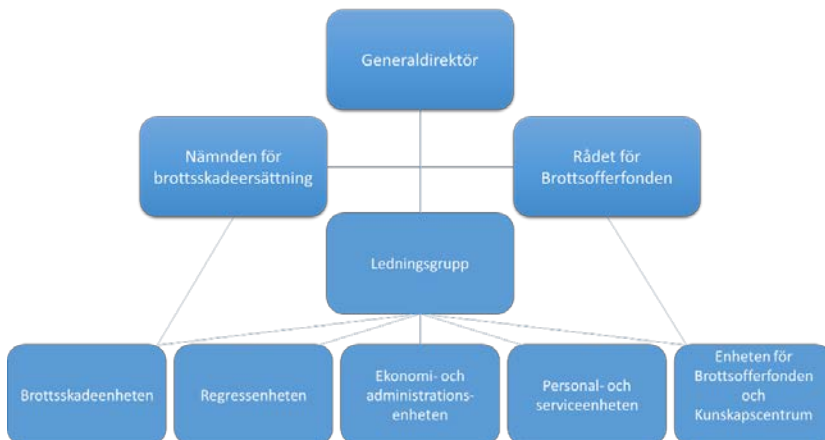
### **3.2.3 En linjeorganisation med fem enheter**

Brottsoffermyndighetens verksamhet är som hos många andra statliga myndigheter organiserad i en så kallad linjeorganisation som fördelar ansvar till separata funktionella enheter. Av figur 3 framgår att verksamheten har fem olika enheter. Verksamheten har varit organiserad på detta sätt sedan hösten 2010.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> År 2010 bröts regressen och personal- och service ut till egna enheter från brottskadeenheten respektive ekonomi- och administrationsenheten. Detta för att förtydliga organisationen och renodla enheterna.

**Figur 3**      **Brottsoffermyndighetens organisation**



Den operativa delen av verksamheten är indelad i tre enheter:

- Brottskadeenheten bereder och avgör ärenden om brottsskadeersättning. Flest personer, 20 stycken, arbetar på denna enhet.
- Regressenheten kräver tillbaka ersättningen från gärningspersonen. På regressenheten arbetar 8 personer.
- Enheten för Brottsofferfonden och kunskapscentrumet ansvarar för att fördela medel till forskning och brottsofferinriktade projekt och verksamheter. Enheten samlar och sprider information och forskningsresultat genom bland annat informationsmaterial, temadagar och vidareutbildningar. På denna enhet arbetar 11 personer.

### **3.3 Omorganisering för att effektivisera handläggningen av brottsskadeersättning**

Brottsoffermyndigheten har haft samma organisation sedan 2010, förutom för brottsskadeenheten. Handläggningstiderna för brottsskadeärenden har ökat sedan 2011 och myndigheten har därför genomfört flera organisationsförändringar av brottsskadeenheten sedan 2012. Syftet med dem var att effektivisera handläggningen av brottsskadeärenden.



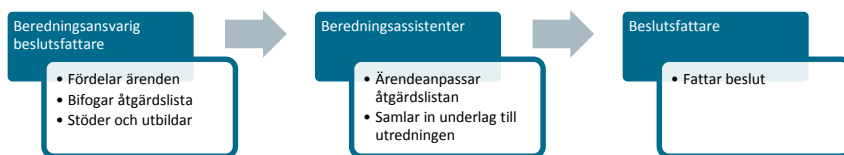
### 3.3.1 Problem med snedbelastning

Från att myndigheten bildades 1994 arbetade brottsskadeenheten i ett rotelsystem. En rotel bestod av en jurist som bereder ärendet inför beslutsfattanden, en så kallad beredningsjurist, och en jurist som fattar beslut, en så kallad beslutsfattare. Ärendet handlades i sin helhet av rotelns personal hela vägen fram till beslut. Vid årsskiftet 2006/2007 gick enheten över till så kallade storrotlar med två personer som fattar beslut och två personer som bereder.

Enligt Brottsoffermyndigheten innebar rotelssystemet frekventa problem med snedbelastning och omfördelning av arbete mellan rotlarna. År 2012 upplöstes därför rotlarna och brottsskadeenheten införde ett system där både beslutsfattare och beredningsassistenter bestämde vad som skulle tas in under beredningen. Samtidigt fasades funktionen beredningsjurist i princip ut och ersattes av beredningsassistenter, en anställning som inte förutsätter en akademisk examen.

Detta sätt att arbeta innebar enligt Brottsoffermyndigheten att beslutsfattarna fick ägna en stor del av sin tid åt till att stötta vid beredning av ärenden i stället för att fatta beslut. Det fanns därför ett behov av att öka den tid som beslutsfattarna lägger ned på faktiskt beslutsfattande. Ett annat problem var att olika beslutsfattare ställde olika krav på hur ett ärende skulle vara berett för att vara klart för avgörande. Brottsoffermyndigheten initierade därför i september 2015 en ny omorganisering av handläggningsprocessen, se figur 4. Det nya sättet att arbeta ska prövas under ett år, för att sedan utvärderas.

**Figur 4** Nuvarande organisation för handläggning av brottsskadeersättning



### **3.3.2 Renodling av beredning och beslutsfattande**

Syftet med den nya organisationen är att uppnå en renodling av beredning och beslutsfattande och på så sätt avgöra fler ärenden på kortare tid. Syftet är också att uppnå en enhetligare beredning av ärenden och en utveckling av beredningsassistenternas arbetsuppgifter.

Beredningen sker nu av beredningsassistenterna med stöd av en beredningsansvarig beslutsfattare och inte som tidigare med stöd av samtliga beslutsfattare. Beredningsansvarig beslutsfattare är alltså en ny funktion som har till uppgift att granska och fördela ärenden till beredningsassistenter, men också att utgöra ett stöd i beredningen av ärenden. Stödet går ut på att diskutera ärenden och svara på frågor samt att i samband med beredningsmöten och via e-post ge information som beredningsassistenterna behöver för att lösa sina uppgifter.

Sedan årsskiftet har myndigheten även en särskild ordning för att avgöra enklare ärenden inom en till två dagar.

## **3.4 Internt samarbete sker vid behov**

Statskontorets intervjuer med personalen visar att de olika enheterna bedriver relativt separata verksamheter och främst samarbetar i två fall. I det första fallet samarbetar kunskapscentrum och brottsskadeenheten i myndighetens arbete med att sprida kunskap om brottsskadeersättning. I det andra fallet samarbetar brottsskadeenheten, regressenheten och ekonomi- och administrationsenheten kring ärendehandläggningen av brottsskadeärenden. Exempelvis kontrollerar regressenheten med brottsskadeenheten om det finns tidigare skulder hos sökanden som innebär att deras ansökan ska kvittas. Registraturen registrerar alla inkomna ärenden och den administrativa enheten expedierar besluten.

Det verkar logiskt att myndighetens verksamhet bedrivs relativt separat och till viss del i två spår med tanke på att verksamheten är av två olika arter: spridning och produktion av kunskap respektive ärendehandläggning. Internt samarbete verkar komma till stånd där verksamheten behöver det. Brottsoffermyndigheten har månadsmöten där hela personalen deltar och samverkansmöten med representanter från varje enhet och fackliga lokala representanter men också flera enhetsövergripande

samarbetsgrupper, till exempel kring arbetsflöden, webb och utformningen av blanketter.

## **3.5 Brottsoffermyndigheten som arbetsgivare**

På Brottsoffermyndigheten arbetar en rad olika personalkategorier såsom beslutsfattare, beredningsassistenter, registratorer och handläggare. Den vanligaste utbildningsbakgrunden är jurist.

### **3.5.1 En eftertraktad arbetsgivare**

Brottsoffermyndigheten upplever att den är eftertraktad som arbetsgivare och har inga problem med att rekrytera personal med lämplig kompetens.<sup>34</sup> Under de fem rekryteringar som gjorts under de två senaste åren har man haft 32–78 sökande per tjänst.<sup>35</sup>

Myndigheten upplever inte heller några stora problem med att behålla personal. Myndigheten för ingen statistik över personalomsättningen, men enligt personalchefen är den låg och när någon slutar beror det främst på att personen antingen jobbat länge på Brottsoffermyndigheten och vill gå vidare med något annat, har flyttat till annan ort eller har börjat studera.

Sjukfrånvaron har också varit låg under många år, och den har legat på 1,4–1,9 procent under de senaste fem åren.<sup>36</sup>

### **3.5.2 Hög andel kvinnor men inte bland cheferna**

Andelen kvinnor hos Brottsoffermyndigheten är konstant hög. Cirka tre fjärdedelar av personalen är kvinnor.<sup>37</sup> Myndighetens mål att i högre grad jämna ut den sneda könsfördelningen har inte uppnåtts trots att man

---

<sup>34</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*, s. 19.

<sup>35</sup> Uppgifter från Brottsoffermyndigheten, e-post daterad 2016-04-15.

<sup>36</sup> Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2015, s. 20. Uppgiften om personalomsättningen kommer från intervju med personalchefen.

<sup>37</sup> Under den senaste fem årsperioden har mellan 70 och 77 procent av personalen varit kvinnor. Brottsoffermyndigheten. *Årsredovisningar 2011–2015*.

enligt personalchefen uppmärksammar frågan, särskilt vid rekryteringar. Samma kvinnodominans återspeglas inte bland cheferna. Förutom generaldirektören är endast en av fem enhetschefer kvinna.

### **3.5.3 Svårt att erbjuda karriärvägar**

Antalet utbildningsdagar per anställd har varit fyra eller fem per år under den senaste femårsperioden.<sup>38</sup> Dessa avser både myndighetsövergripande utbildningar, exempelvis utbildning i ett nytt handläggarstöd, men också mer avgränsade utbildningar för de olika personalkategorierna, exempelvis i skadeståndsrätt för beslutsfattarna och i upphandling för anställda som arbetar med detta.

Brottsoffermyndighetens personalchef uppger att det är svårt att erbjuda de anställda en intern karriär, eftersom myndigheten är liten och enheterna har klart avgränsade verksamhetsområden. Myndigheten erbjuder därför de anställda att vidga sina arbetsområden genom att exempelvis delta i myndighetens utåtriktade verksamheter och projekt eller genom att förstärka en annan enhet. Myndigheten erbjuder också möjlighet till praktik och studier.

### **3.5.4 Stabila förutsättningar för kompetensförsörjning**

Brottsoffermyndigheten har aldrig varit föremål för någon sammanslagning med annan myndighet, någon större omorganisation eller några personalneddragningar på grund av ändrade anslag eller arbetsbrist. Det har enligt personalchefen gjorts att personalplaneringen varit förhållandevis överskådlig. Rekryteringsbehovet följs upp löpande och ingår även som återkommande punkt i den årliga planeringen och uppföljningen av personal. Myndigheten bedömer att det inte finns behov av att dokumentera arbetet med kompetensförsörjning i en kompetensförsörjningsplan.

---

<sup>38</sup> Brottsoffermyndigheten. *Årsredovisningar 2011–2015*.

### **3.5.5 Myndigheten har minskat andelen akademiker**

Andelen akademiker på Brottsoffermyndigheten har sjunkit med nästan 20 procent under de senaste fem åren, från 71 procent till 57 procent.<sup>39</sup> Myndigheten har fasat ut de beredningsjurister som tidigare arbetade med beredning av brottsskadeärenden och i stället anställt beredningsassistenter, en anställning som inte förutsätter en akademisk examen. Anledningen var att myndighetsledningen ansåg att personalomsättningen bland beredningsjuristerna var för hög. Som beredningsjurister anställdes tidigare nyutexaminerade jurister som efter ett eller två år ofta valde att gå vidare till tingsmeritering eller andra arbeten på grund av de begränsade utvecklings- och karriärmöjligheterna som tjänsten innebar.

### **3.5.6 Personalen upplever stress**

Våra intervjuer med personalen och de lokala fackliga representanterna visar att de anställda uppskattar arbetsuppgifterna, kollegorna och närheten till ledningen. Men det framkommer också en bild av hög arbetsbelastning under lång tid som börjat tära på personalen. Intervjuerna med personalen tyder på att det finns en oro för att utvecklingen är på väg åt fel håll, mot ökad personalomsättning och fler sjukskrivningar. Myndighetens ledning uppger att de är medvetna om att vissa personal-kategorier är pressade och för diskussioner om hur stressen kan minska.

Vi uppfattar utifrån intervjuer att beredningsassisterna upplever mest problem med stress. Denna grupp har sedan hösten 2015 mer utvecklade arbetsuppgifter i och med den nya organisationen (se avsnitt 3.3) och ett nytt handläggarsstöd som gör att deras jobb tar längre tid (se avsnitt 4.5.2). Beredningsassisterna får stöd i det dagliga arbetet av beredningsansvarig beslutsfattare. Den planerade interna utbildningen har dock ännu inte hunnits med på grund av den höga arbetsbelastningen.

---

<sup>39</sup> Brottsoffermyndigheten. *Årsredovisningar 2011–2015*.



## 4 Intern styrning och uppföljning

I det här kapitlet analyserar vi Brottsoffermyndighetens interna styrning och uppföljning. Vi tar upp myndighetens verksamhetsplanering och gör en fördjupning av den interna styrningen av Brottsofferfonden, av kunskapscentrums verksamhet samt av styrningen av it-verksamheten. Vi diskuterar även myndighetens uppföljning av verksamhetens resultat.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

#### **Verksamhetsplanen har blivit bättre men kan fortsätta utvecklas**

Brottsoffermyndigheten har utvecklat sin verksamhetsplan. Myndigheten kan dock fortfarande bli bättre på att bryta ner regeringens mål på ett systematiskt sätt och på att peka ut tydliga prioriteringar för verksamheten.

#### **Myndighetens styrning av Brottsofferfonden betonar flexibilitet**

Myndigheten betonar i sin styrning av Brottsofferfonden flexibilitet. En konsekvens av detta är att det saknas tydliga bedömningskriterier som stödjer prioriteringar mellan ansökningar, med undantag för forskningsansökningarna.

#### **Kunskapscentrum fokuserar på att sprida kunskap**

Brottsoffermyndigheten fokuserar i sin styrning av kunskapscentrum på att erbjuda kunskap, information och samverkansmöjligheter till andra aktörer. Myndigheten kan dock både ta en mer värderande och analyserande roll och ett större ansvar för att följa upp och driva på brottsofferfrågorna.

## **Nytt handläggarstöd utan initiala effektivitetsvinster**

Brottsoffermyndigheten implementerade i november 2015 ett nytt elektroniskt handläggarstöd för ärendehandläggningen på myndigheten. Systemet har haft inkörningsproblem och har inte lett till initiala effektivitetsvinster, men det finns en betydande potential i it-användningen som stöd till ärendehandläggningen inom Brottsoffermyndigheten.

## **Brister i uppföljningen av verksamheten**

Brottsoffermyndighetens uppföljning är främst inriktad på att följa upp prestationer. Myndigheten följer inte upp hur brottutsatta påverkas av verksamheten och gör ingen bredare uppföljning av brottsofferfrågornas utveckling. Det försvårar för myndigheten att bedöma den egna verksamheten och göra prioriteringar. Myndighetens bristande uppföljning av handläggningstider för brottsskadeärenden har samtidigt gjort det svårare för myndigheten att identifiera tidstjuvar och effektivisera arbetet med brottsskadeersättning.

## **4.2 Verksamhetsplaneringen är under utveckling**

För att styra verksamheten i den riktning som regeringen pekar ut ska Brottsoffermyndigheten bryta ned målen så att de går att följa upp. Som vi konstaterade i kapitel 2 är regeringens mål för Brottsoffermyndigheten relativt övergripande, vilket ställer krav på att myndigheten operationaliserar dem. Det är i Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan som de övergripande målen bryts ned på verksamhetsnivå.

### **4.2.1 Tidigare verksamhetsplan bristfällig**

Brottsoffermyndigheten har utvecklat sin verksamhetsplan från och med 2016. Syftet med den nya versionen är att sätta tydligare mål som ger bättre möjligheter till uppföljning, men också att kostnadsätta verksamheten, för att kunna jobba mer proaktivt och flexibelt. Allt som står i verksamhetsplanen ska myndigheten kunna genomföra under året, men om det kommer ett omfattande regeringsuppdrag ska myndigheten ha beredskap att prioritera ned något annat.



Verksamhetsplanerna till och med 2015 angav, som tabell 5 illustrerar, endast mål och de aktiviteter som skulle genomföras för att uppnå målet för respektive verksamhetsområde.

**Tabell 5 Jämförelse tidigare och nuvarande verksamhetsplan**

	Tidigare VP	VP 2016
Brottsoffermyndighetens vision	Nej	Ja
Gemensamma mål för myndigheten	Nej	Ja
Långsiktiga mål för myndighetens verksamhetsområden	Nej	Ja
Effekt mål	Ja*	Ja
Resurser	Nej	Ja
Aktiviteter	Ja	Ja
Uppföljning	Nej	Ja
Resultatmål	Nej	Ja

\* Den tidigare verksamhetsplanen angav mål, men dessa var inte uppdelade på effekt mål respektive resultatmål.

Källa: Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan 2015–2016.

De tidigare verksamhetsplanerna tog inte sin utgångspunkt i regeringens mål för brottsofferområdet eller i myndighetens mål, uppdrag eller uppgifter. Inte heller angavs verksamhetens inriktning i form av en vision, en verksamhetsidé eller strategiska områden i verksamhetsplanen. Vidare fanns inte exempelvis målgrupp, tidplan eller ansvar specificerat för de olika målen. De mål som angavs i verksamhetsplanen var i många fall snarare de insatser som skulle genomföras, exempelvis att implementera ett nytt verksamhetssystem och att delta i internationellt samarbete.

#### **4.2.2 Nuvarande verksamhetsplan är en förbättring**

Verksamhetsplanen 2016 har rättat till flera av de tidigare bristerna. Den tar sin utgångspunkt i myndighetens vision och anger sedan såväl myndighetens gemensamma som enhetsspecifika mål. Till dessa kopplar myndigheten sedan resurser, till exempel ansvar, berörd medarbetare och beräknad kostnad. För varje mål finns också angivna aktiviteter, uppföljningar och resultatmål.

I tabell 6 finns ett exempel som visar hur Brottsoffermyndigheten arbetar med ett mål inom ett verksamhetsområde. Myndigheten anger vilka aktiviteter som ska genomföras för att nå målen, vilka resultat aktiviteterna ska ge och hur resultaten ska följas upp. Detta skapar förutsättningar för att förbättra både verksamhetens styrning och redovisningen av resultat.

**Tabell 6** Ett exempel från nya verksamhetsplanen

Effektmål	Alla brottsoffer får den ersättning de har rätt till.
Resurser	Under resurser anger myndigheten: ansvarig person, berörda medarbetare och beräknad kostnad och om projektplan finns eller ej.
Aktiviteter	Producera och marknadsföra webbutbildning som beskriver rätten till ersättning vid brott.
Uppföljning	1. Antal besök på webbutbildningen 2017. 2. Antal inkomna ansökningar brottsskadeersättning 2017. 3. Enkät besvarad av minst 100 användare 2017.
Resultatmål	Öka kännedomen hos brottsoffer om rätten till ersättning vid brott.

Källa: Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan 2016.

Tidigare verksamhetsplaner har saknat indikatorer för uppfyllelse av mål, vilket har gjort det svårt att internt följa upp om verksamheten genomförs enligt plan. Verksamhetsplanen för 2016 specificerar hur varje mål ska följas upp.

#### 4.2.3 Det finns utrymme för ytterligare förbättringar

Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan har utvecklats, men det finns fortfarande utrymme för ytterligare förbättringar för att stödja en mer strategisk planering av myndighetens verksamhet.

För det första sätter verksamhetsplanen inte mål på ett helt konsekvent sätt. Det finns mål i verksamhetsplaneringen som myndigheten redan uppnår i dag. Ett exempel på detta är att utdömda skadestånd ska återkrävas.

Det finns också mål som är mer visionära. Ett exempel på detta är att alla brottsoffer ska få den brottsskadeersättning de har rätt till. Eftersom

myndigheten uppger att de saknar möjlighet att följa upp hur stor andel brottsoffer som får den brottsskadeersättning de har rätt till (se vidare under avsnitt 4.6.3) är detta mer av en vision än ett mål som går att utvärdera.

För det andra innehåller verksamhetsplanen ett stort antal mål; vi räknar till 3 övergripande mål och 59 mål för enheterna. Alla mål har rimligen inte samma betydelse för verksamheten.

Eftersom regeringens styrning ger ett stort ansvar till Brottsoffermyndigheten är det viktigt att myndigheten förmår bryta ner målen för verksamheten på ett systematiskt sätt och peka ut tydliga prioriteringar.

### **4.3 Myndighetens styrning av Brottsofferfonden betonar flexibilitet**

Brottsoffermyndighetens interna styrning av Brottsofferfonden sker inte i första hand genom den årliga verksamhetsplanen, utan genom interna mål- och styrdokument och riktlinjer.

Mål- och styrdokumentet anger att Brottsofferfonden ska användas till att öka kunskapen om brottsoffer och utveckla förutsättningarna för bättre bemötande, omhändertagande och behandling av brottsoffer. Detta tolkar vi som myndighetens interna mål för fonden. I styrdokumentet framgår också bland annat följande:

- Ideella organisationer och forskning kan få stöd, men även verksamheter i offentlig regi kan stödjas för att pröva och utveckla nya metoder.
- Det ska finnas en positiv inställning till nya projekt och idéer, och projekt som riktas direkt till brottsoffer ska prioriteras.
- Minst hälften av fondens medel ska tilldelas ideella organisationer och en stor del ska fördelas till forskning.
- Om något angeläget brottsofferintresse visar sig vara särskilt efterställt ska aktiva insatser göras.

Principerna om en positiv inställning till nya projekt och aktiva insatser på eftersatta områden visar att myndigheten vill betona fondens flexibilitet. Enligt intervjupersoner på myndigheten pekar också förarbetena mot att fonden skulle fungera som en katalysator för brottsofferområdet. Genom att inte på förhand låsa fast fondens ändamål skulle den kunna stödja olika initiativ och verksamheter som för brottsofferfrågorna framåt. Brottsoffermyndigheten framhåller att det kan finnas initiativ som förtjänar stöd som inte går att förutse.

#### **4.3.1 Tydliga bedömningskriterier finns bara för forskningen**

Myndigheten har kompletterat mål- och styrdokumentet med interna riktlinjer. För forskningsansökningar har myndigheten bedömningskriterier som rör relevans, vetenskaplig betydelse, originalitet och potential till nydanande forskning, adekvansen i metod och data samt genomförbarheten. Dessa kriterier framgår också på myndighetens webbplats.

Liknande bedömningskriterier finns inte i samma utsträckning för andra ansökningar. Myndigheten har dock vissa interna riktmärken för vad utbildningar och informationsinsatser bör få kosta, och på webbplatsen finns en lista om vilka typer av projekt som den inte stöder. Detta ger dock inte någon vägledning om hur myndigheten ska prioritera mellan olika ansökningar som svarar mot fondens övergripande mål och principer.

Våra intervjuer pekar i stället på att myndigheten ogärna vill ställa olika verksamheter mot varandra, utan strävar efter att inte hamna i denna situation – till exempel genom att man minskade informationsinsatserna till offentliga aktörer när myndigheten bedömde att utrymmet för sådana ansökningar var begränsat.

#### **4.4 Myndighetens styrning av kunskapscentrum fokuserar på att sprida kunskap**

Brottsoffermyndighetens interna styrning av kunskapscentrum sker framför allt genom de aktiviteter myndigheten beslutar om i verksamhetsplanen. Under 2016 ska myndigheten bland annat genomföra ett

antal temadagar, utbilda åklagarna om brottskadeersättning samt uppdatera och sprida tryckt information om brottsoffers rättigheter.

Som kunskapscentrum för brottsofferfrågor fokuserar Brottsoffermyndigheten på att erbjuda utbildningar, information, samverkansmöjligheter och annat stöd till andra aktörer, vilket framgår både av verksamhetsplanen och av intervjuer med myndigheten. Detta är i linje med den uppgift myndigheten har i instruktionen att genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor.

#### **4.4.1 Flera möjliga roller som kunskapscentrum**

Myndighetens uppdrag i instruktionens portalparagraf är dock brett: att främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Myndigheten skulle kunna fullgöra detta uppdrag på mer än ett sätt, vilket leder till frågan om myndighetens interna styrning av kunskapscentrum ger störst effektivitet.

Vilken roll myndigheten bör ta som kunskapscentrum är också en återkommande fråga i de intervjuer vi har genomfört, där både Brottsoffermyndighetens ledning och personal och andra aktörer resonerar om hur myndigheten blir till störst nytta. Vi ser två huvudsakliga alternativ till myndighetens nuvarande fokus på att sprida kunskap: att ta en mer värderande och analyserande roll och ta ett större ansvar för att följa upp och driva på brottsofferfrågorna.

#### **4.4.2 Myndigheten skulle kunna göra fler analyser**

Myndigheten gör i dag vissa analytiska insatser, till exempel i regeringsuppdrag och genom forskningssammanställningar, men arbetar inte systematiskt med att bedöma, värdera och analysera brottsofferområdet. Brottsofferfonden finansierar visserligen forskning, men varken myndigheten eller rådet för Brottsofferfonden står som garant för forskningens resultat.

Med en större analytisk kapacitet skulle Brottsoffermyndigheten kunna ge mer vägledning till andra myndigheter vad gäller kunskap och metoder kring vad som är evidensbaserat, validerat och beprövat. Samtidigt skulle myndigheten få stöd i att prioritera i det egna arbetet. Det kan till exempel handla om att göra

- forskningssammanställningar, både som stöd till andra aktörer och som underlag för Brottsofferfondens arbete
- regelbundna sammanställningar av brottsoffers situation utifrån bland annat Brottsförebyggande rådets årliga nationella trygghetsundersökning (NTU) och polisens brottsofferundersökningar<sup>40</sup>
- följa upp och kartlägga hur rättsväsendets myndigheter arbetar med brottsofferfrågor.

#### **4.4.3 Brå verksamhet påverkar kunskapscentrums inriktning**

Brottsoffermyndigheten menar att de i dag inte har ett uttalat mandat som utredningsorganisation; detta är i stället Brottsförebyggande rådets uppgift. Rollfördelningen mellan Brå och Brottsoffermyndigheten är också ett återkommande tema i de intervjuer vi har genomfört. En medarbetare vid Brottsoffermyndighetens kunskapscentrum kallar Brå för ”vår tvärtom-myndighet”, vilket sätter fingret på en viss asymmetri i myndighetsstrukturen för det brottsförebyggande och brottsofferstödjande arbetet. Brottsoffermyndigheten arbetar som kunskapsförmedlare för brottsofferområdet, medan Brå är en analysmyndighet med det brottsförebyggande arbetet i fokus.

Det finns de som ifrågasätter denna uppdelning. Både Brottsofferjouren Sverige och Stiftelsen Tryggare Sverige framhåller i de intervjuer vi har gjort att brottsförebyggande arbete och brottsofferfrågor är två sidor av samma mynt. Både Brå och Brottsoffermyndigheten uppfattar dock att

---

<sup>40</sup> Brottsförebyggande rådet 2016:1 *Nationella Trygghetsundersökningen* och Statistiska centralbyrån (2013) *Brottsutsattas kontakter med polisen*.

rollfördelningen dem emellan fungerar, även om Brottsoffermyndigheten har interna diskussioner om att myndigheten borde styra kunskapscentrum mot ett mer analytiskt och värderande arbetssätt.

#### **4.4.4 Myndigheten skulle kunna följa upp och driva på mer inom brottsofferområdet**

Brottsoffermyndigheten skulle även kunna ta ett större ansvar för att följa upp och driva på andra aktörer inom brottsofferområdet. Både Brottsofferjouren Sverige och Stiftelsen Tryggare Sverige framhåller att myndigheten skulle kunna ha en mer offensiv roll gentemot rättsväsendets myndigheter.

Myndighetens ledning uppger att de inte har mandat och resurser att följa upp och lägga sig i andra myndigheters arbete, men ser positivt på när andra myndigheter får krav på sig att samverka med Brottsoffermyndigheten. Ledningen vill också se ett tydligare mandat att samordna informationsflödet för brottsofferfrågorna i rättskedjan.

Även om myndighetens resurser och formella mandat gentemot andra myndigheter är begränsade är det dock en fråga för den interna styrningen av kunskapscentrum att myndigheten fokuserar på att sprida kunskap. Det finns i dag inga formella hinder för Brottsoffermyndigheten att följa upp och driva på andra myndigheter, till exempel kring bemötande och information till brottsoffer.

### **4.5 Myndighetens styrning av it-verksamheten**

Brottsoffermyndigheten har haft som strategi att inte gå i framkant i it-utvecklingen och att inte utveckla nya egna system. Under senare år har myndigheten dock digitaliserat ärendehandläggningen.

Myndigheten har ingen särskild budget för it eller några styrande it-dokument. Arbete pågår dock med att ta fram en it-policy, en policy för informationssäkerhet, rutiner för informationsskydd för användare och riktlinjer för verksamheten.

#### **4.5.1 Ärendehandläggningen digitaliseras**

På senare år har myndigheten fått nya krav på arkivredovisning,<sup>41</sup> ett ökat antal inkomna elektroniska ansökningar och goda erfarenheter av digitalisering av regressverksamheten<sup>42</sup>, och 2013 bedömde man därför att fördelarna med en digital handläggning övervägde.

I dag är hela ärendehandläggningen digitaliserad i enlighet med Riksarkivets regelverk, och det gäller samtliga ärenden som har inkommit eller upprättats efter november månad 2015. Det innebär att den framtida ärende-, dokument- och arkivhanteringen kan hanteras i princip helt digitalt.

#### **4.5.2 Nytt handläggarstöd utan initiala effektivitetsvinster**

Den 1 november 2015 implementerade myndigheten ett nytt it-stöd för handläggning av myndighetens ärenden. Implementeringen drabbades av ett flertal inkörningsproblem, bland annat upprepade driftstopp. Detta förklarar enligt myndigheten de ökade handläggningstiderna för brotts-skadeärenden 2015, som vi diskuterar mer utförligt i kapitel 5. Utan dessa inkörningsproblem visar myndighetens prognoser att antalet avgjorda ärenden skulle ha blivit högre och genomströmningstidernas lägre än 2014.

I våra intervjuer framkommer kritik från personalen mot att systemet är omständligt och långsamt, framför allt i arbetet med att bereda brotts-skadeärenden. Myndighetens ledning framhåller dock att användningen kommer att bli mer effektiv och att alla förbättringar inte märks direkt. Systemet möjliggör bland annat papperslös hantering och åtkomst till folkbokföringsuppgifter och skulduppgifter för privatpersoner. Handläggarstödet ger även på sikt möjlighet till bland annat e-arkiv, digitala namnunderskrifter, digital möteshantering och en mina sidor-funktion för sökande.

---

<sup>41</sup> Riksarkivets föreskrift om verksamhetsbaserad arkivredovisning (RA-FS 2008:4).

<sup>42</sup> Brottsoffermyndigheten påbörjade en digitalisering av samtliga regresshandlingar i verksamheten under 2012. Från 2013 är samtliga regresshandlingar digitaliserade vid ankomst och handläggs elektroniskt, men arkivregler gör att pappershandlingar fortfarande arkiveras.



### **4.5.3 Fortsatta möjligheter till effektivitetsvinster via digitalisering**

Under 2016 arbetar myndigheten vidare med att utveckla användandet av det nya handläggarsstödet och att förbättra möjligheterna att söka, samköra och ta ut statistiska uppgifter. I budgetunderlaget till regeringen för 2017–2019 ber myndigheten även om en utökad låneram för att vidareutveckla it-stödet i verksamheten.

Myndigheten har också en dialog med polisen för att försöka få till stånd en säker rutin för utbyte av handlingar mellan myndigheterna för att få ta del av till exempel förundersökningsmaterial på ett säkert sätt.

## **4.6 Uppföljningen fokuserar på prestationer**

Brottsoffermyndigheten följer framför allt upp prestationer i den egna verksamheten. Det handlar bland annat om

- utbetald ersättning, avgjorda ärenden och handläggningstider för ansökningar om brottsskadeersättning
- intäkter och antal avslutade ärenden i regressverksamheten
- fördelning av medel från Brottsofferfonden samt ekonomisk redogörelse och dokumentation av de verksamheter som har beviljats stöd
- enkäter till deltagare vid temadagar och utbildningar inom kunskapscentrum.

Myndigheten följer däremot i liten utsträckning upp vilken effekt dessa prestationer har haft – till exempel vilken betydelse Brottsofferfondens stöd har haft för brottsoffers situation i Sverige. Denna typ av uppföljning är betydligt svårare, men samtidigt betydelsefull för att säkerställa att verksamheten har rätt inriktning och prioriteringar.

#### **4.6.1 Ingen uppföljning av hur brottsutsatta påverkas av verksamheten**

Brottsoffermyndigheten har direkt kontakt med brottsutsatta genom sin servicetelefon<sup>43</sup> och genom prövningen av ansökningar om brottsskadeersättning, men också genom webbplatser och informationsmaterial. Myndigheten har dock inte genomfört några egna undersökningar av hur brottsutsatta upplever kontakterna med myndigheten, till exempel handläggningen av ansökningar om brottsskadeersättning och informationen på webbplatsen. Eftersom myndigheten inte heller följer upp effekterna av den egna verksamheten är det svårt att bedöma vilken betydelse Brottsoffermyndighetens arbete har för brottsutsatta.

#### **4.6.2 Ingen bredare uppföljning av brottsofferfrågorna**

Brottsoffermyndigheten genomför enligt egen uppgift inte heller några uppföljningar och analyser av brottsofferfrågornas utveckling. Regeringen ansåg när myndigheten bildades att Brottsoffermyndigheten skulle ha ett ansvar för att de brottsutsattas situation följs upp i olika sammanhang.<sup>44</sup>

Myndigheten framhåller att de har en bred kunskapsinhämtning genom bland annat omvärldsbevakning, forskningen från Brottsofferfonden samt undersökningar och rapporter från andra aktörer, inte minst Brottsförebyggande rådets årliga trygghetsundersökning och polisens uppföljningar av de egna kontakterna med brottsoffer.<sup>45</sup>

Våra intervjuer pekar inte på något annat än att myndigheten har god kunskap och kompetens i dessa frågor, men bristen på systematisk sammanställning och analys av brottsofferfrågorna försvårar för myndigheten att göra tydliga prioriteringar i den interna styrningen.

---

<sup>43</sup> Till servicetelefonen vänder sig främst brottsutsatta men också advokater, studenter och anhöriga med frågor om bland annat ekonomisk kompensation. Under 2015 tog Brottsoffermyndigheten emot fler än 10 000 samtal till servicetelefonen enligt årsredovisningen.

<sup>44</sup> Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten - en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*. s. 34.

<sup>45</sup> Brottsförebyggande rådet 2016:1 *Nationella Trygghetsundersökningen 2015* och Statistiska centralbyrån (2013) *Brottsutsattas kontakter med polisen*.

### 4.6.3 Det saknas kunskap om hur många som skulle kunna få brottsskadeersättning

Ett av Brottsoffermyndighetens långsiktiga mål är enligt verksamhetsplanen för 2016 att alla brottsoffer ska få den brottsskadeersättning som de har rätt till. Brottsoffermyndigheten gör i dag ingen bedömning av hur många brottsutsatta som har rätt till brottsskadeersättning. Det gör det svårt att avgöra hur många som inte får den ersättning som de har rätt till och att göra prognoser över vilka kostnader staten kommer att ha för brottsskadeersättning.

Riksrevisionen rekommenderade 2011 att alla myndigheter i ersättningskedjan ska följa upp resultatet i sitt respektive arbete för att regeringen skulle kunna följa upp hela ersättningssystemet, inklusive skadestånd och försäkringsersättning.<sup>46</sup> Brottsoffermyndigheten instämmer i Riksrevisionens bedömning. En sådan uppföljning görs inte av myndigheterna i dag och har inte heller efterfrågats av regeringen. Med en sådan uppföljning skulle underlaget för att bedöma effekterna av hela ersättningssystemet vara mer fullständigt, samtidigt som det skulle vara lättare att bedöma hur många som inte får den ersättning som de har rätt till.

Riksrevisionens granskning har resulterat i ett antal nya återrapporteringskrav vad avser brottsskadeersättning.<sup>47</sup> Brottsoffermyndigheten har också utvecklat sin uppföljning på ett antal punkter.

Brottsoffermyndigheten uppger även att de gentemot regeringen och andra myndigheter i rättsväsendet har lyft behovet av statistik som stöder en bedömning av hur många brottsoffer som kan ha rätt till brottsskadeersättning. Vidare har Brottsförebyggande rådet, på initiativ av Brottsoffermyndigheten, genomfört en analys som bygger på den nationella trygghetsundersökningen. I denna analys uppskattar Brå att maximalt vart fjärde anmält brott mot person leder till att ersättning betalas

---

<sup>46</sup> Riksrevisionen (2011) *Brottsutsatt. Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott* (RiR 2011:18).

<sup>47</sup> Erfarenheterna från hanteringen av brottsskadeersättning till barn som har bevittnat våld i enlighet med bestämmelsen i 9 § brottsskadelagen (2014:322). Antalet ärenden och den sammanlagda respektive genomsnittliga storleken på utbetald ersättning ska särskilt framgå. Brottsoffermyndigheten ska också redovisa antalet ärenden som bygger på domar med skadestånd, strafföreläggande respektive nedlagd förundersökning.

ut genom skadestånd i domstol, genom en försäkring eller av Brottsoffermyndigheten. Brå konstaterar också att antalet ansökningar till Brottsoffermyndigheten inte verkar vara direkt beroende av antalet anmälda brott eller av brottsligheten i stort i samhället.<sup>48</sup>

#### **4.6.4 Uppföljningen av handläggningstiderna bristfällig**

En viktig fråga för att säkerställa en effektiv handläggning av ansökningar om brottsskadeersättning är att myndigheten kan följa upp handläggningstiderna på ett tillfredsställande sätt. Brottsoffermyndighetens uppföljning förefaller ha varit mer anpassad till regeringens avrapporteringskrav än till verksamhetens behov av att identifiera eventuella flaskhalsar och tidsjuvar. Eftersom myndigheten inte har anpassat uppföljningen även till myndighetens behov har de svårt att göra en analys av varför handläggningstiderna för brottsskadeersättning ökar. Brottsoffermyndighetens utformning av uppföljningen har också gjort det svårare att följa upp effekterna av förändringar i till exempel personalsammansättningen.

Från och med sommaren 2015 har Brottsoffermyndigheten förbättrat möjligheterna till uppföljning. Nu går det bland annat att se när ett ärende är klart för avgörande, vilket innebär att myndigheten kan bedöma hur lång tid beredningen av ansökningar tar.

Brottsoffermyndigheten kan dock fortfarande inte följa upp hur lång tid det tar att fatta beslut i ett färdigberett ärende, eftersom myndigheten inte kan separera tiden som går åt till att fatta beslut från tiden som ärendet ligger och väntar i en beslutsbalans.<sup>49</sup> Myndigheten kan inte heller följa hur många ärenden som enskilda medarbetare bereder, det vill säga processen med att samla in nödvändig information för att kunna ta beslut i ett ärende.

---

<sup>48</sup> Brottsförebyggande rådet (2014) *Utvecklingen av brottsskadeersättning*.

<sup>49</sup> Beslutsbalansen utgörs av ärenden som är färdigberedda men där beslutsprocessen inte påbörjats.

## 5 Verksamhetens resultat

I det här kapitlet redogör vi för målgruppernas syn på verksamheten. Vi analyserar också Brottsoffermyndighetens resultat av verksamheten med fokus på brottsskadeersättning, Brottsofferfonden och kunskapscentrum. Avslutningsvis analyserar vi även myndighetens resultatredovisning.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

#### **Målgrupperna är nöjda med verksamheten**

Målgrupperna är nöjda med hur Brottsoffermyndigheten genomför sitt uppdrag. Inte minst utbildningar, webbplatser och myndighetens samverkansgrupp för brottsofferfrågor uppskattas.

#### **Färre ärenden avgörs till en högre kostnad och på längre tid**

Brottsskadeärenden ska enligt regeringen handläggas på ett effektivt och rättssäkert sätt med hög kvalitet och enligt Brottsoffermyndigheten ska varje ärende handläggas så snabbt och billigt som möjligt med hög kvalitet. Statskontoret konstaterar dock att myndigheten inte uppnår målet om en effektiv och snabb ärendehandläggning.

#### **Brottsofferfonden utför sina uppgifter men måluppfyllelsen är svår att bedöma**

Brottsoffermyndigheten stöd genom Brottsofferfonden är i linje med regeringens styrning, som är ett relativt brett mandat med en precisering i regleringsbrevet att 75 procent av fondens medel ska delas ut till organisationer i civilsamhället.

Brottsoffermyndighetens interna styrning betonar att fonden ska öka kunskapen om brottsoffer och utveckla förutsättningarna för att förbättra bemötandet, omhändertagandet och behandlingen av brottsoffer (se avsnitt 4.3). Myndigheten har dock inte följt upp fondens effekter och det har inte heller gjorts någon oberoende utvärdering. Det är därmed svårt

att bedöma om Brottsoffermyndigheten når de egna målen för fondens verksamhet.

### **Kunskapscentrum genomför många aktiviteter**

Brottsoffermyndighetens kunskapscentrum genomför med begränsade resurser en rad aktiviteter och målgrupperna är överlag nöjda med verksamheten. Kunskapscentrum verkar därmed fungera som ett stöd för andra aktörer som möter brottsoffer.

Myndigheten är dock beroende av andra myndigheter för att bidra till måluppfyllelsen inom brottsofferområdet. Eftersom myndigheten inte följer upp och analyserar utvecklingen inom brottsofferområdet har de svårt att bedöma betydelsen av kunskapscentrums verksamhet.

### **Analysen av hur väl myndigheten når målen kan bli bättre**

Resultatredovisningen ger en bra bild av verksamheten men analysen av hur väl myndigheten når målen kan utvecklas. Brottsoffermyndighetens sammanvägda bedömning av måluppfyllelsen för de olika verksamhetsområdena framgår inte alltid tydligt i dag.

## **5.2 Målgrupperna är positiva till verksamheten**

Brottsoffermyndigheten har många målgrupper. Vi har koncentrerat oss regeringens bedömning och på vilken nytta rättsväsendets myndigheter har av verksamheten, men vi redogör även för brottsofferjourenas syn på verksamheten.

### **5.2.1 Regeringen till största del nöjd med hur uppdraget hanteras**

Företrädare för Justitiedepartementet uppger i våra intervjuer att departementet till största del är nöjd med hur Brottsoffermyndigheten hanterar sitt uppdrag, som i ett internationellt perspektiv är unikt.

I budgetpropositionen för 2015 bedömer regeringen att målen för regressverksamheten och Brottsofferfonden har uppnåtts.<sup>50</sup> Målen för

---

<sup>50</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, utgiftsområde 4, s. 54.

brottsskadeärenden har till övervägande del uppnått, en reservation som regeringen gör för att den genomsnittliga handläggningstiden och ärendebalansen av brottsskadeärenden har ökat jämfört med föregående år. Regeringen menar att myndigheten ska påverka handläggningstiden i de delar det är möjligt, och man förväntar sig att Brottsoffermyndigheten säkerställer en effektiv handläggning av ärenden om brottsskadeersättning. Enligt regeringen är det också viktigt att myndigheten säkerställer kontinuitet vad gäller kompetens och kapacitet i handläggningen, även vid vakanser.

När det gäller Brottsofferfonden skriver regeringen i budgetpropositionen 2016 att det är angeläget att Brottsoffermyndigheten ser till att verksamheten även fortsättningsvis bedrivs på ett bra sätt. Höjningen av avgifterna till Brottsofferfonden kommer att ge större möjligheter att finansiera angelägna verksamheter och projekt som bidrar till ett bättre brottsofferarbete. Det är enligt regeringen även viktigt att myndigheten tillvaratar den utvecklingspotential som finns i rollen som informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor.

### **5.2.2 Rättsväsendets myndigheter uppskattar Brottsoffermyndighetens verksamhet**

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket ger en positiv bild av Brottsoffermyndighetens verksamhet i de intervjuer vi har genomfört. I intervjuerna lyfter de alla fram Brottsoffermyndighetens utbildningar och samverkansgruppen för brottsofferfrågor, men även Brottsoffermyndighetens webbplats verkar vara uppskattad.

Polismyndigheten framhåller också att de använder Brottsoffermyndighetens informationsmaterial och att det är värdefullt att det finns på många språk. Åklagarmyndigheten pekar på att myndighetens nyhetsbrev är viktigt för att hålla sig uppdaterad inom brottsofferfrågorna, medan Domstolsverket uppskattar webbplatsen Rättegångsskolan och myndighetens arbete med vittnesstödsverksamheten. Både Domstolsverket och Åklagarmyndigheten uppger även att Brottsoffermyndighetens referatsamling är till nytta.

### **5.2.3 Rättsväsendet förväntar sig inte mer från Brottsoffermyndigheten**

Intervjuerna med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket tyder på att Brottsoffermyndighetens roll och mandat uppskattas. Det uppfattas som värdefullt att en annan myndighet har ett helhetsperspektiv på brottsofferfrågorna och kan fungera som stöd och bollplank. De intervjuade uppfattar att Brottsoffermyndighetens arbete kompletterar och stödjer den egna verksamheten. De ser inte heller några tydliga behov av att förändra Brottsoffermyndighetens roll eller mandat.

Samtidigt framhåller flera aktörer vi har intervjuat, däribland Justitiedepartementet, att myndigheten inte kan slå sig till ro. Även om rättsväsendets myndigheter är nöjda framhåller flera att myndigheten kan utvecklas för att bli än mer relevant för rättsväsendet.

### **5.2.4 Brottsofferjouren efterlyser en större transparens kring Brottsofferfonden**

Brottsofferjouren Sverige framhåller i en intervju att Brottsoffermyndigheten gör ett bra arbete med att pröva ansökningar om brottsskadeersättning, även om de efterlyser en enklare process. Brottsofferjouren Sverige upplever även att myndigheten gör bra utbildningar och att satsningar som webbplatsen Rättegångsskolan<sup>51</sup> och informationsinsatsen jag vill veta,<sup>52</sup> riktad mot barn och unga, har varit viktiga och väl genomförda.

De efterlyser en större transparens kring Brottsofferfonden, där de menar att det ofta är svårt att förstå på vilka grunder och efter vilka kriterier Brottsoffermyndigheten har fattat beslut. De önskar också en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndighetsledningen och rådet för Brottsofferfonden och anser att det bör finnas ledamöter i rådet med erfarenheter av civilsamhället, särskilt mot bakgrund av att merparten av fondens medel fördelas till ideella organisationer.

---

<sup>51</sup> Brottsoffermyndigheten. *Rättegångsskolan*.

<sup>52</sup> Brottsoffermyndigheten. *jagvillveta – Allt om dina rättigheter vid brott*.



De anser också att Brottsoffermyndigheten bör koncentrera sig på färre uppgifter. Regressverksamheten kan skötas av Kronofogdemyndigheten och de framhåller att Brottsoffermyndigheten kan lämna det operativa arbetet med vittnesstödsverksamhet till ideella organisationer.

## 5.3 Ökade handläggningstider för brottsskadeersättning

Brottsoffermyndigheten avgör varje år drygt 9 000 ärenden om brottsskadeersättning och betalar ut runt 100 miljoner kronor.<sup>53</sup> I bilaga 2 beskriver vi vem som kan få brottsskadeersättning och för vad samt hur Brottsoffermyndigheten handlägger brottsskadeärenden. Bland annat konstaterar vi att myndigheten är beroende av underlag från en rad andra aktörer i sin ärendehandläggning av brottsskadeersättningen, vilket givetvis påverkar handläggningstiderna.

### 5.3.1 Färre ärenden avgörs till en högre kostnad och på längre tid

Sedan 2011 har handläggningstiderna för brottsskadeersättning mer än fördubblats. Ärendebalansen, det vill säga antalet inkomna ansökningar som myndigheten ännu inte har avgjort och expedierat, har ökat från 1 070 aktiva ärenden 2011 till 2 851 aktiva ärenden 2015. Myndigheten avgör också färre ärenden per år samtidigt som kostnaden per ärende har ökat, vilket illustreras i tabell 7.

Tabell 7 Statistik gällande brottsskadeersättning

År	Avgjorda ärenden	Handläggningstid per ärende	Kostnad per ärende (kronor)	Index kostnader per ärende
2011	10 523	41	2 117	100
2012	9 278	67	2 349	111
2013	9 435	65	2 382	113
2014	9 796	81	2 446	116
2015	9 055	86	2 762	130

Källa: Brottsoffermyndighetens årsredovisningar 2011–2015.

<sup>53</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*.

Brottsoffermyndigheten avgör alltså färre ärenden till en högre kostnad med en längre handläggningstid.

Enligt Brottsoffermyndigheten har omorganisationen av brottsskadeenheten under hösten 2015 påverkat resultaten positivt. Statistik från myndigheten visar att genomströmningstiderna har sjunkit med 22 dagar från januari till mars 2016.<sup>54</sup> Det här är dock en för kort tidsperiod för att kunna bedöma om förändringen är varaktig och vad den beror på.

### **5.3.2 Ökad service till brottsutsatta**

Ökningen i ärendebalansen och handläggningstiderna beror delvis på att Brottsoffermyndigheten ökat servicegraden för de sökande. Ett exempel är att ansökningsblanketterna har förenklats och kräver mindre underlag från sökanden, kravet som ställs på de sökande är att de ska lämna in en ifylld ansökan. Underlagen tas sedan in av myndigheten med stöd av fullmakt. Det gör att Brottsoffermyndigheten själv i större utsträckning begär in underlag från till exempel myndigheter, försäkringsbolag och vårdgivare.

Myndigheten svarar också för fler kontakter med sökanden för att begära in underlag. Det gäller då dels underlag som inte kan hämtas från annat håll, exempelvis vilken vårdinrättning sökanden vänt sig till med sin skada, varefter myndigheten hämtar in underlag från vårdinrättningen. Dessutom gäller det underlag som bara den sökande själv kan lämna, exempelvis fotografier av ärr och kvitton på kostnader.

Ett annat exempel är ärenden där sökanden inte först själv kontrollerat med Kronofogden och försäkringsbolagen om möjlighet till ersättning. Dessa ledde tidigare alltid till avslag. Sökanden fick sedan återkomma med en ny ansökan. Numera kontrollerar myndigheten själv med Kronofogden och försäkringsbolagen, i de ärenden som myndigheten bedömer kan leda till brottsskadeersättning, i stället för att avslå dessa direkt.

Den höga graden av service beror enligt Brottsoffermyndigheten på att systemet för att söka ekonomisk kompensation på grund av brott är komplext och kräver att den brottsutsatta personen själv är aktiv i stora

---

<sup>54</sup> E-post Brottsoffermyndigheten 2016-04-20.

delar av processen, vilket inte alla brottsutsatta klarar av. Brottsoffermyndigheten strävar därför efter att underlätta för de sökande. Riksrevisionen rekommenderade i en granskning 2011 bland annat att Brottsoffermyndigheten ska förenkla administrationen och informationen till brottsutsatta.<sup>55</sup>

### **5.3.3 Förklaringarna till ökade handläggningstider räcker inte hela vägen**

Förändringar av lagstiftningen kring brottsskadeersättning har också i viss mån påverkat handläggningstiden av brottsskadeärenden. Detta gäller även genomförandet av EU-direktivet om ersättning till brottsoffer<sup>56</sup> som bland annat har inneburit behov av ökat antal kontakter med myndigheter i andra länder, vilket i vissa typer av mindre vanligt förekommande ärenden har gett längre handläggningstider. Brottsoffermyndigheten gör också i högre utsträckning kontroller hos försäkringsbolagen eftersom det relativt ofta visar sig att sökanden har rätt till försäkringsersättning. Denna insats förlänger handläggningstiden men minskar statens utgifter.

Utifrån ovan nämnda förklaringar framstår det som rimligt att Brottsoffermyndighetens handläggningstid för brottsskadeärenden har ökat något. De kan dock inte förklara en dubbling av handläggningstiden sedan 2011.

### **5.3.4 Myndigheten omprövar få beslut**

Brottsoffermyndigheten använder ändringsfrekvensen vid omprövningsärenden som ett mått på kvaliteten på handläggningen av brottsskadeärenden. I årsredovisningen för 2015 framhåller myndigheten att resultatet tyder på hög kvalitet, men i intervjuer framför man att detta är ett trubbigt instrument för att mäta kvalitet.

Brottsoffermyndighetens beslut kan inte överklagas, men sökanden har rätt att begära omprövning av beslutet.<sup>57</sup> Det innebär att myndigheten

---

<sup>55</sup> Riksrevisionen (2011) *Brottsutsatt. Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott*. (RiR 2011:18).

<sup>56</sup> Rådets Direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer.

<sup>57</sup> 24–26 §§ brottsskadelagen (2014:322).

ska pröva ärendet igen och ändra beslutet om det är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Förutsättningen är att ändringen inte blir till nackdel för sökanden. Omprövning sker enligt delegationsordningen antingen av en handläggare, enhetschef eller generaldirektör eller av Nämnden för brottsskadeersättning. Nämnden ska dock ompröva ett beslut om sökanden begär detta.

Av de 196 omprövningar som Brottsoffermyndigheten gjorde 2015 resulterade 8 i att myndigheten ändrade sitt beslut med hänvisning till att den tidigare bedömningen varit felaktig. I 7 omprövningsärenden ändrades ursprungsbeslutet, eftersom ny omständigheter framkommit som gav skäl till att göra en annan bedömning. Sammanfattningsvis ändrades det omprövade beslutet i 8 procent av fallen. Siffran har legat mellan 5 och 11 procent under de senaste fem åren.

### **5.3.5 Myndigheten når inte målet om en effektiv och snabb ärendehandläggning**

Brottsoffermyndighetens stöd till brottsoffer ska enligt regeringens mål bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt med hög kvalitet.<sup>58</sup> Brottsoffermyndigheten menar även att varje ärende ska handläggas så snabbt och billigt som möjligt med hög kvalitet, vilket ligger i linje med de krav som ställs i förvaltningslagen (1986:223).<sup>59</sup> Myndigheten ska också i enlighet med regleringsbrev och instruktionen redovisa statistik med kön som övergripande indelningsgrund.

Vi konstaterar dock att Brottsoffermyndigheten inte uppnår målet om en effektiv och snabb ärendehandläggning. Målen i verksamhetsplanen 2015 var en genomsnittlig handläggningstid på 70 dagar och en ärendebalans på 1 600 ärenden, att jämföra med resultatet på 86 dagar och 2 851 ärenden i ärendebalans.

Statskontoret konstaterar också att myndighetens ärendehanteringssystem inte ger möjligheten att ta ut statistik över sökandens kön och ålder för inkommande ärenden, utan det går enbart att göra i samband med att ärendet avgörs. Vi konstaterar därför att myndigheten inte fullt ut uppnår målet om att redovisa statistik med kön och ålder som övergripande

---

<sup>58</sup> Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*, s. 49.

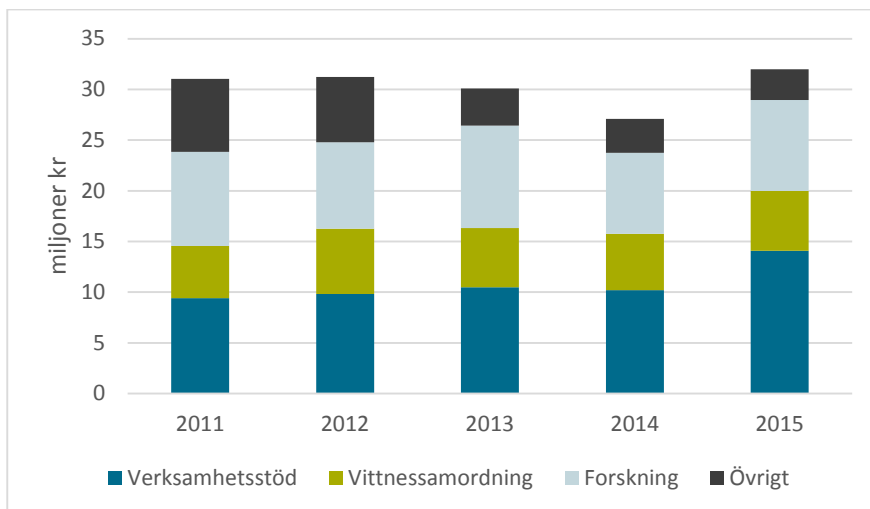
<sup>59</sup> 7 § Förvaltningslagen (1986:223).

indelningsgrund så som uppdraget är formulerat i myndighetens regleringsbrev.<sup>60</sup> Enligt våra intervjuer med myndigheten pågår dock ett arbete tillsammans med leverantören av ärendehanteringssystemet för att förbättra möjligheterna till statistikuttag direkt ur systemet för att uppfylla regeringens krav om återrapportering och statistikföring.

## 5.4 Brottsofferfonden stöder forskning och ideella organisationer

Brottsoffermyndigheten fördelade för verksamhetsåret 2015 totalt 32 miljoner kronor. Omkring 23 miljoner kronor delades ut till ideella organisationer, vilket var 75 procent av myndighetens prognos för fondens intäkter för 2015. Verksamhetsstöd till Brottsofferjouren Sverige (10 miljoner kronor), verksamhetsstöd till lokala brottsofferjourer (3,56 miljoner kronor) samt stöd till brottsofferjourernas vittnesstödsverksamhet (5,89 miljoner kronor) utgör en stor del av detta stöd. Myndigheten fördelade omkring 9 miljoner kronor till forskningsprojekt. Se diagram 2.

Diagram 2 Brottsofferfondens användning



Källa: Uppgifter från Brottsoffermyndigheten.

<sup>60</sup> Brottsoffermyndigheten (2015) *Årsredovisning*.

Omkring 3 miljoner kronor användes för stöd till information, utbildning och utvecklingsverksamhet. Det är i många fall lokala brottsofferjourer som får detta stöd, men även kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer har fått stöd. Stödet till information, utbildning och utvecklingsverksamhet har minskat de senaste åren, medan verksamhetsstödet har blivit allt större.

Som diagram 2 visar ger Brottsofferfonden kontinuerligt stöd till vissa verksamheter, framför allt brottsofferjourernas verksamhet, vittnesstödsverksamhet och viktinologisk forskning.

#### **5.4.1 Myndigheten följer upp att fondens medel används korrekt**

Brottsoffermyndigheten följer upp att fondens medel har använts till den verksamhet som ansökningarna gällde. Det går därmed att konstatera att fonden har bidragit till en rad verksamheter, till exempel följande:

- Inom vittnesstödsverksamheten fick 45 000 vittnen, anhöriga och målsäganden stöd 2014.<sup>61</sup>
- Fondens stöd till forskning 1994–2013 resulterade i 118 avslutade projekt, med 45 doktorsavhandlingar, tre licentiatavhandlingar och ytterligare 34 peer review-granskade artiklar.<sup>62</sup>
- Fonden stödde cirka 90 lokala brottsofferjourer 2015.

---

<sup>61</sup> Brottsoffermyndigheten & Domstolsverket (2014) *Vittnesstöd – Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten*. (JU2014/3767/KRIM).

<sup>62</sup> Andersson, T. (2014). *Brottsofferfondens stöd till brottsofferforskning åren 1994–2013 samt regeringens särskilda satsning på brottsofferforskning m.m. åren 2009–2013. En sammanställning*. Brottsoffermyndigheten

#### **5.4.2 Fördelningen är i linje med fondens uppgift, men det är svårt att bedöma effekterna**

Regeringens styrning ger Brottsofferfonden ett brett mandat att stödja forskning, utbildning, information och utvecklingsverksamhet samt att ge verksamhetsstöd till ideella organisationer (se kapitel 2). Detta stämmer med Brottsofferfondens bidrag till forskning, till Brottsofferjourernas verksamhet och till vittnesstödssamordning.

Brottsoffermyndighetens interna mål- och styrdokument betonar att fonden ska öka kunskapen om brottsoffer och utveckla förutsättningarna för att brottsoffer ska få bättre bemötande, omhändertagande och behandling (se avsnitt 4.3). Brottsoffermyndigheten har dock inte följt upp fondens effekter och det har inte heller gjorts någon oberoende utvärdering, trots att en utredning av Brottsoffermyndigheten efterlyste detta redan 2004. Det är därmed svårt att bedöma om Brottsoffermyndigheten når de egna målen för fondens verksamhet.

### **5.5 Kunskapscentrum genomför många aktiviteter**

Brottsoffermyndigheten genomför varje år ett antal utbildningar, temadagar, konferenser och seminarier, ofta tillsammans med nationella, regionala och lokala myndigheter och ideella organisationer på brottsofferområdet. Myndigheten har enligt egen uppgift bland annat nått följande resultat:

- Under 2015 nådde man över 5 000 personer genom föreläsningar och utbildningsinsatser.
- Mellan 2013 och 2015 tryckte myndigheten 353 000 broschyrer och foldrar.
- Myndigheten hade nästan 250 000 besök på sin webbplats under 2015.

Mellan 2013 och 2015 utbildade myndigheten bland annat 70 domstolssekreterare och 110 brottsoffersamordnare inom Polismyndigheten i brottsofferrelaterade frågor. Genom föreläsningar på universitet och

högskolor nådde man under samma tidsperiod omkring 300 jurister, kriminologer och poliser. Myndigheten utbildar även aktiva i ideella organisationer regelbundet och ordnade under 2015 tolv större utbildningstillfällen, framför allt med fokus på barn och ungas utsatthet för våld. Under hösten 2015 inledde Brottsoffermyndigheten också en satsning för att utbilda landets åklagare i frågor om skadestånd och brottsskadeersättning.

Myndighetens informationsmaterial fokuserar framför allt på information om rättsprocessen, reaktioner vid brott och ersättningsfrågor. Informationsmaterialet sprids i samarbete med bland annat rättsväsendets myndigheter och ideella organisationer.

Utöver myndighetens webbplats ansvarar kunskapscentrum för en webbplats om hur en rättegång går till, [rattegangsskolan.se](http://rattegangsskolan.se), och en webbplats med information till barn som brottsoffer, [jagvillveta.se](http://jagvillveta.se). Dessa webbplatser hade drygt 40 000 respektive drygt 30 000 besök under 2015.

Myndigheten ordnar även en årlig temadag om brottsofferfrågor på internationella brottsofferdagen och har ett nyhetsbrev med 4 000 prenumeranter.

### **5.5.1 Samverkansgruppen för brottsofferfrågor träffas två gånger per år**

I syfte att förbättra förutsättningarna för samverkan leder Brottsoffermyndigheten samverkansgruppen för brottsofferfrågor (se avsnitt 2.6). Gruppen möts två gånger per år och syftet är att utbyta information och att skapa enkla kontaktvägar mellan aktörer. De aktörer vi har intervjuat som deltar i gruppen framhåller att de uppskattar samverkansgruppens möten.

Brottsoffermyndigheten deltar även i andra nätverk och samrådsgrupper, till exempel kring kvinnofrid och mot tvångsäktenskap.



## 5.5.2 Regeringsuppdragen genomförs på ett bra sätt

Inom ramen för uppdraget som kunskapscentrum genomför Brottsoffermyndigheten även särskilda regeringsuppdrag som regeringen tilldelar myndigheten via regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Det kan till exempel handla om utredningar, särskilda utbildnings- och informationsinsatser och fördelning av medel.<sup>63</sup> Myndighetens uppdrag har bland annat resulterat i

- en webbplats och en bok med information till barn som brottsoffer<sup>64</sup>
- att mer än 40 miljoner kronor fördelades till insatser för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor<sup>65</sup>
- en utredning tillsammans med Domstolsverket med förslag om hur vittnesstödsverksamheten bör organiseras och finansieras.<sup>66</sup>

Företrädare för Justitiedepartementet uppger i våra intervjuer att regeringen är nöjda med det sätt som myndigheten genomför regeringsuppdragen. Uppdragen genomförs med god kvalitet och myndigheten samverkar bra med andra när uppdragen så kräver.

## 5.5.3 Målgrupperna är nöjda med kunskapscentrums verksamhet, men måluppfyllelsen är svårbedömd

Brottsoffermyndigheten ska främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen, och som kunskapscentrum ska myndigheten bland annat bidra till ökad kunskap och bättre samverkan. Myndigheten har ett brett uppdrag med många målgrupper, som regeringen i viss utsträckning har preciserat genom särskilda regeringsuppdrag (se avsnitt 2.5).

---

<sup>63</sup> Brottsoffermyndigheten (2015-08-20) *Avslutade projekt och uppdrag*.

<sup>64</sup> Regeringsbeslut (2013-03-21) *Uppdrag angående information till barn som brottsoffer*.

<sup>65</sup> Regeringsbeslut (2011-06-16) *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att fördela medel till forskning m.m. för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld och andra sexuella övergrep*.

<sup>66</sup> Regeringsbeslut (2015-12-17) *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Brottsoffermyndigheten*.

Brottsoffermyndighetens kunskapscentrum genomför med begränsade resurser en rad aktiviteter och målgrupperna är överlag nöjda med verksamheten (se avsnitt 5.2). Kunskapscentrum verkar därmed fungera som ett stöd för andra aktörer som möter brottsoffer.

Brottsoffermyndigheten ska bidra till måluppfyllelse inom brottsofferområdet, och för kunskapscentrums del innebär det bland annat att bidra till målet om att brottsutsatta ska få adekvat information och gott bemötande från rättsväsendets myndigheter. Kunskapscentrum är därmed i huvudsak beroende av andra myndigheter för att nå upp till målen för verksamheten.

Som vi framhöll i avsnitt 4.6 omvärldsbevakar Brottsoffermyndigheten på flera sätt, men de gör ingen egen uppföljning eller analys av brottsofferfrågornas utveckling. Brottsoffermyndigheten har därmed svårt att bedöma kunskapscentrums måluppfyllelse.

## **5.6 Myndigheten bidrar också till praxisutveckling**

Ytterligare ett resultat av Brottsoffermyndighetens verksamhet är att myndigheten bidrar till praxisutveckling. I våra intervjuer med Brottsoffermyndigheten och aktörer inom rättsväsendet så framkommer det att en viktig del i myndighetens och Nämnden för brottsskadeersättnings verksamhet är framtagandet av skadeståndsrättsligt praxis. Det handlar dels om att skapa inre praxis för verksamheten och dels om att tillsammans med Högsta Domstolen utveckla praxis för kränkingsersättning.

En del av nämndens avgöranden gällande nivåer för kränkingsersättning samlas årligen i Brottsoffermyndighetens referatsamling. Denna referatsamling är uppskattad inom rättsväsendet. Åklagarmyndigheten uppger bland annat att informationen kring skadestånd från Brottsoffermyndigheten ofta är till hjälp för åklagare i deras arbete inom skadeståndsområdet. Även Domstolsverket uppger att domstolarna använder sig av referatsamlingen.

## **5.7 Myndighetens årsredovisning ger en rättvisande bild av verksamheten**

Brottsoffermyndighetens resultatredovisning är uppdelad på de olika verksamhetsområdena brottsskadeersättning, regress, Brottsofferfonden och kunskapscentrum. För varje verksamhetsområde tar myndigheten upp målsättningarna, beskriver vad myndigheten har presterat under året och avslutar med en egen bedömning av verksamheten. Det handlar till exempel om inkomna och avgjorda ärenden för brottsskadeersättning, utbetalad ersättning och genomsnittliga handläggningstider. Inom ramen för kunskapscentrums verksamhet redovisar myndigheten de särskilda regeringsuppdrag myndigheten har haft.

Årsredovisningens struktur ger överlag en bra bild av myndighetens prestationer. Resultatredovisningen täcker de huvudsakliga verksamheterna och den ekonomiska redovisningen framstår överlag som tillfredsställande.

I resultatredovisningen gör myndigheten dock inte en tillräcklig analys av måluppfyllelsen för alla verksamhetsgrenar. Även om myndigheten nämner ett antal förklaringar till utvecklingen inom de olika verksamhetsgrenarna landar inte myndigheten i en tydlig analys av problem- och utvecklingsområden. Myndighetens årsredovisning för 2015 identifierar exempelvis ett antal förklaringar till den negativa utvecklingen av handläggningstider av brottsskadeärenden under det gångna året. Dock analyseras inte att trenden varit negativ över flera år.

### **5.7.1 Utveckla analysen av hur väl myndigheten når målen**

I resultatredovisningen anger Brottsoffermyndigheten inte alltid målen för verksamheten, och det kan exempelvis stå att uppgifter och mål framgår av instruktion och relevant lagstiftning. Detta försvårar en bedömning av måluppfyllelsen. Brottsoffermyndigheten redovisar inte heller vilka egna mål de har satt upp för verksamheten och hur resultaten förhåller sig till dessa.

Myndigheten kan med andra ord utveckla redovisningen av vilka mål som styr verksamheten och hur väl myndigheten når dessa mål. Detta är

inte alltid en helt enkel uppgift, eftersom målsättningarna för myndigheten är relativt övergripande. Myndigheten kommer i många fall att ha svårt att fullt ut bedöma vilka effekter de egna prestationerna har i förhållande till myndighetens mål. Ett mer systematiskt arbete med att bryta ner och precisera målen i arbetet med verksamhetsplaneringen skulle dock vara ett stöd för årsredovisningens bedömningar.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ekonomistyrningsverket (2012) *Handledning Resultatredovisning* (ESV 2012:42).

## **6 Slutsatser och rekommendationer**

I det här kapitlet gör Statskontoret en samlad bedömning av hur Brottsoffermyndigheten utför sitt uppdrag. Vi lyfter fram några faktorer som vi bedömer har särskilt stor betydelse för myndighetens resultat både i dag och framöver. Vi ger också ett antal rekommendationer till Brottsoffermyndigheten och regeringen.

### **6.1 Statskontorets samlade bedömning**

Statskontorets samlade bedömning är att Brottsoffermyndigheten överlag fullgör sitt uppdrag och att huvuddelen av verksamheten är välfungerande.

Myndigheten kan dock utveckla den interna styrningen av verksamheten för att bli till än större nytta inom brottsofferområdet. Detta kan myndigheten göra genom att precisera målen för verksamheten, förbättra uppföljningen och ta fram underlag för prioriteringar av verksamheten. Men också genom att bryta trenden med ökande handläggningstider för brottsskadeersättningen.

Regeringen bör samtidigt stödja myndigheten genom att prioritera mellan myndighetens målgrupper, förtydliga kunskapscentrums roll, se över styrningen av Brottsofferfonden och överväga en utökad uppföljning av hur många som har rätt till brottsskadeersättning.

### **6.2 Myndigheten fullgör uppdraget**

Statskontorets bedömning är att Brottsoffermyndigheten överlag fullgör sitt uppdrag att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Huvuddelen av verksamheten framstår också som välfungerande. Kunskapscentrum genomför många aktiviteter, Brottsoffer-

offerfonden förmedlar stöd i linje med regeringens styrning och regressverksamheten återkräver utdömda skadestånd. Samtidigt är ekonomin välskött.

### **6.2.1 Målgrupperna uppskattar Brottsoffermyndigheten**

Företrädare för Justitiedepartementet uppger i våra intervjuer att departementet till största del är nöjd med hur Brottsoffermyndigheten hanterar sitt uppdrag, som i ett internationellt perspektiv är unikt. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket är i Statskontorets intervjuer positiva till Brottsoffermyndighetens arbete. De uppfattar att Brottsoffermyndighetens arbete kompletterar och stödjer den egna verksamheten på ett bra sätt med bland annat utbildningar, information och genomtänkta webbplatser. Även Brottsofferjouren Sverige framhåller att myndigheten på många sätt gör ett bra arbete med att pröva ansökningar om brottsskadeersättning, med utbildningar och med informationsinsatser.

I Statskontorets intervjuer framkommer även att myndighetens medarbetare överlag uppfattas som professionella och kompetenta. Rättsväsendets myndigheter är även nöjda med den roll och det mandat Brottsoffermyndigheten har. Flera aktörer anser dock att myndigheten har en väl defensiv roll i förhållande till rättsväsendets övriga myndigheter.

## **6.3 Utvecklingspotential både i regeringens styrning och i myndighetens interna styrning**

Regeringens styrning ger ett stort ansvar till Brottsoffermyndigheten att göra egna prioriteringar i verksamheten. Brottsoffermyndigheten är lyhörd för regeringens styr signaler, men förmår inte fullt ut bryta ner målen för verksamheten och ta egna initiativ inom brottsofferområdet utifrån en egen analys av behoven. Detta skapar en situation där regeringen efterlyser fler egna initiativ från myndigheten, medan myndigheten önskar tydligare och mer konkret styrning från regeringen. Statskontoret bedömer att det finns en utvecklingspotential både i regeringens styrning och i myndighetens interna styrning.

## **6.4 Myndighetens interna styrning har brister**

Statskontoret anser att Brottsoffermyndighetens kan utveckla sitt arbete med verksamhetsplanen, uppföljning och prioriteringar.

### **6.4.1 Operationaliseringen av målen kan förbättras**

Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan för 2016 anger vilka aktiviteter som ska genomföras för att nå målen, vilka resultat aktiviteterna ska uppnå och hur resultaten ska följas upp. Detta skapar enligt vår bedömning förutsättningar för att förbättra både verksamhetens styrning och redovisningen av resultat. Även om verksamhetsplanen har blivit bättre är dock målen många och av olika karaktär; vissa mål kan liknas vid aktiviteter medan andra är mer av visioner. Eftersom regeringens styrning ger ett stort ansvar till Brottsoffermyndigheten är det viktigt att myndigheten förmår bryta ner målen för verksamheten på ett systematiskt sätt.

### **6.4.2 Brister i uppföljningen av brottsutsatta**

Brottsoffermyndigheten kan i dag inte bedöma hur många brottsutsatta som har rätt till brottsskadeersättning. Ett av Brottsoffermyndighetens långsiktiga mål är enligt verksamhetsplanen att alla brottsoffer ska få den brottsskadeersättning som de har rätt till. Bristen på uppföljning av hur många brottsutsatta som kan ha rätt till brottsskadeersättning gör det svårt för myndigheten att bedöma måluppfyllelsen och göra prognoser över kostnaderna för brottsskadeersättning.

Brottsoffermyndigheten gör vidare inga sammanställningar av brottsutsattas behov och situation och följer heller inte upp hur brottsoffer påverkas av myndighetens verksamhet. Bristen på uppföljning försvårar enligt Statskontorets bedömning för myndigheten att prioritera och bedöma om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

Brottsoffermyndighetens uppföljning av brottsskadeersättning har varit mer anpassad till regeringens avrapporteringskrav om exempelvis handläggningstider och ärendebalanser och i mindre utsträckning till myndighetens styrning av verksamheten för att exempelvis kunna identifiera

eventuella flaskhalsar och tidstjuvar. Detta har försvårat för myndigheten att följa handläggningstiderna, identifiera och värdera problem samt effektivisera verksamheten.

### **6.4.3 Underlag för prioriteringar saknas**

Eftersom Brottsoffermyndigheten inte gör någon systematisk sammanställning eller analys av brottsofferfrågornas utveckling saknas ett viktigt underlag för att kunna planera, prioritera och styra verksamheten. Ett sådant underlag skulle kunna analysera hur stödet till brottsutsatta fungerar i dag, trender inom brottsofferområdet och vilka insatser som behövs.

Ett sådant underlag kan också användas i dialogen med Regeringskansliet.

## **6.5 Trenden med ökande handläggningstider behöver brytas**

Brottsoffermyndighetens handläggningstider för brottsskadeärenden har mer än fördubblats på fem år. En del av den ökade handläggningstiden kan förklaras av faktorer som ökad servicegrad till sökanden och lagändringar. Till detta kommer att tillfälliga faktorer, som ett nytt handläggarstöd, har påverkat handläggningstiderna negativt. Trenden för de senaste fem åren har dock varit entydigt negativ och Statskontoret bedömer att de här faktorerna inte räcker till för att förklara hela ökningen.

De finns faktorer i myndighetens interna styrning som har påverkat handläggningstiderna. Organiseringen av ärendehandläggningen, exempelvis att myndigheten har lägre utbildningskrav för beredningen, har betydelse. Även tidigare nämnda brister i uppföljningen har enligt vår bedömning påverkat handläggningstiderna.

Myndigheten har omorganiserat brottsskadeenheten för att effektivisera verksamheten. Utvecklingen av handläggningstiderna under 2016 års första kvartal har också varit positiv. Även om detta är en för kort tidsperiod för att dra några slutsatser om hur detta påverkar resultatet är Statskontorets bedömning att den nya organisationen med renodlade



roller är ett steg i rätt riktning. Det är även positivt att myndigheten har infört en särskild ordning för att avgöra enklare ärenden.

Brottsoffermyndigheten får in cirka 10 000 ärenden per år samtidigt som 9 personer arbetar heltid med beslutsfattande. Om vi i ett räkneexempel utgår från att dessa personer arbetar 44 veckor på ett år behöver varje beslutsfattare avgöra ungefär 25 ärenden per vecka, eller 5 ärenden per dag, för att myndigheten ska kunna hantera 10 000 ärenden. En kortare handläggningstid förefaller enligt vår bedömning därmed som rimlig. Brottsoffermyndigheten behöver vidta fler åtgärder för att både vända utvecklingen och i framtiden undvika en liknande situation. I Statskontorets rekommendationer ger vi ett antal förslag på insatser som Brottsoffermyndigheten bör vidta.

## **6.6 Regeringens styrning kan utvecklas**

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av myndigheten kan utvecklas vad gäller prioriteringar mellan målgrupper, kunskapscentrums roll och styrningen av Brottsofferfonden.

### **6.6.1 Myndigheten har många målgrupper**

Brottsoffermyndigheten har i uppgift att arbeta mot ett stort antal målgrupper. Varken regeringen eller myndigheten har dock gjort uttryckliga prioriteringar bland målgrupperna som en del av en strategisk styrning av myndigheten. Statskontoret bedömer att det inte är möjligt för myndigheten att med nuvarande resurser arbeta på ett systematiskt sätt mot samtliga målgrupper. Det finns anledning för både Brottsoffermyndigheten och för regeringen att på ett mer konsekvent sätt peka ut vilka målgrupper som är högst prioriterade.

### **6.6.2 Kunskapscentrum har en bred roll**

Brottsoffermyndigheten är i dag en kunskapsförmedlare som erbjuder stöd till andra aktörer. I denna roll genomför myndigheten många aktiviteter och målgrupperna uppskattar verksamheten. Bristen på analys gör det dock svårt att bedöma om myndigheten gör rätt prioriteringar och om verksamheten på det mest effektiva sättet bidrar till måluppfyllelsen inom brottsofferområdet.

Statskontoret bedömer att myndigheten skulle bli mer effektiv i en mer analyserande roll. Med en större analytisk kapacitet skulle Brottsoffermyndigheten kunna ge mer vägledning till andra myndigheter, både vad gäller kunskap och metoder. Det skulle också stödja Brottsoffermyndigheten i att prioritera i det egna arbetet. Det kan till exempel handla om att

- göra forskningssammanställningar, både som stöd till andra aktörer och som underlag för Brottsofferfondens arbete
- regelbundet sammanställa brottsoffers situation utifrån bland annat Brottsförebyggande rådets årliga nationella trygghetsundersökning (NTU) och polisens brottsofferundersökningar
- följa upp och kartlägga hur rättsväsendets myndigheter arbetar med brottsofferfrågor.

Dessa analyser och sammanställningar skulle ge Brottsoffermyndigheten bättre möjligheter att stödja och driva på andra myndigheter inom rättsväsendet i deras arbete med brottsofferfrågor. Samtidigt har Brottsoffermyndigheten begränsade resurser och ett mer analytiskt arbetssätt kan påverka möjligheterna att driva den nuvarande verksamheten som kunskapscentrum. Därför vore det önskvärt att myndigheten får vägledning av regeringen i denna fråga.

Eftersom Brottsförebyggande rådet är utpekad analysmyndighet för rättsväsendet med ansvar även för brottsofferfrågor innebär en utveckling i en mer analytisk riktning för Brottsoffermyndigheten att gränsdragningsfrågor mellan myndigheterna aktualiseras. Statskontoret bedömer dock inte att en förstärkt analyskapacitet inom Brottsoffermyndigheten överlappar Brottsförebyggande rådets mer övergripande ansvar.

### **6.6.3 Brottsofferfonden används allt mer till verksamhetsstöd**

Brottsofferfonden skapades 1994 för att stärka brottsoffrens ställning och vara ett flexibelt verktyg för att driva utvecklingen framåt inom ett underutvecklat område. I linje med regeringens styrning används i dag en stor del av fondens medel för att finansiera vittnesstödsverksamhet

och för verksamhetsstöd till ideella organisationer, framför allt till brottsofferjourer. Omkring en fjärdedel av fondens medel finansierar forskning, men i övrigt används fonden i liten utsträckning för att stödja nya initiativ inom brottsofferområdet. Statskontoret bedömer därmed att det har skett en förskjutning av hur fonden används, även om höjningen av avgifterna till fonden skapar ett större utrymme.

Både i regeringens styrning och Brottsoffermyndighetens interna riktlinjer betonas fortfarande fondens flexibilitet. Myndigheten fördelar i dag fondens medel utan tydliga bedömningskriterier som stöd för prioriteringar mellan ansökningar, med undantag för forskningsansökningar. Både regeringen och myndigheten kan därför behöva se över styrningen av fonden.

## **6.7 Rekommendationer till Brottsoffermyndigheten**

### **6.7.1 Förbättra uppföljningen och identifiera prioriterade områden**

Brottsoffermyndigheten gör ingen sammanställning av brottsutsattas behov och situation och följer inte heller upp hur brottsoffer påverkas av myndighetens verksamhet. Därmed saknar myndigheten ett viktigt underlag för att planera, prioritera och styra verksamheten.

Brottsoffermyndigheten bör därför analysera utvecklingen inom brottsofferområdet och peka ut vilka insatser och målgrupper myndigheten ser som prioriterade. En sådan återkommande analys kan bli ett underlag för myndighetens interna verksamhetsplanering och bidra till att myndigheten kan ta fler egna initiativ, men också bli ett viktigt underlag i myndighetens dialog med Regeringskansliet.

### **6.7.2 Fortsätt utveckla verksamhetsplanen**

Även om verksamhetsplanen har blivit tydligare från och med 2016 är målen många och de har olika karaktär. Med tanke på att regeringens styrning ger ett stort ansvar till Brottsoffermyndigheten bör myndigheten mer systematiskt bryta ner målen och koncentrera sig kring ett

färre antal mål för att verksamhetsplanen ska bli ett effektivt styrinstrument.

### **6.7.3 Bestäm rimlig servicegrad och handläggningstid för brottsskadeärenden**

En hög grad av service är ett viktigt stöd till många brottsutsatta. Graden av service till dem som ansöker om brottsskadeersättning påverkar dock Brottsoffermyndighetens handläggningstider. Myndigheten behöver därför analysera brottsutsattas behov och myndighetens resurser för att se vad som är en rimlig servicegrad och en rimlig handläggningstid.

Brottsoffermyndigheten kan sedan i sin dialog med Regeringskansliet förklara varför handläggningstiden ser ut som den gör och också argumentera för vilken nivå som är rimlig.

### **6.7.4 Säkerställ tid för utbildning av beredningsassistenterna**

Att myndigheten har sänkt den formella kompetensnivån i beredningen av brottsskadeärenden, i kombination med att beredningsassistenterna har fått ett visst utökat ansvar utan utbildningsinsatser, riskerar att påverka handläggningstiderna. Brottsoffermyndigheten bör därför säkerställa att det finns tid för utbildningsinsatser till beredningsassistenterna.

### **6.7.5 Sätt riktmärken för ärendehandläggningen av brottsskadeersättning**

Brottsoffermyndigheten bör införa riktmärken för hur många ärenden som ska beredas respektive beslutas varje vecka. På så sätt kan man tydliggöra ledningens förväntningar och sätta upp ett gemensamt mål att arbeta mot.

Beredningsassistenterna upplever en högre stressnivå än beslutsfattarna. Detta beror enligt Statskontorets bedömning på att beredningsassistenterna tilldelas ett antal ärenden per dag som de har personligt ansvar för i motsats till beslutsfattarna som plockar ärenden ur en gemensam hög när de har utrymme att fatta nästa beslut. Statskontoret rekommenderar därför att även beredningsassistenterna får ett gemensamt ansvar för ärenden som är under beredning.

Dessa två insatser ger liknande arbetsförutsättningar för båda yrkeskategorierna och minskar stressen hos beredningsassistenterna genom att deras personliga ansvar minskar. De ger också ledningen ett instrument för att styra och följa upp ärendebalansen och handläggningstiderna.

### **6.7.6 Utveckla uppföljningen av brottsskadeersättningen**

Brottsoffermyndighetens uppföljning av handläggningstiderna har inte varit anpassad för att identifiera flaskhalsar och tidstjuvar. Statskontorets rekommendation är därför att myndigheten i större utsträckning utnyttjar möjligheterna att följa upp och analysera statistik om ärendehandläggningsprocessen. Myndigheten bör också utöka möjligheten att följa ärendehandläggningen på handläggarnivå, vilket inte är möjligt i dag för alla personalkategorier. Uppföljningen bör också användas i analyser av vilken kompetens som Brottsoffermyndigheten behöver.

### **6.7.7 Ta fram och offentliggör bedömningskriterier för Brottsofferfonden**

Brottsoffermyndigheten har kriterier för att bedöma forskningsansökningar till Brottsofferfonden. Dessa kriterier har myndigheten publicerat på sin webbplats. Brottsoffermyndigheten saknar dock motsvarande kriterier för att prioritera mellan övriga ansökningar till fonden, framför allt från ideella organisationer.

Myndigheten bör därför utveckla tydliga bedömningskriterier för alla typer av ansökningar till Brottsofferfonden, som ett stöd för hur myndigheten prioriterar mellan ansökningar. Dessa kriterier bör även publiceras på webbplatsen för att öka transparensen. Tydligare bedömningskriterier skulle även kunna underlätta i en eventuell framtida utvärdering av effekterna av Brottsofferfondens stöd.

## **6.8 Rekommendationer till regeringen**

### **6.8.1 Prioritera mellan Brottsoffermyndighetens målgrupper**

Brottsoffermyndighetens roll som kunskapscentrum är ett uppdrag med breda ramar. Myndigheten har inte resurser och kapacitet att på ett systematiskt sätt arbeta mot samtliga målgrupper som regeringen har definierat. Regleringsbrevet kan vara ett lämpligt verktyg för regeringen att peka ut de mest prioriterade målgrupperna.

### **6.8.2 Förtydliga Brottsoffermyndighetens roll som kunskapscentrum**

Statskontoret bedömer att Brottsoffermyndighetens verksamhet som kunskapscentrum för brottsofferfrågor skulle stärkas av ett mer analytiskt arbetssätt. Det kan handla om att bedöma och värdera kunskapsläget, men också om att följa upp vilket stöd och bemötande brottsutsatta får från olika myndigheter. Detta är en viktig förutsättning för att myndigheten ska kunna göra rätt prioriteringar, identifiera utvecklingsområden i stödet till brottsutsatta och bli till större nytta för brottsutsatta.

Regeringen bör därför överväga att i instruktionen förtydliga sina förväntningar på Brottsoffermyndigheten som kunskapscentrum. Det skulle tydliggöra myndighetens roll i rättsväsendet, både för Brottsoffermyndigheten och för andra myndigheter.

### **6.8.3 Se över styrningen av Brottsofferfonden**

Brottsofferfonden används i allt större utsträckning till vittnesstödsverksamhet och för verksamhetsstöd till ideella organisationer. Regeringen har preciserat hur fondens medel ska användas i regleringsbrev för 2015 och 2016. Om regeringen ser verksamhetsstödet till ideella organisationer och finansieringen av vittnesstödsverksamhet som ett långsiktigt åtagande skulle anslagsfinansiering kunna vara ett alternativ. Ett annat alternativ är att regeringen överväger att uppdatera förordningen om Brottsofferfonden, som kan vara ett mer lämpligt verktyg än regleringsbrev för att peka ut en långsiktig inriktning för fonden.

#### **6.8.4 Överväg utökad uppföljning av hur många som har rätt till brottsskadeersättning**

Det finns i dag ingen kunskap om hur många som har rätt till brottsskadeersättning. Därmed är det svårt att avgöra hur många som inte får den ersättning som de har rätt till, men det försvårar också för myndigheten att göra prognoser över vilka kostnader staten kommer att ha för brottsskadeersättning.

Brottsoffermyndigheten framhåller att det behövs uppföljning från Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar och Kronofogden för att det ska vara möjligt att bedöma hur många brottsutsatta som i dag inte får den ersättning de har rätt till. Regeringen kan alltså överväga att ställa krav på dessa myndigheter att utveckla sin uppföljning för att få fram en tillförlitlig bild.

Ett annat alternativ är att regeringen ger exempelvis Brottsoffermyndigheten eller Brottsförebyggande rådet i uppdrag att göra en uppskattning av hur många som har rätt till brottsskadeersättning.





## Referenser

Andersson, T. (2014). *Brottsofferfondens stöd till brottsofferforskning åren 1994–2013 samt regeringens särskilda satsning på brottsofferforskning m.m. åren 2009–2013. En sammanställning*. Brottsoffermyndigheten.

Brottsförebyggande rådet (2016) *Nationella Trygghetsundersökningen 2015* (2016:1).

Brottsoffermyndigheten & Domstolsverket (2014) *Vittnesstöd – Förslag till en långsiktigt hållbar organisation för och finansiering av verksamheten*. (JU2014/3767/KRIM).

Brottsoffermyndigheten (2002) *Ett viktimologiskt forskningsprogram. Presenterat 2002. Bakgrund och nuläge*. Åströms Tryckeri AB.

Brottsoffermyndighetens verksamhetsplan för 2015 och 2016.

Brottsoffermyndighetens årsredovisning för 2011, 2012, 2013, 2014 och 2015.

Ekonomistyrningsverket (2012) *Handledning resultatredovisning* (ESV 2012:42).

Lindgren M., Pettersson K-Å & Hägglund B (2001) *Brottsoffer. Från teori till praktik*. Jure Förlag.

Proposition 1977/78:126 *Om ersättning för brottsskador*.

Proposition 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*.

Proposition 2013/14:94 *En ny brottsskadelag*.

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 Rättsväsendet*.

Regeringsbeslut 2005-12-20 *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Brottsoffermyndigheten.*

Regeringsbeslut 2011-06-16 *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att fördela medel till forskning m.m. för att öka kunskapen om mäns våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld och andra sexuella övergrep (Ju2011/4765/KRIM).*

Regeringsbeslut 2013-03-21 *Uppdrag angående information till barn som brottsoffer (S2013/2348/FST).*

Regeringsbeslut 2015-12-10 *Uppdrag till Statskontoret att göra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten (Ju2015/09660/KRIM).*

Regeringsbeslut 2015-12-17 *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sveriges Domstolar.*

*Regleringsbrev för budgetåren 2011-2016 avseende Brottsoffermyndigheten.*

Riksrevisionen (2011) *Brottsutsatt. Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott (RiR 2011:18).*

SOU 2004:61 *En översyn av Brottsoffermyndigheten.*

Wirsén S (2014) *liten*. Bonnier Carlsen.

### **Elektroniska källor**

Brottsförebyggande rådet (2014) *Utvecklingen av brottsskadeersättning*. Tillgänglig:

[https://www.bra.se/download/18.3a6ad56314700900bc1447/1407318966566/2014\\_kortanalys\\_om+brottskadeers%C3%A4tning.pdf](https://www.bra.se/download/18.3a6ad56314700900bc1447/1407318966566/2014_kortanalys_om+brottskadeers%C3%A4tning.pdf) (2016-04-18).

Brottsoffermyndigheten (2015-08-20) *Avslutade projekt och uppdrag*. Tillgänglig: <http://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/projekt-och-uppdrag/avslutade-projekt-och-uppdrag> (2016-05-02).

Brottsoffermyndigheten. *jagvillveta – Allt om dina rättigheter vid brott*. Tillgänglig: <http://jagvillveta.se/> (2015-05-02).

Brottsoffermyndigheten. *Rättegångsskolan*. Tillgänglig:  
<http://www.rattengangsskolan.se/default.asp?id=1357> (2016-05-04).

Statistiska centralbyrån (2014-02-10) *Brottsutsattas kontakter med polisen 2013*. Tillgänglig:  
<https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Brottsofferarbete/Rapport%20Brottsutsatta%20NKI%202013.pdf> (2016-04-18).



## Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Justitiedepartementet



Regeringsbeslut I:14

2015-12-10

Ju2015/09660/KRIM

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm

### Uppdrag till Statskontoret att göra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Brottsoffermyndigheten ska bistå Statskontoret med de underlag och upplysningar som behövs för analysen.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 juni 2016.

#### Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är de underlag som myndigheterna tar fram årligen samt de årliga myndighetsdialogerna. Regeringen bedömer att det är viktigt att underlag som bland annat årsredovisning och budgetunderlag även kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. De kan även skapa ytterligare underlag för myndigheternas ledningar att vidareutveckla verksamheterna.

Postadress  
103 33 Stockholm

Besöksadress  
Rosenbad 4

Telefonväxel  
08-406 10 00

Telefax  
08-20 27 34

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Som ett led i detta arbete ges nu Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Brottsoffermyndigheten.

På regeringens vägnar

  
Morgan Johansson

  
John Ahlberg

Kopia till  
Brottsoffermyndigheten  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/SFO  
Socialdepartementet/FST  
Socialdepartementet/JÅM  
Justitiedepartementet/PO  
Justitiedepartementet/Å  
Justitiedepartementet/DOM  
Justitiedepartementet/L2

## Bilaga 2

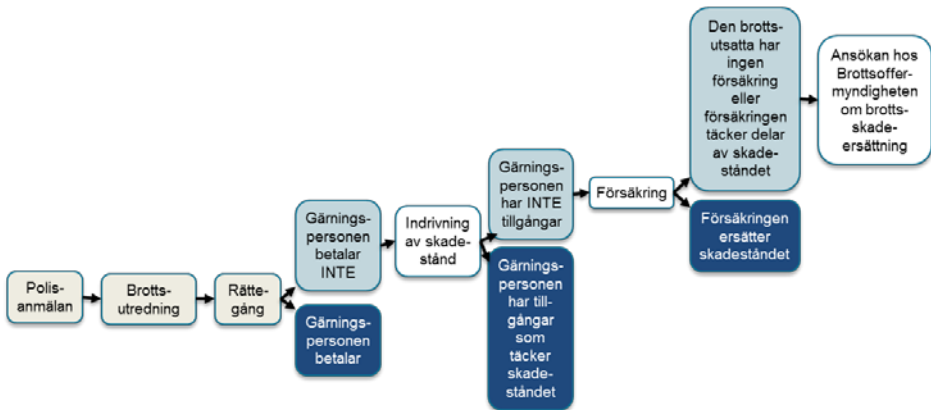
### Brottsoffermyndighetens ärendehandläggning av brottsskadeersättning

I den här bilagan beskriver vi vem som kan få brottsskadeersättning och för vad men också hur Brottsoffermyndigheten handlägger brottsskadeärenden.

#### Vad kan den brottsutsatte få ersättning för?

Den som har blivit utsatt för ett brott kan ha rätt till ersättning för de skador som brottet har orsakat. Det är i första hand den som begått brottet som är skyldig att ersätta skadorna, genom ett skadestånd. Om gärningspersonen inte kan betala skadeståndet kan det finnas en försäkring som ersätter skadorna, det vill säga en försäkringsersättning. Om inget av dessa alternativ är möjliga, eller om försäkringen bara delvis täcker skadan, kan den som utsätts för brott i vissa fall få kompensation från staten, så kallad brottsskadeersättning.<sup>68</sup>

Figur                      Processen för hantering av brottsskadestånd



Källa: Riksrevisionen 2011:18, s. 22.

<sup>68</sup> I vissa fall kan en person få brottsskadeersättning även om gärningspersonen är okänd. Då krävs att det finns en utredning, till exempel polisens förundersökning, som visar att skadan har uppkommit till följd av ett brott och inte genom en olyckshändelse.

Brottsskadeersättning betalas i första hand ut för personskador och kränkning.<sup>69</sup> Möjligheten att få brottsskadeersättning för en sakskada och en ren förmögenhetsskada<sup>70</sup> är begränsade.<sup>71</sup>

En personskada som ger rätt till ersättning kan vara av fysisk eller psykisk karaktär. Skadan ska vara medicinskt påvisbar, vilket innebär att den ska kunna konstateras genom exempelvis en läkarundersökning, en polisutredning, ett foto, en kontakt med kurator eller genom annan dokumentation. Man kan till exempel få brottsskadeersättning för kostnader för sjukvård och samtalsterapi, inkomstförlust, fysiskt och psykiskt lidande som går över (sveda och värk) och bestående skador.<sup>72</sup>

Som personskada ersätts även skada på kläder, glasögon och liknande föremål som den skadade bar på sig vidskadetillfället. Däremot kan man inte få brottsskadeersättning för förlorade eller förstörda pengar, smycken, klocka, mobiltelefon eller plånbok.

För att en brottsutsatt ska kunna få brottsskadeersättning för kränkning måste det vara fråga om en allvarlig kränkning av offrets personliga integritet, privatliv och människovärde. Exempel är misshandel, rån, olaga hot, hemfridsbrott, överträdelse av kontaktförbud, kvinnofridsbrott och de allra flesta fall av sexuella övergrepp.<sup>73</sup>

Barn har rätt till brottsskadeersättning om de har bevittnat ”ett brott som varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos barnet i hans eller hennes förhållande till en närstående person”.<sup>74</sup> Staten har på detta sätt tagit på sig ett speciellt ersättningsansvar för barn som bevittnat allvarliga brott mot en närstående, trots att barnet inte kan få skadestånd från förövaren.

---

<sup>69</sup> 4–5 §§ brottsskadelagen (2014:322).

<sup>70</sup> En ren förmögenhetsskada är en ekonomisk skada som uppkommer utan att någon drabbas av en sakskada eller en skada på sin person. Som exempel kan nämnas skada när någon utsatts för bedrägeri.

<sup>71</sup> 6–8 §§ brottsskadelagen (2014:322).

<sup>72</sup> Sveda och värk ersätts vid lindrigare skador med 1 000–2 000 kronor. Vid långa sjukdomsperioder kan ersättningen höjas och ett riktmärke är då cirka 2 500 kronor per månad. Brottsoffermyndigheten (2015) *Ersättning vid brott*.

<sup>73</sup> Ersättningsnivåerna för kränkning börjar vid 5 000 kronor. Exempel: allvarlig misshandel 10 000–20 000 kronor, rån med vapen 10 000–15 000 kronor och våldtäkt 100 000 kronor. Brottsoffermyndigheten (2015) *Ersättning vid brott*.

<sup>74</sup> 9 § brottsskadelagen (2014:322).



## **Hur arbetar Brottsoffermyndigheten med handläggning av brottsskadeersättning?**

För att en ansökan om brottsskadeersättning ska tas upp till prövning måste brottet ha polisanmälts.<sup>75</sup> En ansökan om brottsskadeersättning måste även i regel ha kommit in inom tre år från brottstillfället eller från det att det rättsliga förfarandet har avslutats.<sup>76</sup>

Det är brottsskadeenheten på Brottsoffermyndigheten som handlägger ansökningar om brottsskadeersättning. Där arbetar i dagsläget åtta beredningsassistenter, en beredningsjurist och tio beslutsfattare, varav en är beredningsansvarig beslutsfattare. Beslutsfattare är jurister som fattar beslut om brottsskadeersättning utifrån de underlag som assistenterna tar fram. För beredningsassistenterna krävs ingen eftergymnasial utbildning utan kravet är gymnasiekompetens.<sup>77</sup> Beredningsansvarig beslutsfattare är en senior beslutsfattare som avgör vilken grad av utredning ärendet kräver och sedan fördelar ärendet.

### **Ansökan kan göras skriftligt eller elektroniskt**

Ansökan om brottsskadeersättning kan göras skriftligt eller elektroniskt till Brottsoffermyndigheten. Möjligheten att ansöka elektroniska kom i juni 2013. Sedan dess har andelen elektroniska ansökningar ökat för varje år och var 2015 uppe i 17 procent av den totala andelen ansökningar.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> När gärningspersonen är okänd krävs att det finns en utredning, till exempel en förundersökning från polis eller åklagare, som visar att man har utsatts för brott och inte råkat ut för en olyckshändelse. Om den misstänkte är utpekad krävs i princip en fällande dom eller ett strafföreläggande.

<sup>76</sup> 15 § brottsskadelagen (2014:322). Barn som utsatts för brott har alltid rätt att ansöka om brottsskadeersättning till den dag hon eller han fyller 21 år. För barn under 18 år ska vårdnadshavare ansöka för barnets räkning. Ansökan får, enligt 18 § brottsskadelagen (2014:322), göras av endast en vårdnadshavare om den andra vårdnadshavaren har begått brottet eller om det finns särskilda skäl.

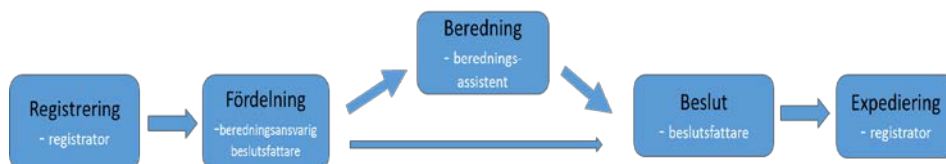
<sup>77</sup> Tidigare var det beredningsjurister som beredde ärenden. Personalomsättning var dock så stor hos denna personalkategori att myndigheten i stället valt att arbeta med beredningsassistenter. Det finns i dag en beredningsjurist kvar som delar sin tid mellan att utföra beredningsuppgifter och beslutsfattande enligt egen delegation.

<sup>78</sup> Brottsoffermyndigheten (2016) *Statistik avseende e-tjänsteansökningar*.

## Beredning eller direkt till beslut?

Efter registrering går ärendet till beredningsansvarig beslutsfattare för granskning. Hen bedömer om beredning behövs före beslut eller inte (se figur nedan) men också exempelvis ärendets art.

Figur Handläggningsprocessen för brottsskadeersättning



Om inget ytterligare material behövs fattas beslut i ärendet direkt av den som har behörighet att göra detta (beredningsassistent, beredningsansvarig beslutsfattare eller annan enligt särskild ordning). Enligt uppgift från Brottsoffermyndigheten så kan beslut fattas direkt i ungefär 10–15 procent av fallen och i resten av fallen krävs beredning innan beslutet.

Om ärendet kräver ytterligare beredning fördelar beredningsansvarig beslutsfattare ärendet till en beredningsassistent som ansvarar för ärendet fram till dess att det är klart för avgörande. Beredningsassistenten inhämtar de underlag som krävs (se vidare nästa avsnitt) och skickar ut bekräftelsebrev till sökanden med information om att ärendet startats upp.

## Många underlag inhämtas från olika aktörer

Beredningsassistenten inhämtar den information och de underlag som behövs från externa aktörer. Alla ärenden kräver en grundutredning som innefattar följande underlag som rör brottet: en dom med laga kraft och relevanta bilagor, förundersökningsmaterial med beslut i ärenden där en dom inte finns och utdrag från Kronofogden angående gärningspersonens betalningsförmåga (om det är frågan om en känd gärningsperson). Vid personskador kontrolleras förekomsten av försäkringar.<sup>79</sup>

För att kunna bedöma ersättningsskyldigheten krävs i många fall en mer omfattande utredning, vilket betyder att ytterligare underlag måste tas

<sup>79</sup> Brottsoffermyndigheten (2015-01-18) *Rutindokument för brottsskadeenheten*.

in. För exempelvis ersättning för inkomstbortfall kan man behöva underlag från både arbetsgivare, Skatteverket och Försäkringskassan.

I tabellen nedan summeras de olika underlag som samlas in i utredningen som ligger till grund för beslut. Enligt Brottsoffermyndighetens bedömning krävs mer omfattande utredning i ungefär hälften av fallen.

**Tabell Underlag vid beredning av beslut om brottsskadeersättning**

	Grundutredning	Mer omfattande utredning
Underlag	Dom från domstol om sådan finns. Förundersökning från polisen om en dom inte finns. Uppgifter om betalningsförmåga från Kronofogden om gärningspersonen är känd. Kontroll hos försäkringsbolagen om försäkring finns eller ej, i de fall försäkring ersättning kan vara aktuell.	Journal från vårdgivare. Inkomstuppgifter från arbetsgivare och i vissa fall Skatteverket. Uppgifter om utbetald sjukpenning från Försäkringskassan. Sakkunnigbedömning av skador (läkare, tandläkare). Foton på ärr. Kvitton avseende sjukvård, mediciner, kläder etc.

### Vissa underlag tar tid att få in

Brottsoffermyndigheten har olika möjligheter att få tillgång till de underlag som krävs. Domar kan Brottsoffermyndigheten få tillgång till via en databas, men i cirka 10 procent av fallen finns inte domarna i databasen. Det innebär att Brottsoffermyndigheten måste ta kontakt med respektive domstol per e-post. Även när domarna kan hämtas i databasen måste Brottsoffermyndigheten ta kontakt med respektive domstol för att få personnummer på gärningspersonen och uppgift om domen vunnit laga kraft.<sup>80</sup> Domstolarna svarar enligt Brottsoffermyndigheten inom samma dag, men det skulle enligt myndigheten vara ännu smidigare om man inte behövde eftersöka personnummer manuellt. Brottsoffermyndigheten har därför tagit kontakt med databasleverantören för att se om det är möjligt att få domen med personnummer.

---

<sup>80</sup> I de fall delar av domen är sekretessbelagd måste dessa uppgifter hämtas in direkt från domstolen.

Underlag från Kronofogden behövs i cirka 60 procent av ärendena, och i omkring 80 procent av dessa fall kan Brottsoffermyndigheten få tillgång till det nödvändiga materialet via en onlinetjänst. Om det inte går vänder man sig till Kronofogdens kundtjänst. Detta fungerar enligt Brottsoffermyndigheten väl med relativt snabb service.

Om det inte finns någon dom behöver Brottsoffermyndigheten en förundersökning och ett nedläggningsbeslut från polisen. Detta sker i cirka 50 procent av ärenden. Underlagen beställs via epost hos registratören i respektive polisregion. Registratören skickar ärendet vidare till en handläggare hos polisen, ofta ansvarig förundersökningsledare. Detta funkar bra i de flesta fallen, det vill säga när förundersökningen är avslutad. I de fall förundersökningen inte är avslutad kan det ta lite längre tid. Brottsoffermyndigheten uppskattar genomsnittstiden till två veckor.

Försäkringsersättningen ska avräknas när brottsskadeersättningen bestäms, och därför utreds sökandens försäkringssituation. Detta gäller främst personskadeärenden och sker i cirka 75 procent av ärendena. Brottsoffermyndigheten tar kontakt med de fem största försäkringsbolagen i normalfallet. Hos vissa bolag tar myndigheten kontakt med kundtjänst som skickar ärendet vidare till handläggare vid behov, och i andra fall finns utsedda kontaktpersoner. Alla försäkringsbolag brukar svara inom en vecka.

När det gäller en arbetsskada, cirka 10 procent av ärendena, görs en kontroll hos AFA Försäkring. Detta sker per post och tar cirka en månad.

Underlag från Försäkringskassan behövs i ungefär 10 procent av ärendena. I de allra flesta fall efterfrågar Brottsoffermyndigheten underlag från Försäkringskassan per post eftersom det handlar om känsliga uppgifter och det inte finns säker e-postkommunikation. Det tar i genomsnitt tre veckor att få svar.

Det som enligt Brottsoffermyndigheten tar längst tid är att få in journalen från vårdgivaren, vilket behövs i många ärenden för att bedöma ersättningen för sveda och värk. I många fall måste myndigheten först ta kontakt med den sökande för att få uppgift om vårdgivare och därefter ta kontakt med den. Detta tar i bästa fall en månad. Är det dessutom fråga om bestående skador skickas den medicinska utredningen i många

fall till Brottsoffermyndighetens medicinska rådgivare för yttrande, vilket kan ta mellan en vecka och sex månader.

### **Beslut av ett normalärende**

När beredningen av ett ärende är genomförd avgörs ärendet av en beslutsfattare i enlighet med brottsskadelagen (2014:322). Beslutsfattaren tar något förenklat ställning till om den sökande har rätt till ersättning eller inte, och till storleken på ersättning. Som underlag finns ansökan och den utredning som beredningsassistenten sammanställt. Beslutsfattaren har stöd i Brottsoffermyndighetens referatsamling, Högsta domstolens avgöranden och Trafikskadenämndens hjälptabeller med tillhörande instruktioner.

Brottsskadeenheten har också ett rutindokument som fungerar som stöd i arbetet. Ett annat stöd, och en ytterligare del i kvalitetssäkringen, är att ärenden som behöver diskuteras gemensamt tas upp under brottsskadeenhetens enhetsmöten. Diskussionerna dokumenteras och därmed kan beslutsfattarna få framtida vägledning vid olika typer av ärenden genom att söka i en gemensam katalog.

Beslutsfattandet sker efter principen att äldsta ärendet beslutas först. Det finns dock undantag för den här principen. Som vi nämnt tidigare kan ärenden avgöras direkt om ansökan omfattar all utredning som behövs för att kunna fatta beslut. Ärenden där rättsprocessen dragit ut på tiden behandlas också i normalfallet med förtur under både beredning och beslut.

Slutligen expedieras beslutet och skickas vidare till regressenheten som påbörjar arbetet med att återkräva ersättning från den ersättningskyldige, om personen är känd.

### **Ärenden av principiell betydelse avgörs av nämnden**

När brottsskadeenheten ska besluta i ärenden av principiell betydelse avgörs ärendet av Nämnden för brottsskadeersättning.<sup>81</sup> Under de senaste fem åren har ungefär 50 av myndighetens dryga 10 000 ärenden per år avgjorts i nämnden.

---

<sup>81</sup> 22 § brottsskadelagen (2014:322).

Nämnden är det högsta beslutande organet vad gäller brottsskadeersättning, och det är främst nämnden och till viss del Högsta domstolen som utvecklar praxis inom området. Vissa av nämndens avgöranden samlas i Brottsoffermyndighetens referatsamling som alltså innehåller vägledande avgöranden med nivåer för kränkingsersättning.

Beslutsfattarna förbereder ärenden som ska upp i Nämnden för brottsskadeersättning. Det kan vara både omprövningsärenden, som kräver ungefär en dags förberedelser, och ursprungsärenden, som kräver ungefär en veckas förberedelser. Nämnden sammanträder 3–4 gånger per år. Arbetet med ärenden som dras i nämnden (inklusive förarbete och efterarbete) tar cirka 5 arbetsdagar per beslutsfattare och nämndsammanträde. Den totala tidsåtgången för nämndarbete uppgår till ungefär 15–20 arbetsdagar per beslutsfattare och år.

### **Beslut får inte överklagas men kan omprövas**

Brottsoffermyndighetens beslut kan inte överklagas.<sup>82</sup> Sökanden har dock rätt att begära omprövning av beslutet, vilket innebär att myndigheten ska titta på ärendet igen och ändra beslutet om det är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Beslutet kan ändras om det inte blir till nackdel för sökanden.<sup>83</sup>

### **Avdrag från och jämkning av beloppet**

Från brottsskadeersättningen dras ett så kallat grundavdrag<sup>84</sup> som kan jämföras med försäkringsbolagens självrisk. Under 2016 är beloppet 1 500 kronor. I vissa undantagsfall görs inte detta avdrag. Om brottsoffret själv har ökat risken att bli skadad kan ersättningen jämkas.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> 24–26 §§ brottsskadelagen (2014:322).

<sup>83</sup> Om ett beslut i ett ärende om brottsskadeersättning har fattats av en tjänsteman vid Brottsoffermyndigheten, ska beslutet omprövas av Nämnden för brottsskadeersättning om sökanden begär det. Beslutet behöver dock inte omprövas av nämnden, om det är uppenbart att beslutet ska ändras i enlighet med sökandens begäran.

<sup>84</sup> 13 § brottsskadelagen (2014:322).

<sup>85</sup> 12 § brottsskadelagen (2014:322).