



2011:15



STATSKONTORET

Brå och kriminalstatistiken





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2011-06-14

ERT DATUM

2010-11-18

DIARIENR

2010/216-5

ER BETECKNING

Ju2010/8620/KRIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Brottsförebyggande rådets statistikverksamhet

Regeringen gav i november 2011 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur Brottsförebyggande rådet (Brå) har förvaltat sin roll som producent av den officiella kriminalstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Brå och kriminalstatistiken* (2011:15).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Charlotte Andersson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Charlotte Andersson

Innehåll

	Sammanfattande slutsatser	7
	Förslag	12
1	Uppdraget	15
1.1	Skälen till uppdraget	15
1.2	Tidigare uppdrag till Statskontoret	16
2	Brå och rättskedjan	17
2.1	Myndigheterna i rättskedjan	17
2.2	Brå ansvarar för statistiken	17
2.3	Rättsväsendets informationssystem (RIF)	18
3	Utgångspunkter och genomförande	21
3.1	Brås relationer till relevanta aktörer	21
3.2	Granskningens upplägg	22
3.3	Dokument och intervjuer	23
3.4	Övrigt	24
4	Brås uppdrag och organisation	27
4.1	Uppdrag	27
4.2	Myndighetens organisation	28
5	Grundläggande fakta om kriminalstatistik	31
5.1	Den officiella kriminalstatistiken	31
5.2	Övrig kriminalstatistik	35
6	Förutsättningar för god kvalitet	39
6.1	Den officiella kriminalstatistiken	39
6.2	Den nationella trygghetsundersökningen	45
6.3	Statistik över hatbrott	46
6.4	Sammanfattande bedömningar	48
7	Tillgänglighet och användbarhet	51
7.1	Den officiella kriminalstatistiken	51
7.2	Den nationella trygghetsundersökningen	56
7.3	Statistik över hatbrott	58
7.4	Sammanfattande bedömningar	61

8	Utveckling av statistiken	63
8.1	Regeringens styrning av utvecklingsarbetet	63
8.2	Översikt över utvecklingsarbetet	63
8.3	Övergripande utvecklingsarbete	65
8.4	Rättsväsendets uppföljningssystem – RUS	67
8.5	Brås insatser i RIF-samarbetet	68
8.6	Den officiella kriminalstatistiken	70
8.7	Den nationella trygghetsundersökningen	75
8.8	Statistik över hatbrott	77
8.9	Sammanfattande bedömningar	80
9	Kostnader och personalomsättning	83
9.1	Kostnader för statistikproduktionen	83
9.2	Personalsammansättning	85
9.3	Sammanfattande bedömningar	87
	Referenser	89

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	93
2	Beskrivning av utvecklingsprojekt åren 2003–2010	97
3	Konsultrapport	107

Sammanfattande slutsatser

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utvärdera Brottsförebyggande rådets (Brå) statistikverksamhet. I uppdraget ingick att kartlägga och analysera hur myndigheten har förvaltat sin roll som producent av den officiella rättsstatistiken. Särskilt skulle statistikens kvalitet och tillgänglighet granskas, liksom hur Brå arbetat för att utveckla statistiken och om resurserna i statistikverksamheten används på ett effektivt sätt. Om Statskontoret fann brister i verksamheten, skulle åtgärdsförslag lämnas. Statskontoret skulle särskilt granska statistikföringen av hatbrott och utvecklingen av återfallsstatistiken.

Statskontoret bedömer att den löpande produktionen av den officiella kriminalstatistiken i stora delar fungerar väl. Brå har utvecklat statistikverksamheten generellt genom att öka tillgängligheten, förbättra kontakten med användare och öka användarinflytandet. Man har även skapat processer och rutiner för statistikproduktionen.

Statskontoret har emellertid funnit att det saknas övergripande analyser av statistikverksamheten, dess syften och användningsområden, den nytta som den skapar och dess kostnader. Användningsområdena för den officiella kriminalstatistiken är begränsade. Brå har i viss mån kompenserat för detta genom att utveckla andra statistikprodukter, dels den nationella trygghetsundersökningen (NTU), dels en särskild databas för verksamhetsuppföljning inom rättsväsendet.

Analyser av statistikverksamheten saknas till stora delar

Analyser av statistikverksamheten behövs på flera olika plan. Enskilda produkter behöver analyseras utifrån användningsområden, tillgänglighet och kvalitet i övrigt. Syften behöver definieras och kvalitetskriterier fastställas. Genomgripande analyser behövs för att omvärdera inriktning och användningsområden. Statskontoret har funnit att det finns brister i detta avseende i Brås statistikproduktion.

Brå har inte tillräckligt klargjort syftet och användningsområdena för den officiella kriminalstatistiken

För att veta vad kvalitetsarbetet ska syfta till bör ändamålet med statistiken vara tydligt. Vad ska statistiken användas till och hur? Statskontoret konstaterar att Brå inte på ett tillräckligt tydligt sätt har redovisat ändamålet med den officiella kriminalstatistiken. Däremot har Brå definierat syften och användningsområden för andra statistikprodukter. Statskontoret har särskilt studerat statistiken över hatbrott och den nationella trygghetsundersökningen (NTU).

Det finns flera grupper av användare av Brås olika statistikprodukter; de viktigaste är myndigheter inom rättsväsendet, politiker, forskare och journalister. Att identifiera användningsområden för den officiella kriminalstatistiken är kanske av detta skäl inte någon enkel uppgift, men den är samtidigt angelägen. Risker är annars att innehållet egentligen inte passar någon av användarna.

Brå lägger stor vikt vid att förklara vad statistiken inte kan användas till, exempelvis att statistiken egentligen inte kan användas för att säga om antalet brott har ökat eller inte. Detta är en viktig pedagogisk uppgift, men enligt vår mening borde Brå mer aktivt arbeta för att tillgodose fler användningsområden för kriminalstatistiken än vad som är fallet i dag.

Den officiella kriminalstatistiken används sällan för uppföljning av verksamhet och reformer

Kriminalstatistiken utgör underlag för utredningar och forskning. Däremot har vi funnit att den officiella kriminalstatistiken sällan används för verksamhetsuppföljning. Uppföljningen inom rättsväsendet riskerar därmed att bli alltför snäv och leda till prioriteringar som är felaktiga ur samhällssynpunkt. Polisen skulle exempelvis ha nytta av att veta inte bara hur många misstänkta brott som utreds av dem utan även vilka ärenden som leder till åtal och fällande dom.

Vissa insatser har gjorts för att komplettera den officiella kriminalstatistiken. För närvarande kan man följa ett begränsat antal typer av brott genom rättskedjan med hjälp av en särskild databas. Brå har även utvecklat NTU, vilken används i Polisens verksamhetsuppföljning. Statskontoret menar dock att Brå inte i tillräcklig utsträckning verkat

för att utveckla den officiella kriminalstatistiken i riktning mot att bättre lämpa sig som underlag för styrning och uppföljning av verksamheter. Ett undantag är statistiken över återfall, som har utvecklats på uppdrag av regeringen.

Möjligheter till omprioriteringar uppmärksammas inte

Statskontoret har inte funnit att Brå har gjort någon avvägning mellan kostnader för och nytta av statistikproduktionens olika delar. Detta medför att eventuella möjligheter till omprioriteringar inte uppmärksammas. Det finns därför ett behov av en övergripande analys av hur stora resurser respektive produkt får ta i anspråk.

Kriminalstatistiken bör utvecklas

Statskontoret anser att kriminalstatistiken bör utvecklas i riktning mot att bättre svara mot användarnas behov. Vi ser ett särskilt behov av att kriminalstatistiken i större utsträckning än i dag kan användas för att utveckla verksamheten i myndigheterna i rättskedjan. Ett utvecklingsarbete för att främja möjligheterna till verksamhetsuppföljning pågår i samverkan inom rättsområdet. Detta utvecklingsarbete har pågått i ett tiotal år men har hittills haft begränsade resultat.

Fortsatt risk för fel i indata

Statskontoret har tidigare konstaterat att de uppgifter från andra myndigheters administrativa system, som utgör underlaget för den officiella statistiken, var av undermålig kvalitet.¹ Brå har i viss mån arbetat för att kartlägga bristerna och motverka dem. Enligt Statskontorets bedömning är det dock fortfarande i utbytet med de inrapporterande myndigheterna som den främsta risken för fel finns.

Brå begär data från andra myndigheter inom rättsväsendet. Hanteringen baseras på överenskommelser, samarbete och goda relationer och i detta tycks Brå inte skilja sig från andra producenter av officiell statistik. Brå har emellertid enligt Statskontorets bedömning inte till fullo övervägt var gränsen för dess mandat går. Det är därför möjligt att Brå skulle kunna vara tydligare i sina krav gentemot de uppgiftslämnande myndigheterna och samtidigt behålla goda relationer.

¹ PM om Brås statistikverksamhet, 2003, Statskontoret.

Brå har försökt åtgärda kvalitetsbristerna i indata genom information och utbildning. Brå har även tagit fram anvisningar för hur brottskoder ska fyllas i. Förutsättningarna för högre kvalitet i indata har sannolikt förbättrats, inte minst eftersom samarbetet mellan myndigheterna i rättskedjan under senare år har intensifierats. Utifrån intervjuer och det faktum att många problem med registrering av data kvarstår, bedömer dock Statskontoret att det fortfarande finns problem med kvaliteten i indata. Externa faktorer påverkar emellertid i hög grad Brås möjligheter till och utrymme för utveckling inom detta område.

Ingen systematisk uppföljning av statistikens kvalitet

Statskontoret kan konstatera att Brå inte för någon av tre särskilt undersökta statistikprodukter har definierat vad som avses med tillräcklig kvalitet i de enskilda produkterna. Detta medför i sin tur att det inte är möjligt att på ett mer systematiskt sätt följa upp statistikens kvalitet. Inte heller följer Brå regelbundet upp vad användarna anser om statistikens kvalitet.

Behov av resurser för utvecklingsprojekt

Brå har inte i någon större utsträckning initierat utvecklingsprojekt. Visserligen läggs stora delar av resurserna för statistikutveckling på det myndighetsgemensamma samarbetet. De utvecklingsprojekt som har bedrivits har till stora delar tillkommit på uppdrag av regeringen. Brå bör dock enligt vår mening kunna ta fler initiativ och systematiskt identifiera utvecklingsområden.

Statskontoret bedömer att utvecklingen av statistiken över återfall kan visa sig vara ett exempel på att den officiella kriminalstatistiken kan förbättras och göras mer användbar om särskilda satsningar görs. När Brå tog ett helhetsgrepp över återfallsstatistiken öppnades möjligheter att lägga upp statistiken på ett annat sätt och använda nya statistiska metoder.

Utvecklingsprojekt kräver dock tillräckliga resurser för att nå framgång. Vi bedömer att resurser kan frigöras för utvecklingsprojekt om omprioriteringar inom statistikverksamheten görs. De områden vi har identifierat för möjliga besparingar är statistiken över hatbrott och NTU.

Hatbrottsstatistiken kan produceras mer sällan

Statistiken över hatbrott är viktig för flera intresseorganisationer. Det är väsentligt att kunna följa denna typ av gärningar över tid. Statskontoret bedömer dock att nyttan inte motsvarar kostnaderna för att årligen ta fram statistiken. Hatbrottsstatistiken har få regelbundna användare. Att publicera den med längre mellanrum, till exempel vartannat år, skulle kunna vara ett sätt att frigöra resurser för utvecklingsverksamhet.

Hatbrottsstatistiken produceras årligen på uppdrag av regeringen. En annan periodisering förutsätter med andra ord att regeringen väljer att ge Brå uppdraget mer sällan. Statskontoret menar att det finns goda argument för regeringen att överväga detta. Statistiken är kostsam att ta fram, den förändras inte i någon större utsträckning mellan åren och den mäter endast en miniminivå av antalet hatbrott.

Det finns även andra möjligheter för Brå att sänka kostnaderna för produktionen av hatbrottsstatistiken. Ett sätt är urvalsundersökningar i stället för totalundersökningar. Statistiken kan kompletteras med riktade undersökningar som kan ge fördjupad kunskap om hatbrott.

Trygghetsundersökningen är värdefull, men kostnaderna kan troligen sänkas

Den nationella trygghetsundersökningen fångar på ett bättre sätt än den officiella kriminalstatistiken nivån på vardagsbrottsligheten. Den täcker också in brottsoffrens situation. Undersökningen är därför ett viktigt komplement till den officiella kriminalstatistiken. Den är värdefull för flera grupper av användare.

Undersökningen har ett stort värde, men vi bedömer att den troligen kan produceras till en lägre kostnad. Brå har hittills inte undersökt möjligheterna att låta någon annan utförare än SCB sköta datainsamlingen. Detta förutsätter att Brå utvecklar sin roll som beställare och kravställare. Långsiktigt kan det leda till besparingar.

Produktionen fungerar till stora delar

Statskontoret bedömer att den löpande statistikproduktionen i stora delar fungerar väl. Brå har utvecklat processer och rutiner. De kvali-

tetsdeklarationer som har granskats bedöms huvudsakligen uppfylla kraven som ställs i riktlinjer från Statistiska centralbyrån (SCB).

Brå har processer och rutiner för kvalitetsarbetet

Generellt sett dokumenterar Brå sin statistiskverksamhet väl. Vidare är Brå angeläget om att inte bryta statistiska tidsserier eller genomföra andra förändringar som kan påverka jämförbarheten över tid.

Brå har utvecklat sina användarkontakter

Statskontoret kan konstatera att Brå har utvecklat sina kontakter med användarna. Vi bedömer att användarnas inflytande över Brås statistikproduktion i huvudsak numera är tillräckligt, även om användarnas önskemål inte till fullo kan uppfyllas. Synpunkter och önskemål från användare ger avtryck i det utvecklingsarbete som Brå bedriver. Brå kan emellertid utveckla formerna för användarkontakter genom användarundersökningar.

Statskontoret bedömer att Brås statistik är förhållandevis lättillgänglig. På webbsidan finns material i tabellform utlagt och inom vissa områden kan användaren själv utforma egna bearbetningar av data och skapa tabeller.

Däremot behöver presentationen av statistiken utvecklas. När vi talat med användare av statistiken har flera framfört att den kan vara svår att använda och att det krävs kompetens för att använda den på rätt sätt.

Även tillgängligheten till grunddata bedöms i huvudsak vara god. Grunddata är i vissa fall av mycket känslig natur och lämnas ut för forskningsändamål efter en etikprövning.

Förslag

Statskontoret föreslår att Brå

- tydliggör syften och användningsområden för kriminalstatistiken,
- identifierar utvecklingsområden inom statistikverksamheten,
- utvecklar statistik som bättre möjliggör verksamhetsuppföljning,

- frigör mer resurser än i dag för egeninitierade utvecklingsprojekt,
- ser över upphandlingen av utförare av datainsamlingen för den nationella trygghetsundersökningen,
- låter sökningarna inom hatbrottsstatistiken omfatta ett urval av ärenden.

Statskontoret föreslår att regeringen

- överväger att ställa krav på att hatbrottsstatistiken ska publiceras endast vartannat år.

1 Uppdraget

Regeringen beslutade i november 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur Brottsförebyggande rådet (Brå) har förvaltat sin roll som producent av den officiella kriminalstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag. I uppdraget ingår att särskilt granska:

- statistikens kvalitet och tillgänglighet,
- vilka åtgärder Brå vidtagit för att utveckla och förbättra statistiken och om utvecklingsarbetet fungerat,
- om framtagandet av statistiken sker med ett effektivt resursanvändande.

Om Statskontoret finner brister i verksamheten ska åtgärdsförslag lämnas.

1.1 Skälen till uppdraget

Justitieministern aviserade under hösten 2010 att regeringen avsåg att ägna stor kraft åt att öka effektiviteten i rättsväsendet.² Uppdraget till Statskontoret är en del av detta arbete. För att nå framgång i ambitionen att göra rättväsendet effektivare, förbättra dess resultat och därigenom öka människors trygghet krävs en korrekt bild av verkligheten.

I uppdraget framhåller regeringen vikten av att den officiella kriminalstatistiken håller god kvalitet. Att säkerställa kvaliteten är grundläggande för att skapa tillförlitlighet och trovärdighet. Den allmänna diskussionen om brottslighet i Sverige baseras i hög utsträckning på den officiella kriminalstatistiken. Kriminalstatistiken ska dessutom utgöra en viktig del i myndigheternas verksamhetsplanering, i synnerhet vad gäller prioritering av åtgärder och inriktning på satsningar.

Regeringen konstaterar att en osäkerhetsfaktor i kriminalstatistiken är kvaliteten i de uppgifter som rättsväsendets myndigheter lämnar till Brå. Det är viktigt att säkerställa att dessa uppgifter håller tillräckligt

² DN debatt 101122.

god kvalitet. Även andra omständigheter gör att den svenska kriminalstatistiken kan vara svår att tolka. För flertalet brottskategorier är det oklart vilken inverkan själva redovisningssystemet har på kriminalstatistiken. Problemen med att använda uppgifter om polisanmälda brott som en indikator på den faktiska brottsligheten är väl kända.

Vidare ser regeringen det som angeläget att statistikföringen av hatbrott granskas och stärks. Insamlingen av uppgifter skiljer sig från hur övrig statistik samlas in. Regeringen betonar även att det är angeläget att få en bedömning av hur väl återfallsstatistiken har utvecklats. Att kunna följa återfall i brott är av stor betydelse ur såväl ett individperspektiv som ett samhällsperspektiv.

1.2 Tidigare uppdrag till Statskontoret

En särskild utredare fick år 2003 i uppdrag att göra en översyn av Brå. Utredaren gav Statskontoret i uppdrag att granska hur Brås utvecklingsarbete vad gäller kriminalstatistiken fungerade. Även den löpande produktionen av statistik, samordningen med andra myndigheter inom rättsväsendet samt kostnadsutvecklingen skulle belysas. Statskontoret hade genomfört ett liknande uppdrag år 1997 i samband med att produktionen av kriminalstatistik hade förts över från SCB till Brå. Bristande kontinuitet och förseningar i statistikproduktionen hade konstaterats. Utredaren ville få undersökt hur arbetet med kriminalstatistiken hade utvecklats sedan dess.

I sin rapport år 2003 till utredningen konstaterade Statskontoret att den löpande produktionen hade förbättrats.³ Den bristande kontinuiteten och förseningarna i statistikproduktionen under åren närmast efter Brås övertagande hade nu i huvudsak återhämtats. Statskontorets utvärdering visade dock på flera andra brister. Stora delar av de uppgifter som rapporterades in till Brå var av undermålig kvalitet. Statskontoret ansåg att utvecklingsarbetet vid Brå borde ges högre prioritet, särskilt när det gällde statistikens tillförlitlighet. Utvärderingen visade också att användarnas inflytande över statistiken var svagt. Vidare ansåg Statskontoret att regeringen borde ta ett större grepp över det myndighetsgemensamma utvecklingsarbetet inom rättsväsendet.

³ PM om Brås statistikverksamhet, 2003, Statskontoret.

2 Brå och rättskedjan

Brå har en samordnande roll för uppföljning, forskning och utveckling inom rättsväsendet och ska utgöra ett stöd för de andra myndigheterna.

2.1 Myndigheterna i rättskedjan

Kriminalstatistiken ska spegla rättsprocessens olika delar. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården är delaktiga i det som benämns rättskedjan.

Regeringen har pekat ut långa handläggningstider i rättskedjan som ett stort problem. Enligt regeringens uppfattning bedriver myndigheterna ett systematiskt utvecklingsarbete, men det bör i större utsträckning samordnas mellan myndigheterna. Regeringen anser att det är angeläget att utvecklingsarbetet även omfattar organisatoriska och strategiska frågor. Brå har en viktig roll i utvecklingsarbetet.⁴

2.2 Brå ansvarar för statistiken

Brå fick ansvar för kriminalstatistiken i samband med den s.k. statistikreformen. Reformen innebar att 25 sektorsmyndigheter övertog ansvaret för den officiella statistiken inom sitt sektorsområde från Statistiska centralbyrån (SCB), som tidigare hade ansvaret för merparten av den officiella statistiken.⁵ Regeringen ville genom detta öka flexibiliteten och minska kostnaderna för statistikproduktionen. Statistikens innehåll skulle bättre anpassas till huvudanvändarnas faktiska behov och statistikproduktionen skulle i högre grad konkurrensutsättas.⁶

Brå övertog beställaransvaret för den officiella kriminalstatistiken år 1994. Två år senare övertog Brå även själva produktionen av den officiella kriminalstatistiken från SCB. Övertagandet var inte problemfritt. I efterhand kan konstateras att Brå inte var förberett på vad det nya ansvarsområdet skulle kräva av myndigheten. I en utvärdering av statistikreformen från år 1999 konstaterade utredaren: ”Den mest på-

⁴ Prop. 2010/11:1.

⁵ Bet. 1992/93 FiU:7, rskr.122.

⁶ Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling, SOU 1999:96.

tagliga bristen under de första åren var att statistiken på ett område, rättsväsende, blev kraftigt försenad i samband med att den statistikansvariga myndigheten valde att sköta produktionen i egen regi”.⁷ Under de första åren efter övertagandet från SCB drabbades kriminalstatistiken av stora produktionsstörningar.

2.3 Rättsväsendets informationssystem (RIF)

Regeringen betonar vikten av verksamhetsuppföljning.⁸ Rättsväsendets resurser har förstärkts, men regeringen vill ytterligare höja ambitionsnivån genom att befintliga resurser utnyttjas effektivare. Organisation, arbetsmetoder och rutiner behöver ses över. För detta krävs en mer ändamålsenlig informationsförsörjning inom rättsväsendet. I dagsläget finns inga möjligheter att följa ett enskilt ärende elektroniskt genom rättskedjans olika instanser. Polisen kan exempelvis inte följa vad som händer i ett ärende som har överlämnats till åklagare. Det innebär att polisens utredare inte får reda på i vilka ärenden åklagaren beslutar att lägga ned förundersökningen p.g.a. en otillräcklig polisutredning.

Arbetet med att införa ett elektroniskt informationsflöde i brottmålsprocessen har pågått sedan år 1996 med ett hittills begränsat resultat. Arbetet har emellertid intensifierats och samordnas och övervakas sedan år 2009 av Justitiedepartementet. Det samordnas på myndighetsnivå av Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Särskilda medel för RIF-arbetet distribueras av Justitiedepartementet. Regeringen har avsatt 70 miljoner kronor för arbetet under år 2011, varav Brå har beviljats 15 miljoner kronor. Dessa medel är avsedda för insatser som inte genererar någon direkt ekonomisk nytta för den egna myndigheten, som någon av myndigheterna genomför för allas bästa eller som genomförs av en myndighet som har stora krav på sig på grund av förändringsarbetet. Det senare gäller framför allt Brå.

Ett syfte med det elektroniska ärendeflödet mellan myndigheterna är att uppnå en högre kvalitet i kriminalstatistiken. Ärendeflödena ska kunna följas genom hela rättskedjan och därmed förbättra möjligheter-

⁷ Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling, SOU 1999:96, sidan 9.

⁸ Prop. 2010/11:1.

na inte bara för verksamhetsutveckling utan även för forskning och utvärdering av reformer.

Regeringen har gett de fyra myndigheterna i rättskedjan tillsammans med Brå i uppdrag att genomföra en första etapp av RIF-arbetet till halvårsskiftet 2012/13.⁹ Slutförandet av etapp 1 har fördröjts av att Domstolsverket blev försenat med sin tekniska lösning. I etapp 2 involveras även andra myndigheter inom rättsområdet. Så småningom kommer ytterligare aktörer att kopplas in i en tredje etapp.

Det finns flera skäl till att RIF-arbetet under lång tid inte ledde till något resultat. De fyra myndigheterna har olika uppgifter i rättskedjan och har byggt upp sina verksamhetsstöd och den information de registrerar framför allt utifrån de krav som den egna kärnverksamheten ställer. Myndigheterna har även olika kompetenssammansättning. Polisen har vanligtvis inte kompetens att göra de bedömningar som Åklagarmyndigheten gör i ett ärende, samtidigt som åklagaren inte har behov av de brottskoder som har registrerats i Polisens system tidigare. Till detta kommer att Brå i sin forsknings- och utvärderingsverksamhet har ytterligare behov av information, liksom de forskare som använder statistiken.

Att Justitiedepartementet tog över ledningen av RIF-arbetet har varit betydelsefullt, inte minst som en signal om att det finns en stark vilja från regeringens sida om att arbetet ska leda till konkreta resultat. RIF-arbetet uppges ha lett till att det numera förekommer mycket samarbete mellan individer från de fem inblandade myndigheterna.¹⁰

Brå har i samverkan med Polisen¹¹ och Åklagarmyndigheten utvecklat en särskild databas för rättsväsendets uppföljningssystem. Utifrån

⁹ Sedan mars 2011 omfattas även Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten av etapp 1.

¹⁰ RIF-rådet, som består av de fem generaldirektörerna och Justitiedepartementets expeditionschef som ordförande, träffas fyra gånger per år. Där nås konsensus om riktlinjerna i det fortsatta arbetet. Under RIF-rådet finns RIF-gruppen där myndigheters IT- och statistikchefer deltar. Dessa kommer överens om hur rådets beslut ska verkställas. Därunder finns arbetsgrupper med bland annat datatekniker, programmerare och verksamhetsexperten/kravanalytiker som arbetar fram lösningar.

¹¹ I detta fall Rikspolisstyrelsen.

denna databas sammanställs månatliga rapporter för Polisens räkning om mål och ärenden som rör vissa brottstyper.¹²

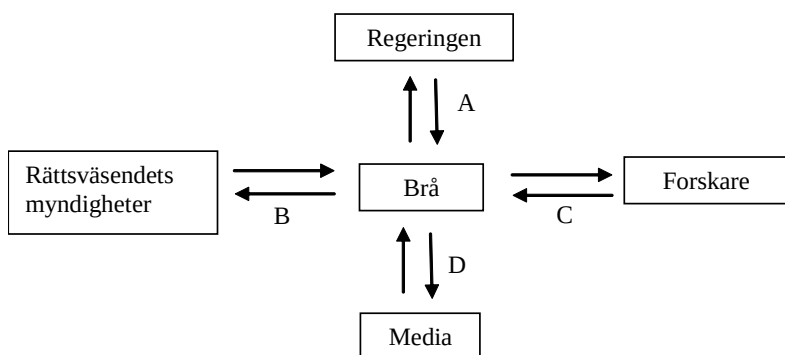
¹² Utvecklingsprojektet RUS avslutades innan databasen var helt färdigutvecklad, då Polisen och Åklagarmyndigheten inte längre ville finansiera arbetet. Eftersom databasen innehöll kvalitetsbrister fick Brå år 2009 i uppdrag av regeringen att kvalitets-säkra de uppgifter som lagras i databasen.

3 Utgångspunkter och genomförande

En utgångspunkt för utvärderingen av kvalitet, användbarhet och tillgänglighet i Brås statistikverksamhet har varit användarnas behov. Brås statistik används dels internt för forskning och utvärdering av reformer, dels av olika typer av externa aktörer.

3.1 Brås relationer till relevanta aktörer

Som statistikansvarig myndighet och samordnare inom rättsväsendet har Brå relationer med flera aktörer. Kraven och förväntningarna från aktörerna skiljer sig delvis. Figuren illustrerar relationen till de viktigaste aktörerna.



A: Regeringen ger Brå uppdrag och ställer olika typer av krav på kriminalstatistiken. Brå ska i sin tur ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar inom det kriminalpolitiska området.

B: Flera av rättsväsendets myndigheter rapporterar uppgifter till Brå, som sammanställer statistiken. Brå ska i sin tur ge myndigheterna underlag till åtgärder, prioriteringar och verksamhetsutveckling.

C: Brås statistik utgör underlag för forskare, bland annat genom de specialbeställningar som kan göras efter etikprövning. För att utveckla statistiken behöver Brå ta del av forskares syn på användbarheten.

D: Brås statistik utgör underlag för medierna, som rapporterar om brott och kriminalpolitiska frågor. För att utveckla statistiken behöver Brå ta del av journalisters syn på användbarheten.

3.2 Granskningens upplägg

Statskontoret har i enlighet med uppdraget kartlagt och analyserat hur Brå har förvaltat sin roll som producent av den *officiella kriminalstatistiken*. Regeringen anger att det är särskilt viktigt att bedöma hur väl *statistiken över återfall* har utvecklats. Vi har därför särskilt följt upp denna del av den officiella statistiken. Brå producerar emellertid även annan statistik än den som ingår i den officiella kriminalstatistiken. Regeringen pekar i uppdraget särskilt ut *hatbrottsstatistiken*. Följaktligen följer vi särskilt upp även denna produkt.

Den officiella kriminalstatistiken är tydligt avgränsad mot den övriga produktionen av statistik. Statskontoret har trots det valt att i framför allt de delar som beskriver utvecklingen av statistiken ge en bredare skildring av utvecklingsarbetet. Vi menar att den officiella kriminalstatistiken inte kan analyseras isolerat från övrig statistikverksamhet.

Statskontoret har även valt att bedöma arbetet med den *nationella trygghetsundersökningen (NTU)*. Denna undersökning ingår inte i den officiella statistiken och har ett annat upplägg än övrig statistik. Det är emellertid den produkt som Brå lägger ned mest resurser på och den utgör ett viktigt komplement till den officiella statistiken. Vi har därför bedömt att det har varit väsentligt att belysa även hur denna undersökning genomförs. Övrig statistikverksamhet behandlar vi mer översiktligt.

Statistikens kvalitet och tillgänglighet

Enligt uppdraget ska Statskontoret granska statistikens kvalitet och tillgänglighet. Vi har bedömt Brås arbete med att skapa förutsättningar för att statistiken ska vara tillförlitlig och hålla god kvalitet. För respektive statistikprodukt redogör vi för utgångspunkterna för statistiken, hanteringen av indata och produktionsprocessen.

I den övergripande bedömningen av statistikens kvalitet är användarnas perspektiv viktigt. Vi har kartlagt och bedömt hur statistiken pre-

senteras och hur tillgänglig användarna upplever att den är. Vidare har vi utifrån kriminalstatistikens syften analyserat statistikens användbarhet.

Utveckling av statistiken

Av uppdraget framgår att vi ska granska vilka åtgärder Brå har vidtagit för att utveckla statistiken och hur utvecklingsarbetet fungerat. Vi har kartlagt och bedömt Brås utvecklingsarbete mellan åren 2003 och 2010. Detta rör utvecklingsprojekt och kvalitetsfrågor inom statistikområdet. I ett särskilt avsnitt behandlas det arbete som Brå har vidtagit för att höja kvaliteten i indata, mot bakgrund av den kritik som framförts tidigare.¹³

Ett effektivt resursanvändande

Att mäta effektivitet i offentlig sektor är vanligtvis vanskligt. En säker uppskattning av om resursutnyttjandet i en verksamhet är effektivt kräver relativt djupgående studier. Statskontoret har efter dialog med uppdragsgivaren valt att göra en bedömning av om kostnader och prioriteringar i produktionen av statistik tyder på en resurseffektiv verksamhet. Kostnader för olika statistikprodukter och hur de har utvecklats redovisas. Vissa rutiner och processer har granskats. Myndighetens personalomsättning har kartlagts. Vi har övervägt om omprioriteringar kan göras inom statistikverksamheten med tanke på kostnader, utvecklingsbehov och produkternas användbarhet.

Centrala begrepp

Begreppen kriminalstatistik och rättsstatistik används vanligen som synonyma begrepp. I bland annat förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet används begreppet rättsstatistik. I vissa andra sammanhang används i stället begreppet kriminalstatistik.

3.3 Dokument och intervjuer

Vi har gått igenom samtliga årsredovisningar och verksamhetsberättelser sedan år 2003. Vidare har användar- och medarbetarundersökningar och interna styrdokument studerats. Viktiga källor har även

¹³ PM om Brås statistikverksamhet, 2003, Statskontoret.

varit protokoll från möten med det råd som Brå har med statistikanvändare och rapportering från diverse utvecklingsprojekt. Vi har också begärt uppgifter om kostnader för statistikproduktionens delar, personalsättningen och myndighetens behov av kompetensutveckling.

Sammanlagt 15 personer från Brå har intervjuats: generaldirektören, 5 chefer och 9 medarbetare. I intervjuerna har bland annat utvecklingsarbetet, kvalitetssäkring och relationer med relevanta aktörer berörts. Därutöver har en ledamot av Brås insynsråd och en ledamot av Brås vetenskapliga råd intervjuats.

Vi har gått igenom externa styrdokument för Brå. Det handlar till exempel om lagen och förordningen om den officiella statistiken, instruktionen för Brå och regleringsbrevet för åren 2003–2011.

Synpunkter från Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och de interna användarna på Brå har hämtats in genom intervjuer med företrädare för myndigheterna respektive de enheter på Brå som använder statistiken. Även användare på Justitiedepartementet och företrädare för andra myndigheter inom rättsväsendet har kontaktats. Vi har även intervjuat andra grupper av användare såsom journalister, forskare och företrädare för kommuner och olika organisationer. Vid kontakterna och intervjuerna har bland annat statistikens tillförlitlighet, användbarhet och tillgänglighet berörts.

Vi har även varit i kontakt med företrädare för den enhet vid Justitiedepartementet som samordnar RIF-samarbetet och den utredare som har haft i uppdrag att kartlägga forsknings- och utvecklingsverksamheten hos rättsväsendets myndigheter. Vidare har chefsjuristen på Statistiska centralbyrån (SCB) intervjuats. Efter hörande med våra uppdragsgivare på Justitiedepartementet har däremot inget formellt samråd skett med SCB.

3.4 Övrigt

Statskontorets arbete har utförts av Charlotte Andersson (projektledare) och Jan Boström. Chefsjurist Jonas Widell har medverkat i de delar som rör Brås mandat att begära in uppgifter från andra myndigheter.

Statskontoret har anlitat Statisticon AB som stöd i bedömningen av kriminalstatistikens kvalitet och hur resurserna inom statistikproduktionen används. Resultatet av Statisticons arbete redovisas i bilaga 3.

Brå har erbjudits möjlighet att faktagranska ett utkast och har lämnat synpunkter på det.

Professor emeritus Hanns von Hofer, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, har lämnat synpunkter på ett utkast.

4 Brås uppdrag och organisation

En av Brås kärnverksamheter är att sammanställa och publicera den officiella kriminalstatistiken. De andra kärnverksamheterna är forsknings- och utvecklingsverksamhet för kunskapsutveckling samt stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet.

4.1 Uppdrag

Brå har en samordnande roll. Rättskedjeperspektivet ska genomsyra dess utvärderingsverksamhet och myndigheten ska verka för och stödja hela rättskedjan.¹⁴

4.1.1 Instruktion

Enligt förordningen (2007:1170) med instruktion för Brå har myndigheten till uppgifter att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och att främja brottsförebyggande arbete. Nedan följer ett urval av de uppgifter som specificeras i förordningen.

Brå ska ansvara för officiell rättsstatistik i enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Rättsstatistiken ska utvecklas löpande och publiceras årligen.

Brå ska följa, analysera och rapportera om kriminalstatistiken, brottsligheten och samhällets reaktioner på brott. Myndigheten ska utveckla kunskapskällor om brott, brottsoffer och gärningsmän. Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) ska genomföras årligen.

Brå ska initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området samt löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. Myndigheten ska initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge myndigheterna inom det kriminalpolitiska området underlag för åtgärder och prioriteringar inom myndigheternas respektive verksamhetsområden.

¹⁴ Uppdrag att kartlägga forsknings- och utvecklingsverksamheten hos rättsväsendets myndigheter, Promemoria, Justitiedepartementet, 2010-11-12.

4.1.2 Regeringens förväntningar på Brå

Regeringen betonar att Brås arbete ska utgöra ett kunskaps- och metodstöd i andra myndigheters verksamhet. ”Det är därför nödvändigt att säkerställa att myndigheten kan utveckla kriminalstatistiken, utvärdera rättsväsendets verksamhet samt bistå i metodutveckling och myndighetsprojekt i den omfattning som krävs för att kunna sprida kunskap om ett väl fungerande och utvärderat brottsförebyggande arbete.”¹⁵

4.2 Myndighetens organisation

Brå är en förhållandevis liten myndighet med 80 årsarbetskrafter och ett anslag på knappt 69 miljoner kronor för år 2011.¹⁶ Brå leds av en generaldirektör. Myndigheten är indelad i nio enheter:

- Utvärdering och polisforskning
- Forskning och utveckling
- Forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet
- Lokalt brottsförebyggande arbete
- Rättsstatistik
- Statistiska undersökningar
- IT
- Administration
- Information och förlag

Därutöver finns ett juridiskt sekretariat som ska biträda generaldirektören och ge stöd till enheterna i juridiska frågor.

En omorganisation genomfördes den 1 januari 2011, då den tidigare statistikenheten delades i två enheter: enheten för Rättsstatistik och enheten för Statistiska undersökningar. Även IT-enheten tar del i produktionen av statistik.

Enheten för rättsstatistik producerar och förvaltar den officiella kriminalstatistiken. Det innebär bland annat att kvalitetsgranska och åtgärda brister i statistiken. Enheten ska även ta fram data på beställ-

¹⁵ Prop. 2010/11:1.

¹⁶ Brå, Årsredovisning 2010.

ning och är systemägare till det underliggande dataregistret. Enheten medverkar även i det myndighetsgemensamma utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för rättsväsendets informationsförsörjning.

Enheten för Statistiska undersökningar ansvarar för övrig statistikverksamhet. Det handlar bland annat om intervju- och enkätundersökningar, till exempel den nationella trygghetsundersökningen. Vidare ansvarar enheten för att ta fram statistik över hatbrott.

Enheten för IT ansvarar för externa förbindelser via internet och med myndigheter inom rättsväsendet. I detta ingår att ta emot och hantera data från uppgiftslämnande myndigheter inom rättsväsendet. Enheten ansvarar även för myndighetens interna IT-relaterade system. Denna uppgift sköts av en separat grupp inom enheten.

Enheterna som arbetar med forsknings- och utvecklingsverksamhet är användare av kriminalstatistiken.

4.2.1 Insynsråd och vetenskapligt råd

Enligt instruktionen och arbetsordningen ska det finnas ett *insynsråd*. Generaldirektören är ordförande.¹⁷ Regeringen förordnar ledamöter från rättsväsendet och universitet. Rådets ska stå för samhällets insyn i myndigheten och biträda generaldirektören med råd för att verksamheten ska bedrivas effektivt och i överensstämmelse med uppsatta mål.

Brå har även ett *vetenskapligt råd* knutet till sig. Generaldirektören förordnar ledamöterna. Rådet ska enligt instruktionen bestå av personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden, som har betydelse för Brås verksamhet. Rådet har till uppgift att bistå med råd och vägledning i myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet samt verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund. Rådet engageras för att vetenskapligt granska rapporter.¹⁸

¹⁷ 5 § förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet, Arbetsordning för Brottsförebyggande rådet, 2008-01-01 och Årsredovisning 2010, Brottsförebyggande rådet.

¹⁸ 6 § förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet, Arbetsordning för Brottsförebyggande rådet, 2008-01-01 och Årsredovisning 2010, Brottsförebyggande rådet.

5 Grundläggande fakta om kriminalstatistik

Brå ansvarar för den officiella kriminalstatistiken. Utöver den officiella statistiken redovisar Brå även annan kriminalstatistik.

5.1 Den officiella kriminalstatistiken

Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.¹⁹ Dessutom ska statistiken utgöra underlag för regeringens och myndigheternas verksamhetsplanering.²⁰

5.1.1 Statistikens framtagande

Den officiella kriminalstatistiken täcker brottsmålsprocessens olika delar. Processen inleds med att anmälan om ett brott görs hos polisen. Därefter genomför polis och åklagare ett utredningsarbete som resulterar i ett förundersökningsprotokoll. Om förutsättningar finns för att väcka åtal lämnar åklagaren en stämningsansökan till domstol. Domstolen meddelar så småningom en dom. I de fall det är aktuellt fattar Kriminalvården ett verkställighetsbeslut.

Inrapporterade uppgifter från myndigheter i rättskedjan

Brå samlar i sin roll som statistikansvarig inom området in uppgifter från olika myndigheter i rättskedjan. Statistiken bygger på myndigheternas administrativa system. Myndigheterna är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för framställningen av statistiken. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna och Brå kommer överens om.²¹ Överenskommelser upprättas mellan myndigheterna och Brå. (Vi berör detta område mer ingående i kapitel 6.)

¹⁹ Officiell statistik regleras i lag (2001:99) och förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

²⁰ Se exempelvis uppdraget till Statskontoret, bilaga 1.

²¹ 6 § förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Brå ger ut anvisningar för hur brott ska rubriceras och kodalas av de myndigheter inom rättsväsendet som registrerar brott.²² Dessa anvisningar vänder sig bland annat till polis och åklagare. Det är den enskilde tjänstemannen som ska registrera koderna. Med förklarande text och exempel uppgår anvisningarna till närmare 100 sidor. Sammanlagt rör det sig om cirka 435 brottskoder. Brottskoderna är fyrsiffriga och bryts ned på relativt detaljerad nivå. Till brottskoderna lämnas en rad olika definitioner. Som ett exempel redovisas i nedanstående ruta definitioner av olika typer av fordon inom brottsområdet tillgrepp/stöld av fortskaffningsmedel. Definitionerna är inte fullt lika detaljerade för alla typer av brott.

Brottskoder för tillgrepp/stöld av fortskaffningsmedel:

Biltillgrepp

- Fullbordat biltillgrepp (0802, 9803): Så snart bilen har flyttats, även om bilens motor inte varit i gång.
- Försök till biltillgrepp (0801): Bland annat då bilens tändningslås, rattlås eller andra delar, som är vitala för att få igång bilen, har angripits (t.ex. förbikoppling) men bilen ändå inte har flyttats.
- Övriga angrepp på bil kodalas antingen som stöld från motordrivnet fordon (0840), skadegörelse på motorfordon (1201) eller egenmäktigt förfarande (0875), exempelvis att sova i en annans bil.
- *Moped* (0804): Avser både klass 1 (så kallad eu-moped) och klass 2.
- *Båt* (0805, 0808): avser alla typer av båtar inklusive segelbräde.
- Motordriven båt: Båt som är försedd med motor som t.ex. inombordsmotorbåt. Eka, som är försedd med utombordsmotor, räknas också som motorbåt. Ej motordriven båt: Segelbåt (även om den är försedd med hjälpmotor), roddbåt, kanot, segelbräda och andra båtar och skepp utan motor.
- *Annat fordon* (0806, 0809): är uppdelat i motordrivnet och ej motordrivnet annat.
- Motordrivnet annat: Avser bland annat snöscooter, fyrhjuling, dumper, tvåhjuling.

²² Brå, Kodning av brott. Anvisningar och regler. Version 9.0 (reviderad december 2010). Definitionerna har tagits fram i dialog mellan Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

- Ej motordrivet annat: Avser bland annat sparkstötting eller sparkcykel om de används i fortskaffningssyfte. Avser *ej* lekfordon (till exempel skateboard eller sparkcykel), husvagn, släpkärra, eller annat släpfordon som kodas som annan stöld genom inbrott (0830) eller annan stöld eller snatteri utan inbrott (0880).

5.1.2 Statistikens olika delar

Den officiella kriminalstatistiken utgår från de brott, eller misstänkta brott, som anmäls och handläggs av polis, tull, åklagare, domstol och kriminalvård. De brott som inte anmäls kommer inte med i denna statistik. Den faktiska nivån på brottsligheten fångas därmed inte i den officiella kriminalstatistiken.

Det är inte heller möjligt att via den officiella kriminalstatistiken följa ett ärende genom hela rättskedjan. Eftersom myndigheterna inom rättsväsendet har skilda syften använder de sig av delvis olika definitioner och har även byggt upp egna administrativa system utifrån sina specifika behov.

Den officiella kriminalstatistiken delas in i sex huvudkategorier.²³

1. *Anmälda brott*

I statistiken redovisas brott som anmälts till och registrerats av polis, tull, åklagare eller Ekobrottsmyndigheten. Det totala antalet anmälda brott redovisas, det vill säga även händelser som efter utredning visar sig inte vara brott, eller där brott inte kan styrkas.

2. *Uppklarade brott*

I statistiken redovisas brott som klarats upp. Ett brott anses uppklarat om en person kan bindas till brottet (personuppklarat) eller om brottet klaras upp på annat sätt (tekniskt uppklarat). Ett brott anses vara tekniskt uppklarat om den misstänkta personen är minderårig eller brott inte kan styrkas.

²³ Huvudkategorierna redovisas här mycket översiktligt. Vissa delar av produkterna lämnas utanför redovisningen.

3. *Misstänkta personer*

I statistiken redovisas antal personer som av polis, tull eller åklagare bedöms som skäligen misstänkta för brott och där misstanken kvarstår efter avslutad utredning. En person kan vara misstänkt för flera brott, men i statistiken redovisas en misstänkt person endast en gång per brottstyp.

4. *Lagförda personer*

I statistiken redovisas personer som av tingsrätt (fällande dom) eller åklagare (strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse) befunnits skyldiga till brott. Domar från högre instans ingår inte. Samma person kan lagföras på olika sätt och vid olika tillfällen. Samtliga beslut om lagföringar redovisas.

5. *Kriminalvård*

I statistiken redovisas uppgifter om personer som är inskrivna i kriminalvårdsanstalt. Vidare redovisas uppgifter om personer som är aktuella inom kriminalvårdens frivårdsorganisation och personer intagna i häkte.

6. *Återfall i brott*

I statistiken redovisas andelen personer som återfaller i brott efter en lagföring. Statistiken beskriver de återfall i brott som kommit till rättsväsendets kännedom och lett till en lagföring.

Den officiella kriminalstatistiken fastställs årligen. För statistikprodukterna anmälda brott och uppklarade brott publiceras dock preliminära versioner med tätare intervall: månadsvis respektive halvårsvis.

Inom flertalet huvudkategorier redovisas statistiken ned till länsnivå. Anmälda brott redovisas dessutom på kommunnivå. Inom kategorierna kriminalvård och återfall bryts dock statistiken inte ned på geografiska områden.

Brå redovisar årligen i en särskild publikation ett urval av den officiella kriminalstatistiken. Den senaste sammanställningen, Kriminalstatistik 2009, publicerades i augusti 2010.²⁴ I de allra flesta fall finns uppgifter för hela år 2009.

²⁴ Kriminalstatistik 2009, Rapport 2010:15, Brå.

Narkotikastatistiken ingår i den officiella statistiken, men den publiceras vart tredje år. Den senaste publikationen, Narkotikastatistik 2009, publicerades år 2009.²⁵

5.2 Övrig kriminalstatistik

Utöver den statistik som ingår i den officiella kriminalstatistiken producerar Brå även annan kriminalstatistik.

5.2.1 Statistik över hatbrott

År 2006 tog Brå över hatbrottsstatistiken från Säkerhetspolisen. Brå har sedan dess haft i uppdrag att årligen ta fram denna statistik. Alla fall där någon har blivit utsatt för hatbrott på grund av sin etniska tillhörighet, sexuella läggning eller könsidentitet ska inkluderas i denna statistik. Uppgifter om misstänkta personer och deras tidigare brottsliga belastning, målsägare och andel uppklarade brott lämnas i statistiken.

Hatbrott är i sig inte en brottsrubricering. Definitionen tar sikte på om motivet har exempelvis främlingsfientliga eller homofobiska inslag. Ett sådant motiv betraktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.²⁶ Det medför att det inte finns några specifika brottskoder som täcker in hatbrotten. Brå försöker istället fånga förekomsten av hatbrott genom tre datainsamlingsmetoder:

1. Brå gör med hjälp av sökord en automatiserad genomsökning av ett urval brottstyper i polisanmälningar. I de fall ett sökord identifierats granskar Brå sedan dessa anmälningar manuellt för att bedöma om det rör sig om hatbrott.
2. Brå granskar manuellt polisanmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.
3. Brå granskar de anmälningar som i Polisens rapporteringssystem (RAR) har markerats som hatbrott.

²⁵ Narkotikastatistik 2009, Rapport 2010:16, Brå.

²⁶ 29 kap. 2 § Brottsbalk (1962:700).

Brå presenterar årligen en sammanställning över hatbrotten. Den senaste sammanställningen, Hatbrott 2009, publicerades i juni 2010.²⁷

5.2.2 Intervju- och enkätundersökningar

För att komplettera den officiella statistiken som endast utgår från de brott som anmäls genomför Brå även intervju- och enkätundersökningar. I dessa tillfrågas personer om erfarenheter av faktiska brott.

Brå genomför sedan år 2006 en årligen återkommande nationell trygghetsundersökning (NTU). Själva datainsamlingen genomförs av SCB på uppdrag av Brå. Underlaget utgörs av telefonintervjuer där enskilda svarar på frågor om utsatthet för brott, upplevelse av trygghet, förtroende för rättsväsendet och erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Urvalsstorleken är 20 000 personer. I den senaste undersökningen svarade drygt 14 000 personer på frågorna. I redovisningen redogörs för utfallet på länsnivå och i vissa fall för drygt 30 större kommuner.

Det är framför allt vardagsbrottsligheten som kartläggs i undersökningen. En svaghet är att man har svårt att nå de kanske mest utsatta grupperna i samhället, för att kartlägga även deras utsatthet för brott. Den senaste publikationen för denna undersökning, NTU 2010, publicerades under våren 2011.²⁸

Brå ansvarar sedan år 1999 för den nationella skolundersökningen om brott (SUB). Undersökningen genomfördes tidigare (åren 1995 och 1997) vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Elever i årskurs nio får besvara frågor om sin egen brottsaktivitet, andra problembeteenden och utsatthet för brott. Urvalsstorleken är mellan 6 000 och 10 000 elever. Undersökningen genomförs vart tredje år.

5.2.3 Rättsväsendets uppföljningssystem (RUS)

De enskilda myndigheterna inom rättsväsendet har inom sina områden egna system för uppföljning. Något mer utvecklat system för att följa upp flöden och samverkan mellan rättsväsendets olika delar saknas.

²⁷ Hatbrott 2009, Rapport 2010:12, Brå.

²⁸ NTU 2010, Rapport 2011:2, Brå.

Brå har dock tillsammans med Polisen och Åklagarmyndigheten utvecklat rättväsendets uppföljningssystem (RUS) med en databas där ärendeflöden till viss del kan följas. (Utvecklingsprojektet beskrivs i kapitel 8.)

6 Förutsättningar för god kvalitet

I detta kapitel redogörs för hur förutsättningarna för god kvalitet i statistiken ser ut. För respektive statistikprodukt redogör vi för

1. *Utgångspunkter för statistiken*

Statistikproduktionen ska utgå från de lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar området. För att kunna veta vad kvalitetsarbetet ska syfta till bör även ändamålet för statistiken vara tydligt. Det handlar om för vad och hur statistiken ska användas. Vidare är det angeläget att definiera vad som avses med tillräcklig kvalitet.

2. *Hantering av indata*

Kvalitet i indata är nyckeln till en tillförlitlig statistikproduktion. Detta kräver en god dialog med uppgiftslämnarna. Statistikansvarig myndighet bör vara tydlig med vilka uppgifter man vill ha. Vidare är det väsentligt att det finns utvecklade kontrollsystem för att säkerställa kvaliteten i inrapporterade uppgifter.

3. *Produktionsprocessen*

Produktionen av statistik består av flera olika led. Förfaringssättet i vart och ett av leden påverkar slutprodukten kvaliteten. Därför behövs utarbetade förfaranden för att säkra kvaliteten i varje led. Statistikansvariga myndigheter ska kvalitetsdeklarera statistiken. Deklarationen bör bland annat innehålla redogörelser för urval, bortfall, eventuella brott i tidsserier och andra källor till osäkerhet i statistiken.

Även kontakter med användare och presentationen av statistiken är viktiga förutsättningar. Exempelvis betonar SCB i sina riktlinjer för kvalitetsdeklarationer vikten av att användaren står i centrum.²⁹ Dessa aspekter behandlas i kapitel 7.

6.1 Den officiella kriminalstatistiken

Statskontoret har översiktligt undersökt den officiella statistikens olika delar. Vi har särskilt granskat statistiken över återfall i brott.

²⁹ SCB, Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik (MIS 2001:1).

Det är svårt att finna rättvisande jämförelser av standarden av olika länders kriminalstatistik. Enligt samstämmiga uppgifter från våra intervjupersoner står den svenska kriminalstatistiken dock sig väl vid internationella jämförelser.

6.1.1 Utgångspunkter för statistiken

Generellt om den officiella kriminalstatistiken

Vår utvärdering visar att Brå ser till att lagar, förordningar och föreskrifter är kända för personalen. Exempelvis får nyanställda dokumenten beskrivna för sig vid introduktionsutbildningen.³⁰ Brå har även utarbetat en handbok om specialbeställningar som rör när och i sådana fall på vilket sätt statistikregister får lämnas ut. Någon anpassning av statistiken för att minimera risken för röjande av personuppgifter görs däremot inte.

Återfall i brott

Statistiken över återfall i brott har granskats särskilt. Brå har inte i något underliggande dokument för statistiken om återfall i brott redogjort närmare för ändamålet med denna statistikprodukt. Denna del av den officiella statistiken är i skrivande stund föremål för ett flerårigt utvecklingsarbete.

6.1.2 Hantering av indata

Andra myndigheters uppgiftsskyldighet

Brå samlar som statistikansvarig inom området in uppgifter från olika myndigheter i rättskedjan. Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken är de inrapporterande myndigheterna skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för framställningen av statistiken. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna och Brå kommer överens om.³¹

Uppgifterna ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.³² Flera intervjupersoner från Brå ger uttryck för

³⁰ Medarbetaren får även inloggningsuppgifter till SAM-forum på SCB:s webbplats, där styrdokument för den officiella statistiken finns samlade.

³¹ Se 6 § förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

³² Se 4 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

uppfattningen att man måste ha förståelse för att handläggarna har andra uppgifter än att leverera heltäckande underlag till kriminalstatistiken. Den enskilde handläggaren har inte heller alltid omedelbar tillgång till den information som efterfrågas.

Svårt att påverka uppgiftslämnandet

Brå beskriver det som en besvärlig uppgift att försöka påverka hur andra myndigheter registrerar uppgifter i sina administrativa system. Beslut om förändringar i registreringen av uppgifter kan få ekonomiska konsekvenser. Hur stora de blir avgörs bland annat av mängden ärenden. Vad gäller exempelvis brottsanmälan kan de ekonomiska konsekvenserna för Polisen bli relativt stora, om varje ärende tar längre tid att registrera.

Likaså kan det vara svårt för Brå att verka för logiska spärrar och kontroller i andra myndigheters system. Statistikproduktionen har dessutom behov av viss information, exempelvis om brottskoder, som inte alltid känns angelägen för uppgiftslämnarna att registrera. Brå håller utbildningar om vikten av korrekt information i statistiken, dock inte regelbundet. Det faktum att Brå är en förhållandevis liten myndighet kan ha betydelse för genomslaget. Samtidigt uppger Brå att myndigheterna oftast är mottagliga för argument om behoven av en tillförlitlig kriminalstatistik.

Det finns inga formella medel med vilka Brå kan tvinga andra myndigheter att rapportera på ett visst sätt. Brå betonar vikten av goda relationer och menar att det ofta handlar om att nå konsensus. Enligt vad Statskontoret har erfarit skiljer sig Brås grundläggande förhållningssätt och uppfattning om regelverket på den här punkten inte från andra statistikansvariga myndigheters. I allmänhet försöker myndigheterna lösa problem kring uppgiftslämnande i samförstånd.³³ Brå har emellertid inte närmare övervägt hur långt deras mandat att begära in uppgifter sträcker sig.

³³ Regeringen har nyligen utsett en särskild utredare som ska se över SCB och systemet för den officiella statistiken. I uppdraget ingår även att se över uppgiftsskyldigheten i lagen (2001:100) om den officiella statistiken.

Generellt om den officiella kriminalstatistiken

Brå får uppgifter direkt från Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten. Tullverket och Ekobrottsmyndigheten rapporterar via Åklagarmyndigheten. Skatteverket rapporterar sina brottsutredande delar via Rikspolisstyrelsen. Statistiken bygger på myndigheternas administrativa system där enskilda handläggare registrerar uppgifter.

Kriminalvården skiljer sig från övriga myndigheter inom rättskedjan när det gäller framtagandet av kriminalstatistiken. Kriminalvården sammanställer själv uppgifterna om sin verksamhet. Brå begär de uppgifter som behövs för den officiella kriminalstatistiken. Kriminalvården lämnar sedan färdiga tabeller till Brå.

Brå har egna system för att ta emot de inrapporterade uppgifterna. Dessa innehåller kontroller som främst är inriktade mot att fånga upp logiska fel och orimliga uppgifter.³⁴ Brå strävar efter att skicka tillbaka felaktiga data till inrapporterande myndighet. Principen är att ”tvätta vid källan”. Några närmare kontroller av andra mer genomgripande typer av fel eller otydligheter görs i regel inte. Riskerna för sådana fel skiljer sig mellan de olika statistikprodukterna.

Det finns risker för olika typer av fel när *polisen* ska registrera sina uppgifter. Den enskilde polistjänstemannen ska ta ställning till drygt 400 brottskoder. Dessa koder bryts ofta ned på detaljerad nivå. Flera av koderna är dessutom behäftade med vissa definitionsproblem. Det kan därför ibland vara svårt att avgöra vilken kod som ska användas. Polistjänstemannen har i sitt ärende själv inte heller alltid omedelbar nytta av de uppgifter som ska rapporteras in. Detta medför risker för felrapporteringar, särskilt som polistjänstemannen har en rad andra uppgifter att utföra i samband med polisanmälan. Vidare justeras sällan registreringen när brott omrubriceras eller förundersökningen läggs ned. (Brås arbete med att kartlägga denna typ av felaktigheter beskrivs i kapitel 8 och i bilaga 2.)

³⁴ Kontrollerna omfattar att uppgifterna är syntaktiskt korrekta (t.ex. personnummer och målnummer) eller giltiga (t.ex. att det lagrum som åberopas faktiskt finns) samt att olika värden är rimliga (t.ex. att antal brott inte överstiger uppsatta gränsvärden).

Åklagaren ska registrera lagrum och brottskod. Ett lagrum kan ha flera tänkbara brottskoder, samtidigt som det för en brottskod kan finnas flera möjliga lagrum. Även om Åklagarmyndighetens administrativa system föreslår den mest troliga koden eller visar vilka koder som är möjliga, är det den enskilda åklagaren som avgör vilken registrering som ska göras. Åklagarna använder sig inte av brottskoder i sitt dagliga arbete, vilken kan påverka intresset och motivationen att registrera rätt. En annan risk är att det är möjligt att göra ändringar i pappersakten utan att uppdatera motsvarande uppgifter i systemet. Vidare är det svårt för systemet att fånga upp om åklagarkamrarna väljer att registrera antalet brottsmisstankar på olika sätt. Det finns risk för att samma typ av händelse registreras som ett brott av en kammare, men som flera brott av en annan kammare.

Domstolarnas uppgifter om lagförda personer innehåller inte lika många bedömningsmoment. Dessutom är uppgifterna som ska rapporteras in tydligare kopplade till ärendet.

Av våra intervjuer framgår att inrapporterande myndigheter är medvetna om risker för felrapportering, men att det återstår arbete innan man kan säkerställa att bästa möjliga kvalitet uppnås i data som lämnas till Brå. Bland annat saknas vissa spärrar i ärendehanteringssystemen. Inom Åklagarmyndighetens system är det till exempel inget som hindrar att ett ärende felaktigt registreras som avslutat innan det har påbörjats. Brå genomför vissa insatser för att förbättra förutsättningarna för god kvalitet i inrapporterade uppgifter. Exempelvis anordnar Brå utbildningar för personal inom berörda myndigheter.

Återfall i brott

Statistiken över återfall i brott utgår från registret över för brott lagförda personer, som i sin tur bygger på uppgifter som registreras i system hos åklagare och domstolsväsendet.³⁵ Statistiken bygger inte på brottskoder och den typen av felkällor som är behäftade med dessa finns därför inte i återfallsstatistiken. Däremot är dagens statistik över återfall i

³⁵ I den nya återfallsstatistiken som publiceras från och med år 2012 kommer dessutom uppgifter från Kriminalvården och folkbokföringsuppgifter att ingå. Längre fram planerar Brå att även inkludera information från Statens institutionsstyrelse och rättspsykiatri.

brott behäftade med andra typer av problem, vilka medför att användbarheten har begränsats. (Dessa beskrivs närmare i kapitel 8.)

Brå har dokumenterat granskningsprocessen för var och en av de olika indatakällorna väl. Detsamma gäller för hur kontrollen och rättningar av oklarheter i indata ska hanteras. Brå är dock till stor del beroende av att de uppgifter som övriga myndigheter rapporterar in är korrekta.

6.1.3 Produktionsprocessen

Generellt om den officiella kriminalstatistiken

Efter att Brå tagit emot de inrapporterade uppgifterna och korrigerat logiska fel och orimliga uppgifter, förs informationen över för lagring i statistikdatabasen. I detta steg strävar Brå efter att omforma uppgifterna så lite som möjligt. Informationen ska redan vara kontrollerad. Brå kan dock i vissa fall ändå tvingas göra rättningar i detta skede. Det kan till exempel röra sig om förändringar i något av de levererande myndigheternas system. I nästa steg görs bland annat anpassningar till eventuellt nya lagar och ändrade brottskoder samt periodmarkeringar i statistiken. Tabeller tas fram för makrogranskning. När tabellerna bedöms vara korrekta analyseras uppgifterna och sammanställs i rapporter.

Den officiella kriminalstatistiken sträcker sig ofta långt tillbaka i tiden. Vid våra intervjuer har det framgått att man inom Brå är angelägna om att bevara de tidsserier som byggts upp. I annat fall skulle jämförbarheten mellan åren brytas. Jämförbarhet över tiden anses vara mycket viktig inom kriminalstatistiken. Svårigheten att mäta faktisk nivå på brottsligheten gör att trender och utveckling över tid får en stor tyngdpunkt.

Återfall i brott

Brå har utvecklat sina kvalitetsdeklarationer av statistiken i enlighet med SCB:s riktlinjer för officiell statistik (MIS 2001:1). Däremot genomförs inga löpande kvalitetsstudier. Inför varje undersökningsomgång utarbetar Brå ett särskilt dokument med en tidsplan för de olika momenten och en redovisning av de förbättringar man avser att genomföra.

Brå genomförde år 2010 en utvärdering efter avslutad statistikproduktion. Erfarenheterna från årets arbete sammanställdes och förslag på förbättringar presenterades. Man uppnådde inte önskat resultat i alla delar. Någon årlig uppföljning av vilken uppfattning de viktigaste användarna har om statistikens kvalitet genomförs däremot inte.

6.2 Den nationella trygghetsundersökningen

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) riktar sig till ett urval av befolkningen i åldrarna 16–79 år. Urvalsstorleken är 20 000 personer.

Likande undersökningar görs i till exempel Storbritannien och USA. Några närmare jämförelser med andra länders trygghetsundersökningar görs inte.³⁶

6.2.1 Utgångspunkter för statistiken

Brå har på ett tydligt sätt formulerat syftet med NTU. Undersökningen ska komplettera den bild av brottsligheten som den officiella kriminalstatistiken ger. Resultaten ska kunna användas för att bedöma brottsutvecklingen. Vidare ska NTU bland annat ge ökad kunskap om brottsoffers erfarenheter och allmänhetens förtroende för myndigheter inom rättsväsendet.

Vår utvärdering visar också att Brå ser till att relevanta lagar, förordningar och föreskrifter är kända för personalen. Exempelvis får nyanställda dessa styrdokument beskrivna för sig under introduktionsprogrammet.

6.2.2 Hantering av indata

Undersökningen bygger huvudsakligen på telefonintervjuer. I vissa fall får personen istället besvara en postenkät. Datainsamlingen genomförs av SCB.

³⁶ Anledningen är att jämförbarheten mellan länder anses vara dålig.

Uppgiftslämnarnas vilja att delta är viktig. Den har betydelse för att minimera bortfallet och höja tillförlitligheten i insamlade data. Brå har därför beaktat uppgiftslämnarnas möjligheter och behov. Tidsåtgången för uppgiftslämnarna har skattats. För att begränsa uppgiftslämnarens börda ställs exempelvis följdfrågor om högst tre brott. Vidare kan en person som besvarat frågorna ett år inte väljas ut i någon av de tre nästföljande årens undersökningar.

6.2.3 Produktionsprocessen

Undersökningens viktigaste delar bedöms vara transparenta och tydligt dokumenterade. Den metod som Brå valt kan motiveras utifrån vetenskapliga principer. Vidare har Brå undersökt och dokumenterat om det finns andra redan tillgängliga datakällor. Av den tekniska rapporten om NTU framgår också att Brå har vidtagit olika kvalitetssäkringsåtgärder.

Brå har utvecklat kvalitetsdeklarationerna av NTU i linje med SCB:s riktlinjer (MIS 2001:1).³⁷ Däremot genomförs inga löpande kvalitetsstudier. Inte heller genomför Brå någon regelbunden uppföljning av vilken uppfattning de viktigaste användarna har om undersökningens kvalitet.

6.3 Statistik över hatbrott

Brå ansvarar sedan år 2006 för statiken över hatbrott. Tidigare hade Säkerhetspolisen ansvar för denna statistikprodukt.

Utöver i Finland finns inte några jämförbara statistikprodukter i andra länder.

6.3.1 Utgångspunkter för statistiken

Brå har på ett tydligt sätt formulerat syftet med statistiken över hatbrott. Statistiken ska ge information om nivå, utveckling och struktur på de polisanmälningar där olika hatbrottsmotiv har identifierats. Vida-

³⁷ Dessa riktlinjer gäller formellt endast officiell statistik, men Brås tekniska rapport om undersökningen täcker i princip alla de avsnitt som stipuleras i riktlinjerna.

re ska statistiken bidra med kunskap till den forskning som bedrivs på området och bistå rättsväsendet med underlag.

Brå ser till att relevanta lagar, förordningar och föreskrifter är kända för personalen. Exempelvis får nyanställda dessa styrdokument beskrivna för sig under introduktionsprogrammet.

6.3.2 Hantering av indata

Statistiken över hatbrott utgår från polisens system och anmälningar. Polisens kompetens i dessa frågor får därför stor betydelse för kvaliteten i statistiken över hatbrott.

Polisens arbete och organisation kring hatbrott skiljer sig i olika delar av landet. I Stockholm har en speciell hatbrottsenhet inrättats. I Malmö finns en särskild statistik- och utbildningsansvarig för hatbrott. I andra delar av landet har inte särskilda funktioner inrättats.

För vissa polisanmälningar kan det vara svåra att avgöra om brottet ska bedömas som hatbrott eller inte. I dessa fall kontaktar Brå enskilda handläggare eller i förväg utsedda kontaktpersoner hos polisen för förtydliganden.

6.3.3 Produktionsprocessen

Brå har interna dokument som beskriver produktionsprocessen mer i detalj. Brå genomför också vissa löpande kvalitetsstudier. Vidare har Brå utvecklat kvalitetsdeklarationerna av hatbrottsstatistiken i linje med SCB:s riktlinjer (MIS 2001:1). Däremot har Brå inte definierat vad som avses med tillräcklig kvalitet.

Någon enhetlig standard eller tydlig definition av hatbrott finns inte. Det finns inga närmare riktlinjer för hur olika typer av gärningar ska tolkas. Det gäller såväl registrering av brottsantal som typ av hatbrott. Detta kan medföra att bedömningarna skiftar från fall till fall. Detta påverkar bland annat kvaliteten i polisens egna markeringar av hatbrott. Brå genomför årligen en granskning av dessa markeringar.

En annan viktig del av statistikproduktionen består av att Brå via fritextsökning undersöker brottsanmälningar med vissa brottskoder. Dessa sökningar görs med utgångspunkt i uppgifter från polisens system för polisanmälningar (RAR). Motivet till hatbrott är dock inte alltid tydligt till en början utan framträder först ofta längre in i brottsmålsprocessen. Polisen har även ett utredningssystem som fångar upp händelser senare i rättskedjan (DurTvå). Brå gör dock inga sökningar i detta system. Brå har inte tydligt dokumenterat varför man valt att inte använda detta system som underlag för statistiken.

Brå genomför ingen årlig uppföljning av vilken uppfattning de viktigaste användarna har om hatbrottsstatistikens kvalitet.

6.4 Sammanfattande bedömningar

Brå har utvecklat processer för att främja kvaliteten, men genomför ingen systematisk uppföljning

Brå har processer och rutiner för att främja kvaliteten. Myndigheten ser bland annat till att relevanta lagar, förordningar och föreskrifter ska vara kända för personalen. Vidare bedöms kvalitetsdeklarationerna inom de aktuella områdena uppfylla de krav som ställs i SCB:s riktlinjer. Statskontoret har funnit att Brå generellt sett dokumenterar sin statistikverksamhet väl.

Brå har dock inte för någon av de undersökta statistikprodukterna definierat vad som avses med tillräcklig kvalitet. Inte heller följer Brå regelbundet upp vilken uppfattning användarna har om statistikens kvalitet. Vidare är det ovanligt att Brå genomför löpande kvalitetsstudier av sin statistikverksamhet.

Risk för fel i indata

För den officiella kriminalstatistiken är det i utbytet med de inrapporterande myndigheterna som Statskontoret bedömer att den främsta risken för fel finns. Personerna som registrerar uppgifterna som ligger till grund för den officiella kriminalstatistiken finns inom andra myndigheter. Detta försvårar Brås möjligheter att påverka kvaliteten i indata. Brå har rätt att begära in data från andra myndigheter inom rättsväsendet, men i praktiken betyder det att man sluter överenskom-

meler.³⁸ Statskontoret kan konstatera att Brå inte närmare har utrett hur långt deras mandat att begära in uppgifter sträcker sig.

Också för statistiken över hatbrott finns risker för fel i indata eftersom det saknas en enhetlig standard för hatbrott. Även om det är svårt och förenat med många avvägningar, finns ett behov av att utarbeta riktlinjer för hur olika typer av gärningar ska bedömas. Detta är en uppgift för Brå som ansvarar för denna statistik.

³⁸ Enligt förordningen om den officiella statistiken ska en statlig myndighet till statistikansvariga myndigheter lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om. Uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

7 Tillgänglighet och användbarhet

Kriminalstatistiken ska fylla flera behov. Den ska såväl ge allmän information som utgöra underlag för utredningsverksamhet och forskning. Dessutom ska statistiken vara ett underlag för regeringens och myndigheternas verksamhetsplanering. I detta kapitel bedömer vi statistikens tillgänglighet och användbarhet.

7.1 Den officiella kriminalstatistiken

Brå redovisar årligen i en särskild publikation ett urval av den officiella kriminalstatistiken. Brå redovisar också statistiken på sin webbplats. Vidare går det att, mot en avgift för Brås arbetsinsats, få särskilda bearbetningar utifrån rådata från de individuppgifter som Brå har. Om det rör sig om känsliga uppgifter görs en etikprövning av såväl en särskild prövningsnämnd som Brå.

Genomgången av användare av den officiella kriminalstatistiken rör främst Brås publikation och de tabeller som Brå presenterar. I de fall redogörelsen avser statistikbeställningarna anges det särskilt.

7.1.1 Brås insatser för att göra statistiken tillgänglig och användbar

Brå genomförde år 2007 en kartläggning av användarnas behov av förändringar i statistiken. Bland annat den officiella kriminalstatistiken omfattades av denna kartläggning. I kartläggningen tillfrågades bland annat myndigheter inom rättsväsendet, forskare och några kommuner. Vidare har Brå ett statistikråd där de viktigaste användarna är representerade. Rådet sammanträder två gånger per år. Däremot har Brå ingen regelbunden eller systematiserad kontakt med användarna i samband med respektive produktionsomgång.

Under de senaste åren är det statistiken över återfall som genomgått de största förändringarna. I samband med utvecklingen av den nya återfallsstatistiken har användarna i statistikrådet medverkat och fått lämna förslag på den nya statistikens innehåll och uppbyggnad. Vidare har Brå inhämtat synpunkter från en extern referensgrupp med represen-

tanter från Regeringskansliet, forskningen, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården.

Brå har vid vissa tillfällen gått igenom tillgängligheten och användbarheten av webbplatsen. År 2006 lät Brå en konsult genomföra användbarhetstester på webbplatsen. Även år 2005 beställde Brå en besiktning av webbplatsens användbarhet. I slutet av år 2004 undersökte Brå tillgängligheten för personer med olika typer av funktionshinder.

Användare av statistiken ska kunna planera sitt arbete i god tid och behöver därför veta när informationen kommer att vara tillgänglig. Alla bör ha samma möjlighet att utnyttja statistiken för beslutsfattande, allmän information, utredningsverksamhet eller forskning. På sin webbplats offentliggör Brå i förväg publiceringstidpunkterna för den officiella statistiken. Brå levererar också enligt tidsplan.

För att kunna utveckla en statistikprodukts användbarhet behöver statistikmyndigheten definiera för vad och hur statistiken ska användas. Vår genomgång av kvalitetsarbetet i kapitel 7 visar dock att Brå inte tydligt klargjort syftet med den officiella kriminalstatistiken. Brå har inte närmare analyserat eller definierat vilka områden som kriminalstatistiken kan användas till.

Även om Brå har lathundar och förklaringar till sina tabeller får myndigheten många mejl och telefonsamtal från forskare, studerande, skolelever, politiker och journalister om kriminalstatistiken. Enligt Brå handlar det ofta om att förklara hur statistiken kan tolkas.

7.1.2 Brå som användare av statistiken

Ett syfte med att Brå ansvarar för den officiella kriminalstatistiken är att myndigheten bedriver forsknings- och utvecklingsarbete inom området. Meningen är att dessa två verksamheter ska ha nytta av varandra. Därför redovisas Brås roll som användare av denna statistik i ett särskilt avsnitt.

Brå menar att det är en fördel för verksamheten att ha den officiella kriminalstatistiken inom den egna myndigheten. På så sätt kan verksamheten bli mer sammanhållen och myndigheten kan bygga upp en

god kompetens kring användningen och produktionen. Brå framhåller vikten av att externa beställare av registerdata får samma behandling som interna.

Den officiella kriminalstatistiken används på ett eller annat sätt i flertalet rapporter som Brå publicerar. Enheterna för utvärdering respektive forskning använder ofta uppgifter från den officiella kriminalstatistiken. Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet nyttjar däremot inte statistiken i lika stor utsträckning. Denna enhet har en annan inriktning av sitt arbete och finansierar till stor del sin verksamhet med externa medel.

Såväl producenter som interna användare framhåller vikten av att den officiella kriminalstatistiken inte mäter den faktiska brottsligheten, vilket ofta är det som egentligen efterfrågas. Företrädare för Brå har exempelvis menat att statistiken mäter olika myndigheters aktiviteter, snarare än den reella brottsligheten. På så sätt handlar det egentligen om verksamhetsstatistik. Förändringar i statistiken kan i större utsträckning bero på förändringar i myndigheters olika aktiviteter än på förändringar i egentlig brottslighet. Detta kräver god kännedom om förhållanden inom rättsväsendet och om eventuella andra omständigheter som kan påverka. De interna användarna menar att statistiken ändå är värdefull. Flera av de interna användarna betonar vikten av obrutna tidsserier. I en del av utvärderingarna anläggs ett längre tidsperspektiv.

7.1.3 Andra myndigheter

Rikspolisstyrelsen använder den officiella kriminalstatistiken i sin uppföljning, även om polisens egna mått har stor betydelse för dess verksamhetsutveckling. Däremot uppger Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården att den officiella kriminalstatistiken inte fyller någon större funktion i deras verksamhet. Kriminalstatistiken används i det myndighetsgemensamma prognosarbetet för rättsväsendets kapacitetsbehov. I övrigt använder dessa myndigheter sin egen verksamhetsstatistik. Inte heller övriga myndigheter inom rättsväsendet använder Brås statistik i någon större utsträckning för att utveckla myndighetens egen verksamhet.

Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen framförde år 2004 till Justitiedepartementet att man var beredd att överta rollen som officiell statistikmyndighet för kriminalvårdsstatistik.³⁹ Enligt våra kontakter med Kriminalvården är myndigheten fortfarande beredd att själv vara officiell statistikmyndighet för denna statistik. Kriminalvården sammanställer i dag kriminalvårdsstatistiken och lämnar färdiga tabeller till Brå.

Enligt Kriminalvården är samrådet mellan de två myndigheterna begränsat och Kriminalvårdens behov av statistik diskuteras inte i någon större utsträckning. Enligt regleringsbrevet ska Brå utveckla den nya återfallsstatistiken i samråd med Kriminalvården. Vid intervjuer har representanter från Kriminalvården framfört att detta samråd kunde ha varit tydligare och att Kriminalvårdens behov borde ha efterfrågats på ett mer systematiskt sätt. Ett exempel på statistik som Kriminalvården har behov av är statistik över slutliga domar. I dagens återfallsstatistik finns inte detta, men det pågår ett utvecklingsarbete som så småningom kommer att leda till en mer utvecklad statistik över återfall. I denna kommer även statistik över slutliga domar att finnas. (Detta arbete beskrivs i kapitel 8.)

Enligt Justitiedepartementet ger de tabeller och sökmöjligheter som finns på webbplatsen goda möjligheter att ta fram enklare underlag. Tillgängligheten till data som finns är med andra ord god. Även om man har goda insikter i området kan det emellertid ibland vara svårt att tolka statistiken. En förbättring vore att göra det möjligt för användare att själva enkelt skapa tidsserier på webbplatsen. En allvarigare brist vad gäller kriminalstatistiken ligger i svårigheterna att använda den som underlag för uppföljning av reformer. Det är ofta svårt att utifrån statistiken ta fram uppgifter som skulle kunna användas för skattningar av effekter. Den nya statistik över återfall som håller på att utvecklas kan möjligen förbättra uppföljningsmöjligheterna.

Statskontoret har inte undersökt myndigheternas uppfattning om de utvärderingsrapporter som Brå utarbetar. En synpunkt från Rikspolisstyrelsen är dock att Brås utvärderingsrapporter i vissa fall bygger på statistik som är ett par år gammal. Därmed blir dessa rapporter inte lika

³⁹ Kriminalvårdsstyrelsen, Yttrande till Justitiedepartementet (dnr 2004 3345), 2004-06-11.

värdefulla för polisen i deras uppföljning och utveckling av sin verksamhet.

7.1.4 Forskare

Vid våra intervjuer med forskare har det framförts att Brå vid statistikbeställning kan hålla väl hårt på sin registerdata. Brå gör en egen sekretessprövning, även om det finns godkännande från etikprövningsnämnd.

För forskare som ofta har långa tidsperspektiv är obrutna tidsserier viktiga. De forskare vi intervjuat menar att det krävs viss kompetens för att kunna tolka den officiella kriminalstatistiken och för detta är tidsserierna viktiga. Ovana användare behöver vägledning.

7.1.5 Medier

Brå har kartlagt vilka källor på nätet som oftast refererar till Brå och myndighetens uppgifter. I topp hamnar såväl nationella som lokala dagstidningar. Däremot kommer etermedierna längre ned på listan. En förklaring enligt Brå kan vara att alla inslag i etern inte läggs ut på webben.⁴⁰

De kriminaljournalister vi har intervjuat anser att Brås webbplats är tillgänglig och att det där är förhållandevis lätt att leta efter statistik. En fördel är att en del av statistiken är nedbruten på kommunnivå. Det har dock framförts att det saknas statistik som kan vara viktig för kriminaljournalisten. Exempelvis går det inte att finna hur många som är dömda för ett visst brott under ett visst tidsintervall. Vidare upplevs det som en brist att det saknas statistik över slutliga domar.

Enligt Brå är det förhållandevis vanligt att media missuppfattar uppgifter från den officiella kriminalstatistiken. Brå uppger att man ofta får förklara för media och andra användare att denna statistik inte mäter den faktiska brottsligheten. De journalister vi har intervjuat är vana kriminaljournalister. De anser att det i artiklar och reportage går att för-

⁴⁰ Brå, Bokslut mediaåret 2009.

klara tolkningsproblemen med statistiken på ett relativt lätt och pedagogiskt sätt.

7.1.6 Allmänheten

På webbsidan finns information om hur statistiken om brott och brottslingar kan tolkas. Det gäller bland annat brottslighetens nivå över tid, brottslighet på lokal nivå, uppklaringsprocent och flödet inom rättsväsendet.

I statistikdatabasen över anmälda brott kan besökaren själv välja brott, områden och perioder som ska ingå i tabellen. Dessa brott redovisas på månadsbasis och på kommun- och stadsdelsnivå. För övriga statistikprodukter finns inte samma möjligheter att kombinera olika variabler. För dessa produkter är det främst kön och årtal som är tillgängliga. I vissa fall kan statistiken även redovisas på regional nivå.

De tester av webbsidan som Brå lät en konsult genomföra år 2006 visade att det kunde vara svårt för användarna att finna den information man sökte. Flera olika länkar konkurrerar med varandra, vilket gör att användaren lätt missar relevant information. Konsulten kom med förslag till ändringar.⁴¹ Merparten av dessa förslag har Brå inte genomfört. Statskontoret har översiktligt gått igenom webbsidan och vi delar uppfattningen att den kan utvecklas ur pedagogisk synvinkel.

7.2 Den nationella trygghetsundersökningen

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) publiceras årligen i en rapport. Undersökningens metod redovisas i en teknisk rapport. Dessa rapporter är tillgängliga på Brås webbplats.

7.2.1 Brås insatser för att göra undersökningen tillgänglig och användbar

Inför den första undersökningen år 2006 genomförde Brå en kartläggning av vilka behov som fanns av en sådan undersökning. Synpunkter

⁴¹ Användbarhetstester: Rapport till Brå 2006-08-07

inhämtades från Brottsoffermyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och den dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen.

Vidare ingick den nationella trygghetsundersökningen i den kartläggning av användarnas behov av förändringar som Brå genomförde år 2007. I kartläggningen tillfrågades myndigheter inom rättsväsendet, forskare och några kommuner. Vidare diskuteras NTU inom Brås statistikråd.

Brå offentliggör inte i förväg tidpunkten för publicering. Vid förfrågan meddelas de viktigaste användarna datum för publicering.⁴²

Vår genomgång av kvalitetsarbetet i kapitel 6 visar att Brå på ett tydligt sätt formulerat syftet med denna undersökning.

7.2.2 Andra myndigheter

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen använder uppgifter från den nationella trygghetsundersökningen. Rikspolisstyrelsen uppger att undersökningen utgör underlag vid polisens uppföljning av enskildas uppfattning om bemötande och allmänhetens förtroende för polisen och dess verksamhet. Polismyndigheterna skulle dock vara betjänta av att resultaten kunde brytas ned på mer lokal nivå.⁴³

Undersökningen är ett viktigt komplement till den officiella kriminalstatistiken, även för Regeringskansliet. Den utgör ett mer stabilt underlag för att kunna uttala sig om brottsutvecklingen.

Även för myndigheter utanför rättsväsendet kan uppgifter från nationella trygghetsundersökningen vara relevanta. Exempelvis Boverket refererar till undersökningen i sitt arbete för att öka tryggheten i bostadsområden.⁴⁴ Vidare genomför en del myndigheter egna undersökningar som tar sikte på människors trygghet.

⁴² Enligt Brå är de centrala användarna bland annat Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsoffermyndigheten.

⁴³ Detta skulle emellertid enligt Brås beräkningar innebära att undersökningen blir mångdubbelt dyrare.

⁴⁴ Se till exempel Boverket, Att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv – slutrapport (2010).

7.2.3 Kommuner

Inom ramen för det lokala brottsförebyggande arbetet följer kommuner kriminalstatistiken. Det är framförallt den typ av uppgifter som finns i NTU som är viktiga för kommunerna. Det handlar bland annat om upplevd trygghet och på vilket sätt som invånarna varit utsatta för brott.

Eftersom uppgifterna endast bryts ned på de större kommunerna, genomför flera kommuner egna trygghetsundersökningar. Dessa undersökningar skiljer sig åt sinsemellan vad gäller upplägg och innehåll. En synpunkt som framkommit är att det borde finnas möjlighet för bland annat kommuner att kunna ansluta sig till den nationella trygghetsundersökningen och finansiera specialutformade tillägg till undersökningen.

7.3 Statistik över hatbrott

Statistiken över hatbrott publiceras årligen i en rapport. I en teknisk rapport redovisas hur statistiken lagts upp. Dessa rapporter är tillgängliga på Brås webbplats.

7.3.1 Brås insatser för att göra statistiken tillgänglig och användbar

År 2007 kartlade Brå användarnas behov av förändringar i statistiken. Synpunkter från viktiga användare inhämtades. Därefter har Brå inte gjort någon närmare studie av användarna och deras behov. Några löpande studier av användarnas behov görs inte.

Brå offentliggör inte i förväg tidpunkten för publicering av hatbrottsstatistiken.

Vår genomgång av kvalitetsarbetet i kapitel 7 visar att Brå på ett tydligt sätt formulerat syftet med statistiken över hatbrott.

7.3.2 Myndigheter

Delar av Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Malmö följer statistiken över hatbrott. Detta utvecklingscentrum arbetar bland annat med mänskliga rättigheter. I Åklagarmyndighetens administrativa system görs inga markeringar av hatbrott. Utvecklingscentret följer istället Brås statistik över hatbrott. Statistiken används också vid utbildningar av åklagare.

Vidare följer delar av polismyndigheterna statistiken över hatbrott. Polisen i Malmö använder denna statistik i utbildningssyfte. Alla poliser i Malmö utbildas för närvarande om hatbrott. Denna utbildning bygger nästan uteslutande på uppgifter från Brås årliga rapport om hatbrott. Även Säkerhetspolisen följer i viss utsträckning denna statistik. För Säkerhetspolisen är det centralt att Brå uppskattar hur stor del av hatbrotten som är kopplade till organisationer.

Övriga myndigheter inom rättsväsendet använder sig inte i någon större utsträckning av denna statistik. Inte heller Diskrimineringsombudsmannen eller Forum för levande historia bedömer att hatbrottsstatistiken är relevant för deras verksamheter.

Däremot använder Ungdomsstyrelsen sedan år 2010 statistiken över hatbrott. Statistiken utgjorde ett av underlagen i redovisningen av ett regeringsuppdrag att belysa hälsosituationen för unga homosexuella, bisexuella och transpersoner. Därefter har Ungdomsstyrelsen fått i uppdrag att utarbeta material och genomföra utbildningar kring denna grupp och deras tillgång till öppna mötesplatser. Ungdomsstyrelsen skulle vara betjänt av att statistiken delas in i olika åldersgrupper och att 13–25 åringar synliggörs.

Vidare refererar Delegationen för romska frågor, som har haft i uppgift att vara pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation, till statistiken i sitt betänkande.⁴⁵

⁴⁵ SOU 2010:55 s 500 f.

7.3.3 Kommuner

Ett tiotal kommuner ingår i ett nätverk mot diskriminering och rasism som Sveriges kommuner och landsting administrerar. Inom nätverket har man kommit överens om en handlingsplan med tio punkter, där en av punkterna tar sikte på hatbrott.⁴⁶ Representanter för fyra av kommunerna har intervjuats. En synpunkt som framkommit är att kommunerna skulle vara betjänta av att Brå redogjorde för vilka typer av mörkertal som kan finnas och vad man bör tänka på när uppgifterna analyseras.

Ingen av dessa kommuner använder sig mer regelbundet eller systematiserat av den statistik över hatbrott som Brå producerar. Det naturliga för kommunen är i stället att vända sig till den lokala polisen och deras lokala statistik. Uppgifterna bör vara så färskas och lokala som möjligt. Med anledning av vad som kommer fram i denna lokala statistik kan kommunen till exempel samla socialtjänsten, elevhälsan och skolorna för att vidta åtgärder. Det är då viktigt att det finns någon som kan förklara och analysera siffrorna. Den lokala polisen kan till exempel informera om förekomsten av personer eller grupper som utövar hatbrotten inom ett område.

7.3.4 Intresseorganisationer

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL) följer statistiken över hatbrott. Den används bland annat i utbildningar och som underlag i olika rapporter för förbundet. Det är viktigt för RFSL att kunna följa om dessa brott ökar eller minskar över tid. Ibland kan gärningen riktas såväl mot en persons etniska bakgrund som sexuella läggning eller könsöverskridande identitet. Enligt RFSL bör dessa fall synliggöras i statistiken, vilket inte är fallet i dag.

Också invandrarsorganisationer och organisationer som arbetar mot främlingsfientlighet använder statistiken. Även om det finns ett mörkertal menar man att statistiken visar om hatbrotten ökar eller minskar över tid. En synpunkt som har framförts är att det är tveksamt

⁴⁶ Sveriges kommuner och landsting, www.skl.se (sök: Svenskt nätverk av kommuner och landsting mot rasism och diskriminering). Uppgifterna är från 29 november 2010.

om hatbrott med antisemitiska motiv ska klassificeras som antireligiösa.

7.4 Sammanfattande bedömningar

Kriminalstatistiken är förhållandevis lättillgänglig

Brås statistik är generellt sett förhållandevis lättillgänglig. På webbsidan finns tabeller utlagda och inom vissa områden kan besökaren själv forma tabeller utifrån olika variabler. Vidare förklarar Brå hur statistiken kan tolkas.

Däremot är webbplatsen stundtals svårnavigerad för den som inte är insatt i området. Vidare offentliggör inte Brå publiceringstillfällena för den nationella trygghetsundersökningen eller statistiken över hatbrott.

Brå har inte närmare analyserat kriminalstatistikens användningsområden

Kriminalstatistiken ska fylla flera behov och därmed också olika användningsområden. Den ska mäta brottsutvecklingen. Vidare ska statistiken mäta insatserna hos myndigheterna inom rättsväsendet. Myndigheterna ska utifrån kriminalstatistiken få underlag för hur de kan prioritera och fördela resurser i framtiden

Brå har inte systematiskt gått igenom vilka användningsområden olika delar av kriminalstatistiken skulle kunna ha. Brå har inte heller tydligt klargjort syftet med den officiella kriminalstatistiken. Brå lägger stor vikt vid att det inte går att mäta den verkliga brottsutvecklingen och vid att förklara hur den befintliga statistiken över brottsanmälningar ska tolkas. Däremot arbetar Brå inte lika uttalat för att även tillgodose andra användningsområden för statistiken. Vilka delar av statistiken som skulle kunna användas till annat, till exempel verksamhetsuppföljning, har inte analyserats närmare.

Kriminalstatistiken används sällan till verksamhetsuppföljning inom rättsväsendet. Regeringen har uttalat att Brås arbete ska utgöra ett kunskaps- och metodstöd i andra myndigheters verksamhet och att det är *”nödvändigt att säkerställa att myndigheten kan utveckla kriminal-*

statistiken...”.⁴⁷ Enligt vår mening borde Brå ha strävat efter att utveckla den officiella kriminalstatistiken i syfte att förbättra möjligheterna att använda den för verksamhetsuppföljning. Likaså borde myndigheten ha strävat efter att utveckla statistiken för att förbättra möjligheterna till uppföljning av reformer inom rättsområdet.

NTU är ett viktigt komplement

NTU är värdefull för såväl regeringen, vissa myndigheter som kommuner. Den är ett viktigt komplement för den officiella kriminalstatistiken, eftersom den senare inte fångar den faktiska brottsutvecklingen. Vidare täcker NTU in även brottsoffrens situation.

Hatbrottsstatiken är betydelsefull, men årliga publikationer behövs inte

Vår genomgång visar att statistiken över hatbrott fyller en viktig funktion för till exempel intresseorganisationer och olika typer av utredningar inom området. Det är viktigt att kunna följa denna typ av gärningar över tid.

Utöver vissa utbildningsinsatser för poliser och åklagare och Ungdomsstyrelsens arbete med unga homosexuella, bisexuella och transpersoner använder dock ingen av de myndigheter som ingått i vår undersökning hatbrottsstatiken på ett regelbundet eller systematiskt sätt. Inte heller de kommuner som vi varit i kontakt med använder denna statistik på mer regelbunden basis. Det finns alltså inget uttalat behov av att denna statistik ska publiceras årligen.

⁴⁷ Prop. 2010/11:1.

8 Utveckling av statistiken

I detta kapitel redogörs i stora drag för hur arbetet med utvecklingen av statistikverksamheten har bedrivits under åren 2003–2010.

8.1 Regeringens styrning av utvecklingsarbetet

Flertalet av de projekt som Statskontoret bedömer vara viktiga har åtminstone till stora delar genomförts på uppdrag av regeringen. Sedan år 2003 har regeringen flera gånger ställt krav på kvalitetskontroller av statistiken. Brå har under den aktuella perioden redogjort för sitt kvalitetsarbete i några av sina årsredovisningar. Brå redogör där bland annat för hur de följer förordningen (2001:100) om officiell statistik samt SCB:s föreskrifter och allmänna råd inom området. Brå redovisar även vilka kvalitetskontroller som genomförs. Kvalitetskontrollerna sker i olika led av produktionsarbetet. Det handlar om såväl maskinella som manuella kontroller.

Vidare har regeringen flera gånger efterfrågat redovisningar av i vilken omfattning Brå använt andra informationskällor än kriminalstatistik, såsom brottsofferundersökningar och självrapporteringsstudier. Brå lyfter i dessa sammanhang fram den nationella trygghetsundersökningen och den nationella skolundersökningen.

Brå har under den aktuella perioden inte lämnat några skrivelser till regeringen med förslag på utvecklingsarbete eller förbättringar inom kriminalstatistiken.

8.2 Översikt över utvecklingsarbetet

Brå har på Statskontorets begäran sammanställt information om hur mycket resurser som använts till utvecklingsprojekt under åren 2003–2010, bedrivna av Statistikenheten och IT-enheten.⁴⁸ Kostnaderna

⁴⁸ Brås sammanställning baseras på tidredovisningar, dvs. faktisk resursåtgång vad gäller anställd personal. De kostnader som kan hänföras till utvecklingsarbete som bedrivs i projektform har kunnat särskiljas från kostnaderna för det utvecklingsarbete som är en del av förvaltningen.

under perioden 2003–2010 redovisas i bilaga 2. Kostnaderna för de utvecklingsprojekt som kan särskiljas ur tidredovisningen förefaller under ett ”normalt” år uppgå till omkring en och en halv miljon kronor. En stor del av resurserna som används för utveckling har gått åt till att göra anpassningar av Brås system för mottagande av data då förändringar sker i de uppgiftslämnande myndigheternas system.

Kostnaderna för utvecklingsprojekt har emellertid under de senaste åren ökat drastiskt till följd av att samarbetet om rättsväsendets informationssystem (RIF) har intensifierats. Brå har för detta utvecklingsarbete beviljats extra medel om 5,6 miljoner respektive 15 miljoner kronor åren 2010 och 2011.

Delvis bedrivs utvecklingsarbetet i särskilda projekt, delvis bedrivs det inom ramen för det som Brå benämner förvaltning. Det senare rör sig om mindre insatser med mindre omfattande resultat. Denna del av utvecklingsarbetet kan inte på ett enkelt sätt särskiljas från produktionen, åtminstone inte kostnadsmässigt.

Ett flertal större utvecklingsprojekt har tillkommit på uppdrag av regeringen. Av de utvecklingsprojekt som redovisas i tabellen nedan har statistiken som rör återfall, rättsväsendets uppföljningssystem (RUS), den nationella trygghetsundersökningen (NTU) och hatbrott tagits fram till stor del som en följd av regeringsuppdrag.

Tabell 8.1 Viktiga utvecklingsprojekts fördelning över tid

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RIF/RäIS	X	X	X	X	X	X	X	X
SOL	X	X	X	X	X			
Återfall	X	X					X	X
RUS		X	X	X	X			X
NTU			X					
Hatbrott				X	X			
Utvecklingsplan					X			

Av tabell 8.1 kan utläsas att RIF-samarbetet har pågått under hela den studerade perioden 2003–2010. I detta arbete har ingått att anpassa Brås system. Detta utvecklingsarbete benämns RäIS (Rättsväsendets leveranser till SOR; det senare är beteckningen för Brås statistik-

system). Utvecklingen av återfallsstatistiken och RUS har bedrivits i två olika omgångar.

Brå har haft begränsade resurser avsatta för egeninitierade utvecklingsprojekt. Som exempel kan nämnas att två mindre utvecklingsprojekt tillkom då Brå under hösten 2007 hade ett ekonomiskt överskott. Det gav utrymme att anställa två personer tillfälligt för att genomföra kortare uppdrag. (Utvecklingsuppdragen handlade om besöksförbud respektive handläggningstider, se bilaga 2.)

Det arbete som Brå har bedrivit för att höja kvaliteten i indata till Kriminalstatistiken har inte bedrivits i något separat utvecklingsprojekt. Däremot har några kvalitetsstudier gjorts inom området. Dessa beskrivs i avsnitt 8.6.1 och i bilaga 2.

8.3 Övergripande utvecklingsarbete

År 2000 påbörjade Brå ett arbete med att utveckla statistikens tillgänglighet på myndighetens hemsida. Utvecklingsprojektet SOL (Statistik on-line) resulterade i ett nytt system, som gör det möjligt för användare av statistiken att ta fram egna statistiktabeller. Systemet driftsattes år 2004. Efter det har en diagramfunktion lagts till.

Under åren 2008–2010 har produktionsprocesser och en standardiserad dokumentation av dessa tagits fram. Under hösten 2010 initierades ett övergripande arbete om kvalitet, som har resulterat i planer på ett fortsatt arbete om bland annat systematiska kvalitetsstudier. Utöver detta har en utvecklingsplan för statistikverksamheten åren 2008–2012 tagits fram. Det arbete som rört kvalitet i indata har främst rört den officiella kriminalstatistiken.

Utvecklingsplan för statistikverksamheten 2008–2012

Inför år 2007 fanns ett behov av att se över i vilken riktning statistikverksamhetens utveckling borde gå och vilken statistik som löpande borde produceras. Statistikproduktionen hade utökats under ett antal år genom hatbrottsstatistiken och NTU och även genom en förestående utveckling av prognosverksamhet inom rättsväsendet.⁴⁹ Möjligheterna

⁴⁹ Prognosarbetet startade år 2008.

till effektivisering behövde också kartläggas. Likaså gav planer på att införa nya brottsklassificeringar en möjlighet att utveckla rättsstatistiken på sikt. En långsiktig utvecklingsplan utarbetades under år 2007.

Den utvecklingsplan som togs fram gäller för åren 2008–2012. Planen baserades på behov av förändringar som såväl Brå som huvudanvändarna av statistiken hade identifierat.⁵⁰ En användarundersökning genomfördes för detta ändamål år 2007. Brå konstaterade i planen att ”Den stora mängden användare gör att det finns många olika krav på hur statistiken ska utvecklas.”⁵¹ De områden som identifierades som utvecklingsområden var

- återfallsstatistiken,
- statistiken över dödligt våld,
- NTU och
- den internationella statistiken.

Narkotikastatistiken, som fram till dess hade tagits fram varje år, utpekades som ett område som i fortsättningen kunde publiceras med längre mellanrum. Skälen till detta var flera. Narkotikastatistiken är relativt kostsam, tar lång tid att producera och kräver mycket manuellt arbete. Vidare ansågs statistiken inte beskriva den faktiska utvecklingen av narkotikabrottslighet, den var snarare ett mått på polisens och andra myndigheters insatser på området. Den uppvisade små förändringar år från år och efterfrågan på den bedömdes som begränsad. Sedan år 2006 produceras därför narkotikastatistiken endast vart tredje år.

I verksamhetsplanen för år 2008 uppgav Brå att man skulle prioritera förvaltningsåtgärder som tillgodoser de önskemål som identifierats i kartläggningen av användarnas behov, exempelvis nettoredovisningar av lagföringar och uppgifter om lagakraftvunna domar. Myndigheten skulle även genomföra särskilda satsningar för att effektivisera statistikproduktionen och minska personberoendet. En satsning på att öka spridningen av befintlig statistik och förbättra servicen till statistik-

⁵⁰ Särskilt viktiga målgrupper som Brå identifierade för statistiken var regeringen, riksdagen, rättsväsendets myndigheter, lokala brottsförebyggande aktörer samt forskare inom det kriminalpolitiska och andra områden.

⁵¹ Utvecklingsplan för Brås statistikverksamhet åren 2008–2012, Utkast 1, 2007-12-06.

användarna skulle också genomföras.⁵² Denna plan fick emellertid revideras, eftersom inkommande regeringsuppdrag omöjliggjorde ett fullständigt uppfyllande.

Användarna ville prioritera även vissa andra områden, vilka enligt Brås bedömning inte kunde eller borde prioriteras. Två sådana områden var en struktur för kodning av brott, STUK, och Rättsväsendets uppföljningssystem, RUS. Det utvecklingsarbete som har bedrivits inom dessa båda områden beskrivs närmare nedan.

Vad gäller STUK konstaterade Brå att det inte fanns tekniska förutsättningar för att införa STUK förrän år 2013, då samtliga myndigheter inom rättsområdet ska ha infört nya administrativa system. Inget beslut har fattats om tidpunkt för införande.⁵³

8.4 Rättsväsendets uppföljningssystem – RUS

Databasen RUS beskrivs i kapitel 5. Den utvecklades under åren 2004–2007, ursprungligen på uppdrag av Polisen och Åklagarmyndigheten, och används för resultatuppföljning.

Totalt har utvecklingsprojektet enligt Brås tidredovisning kostat närmare fyra miljoner kronor. Problem med dataleveranser fördröjde projektet (se bilaga 2). Polisen var huvudfinansär. När problem uppstod med den externa finansieringen avslutade Brå utvecklingsarbetet.

I samband med att resultaten från användarundersökningen år 2007 presenterades, diskuterade statistikrådet en eventuell fortsatt utveckling av databasen. Brå konstaterade att det fanns potential för utveckling av den, men att något sådant initiativ inte skulle tas av Brå.⁵⁴

⁵² Bland övriga önskemål från användarna fanns information om brott som sker i nära relationer och en utökad geografisk redovisning. Ett skäl till att statistik användare önskar sig en geografiskt uppdelad redovisning är att det ökar möjligheterna till uppföljning. Det efterfrågades även kunskap om hur väl brottskoderna tillämpas.

⁵³ STUK utgör numera en del av Målbild 2012, där registrering av brott görs med juridisk information och brottsinformation. Brottsinformationen har avgränsats från den första etappen av RIF-arbetet som avslutas i juni 2013. Den har istället hänskjutits till etapp 2. Det finns vid färdigställandet av denna rapport inget beslut om när etapp 2 ska påbörjas.

⁵⁴ Protokoll från Statistikrådets möte 2008-04-21.

Senare inledde emellertid Brå en kvalitetsgranskning av RUS-databasen och upptäckte brister i kvaliteten. Ett exempel är att uppgifter som lagras i databasen inte följer en kronologisk ordning. Det medför svårigheter att mäta tid för genomströmning av ärenden. År 2010 fick Brå ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet att kvalitetssäkra RUS-databasen, och utvecklingsarbetet återupptogs. Projektet pågår i skrivande stund.

8.5 Brås insatser i RIF-samarbetet

En mycket stor del av Brås utvecklingsarbete under den studerade perioden 2003–2010 har skett inom ramen för samarbetet angående Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Brå är en av de myndigheter som aktivt arbetar med samarbetets första etapp.⁵⁵ I detta avsnitt beskrivs särskilt utvecklingsprojektet RälS, i vilket systemanpassningarna på Brå genomförs, och arbetet med det nya systemet för strukturerad information om brott, STUK.

Brås arbete i RIF-sammanhang har emellertid inbegripit även annat utvecklingsarbete. Ett exempel är en förstudie om informationsutbytet i brottmålsprocessen som Brå har deltagit i. Projektet drevs av Polisen.⁵⁶

8.5.1 Systemanpassningar – Rättsväsendets leveranser till SOR (RälS)

Brås statistiksystem (SOR) tar emot information till den officiella kriminalstatistiken från de uppgiftslämnande myndigheterna, uppgifterna rättas och överförs till databasen för långtidslagring. Sedan år 2001 bedriver Brå utvecklingsprojektet RälS (Rättsväsendets leveranser till SOR) för att anpassa myndighetens system till de förändringar som sker i de andra myndigheternas administrativa system. Åren 2003–2006 skedde inga stora systemskiften. Resurser lades istället på att delta i förberedelser inför systemskiften som planerades vid den tiden. Vid mitten av 2000-talet stod Brå inför ”stora utmaningar vad

⁵⁵ Domstolsverket, Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är de övriga myndigheterna. Arbetet samordnas av Justitiedepartementet. Det omfattar löpande deltagande i RIF-rådet (verkschefer) RIF-gruppen (enhetschefer) och i omkring 5–6 olika arbetsgrupper.

⁵⁶ Slutrapport för förstudien Informationsutbytet i brottmålsprocessen, Rättsväsendets informationsförsörjning 2009-02-27.

gäller den officiella rättsstatistiken” med anledning av att samtliga myndigheter bytte administrativa system samtidigt.⁵⁷ RIF-samarbetet som helhet, där Räls ingår, förbrukade en stor del av de resurser som användes för utvecklingsarbete under åren 2006 och 2007.⁵⁸

Förändringarna i övriga myndigheters administrativa system medför såväl problem som möjligheter vad gäller kriminalstatistiken. Problem kan uppstå med kontinuiteten i statistiken då det sker förändringar i informationsstrukturen. Då förändringar observeras i statistiken kan de bero inte bara på faktiska förändringar i brottsligheten eller förändringar i rättsväsendets arbetssätt utan även på den anpassning som görs i statistiksystemet.

Ett nytt informationsformat innebär emellertid även möjligheter. Brå kommer i samband med förändringarna att begära in ny information som i dag inte finns med i statistiken. Nya kontroller av materialet kan utvecklas. Brå kommer även att verka för att myndigheterna utvecklar sina egna kontrollsystem. Kvalitetshöjande åtgärder har införts i Åklagarmyndighetens nya system, men enligt intervjuuppgifter saknas fortfarande kontroller som borde vara självklara.

I ett av utvecklingsprojekten avser Brå att effektivisera statistikarbetet och åstadkomma en långsiktig lösning för statistiksystemet. Utvecklingsprojektet arbetar bland annat mot generella lösningar och standardiseringar för att främja återanvändbarheten av uppgifter.⁵⁹

Utvecklingsarbetet är sedan september 2010 delvis finansierat av externa medel som tillskjutits av regeringen och disponeras av Justitiedepartementet. Tilldelning sker efter äskande.

⁵⁷ Verksamhetsplan för år 2005, Brå.

⁵⁸ Under åren 2006 och 2007 steg kostnaderna för anpassningsarbete eftersom Åklagarmyndigheten implementerade sitt nya ärendehanteringssystem. Arbeta med att fasa ut system hos Polisen som distribuerar uppgifter om domar m.m. till rättsväsendets myndigheter pågår sedan år 2003. Driftsättningen av Domstolsverkets nya system planeras till årsskiftet 2012/13. Införandet har försenats med flera år.

⁵⁹ Enligt projektdirektiv för Räls.

8.5.2 Strukturerad information om brott (STUK)

Ett prioriterat område under första halvan av 2000-talet var arbetet med att ta fram en ny struktur för kodning av brott. År 2002 presenterades ett förslag till en ny struktur för klassificering av brott, kallad STUK.⁶⁰ Syftet med att skapa STUK är att få mer information om brotten. Då det i framtiden ska finnas möjligheter att koppla samman information från de elektroniska administrativa systemen i rättskedjan är avsikten att samtliga myndigheter ska införa STUK.

I verksamhetsplanen för år 2007 uppgav Brå att man under året skulle förbereda införandet av STUK. En förutsättning för införandet är emellertid att sammankopplingen kan göras. Detta förutsätter i sin tur att en elektronisk koppling kan göras mellan samtliga länkar i kedjan. I dagsläget finns inget system som kan distribuera uppgifter elektroniskt från domstolarna. Domstolsverket har ännu inte implementerat sitt nya administrativa system. Detta skulle ha införts under år 2009, men beräknas införas först under år 2012.

STUK har numera avgränsats från den första etappen av RIF-arbetet, som ska avslutas först vid halvårsskiftet år 2013. Det finns vid tidpunkten för färdigställandet av denna rapport inget beslut om när etapp 2 av RIF-arbetet kommer att inledas.

8.6 Den officiella kriminalstatistiken

Det arbete som bedrivs för att anpassa Brås system till förändringar i andra myndigheters administrativa system har beskrivits i avsnitt 8.5.1. Detta utvecklingsarbete har naturligtvis stor betydelse för den officiella kriminalstatistiken och kvaliteten i den. Det har emellertid inte primärt en betydelse för hur statistikens innehåll och utformning utvecklas ur användarens synvinkel.

Den officiella kriminalstatistiken har utvecklats i mycket begränsad utsträckning. Från Brås sida betonar man vikten av obrutna tidsserier i den officiella kriminalstatistiken. Det finns därför en tveksamhet inom Brå mot att genomföra förändringar.

⁶⁰ Förslaget presenterade i en rapport, Strukturerad information om brott, Brå, 2002.

Enligt vad Statskontoret har funnit har arbetet i syfte att utveckla den officiella kriminalstatistiken främst rört kvaliteten i inrapporterade uppgifter och statistiken över återfall. Den senare har utvecklats på uppdrag av regeringen. En förändring som har skett är att narkotikastatistiken numera produceras endast vart tredje år.

8.6.1 Kvalitet i indata

Då Brå tar emot data genomförs en kvalitetskontroll. Denna visar om variablerna har giltiga och relevanta värden och i övrigt verkar rimliga. Vissa fel, exempelvis felaktiga brottskoder, är emellertid svåra eller omöjliga att upptäcka i en sådan kontroll. Fel kan även uppstå i till exempel antalsräkning av brott, angivande av brottstidpunkt, lagrum som beskriver brottet eller av personnummer på den misstänkte eller dömda personen.

I kapitel 6 redogör vi för vilka risker för olika typer av fel som finns i inrapporterade data, framför allt i de uppgifter som kommer från Polisens och Åklagarmyndighetens administrativa system.

Brå genomförde från år 2003 och framåt fyra förstudier eller kvalitetsstudier om kvaliteten i brottsanmälningar: en uppföljning av kvaliteten i inrapporterade uppgifter om dödligt våld,⁶¹ en studie av kvaliteten i inrapporterade uppgifter om ekobrott,⁶² en studie om kvalitet i brottskoder⁶³ och en om kvalitet i användning av besluts-koder.⁶⁴ Studierna beskrivs närmare i bilaga 2.

Granskningarna av kvaliteten i brottsanmälningar visade bland annat att

- detaljeringsgraden i brottskoderna i vissa fall var så hög att det ledde till svårigheter att hålla en hög kvalitet,
- kodningen ibland innehöll ett ganska stort mått av individuell bedömning av vilken kod som skulle anges och

⁶¹ Dödligt våld i kriminalstatistiken, Brå, 2003/4.

⁶² Kvalitetsstudie om ekobrott, Brå, 2004-12-13.

⁶³ Kvalitetskontroll av brottskoder, Brå 2005-03-01.

⁶⁴ Slutrapport för förstudien i kvalitetsprojektet, delstudie 2 – Undersökning av besluts-koden, Brå (datum).

- kodningen i det inledande skedet av en utredning gav en för hög skattning av grov brottslighet.

Anledningen till att den grova brottsligheten överskattades var dels att det krävs en brottsrubricering för en händelse för att kunna inkludera en åklagare i utredningsarbetet, dels att man initialt kan ha svårt att bedöma brottets grovhet. Statistiken över anmälda brott redovisar hur många brott som registreras vid anmälningstillfället. Brott som senare rubriceras om eller brott för vilka förundersökningen läggs ned justeras oftast inte i statistiken.⁶⁵

Sedan länge hade det varit känt att kriminalstatistiken överskattar det dödliga våldet. Orsaken är att ett dödsfall anmäls som dödligt våld så snart det finns en misstanke om att brott kan ha förekommit. I den fortsatta rättsprocessen kan det visa sig att dödsfallet har haft andra orsaker, men ärendet kvarstår ändå i underlaget till statistiken som ett fall av dödligt våld.⁶⁶

Granskningen av ekobrotten visade att det fanns problem med kategorisering och antalsräkning. Enligt uppgift från Brå har dock förutsättningarna förändrats efter studien och kvaliteten har ökat.⁶⁷

Statistiken över anmälda brott redovisar samtliga gärningar som anmäls som brott av eller till polis (eller annan brottsutredande myndighet). Om det sker en omrubricering av brottet, tar Brå hänsyn till detta i statistiken, förutsatt att rättelsen kommer in i tid. Däremot rättas statistiken över anmälda brott inte, om en förundersökning har lagts ned på grund av att gärningen har konstaterats inte utgöra något brott.⁶⁸

I en senare studie från år 2009 undersöktes möjligheterna att hämta informationen från anmälningarnas fritexter som ett komplement till

⁶⁵ Kvalitetskontroll av brottskoder, Brå, 2005-03-01.

⁶⁶ Dödligt våld i kriminalstatistiken, Brå 2003/4.

⁶⁷ Kvalitetsstudie om ekobrott, Brå 2005-03-01.

⁶⁸ Kvalitetskontroll av brottskoder, Brå, 2005-03-01. I statistiken över uppklarade brott framgår antalet anmälda brott respektive antalet nedlagda utredningar för viss typ av brott och visst år.

brottskodningen.⁶⁹ I studien kodades uppgifter från fritexter i ett slumpmässigt urval av anmälda brott. Det påminner om den metod som används i framtagandet av hatbrottsstatistiken, men där görs urvalet med hjälp av sökord. I studien konstaterades dock att problemen med att kodningen av informationen innebär ett visst mått av individuella bedömningar kvarstår.⁷⁰ En slutsats av studien är att det generellt är svårt att identifiera och specificera brott, i syfte att bedöma omfattningen av en specifik brottstyp, med hjälp av sökningar på ord i fritexter. Det finns i dag ingen standard för hur en fritext ska se ut.

Från Brås sida uppges att man under ett antal år har avvaktat med en vidare utveckling av systemet för brottskoder, eftersom man har antagit att det nya systemet STUK ska införas. Införandet av STUK har emellertid försenats av skäl som ligger utanför Brås kontroll. (Det beskrivs i avsnitt 8.5.2.)

Information och utbildning

Brå har under de senaste åren bedrivit ett arbete för att genom information och utbildning öka medvetenheten hos uppgiftslämnare om kodningens betydelse för statistikens kvalitet. Brå har även gett ut nya anvisningar för kodning av brott med bättre definitioner av framförallt den kriminologiska informationen i respektive brottsgrupp. Detta har skett i samråd med huvudanvändarna av koderna.⁷¹ (Se kapitel 5 för en beskrivning av anvisningarna.)

8.6.2 Statistiken över återfall i brott

Produktionen av återfallsstatistik återupptogs under år 2003 efter ett uppehåll på flera år. Återfallsstatistiken ska ge en bild av andelen personer som återfaller i brott efter en lagföring. Variabler som kön, ålder och tidigare brottsbelastning redovisas och möjliggör jämförelser mel-

⁶⁹ Bakgrunden var en användarundersökning från år 2007, där en hög prioritet gavs åt dels önskemål om att Brå skulle utveckla metoder för att ta fram uppgifter om omständigheterna kring de anmälda brotten i statistiken, dels behovet av förbättrad kvalitet i brottskoder och antalsräkning.

⁷⁰ Kodning innebär alltid problem med subjektiva bedömningar. Av detta skäl genomfördes kodningen med hjälp av oberoende kontrollkodning. Denna metod används även för framtagande av narkotikastatistiken.

⁷¹ Under senare år har Brå arbetat med att ta fram principer för införandet av nya brottskoder samt stramat upp processer och rutiner kring förvaltningen av brottskoder.

lan olika grupper utifrån dessa egenskaper. Statistiken omfattar även uppgifter om olika brotts- och påföljds kategorier.

Utformningen av återfallsstatistiken har varit kritiserad, bland annat för att möjligheterna att använda den för resultatuppföljning inom rättskedjan har varit begränsade och för att den för vissa ändamål inte har haft en tillräcklig aktualitet. En av de främsta bristerna har varit definitionen av återfall. Den har inte varit lämpad för att fylla de syften för vilka statistiken är tänkt att användas.⁷²

Återfallsstatistiken ska täcka en lång process inom rättssystemet. Det innebär bland annat att många olika definitioner måste fastställas och en rad olika datum fångas upp, vilket i sin tur medför att statistiken riskerar att bli svår att tolka. Med nuvarande statistik är det till exempel svårt att studera andelen återfall bland personer som är dömda till fängelse, slutna ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård. Denna så kallade inkapaciteringseffekt, uppstår då möjligheten till återfall begränsas under den tid man är frihetsberövad. Eftersom uppföljningen sker tre år efter lagföringen innebär längre fängelsestraff att man i praktiken inte kan återfalla i brott i den betydelse som återfall har i statistiken.

Mot bakgrund av dessa begränsningar har regeringen i regleringsbrevet för åren 2009 och 2010 gett Brå i uppdrag att tillsammans med Kriminalvården utveckla statistiken över återfall i brott.

Utveckling av definitionen av återfall

Utvecklingsprojektet har kommit att fokusera på att ta fram en ny definition av återfall och rensa för den så kallade inkapaciteringseffekten i den nuvarande statistiken. Den nya återfallsstatistiken följer upp om återfall har skett efter avgång från fängelse eller utskrivning från Statens institutionsstyrelse (SiS). Det finns flera alternativa mått på återfall. Genom samkörningar med SCB:s befolkningsstatistik kan populationen korrigeras, bland annat genom att avlidna personer rensas ut.

Man ska även, till skillnad från i dag, ta hänsyn till lagakraftvunna domar. Fram till nu har statistikens uppgifter om lagföring byggt på lagföring i första instans.

⁷² En utvecklad återfallsstatistik. Rapport från projektet för en utvecklad statistik över återfall i brott, delrapport 2011-02-18. Reviderad 2011-04-19, Brå.

Större flexibilitet

Ett nytt återfallsregister kommer att tillåta specialstudier i högre grad än i dag. Redovisningen ska bli mer lättbegriplig genom att begrepp ses över. Ett förslag har tagits fram under februari 2011 och skickats på remiss. Det som återstår innan utvecklingsprojektet avslutas är att samla in data för fler år samt implementera den utvecklade statistiken i statistiksystemet och den löpande produktionsprocessen.

Utvecklingen av denna statistik är ett av de utvecklingsprojekt som Brå för närvarande lägger ned mest resurser på. Kostnaderna för utvecklingsarbetet under åren 2009 och 2010 har enligt uppgift från Brå uppgått till sammanlagt 945 000 kronor. Återfallsstatistiken är en del av den officiella kriminalstatistiken, som kostade sammanlagt 2,1 miljoner kronor att producera år 2010 (inklusive förvaltning). Statistiken bygger på samma uppgifter som lagföringsstatistiken och merkostnaden består huvudsakligen i arbetet med att utarbeta tabeller och en rapport en gång om året.

Rapporter som tar sin utgångspunkt i den nya statistiken kommer att produceras från och med år 2011.⁷³ Publiceringen kommer att löpa parallellt med den gamla återfallsstatistiken. Ett nytt system för löpande produktion sjsätts år 2012. Till skillnad från tidigare kommer Brå även att presentera preliminär statistik inom vissa områden. Ett urval har gjorts av områden som bedöms kunna redovisas med tillförlitlighet, trots en betydligt kortare leveranstid. Därigenom ska statistiken kunna bli användbar snabbare.

8.7 Den nationella trygghetsundersökningen

Ursprungligen var det Brå som utvecklade idén om en nationell trygghetsundersökning. Inspiration hämtades bland annat från en brittisk motsvarighet. Regeringen har sedan år 2005 uppdragit åt Brå att genomföra NTU. I regleringsbrevet för år 2005 gavs Brå i uppdrag att i samarbete med rättsväsendets övriga myndigheter genomföra en årlig

⁷³ Ett första set tabeller produceras under våren 2011. Från och med den 31 maj 2012 kommer tabellerna att publiceras som officiell statistik och då avseende flera årgångar.

gen återkommande nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning. Undersökningen skulle ha ett rättskedjeperspektiv.

Ett viktigt syfte med NTU är att undersökningen ska förbättra förutsättningarna att bedöma omfattningen och utvecklingen av vissa brottstyper. Den ska samtidigt ge möjlighet att bedöma nivåer av otrygghet och hur den utvecklas i olika grupper i samhället. Allmänhetens inställning till rättsväsendets myndigheter var ett annat viktigt område som skulle belysas.⁷⁴

Under år 2006 genomfördes den första datainsamlingen och presentationen av statistiken gjordes följande år. Brå uppgav i verksamhetsplanen för år 2007 att undersökningen på sikt skulle bli ett viktigt komplement till rättsstatistiken. Avsikten var också att den skulle utgöra ett viktigt underlag till värdering och planering av den löpande verksamheten och särskilda satsningar inom rättsväsendet. Sedan år 2008 är det inskrivet i instruktionen att Brå ska genomföra undersökningen.⁷⁵

Brå har utarbetat en teknisk rapport som beskriver hur den nationella trygghetsundersökningen är uppbyggd.

Vidareutveckling av variabler och frågeområden

Brå uppger att innehållet i NTU utvecklas kontinuerligt. Utvecklingsarbetet sker till stor del integrerat med produktion och förvaltning, och kostnaderna för det kan därför inte särskiljas. Varje år hålls ett internt seminarium där förslag på vidareutveckling diskuteras och planeras.⁷⁶

Det sker kontinuerligt en översyn av vilka variabler som ska ingå i undersökningen. Frågeformuläret har översatts till fler språk, fler frågor har införts och diagram ersätter tabeller för att bättre åskådliggöra resultaten.

I 2009 års datainsamling hade enkätformuläret utvecklats med nya frågor om kontakter med Polisen. Då resultaten av NTU publicerades

⁷⁴ Verksamhetsplan för år 2006, Brå.

⁷⁵ Förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

⁷⁶ Bland annat har man diskuterat förslag till förbättring av den regionala redovisningen, hur undersökningen skulle kunna byggas ut med utbytbara moduler för att belysa fler kriminalpolitiska områden utan att bryta tidsserier, användning av multivariata analyser samt delrapportering.

år 2010 redovisades för första gången uppgifter om förtroendet för hur polisen utför olika arbetsuppgifter samt otrygghet bland personer som utsatts för olika typer av brott.

Utveckling av redovisningen

Det har framförts önskemål från myndigheter inom rättsväsendet att resultaten från NTU ska publiceras tidigare än vad som har varit fallet hittills, och att uppgifter ska finnas tillgängliga så att de hinner tas med i budgetunderlaget.⁷⁷ Under år 2010 gjordes en översyn av publiceringsformen för att om möjligt snabba upp publiceringen av statistiken. Resultatet blev att en första delrapportering om utsatthet för brott skedde redan under hösten samma år, dvs. betydligt tidigare än under föregående år.

Det har även återkommande funnits önskemål om att NTU ska redovisas på ett sätt så att man kan se regionala skillnader. I årsboken för NTU publicerar Brå resultat för samtliga län samt för landets drygt 30 största kommuner. Frågan om ytterligare lokala nedbrytningar diskuteras. Bland annat Polisen har behov av regional redovisning. Den typen av redovisningar medför dock metodologiska problem, som skulle kunna lösas genom ett betydligt större urval. Kostnaderna för detta skulle vara betydande.

8.8 Statistik över hatbrott

Hatbrottsstatistiken redovisas årligen sedan år 2006. Brå övertog då ansvaret för statistiken från Säkerhetspolisen (Säpo). I samband med övertagandet från Säpo utvecklade Brå ett system för att samla in, koda och producera hatbrottsstatistiken. Produktionen av statistik med hjälp av det nya systemet kom igång år 2006.

Sedan Brå övertog ansvaret har regeringen återkommande ställt krav på att Brå utvecklar statistiken över hatbrott. Stundtals har önskemålen varit detaljerade, till exempel har särredovisningar av islamofobiska motiv efterfrågats. Detta ingår numera i statistiken. Övriga tillägg som har gjorts till statistiken är information om homofobiska, bifobiska, heterofobiska, transfobiska, afrofobiska, antiromska och antireligiösa

⁷⁷ Se bland annat Utveckling av NTU:s årsbok, diskussionsunderlag inför möte med Statistikrådet 2010-04-05.

hatbrott. Även främlingsfientliga eller rasistiska hatbrott mellan minoriteter och mot majoriteten redovisas. Uppklarade hatbrott, lagföringsuppgifter om tidigare brottslig belastning, uppgifter om målsägande och uppgifter om självdeklarerad utsatthet från NTU ingår numera. Redovisningsvariabler har tillkommit och definitionen av hatbrott har utvidgats vid flera tillfällen.

Tabell 8.2 Kostnader för Hatbrottsstatistiken, tusentals kronor

År	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Produktion och förvaltning	470	970	720	680	520	3380
Utveckling initialt	50	70				120
Summa	520	1040	720	680	520	3500

I tabell 8.2 kan utläsas att de urskiljbara utvecklingskostnaderna för Hatbrottsstatistiken utgör en mycket liten del av de totala kostnaderna. De utvecklingskostnader som Brå har redovisat infaller under åren 2006 och 2007, dvs. under de två första åren som Brå hade ansvaret för statistiken. Dessa utvecklingskostnader uppgår till sammanlagt 120 000 kronor. Kostnaderna för den totala produktionen och förvaltningen under åren 2006 till och med 2010 uppgår till sammanlagt 3,4 miljoner kronor. Visst utvecklingsarbete ingår i förvaltningskostnaderna. De sammanlagda kostnaderna för produktion, förvaltning och utveckling har en sjunkande tendens.

Som nämndes ovan har Brå ett uppdrag att löpande utveckla statistikföringen avseende hatbrott. Efter år 2007 fortsatte utvecklingsarbetet men i mindre skala och kostnaderna för det kan inte urskiljas.

Utveckling av metod och definitioner

Brå redovisade år 2009 för första gången en teknisk rapport som beskriver hur statistiken över hatbrott är uppbyggd.⁷⁸ Hatbrottsstatistiken baseras, i likhet med den statistik som Säpo producerade, på anmälningar av brott. Den har emellertid sedan år 2008 kompletterats med att inkludera även anmälningar som polisen försett med hatbrottsmarkeringar. Polisen gör varje år omkring 8 000 sådana markeringar. För närvarande är det cirka 2 000 av de ärenden där markeringar finns som Brå slutligen klassificerar som hatbrott. År 2009 infördes en regional redovisning av hatbrottsmarkören.

⁷⁸ Informationen fanns tidigare att tillgå i årsboken.

Brå utvecklade år 2008 även definitionen av hatbrott. I det arbetet har Brå till exempel anordnat flera målgruppsseminarier. Frågan om definitioner har även diskuterats i statistikrådet. Brå menade i detta sammanhang att det är viktigt att definitionerna av vad som är ett hatbrott uppdateras utifrån samhällets förändrade sammansättning.⁷⁹

Kvarvarande problem

Framställningen av statistiken är mycket arbetskrävande då den till stor del bygger på manuell kodning av ett urval anmälningar. Som en jämförelse av kostnader för olika typer av statistik kan nämnas att produktion, förvaltning och utveckling av den officiella kriminalstatistiken i sin helhet kostade 2,1 miljoner kronor år 2010. Hatbrottsstatistiken kostade samma år drygt en halv miljon kronor att framställa.

Under år 2008 inledde Brå ett arbete för att se över möjligheterna att rationalisera och effektivisera framtagandet av hatbrottsstatistiken. I ett diskussionsunderlag till statistikrådet år 2008 menade Brå emellertid att det inte fanns något alternativ till den omständliga datainsamlingsmetoden, vilket skulle kunna ge en lika komplett bild av hatbrottslighetens karaktär och omfattning. Uppgifter om motivbilden, platsen, tillvägagångssättet, relationen mellan gärningsperson och offer skulle inte kunna fångas in på något annat sätt.⁸⁰

I årsredovisningen för år 2010 framhåller Brå att det inför framtiden finns anledning att överväga om statistiken istället ska bygga på ett urval av alla identifierade hatbrottsanmälningar. Vidare anser myndigheten att en eventuellt glesare periodisering av produktionen bör övervägas. Brå avser även att förbättra det användarstöd som används i produktionen av hatbrottsstatistiken.

Hatbrott är ett komplext begrepp som inte kan mätas på ett enkelt sätt. Brå konstaterar i sin tekniska rapport över statistiken att polisen inte har samma definition som Brå och att det inte heller inom polisen finns någon enhetlig definition av hatbrott. Även om Brå internt har tagit fram en manual, innehåller också den interna manuella granskningen av ärenden ett visst mått av subjektivitet.

⁷⁹ Utveckling av hatbrottsstatistiken – för- och nackdelar med en mer utvidgad definition, diskussionsunderlag inför sammanträde med Statistikrådet 2008-04-14.

⁸⁰ Ibid.

Ett annat problem är att målpopulationen definieras olika i de metoder som Brå använder för att fånga upp hatbrott. Såväl genomsökningen av polisanmälningar som granskningen av anmälningar mot hets mot folkgrupp och olaga diskriminering utgår från enhetliga definitioner av vilka brottskoder som ska fritextsökas. De anmälningar som polisen själv markerar som hatbrott utgår däremot från samtliga brottskoder (se vidare bilaga 3 om granskningen av Brås statistikproduktion.)

8.9 Sammanfattande bedömningar

Kriminalstatistiken bör utvecklas

Statskontoret kan konstatera att utvecklingsinsatserna som rör den officiella kriminalstatistiken främst består i att, på uppdrag av regeringen, utveckla statistiken över återfall. I övrigt har utvecklingsinsatserna varit begränsade. Brå har kartlagt vissa typer av kvalitetsbrister och i viss mån vidtagit insatser för att begränsa felen i registreringen av uppgifter.

Brå har inte i någon större utsträckning avsatt resurser för egeninitierade utvecklingsprojekt. Brå har inte heller i någon större utsträckning initierat egna utvecklingsprojekt. Även om stora delar av resurserna för statistikutveckling läggs på det myndighetsgemensamma RIF-samarbetet, bör Brå enligt vår mening kunna ta fler initiativ till att utveckla statistiken och identifiera utvecklingsområden.

Statskontoret bedömer att utvecklingen av återfallsstatistiken kan visa sig vara ett exempel på att statistiken kan förbättras och göras mer användbar om särskilda satsningar görs. Utvecklingsprojekt kräver emellertid resurser. Exempelvis har projektet om återfallsstatistiken de två första åren förbrukat personalresurser för närmare en miljon kronor.

Vi menar att det finns möjlighet att utveckla den officiella kriminalstatistiken och samtidigt ta hänsyn till behovet av långa tidsserier. Brå bör undersöka möjligheterna att producera parallella tidsserier.

Fortsatt risk för fel i indata

Kvaliteten i indata har tidigare kritiserats och Brå har i viss mån arbetat för att kartlägga brister och motverka dem. Förutsättningarna för högre kvalitet i indata har sannolikt förbättrats, inte minst då samarbetet mellan myndigheterna i rättskedjan under senare år har intensifierats.

Rollen som kravställare gentemot de fyra stora myndigheterna är svår att fylla för en liten myndighet som Brå. Man har försökt åtgärda kvalitetsbristerna i indata genom information och utbildningsåtgärder. Brå har även tagit fram anvisningar för ifyllande av brottskoder. Statskontoret kan inte bedöma vilka effekter dessa åtgärder har haft på kvaliteten i indata.

Utifrån intervjuer och det faktum att många problem med registrering av data kvarstår, bedömer dock Statskontoret att det fortfarande finns problem med kvaliteten i indata.

Behov av fortsatt utveckling av statistiken över hatbrott

Metoden med vilken hatbrottsstatistiken tas fram är mycket arbetskrävande. Brå har analyserat möjligheterna att producera statistiken med mindre kostsamma metoder. En möjlig väg som har identifierats är att datainsamlingen genomförs genom urvalsundersökningar istället för totalundersökningar. Statskontoret menar att det är viktigt att Brå går vidare i detta arbete och finner sätt att sänka kostnaderna. Vi bedömer att det är angeläget att frigöra resurser för utvecklingsarbete, vilket skulle kunna komma även hatbrottsstatistiken tillgodo.

Hatbrott är ett komplext begrepp och låter sig inte mätas på ett enkelt sätt. Något mätinstrument i vanlig bemärkelse finns inte. I stället handlar det om en process som resulterar i ett mätresultat: Brå kategoriserar en anmälan som ett hatbrott eller inte. Metoden är kanske den enda möjliga, men den har vissa nackdelar som måste minimeras. Tolkningen och bedömningen kan variera. Det finns därför behov av att även framöver diskutera metoderna.

9 Kostnader och personalomsättning

I detta kapitel redovisar vi kostnaderna för olika statistikprodukter och en kartläggning av personalomsättningen på Brå.

9.1 Kostnader för statistikproduktionen

Brå har på Statskontorets förfrågan redovisat kostnaderna för olika statistikprodukter och deras utveckling sedan år 2003. Sammanställningen redovisas i tabell 9.1. Kostnader för specialbeställningar ingår inte.

Tabell 9.1 Kostnader för produktion, förvaltning samt utveckling som sker integrerat i den löpande produktionen, tusentals kronor.

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Officiella kriminal- statistiken <i>P F</i>	880	2 290	2 370	2 170	3 070	2 250	1 820	2 130
Statistik on-line (SOL) <i>F</i>		480	80	60	80			
RUS <i>F KS</i>							40	130
NTU <i>P F U</i>					5 390	5 440	5 760	6 050
Hatbrott <i>P F U</i>				470	810	720	700	520

P= Produktion och förvaltning, F = Förvaltning, KS= Kvalitetssäkring, U = Utveckling

Av tabellen framgår att kostnaderna för den officiella kriminalstatistiken var särskilt höga år 2007. Brå uppger att en orsak var att man detta år behövde göra en extra insats för att korrigera indata från Åklagarmyndigheten, som just hade infört ett nytt administrativt system.⁸¹ Vidare pågick samtidigt ett arbete med att revidera anvisningarna för kodning av brott. Enligt Brå kan den smärre kostnadsökningen år 2010

⁸¹ Brå hade även höga kostnader för att anpassa sitt eget mottagande system, utöver arbetet med att korrigera felaktiga uppgifter.

förklaras av att narkotikastatistiken producerades detta år. Narkotikastatistiken publiceras vart tredje år.

Våra intervjuer och studier av interna dokument indikerar att Brå arbetar för att på olika sätt hålla kostnaderna för produktionen nere. I utvecklingsprojektet RälS bedrivs ett arbete med systemanpassningar, så att Brå ska kunna ta emot uppgifter från de andra myndigheterna, även när de byter administrativa system. Projektet syftar emellertid även till att effektivisera statistikarbetet.

Kostnaderna för att producera den nationella trygghetsundersökningen (NTU) är höga i jämförelse med kostnader för den officiella kriminalstatistiken. Kostnaderna är 6 miljoner kronor respektive 2,1 miljoner kronor. Kostnadsskillnaden beror på att insamlingsmetoden för NTU är betydligt mer arbetskrävande. Den förhållandevis höga kostnaden kan emellertid motiveras av att undersökningen kompletterar den officiella kriminalstatistiken, som inte fångar den faktiska brottsutvecklingen.

Datainsamlingen har varje år genomförts av SCB. Kostnaderna för NTU har stigit relativt kraftigt under de senaste två åren. Enligt uppgift från Brå beror ökningen på att SCB tagit mer i ersättning för sitt arbete. Detta i sin tur beror enligt uppgift från Brå, som i sin tur fått uppgiften från SCB, på att det är mer resurskrävande än tidigare att erhålla en god svarsfrekvens i olika typer av telefonundersökningar. Fler personer saknar numera fasta telefonabonnemang och det kan även finnas en minskad vilja att ställa upp i olika typer av undersökningar. I direktiven till den översyn som ska göras av SCB och statistiksystemet konstateras att svarsfrekvensen i de statistiska undersökningarna generellt sakta försämras, såväl i Sverige som internationellt.⁸²

Trots att datainsamlingen tar stora delar av Brås resurser i anspråk och kostnaden för undersökningen dessutom har stigit relativt mycket, har Brå inte närmare undersökt möjligheten att byta leverantör.

Även kostnaderna för statistiken över hatbrott är förhållandevis höga i relation till Brås hela statistikproduktion, cirka 500 000 kronor per år. Undersökningen är arbetskrävande. Drygt 400 000 polisanmälningar fritextsökas och därefter granskas 30 000 ärenden manuellt. Vidare

⁸² Dir. 2011:32.

granskar Brå även de anmälningar som polisen själv har markerat som hatbrott. De skäl som ledde till att Brå beslutade att producera narkotikastatistiken med längre mellanrum gäller i stort sett även för statistiken över hatbrott, dvs. den kostar mycket i förhållande till antalet användare och är omständlig att producera. Det är små förändringar mellan åren och statistiken mäter inte de verkliga nivåerna. Statistiken över hatbrott mäter endast en ”miniminivå”.

Under senare år kan en sjunkande trend för kostnaderna för hatbrottsstatistiken skönjas. Det kan tyda på att en viss effektivisering har skett. Men det skulle även kunna bero på att Brå ägnar mindre tid åt att utveckla statistiken. Enligt Brå ska dock kostnadsminskningen främst hänföras till ett effektivare arbetssätt.

9.2 Personalsammansättning

Under år 2010 hade Brå sammanlagt 76 årsarbetskrafter. I medeltal var antalet anställda 83 stycken. Förhållandevis många av Brås anställda har tidsbegränsade anställningar.

Brå har på Statskontorets förfrågan sammanställt uppgifter om personalomsättningen under de fyra senaste åren. Uppgifterna gäller såväl utrednings- som statistikverksamheten. Nästan samtliga personer har varit heltidsanställda.⁸³

Tabell 9.2 Anställda på Brå vid utgången av mars 2011

statistiker ⁸⁴	7
IT-personal ⁸⁵	11
utredare ⁸⁶	53

På IT-området anlitar Brå även en del externa konsulter. Myndighetens utredare är huvudsakligen sociologer eller kriminologer. Enligt uppgift

⁸³ Det är dock inte möjligt för Brå att få fram effektiv tjänstgöringsgrad ur sitt lönesystem. Under perioden har till exempel flera av medarbetarna varit föräldralediga på hel- eller deltid.

⁸⁴ Dessa personer har läst minst 40 poäng (gamla systemet) statistik på högskolan.

⁸⁵ I gruppen IT-personal ingår också support och nätverkstekniker.

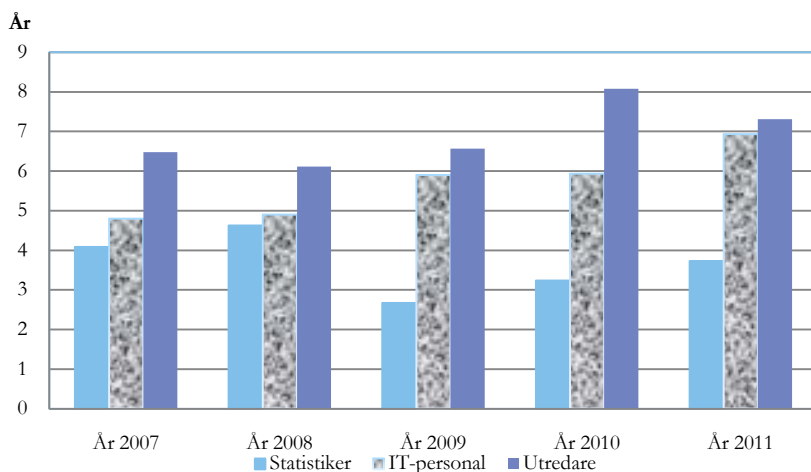
⁸⁶ I gruppen ingår utredare på utredningsenheterna, personer som arbetar i statistikverksamheten men inte har 40 poäng statistik och chefer för Brås olika enheter.

kommer Brå snart att anställa ytterligare två statistiker. Ambitionen är kunna arbeta mer med utvecklingsfrågor.

Brås personalomsättning är generellt sett i paritet med övrig statlig förvaltning⁸⁷, bortsett från de visstidsanställda. Omsättningen av statistiker har stundtals varit förhållandevis hög. Det totala antalet statistiker har visserligen varit relativt konstant under de senaste åren, men under perioden 2008–2009 slutade sammanlagt fem personer i en grupp bestående av sex personer. Det bör beaktas att gruppen är förhållandevis liten och att enskilda faktorer utanför myndighetens kontroll därmed kan få genomslag på personalomsättningen.

Personalomsättningen bland IT-personal och utredare har inte varit lika hög. Av diagram 9.1 framgår att den genomsnittliga anställningstiden är klart kortare bland statistiker än för övriga grupper.

Diagram 9.1 Genomsnittlig anställningstid för olika personalgrupper



Brå har genomfört medarbetarundersökningar under åren 2008–2010. Brå fann då att kompetensen och ledarskapet behövde utvecklas. Myndigheternas chefer har därefter gått ett ledarutvecklingsprogram.

⁸⁷ SCB:s strukturlönestatistik över statlig sektor. Beräknat som andel avgångna 2007–2009 (treårsgenomsnitt, personalomsättningen på Brå varierar dock mellan åren).

Vidare har en plan för kompetensutveckling för myndigheten utarbetats.

9.3 Sammanfattande bedömningar

Lägre kostnader, men analys saknas

Vår utvärdering indikerar att Brå i verksamhetens enskilda delar strävar efter att minska kostnaderna. Det gäller särskilt den officiella kriminalstatistiken.

Däremot har Brå inte gjort någon närmare avvägning mellan statistikverksamhetens olika delar. Det saknas en övergripande analys av hur stora resurser respektive produkt och olika utvecklingsprojekt ska få ta i anspråk i förhållande till den nytta som den gör.

Brå kan frigöra resurser för utveckling

Vår utvärdering av resursanvändningen visar också att resurser skulle kunna frigöras för utvecklingsprojekt: dels kan produktionskostnaderna sänkas för hatbrottsstatistiken, dels kan kostnaderna för den nationella trygghetsundersökningen troligen sänkas.

Det kan ifrågasättas om redovisningen av hatbrott genomförs på ett resurseffektivt sätt. Exempelvis söker Brå igenom 400 000 brott med vissa sökord och granskar 30 000 ärenden manuellt. Ett sätt att minska kostnaderna är att låta de manuella sökningarna endast omfatta ett urval av ärenden. Ett annat sätt skulle kunna vara att publicera hatbrottsstatistiken med längre mellanrum, till exempel vart annat år. Detta förutsätter emellertid att regeringen inte årligen ger Brå i uppdrag att producera hatbrottsstatistiken.

Kostnaderna för NTU har ökat under senaste åren. Om Brå konkurransutsätter datainsamlingen och genomför en upphandling av dessa tjänster, finns goda möjligheter att sänka kostnaderna.

Kompetensen behöver breddas

Personalen har kompetens inom såväl statistikområdet som det kriminalpolitiska området. Däremot har Brå inte särskilt inriktat sig på att rekrytera personal som besitter särskild kompetens inom verksamhetsutveckling och uppföljning. Detta försvårar sannolikt för Brå att full-

göra sitt uppdrag att bistå med underlag för regeringens och myndigheternas verksamhetsplanering.

Referenser

Lagar och förordningar

Brottsbalk (1962:700)

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Offentligt tryck

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Finansutskottets betänkande 1992/93 FiU:7 *Den statliga statistikens finansiering och samordning*

PM, *Uppdrag att kartlägga forsknings- och utvecklingsverksamheten hos rättsväsendets myndigheter* (Justitiedepartementet 2010-11-12).

SOU 2010:55 *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*

SOU 1999:96 *Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling*

Utredningsdirektiv 2011:32 *Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet*

Material från Brå

Användbarhetstester av webbsidan (2006-08-07)

Användarundersökning (2007)

Arbetsordning (2008-01-01)

Bokslut Mediaåret 2009

Brottsstatistik i LUA-områden 2008–2010. Slutredovisning från projektet för en utvecklad brottsstatistik över anmälda brott i statsdelar med lokala avtal (2011-04-04).

Dödligt våld i kriminalstatistiken (2003)

Kodning av brott. Anvisningar och regler. Version 9.0 (reviderad december 2010).

Hatbrott 2009 (2010:12)

Hatbrott, Teknisk rapport (2010:13)
Handläggningstider i rättskedjan. Resultat för några centrala brott (2011:3).
Kriminalstatistik 2009 (2010:15)
Kvalitetskontroll av brottskoder (2005-03-01)
Kvalitetsstudie om ekobrott (2004-12-13)
Medarbetarundersökningar
Narkotikastatistik 2009 (2010:16)
NTU 2010 (2011:2)
NTU, Teknisk rapport (2011:1)
Projektdirektiv till Räls (etapperna1–3)
Protokoll från statistikrådets möten
Rapport från projektet för en utvecklad statistik över återfall i brott, (delrapport 2011-02-18, reviderad 2011-04-19)
Slutrapport för förstudien Informationsutbytet i brottmålsprocessen, Rättsväsendets informationsförsörjning (2009-02-27)
Slutrapport för förstudien i kvalitetsprojektet, delstudie 2 – Undersökning av besluts-koden, Brå
Strukturerad information om brott (2002)
Utvecklingsplan för Brås statistikverksamhet åren 2008–2012
Verksamhetsplaner 2003–2011
Årsredovisningar 2003–2010

Material från andra myndigheter och organisationer

Boverket (2010) *Att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv – slutrapport*

Kriminalvårdsstyrelsen (2004) *Yttrande till Justitiedepartementet* (dnr 2004 3345)

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brå (2011) *Rättsväsendets kapacitetsbehov*

SCB (MIS 2001:1) *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*

SCB *Strukturlönestatistik över statlig sektor (2007–2009)*

Statskontoret (2003) *PM om Brås statistikverksamhet*

Sveriges kommuner och landsting www.skl.se (*Svenskt nätverk av kommuner och landsting mot rasism och diskriminering*).

Övrigt

DN debatt (101122) *Regeringen ska granska Brottsförebyggande rådet*

Regeringsuppdraget



Justitiedepartementet

Int

Regeringsbeslut

I:9

2010-11-18

Ju2010/8620/KRIM

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

2010/216-5

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Brottsförebyggande rådets statistikverksamhet

Regeringens beslut

Statskontoret ska kartlägga och analysera hur Brottsförebyggande rådet förvaltat sin roll som producent av den officiella rättsstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag.

I uppdraget ingår att särskilt granska

- statistikens kvalitet och tillgänglighet,
- vilka åtgärder Brottsförebyggande rådet vidtagit för att utveckla och förbättra statistiken och om utvecklingsarbetet fungerat,
- om framtagandet av statistiken sker med ett effektivt resursanvändande.

Om Statskontoret finner brister i verksamheten ska åtgärdsförslag lämnas.

Arbetet ska bedrivas i samråd med Statistiska centralbyrån. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 30 april 2011.

Skäl

Den officiella statistiken har flera syften. Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska den finnas såväl för allmän information som för utredningsverksamhet och forskning. Dessutom ska statistiken utgöra underlag för regeringens och myndigheternas verksamhetsplanering. I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den.

Genom statistikreformen 1994 eftersträvade regeringen en ökad flexibilitet och minskade kostnader i statistikproduktionen. Detta skulle åstadkommas genom att användarnas inflytande stärktes. 1996

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-20 27 34

E-post: registarat@justice.ministry.se
Telek
178 20 PREMIER S

överfördes den officiella rättsstatistiken, numera allmänt benämnd den officiella kriminalstatistiken, från Statistiska centralbyrån (SCB) till Brottsförebyggande rådet (Brå).

Att säkerställa god kvalitet i den officiella kriminalstatistiken är grundläggande för att skapa tillförlitlighet och trovärdighet i statistiken. Den allmänna diskussionen om brottsligheten i Sverige baseras i hög utsträckning på den officiella kriminalstatistiken. Det svenska redovisningssystemet bygger på ett extensivt förfaringssätt. Vid en brottsändelse ska som regel samtliga brott redovisas i anmälan. Den officiella kriminalstatistiken är bland annat därför många gånger svår att tolka. För vissa brottskategorier är problemen relativt väl kartlagda, exempelvis avseende dödligt våld. För flertalet av andra brottskategorier råder det däremot fortfarande oklarhet kring vilken inverkan själva redovisningssystemet har på kriminalstatistiken.

Svårigheterna med att använda uppgifter om polisanmälda brott som en indikator på den faktiska brottsligheten är således sedan länge väl kända. Statskontoret har tidigare utvärderat Brås statistikverksamhet vid två tillfällen, 1997 och 2003, på uppdrag av särskilda utredare. Brå har efter Statskontorets senaste utvärdering 2003 utvecklat arbetet med den officiella kriminalstatistiken. Bland annat genomförs sedan år 2006 den nationella trygghetsundersökningen (NTU) som ett komplement till den officiella kriminalstatistiken.

Regeringen har på flera områden följt utvecklingsarbetet av den officiella kriminalstatistiken genom att ge återsrapporteringsuppdrag i regleringsbrev för Brå. Det har bl.a. gällt hur kravet på tillgänglighet uppfyllts och vilka kvalitetskontroller som gjorts. Regeringen har också gett Brå i uppdrag att kvalitetssäkra databasen för rättsväsendets uppföljningssystem (RUS). Regeringen har vidare under åren följt upp arbetet med trygghetsundersökningen genom återsrapporteringskrav i regleringsbrev. Regeringen beslutade hösten 2009 att förändra förordningen (2007:1170) om instruktion för Brottsförebyggande rådet på så sätt att det numera följer av instruktionen att Brå årligen ska genomföra den nationella trygghetsundersökningen.

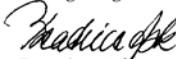
2006 övertog Brå hatbrottsstatistiken från Säkerhetspolisen. Hatbrotten redovisas inte i den officiella kriminalstatistiken och insamlingen av uppgifter skiljer sig från övrig statistik eftersom det krävs specifika koder för att registrera hatbrott när det görs en polisanmälan. Brå går därför igenom anmälningarnas fritext för att kartlägga brotten och genom en sökordslista identifieras brott med hatbrottsmotiv. Brå har årligen fått redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla statistikföringen avseende hatbrott. Mot bakgrund av de brister som ändå finns när det gäller tillförlitligheten är det viktigt att säkerställa att de uppgifter som lämnas av rättsväsendets myndigheter till Brå håller hög kvalitet. Det är därför angeläget att en närmare granskning sker av

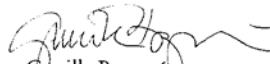
statistikföringen avseende hatbrott för att se hur statistikens tillförlitlighet kan stärkas.

Brå fick 2008 i uppdrag av regeringen att i samverkan med Kriminalvården utveckla statistiken avseende återfall i brott. Att kunna följa återfall i brott är av stor betydelse såväl ur ett individperspektiv som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är därför angeläget att redan nu få en bedömning av hur väl återfallsstatistiken är utvecklad.

Det är angeläget att den officiella kriminalstatistiken är en tillförlitlig källa för regeringen vid tilldelning av resurser till rättsväsendets myndigheter. Kriminalstatistiken utgör en viktig del i myndigheternas verksamhetsplanering framförallt för vilka åtgärder som ska prioriteras och inriktningen på satsningar. Även när brottsutveckling diskuteras av andra samhällsaktörer och medier är kriminalstatistiken en viktig källa för de slutsatser som dras. Av dessa skäl anser regeringen att det är viktigt att den officiella kriminalstatistiken håller hög kvalitet och är tillförlitlig. Statskontoret bör därför få i uppdrag att utvärdera hur Brås statistikverksamhet har utvecklats efter 2003 och ge förslag på eventuella åtgärder för att förbättra verksamheten.

På regeringens vägnar


Beatrice Ask

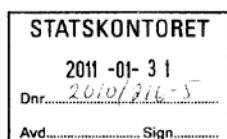

Gunilla Bergerén

Kopia till

Brottsförebyggande rådet
Statistiska centralbyrån
Ju/PO
Ju/Å
Ju/DOM
Ju/SI
Fi/SF
Fi/Ba
U/F

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Ändring av uppdrag till Statskontoret att utvärdera Brottsförebyggande rådets statistikverksamhet

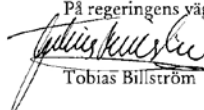
Ärendet

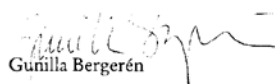
Regeringen beslutade den 18 november 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur Brottsförebyggande rådet förvaltat sin roll som producent av den officiella rättsstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag (Ju2010/8620/KRIM). Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2011.

Statskontoret har inkommit med en begäran om förlängd uppdragstid till och med den 15 juni 2011.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2011.

På regeringens vägnar

Tobias Billström


Gunilla Bergerén

Kopia till

Statistiska centralbyrån
Brottsförebyggande rådet
Fi/SF
Fi/Ba

Bilaga 2

Beskrivning av utvecklingsprojekt åren 2003–2010

Brå har på Statskontorets begäran sammanställt information om resurs-åtgång för utvecklingsprojekt under åren 2003–2010, bedrivna av Statistikenheten och IT-enheten

Tabell B 1 Kostnader för utvecklingsprojekt åren 2003–2010, tusental kronor

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Projekt									
SOL	18	144	230	118	39				549
Återfallsstatistik	182	159					352	592	1285
RIF/Räls	852	362	463	3571	3168	1428	989	6917	17750
RUS		642	1637	1528	180				3987
Hatbrottsstatistik				52	71				123
Urbanpolitiska projektet							73	168	241
Prognoser							133	68	201
Penningtvätt-statistik						231	11		242
<i>Totalt utvecklingsprojekt</i>	<i>1053</i>	<i>1306</i>	<i>2330</i>	<i>5269</i>	<i>3459</i>	<i>1659</i>	<i>1558</i>	<i>7745</i>	<i>24379</i>
Kvalitets- och förstudier m.m.									
Handläggnings-tider	0	0	0	0	116	82	0	0	198
Besöksförbud	0	0	0	0		110	0	0	110
Statistikverksamhetens framtida utveckling	0	0	0	0	162	0	0	0	162
Övriga kvalitets- och förstudier	0	198	0	42	9	1	51	0	301
<i>Totalt kvalitets- och förstudier</i>	<i>0</i>	<i>198</i>	<i>0</i>	<i>42</i>	<i>283</i>	<i>293</i>	<i>51</i>	<i>0</i>	<i>867</i>

I tabell B 1 redovisas det utvecklingsarbete, förstudier, kvalitetsstudier och kvalitetssäkringsprojekt som Brå har särredovisat kostnader för.

De är de faktiska kostnaderna baserade på tidredovisningen som redovisas. Av detta följer att det inte alltid är de totala utvecklingskostnaderna som redovisas, utan endast de som berör statistikverksamheten och i form av projekt.

Av tabellen kan utläsas att kostnaderna för utvecklingsprojekten har varierat mycket under åren 2003–2010. Brå har i sin redovisning till Statskontoret inte skilt på kostnader för RIF-samarbetet och för det arbete som benämns Räls. Det senare är de systemanpassningar som görs av Brå med anledning av att de uppgiftslämnande myndigheterna inom rättsväsendet byter administrativa system.

År 2006 var kostnaderna för arbete relaterat till RIF-samarbetet och till Räls höga. Sedan detta år har det RIF-relaterade utvecklingsarbetet tillsammans med Räls förbrukat lejonparten av de resurser Brå har använt i olika utvecklingsprojekt. Under år 2010 fick Brå sex miljoner i utökad rambudget med anledning av den ökade resursåtgången i det intensifierade RIF-samarbetet. En annan stor post i det sammantagna utvecklingsarbetet under den aktuella perioden 2003–2010 har varit arbetet med RUS (rättsväsendets uppföljningssystem). Det huvudsakliga utvecklingsarbetet i RUS pågick under åren 2005 och 2006. Projektet förbrukade närmare fyra miljoner kronor i utvecklingskostnader. Under senare år har det enskilt största utvecklingsprojektet gällt återfallsstatistiken.

Nedan beskrivs de utvecklingsprojekt som Statskontoret bedömer som de viktigaste under perioden. I viss mån ges exempel även på sådant som klassificeras som förvaltning, som delvis består av mindre utvecklingsåtgärder.

Statistik on-line (SOL)

År 2000 påbörjade Brå ett arbete med att utveckla statistikens tillgänglighet på myndighetens hemsida med hjälp av ett system för dynamiska utsökningar av statistik. Utvecklingsprojektet Statistik on-line (SOL) resulterade i ett nytt system, KOLL (Kriminalstatistik on-line), och gjorde det möjligt för statistik användare att ta fram egna statistiktabeller. Systemet anpassades efter de primära målgrupperna: brottsförebyggande aktörer, beslutsfattare och anställda inom rättsväsendet. Möjlig-

heter att kunna ta fram statistik på lokal nivå hade varit särskilt prioriterat.

Systemet driftsattes år 2004 och efter det har en diagramfunktion lagts till. De sammanlagda kostnaderna för utvecklingen uppgick till drygt en halv miljon kronor.

Kvalitet i indata

Arbete har inte bedrivits i form av ett enskilt utvecklingsprojekt, utan i form av flera separata studier.

Dödligt våld

Sedan länge hade det varit känt att kriminalstatistiken överskattar det dödliga våldet. Orsaken är att ett dödsfall anmäls som dödligt våld så snart det finns en misstanke om att brott kan ha förekommit. I den fortsatta rättsprocessen kan det visa sig att dödsfallet har haft andra orsaker, men ärendet kvarstår ändå i underlaget till statistiken som ett fall av dödligt våld.

En kvalitetskontroll av statistiken över dödligt våld genomfördes år 2003.⁸⁸ Studien resulterade i att nya rutiner för redovisningen av statistiken över dödligt våld. Sedan ett tiotal år har Brå genomfört kvalitetsstudier som inneburit att två siffror för det dödliga våldet har publicerats, en officiell och en korrigerad.

Under år 2009 genomfördes ett projekt med syfte att bygga upp en löpande statistik över det faktiska antalet fall av dödligt våld år 2009 och med målsättningen att Brå endast ska publicera en siffra. Något sådant beslut har emellertid inte fattats. Frågan har diskuterats flera gånger i statistikrådet och i ledningsgruppen. Allmänt har ansetts att det inte är lämpligt att revidera statistiken över anmälda brott. Problem med definitioner och svårigheter med avgränsningar är skäl som talar emot. Istället bör man fortsätta med kvalitetsstudier som i dag, men dessa bör lyftas fram tydligare.

⁸⁸ Dödligt våld i kriminalstatistiken, Brå, 2003/4.

Ekobrott

I studien avseende ekobrott konstaterade Brå att det fanns en systematisk underrapportering av de upptäckta ekobrotten. De största felkällorna fanns i kategoriseringen och antalsräkningen av brotten.⁸⁹ Mellan åren 1998 då Ekobrottsmyndigheten inrättades och år 2006 fick Brå endast uppgifter om anmälda brott då det fanns en misstänkt person, vilket var den främsta förklaringen till underrapporteringen.

Förutsättningarna har numera förändrats. Åklagarmyndigheten har implementerat ett nytt handläggarstöd, där såväl brott som misstankar om brott registreras. Vid årsskiftet 2010/11 implementerade Brå en anpassning av sitt system till Åklagarmyndighetens system, vilket möjliggjorde identifiering av unika brott och en ökad spårbarhet. Detta medförde i sin tur en ökad kvalitet i antalsberäkningen. Ekobrottsmyndigheten har uppgivit för Brå att de har justerat sin antalsräkning under år 2007 i enlighet med Brås anvisningar.⁹⁰

Kvalitetskontroll av brottskoder

I en studie av polisens kodning av brott från år 2005 konstaterades att det finns en rad problem med kvaliteten i kodningen av brott.

Vanliga åsikter var att det fanns för många brottskoder, att detaljeringsgraden var för hög och att detta påverkade möjligheten att hålla en hög kvalitet. Det främsta exemplet var stöldbrotten, där det finns cirka 100 olika brottskoder, inkluderat rånbrotten. Trots att det fanns anvisningar innehöll kodningsmomentet ett relativt stort mått av individuella bedömningar. Sättet att koda kunde skilja sig mellan olika myndigheter, avdelningar och till och med mellan olika individer på samma avdelning.

Kodningen av brott i det inledande skedet vid en brottsanmälan ledde dessutom till en överskattning av grov brottslighet. Vid vissa typer av händelser väljs en brottsrubricering, om det finns en osäkerhet kring om ett brott ligger bakom.

Anledningen är att det krävs en brottsrubricering för att kunna inkludera en åklagare i arbetet. Ett exempel är valet mellan brand, vållande

⁸⁹ Kvalitetsstudie om ekobrott, Brå, 2004-12-13.

⁹⁰ 2009-03-18. Tjänsteanteckning upprättades från samtal och e-postkorrespondens.

till brand eller mordbrand. Initialt kan det även vara svårt att bedöma brottets grovhet, och man väljer då den grävsta möjliga brottsrubriceringen.

Statistiken över anmälda brott redovisar samtliga gärningar som anmälts som brott av eller till polis (eller annan brottsutredande myndighet). Om det sker en omrubricering av brottet, tar Brå hänsyn till detta i statistiken, förutsatt att rättelsen kommer in i tid. Däremot rättas statistiken över anmälda brott inte, om en förundersökning har lagts ned på grund av att gärningen har konstaterats inte utgöra något brott.⁹¹

I en senare studie från år 2009 undersöktes möjligheterna att hämta informationen från anmälningarnas fritexter som ett komplement till brottskodningen.⁹² I studien kodades uppgifter från fritexter i ett slumpmässigt urval av anmälda brott. Det påminner om den metod som används i framtagandet av hatbrottsstatistiken, men där görs urvalet med hjälp av sökord.

Problemen med att kodningen av informationen innebär ett visst mått av individuella bedömningar kvarstår dock.⁹³ En slutsats av studien är att det generellt är svårt att identifiera och specificera brott, i syfte att bedöma omfattningen av en specifik brottstyp, med hjälp av sökningar på ord i fritexter.

Brottsstatistik på stadsdelsnivå

Regeringen gav år 2009 Brå i uppdrag att stödja de så kallade lokala partnerskapen i uppföljningen av trygghet i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal⁹⁴ genom att utveckla brottsstatistik på stadsdelsnivå. De områdeskoder som utgör grunden för kriminalstatistikens lokala indelning följer i de flesta fall inte kommunernas och stads-

⁹¹ Kvalitetskontroll av brottskoder, Brå, 2005-03-01.

⁹² Bakgrunden var en användarundersökning från år 2007, där en hög prioritet gavs åt dels önskemål om att Brå skulle utveckla metoder för att ta fram uppgifter om omständigheterna kring de anmälda brotten i statistiken, dels behovet av förbättrad kvalitet i brottskoder och antalsräkning.

⁹³ Kodning innebär alltid problem med subjektiva bedömningar. Av detta skäl genomfördes kodningen med hjälp av oberoende kontrollkodning. Denna metod används även för framtagande av narkotikastatistiken.

⁹⁴ De lokala partnerskapen enligt förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete.

delarnas geografiska indelning. Brå har därför bedrivit ett arbete för att få fram relevant statistik på stadsdelsnivå med hjälp av x- och y-koordinater. Utvecklingsprojektet omfattar uppgifter om anmälda brott. På särskild begäran har Brå även tagit fram uppgifter om rapporterad utsatthet för brott och upplevd trygghet för LUA-området sammantaget.

Under åren 2009 och 2010 inriktades utvecklingsarbetet på att studera hur statistiken skulle kunna tas fram och på att analysera hur den bör vara utformad för att möjliggöra uppföljningar av trygghet i berörda stadsdelar. Kostnaderna för detta uppgick till sammanlagt 241 000 kronor.

Den första statistiken av detta slag publicerades i april 2011. I fortsättningen planerar Bra att redovisa årliga sammanställningar av statistiken på sin hemsida.⁹⁵

Statistik om brott mot förtroendevalda

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2009 Brå i uppdrag att utreda möjligheterna att ta fram ett system för löpande statistik över våld och hot mot förtroendevalda. Brå kom fram till denna statistik borde bygga på en enkätundersökning som genomförs vartannat år. Ungefär var tionde förtroendevald i kommunerna, var fjärde förtroendevald i landstingen och alla riksdagsledamöter bör tillfrågas. De år som enkätundersökningen inte genomförs, föreslår Brå istället att fördjupande undersökningar om olika teman genomförs.

För närvarande arbetar Brå med att utveckla denna statistik. Enligt Brå är detta ett av myndighetens för tillfället största utvecklingsprojekt.

För genomförandet av uppdraget får Brå rekvirera upp till 800 000 kronor från ett av regeringens anslag. Brå har budgeterat kostnader för arbetet av den storleken under år 2011. Kostnaderna är beräknade för utvecklingsarbetet.

⁹⁵ Brå, Brottsstatistik i LUA-områden 2008-2010. Slutredovisning från projektet för en utvecklad brottsstatistik över anmälda brott i statsdelar med lokala avtal (2011-04-04).

Övriga interna utvecklingsprojekt

Brå har genomfört ett arbete att på manuell väg ta fram statistiska uppgifter om besöksförbud. Ett tabellförslag utarbetades. Utvecklingskostnaderna uppgick till sammanlagt 110 000 kronor under år 2007.

Brå har även under den aktuella perioden deltagit i EU-samarbete som syftar till att göra kriminalstatistiken mer jämförbar mellan medlemsländerna. I flera regleringsbrev har regeringen ställt krav på att Brå ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för detta arbete. Brås deltagande sker bland annat i så kallade Working groups och i Task Forces inom EUROSTAT. Brå har deltagit i flera arbetsmöten som bland annat syftat till att utveckla en komparativ europeisk brottsofferundersökning och utreda möjligheterna att ta fram jämförbar penningtvättsstatistik.⁹⁶

Databas för rättsväsendets uppföljningssystem (RUS)

Databasen utvecklades ursprungligen under åren 2004–2007 på uppdrag av Polisen och Åklagarmyndigheten. Projektet var ett led i Polisens och Åklagarmyndighetens arbete med att ta fram gemensamma mål och resultatmått för sin utredningsverksamhet. Polisen var huvudfinansiär av utvecklingsprojektet.

Den ursprungliga bedömningen var att kostnaderna skulle uppgå till en halv miljon kronor, men bland annat brister i dataleveranser ledde till att projektet utökades och budgeten höjdes till två miljoner kronor. Den sammanlagda resursåtgången enligt Brås redovisning till Statskontoret har uppgått till närmare fyra miljoner kronor under åren 2004 till och med 2007.

Som nämnades tidigare gav regeringen Brå i uppdrag i regleringsbrevet för år 2010 att genomföra en kvalitetssäkring av databasen. Brå hade strax innan uppdraget gavs konstaterat att kvalitetsbrister i RUS innebar att stora resurser måste läggas på granskning vid varje enskilt

⁹⁶ Brå har bland annat utprovat och genomfört en pilotundersökning inför en planerad EU-gemensam trygghetsundersökning om utsatthet för brott, trygghet m.m., deltagit i utvecklingen av en EU-rapport om statistik över penningtvätt samt bidragit i arbetet med ett internationellt klassifikationssystem för brott.

statistikuttag. Frågan om en vidare utveckling av RUS-databasen hade tidigare diskuterats i statistikrådet (se avsnitt 6.3.9). Brå hänvisade då till att ett generellt utvecklingsstopp hos Polisen förhindrade en fortsatt finansiering av utvecklingsprojektet. Det fanns vid den tidpunkten inga planer på att återuppliva projektet, trots att Brå såg en potential till utveckling av databasen.⁹⁷

Brå genomförde emellertid en förstudie om kvaliteten i uppgifterna i RUS-databasen under åren 2009 och 2010. Det var under detta arbete som kvalitetsbristerna kunde konstateras.

Brå uppger i årsredovisningen för år 2010 att myndigheten har arbetat med att kartlägga bristerna i databasen för att identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas. Arbete med att kvalitetssäkra systemets grunduppgifter i enlighet med uppdraget i regleringsbrevet för år 2010 kvarstår dock. Brå anger i sin verksamhetsplan för år 2011 att man under året främst kommer att koncentrera sig på sådana åtgärder som kan genomföras i den ordinarie produktionsprocessen. På sikt är målet att RUS-databasen ska integreras i den ordinarie statistikdatabasen. Den första kartläggningen som gjorts med hjälp av RUS-databasen presenterades under våren 2011.⁹⁸

Strukturerad information om brott (STUK)

Ett prioriterat område under första halvan av 2000-talet var arbetet med att ta fram en ny struktur för kodning av brott. År 2002 presenterades ett förslag till en ny struktur, kallad STUK.⁹⁹ Syftet med STUK är att få mer information om brotten samt skapa möjligheter att kunna följa ett enskilt brott genom hela rättskedjan.

Informationen föreslogs bestå av tre delar: juridisk information, kriminologisk information och verksamhetsinformation. Inom RIF-samarbetet beslutades att Brå skulle ansvara för utvecklingen av den kriminologiska delen av informationen.

⁹⁷ Protokoll från Statistikrådets möte, 2008-04-21.

⁹⁸ Brå, Handläggningstider i rättskedjan. Resultat för några centrala brott (2011:3).

⁹⁹ Förslaget presenterade i en rapport, Strukturerad information om brott, Brå, 2002.

Förslaget från år 2002 vidareutvecklades därefter. Under år 2005 bedrevs ett arbete med att ta fram översättningar mellan den nya föreslagna brottsinformationen och de befintliga brottskoderna, eftersom rättsväsendets myndigheter under en övergångsperiod skulle arbeta med både gamla och nya koder. STUK skulle enligt projektdirektiven vara implementerat i berörda system senast den 31 december 2007.

I verksamhetsplanen för år 2007 uppgav Brå att man under året skulle förbereda införandet av STUK. Man förväntade att RIF-rådet inom kort skulle besluta att STUK skulle övergå till förvaltning. Vissa utvecklingsfrågor återstod och skulle drivas i projektform inom RIF. Brå påbörjade ett arbete med en förstudie för att kartlägga vilka förändringar införandet skulle medföra för Brås statistiksystem.

STUK är emellertid ännu inte infört. De tekniska möjligheterna föreligger inte förrän Domstolsverket har implementerat ett nytt administrativt system. Detta skulle ha införts under år 2009, men i skrivande stund beräknas införandet ske under år 2012.

Rättsväsendets leveranser till SOR (Räls)

Brås statistiksystem (SOR) utvecklades i och med att ansvaret för den officiella kriminalstatistiken övergick från SCB till Brå år 1994. Systemet driftsattes år 1996 och har därefter förvaltats och vidareutvecklats.

Sedan år 2001 bedriver myndigheten utvecklingsprojektet Räls (Rättsväsendets leveranser till SOR) för att anpassa Brås system till de förändringar som sker i levererande myndigheters administrativa system. Brås system måste kunna ta emot informationen, rätta uppgifterna och överföra dem till databasen för långtidslagring. Systembyten hos andra myndigheter påverkar därför Brås verksamhet på ett påtagligt sätt. Detta utvecklingsarbete är omfattande och har i intervjuer beskrivits som mycket resurskrävande.

Under åren runt 2005 var flera myndigheter inom rättsväsendet på gång att byta administrativa system. Brå skriver i sin verksamhetsplan för år 2005 att myndigheten stod inför ”stora utmaningar vad gäller den officiella rättsstatistiken” med anledning av att samtliga myndigheter bytte administrativa system samtidigt. I tabell B 1 redovisas kost-

naderna för systemanpassningarna (Räls) tillsammans med andra kostnader för RIF-samarbetet. Av tabellen framgår emellertid att kostnaderna steg drastiskt under åren 2006 och 2007.

Systemanpassningen bedrivs sedan år 2006 med en årsvis etappindelning och för närvarande pågår etapp 5. Projektets planering och ekonomiska prognos är i stor utsträckning beroende av att IT-utveckling hos de övriga myndigheterna går enligt plan. Förändringar i externa projekt har således stor påverkan på utfallet av resurser. En genomgång av Brås verksamhetsplaner och projektdirektiven för Räls under den aktuella perioden visar att viktiga förutsättningar som Brå inte råder över förändras under anpassningsarbetet. Ett exempel är det nya administrativa system som Domstolsverket står i begrepp att införa inför år 2012. Införandet har blivit kraftigt försenat. Enligt de ursprungliga planerna skulle Brå ha tagit emot data från Domstolsverkets nya system från och med våren 2009. Även Polisens och Tullens arbete med nya system har vid åtminstone ett tillfälle, enligt vad Statskontoret har funnit, stannat av och förseningar uppstått.

Prognoser

Sedan år 2008 har Brå i uppdrag att stödja Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården med att samordna och utveckla prognosarbetet för att förbättra möjligheterna i att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov. En första rapport överlämnades till regeringen i januari 2009. Den senaste prognosen gäller åren 2011–2014. Respektive myndighet ansvarar för sin del av prognoserna. Eftersom myndigheterna har olika typer av ärendehantering är det inte möjligt att uppnå enhetlighet i de analysenheter som utgör underlag i prognoserna.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brå, Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2011-2014 (februari 2011).

Konsultrapport

Granskning Brå statistikproduktion

Rapport 01

Rapport

<i>Kund</i> Statskontoret	<i>Mottagare</i> Charlotte Andersson, Jan Boström
------------------------------	--

<i>Version</i> 12	<i>Klass</i>	<i>Antal sidor</i> 29
----------------------	--------------	--------------------------

<i>Datum</i> 2011-05-23	<i>Statisticons projektnummer</i> Stk_4085
----------------------------	---

<i>Ämne</i> Granskning av Brå:s statistikproduktion på uppdrag av Statskontoret.

<i>Författare</i> Åsa Greijer Mats Nyfjäll Mats Forsberg	<i>Granskare</i>
---	------------------

STATISTICON AB Östra Ågatan 31 753 22 UPPSALA	Wallingatan 38 111 24 STOCKHOLM	vxl: 08-402 29 00 info@statisticon.se www.statisticon.se
--	------------------------------------	--

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	2

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	4
1.1	SYFTE	4
1.2	AVGRÄNSNING.....	4
1.3	METOD	4
1.4	DISPOSITION	5
2	BAKGRUND	5
2.1	SVERIGES OFFICIELLA STATISTIK.....	5
2.2	STATISTIKPRODUKTION VID BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET	6
2.3	BEGREPPET ”TILLRÄCKLIG KVALITET” I DEN OFFICIELLA STATISTIKEN	6
2.4	BEGREPPET KVALITETSDEKLARATION	7
3	STATISTIK OM ÅTERFALL I BROTT	7
3.1	KORT OM STATISTIKEN	7
3.2	UPPFYLLNAD AV KRITERIER FÖR TILLRÄCKLIG KVALITET.....	8
3.2.1	Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken	8
3.2.2	Användarkontakter.....	8
3.2.3	Planering – genomförande - uppföljning.....	8
3.3	ÖVRIGA IAKTTAGELSER.....	10
4	STATISTIK OM HATBROTT	10
4.1	KORT OM STATISTIKEN	10
4.2	UPPFYLLNAD AV KRITERIER FÖR TILLRÄCKLIG KVALITET.....	11
4.2.1	Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken	11
4.2.2	Användarkontakter.....	12
4.2.3	Planering – genomförande - uppföljning.....	12
4.3	ÖVRIGA IAKTTAGELSER.....	14
5	NATIONELLA TRYGGHETSUNDERSÖKNINGEN (NTU)	15
5.1	KORT OM STATISTIKEN	15
5.2	UPPFYLLNAD AV KRITERIER FÖR TILLRÄCKLIG KVALITET.....	16
5.2.1	Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken	16
5.2.2	Användarkontakter.....	16
5.2.3	Planering – genomförande - uppföljning.....	17

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statisticons projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	3

5.3	ÖVRIGA IAKTTAGELSER.....	18
6	UTNYTTJANDE AV RESURSER.....	19
6.1	KOSTNADSUTFALL	19
6.2	PERSONALOMSÄTTNING	20
6.3	EGEN PRODUKTION RESPEKTIVE UPPHANDLING.....	21
7	SLUTSATSER	21
8	REFERENSER.....	23

Bilagor:

1. Sammanfattning uppfyllelse kriterier för tillräcklig kvalitet
2. Diagram personalomsättning
3. Granskningsplan

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	4

1 INLEDNING

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att kartlägga och analysera hur Brottsförebyggande rådet (Brå) har förvaltat sin roll som producent av den officiella rättsstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag. Som en del i detta arbete har Statskontoret anlitat Statisticon AB för att genomföra en bedömning av kriminalstatistikens kvalitet.

1.1 Syfte

Syftet med Statisticons arbete är att bedöma Brå:s arbete med att skapa tillräcklig kvalitet i kriminalstatistiken.

1.2 Avgränsning

Granskningen syftar inte till att kontrollera och bedöma riktigheten i den statistik som Brå producerar. Med hänsyn till uppdragets omfattning och begränsning i tid kommer vidare ett urval av myndighetens statistikprodukter att granskas.

1.3 Metod

Granskningen följer en fastlagd granskningsplan med ett granskningsprogram för var och en av de statistikprodukter som granskas. Utgångspunkten för granskningen är dokumentet ”Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik”, Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken, Statistiska centralbyrån (SCB). Detta dokument är ett resultat av ett samarbete mellan statistikansvariga myndigheter och utgör den plattform utifrån vilken myndigheternas kvalitetsarbete inom officiell statistik utgår.

I granskningsplanen redogörs bl.a. för vilka statistikprodukter som granskas. Av Statskontorets uppdrag till Statisticon framgår att minst två produkter ska omfattas av uppdraget, dels statistik avseende återfall i brott, dels statistik avseende hatbrott. Därutöver har Statisticon valt att granska en tredje produkt, nämligen den nationella trygghetsundersökningen. Med detta urval har vi tre produkter som vardera representerar tre olika slags undersökningar; trygghetsundersökningen är en populationsbaserad urvalsundersökning med enkät, statistik om återfall i brott är en registerbaserad sammanställning, statistik om hatbrott är en registerbaserad undersökning med omfattande inslag av kvalitativa bedömningar. Två av de granskade produkterna, trygghetsundersökningen och hatbrottsstatistiken ingår inte i den officiella statistiken, men vi har i samråd med Brå valt att för samtliga granskade statistikprodukter utgå från kvalitetskriterierna för den officiella statistiken.

För att bedöma i vilken utsträckning uppställda kriterier efterlevs har vi tillsammans med statistikansvariga vid myndigheten samt med ansvariga för de olika statistikprodukterna gått igenom produktionsprocesser. Ett centralt inslag i vår granskning är att efterfråga och ta del av förekommande dokumentation om statistikproduktion, dels styrande dokument, dels dokumentation avseende genomförande av en produktionsomgång. I avsnitt Referenser finns en förteckning över olika dokument som Statisticon har fått ta del av från Brå.

Därutöver görs en bedömning av statistikens kvalitet utifrån befintliga kvalitetsdeklarationer (eller motsvarande) samt annan dokumentation av respektive statistikprodukt.

Se granskningsplan med mall för granskningsprogram (bilaga 2).

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	5

1.4 Disposition

I inledningen av rapporten ges en kort bakgrund om Sveriges officiella statistikproduktion och om kvalitetsbegreppet inom den officiella statistiken. Därefter ges en kort genomgång av Brå:s statistikproduktion. Var och en av de tre granskade statistikprodukterna presenteras i korthet och följs av granskningsresultaten samt Statisticons iakttagelser. Slutligen görs en sammanfattande bedömning av granskningens resultat.

2 BAKGRUND

2.1 Sveriges officiella statistik

År 1995 genomfördes en statistikreform där ansvaret för den officiella statistiken decentraliserades och ett 25-tal olika myndigheter fick ansvar för statistikproduktionen inom olika ämnesområden. Dessförinnan producerade Statistiska centralbyrån (SCB) all officiell statistik. Ett av syftena med statistikreformen var att få en starkare användarstyrning.

Varje statistikansvarig myndighet beslutar själv om innehåll och vad som ska omfattas av den officiella statistiken inom sitt ansvarsområde. Många statistikprodukter styrs idag av EU-regleringar inom respektive område och regeringen kan också särskilt uppdra åt en myndighet att producera viss statistik. Den officiella statistiken präglas idag av att vara användarstyrd och varje myndighet ska samråda med viktiga användare om innehåll och omfattning av statistiken¹.

År 2002 inrättades Rådet för den officiella statistiken i syfte att stärka samordningen mellan de statistikansvariga myndigheterna. Rådet arbetsuppgifter är bl.a.

- Att bistå myndigheterna i deras arbete med tillgänglighet, kvalitet och användbarhet, samt frågor som rör uppgiftslämnandet
- Att verka för ett ökat samarbete mellan myndigheterna
- Att ta fram en årlig rapport om den officiella statistiken i Sverige

Inom rådet för den officiella statistiken finns ett antal arbetsgrupper där representanter för de statistikansvariga myndigheterna finns representerade. Under år 2010 fanns fem sådana arbetsgrupper, bl.a. en arbetsgrupp för metod- och kvalitetsfrågor och en arbetsgrupp för frågor kring användning av andra myndigheters data för officiell statistik.

År 2010 fanns 26 statistikansvariga myndigheter. Den officiella statistiken delas in i 22 ämnesområden och sammanlagt 353 statistikprodukter. Statistiken styrs bl.a. av lagen (2001:99) om den officiella statistiken, förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Den totala kostnaden för den officiella statistiken i Sverige var år 2010 sammanlagt drygt 850 miljoner kr.

¹ Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken.

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	6

2.2 Statistikproduktion vid Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet ansvarar för den officiella kriminalstatistiken som år 2010 omfattade sju statistikprodukter inom fyra olika statistikområden som ska spegla olika stadier i rättsväsendets hantering av brott:

Statistikområde	Statistikprodukter
Brott	Polisanmälda brott Uppklarade brott Misstänkta personer
För brott lagförda personer	För brott lagförda personer För narkotikabrott lagförda personer
Kriminalvård	Intagna samt övervakade inom frivården och personer intagna i häkte
Återfall i brott	Personer som återfaller inom ett respektive tre år efter en lagföring

År 2010 var Brå:s sammanlagda kostnad för den officiella statistiken 19,4 miljoner kr och statistikproduktionen sysselsatte 11,6 årspersoner. Utöver den officiella statistiken genomför man bland annat även en årlig nationell trygghetsundersökning (NTU) samt årlig statistik om hatbrott.

2.3 Begreppet ”tillräcklig kvalitet” i den officiella statistiken

Dokumentet ”Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik” har tagits fram av Rådet för den officiella statistiken. Till skillnad från lagar och förordningar som regelstyr myndigheters statistikverksamhet är detta snarare ett mål- och processorienterat ramverk för kvalitetsledning av statistikproduktion. Av dokumentet framgår inte hur myndigheter förväntas genomföra olika steg i processen, utan snarare vad som behöver åstadkommas för att säkra god kvalitet i en process.

Som i de flesta kvalitetsledningssystem är krav på dokumentation centralt. Dels ska en kvalitetssäkrad process vara väl beskriven i tillgänglig och styrande dokumentation, dels ska resultatet av en process - dvs. själva genomförandet - dokumenteras för att skapa transparens, spårbarhet och kontinuitet. Enkelt uttryckt kan man säga att den som ansvarar för en viss produktion dels på förhand ska kunna redogöra för och uppvisa dokumentation över hur produktionen är tänkt att gå till, dels i efterhand med dokumentation kunna styrka att ett genomförande har följt fastlagda rutiner m.m. i styrande dokument.

De statistikansvariga myndigheterna har en möjlighet att göra en s.k. utfästelse om produktion av officiell statistik i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet i statistiken. År 2010 hade två myndigheter gjort en sådan utfästelse. Brå har som målsättning att göra en utfästelse, men har valt att avvakta då myndigheten ännu inte anser sig fullt ut kunna efterleva uppsatta kriterier.

Vi har i vår granskning utgått från de av Rådet för den officiella statistiken uppsatta kriterier. Det är dock viktigt att sätta Brås arbete med statistikproduktion i rätt sammanhang. Systematisk kvalitetsledning av statistikproduktion är en förhållandevis ny företeelse inom statsförvaltningen. Vår bedömning är att flertalet myndigheter först under senare år har påbörjat ansträngningar med att

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	7

anamma kvalitetssäkrade arbetsrutiner. Sannolikt kan idag endast ett litet fåtal myndighet anses efterleva uppsatta kriterier fullt ut.

Av de produkter som granskas hos Brå ingår Återfall i brott i den officiella statistiken. Även om de två övriga produkterna som granskas inte ingår i den officiella statistiken, är uppsatta kriterier i högsta grad relevanta som bedömningsgrund avseende kvalitet i statistikproduktionen.

2.4 Begreppet kvalitetsdeklaration

All officiell statistik ska kvalitetsdeklareras och beskrivas utifrån fem huvudegenskaper med utgångspunkt i SCB:s MIS 2001:1 - Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik. Kvalitetsbegreppet som används inom den officiella statistikproduktionen är i huvudsak användarorienterad, den kvalitetsdeklaration som ska tas fram för varje statistikprodukt är avsedd att belysa alla aspekter som är relevanta för att användarna ska kunna bilda sig en uppfattning om kvaliteten i statistiken och hur väl statistiken tillgodoser en användares behov och önskemål. Kvalitetsdeklarationen ska beskriva statistikproduktens kvalitetsegenskaper utifrån de fem huvudegenskaperna.

Begreppet kvalitet inom den officiella statistiken brukar sammanfattas i följande fem egenskaper:

- Innehåll
- Aktualitet
- Tillförlitlighet
- Jämförbarhet och sammanvändbarhet
- Tillgänglighet och förståelighet

Värt att nämna här är att det emellertid inte finns något regelverk som i detalj beskriver kvalitetsmål och avsedda kvalitetsegenskaper i det svenska statistiksystemet. Inom vissa statistikområden finns dock EU-regleringar som i olika grad styr statistikproduktionen.

3 STATISTIK OM ÅTERFALL I BROTT

3.1 Kort om statistiken

Statistik om återfall i brott ingår i den officiella statistiken. Statistiken är årligen återkommande. Statistiken omfattar personer som lagförts för brott en eller fler gånger under det aktuella kalenderåret. Uppgifterna bygger på administrativa data från registret över ”för brott lagförda personer”. Data hämtas från domstolarnas ärendehanteringssystem (tingsrättsdomar) eller i pappersform (övre rättsdomar) samt från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna från domstolarna samlas in av Rikspolisstyrelsen (RPS) och levereras vidare till Brå varje månad. Uppgifterna från Åklagarmyndigheten överförs elektroniskt direkt till Brå.

År 2009 fick Brå i uppdrag av regeringen att vidareutveckla återfallsstatistiken. Sedan år 2009 pågår därför ett projekt som har som huvudsakliga målsättningar att förbättra statistikens tillförlitlighet innehåll och aktualitet. Arbetet har bedrivits i samråd med Kriminalvården och det har funnits både en intern referensgrupp inom Brå och en extern referensgrupp bestående av experter inom området. Ny återfallsstatistik kommer att publiceras från och med år 2012.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistikens projektnr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	8

3.2 Uppfyllnad av kriterier för tillräcklig kvalitet

I bedömningarna nedan markeras kriterierna för tillräcklig kvalitet i fet stil. Motsvarande gäller för övriga två statistikprodukter som granskas

3.2.1 Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

Det finns ingen övergripande dokumentation som beskriver hur myndigheten försäkrar sig om att lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken efterlevs. Brå tillser att de anställda har egna exemplar av publikationer som beskriver lagar och förordningar. Det finns en handbok om statistikutlämnande (som rör utlämning från statistikregister i samband med specialbeställningar). I samband med introduktionsutbildning för nyanställda görs en genomgång av lagar och förordningar som styr statistikproduktionen. Någon anpassning av statistiken för att minimera risken för röjande görs inte idag. Slutsatsen är att kriterierna **Relevanta förordningar och föreskrifter är kända och efterlevs** är uppfyllt. På grund av att röjandekontroll inte görs kan kriteriet **Relevanta lagar är kända och efterlevs** bara delvis sägas vara uppfyllt.

En aktuell beskrivning av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1 finns för återfallsstatistiken.

3.2.2 Användarkontakter

Det faktiska ändamålet med statistiken är inte tydligt formulerat, varken i kvalitetsdeklarationen eller i årsboken "Kriminalstatistik 2009".

Brå har god kännedom om de viktigaste användarna av statistiken, och det finns ett Statistikråd som sammanträder två gånger per år där de viktigaste användarna finns representerade. I samband med utvecklingen av den nya återfallsstatistiken har dessa användare fått medverka och inkomma med synpunkter och förslag på den nya statistikens innehåll och uppbyggnad. Kriteriet **De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade** kan därmed sägas vara uppfyllda.

Brå har idag inte någon kontinuerlig eller systematiserad användarkontakt i samband med varje produktionsomgång. I samband med utvecklingsarbetet av återfallsstatistiken har myndigheten inhämtat synpunkter från både interna och externa referensgrupper. Den externa referensgruppen har bestått/består av representanter från departement, forskning, Statens institutionsstyrelse samt Kriminalvården. Man kan därför säga att kriteriet **Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna** är uppfyllt.

Det genomförs i dagsläget inte någon **Årlig uppföljning av statistikens kvalitet med de viktigaste användarna**, varför detta kriterium ej är uppfyllt.

3.2.3 Planering – genomförande - uppföljning

Statistiken över återfall i brott är inte reglerat av EU varför kriteriet **Relevanta EU-förordningar följs och anges** inte är aktuellt.

Inom ramen för utveckling av den nya återfallsstatistiken har Brå gått igenom klassifikationer för att på så sätt kunna få möjlighet att skapa en mer renodlad och lättförståelig statistik. När det gäller den

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statisticons projekt nr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	9

nya (kommande) återfallsstatistiken anser vi att kriteriet **Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges** är uppfyllt.

Kriteriet att **Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer** bedöms inte vara tillämpligt på återfallsstatistiken. Motiveringen är att undersökningen baseras på register. Det finns visserligen metoder, procedurer och tillvägagångssätt för registerbaserade undersökningar som baseras på vedertagna principer men som inte bygger på statistisk teoribildning som vi bedömer att kriteriet avser. Det finns problem med hur kriteriet ska tillämpas inom ramen för statistikproduktion som baseras på administrativa register.

Statistiken över återfall i brott bygger på uppgifter från registret över för brott lagförda personer, som i sin tur bygger på uppgifter som registreras i system hos polis, åklagare samt domstolsväsendet. I samband med utvecklingen av den nya återfallsstatistik som publiceras från och med år 2012 kommer dessutom uppgifter från Kriminalvården och folkbokföringsuppgifter att läggas till, och längre fram avser man även att inkludera information från Statens institutionsstyrelse (SiS) och från rättspsykiatri. Slutsatsen blir därför att kriteriet **Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats** är uppfyllt.

Det fyra kriterierna (i) **Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål**, (ii) **Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare**, (iii) **Tidsåtgång och kostnader för uppgiftslämnarna har uppskattats** samt (iv) **Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade** är inte relevanta eftersom data bygger på administrativa register.

På både Brås och SCB:s webbplatser finns information om publiceringstidpunkter, varför kriteriet **Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg** är uppfyllt.

Med löpande kvalitetsstudier avses planerade och systematiskt genomförda undersökningar i syfte att nå önskade kvalitetsegenskaper. Det handlar därmed inte om ”datatvätt” och kontroll av insamlade data inom ramen för ordinarie statistikproduktion. Inga sådana kvalitetsstudier genomförs löpande, varför kriteriet **Kvalitetsstudier görs löpande** inte kan sägas vara uppfyllt.

Inför varje undersökningsomgång tas ett dokument fram som innehåller en produktionsplanering för årets statistikproduktion. Dokumentet innehåller en tidplan för de olika momenten i produktionen och även en genomgång av de förändringar och förbättringsåtgärder man avser att genomföra. I dokumentet framgår dock inte en beskrivning av vad som avses med ”tillräcklig kvalitetsnivå”. Slutsatsen blir att kriteriet **Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat** är delvis uppfyllt.

Efter avslutad statistikproduktion år 2010 gjordes en utvärdering av produktionen av lagföringsstatistik där erfarenheter av årets arbete sammanställdes, och där förslag på förbättringsåtgärder presenterades. I samband med denna utvärdering gjorde Brå även en genomgång av huruvida kriterierna för tillräcklig kvalitet i den officiella återfallsstatistiken var uppfyllda eller ej, där man också föreslog vissa förbättringsåtgärder. I bedömningen drog Brå själva slutsatsen att samtliga kriterier inte var uppfyllda. Slutsatsen blir att kriteriet **Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån** är delvis uppfyllt.

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	10

3.3 Övriga iakttagelser

Indata för lagföringsstatistiken (där återfallsstatistiken ingår som en del) härrör från flera olika myndigheters verksamhetssystem (Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, och Polisen). Granskningsprocessen för var och en av de olika indatakällorna är väl dokumenterad, liksom tillvägagångssätten för kontroll, återkontakter och rättningar av oklarheter och fel i data. Omfattningen av felen i indata är idag inte dokumenterade, men är liten – till exempel omfattar varje dataleverans från Domstolsverket mellan 5 000 och 7 000 poster och av dessa är det endast i ett en handfull fall rättningar behöver göras. Den främsta anledningen till att omfattningen av fel är så begränsad anses vara att uppgifterna används inom myndighetens egen verksamhet. Inom RIF-samarbetet förs diskussioner kring definitioner och datakvalitet².

När det gäller makrogranskning finns behov av utveckling och även dokumentationen behöver förbättras. Även på området röjandekontroll finns utvecklingsbehov, vilka kommer att tillgodoses i den nya återfallsstatistiken. I den nya återfallsstatistiken kommer Brå att följa de lagkrav som finns samt SCB:s riktlinjer.

Delar av tabellproduktionen innehåller manuella moment som både är tid- och resurskrävande och som dessutom ökar risken för fel i slutprodukten.

I den statistik som idag produceras finns en problematik med en så kallad inkapaciteringseffekt. Detta innebär att de personer som är har långa fängelsestraff, d.v.s. längre än uppföljningsperioden, har ingen, eller begränsad, möjligheter till återfall i brott. Denna aspekt framförs ibland som kritik gentemot statistiken om återfall i brott. Dock, med den nya återfallsstatistiken som kommer att publiceras från och med år 2012, kommer problematiken kring inkapaciteringseffekter att vara åtgärdade.

4 STATISTIK OM HATBROTT

4.1 Kort om statistiken

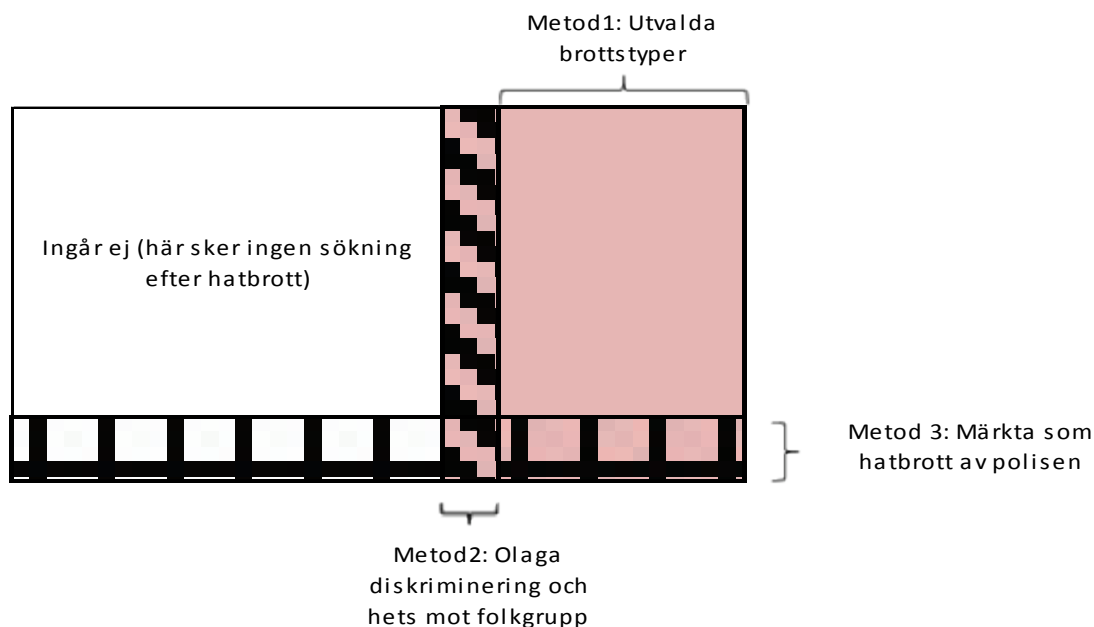
Hatbrottsstatistiken är årligen återkommande och ingår inte i den officiella statistiken, utan är ett särskilt regeringsuppdrag. Brå har producerat hatbrottsstatistik sedan år 2006. Dessförinnan var det Säpo som tog fram denna statistik. Statistiken bygger på administrativa data, nämligen polisens brottsanmälningar (RAR).

Datainsamling görs i tre olika steg: (i) Utsökning av brottsanmälningar med vissa brottskoder via fritextsökning med sökord i brottsanmälan, (ii) en totalundersökning anmälningar inom brottstyperna hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt (iii) en granskning av samtliga av polisen markerade hatbrott (samtliga brottstyper). I figur 1 nedan ges en schematisk skiss över vilka delmängder av brottsanmälningar som söks igenom i syfte att identifiera hatbrott.

² Baserat på intervju med personal på Brå.

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	11

Figur 1 Samtliga brottsanmälningar och vilka delmängder som söks igenom för att identifiera hatbrott.



Nedan redovisas Statistics iakttagelser rörande hatbrottsstatistiken. Utgångspunkten för iakttagelserna är granskningsplanen vilken bygger på kriterierna avseende tillräcklig kvalitet.

4.2 Uppfyllnad av kriterier för tillräcklig kvalitet

4.2.1 Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

Det finns ingen övergripande dokumentation som beskriver hur myndigheten försäkrar sig om att lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken efterlevs. Brå tillser att de anställda har egna exemplar av publikationer som beskriver lagar och förordningar. Det finns en handbok om statistikutlämnande (som rör utlämning från statistikregister i samband med specialbeställningar). I samband med introduktionsutbildning för nyanställda görs en genomgång av lagar och förordningar som styr statistikproduktionen. Bedömningen görs att kriterierna **Relevanta lagar, förordningar och föreskrifter är kända och efterlevs** är uppfyllda.

Genomförandet av undersökningen avseende hatbrott dokumenteras i en teknisk rapport. Enligt kriterierna för tillräcklig kvalitet ska en undersökning kvalitetsdeklareras i enlighet med riktlinjerna i MIS 2001:1. Dock ingår Hatbrott inte i den officiella statistiken och behöver därför inte deklarerats enligt med MIS:en. Även om den tekniska rapporten inte följer den föreslagna kapitelindelningen i MIS:en finns i princip samtliga avsnitt som MIS:en stipulerar. Rörande kriteriet för tillräcklig kvalitet att **Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1**, blir slutsatsen att kriteriet är uppfyllt även om den tekniska rapporten inte är skriven enligt mallen.

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	12

4.2.2 Användarkontakter

I rapporten Hatbrott 2009 (Rapport 2010:13) framgår i avsnittet Inledning undersökningens syftet och ändamål. Slutsatsen blir därför att kriteriet att **Statistikens ändamål är tydligt formulerade** är uppfyllt.

De viktigaste användarna för hatbrottsstatiken framgår översiktligt av rapporten Hatbrott 2009 samt mer detaljerat i Brå:s interna kommunikationsplan. Beträffande användarnas framtida behov kan nämnas att Brå 2007 genomfördes studien ”Förstudie om förändringar i Brå:s statistikverksamhet” med undertiteln ”En kartläggning av statistik användarnas behov prioriteringar av förändringar i statistiken”. I den studien inhämtades synpunkter från viktiga användare om deras framtida behov. Studier eller andra aktiviteter med motsvarande syfte genomförs dock inte löpande vilket gör att kriteriet **De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade** kan sägas vara delvis uppfyllt.

År 2008 genomförde Brå en viktig förändring av definitionen av hatbrott. Definitionen innebar en förändring av vem som kan utsättas för och vara gärningsperson vid ett hatbrott. Detta medförde att jämförbarhet i statistik mellan år före och efter definitionsförändringen minskade. Inför förändringen genomförde Brå ett flertal seminarier med viktiga användare av statistiken. Dessa aktiviteter samt andra aktiviteter som exempelvis Förstudien om förändringar i Brå:s statistikverksamhet från 2007 gör att kriteriet **Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna** kan anses uppfyllt.

Beträffande kriteriet **Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras**, kan konstateras att Brå för närvarande inte genomför något sådant arbete.

4.2.3 Planering – genomförande - uppföljning

Det första kriteriet under denna rubrik, **Relevanta EU-förordningar följs och anges**, är inte aktuellt då statistiken om hatbrott inte är EU-reglerad.

Beträffande relevanta klassifikationer och standarder ska sådana anges och följas där det är möjligt. Utgångspunkten för att identifiera hatbrott bygger på brottskoder vilka följer relevanta standarder. Däremot finns ingen enhetlig standard eller definition av begreppet hatbrott. Brå erkänner och beskriver problematiken kring detta, exempelvis i rapporten Hatbrott 2009. Brå bör kunna verka för att en mer enhetlig definition av begreppet hatbrott. Slutsatsen rörande kriteriet **Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges** blir därför att kriteriet är delvis uppfyllt.

Kriteriet att **Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer** bedöms inte vara tillämpligt på hatbrottsstatistiken. Motiveringen är att undersökningen baseras på register. Det finns visserligen metoder, procedurer och tillvägagångssätt för registerbaserade undersökningar som baseras på vedertagna principer men som inte bygger på statistisk teoribildning som vi bedömer att kriteriet avser.

Källan för hatbrottsstatistiken är polisens ärendehanteringssystem RAR. Polisen har även ett utredningssystem, DurTvå, som ligger senare i rättskedjan än anmälningssystemet. Beträffande DurTvå-

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	13

systemet verkar det finnas olika uppfattningar³ huruvida det kan användas som indata för hatbrottsstatistiken. Slutsatsen blir därför att kriteriet **Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats** kan sägas delvis vara uppfyllt. Bedömningen delvis görs eftersom det inte finns tillräckligt tydligt dokumenterat att DurTvå-systemet inte skulle kunna användas som underlag för statistik om hatbrott. Det är möjligt att DurTvå systemet inte är lämpligt, men det bör Brå i så fall styrka via dokument.

Det fyra kriterierna (i) **Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål**, (ii) **Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare**, (iii) **Tidsåtgång och kostnader för uppgiftslämnarna har uppskattats** samt (iv) **Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade** är inte relevanta eftersom data bygger på administrativa register. Det finns dock en aspekt kring detta som kan nämnas. Vissa anmälningar kan vara svårbedömda huruvida det är ett hatbrott eller inte. I dessa fall kontaktar Brå enskilda utredare eller i förväg utsedda kontaktpersoner vid Polismyndigheten för diskussioner och förtydliganden. Dessa personer kan betraktas som uppgiftslämnare vilka behöver avsätta tid och resurser för att lämna uppgifter till Brå. I rapporten om hatbrottsstatistik framgår att antalet kontakter av detta slag är knappt 300 avseende 2009 år statistik. Däremot finns ingen uppgift om omfattningen på denna uppgiftslämning i termer av tid eller kostnad.

Publiceringstidpunkter för hatbrottsstatistiken finns inte på Brå:s webbplats. Av den anledningen konstateras att kriteriet **Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg** inte är uppfyllt.

Sedan år 2008 ska en polisanmälan klassificeras som hatbrott eller ej hatbrott i polisens RAR-system. Brå konstaterar i rapporten om hatbrottsstatistik att definitionen av hatbrott inte är entydig och att en hatbrottsmarkerad anmälan inte alltid klassas som ett hatbrott av Brå. Brå genomför årligen den så kallade specialstudien av hatbrottsmarkerade anmälningar för att bedöma kvaliteten i polisens hatbrottsmarkering. Detta betraktar vi som en del i den löpande statistikproduktionen och inte som en separat kvalitetsstudie. Framtagande av hatbrottsstatistiken baseras på fritextsökningar i RAR-systemet utifrån i förväg identifierade sökord och därefter manuella bedömningar av anmälningstexten. Inom ramen för en sådan produktionsprocess finns flera tänkbara områden där kvalitetsstudier skulle kunna genomföras löpande. Kriteriet **Kvalitetsstudier görs löpande** bedöms därför inte vara uppfyllt.

Brå har interna dokument vilka beskriver arbetsprocessen översiktligt men även dokument som beskriver produktionsprocessen mer i detalj. I dessa dokument framgår även förändringar och förbättringar som planeras att genomföras i kommande produktionsomgångar. I dokumentet framgår dock inte en beskrivning av vad som avses med "tillräcklig kvalitetsnivå". Slutsatsen är därför att kriteriet **Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat** bedöms delvis vara uppfyllt.

Eftersom Brå i hatbrottsstatistiken inte har beskrivit vad som avses med tillräcklig kvalitetsnivå har heller inte någon uppföljning om den tillräckliga kvalitetsnivån är uppfyllt genomförts. Bedömningen av kriteriet **Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån** blir därför att kriteriet inte är uppfyllt.

³ Baserat på intervju med personal på Brå och intervju med polisen som Statskontoret genomfört

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	14

4.3 Övriga iakttagelser

Processen från en anmälan av ett brott till att Brå kategoriserar anmälan som ett hatbrott eller inte är komplex och rymmer många dimensioner. Ett sätt att belysa en del av problematiken är inom ramen för validiteten och reliabiliteten i mätningen. Validitet och reliabilitet brukar ofta kopplas ihop med egenskapen hos ett mätinstrument. I hatbrottsstatistiken finns inte något mätinstrument i vanlig bemärkelse, däremot genomförs en process som resulterar i ett mätresultat: en brottsanmälan klassas som hatbrott eller inte. Detta gör att begreppen validitet och reliabilitet kan användas för en belysning av vissa aspekter i processen.

Validiteten i mätningen hänför sig till att Brå mäter det som är avsett att mätas. Reliabiliteten att det görs på ett tillförlitligt sätt. Hatbrott är ett komplext begrepp och låter sig inte mätas på något enkelt sätt. Brå beskriver begreppet, belyser det från olika perspektiv och ger en definition i rapporten om hatbrott och i den tekniska rapporten. Den mest koncisa definitionen ges i den tekniska rapporten på sidan 12:

- Brott mot person, grupp, egendom, institution eller representant för dessa, som motiveras av rädsla för, fientlighet eller hat mot den utsatte grundat på hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck som gärningspersonen tror, vet eller uppfattar att personen eller gruppen har.

Tolkningen huruvida gärningspersonen har "rädsla för, fientlighet eller hat mot den utsatte" grundar sig ofta på vittnesmål från den utsatte eller andra vittnen. Detta är i sig en problematisk mät-situation; tolkningen och bedömningen av situationen kan variera kraftigt. Därefter är det den enskilde polismannen eller utredaren som formulerar, och i viss mån tolkar, vittnesmålen i anmälningsystemet (RAR). Brå konstaterar i rapporten och i den tekniska rapporten att polismyndigheten inte har samma definition som Brå av hatbrott, dessutom konstateras att det inom polisen inte heller finns en enhetlig definition av hatbrott. Brå anser att de har begränsade möjligheter att påverka polisen att börja använda en enhetlig definition och Brå har även begränsade möjligheter att styra hur utredare nedskriver vittnesuppgifter. Detta gör att mätsituationen är problematisk och att det kan finnas problem med validiteten.

Beträffande reliabiliteten kan följande fråga ställas: Om hatbrottsstatistik skulle produceras av en annan organisation eller alternativt andra medarbetare inom Brå, skulle statistiken då bli densamma? Det första steget i processen är fritextsökningen vilken baseras på ett visst antal sökord. Vilka sökord som används är dokumenterat i den tekniska rapporten. Sökordlistan uppdateras varje år så att nya ord läggs till och vissa ord som inte resulterar i några träffar tas bort. Även om sökordlistan förfinas varje år är resultatet beroende av sökorden. Brå skulle kunna genomföra någon form av känslighetsanalys för att se hur antalet träffar är beroende av sökorden. Nästa steg i processen är den manuella granskningen av enskilda brottsanmälningar. För att säkerställa reliabiliteten i produktionsprocessen har Brå en manual för hur en brottsanmälan ska granskas och kodas ("Instruktioner för kodning av hatbrott"). Manualen är omfattande och detaljerad och medför att kodningen blir mindre personberoende. Trots detta innehåller granskningen ändå ett visst mått av subjektiv bedömning och olika granskare kan naturligtvis komma till olika slutsatser. Brå har ett system så att svårbedömda anmälningar granskas av två personer och vid behov återkontaktas utredaren för inhämtning av mer information. Brå har en process som försöker säkerställa reliabiliteten i så stor

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	15

utsträckning som kan anses rimligt. Dock finns det i det sätt som hatbrottsstatistiken tas fram en inneboende problematik med reliabiliteten och reliabilitetsproblem kommer alltid att finnas inom ett så komplext område som hatbrott.

En annan problematik värd att poängtera är de tre olika metoderna för utsökning av anmälningar som ska granskas. I figur 1 illustreras de tre olika metoderna. Metod 1 och 2 utgår från en enhetlig definition i termer av brottskoder av vilka anmälningar som ska fritextsökas. Metod 3, som baseras på polisens hatmarkering i RAR-systemet, utgår dock från samtliga brottskoder. Denna diskrepans i definition av målpopulation är inte helt lyckad. Ett sätt att harmonisera definitionen är att (i) applicera metod 1 och 2 på samtliga anmälningar oavsett brottskod eller (ii) begränsa antalet brottskoder i metod 3 så att samma brottskoder används som utgångspunkt i alla tre metoder.

I metod 1 och 2 uppgår antalet anmälningar som fritextsökts till drygt 400 000 (år 2009). Baserat på dessa erhålls träff på minst ett sökord i drygt 30 000 fall. Dessa 30 000 granskas därefter manuellt. Antalet brott totalt, oavsett brottskod, år 2009 uppgår till ca 1,4 miljoner. Att applicera metod 1 och 2 på samtliga dessa anmälningar skulle resultera i en ökning av antalet anmälningar som måste granskas manuellt. En tänkbar förfining av metoden är att genomföra någon form av urval av anmälningar. I den traditionella statistiska urvalsteorin kan en population delas in i icke överlappande tillsammans heltäckande grupper, strata. Denna tanke skulle kunna appliceras på populationen av anmälningar oavsett om samtliga brottskoder eller endast vissa brottskoder ingår. Hur denna stratifiering bäst kan göras ligger utanför uppdraget i denna rapport, men det är något Brå skulle kunna se över och utveckla. En stratifiering med en efterföljande klok urvalsdesign kan troligtvis leda till att statistik med motsvarande tillförlitlighet som dagens statistik, men till en lägre kostnad. Dock kan det finnas nackdelar med en urvalsundersökning, t.ex. när det gäller redovisning av mer ovanliga hatbrottsmotiv (antisemitiska, transfobiska hatbrott m.fl.).

5 NATIONELLA TRYGGHETSUNDERSÖKNINGEN (NTU)

5.1 Kort om statistiken

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) är en årligen återkommande urvalsundersökning som Brå genomför sedan år 2006. Initiativet till genomförandet av undersökningen kom ursprungligen från Brå, som tog fram ett förslag på upplägg som godkändes av Justitiedepartementet. I regleringsbrevet för år 2005 fick Brå i uppdrag att, i samarbete med övriga berörda myndigheter inom rättsväsendet, planera och genomföra en årlig brottsoffer- och trygghetsundersökning. Undersökningen riktar sig till ett urval av befolkningen i åldrarna 16-79 år. Urvalsstorleken var 10 000 personer år 2006, därefter har urvalsstorleken varit 20 000 personer. Undersökningen genomförs i huvudsak som en telefonundersökning men även postala enkäter förekommer (ca 10 procent av svaren inkommer via postal enkät). Svarsandelen i 2010 års undersökning var 72 procent. Undersökningen har följande huvudsakliga frågeställningar:

- Andel i befolkningen som utsattes för brott under det aktuella undersökningsåret
- Otrygghetens utbredning i befolkningen
- Förtroendet bland allmänheten för rättsväsendet
- Brotsutsattas erfarenheter av rättsväsendet

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	16

Resultaten från NTU är inte direkt jämförbara med annan kriminalstatistik och detta är inte heller syftet med statistiken. Kriminalstatistiken baseras på anmälda brott medan NTU utgår från upplevda brott. NTU fungerar därför snarare som ett komplement till övrig kriminalstatistik än som underlag för direkta jämförelser. Detta gäller både för jämförelser av enskilda år som jämförelser över tiden.

Nedan redovisas Statisticons iakttagelser rörande NTU. Utgångspunkten för iakttagelserna är granskningsplanen vilken bygger på kriterierna avseende tillräcklig kvalitet.

5.2 Uppfylld av kriterier för tillräcklig kvalitet

5.2.1 Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

Det finns ingen övergripande dokumentation som beskriver hur myndigheten försäkrar sig om att lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken efterlevs. Brå tillser att de anställda har egna exemplar av publikationer som beskriver lagar och förordningar. Det finns en handbok om statistikutlämnande (som rör utlämning från statistikregister i samband med specialbeställningar). I samband med introduktionsutbildning för nyanställda görs en genomgång av lagar och förordningar som styr statistikproduktionen. Slutsatsen är att kriterierna **Relevanta lagar, förordningar och föreskrifter är kända och efterlevs** är uppfyllda.

Genomförandet av NTU dokumenteras i en teknisk rapport. Enligt kriterierna för tillräcklig kvalitet ska en undersökning kvalitetsdeklarerars i enlighet med riktlinjerna i MIS 2001:1. Dock ingår NTU inte i den officiella statistiken och behöver därför inte deklarerars enligt MIS:en. Även om den tekniska rapporten inte följer den föreslagna kapitelindelningen i MIS:en finns i princip samtliga avsnitt som MIS:en stipulerar. Rörande kriteriet för tillräcklig kvalitet att **Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1**, blir slutsatsen att kriteriet är uppfyllt även om den tekniska rapporten inte är skriven enligt mallen.

5.2.2 Användarkontakter

I den tekniska rapporten och i rapporten NTU 2010 framgår undersökningens syftet och ändamål. Slutsatsen blir därför att kriteriet att **Statistikens ändamål är tydligt formulerade** är uppfyllt.

Inför den första NTU, år 2006, genomfördes en kartläggning av behoven, möjligheterna och utformningen av en nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning. Utformningen av undersökningen genomförde Brå i samarbete med Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Kartläggningen resulterade i en rapport "Plan för årlig nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning⁴". Rapporten kartlägger bland annat de viktigaste användarna och deras användningsområden. Beträffande framtida förändringsbehov genomför Brå löpande olika utvecklingsarbeten. Ett exempel är NTU-dagen som hålls årligen. NTU-dagen hålls internt på Brå och olika utvecklingsarbeten inom NTU diskuteras. Rörande externa kontakter gentemot användare finns Statistikrådet där utveckling av NTU diskuteras. Slutsatsen blir därför att följande kriterier bedöms vara uppfyllda: **De viktigaste användarna och**

⁴ Brå 2005-07-15

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	17

deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade samt Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna.

Beträffande kriteriet **Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras** kan konstateras att Brå för närvarande inte genomför något sådant arbete.

Rörande de viktigaste användarna finns dessa dokumenterade, till exempel i Brå:s kommunikationsplan.

5.2.3 Planering – genomförande - uppföljning

Det första kriteriet under denna rubrik, **Relevanta EU-förordningar följs och anges**, är inte aktuellt då NTU inte är EU-reglerad.

Beträffande relevanta klassifikationer och standarder ska sådana anges och följas där det är möjligt. Inom NTU är detta applicerbart när det gäller frågor om utsatthet för brott. En tänkbar standard inom detta område är de brottskoder/brottstyper som används i anmälningsstatistiken. Brå konstaterar, i den tekniska rapporten sid 8, att "Frågeformuleringarna har dock inte utformats för att i alla delar i detalj stämma överens med kategoriseringen i anmälningsstatistiken, eftersom formuleringarna då i flera fall skulle bli alltför krångliga." Brå beskriver därefter att ambitionen att i detalj använda samma brottskoder som i anmälningsstatistiken är orealistiskt. Strävan är istället att överensstämelsen ska vara så pass god att jämförelser av *utvecklingen över tid* är möjlig. Jämförelser av nivåer är däremot inte lämpliga, dock inte främst beroende på viss skillnad definitionen av brottskoder, utan beroende på att anmälningsstatistiken baseras på anmälda brott medan NTU baseras på upplevda brott. Detta tydliggörs i den tekniska rapporten. Slutsatsen rörande kriteriet **Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges** blir därför att i princip är kriteriet uppfyllt.

Kriteriet **Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer** konstateras vara uppfyllt. Undersökningen viktigaste delar är transparent och tydligt dokumenterade i den tekniska rapporten. Utöver denna dokumentation finns exempelvis en rapport från den SCB, som genomför datainsamlingen, vilken ytterligare belyser vald metodik.

Förutom NTU finns det vissa andra källor som svarar på liknande frågeställningar. Ett exempel är SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF). Eftersom ULF belyser fler områden än NTU går den inte lika djupt inom områdena trygghet och utsatthet för brott. Vidare finns det andra aktörer, exempelvis olika polismyndigheter, som genomför trygghetsundersökningar. Dock är dessa lokala och inte nationella, vilket är syftet med NTU. För det valda ändamålet med statistiken i NTU finns inga andra tänkbara källor än via befintlig undersökning. Därför blir slutsatsen att kriteriet **Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumentats** är uppfyllt.

Insamlingsmetoden i NTU är huvudsakligen telefonintervjuer. I den tekniska rapporten framgår att om en uppgiftslämnare så önskar kan han/hon slippa svara via en telefonintervju och istället svara via en postal blankett. Av de inkomna svaren kom ca 90 procent via telefonintervju och 10 procent via postala blanketter. För varje brott som uppges får uppgiftslämnaren svara på följdfrågor. För att begränsa uppgiftslämnarbördan ställs följdfrågor om maximalt tre brott. Bedömningen blir där-

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statisticons projektnr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	18

för att kriteriet **Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål** är uppfyllt.

Beträffande uppgiftslämnarbördan bör den även vara rimligt fördelad över uppgiftslämnarna. För att inte belasta enskilda personer med samma undersökning flera år i rad används en urvalssamordning så att en utvald person inte kan väljas ut i nästföljande tre undersökningar. Bedömningen blir därför att kriteriet **Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare** är uppfyllt.

I den tekniska rapporten framgår medelvärdet för tidsåtgången för uppgiftslämnandet. Bedömningen blir därför att **Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats** är uppfyllt. Kostnaden för uppgiftslämnandet behöver inte uppskattas när det rör sig om privatpersoner som uppgiftslämnare.

I den tekniska rapporten framgår olika kvalitetssäkringsåtgärder vid bland annat framtagandet av mätinstrumentet. Bedömningen blir därför att kriteriet **Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade** är uppfyllt.

Beträffande publiceringsdatum så har Brå medvetet valt att inte offentliggöra det på sin webbplats. De viktigaste användarna meddelas dock publiceringsdatum vid förfrågan. Kriteriet **Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg** är inte uppfyllt.

Enligt kriterierna för tillräcklig kvalitet ska kvalitetsstudier genomföras löpande. I den tekniska rapporten framgår att under utvecklingsfasen av undersökningen genomfördes olika kvalitetssäkringsinsatser. Dessa omfattade analyser av urvalsdesign, mätinstrumentet och intervjuare. Vidare har en bortfallsanalys genomförts år 2009. En kvalitetsstudie bör vara något utöver det löpande arbetet med produktionen av undersökningen. Bedömningen blir därför att kriteriet **Kvalitetsstudier görs löpande** inte är uppfyllt.

Brå har interna dokument vilka beskriver produktionsprocessen av hela NTU. Det finns även dokument som specificerar planerade förändringar och förbättringar i kommande produktionsomgångar. Det saknas dock ett dokument med en beskrivning av vad som avses med "tillräcklig kvalitetsnivå". Slutsatsen är därför att kriteriet **Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat** bedöms delvis vara uppfyllt.

Eftersom det i NTU inte finns beskrivit vad som avses med tillräcklig kvalitetsnivå har heller inte någon uppföljning om den tillräckliga kvalitetsnivån är uppfylld genomförts. Bedömningen av kriteriet **Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån** blir därför att kriteriet inte är uppfyllt.

5.3 Övriga iakttagelser

För varje brottstyp som den intervjuade säger sig ha blivit utsatt för efterfrågas antalet tillfällen händelsen inträffat. För vissa brottstyper kan svaret 365 händelser maximalt anges (för vissa andra brottstyper är det maximala antalet händelser 20). I bilaga 12 i den tekniska rapporten framgår att "För att skattningarna av antal händelser ska bli mer stabila för dessa brottstyper, räknas höga antal ner till 52 tillfällen". I tabell 1 i bilaga 12 framgår att antalet nedräknade händelser orsakat av detta förfarande är drygt 500 000 vilket utgör drygt 20 procent av samtliga händelser. Detta förfarande

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statisticons projektnr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	19

har alltså en stor inverkan på nivån för skattningen av totala antalet händelser av upplevda brott i Sverige. I beskrivningen av den s.k. kvalitetsgranskningen (internt dokument) finns en redovisning som tydligt visar effekterna av den nedräkning som görs. Denna redovisning anser vi borde redovisas i den tekniska beskrivningen, i sin helhet, eller i valda delar. Eftersom aspekten med nedräknade brott bör hållas i åtanke när resultat beaktas, exempelvis tabell 3.1 i rapporten, skulle en utförligare analys vara behjälplig.

Vidare redovisas att gränsen 52 maximala händelser är högt i en internationell jämförelse där en mer restriktiv nivå på maximalt 5-6 händelser per år accepteras. Brå motiverar inte varför det i NTU är motiverat med en annan nivå på det maximala antalet händelser än i vissa andra länders motsvarande undersökningar. Det vore också belysande för läsaren om Brå kunde genomföra en känslighetsanalys där antalet nedräknade händelser jämförs beroende på vilken gräns för maximalt antalet brott som tillämpas, dels totalt dels uppdelat på brottstyp, och även föra ett resonemang kring valet av de gränser som satts för olika brottstyper.

6 UTNYTTJANDE AV RESURSER

En av frågeställningarna i Statskontorets uppdrag är att belysa huruvida framtagandet av statistiken sker med ett effektivt resursanvändande. För att kunna göra det har vi tagit del av redovisning av kostnadsutfall avseende åren 2003-2010 samt uppgifter om personalomsättningen för åren 2007-2011.

6.1 Kostnadsutfall

I granskningen av de tre statistikprodukterna framgår att löpande kvalitetsarbete inte bedrivs inom ramen för Brås statistikverksamhet. Detta avspeglas tydligt i kostnadsutfallet – år 2010 var kostnaderna för kvalitetsarbete och förstudier 0 kr.

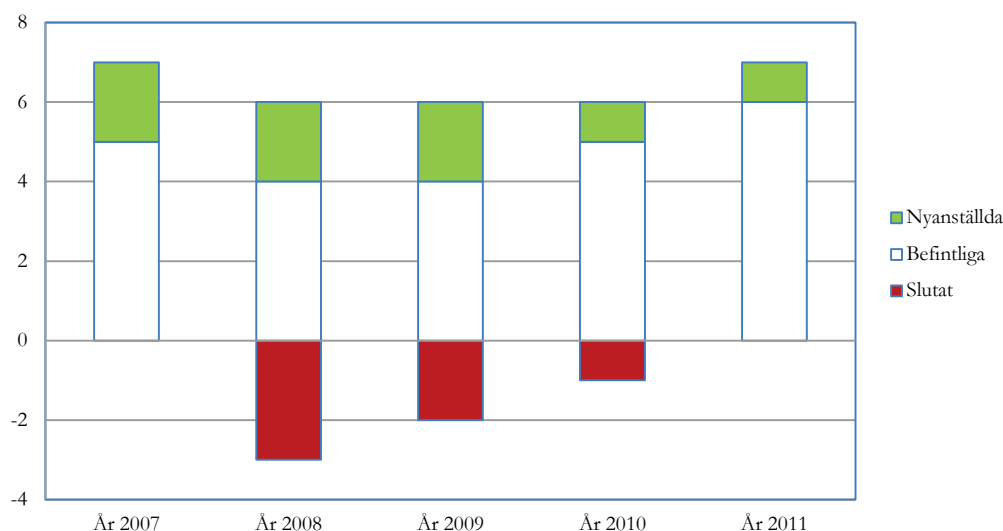
Utifrån Brås redovisning av kostnader är det inte möjligt att genomföra en analys av kostnadseffektiviteten i statistikproduktionen. För att möjliggöra denna analys skulle tidredovisningen och därmed kostnadsredovisningen behöva vara uppdelad per statistikprodukt och på posterna produktion/förvaltning, utvecklingsarbete respektive kvalitetsarbete/förstudier. Utöver tidredovisning är det även relevant att kunna följa kostnadsutvecklingen för köpta tjänster med motsvarande indelning.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	20

6.2 Personalomsättning

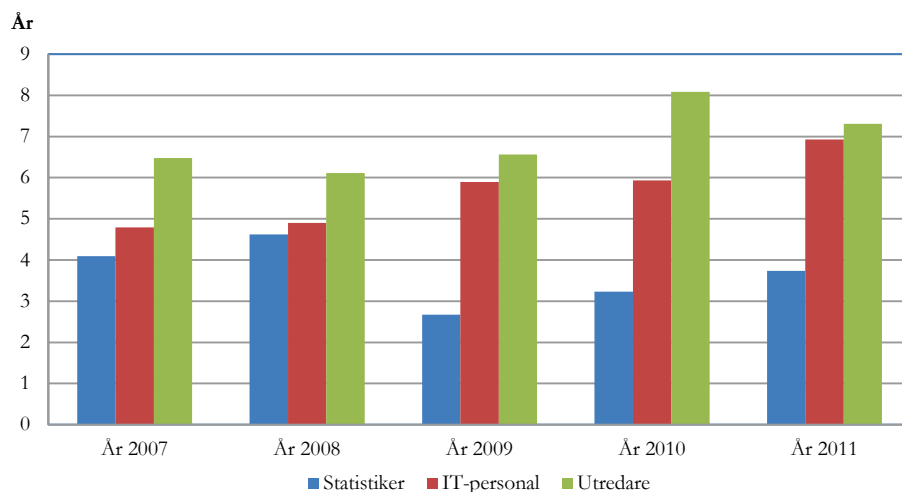
Av diagrammet nedan (Diagram 6.1) framgår personalomsättningen i gruppen statistiker. Antalet nyanställda och antalet som slutat visas tillsammans med antalet redan anställda under respektive år.

Diagram 6.1. Personalomsättning för gruppen statistiker (har minst 40 p statistik)



Det totala antalet statistiker har varit förhållandevis konstant under de senaste åren, men under perioden 2008-2009 har personalomsättningen relativt sett varit hög. Under dessa två år slutade sammanlagt fem personer i en grupp bestående av sex personer. Vidare har personalomsättningen varit väsentligen högre bland statistiker än bland utredare och IT-personal. Detta avspeglas i diagrammet nedan (diagram 6.2), som visar anställningstid per personalgrupp, dvs. att den genomsnittliga anställningstiden är kortare bland statistiker än bland utredare och IT-personal. Vi känner inte till bakgrunden till denna personalomsättning, men den är ett faktum och belyser vikten av dokumentation och organisatoriskt minne i produktionsprocessen.

Diagram 6.2. Genomsnittlig anställningstid (år) efter personalgrupp och år



<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	21

I bilaga 2 redovisas personalomsättning för personalgrupperna IT-personal och utredare samt totalt för statistiker, IT-personal och utredare.

6.3 Egen produktion respektive upphandling

Brå har valt att med egna resurser producera sin statistik, förutom när det gäller genomförande av NTU, där SCB erhållit uppdraget utan föregående upphandling i konkurrens. Ingen del av statistikproduktionen är i dag konkurrensutsatt. Eftersom upphandlingen av NTU idag inte är konkurrensutsatt betalar man uppskattningsvis 20-40 procent mer än man skulle göra i en konkurrenssituation. Dessutom skulle en upphandling i sig få dagens producent (SCB) att tvingas sänka sitt pris.

En annan aspekt med att lägga ut produktionen på en extern producent är att man då kommer ifrån personberoende och en hög personalomsättning blir inte lika problematisk.

7 SLUTSATSER

Myndigheten tar i stor utsträckning hänsyn till kvalitetskrav i sin statistikproduktion...

Utifrån genomgångarna av kriterierna för tillräcklig kvalitet för de tre utvalda statistikprodukterna har en sammanställning gjorts av antal kriterier som kan sägas vara helt, delvis eller inte alls uppfyllda. För varje produkt ansågs vissa av kriterierna ej vara relevanta.

En sammanställning av uppfyllelsen för vart och ett av de olika kriterierna finns i bilaga 1. Vi hänvisar för övrigt till rapporten för en detaljerad genomgång av iakttagelser.

... men planering och uppföljning av statistikens kvalitetsegenskaper genomförs inte

En viktig del i en statistikproduktion är att definiera kvalitetsegenskaper och bestämma kvalitetsnivåer, vanligtvis utifrån ett användarperspektiv. Det kan t.ex. omfatta målsättning om en viss osäkerhetsmarginal eller hur många och vilka användarkontakter som ska ske under produktionsomgång. Utan planering av kvalitetsegenskaper är det svårt för en användare - eller beställare - av statistiken att bilda sig en uppfattning om en produktionsomgång når önskad kvalitet i olika avseenden.

... och i myndighetens statistikproduktion saknas löpande kvalitetsstudier

Studier av kvaliteten bör planeras, dokumenteras och göras regelbundet för kunskap om statistikens kvalitet och för återkoppling till planeringen. Syftet är att höja kunskapen om kvaliteten i olika avseenden och att få ett underlag för förbättringar. En annan viktig poäng är att förse beställare och användare av statistiken med ett transparent underlag som beskriver kvalitetsarbetet. Genom att på ett systematiskt sätt beskriva och sprida kunskap om statistikens kvalitet skapas också bättre förutsättningar att föra en konstruktiv dialog med beställare och användare av statistiken.

Myndighetens möjlighet att påverka kvaliteten i indata från andra myndigheters register är begränsad

Statistikproducenter är vanligtvis starkt beroende av uppgiftslämnarens vilja att lämna uppgifter. Flertalet statistikansvariga myndigheter har utmaningen att förmå medborgare, företagare eller tjänstemän att lämna uppgifter. Ju närmare den statistikansvariga myndigheten befinner sig uppgiftslämnaren, desto bättre förutsättningar att kunna påverka densamma att inkomma med så korrekta uppgifter som möjligt. Brå befinner sig dock i en situation där det är en annan myndighet som står närmast uppgiftslämnaren, t.ex. registeransvariga vid polisen som sammanställer data från enskilda

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	22

polismäns operativa stödsystem. Brå:s möjlighet att påverka kvaliteten i indata från t.ex. polisen är därför i praktiken begränsad. Oavsett hur omfattande kontroller Brå genomför av indata, blir kvaliteten inte bättre än den som polisen - i egenskap av ansvarig för stödsystemet - bestämmer sig för.

Under granskningen har vi kunnat konstatera att Brå har väl dokumenterade processer för att kontrollera kvaliteten i indata, omfattandes rutiner och processer för granskning och rättning.

Myndighetens beroende av samverkan med andra uppgiftslämnande myndigheter – en väsentlig riskfaktor

Sammantaget bedömer vi att den främsta risken för bristande kvalitet i den svenska kriminalstatistiken är beroendet av ett väl fungerande samarbete mellan de rättsvårdande myndigheterna. Utifrån givna förutsättningar är vår bedömning att Brå i stor utsträckning uppfyller kvalitetskrav inom statistikproduktionen och att myndigheten arbetar aktivt med utveckling av processer och arbetsrutiner. För att Brå ska kunna ta sitt statistikansvar, ligger det i myndighetens intresse att verka för goda relationer med sina uppgiftslämnare. Det är av stor vikt att det skapas incitament även för uppgiftslämnare att vårda relationen i ett samarbete. Arbete med förbättrade relationer och att få en ökad förståelse för statistiken bedrivs inom ramen för RIF-samarbetet.

Resursutnyttjande inom statistikproduktionen bör ses över

Kostnadsredovisningen medger inte en relevant uppföljning på produktnivå med hänsyn till t.ex. nedlagd arbetstid för olika delar av statistikproduktionen.

Under granskningen har en hög personalomsättning bland statistiker observerats under de senaste åren. Detta behöver i sig inte utgöra ett problem, men omsättningen har resulterat i en statistikgrupp med relativt kort anställningstid vid Brå. Således finns en risk för bristande kontinuitet i statistikproduktionen.

Vidare finns det anledning för myndigheten att börja utnyttja konkurrens och köp av produktions-tjänster som ett medel att öka effektiviseringen och målfokuseringen i statistikproduktionen. Det finns en etablerad marknad för statistikproduktion, där Statistiska centralbyrån är en av aktörerna.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	23

8 REFERENSER

SCB MIS 2001:1 (Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik)
Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik, Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken, SCB

Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2010, SCB

Förordning 2001:100 om den officiella statistiken

Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken, Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30s

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Brottsförebyggande rådet, Justitiedepartementet
Årsredovisning 2010, Brå

Hatbrott 2010 Teknisk rapport, Rapport 2010:13, Brå

Hatbrott 2010 Rapport, Rapport 2010:12, Brå

NTU 2010 Om utsatthet, trygghet och förtroende, Rapport 2011:1, Brå

NTU 2010 Teknisk rapport, Rapport 2011:2, Brå

Om statistiken: Återfall i brott 2008, RV0501, Brå

Om statistiken: Personer lagförda för brott 2009, RV0201, Brå

Om statistiken, Anmällda brott 2009, RV0102, Brå

Kriminalstatistik 2009, 2010:15, Brå

Utöver ovanstående dokument har Statisticon fått ta del av följande typer av dokument:

- **Generellt**
 - Mötesanteckningar statistikrådet
 - Program introduktionsutbildning
 - Verksamhetsplanering Statistikenheten 2011
 - Förvaltning av Statistiksystemet
 - Förstudien om förändringar i Brå:s statistikverksamhet, Brå
- **Återfallsstatistik**
 - Produktionsplanering Lagförings-, återfalls- och kriminalvårdsstatistiken 2011
 - Utvärdering av produktionen av lagföringsstatistik 2010
 - Förändringar i lagförings- och återfallsstatistiken
 - Förvaltningsrådets ärendelista 2011-03-11
 - Förvaltningsförslag
 - Processbeskrivningar
 - Dokumentation/arbetsbeskrivning granskning lagföringsstatistiken
 - Mötesanteckningar inom ramen för utvecklingsprojektet för ny återfallsstatistik
 - En utvecklad återfallsstatistik – förstudie
 - En utvecklad återfallsstatistik, Delrapport 2011-02-18, Brå

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statisticons projektnr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	24

- **Hatbrott**

- Arbetsprocessbeskrivning
- Instruktioner för kodning av hatbrott (version 4.0)
- Dokumentation av hatbrottsstatistikens produktion (version 4.0)
- Olika dokument rörande definitionsförändring av hatbrott
- Förvaltningslistor med förslag till förändringar samt genomförda förändringar
- Dokument om utvecklingsarbeten
- Minnesanteckningar från Statistikråd samt interna veckomöten kring hatbrottsproduktionen
- Kommunikationsplan 2010
- Inbjudningar till seminarier om hatbrott (anordnade av Brå)
- Utveckling av systemet för hatbrottsstatistiken, rapport 2006-03-08, version 2.1, Brå
- Snabbutredning hatbrott, rapport 2006-04-13, version 0.3, Brå

- **NTU**

- Nationell trygghetsundersökning, intern handbok med bilagor 1-5
- Tidplan för publicering
- Detaljplan produktion NTU 2010
- Kvalitetsgranskning av data NTU 2010 (inklusive bilagor)
- Olika dokument kring utveckling av NTU Årsbok
- Minnesanteckningar från Statistikrådet, arbetsmöten NTU, Insynsrådet samt NTU-dagen
- Arbetsprocess för framtagande av förändringar i formulär
- Teknisk rapport från SCB om datainsamling NTU 2010
- Kommunikationsplan NTU 2010
- Plan för årlig nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning, rapport 2005-07-15, Brå

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	25

Bilaga 1 Sammanställning av kriterier för tillräcklig kvalitet

A. Återfall i brott

	Kriteriet uppfyllt			
	Ja	Delvis	Nej	Ej relevant
Lagar förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken				
Relevanta lagar är kända och efterlevs		X		
Relevanta förordningar är kända och efterlevs	X			
Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs	X			
Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1	X			
Användarkontakter				
Statistikens ändamål är tydligt formulerade			X	
De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade	X			
Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna	X			
Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras			X	
Planering – genomförande – uppföljning				
Relevanta EU-förordningar följs och anges				X
Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges	X			
Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer				X
Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats	X			
Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål				X
Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare				X
Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats				X
Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade				X
Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg	X			
Kvalitetsstudier görs löpande			X	
Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat		X		
Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån		X		

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	26

B. Hatbrottsstatistik

	Kriteriet uppfyllt			
	Ja	Delvis	Nej	Ej relevant
Lagar förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken				
Relevanta lagar är kända och efterlevs	X			
Relevanta förordningar är kända och efterlevs	X			
Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs	X			
Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1	X ⁵			
Användarkontakter				
Statistikens ändamål är tydligt formulerade	X			
De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade		X		
Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna	X			
Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras			X	
Planering – genomförande – uppföljning				
Relevanta EU-förordningar följs och anges				X
Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges		X		
Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer				X
Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats		X		
Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål				X
Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare				X
Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats				X
Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade				X
Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg			X	
Kvalitetsstudier görs löpande			X	
Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat		X		
Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån			X	

⁵ Den tekniska rapporten är innehållsmässigt likvärdig med en kvalitetsdeklaration dock följer den inte rubriksättningen enligt MIS 2001:1

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	27

C. Nationell trygghetsundersökning (NTU)

	Kriteriet uppfyllt			
	Ja	Delvis	Nej	Ej relevant
Lagar förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken				
Relevanta lagar är kända och efterlevs	X			
Relevanta förordningar är kända och efterlevs	X			
Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs	X			
Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1	X ⁶			
Användarkontakter				
Statistikens ändamål är tydligt formulerade	X			
De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade	X			
Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna	X			
Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras			X	
Planering – genomförande – uppföljning				
Relevanta EU-förordningar följs och anges				X
Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges	X			
Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer	X			
Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats	X			
Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål	X			
Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare	X			
Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats	X ⁷			
Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade	X			
Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg			X	
Kvalitetsstudier görs löpande			X	
Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat		X		
Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån			X	

⁶ Den tekniska rapporten är innehållsmässigt likvärdig med en kvalitetsdeklaration dock följer den inte rubriksättningen enligt MIS 2001:1

⁷ Kostnaderna för uppgiftslämnandet är inte uppskattat vilket dock inte är ett krav vid undersökningar gentemot privatpersoner

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	28

Bilaga 2. Diagram personalomsättning för olika personalgrupper

Diagram 2.1. Personalomsättning för gruppen utredare 2007-2011

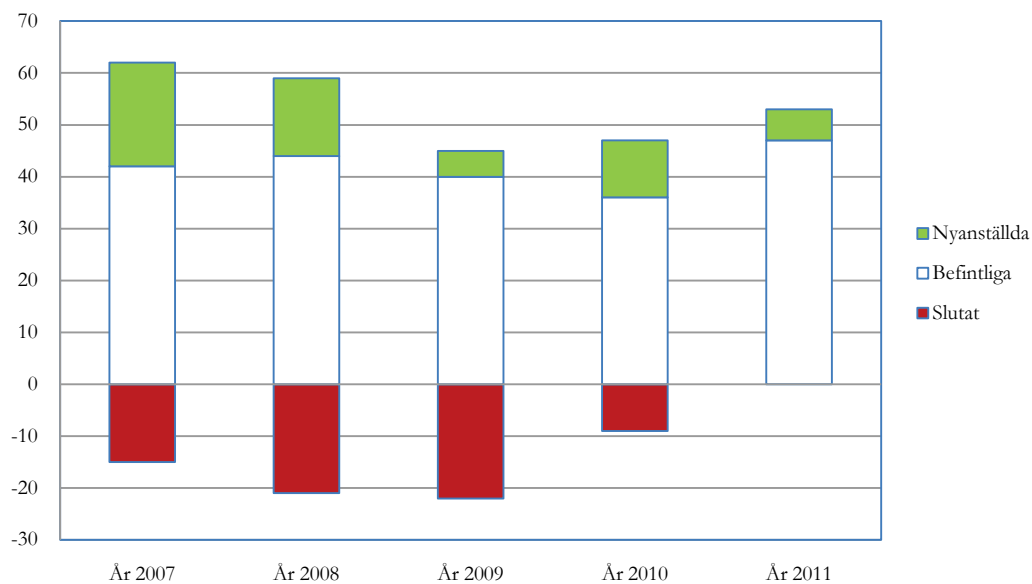
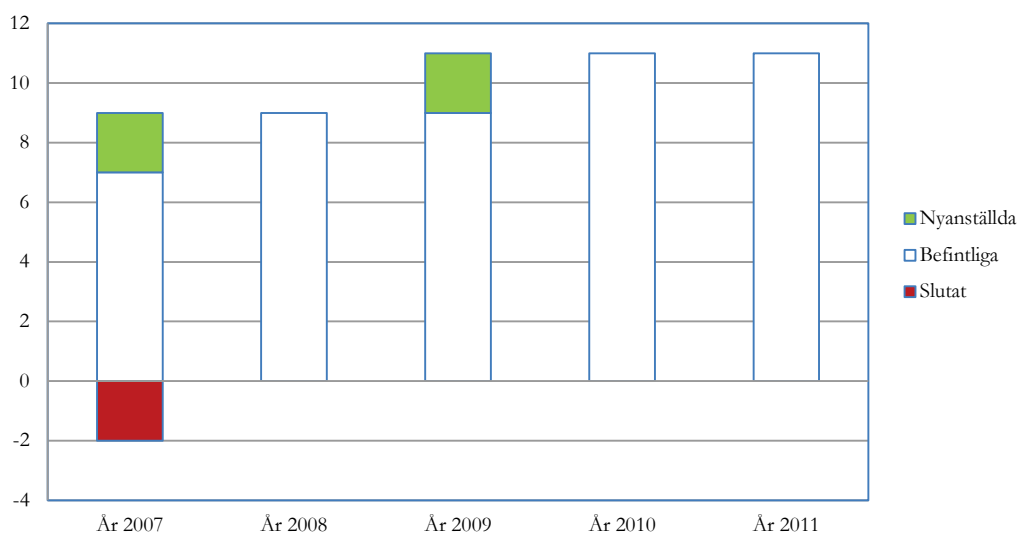
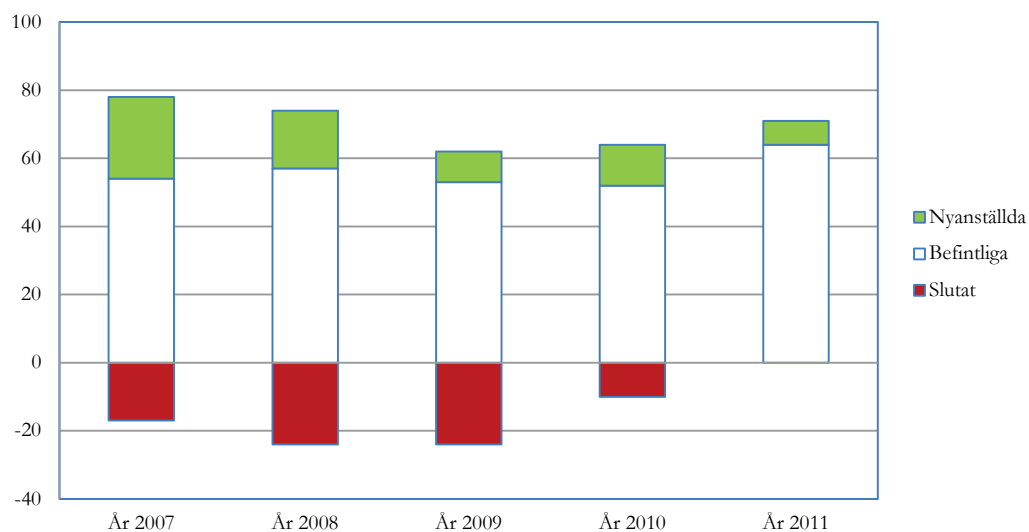


Diagram 2.2. Personalomsättning för gruppen IT-personal 2007-2011



Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Rapport 01		Granskning Brå statistikproduktion	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statisticons projektnr	Sida
12	2011-05-23	Åsa Greijer	Stk_4085	29

Diagram 2.3. Personalomsättning för utredare, IT-personal samt statistiker 2007-2011



STK_4085_Brå

Memo 01

Granskningsplan

<i>Kund</i> Statskontoret	<i>Mottagare</i> Jan Boström
------------------------------	---------------------------------

<i>Version</i> 04	<i>Klass</i> -	<i>Antal sidor</i> 26
----------------------	-------------------	--------------------------

<i>Datum</i> 2011-03-22	<i>Statisticons projektnummer</i> STK_4085
----------------------------	---

<i>Ämne</i>

<i>Författare</i> Mats Forsberg Åsa Greijer	<i>Granskare</i> Mats Nyfjäll
---	----------------------------------

STATISTICON AB
Östra Ågatan 31
753 22 UPPSALA

Wallingatan 38
111 24 STOCKHOLM

vxl: 08-402 29 00
info@statisticon.se
www.statisticon.se

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistikens projektnr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	2

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	3
1.1	INRIKTNING OCH SYFTE	3
1.2	AVGRÄNSNING.....	3
1.3	BEDÖMNINGSKRITERIER	3
1.4	BEGREPPET KVALITET INOM STATISTIKPRODUKTION.....	4
2	RISK- OCH VÄSENTLIGHETSANALYS.....	4
2.1	UPPDRAGSGIVARENS STYRNING	4
2.2	VAL AV GRANSKNINGSOBJEKT	4
3	BEDÖMNINGSKRITERIER	5
4	GRANSKNINGSPROGRAM	5
5	GRANSKNING MED MITTAVSTÄMNING	6
6	ANALYS OCH RAPPORTERING	6
7	TIDPLAN.....	6

Bilaga 1. Granskningsprogram.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brå	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	3

1 INLEDNING

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att kartlägga och analysera hur Brå har förvaltat sin roll som producent av den officiella rättsstatistiken och i vilken mån statistiken tillgodoser de syften som är uppställda i lag.

Som en del i detta arbete har Statskontoret anlitat Statisticon AB för att genomföra en bedömning av kriminalstatistikens kvalitet samt om statistikproduktionen kännetecknas av ett effektivt resursutnyttjande.

1.1 Inriktning och syfte

Målet med Statisticons arbete är att besvara följande 8 frågeställningar:

- (i) Har Brå tillräcklig kontroll över kvaliteten i indata?
- (ii) Producerar Brå statistik på ett sätt som tar rimlig hänsyn till kvalitetskrav?
- (iii) Finns det delar i produktionen eller i produkterna där kvaliteten bör förbättras?
- (iv) På vilka sätt kan kvaliteten förbättras?
- (v) Vilka risker finns för kvalitetsbrister i framtiden?
- (vi) Tas statistiken fram med ett effektivt utnyttjande av resurser?
- (vii) Kan statistikproduktionen effektiviseras?
- (viii) På vilka sätt kan statistikproduktionens effektivitet förbättras?

1.2 Avgränsning

Granskningen syftar inte till att kontrollera och bedöma riktigheten i den statistik som Brå producerar – det är förutsättningarna för kvalitet som granskas. Med hänsyn till uppdragets omfattning och begränsning i tid kommer vidare ett urval av myndighetens statistikproduktion att granskas.

1.3 Bedömningskriterier

I Sverige finns inte ett tydligt fastlagt ramverk för kvalitetsarbete inom statistikproduktion, bortsett från SCB:s MIS 2001:1 som ger råd om vad som bör tas upp i en kvalitetsdeklaration.

Utgångspunkten för bedömningen kommer i huvudsak att vara ”Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik”, Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken, SCB, men även följande ramverk kommer att utgöra ett stöd:

- The European Statistics Code of Practice for the national and community Statistical authorities, Eurostat
- Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tool, Eurostat
- Övriga publikationer från Rådet för den officiella statistiken

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brå	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	4

1.4 Begreppet kvalitet inom statistikproduktion

Begreppet kvalitet inom statistikproduktionen har fem huvudkomponenter

- Innehåll
- Aktualitet
- Tillförlitlighet
- Jämförbarhet och sammanvändbarhet
- Tillgänglighet och förståelighet

All officiell statistik ska kvalitetsdeklareras och beskrivas utifrån dessa fem komponenter med utgångspunkt i SCB:s MIS 2001:1. Kvalitetsbegreppet som används inom den officiella statistikproduktionen är i huvudsak användarorienterad, den kvalitetsdeklaration som ska tas fram för varje statistikprodukt är avsedd att belysa de aspekter som är relevanta för användarna av statistiken. Kvalitetsdeklarationen ska beskriva statistikproduktens kvalitetsegenskaper utifrån ovanstående aspekter.

Värt att nämna här är att det emellertid inte finns något regelverk som beskriver kvalitetsmål och avsedda kvalitetsegenskaper i det svenska statistiksystemet. Inom vissa statistikområden finns dock EU-regleringar som i olika grad styr statistikproduktionen.

2 RISK- OCH VÄSENTLIGHETSANALYS

2.1 Uppdragsgivarens styrning

Av Statskontorets uppdrag till Statisticon (förtydligt vid ett möte) framgår att regeringen anser det särskilt väsentligt att granska statistik avseende hatbrott samt statistik avseende återfall i brott. Därutöver bör ytterligare en statistikprodukt granskas som kan anses vara väsentlig i termer av användning och omfattning samt är av en sådan natur som ställer krav på Brå som beställare av statistik. Statisticon föreslår därför att den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) väljs. Denna undersökning skiljer sig dessutom från de båda övriga då den är en populationsbaserad urvalsundersökning. På detta sätt omfattar granskningen tre olika typer av statistikprodukter.

2.2 Val av granskningsobjekt

Med nedanstående val av granskningsobjekt kommer granskningen att återspegla tre olika typer av statistikprodukter som vardera ställer olika krav på Brå som statistikproducent.

- Statistiken avseende hatbrott – en totalundersökning med kvalitativ inriktning
- Statistiken avseende återfall i brott – registerbaserad statistik
- Nationell trygghetsundersökning – en populationsbaserad urvalsundersökning

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statisticons projektnr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	5

3 BEDÖMNINGSKRITERIER

Granskningen kommer att utgå från de kriterier som beskrivs i ”Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik”, Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken, SCB. Kriterierna omfattar följande tre huvudrubriker:

- Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken
- Användarkontakter
- Planering – genomförande – uppföljning

Genomförandeprocessen kommer att granskas särskilt och omfattar följande fyra delprocesser:

- Urval och datainsamling
- Databearbetning
- Sammanställning
- Analys / rapport / kvalitetsdeklaration

4 GRANSKNINGSPROGRAM

Granskningsprogrammet följer de av rådet för officiell statistik uppsatta kriterierna för tillräcklig kvalitet i officiell statistik:

I Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

- Relevanta lagar är kända och efterlevs
- Relevanta förordningar är kända och efterlevs
- Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs
- Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitets deklARATIONER finns enligt mall, MIS 2001:1

II Användarkontakter

- Statistikens ändamål är tydligt formulerade
- De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade
- Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna
- Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras

III Planering – Genomförande – Uppföljning

- Relevanta EU-förordningar följs och anges
- Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges
- Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer
- Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats
- Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brå	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	6

- Uppgiftslämnandet är rimligt förde lat över uppgiftslämnare
- Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats
- Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade
- Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg
- Kvalitetsstudier görs löpande
- Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat
- Statistiken har i uppföljning en bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån

För varje utvald statistikprodukt kommer ovanstående kriterier att gås igenom, dels genom dokumentstudier och dels genom intervjuer med berörda personer vid Brå.

Granskningsprogrammet återfinns i sin helhet i Bilaga 1.

5 GRANSKNING MED MITTAVSTÄMNING

Efter Statskontorets fastställande av granskningsprogrammet kommer granskningen att genomföras av Statisticon. Granskningen kommer att förutsätta nära samverkan med representanter med olika funktioner från Brå.

6 ANALYS OCH RAPPORTERING

Fullständigt utkast lämnas till Statskontoret senast den 11 april 2011. Kompletteringar och korrigeringar av utkastet genomförs fram till den 18 april 2011.

7 TIDPLAN

Aktivitet	Datum
Statskontoret godkänner granskningsplanen	V12
Kontakt med Brå och granskningsplan skickas över	V12
Dokumentstudier	V12-13
Brå får första resultat av dokumentstudier	V13 (början)
Besök på Brå (ev. medverkar även Statskontoret)	Mitten – slutet v 13
Sammanställning	V 14 mån-tis
Möte på Brå med genomgång av sammanställningen. Statskontoret medverkar här.	V14 torsdag
Rapportutkast till Statskontoret	V15 (mån 11/4)
Final rapport med muntlig dragning	V16 (mån 18/4)

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	7

Bilaga 1 Granskningsprogram

I Lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken

Kriterium:	Relevanta lagar är kända och efterlevs			
Förklaring:	-			
Motivering:	-			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	8

Kriterium:	Relevanta förordningar är kända och efterlevs			
Förklaring:	-			
Motivering:	-			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	9

Kriterium:	Relevanta föreskrifter är kända och efterlevs			
Förklaring:	-			
Motivering:	-			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	10

Kriterium:	Aktuella beskrivningar av statistiken med kvalitetsdeklarationer finns enligt mall, MIS 2001:1			
Förklaring:	<i>Att aktuella beskrivningar av statistiken ska finnas följer av SFS 2001:100 och SCB-FS 2002:16</i>			
Motivering:	<i>All officiell statistik ska kvalitetsdeklarerats enligt MIS 2001:1. Eftersom dokumentet är särskilt viktigt i kommunikationen med användarna är detta ett eget kriterium.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	11

II Användarkontakter

Kriterium:	Statistikens ändamål är tydligt formulerade			
Förklaring:	<i>Det innebär att det ska framgå för vad och hur statistiken är avsedd att användas.</i>			
Motivering:	<i>Eftersom den officiella statistiken ska ha tillräcklig kvalitet i relation till hur den är avsedd att användas måste detta tydligt framgå.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	12

Kriterium:	De viktigaste användarna och deras viktigaste användningsområden och framtida behov är dokumenterade			
Förklaring:	<i>Den statistikansvariga myndigheten ska se till att en aktuell sammanställning finns, där den efterfrågade informationen om de viktigaste användarna, deras viktigaste användningsområden och framtida behov tydligt och kortfattat framgår.</i>			
Motivering:	<i>Sammanställningen ska säkerställa att myndigheten har en tydlig bild av behoven och den ska kunna tjäna som grund för att statistiken är utformad som den är. Vikten av att såväl nutida användningsområden som framtida behov finns med understryks av att det kan finnas ett motsatsförhållande mellan de två och denna lista kan komma att utgöra ett viktigt underlag för myndigheten i ett sådant val.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	13

Kriterium:	Statistikens planerade egenskaper är baserade på dialog med de viktigaste användarna			
Förklaring:	<i>I sitt arbete med att planera statistikens egenskaper ska den statistikansvariga myndigheten i dialog med användare pröva statistikens kvalitet, och användarnas behov ska väga tungt vid utformningen av statistiken. Det ska bl.a. vara angeläget för myndigheten att bemöda sig i den pedagogiskt svåra dialog som gäller användarnas krav/-önskemål ifråga om statistikens tillförlitlighet. Dialogen är speciellt viktigt vid en eventuell förändring av statistikens egenskaper. Myndigheten måste relatera till restriktioner som kostnader och uppgiftslämnarnas arbete men också andra överväganden som är av betydelse.</i>			
Motivering:	<i>Statistikens kvalitet avgörs av hur väl den uppfyller användarnas behov. För att kvaliteten ska kunna bli hög måste den statistikansvariga myndigheten basera statistikens planerade egenskaper på resultatet av en aktiv dialog med de viktigaste användarna.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	14

Kriterium:	Årlig uppföljning av statistikens kvalitet genomförs med de viktigaste användarna och uppföljningen dokumenteras			
Förklaring:	<i>Uppföljning som ska göras och dokumenteras kan vara i form av årliga användarråd eller motsvarande. Syftet är att fånga upp hur väl användarnas behov tillgodoses av statistiken samt att fånga upp behov av framtida förändringar. Bland annat bör alla de punkter som ingår i denna kriterielista tas upp. För kvalitetsuppföljning används lämpligen strukturen i MIS 2001:1.</i>			
Motivering:	<i>För att fånga in förslag till förbättringar av statistiken och ha en framförhållning vad gäller framtida behov behöver uppföljning systematiseras. Att årlig uppföljning sker mellan den statistikansvariga myndigheten och användare är viktigt för att dialogen ska vara kontinuerlig.</i>			
Statistics bedömning:				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	15

III Planering – genomförande – uppföljning

Kriterium:	Relevanta EU-förordningar följs och anges			
Förklaring:	<i>Referenser till EU-förordningarna ska finnas i anslutning till statistiken.</i>			
Motivering:	<i>EU-förordningar är lagligt bindande, men eftersom de är en avgörande förutsättning vid planeringen av statistiken och produktionen, så har de placerats här. De måste relateras till övriga kriterier under denna rubrik.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	16

Kriterium:	Relevanta klassifikationer och standarder följs och anges			
Förklaring:	<i>Referenser ska finnas i anslutning till statistiken. Exempel: standard för svensk näringsgrensindelning, svensk utbildningsnomenklatur, standard för svensk yrkesklassificering.</i>			
Motivering:	<i>Samanvändning med annan statistik underlättas av att klassifikationer och standarder följs.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	17

Kriterium:	Vald statistisk metodik kan motiveras utifrån vetenskapliga principer			
Förklaring:	<i>Detta innebär att vald metodik bygger på väl etablerade och i vetenskapen dokumenterade principer.</i>			
Motivering:	<i>Vetenskapliga principer är ett av flera sätt att få den officiella statistiken att vara objektiv och inge förtroende, se t.ex. FN: s tio fundamentala principer och EU:s "Code of Practice".</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	18

Kriterium:	Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats			
Förklaring:	<i>Innan direktinsamling väljs, ska möjligheter att helt eller delvis använda administrativa data och/eller andra tillgängliga datakällor ha undersökts.</i>			
Motivering:	<i>Om det är möjligt att använda redan insamlade data innebär det att kostnaderna för datainsamlingen kan bli lägre och att uppgiftslämnarbördan blir mindre.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	19

Kriterium:	Insamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål			
Förklaring:	<i>Den statistikansvariga myndigheten måste ha kunskap om uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål, och dessa ska så långt möjligt tillgodoses vid valet av insamlingsmetod. Avvägningar måste ske mot andra förutsättningar för statistikproduktionen.</i>			
Motivering:	<i>Detta ökar möjligheterna för uppgiftslämnarna att bidra med uppgifter samt deras motivation. Det har därför betydelse både för att hålla nere bortfallet och för att höja tillförlitligheten i insamlade data. Uppgiftslämnarnas motivation är väsentlig för statistikens kvalitet.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	20

Kriterium:	Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnare			
Förklaring:	<i>Urval ska om möjligt planeras så att ett enskilt objekt medverkar vid ett rimligt antal tillfällen och i ett rimligt antal undersökningar samtidigt. Statistikens tillförlitlighet ska beaktas, och det minskar möjligheterna till jämn belastning.</i>			
Motivering:	<i>Detta är ett av flera sätt att underlätta uppgiftslämnandet och påverka den upplevda bördan hos uppgiftslämnarna.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	21

Kriterium:	Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats			
Förklaring:	<i>En uppskattning ska göras med hänsyn tagen till uppgiftslämnarnas tillgång till data och datainsamlingssätt (postenkät, intervju etc.). Uppskattningen kan göras genom den kännedom som den statistik ansvariga myndigheten har om uppgiftslämnarnas insats, och den bör normalt inte kräva speciella undersökningar.</i>			
Motivering:	<i>Uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt. Uppföljning av uppgiftslämnarbördan driver på åtgärder och påvisar resultat.</i>			
Statistics bedömning:				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

<i>Dokumenttyp</i>	<i>Klass</i>	<i>Projekt</i>	<i>Kund</i>	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Författare</i>	<i>Statistics projekt nr</i>	<i>Sida</i>
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	22

Kriterium:	Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade			
Förklaring:	<i>Mätinstrument ska vara granskade och/eller testade med sakkunskap; både formuleringar och layout. Granskning och test ska dokumenteras.</i>			
Motivering:	<i>Mätinstrumentet har stor betydelse för svarsbenägenhet och möjlighet att lämna korrekta uppgifter. Ett väl genomfört test av mätinstrumentet före själva undersökningen förebygger problem med svarsbortfall och mätfel, och det är ett effektivt sätt att förbättra både produktionsprocesserna och statistikens kvalitet.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/annan dokumentation /intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	23

Kriterium:	Publiceringstidpunkterna är offentliggjorda i förväg			
Förklaring:	<i>Publiceringstidpunkter ska vara bestämda i förväg och offentliggjorda i publiceringsplanen. Om publiceringen kommer att försenas, ska ny publiceringstidpunkt anges så snart förseningen står klar.</i>			
Motivering:	<i>Användare ska kunna planera sitt arbete i god tid och veta när den behövliga informationen kommer att finnas tillgänglig. Alla ska ha samma kunskap och samma möjlighet att utnyttja statistiken för beslutsfattande, allmän information, utredningsverksamhet och forskning.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	24

Kriterium:	Kvalitetsstudier görs löpande			
Förklaring:	<i>Studier av kvaliteten ska planeras och göras regelbundet för kunskap om statistikens kvalitet och för återkoppling till planeringen. Det kan gälla delprocesser i statistikproduktionen, vara jämförande studier etc. Resultat dokumenteras och bidrar till Beskrivning av statistiken. Omfattningen och typen av insats ska anpassas till det enskilda fallet.</i>			
Motivering:	<i>Avsikten är dels att höja kunskapen om kvaliteten i de olika komponenterna och särskilt då de svårsmätta, dels att få ett underlag för förbättringar som tas ut i höjd kvalitet och/eller sänkt kostnad.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration / annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	25

Kriterium:	Undersökningarna har planerats och genomförts för att minst uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån, och detta är dokumenterat			
Förklaring:	<i>Det ska hos producent och statistikansvarig myndighet finnas dokumentation som visar hur statistikproduktionsprocessen har planerats och genomförts för att tillgodose de planerade kvalitetsegenskaperna.</i>			
Motivering:	<i>För att de planerade kvalitetsegenskaperna ska uppnås krävs en planering av hela statistikproduktionsprocessen utifrån ett helhetsperspektiv, där hänsyn tas till hur alla delar påverkar den slutliga statistiken och där resurserna fördelats utgående från detta.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund	
Memo 01	-	STK_4085_Brä	Statskontoret	
Version	Datum	Författare	Statistics projekt nr	Sida
04	2011-03-22	Mats Forsberg	STK_4085	26

Kriterium:	Statistiken har i uppföljningen bedömts uppnå den tillräckliga kvalitetsnivån			
Förklaring:	<i>Efter genomförd produktionsomgång görs en uppföljning där kvalitetsegenskaperna bedöms och jämförs både med den tillräckliga kvalitetsnivån och med de planerade egenskaperna. Den statistikansvariga myndigheten ska ha en formell gång för detta. Små avsteg kan vara tillåtna, särskilt om de följs av ett förbättringsarbete.</i>			
Motivering:	<i>Det är utfallet för kvalitetsegenskaperna som är det viktiga, att de minst uppnår den tillräckliga kvalitetsnivån. Det gäller alla egenskaper samt alla produktionsomgångar.</i>			
<i>Statistics bedömning:</i>				
Källa:	<i>T.ex. kvalitetsdeklaration/ annan dokumentation / intervju</i>			
Uppfyllt kriterium:	☐ Ja	☐ Nej	☐ Delvis	☐ Framgår ej
Kommentar:				