

Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen

MISSIV

DATUM
2019-03-04
ERT DATUM
2018-05-31

DIARIENR
2018/130-5
ER BETECKNING
Ju2018/03156/KRIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret avseende prognoser över verksamhetsvolymen i rättskedjan

Regeringen gav den 31 maj 2018 Statskontoret i uppdrag att analysera arbetet med prognoser över verksamhetsvolymen i rättskedjan. Arbetet utförs av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården med stöd av Brottsförebyggande rådet. Statskontoret ska beskriva och analysera de nuvarande formerna för arbetet och bedöma om dessa är ändamålsenliga.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen* (2019:4).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Rebecca Hort och Åsa von Sydow, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Åsa von Sydow

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Övergripande slutsatser och förslag	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	12
1.2	Prognosarbetet är inte ändamålsenligt	13
1.3	Regeringens behov av prognoser kvarstår	16
1.4	Statskontoret föreslår att uppdraget utvecklas	19
1.5	Ett mer utvecklat uppdrag innebär ökade kostnader	25
1.6	Rapportens disposition	28
2	Syftet med prognoserna är oklart	29
2.1	Ett rättskedjeperspektiv behövs för en effektiv styrning	29
2.2	Prognoser över rättskedjans verksamhetsvolymerna tas fram gemensamt	32
2.3	Uppdragets syfte uppfattas som oklart	36
2.4	Myndighetsgemensamt arbete för att ta fram årliga prognosrapporter	38
2.5	Stödet från Brottsförebyggande rådet uppskattas	41
2.6	Positiva effekter av samverkan i prognosarbetet	42
3	Prognoserna har utvecklats men arbetet står vid ett vägskäl	45
3.1	Fyra enskilda prognoser med gemensamma inslag	46
3.2	Kunskaperna har ökat om vad som påverkar volymerna och flödena mellan myndigheterna	51
3.3	Prognosarbetet står vid ett vägskäl	52
4	Nyttan är större i rättskedjans senare led men är överlag begränsad	57
4.1	Behovet är störst i senare led av rättskedjan och inom Regeringskansliet	58
4.2	Regeringskansliets nytta av prognoserna är begränsad	60
4.3	Myndigheternas nytta är också begränsad	65

5	Andra alternativ har sämre potential att möta behoven och öka nyttan	71
5.1	Behålla nuvarande uppdrag	71
5.2	Upphöra med nuvarande uppdrag	71
5.3	Enbart framskrivningar av det historiska utfallet	72
5.4	En gemensam bedömning med lägre ambitionsnivå	73
5.5	Prognoser görs endast för de två sista leden i kedjan	74
5.6	Justitiedepartementet svarar för analysen av rättskedjeperspektivet	74
5.7	Prognoserna görs av Brottsförebyggande rådet	75
	Referenser	77

Bilaga

Regeringsuppdraget	79
--------------------	----

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens, Domstolsverkets och Kriminalvårdens arbete med att ta fram prognoser av verksamhetsvolymen i rättskedjan. Sedan 2008 utför myndigheterna detta arbete på uppdrag av regeringen och de har också stöd av Brottsförebyggande rådet. Myndigheterna presenterar prognosarbetet i en gemensam och årligt återkommande rapport.

Statskontorets övergripande slutsats är att det nuvarande prognosarbetet inte är ändamålsenligt. Vi anser att nyttan av arbetet är begränsad även om det har resulterat i en bättre och mer samlad bild över volymerna och flödet i rättskedjan. Samtidigt bedömer vi att det samlade behovet av prognoser motiverar att myndigheterna även i fortsättningen får detta uppdrag, men att uppdraget också utvecklas.

Nyttan med prognoserna är begränsad

Statskontorets undersökning visar att nyttan med prognoserna är begränsad för Regeringskansliet och även för myndigheterna. Varken Polismyndigheten eller den enhet på Justitiedepartementet som arbetar med styrningen av Polismyndigheten har någon nytta av prognoserna. Åklagarmyndigheten använder sig endast i begränsad utsträckning av prognoserna. Det gäller även den enhet på Justitiedepartementet som arbetar med styrningen av Åklagarmyndigheten. De myndigheter som ligger senare i rättskedjan, Domstolsverket och Kriminalvården, har större nytta av prognoserna. Även de enheter inom Regeringskansliet som styr dessa myndigheter uppger att de har viss nytta av prognoserna. Det har även analys- och budgetsamordningsfunktionerna på Justitiedepartementet samt budgetavdelningen på Finansdepartementet.

Regeringskansliet har svårt att värdera innehållet i prognosrapporten. Det finns flera förklaringar till det. Prognoserna brister i transparens och de berörda tjänstemännen är tveksamma till vilken träffsäkerhet prognoserna har. Denna osäkerhet leder till att regeringen och Regeringskansliet ofta

har svårt att fullt ut använda prognoserna i budgetarbetet och för att styra myndigheterna. Ytterligare en svaghet är att prognoserna inte i tillräcklig utsträckning fångar effekterna av politiska reformer eller förmår att förutse trendbrott.

Vår undersökning visar vidare att myndigheterna endast i begränsad utsträckning använder prognoserna i sin egen verksamhet. Det är i stort sett bara Kriminalvården och Domstolsverket som använder prognoserna som ett av flera underlag när de tar fram sina budgetunderlag. Kriminalvården har också viss nytta av prognoserna i sin interna styrning. En orsak till att de övriga myndigheterna inte använder prognoserna i någon större utsträckning är att de anser att de är för begränsade. Å andra sidan anser myndigheterna att prognoserna också är för övergripande för att kunna användas på ett bra sätt i verksamhetsplaneringen och den interna styrningen.

Myndigheterna anser att det är oklart varför de ska ta fram prognoser. Det är därmed svårt att veta hur arbetet ska utvecklas när de inte känner till motivet bakom regeringens uppdrag.

Vissa positiva effekter av uppdraget

Men det gemensamma uppdraget har också förbättrat myndigheternas prognosarbete på vissa sätt och arbetet med prognoserna har också utvecklats över tid. Vi bedömer att det i dag finns en bättre samlad bild av flödet i rättskedjan än tidigare. Myndigheterna utgår fortfarande från olika volymmått, men måtten har på olika sätt utvecklats för att bättre binda ihop flödet mellan myndigheterna. Det gemensamma arbetet har också lett till att myndigheterna byter mer information med varandra än tidigare. Dessutom har både myndigheternas egen kompetens och deras kunskap om de övriga myndigheterna utvecklats över tid.

Behovet av prognoser kvarstår

Vi bedömer att regeringens behov av prognoser över volymerna i rättskedjan är minst lika stort i dag som när myndigheterna fick det första uppdraget 2008. Inom få politikområden är statliga myndigheter så beroende av varandra som inom rättskedjan. Regeringen behöver underlag för att veta om, när och var satsningar i senare led i rättskedjan kan

förväntas ge störst effekt i förhållande till de övergripande kriminal- och rättspolitiska målen.

För närvarande får Polismyndigheten ökade anslag. För att få full effekt av denna ökning behöver även verksamheterna vid de övriga myndigheterna inom rättskedjan byggas ut. Behovet av att se vilka effekter satsningarna ger i rättskedjans olika delar kommer med andra ord att vara extra stort under de närmaste åren.

Prognosuppdraget bör utvecklas för att öka nyttan

Vi bedömer att det samlade behovet av prognoser motiverar att regeringen ger ett fortsatt uppdrag till myndigheterna. Men dagens prognosarbete är inte ändamålsenligt. Vi föreslår därför att regeringen förändrar och utvecklar uppdraget så att nyttan med prognoserna ökar. Väl utformade prognoser kan vara ett stöd för regeringen och Regeringskansliet och även de enskilda myndigheterna. Det gäller även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och de enheter på Justitiedepartementet som i dag inte ser någon större nytta med prognoserna.

I samband med att uppdraget utvecklas anser Statskontoret att regeringen bör beakta följande aspekter:

- Regeringen bör tydliggöra uppdragets syfte utifrån regeringens nuvarande behov.
- Myndigheterna bör följa ett gemensamt tillvägagångssätt för hur de tar fram och presenterar sina prognoser. Det innebär till exempel att prognoserna ska innehålla en renodlad statistisk framskrivning av utfallet och scenarier för att tydliggöra tänkbara utvecklingsalternativ. Men också en mer kvalificerad analys av interna och externa faktorer som påverkar respektive myndighets verksamhetsvolym.
- Brottsförebyggande rådets stöd till myndigheterna bör bli mer omfattande och ha bredare kompetens.

Sammantaget betyder förslagen att prognosuppdraget blir mer omfattande för framförallt myndigheterna och initialt även i viss mån för Regeringskansliet. Men vi bedömer att den ökade nyttan av prognoserna kommer att överstiga kostnaderna.

1 Övergripande slutsatser och förslag

Regeringen och myndigheterna i rättskedjan behöver effektiva och ändamålsenliga prognosmetoder för att de långsiktigt ska kunna bedöma och planera för framtida verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Regeringen har sedan 2008 därför gett Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att samordna och utveckla prognos- och analysarbetet i rättskedjan.¹ Rättskedjan är ett begrepp som används för att beskriva de myndigheter som hanterar den huvudsakliga mängden brottmålsärenden. Dessa myndigheter är Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. I rättskedjan ingår också Ekobrottsmyndigheten och indirekt även Rättsmedicinalverket.

Brottsförebyggande rådet ska stödja de andra myndigheterna som tar fram prognoserna och bidra till att analysmetoderna håller hög kvalitet. Varje år presenterar myndigheterna en gemensam rapport som innehåller prognoser som spänner över fyra år. Prognoserna ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i brottmålsprocessens centrala delar. Det innebär att Polismyndigheten redovisar volymer av ärenden, Åklagarmyndigheten brottsmisstankar, Domstolsverket brottmål och Kriminalvården klienter.

Analys- och prognosarbetet har pågått sedan 2008 och regeringen anser att det finns anledning att se över arbetet, möjliga utvecklingsområden och behov av andra förändringar i myndigheternas prognosarbete. Regeringen har därför gett Statskontoret i uppdrag att analysera arbetet med prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan.

Statskontorets övergripande slutsats är att det nuvarande prognosarbetet inte är ändamålsenligt. Samtidigt finns det ett fortsatt behov av prognoser.

¹ Ekobrottsmyndigheten medverkade under åren 2013–2015.

Vi bedömer även att det går att utveckla prognosverksamheten så att både regeringen och de inblandade myndigheterna kan få större nytta av det arbete som läggs ner.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret ska beskriva och analysera de nuvarande formerna för myndigheternas arbete och bedöma om de är ändamålsenliga. I det ingår att undersöka vilken nytta myndigheterna har av prognoserna när de bedömer vilken kapacitet de behöver i framtiden. Det kan till exempel handla om vilken nytta Åklagarmyndigheten har av Polismyndighetens prognoser när de bedömer om de har tillräcklig kapacitet för att möta effekterna av att Polismyndigheten får förstärkta resurser eller omorganiserar sin verksamhet. I uppdraget till Statskontoret ingår också att undersöka hur den eventuella nyttan tas tillvara. Det kan till exempel handla om myndigheterna använder prognoserna i arbetet med att ta fram sina budgetunderlag.

Vidare ingår att analysera om arbetets nuvarande organisering och tillvägagångssätt är väl avvägda samt om rättskedjeperspektivet får tillräckligt genomslag. Det innebär att vi har undersökt i vilken utsträckning myndigheterna har samverkat i uppdraget och om de har haft nytta av varandras prognoser. I uppdraget ingår att även belysa möjliga utvecklingsområden och lämna eventuella förslag på förändringar i myndigheters arbete med prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan. I uppdraget ingår exempelvis inte att bedöma prognosernas kvalitet och metoder.

1.1.1 Genomförande

Rapportens slutsatser bygger framför allt på dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning. Vi har bland annat studerat myndigheternas prognosrapporter, budgetunderlag och de minnesanteckningar som har förts vid möten i arbetet med att ta fram prognoserna.

Vi har intervjuat de personer i myndigheterna som ingår i den myndighetsgemensamma arbetsgruppen och som svarar för att ta fram respektive myndighets prognoser. Vi har också ställt samman en e-postenkät för att få reda på om och hur myndigheterna använder prognoserna. Enkäten ställde frågor om exempelvis myndigheternas behov och nytta av prognos-

serna. Den följdes upp med intervjuer per telefon med personer som ansvarar för arbetet med budgetunderlag, planering och styrning.

Vi har också intervjuat personer som arbetar med myndighetsstyrning och regeringens budgetberedning i Regeringskansliet. Närmare bestämt på Polisenheten, Åklagarenheten, Enheten för processrätt och Kriminalpolitiska enheten på Justitiedepartementet samt budgetavdelningen på Finansdepartementet. Vi har också intervjuat Rättsmedicinalverket.

Uppdraget har genomförts av Rebecca Hort och Åsa von Sydow (projektledare). Till projektet har en intern referensgrupp knutits. Projektgruppen har även diskuterat preliminära slutsatser och förslag med en extern referensperson. Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården har lämnat synpunkter på ett rapportutkast. Det har även berörda enheter i Regeringskansliet.

1.2 Prognosarbetet är inte ändamålsenligt

Statskontoret anser att myndigheternas gemensamma prognosarbete inte är ändamålsenligt. Nyttan med prognoserna är begränsad för både Regeringskansliet och myndigheterna. Även om det gemensamma uppdraget haft vissa positiva effekter för myndigheternas prognosarbete står arbetet nu vid ett vägskäl.

1.2.1 Nyttan är begränsad

Vår slutsats är att nyttan av prognoserna generellt sett är begränsad. Polismyndigheten och tjänstemännen på Justitiedepartementet som arbetar med att styra Polisen har inte någon nytta av prognoserna. Åklagarmyndigheten använder sig av prognoserna, men i begränsad utsträckning. Det gäller även de tjänstemän som arbetar med att styra Åklagarmyndigheten.

De myndigheter som ligger senare i rättskedjan, Domstolsverket och Kriminalvården, har större nytta av prognoserna. Även representanter för de enheter inom Regeringskansliet som styr dessa myndigheter uppger att de har viss nytta av prognoserna. Det har även analys- och samordningsfunktioner på Justitiedepartementet och budgetavdelningen på Finansdepartementet.

1.2.2 Regeringskansliet har svårt att värdera prognoserna

Våra intervjupersoner inom Regeringskansliet uppger genomgående att prognoserna inte är tillräckligt transparenta och att det är svårt att bedöma hur tillförlitliga de är. De anser att det inte är tydligt vilka uppgifter och bedömningar som ligger till grund för prognoserna. De ifrågasätter även träffsäkerheten i prognoserna. Flera av tjänstemännen anser att prognosrapporten i delar är otydlig och svårgenomtränglig. Det bidrar till att förstärka osäkerheten kring vad prognoserna är grundade i och vilka konsekvenser myndigheternas bedömningar och metodval får för prognosernas utfall.

Denna osäkerhet leder till att det ofta är svårt att fullt ut använda prognoserna i budgetarbetet och för att styra myndigheterna. Detta gäller särskilt för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. De handläggare inom Regeringskansliet som arbetar med domstolarna och Kriminalvårdens verksamhet använder sig i högre grad av prognoserna. Men även dessa handläggare anser att den bristande transparensen begränsar nyttan av prognoserna.

Ytterligare en svaghet är att prognoserna inte i tillräcklig utsträckning i fångar in effekterna av politiska reformer och inte heller förmår att förutse trendbrott. Men detta är en generell svaghet med denna typ av prognoser och gäller inte bara det aktuella prognosuppdraget.²

1.2.3 Myndigheterna använder sig delvis av andra uppgifter

Vår undersökning visar att myndigheterna endast i begränsad utsträckning använder prognoserna över verksamhetsvolymerna när de tar fram sina respektive budgetunderlag eller planerar sin verksamhet. Det gäller både den egna prognosen och prognoserna från de övriga myndigheterna.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten använder sig av annan omvärldsanalys och interna uppgifter i sitt planeringsarbete. Dessa myndigheter ger varandra uppgifter inom ramen för annan samverkan.

² Brottsförebyggande rådet m.fl. (2015).

Kriminalvården och Domstolsverket använder sina egna och övriga myndigheters prognoser som ett av flera underlag när de tar fram sina budgetunderlag. Kriminalvården har också viss nytta av prognoserna i den interna styrningen.

En orsak till att prognoserna inte används av myndigheterna är att de anses vara för begränsade. Viktiga delar av de underlag som myndigheterna behöver för att till exempel ta fram budgetunderlag saknas i prognoserna. Å andra sidan anser visar vår enkät och våra intervjuer att prognoserna också är för övergripande för att kunna användas på ett bra sätt i den interna styrningen av myndigheten och i verksamhetsplaneringen. Både Åklagarmyndigheten och Kriminalvården säger också att deras planeringshorisonter skiljer sig från prognosernas tidshorisont, vilket också begränsar nyttan av prognoserna.

1.2.4 Vissa positiva effekter av uppdraget

Det gemensamma prognosuppdraget har även gett positiva effekter och arbetet har även utvecklats över tid. Vi bedömer att det i dag finns en bättre samlad bild av flödet i rättskedjan än tidigare. Myndigheterna har utvecklat volymmåtten på olika sätt för att bättre binda ihop flödet mellan myndigheterna, även om de fortfarande utgår från olika mått.

Det gemensamma arbetet med prognoserna har lett till att rättskedjans myndigheter nu byter mer information med varandra än tidigare. Arbetet har bedrivits i en myndighetsgemensam arbetsgrupp. Det gemensamma arbetet har också lett till att kompetensen och kunskapen inom denna arbetsgrupp har utvecklats på alla deltagande myndigheter. Arbetet i arbetsgruppen har till exempel gett upphov till kritiska frågor om hur myndigheterna använder eller tolkar sin egen statistik. Detta har i sin tur lett till att de aktuella myndigheterna har omprövat hur de använder statistiken och att de i förlängningen har utvecklat sina analyser.

1.2.5 Prognosarbetet står vid ett vägshål

Vi konstaterade ovan att nyttan med prognoserna varierar i rättskedjans olika led. Vår utredning visar också att det finns olika uppfattningar på myndigheterna och inom Regeringskansliet om med vilken ambitionsnivå prognosarbetet ska bedrivas. Samtidigt är syftet med prognoserna oklart vilket gör det svårare för myndigheterna att utveckla prognosarbetet. Detta

sammantaget gör att prognosarbetet för närvarande befinner sig vid ett vägskaål.

Polismyndigheten har signalerat till Justitiedepartementet att myndigheten ville dra ner på prognosernas ambitionsnivå bland annat mot bakgrund av att Polismyndigheten för egen del ser begränsad nytta med prognoserna. Alla myndigheter vill dock inte sänka ambitionsnivån.

Från och med regleringsbrevet för 2018 ska myndigheterna *redovisa* uppdragen gemensamt till skillnad från tidigare år då uppdraget formulerades som att myndigheterna skulle lämna en gemensam *rapport*. Under våra intervjuer på Regeringskansliet beskrivs denna ändring som en ambitionssänkning och en kompromiss för att uppdraget skulle fortleva. Det finns alltså även inom Regeringskansliet olika uppfattningar om med vilken ambitionsnivå prognosarbetet ska bedrivas.

Myndigheterna upplever att syftet med prognosuppdraget är oklart. De önskar därför att regeringen blir tydligare med vilket syfte uppdraget ska fylla. Myndigheterna menar att det är svårt att veta hur arbetet ska utvecklas när de inte känner till motivet för regeringens uppdrag. Myndigheterna genomför aktiviteter för att utveckla prognosarbetet, men anser samtidigt att de genomför dessa aktiviteter i ett vakuum. Myndigheterna uppfattar generellt att tjänstemännen på Regeringskansliet inte har något större intresse av prognoserna och inte heller några egentliga synpunkter på hur rapporterna utformas.

Nytan av prognoserna är alltså begränsad och prognosarbetet befinner sig i ett vägskaål. I vårt uppdrag ingår att belysa möjliga utvecklingsområden. För att kunna göra detta har vi undersökt vilket behov som finns av prognoserna.

1.3 Regeringens behov av prognoser kvarstår

Regeringen har ett fortsatt behov av att ta fram prognoser över utvecklingen i rättskedjan. Behovet understryks inte minst av den pågående utbyggnaden av Polismyndigheten, vilken kommer att påverka senare led i rättskedjan. Myndigheterna behöver också ha kunskap om hur volymerna i rättskedjan kommer att utvecklas eftersom deras verksamheter är så nära förbundna med varandra.

1.3.1 Behovet av ett rättskedjeperspektiv har inte minskat

Det är centralt för regeringen att ha ett rättskedjeperspektiv i sin styrning av myndigheterna både för att nå de politiska målen för rättsväsendet och för att säkerställa en god hushållning med statens resurser. Vi bedömer att regeringens behov av prognoser över volymerna i rättskedjan är minst lika stort som när uppdraget beslutades för första gången 2008. Redan innan regeringen lämnade det nuvarande uppdraget till myndigheterna förekom olika former av arbeten för att utveckla och ta fram prognoser, såväl på uppdrag av regeringen som på myndigheternas egna initiativ.

Inom få politikområden är statliga myndigheter så beroende av varandra som inom rättsväsendet. Det gäller både förutsättningarna för hög kvalitet i myndigheternas verksamhet och ur ett effektivitetsperspektiv. Utan välgrundade bedömningar av hur de olika myndigheternas verksamhet kommer att utvecklas är det knappast möjligt att på något tillförlitligt sätt förutse anslagsutvecklingen på det sätt som budgetlagen föreskriver. Även annan styrning av myndigheterna försvåras om det inte finns prognoser över vilken belastning de kommer att ha under de närmaste åren.

För närvarande pågår en omfattande utbyggnad av Polismyndigheten. Myndigheten har redovisat en plan för att öka antalet anställda med 10 000 personer till år 2024.³ För att få full effekt av denna reform behöver även de övriga myndigheterna inom rättskedjan byggas ut.⁴ Därför kommer det under de närmaste åren att finnas ett extra stort behov av att se vilka effekter denna satsning ger i övriga delar av rättskedjan. Regeringen behöver underlag för att veta om, när och var satsningar i de senare leden i rättskedjan kan förväntas ge störst effekt i förhållande till de övergripande kriminal- och rättspolitiska målen.

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2018 att satsningen på polisverksamheten även kommer att öka antalet ärenden för de övriga myndigheterna i rättskedjan. Redan nu bedömer regeringen att antalet åklagare behöver öka för att möta regeringens ambitioner. De anser att

³ Polismyndigheten (2018b).

⁴ Polismyndigheten (2018a).

brist på åklagare inte får bli en flaskhals i arbetet med att öka tryggheten, stärka det brottsutredande arbetet och öka lagföringen.⁵

1.3.2 Prognosarbetet bör vara värdefullt även för myndigheterna

Alla myndigheter ska enligt myndighetsförordningen följa sådana förhållanden utanför myndigheten som är av betydelse för den egna verksamheten. Utan uppgifter om hur verksamheten kommer att utvecklas inom andra myndigheter i rättskedjan är det knappast möjligt för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården att prognostisera sin egen verksamhet eller ta fram de årliga budgetunderlagen. I synnerhet Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården behöver följa utvecklingen inom de övriga rättskedjemyndigheterna.

Eftersom Polismyndigheten är först i kedjan påverkar framförallt deras volymer efterföljande myndigheter. Polismyndigheten är som första led i rättskedjan samtidigt minst beroende av utvecklingen i övriga led. Men myndigheten bedriver ändå inte sin verksamhet oberoende av de övriga myndigheterna i rättskedjan. Verksamheten förutsätter exempelvis ett nära samarbete med åklagare under utredningsarbetet och tillgång till häktesplatser som Kriminalvården tillhandahåller. Det ligger därmed i Polismyndighetens intresse att de övriga myndigheterna får goda planeringsförutsättningar och att de själva får en bild av hur belastningen i övriga rättskedjan kan komma att utvecklas.

Ett grundläggande krav på alla myndigheter är att verksamheten ska bedrivas effektivt.⁶ En förutsättning för en effektiv verksamhet är att den interna styrningen och planeringen bygger på en analys av de interna och externa faktorer som påverkar verksamheten. Det kan vara faktorer som försvårar eller till och med är en risk för den framtida verksamheten och som myndigheten i god tid behöver analysera för att kunna hantera på ett

⁵ Prop. 2017/18:1, UO 4, s. 49.

⁶ Se till exempel Budgetlagen (2011:203), Myndighetsförordningen (2007:515), Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, Förordningen (2007:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

överbägt sätt. I rättskedjans senare led förutsätter en sådan analys att myndigheterna har information om de andra rättskedjemyndigheternas prioriteringar, produktivtetsutveckling och förväntade verksamhetsresultat.

Utredningen som såg över Kriminalvårdens effektivitet kom fram till att prognoserna över verksamhetsvolymerna skulle kunna användas just i detta syfte.⁷ Enligt utredningen skulle prognoserna kunna användas i Kriminalvårdens interna utvecklingsarbete och för att planera myndighetens verksamhet. Det nuvarande uppdraget var visserligen relativt oprövat när denna utredning genomförde sin analys. Men utredningen bedömde ändå att prognoserna skulle kunna utvecklas genom att väga in både produktivitet och effektivitet i prognoserna.

1.4 Statskontoret föreslår att uppdraget utvecklas

Vi bedömer att det samlade behovet av prognoser motiverar att regeringen ger ett fortsatt uppdrag till myndigheterna. Men dagens prognosarbete är inte ändamålsenligt. Vi föreslår därför att regeringen förändrar och utvecklar uppdraget så att nyttan med prognoserna ökar. Väl utformade prognoser kan vara ett stöd för regeringen och Regeringskansliet och även de enskilda myndigheterna. Det gäller även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och de enheter på Justitiedepartementet som i dag inte ser någon större nytta med prognoserna.

I samband med att uppdraget utvecklas anser Statskontoret att regeringen bör beakta följande aspekter:

- Regeringen bör tydliggöra uppdragets syfte utifrån regeringens nuvarande behov.
- Myndigheterna bör följa ett gemensamt tillvägagångssätt för hur de tar fram och presenterar sina prognoser. Detta för att öka transparen- sen.

⁷ SOU 2009:13.

- Brottsförebyggande rådets stöd till myndigheterna bör bli mer omfattande när prognoserna ska utvecklas.

Sammantaget betyder förslagen att prognosuppdraget blir mer omfattande för både myndigheterna och Regeringskansliet. Men vi bedömer att den ökade nyttan av prognoserna kommer att överstiga kostnaderna. Vi redogör vidare för våra förslag i avsnitt 1.4.1–1.4.3.

Vi har under utredningsarbetet övervägt andra alternativ som vi presenterar i kapitel 5. Men vi bedömer inte att något av dessa alternativ har lika stor potential att möta behoven och öka nyttan som vårt förslag.

1.4.1 Ett uppdrag med ett tydligare syfte och beställare

Vi föreslår att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården även fortsättningsvis får i uppdrag att ta fram prognoser över verksamhetsvolymerna i brottmålsprocessens centrala delar i respektive myndighet. Myndigheterna behöver fortsätta att samordna sitt arbete eftersom de är beroende av uppgifter om varandras verksamhet. Prognoserna ska utarbetas av varje myndighet för sig, men i nära anslutning till myndighetens löpande arbete med att planera och styra verksamheten. Brottsförebyggande rådet bör också fortsätta att stödja myndigheterna i deras arbete.

Av uppdraget bör framgå i vilka former myndigheterna ska avrapportera uppdraget till regeringen.

Regeringen bör tydliggöra syftet

Vi föreslår att regeringen i kommande uppdrag tydliggör uppdragets syfte. Syftet bör behandla regeringens behov av att få bättre underlag för att bedöma respektive myndighets behov i budgetprocessen och även rättskedjans samlade behov.

Däremot bedömer vi att syftet inte bör vara att tillgodose myndigheternas behov av prognoser för den interna styrningen. Dessa behov skiljer sig åt mellan myndigheterna. Det är därför upp till myndigheterna själva att bestämma hur prognoserna bör utvecklas för att bättre svara mot deras egna behov.

I dag saknas en samsyn om värdet av uppdraget och syftet med prognoserna. Det har gått 11 år sedan myndigheterna fick det nuvarande uppdraget första gången. Det finns ingen dokumentation att falla tillbaka på som beskriver vad som är syftet med uppdraget samtidigt som nya tjänstemän arbetar med frågorna i dag. Det är därför lämpligt att regeringen på nytt tar ställning till uppdraget och vad det ska innehålla. De fem myndigheterna behöver ett tydligt syfte för att de gemensamt ska kunna utveckla prognosarbetet. Därför bör myndigheterna inledningsvis, när de utvecklar prognosarbetet utifrån det nya uppdraget, ha en kontaktperson på Justitiedepartementet. Denna person ska kommunicera regeringens behov och uppdragets syfte. Regeringen bör i sin dialog med myndigheterna försäkra sig om att den redovisning myndigheterna lämnar möter regeringens behov.

Ett mer aktivt mottagande

Justitiedepartementet behöver framgent visa ett större intresse för prognoserna än tidigare och tydliggöra för myndigheterna den helhet som respektive myndighets arbete ingår i. Alla myndigheterna behöver uppleva att det finns en mottagare som efterfrågar och tar hand om resultatet av det arbete som de lägger ner. Det är inte minst viktigt eftersom alla myndigheterna inte upplever att nyttan av prognosarbetet motsvarar värdet av det arbete som myndigheten lägger ner.

1.4.2 Ett gemensamt tillvägagångssätt för hur myndigheterna tar fram sina prognoser

Vi föreslår att de fyra myndigheterna i större utsträckning ska följa ett gemensamt tillvägagångssätt för hur de tar fram och presenterar sina prognoser. Förslaget syftar till att öka transparensen eftersom det i dag finns en osäkerhet i Regeringskansliet om vad som ligger till grund för prognoserna.

Förslagen nedan syftar till att få till stånd ett gemensamt tillvägagångssätt. Hur metoderna bör utvecklas för att möta dessa förslag måste myndigheterna tillsammans med Brottsförebyggande rådet pröva under det kommande utvecklingsarbetet.

Prognoserna ska innehålla statistiska framskrivningar av utfallet

Vi föreslår att den årliga prognosrapporten ska innehålla statistiska framskrivningar av myndigheternas verksamhetsvolymerna utifrån det historiska utfallet. Dessa prognoser ska tydligt presenteras i rapporten för att ge en utgångspunkt för prognoserna som är fri från antaganden om hur omvärldsfaktorer och interna faktorer kan tänkas påverka volymerna. Om det finns fall där myndigheterna bedömer att detta inte är möjligt ska det tydligt framgå varför.

Mer kvalificerad analys av interna och externa faktorer som påverkar respektive myndighets verksamhetsvolymerna

Vi föreslår att prognoserna ska innehålla en analys av de interna och externa faktorer som myndigheterna bedömer kan komma att påverka volymerna under prognosperioden. Denna analys bör vara betydligt mer ingående och specifik än i de nuvarande rapporterna för att öka nyttan med prognoserna för regeringen och i Regeringskansliets budgetarbete. Detta kräver att myndigheterna utvecklar sina metoder för att säkerställa transparensen och skapa goda förutsättningar för träffsäkra prognoser.

Ambitionen bör vara att försöka förutse förändringar i volymerna som avviker från den rena statistiska framskrivningen. Bland annat bör respektive myndighet bedöma vilka externa faktorer som är mest sannolika att påverka verksamhetsvolymerna samt hur verksamheten kommer att påverkas av myndighetens prioriteringar, produktivitetsförändringar, kompetensbehov och kostnadsutveckling.

Under våra intervjuer med arbetsgruppen framkommer att det är svårt att göra träffsäkra prognoser som innehåller bedömningar av påverkansfaktorer. Det finns till exempel en risk för otillbörlig hänsyn (särskilt riskabelt när aktörer gör prognoser om den egna verksamheten) samt risk för att en och samma faktor vägs in två gånger i analysen när den redan är en del av den observerade trenden. Internationella erfarenheter visar att även andra länder har svårt att förutse trendbrott och särskilt när i tiden trenden kommer att få genomslag.⁸ Men eftersom den kriminalpolitiska utvecklingen är en avgörande faktor för hur verksamhetsvolymerna utvecklas bedömer vi ändå att analysen av interna och externa faktorer bör fördjupas och

⁸ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2015).

utökas i prognosarbetet. Men detta kräver ett metodutvecklingsarbete och att arbetsgruppen breddar sin kompetens för att prognoserna ska få så god träffsäkerhet som möjligt.

Scenarier för att tydliggöra tänkbara utvecklingsalternativ

Vi föreslår att myndigheterna prövar att använda scenarier som ett pedagogiskt verktyg för att visa hur volymerna utvecklas givet olika antaganden. Detta kan underlätta Regeringskansliets prioriteringar.

En kvalificerad analys förutsätter att alla fyra myndigheter deltar i arbetet

Polismyndighetens prognoser och de analyser som följer med dessa har stort värde för i första hand Åklagarmyndigheten, men på lite längre sikt även för Domstolsverket och Kriminalvården. Utan Polismyndighetens underlag haltar den gemensamma analysen. Värdet av ett väl underbyggt underlag från Polismyndigheten är också särskilt stort eftersom regeringen satsar så mycket på Polismyndigheten. Detta kommer rimligtvis att påverka rättskedjan under de kommande åren.

Bredare kompetens i prognosarbetet

Myndigheterna kommer i prognosarbetet att behöva mer verksamhetsnära kompetens och kompetens att på övergripande nivå kunna analysera och bedöma hur externa och interna faktorer påverkar den framtida volymutvecklingen. Myndigheterna bedriver redan i olika omfattning omvärldsbevakning och gör analyser inom ramen för arbetet med sin planering och styrning. Vi bedömer att kompetensen sannolikt i stor utsträckning redan finns på myndigheterna, även om vissa kompetenser kan vara nyckelkompetenser och därmed svåra att få tillgång till. Det handlar också om att hitta nya arbetsformer för att få in denna kompetens i prognosarbetet.

Ökat utbyte med närliggande myndigheter

Det nuvarande prognosuppdraget har inneburit positiva effekter i form av informationsutbyte och kompetensutveckling för de personer på myndigheterna som deltagit i arbetet. Myndigheterna bör därför överväga att inkludera utbyte med de myndigheterna som står för mindre delar av flödet som Rättsmedicinalverket och Ekobrottsmyndigheten samt andra närliggande myndigheter som påverkar myndigheternas arbete.

En mer lättillgänglig och målgruppsanpassad redovisning av prognoserna

Prognosrapporten bör genomgå ett klarspråksarbete för att göra den mer lättillgänglig och på så sätt öka både transparensen och användbarheten. En prognosrapport som inkluderar analys av interna och externa faktorer ställer höga krav på att de bedömningar som görs tydligt framgår. Klarspråksarbetet bör utgå från mottagarnas behov.

1.4.3 Brottsförebyggande rådets stöd till myndigheterna bör bli mer omfattande när prognoserna ska utvecklas

De fyra prognosmyndigheterna behöver stöd i arbetet med att utveckla prognoserna. Vi föreslår därför att Brottsförebyggande rådet ska få en utökad roll.

Mer omfattande stöd med bredare kompetens

Vårt förslag innebär att prognoserna utökas med mer omfattande analys av interna och externa faktorer som påverkar respektive myndighets verksamhetsvolym. Detta kommer att kräva en bredare kompetens för att utveckla metodarbetet. Brottsförebyggande rådet bör också utöka sitt stöd till myndigheterna för att underlätta i denna omställning. Brottsförebyggande rådet bör ha ett mer aktivt förhållningssätt där myndigheten erbjuder stöd när de ser att myndigheterna behöver det.

Ta tillvara möjligheter som RIF-arbetet kan ge

Sedan 1997 pågår ett arbete med att digitalisera rättsväsendets informationsförsörjning, det så kallade RIF-arbetet.⁹ Syftet med RIF är att effektivisera hanteringen av brottmål och införa en mer kunskapsbaserad brottsbekämpning samt att underlätta styrningen av rättsväsendets

⁹ RIF är ett samarbete mellan elva myndigheter inom rättsväsendet: Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Regeringen fastställde i november 1996 en strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju 96/3163) och gav myndigheterna i uppdrag att arbeta i enlighet med strategin. Sedan dess har arbetet bedrivits i olika etapper.

verksamheter.¹⁰ I takt med att RIF-arbetet utvecklas bör myndigheterna ta till vara de eventuella möjligheter till gemensamma flödesprognoser som arbetet ger. Om det visar sig att RIF ger dessa möjligheter skulle Brottsförebyggande rådet kunna vara drivande och ge stöd till prognosmyndigheterna.

Det har visserligen inte ingått i vårt uppdrag att pröva vad RIF-arbetet kan förväntas resultera i och hur det kan underlätta myndigheternas prognosarbete. Men enligt Brottsförebyggande rådet kommer arbetet att förbättra möjligheterna att följa flödet genom brottmålsprocessen, och därför även kunna bidra till att utveckla prognosarbetet ytterligare.¹¹ Vi menar att Brottsförebyggande rådet därför bör säkerställa att prognosarbetet tar tillvara de möjligheter som RIF-arbetet ger även i framtiden.

1.5 Ett mer utvecklat uppdrag innebär ökade kostnader

Jämfört med i dag innebär vårt förslag en ambitionshöjning av prognosarbetet både vad gäller kostnader och kompetens. Det betyder att prognosuppdraget blir mer omfattande för framförallt myndigheterna men initialt även i viss mån för Regeringskansliet. Men vi bedömer att den ökade nyttan av prognoserna kommer att överstiga kostnaderna.

Våra förslag innebär följande förändringar i förhållande till i dag:

- Myndigheterna behöver bredda den kompetens som de använder för att ta fram prognoserna. Arbetet kräver god insyn i och förståelse för verksamhetens framtida utveckling. Fler personer på myndigheterna kommer därmed att behöva vara involverade i prognosarbetet.
- Alla myndigheter ska aktivt delta och bidra med analyser i det gemensamma arbetet. Detta innebär olika förändringar för myndigheterna beroende på hur arbetet är organiserat i dag.

¹⁰ <https://www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/rif---battre-informationsutbyte-i-rattskedjan.html>. Hämtad 2019-02-06.

¹¹ Brottsförebyggande rådet med flera (2017a).

- Brottsförebyggande rådet behöver bredda sin kompetens och öka omfattningen av sitt stöd. Fler personer i myndigheten behöver därmed vara inblandade i arbetet.
- Justitiedepartementet behöver ta sig tid för att förtydliga syftet med uppdraget, stötta myndigheterna under uppdragets omstart samt lägga något mer tid på att ta emot resultatet. Det kommer att ta resurser i anspråk för att etablera en samsyn om uppdraget och att samordna arbetet med uppdraget inom departementet. En person ska dessutom inledningsvis stötta myndigheterna i deras utvecklingsarbetet.

För prognosmyndigheterna innebär detta att de kommer att behöva mer verksamhetsnära kompetens i de arbetsgrupper som arbetar med prognoserna. Myndigheterna bedriver redan i olika omfattning omvärldsbevakning och gör analyser inom ramen för arbetet med sin planering och styrning. Kompetensen borde med andra ord redan finnas på myndigheterna och det handlar därför i första hand om att hitta nya arbetsformer för att på ett bättre sätt samordna prognosarbetet med myndighetens övriga arbete.

Brottsförebyggande rådet har tidigare haft en bredare kompetens i sitt stöd till rättskedjans myndigheter. Vårt förslag innebär att myndigheten återgår till den ordningen.

Regeringskansliets insatser är i dag begränsade och knutna framför allt till att bereda och samordna beslut om uppdrag till de fem myndigheterna. Vårt förslag skulle initialt innebära att Justitiedepartementet behöver lägga tid på att enas om ett tydligt motiv för uppdraget. Därefter bör en person från departementet stötta myndigheterna när de utvecklar uppdraget genom att tydliggöra regeringens behov och uppdragets syfte. På längre sikt bedömer vi att Regeringskansliet kommer att lägga mer tid på att ta del av prognosernas analyser när nyttan med prognoserna ökar för Regeringskansliet.

Vi bedömer att ett mer utvecklat uppdrag kommer att medföra ökade kostnader för framför allt de fyra prognosmyndigheterna och för Brottsförebyggande rådet. Vi bedömer att ökningen kommer att vara måttlig, men det är svårt för oss att bedöma hur stora dessa kostnadsökningar blir. En sådan bedömning kräver en mer heltäckande bild än den vi har av de

analyser som myndigheterna redan i dag genomför utöver prognosuppdraget. Kriminalvården har uppmärksammat oss på att de tar fram en långsiktig plan för anstalter och häkten där de bedömer sitt framtida behov av infrastruktur. Polismyndigheten menar att de redan bedömer inre och yttre påverkansfaktorer vilket de redovisar i andra dokument. Analyser och bedömningar som myndigheterna redan gör borde rimligen kunna användas som underlag även i prognosarbetet. I så fall kan en mer begränsad resursförstärkning vara tillräcklig från myndigheterna för att vårt förslag ska kunna realiseras.

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet uppskattar i våra intervjuer hösten 2018 att uppdraget hittills har krävt mindre än en årsarbetskraft per myndighet och att nivån varit oförändrad under de senaste fem åren. Även om det inte finns exakta uppgifter att tillgå rör det sig sammantaget om cirka 2–3 årsarbetskrafter. Det är svårt att bedöma om denna insats ligger på en rimlig nivå eller inte, men vår uppfattning är att den verkar vara låg.

Insatsen kan jämföras med den projektorganisation som Domstolsverket och Migrationsverket arbetade med i uppdraget om att samordna och vidareutveckla prognos- och analysarbetet som gällde överlämnade asylärenden och avgjorda asylmål. Den projektorganisation som arbetade med uppdraget bestod av fyra medarbetare från Domstolsverket: en analytiker och tre controllrar från ekonomiavdelningen. Även en mindre referensgrupp från migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen var involverade i uppdraget. Från Migrationsverket deltog medarbetare från flera avdelningar med olika kompetens: en sektionschef för styrning av verksamhet, tre verksamhetsanalytiker och en projektledare för projekt om statistisk prediktion av kommande utfall.¹²

De två uppdragen är olika till sin karaktär och vi har inte heller uppgifter om resursförbrukningen i ovanstående exempel. Men den kompetens som myndigheterna bidrar med i uppdragsexemplet är bredare och det verkar även som att myndigheterna har avsatt mer resurser i detta exempel. Vi anser att frågan om vilka resurser och vilka kompetenser som ett nytt

¹² Domstolsverket & Migrationsverket (2017).

uppdrag kräver närmare borde prövas och att det kan finnas anledning att jämföra med hur andra snarlika uppdrag har organiserats.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för vilket uppdrag myndigheterna har och hur de har organiserat sitt arbete. Därefter redovisar vi i kapitel 3 prognosernas innehåll, hur prognosarbetet har utvecklats och var arbetet befinner sig i dag. I kapitel 4 analyserar vi vilket behov och vilken nytta Regeringskansliet och myndigheterna har av prognoserna. I kapitel 5 presenterar vi andra alternativa förslag som vi har övervägt.

2 Syftet med prognoserna är oklart

I det här kapitlet behandlar vi rättskedjeperspektivet, myndigheternas uppdrag och organiseringen av deras arbete. Vår utredning visar att myndigheterna uppfattar uppdraget som oklart. Vi ser också att samverkan mellan myndigheterna har gett positiva effekter för prognosarbetet.

Vi gör följande iakttagelser:

- Regeringen lämnar enskilda men i stort likalydande uppdrag till myndigheterna i rättskedjan. Uppdraget är brett vilket lämnar ett stort utrymme till myndigheterna att utforma uppdraget.
- Flera enheter och funktioner i Regeringskansliet är involverade i att lämna och ta emot uppdraget. Under våra intervjuer på Regeringskansliet nämns flera tänkbara motiv till uppdraget.
- Myndigheterna anser att det är oklart varför de ska ta fram prognoser och vill att regeringen preciserar syftet med prognoserna.
- Den samverkan som uppdraget har resulterat i har underlättat och utvecklat kontakterna och informationsflödet mellan myndigheterna. En annan effekt är att myndigheterna har byggt upp en ökad kunskap och förståelse för myndigheternas statistik och dess begränsningar.

2.1 Ett rättskedjeperspektiv behövs för en effektiv styrning

Rättskedjan brukar användas som ett begrepp för att beskriva de myndigheter som hanterar den huvudsakliga mängden brottmålsärenden, det vill säga Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna samt Kriminalvården. I rättskedjan ingår också Ekobrottsmyndigheten och indirekt även Rättsmedicinalverket.

Sveriges Domstolar är samlingsnamnet för domstolarnas verksamhet.¹³ Den omfattar bland annat de allmänna domstolarna (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen) och Domstolsverket. Det är de allmänna domstolarna som hanterar brottmål. Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt Sveriges domstolar. Det kan till exempel handla om att arbeta för god samverkan med andra myndigheter i rättskedjan och se till att domstolarnas verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt.¹⁴ Det är Domstolsverket som tar fram prognoser och budgetunderlag för Sveriges Domstolar.

2.1.1 Rättskedjans myndigheter är delvis beroende av varandra

Myndigheterna i rättskedjan ska genom sin verksamhet bidra till att nå de gemensamma mål som gäller för hela politikområdet. Sedan 20 år har målet för kriminalpolitiken varit att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Målet för rättsväsendet har under samma period varit att öka den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.

Myndigheterna i rättskedjan har sina respektive ansvarsområden, men är samtidigt i varierande grad ömsesidigt beroende av varandra för att kunna fullgöra sina uppgifter. Ett exempel är att när en person begår ett brott kan Polismyndigheten inleda en förundersökning om de får reda på det. Detta kan resultera i att den misstänkte blir gripen av polisen, anhållen av åklagare och häktad av domstol. Kriminalvården ansvarar i denna process för häktesverksamheten. Under det fortsatta utredningsarbetet samverkar polis och åklagare, där en åklagare, polis eller civilanställd inom Polismyndigheten kan vara förundersökningsledare. När förundersökningen är avslutad beslutar åklagaren om åtal ska väckas eller inte. Om åtal väcks provas åtalet i domstol. Om den tilltalade döms till fängelse eller frivårds-påföljd är det Kriminalvården som sista länk i rättskedjan ser till att

¹³ Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden och Domstolsverket.

¹⁴ 1 § Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

straffet verkställs och genomför insatser för att undvika att personen återfaller i brott.

För att rättskedjan ska fungera effektivt krävs med andra ord att myndigheterna tar ansvar för sin roll i rättsprocessen och underlättar de övriga myndigheternas insatser på olika sätt.

2.1.2 Regeringen behöver underlag för att kunna styra med ett rättskedjeperspektiv

Budgetlagen (2011:203) ställer krav på hög effektivitet och att statens verksamheter ska hushålla med sina resurser. Regeringens styrning ska samtidigt ta hänsyn till kravet på god hushållning och styra mot de rättspolitiska målen och därför behöver regeringen styra myndigheterna i rättskedjan utifrån de samband som finns mellan myndigheterna.

I regeringens styrning kommer rättskedjeperspektivet till uttryck bland annat i den resultatredovisning som finns i budgetpropositionen. Regeringen bedömer även rättsväsendets resultat genom att följa upp hur de berörda myndigheterna hanterar de brott som anmäls.¹⁵ Sedan 1997 pågår också ett arbete med att digitalisera rättsväsendets informationsförsörjning, det så kallade RIF-arbetet.

RIF-arbetet är indelat i etapper. Tack vare de möjligheter som den första etappen har skapat går det till exempel nu att följa handläggningen av alla registrerade brott och brottsmisstankar genom brottmålsprocessen fram till ett eventuellt beslut i åtalsfrågan, det vill säga den utredande och lagförande delen av brottmålsprocessen. När den andra etappen av RIF har slutförts kommer det att vara möjligt att i statistiken även inkludera handläggningen i den dömande delen av verksamheten.¹⁶

Regeringens satsningar, uppdrag eller reformer som gäller en myndighet i rättskedjan kommer även att påverka andra myndigheter i kedjan. Regeringen behöver därför underlag för att bedöma när och i vilket led av kedjan de bör genomföra insatser. Därmed kan regeringen uppnå maximal effekt med sina insatser och inte förorsaka flaskhalsar i rättskedjan eller att

¹⁵ Proposition 2017/18:1, UO 4, avsnitt 2.4.2.

¹⁶ Brottsförebyggande rådet (2018a).

insatser på annat sätt missriktas. Prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan kan vara ett av de underlag som kan stärka rättskedjeperspektivet när regeringen bedömer hur resurser ska fördelas mellan myndigheterna.

2.2 Prognoser över rättskedjans verksamhetsvolym tas fram gemensamt

Regeringens nuvarande uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet har föregåtts av insatser från både regeringen och de involverade myndigheterna för att stärka rättskedjeperspektivet. Regeringens nuvarande uppdrag till myndigheterna har höjt ambitionerna jämfört med tidigare.

2.2.1 Tidigare insatser svarade inte mot regeringens behov

Innan myndigheterna i rättskedjan fick det nuvarande uppdraget om att ta fram prognoser medverkade Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården i olika former av arbeten för att utveckla och ta fram prognoser, både på uppdrag av regeringen och på eget initiativ. Arbetena innebar exempelvis att vidareutveckla prognosmetoder, bistå varandra med underlag och delta i gemensamt omvärlds- och framtidsanalysarbete.

Sverige hade innan det gemensamma prognosarbetet inte bedrivit något arbete med att utveckla och använda omfattande statistiska kedjemodeller för att förutse det framtida kapacitetsbehovet i rättsväsendet. Vissa insatser hade gjorts för att ta fram prognoser för delar av rättskedjan och även för att simulera det framtida ärendetrycket genom rättskedjan. Bland annat använde vissa myndigheter en enkel simuleringsmodell som Brottsförebyggande rådet utvecklat. Den modellen kopplade ihop befintliga statistikserier hos myndigheterna för ett antal brottskategorier, vilket gav möjlighet till simuleringar. Simuleringsmodellen var med andra ord inte i första hand ett prognossystem, utan ett verktyg för att systematiskt hantera

antaganden om utvecklingstrender och förändringar i ett rättskedjeperspektiv.¹⁷

Våra intervjuer visar att tjänstemännen i Regeringskansliet upplevde att det var problematiskt att myndigheterna i rättskedjan tidigare gjorde individuella bedömningar av den framtida verksamhetsvolymen utan att stämma av dem med de andra myndigheterna. När Justitiedepartementet fick in myndigheternas budgetunderlag med deras äskanden kunde de innehålla bedömningar som spretade åt olika håll när det gäller utvecklingen av rättskedjans verksamhetsvolym. Detta försvårade i sin tur Justitiedepartementets arbete med att sammanställa äskandena som rörde de fyra myndigheterna till Finansdepartementet.

2.2.2 Myndigheterna har ett brett uppdrag

Sedan 2008 har Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården haft i uppdrag att samordna och utveckla prognos- och analysarbetet i rättskedjan. Brottsförebyggande rådet fick också i uppdrag att stödja myndigheterna i detta arbete och bidra till att analyserna genomgående håller hög kvalitet.

Myndigheternas uppdrag är brett och öppet. Det innehåller inte några egentliga avgränsningar eller preciseringar. Våra intervjuer på Justitiedepartementet visar också att detta ligger i linje med vad regeringen önskar, för att på så sätt lämna stort utrymme till myndigheterna att närmare utforma uppdraget.

¹⁷ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2009).

Myndigheternas uppdrag 2019

- Med stöd av Brottsförebyggande rådet ska Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, i samverkan, samordna och utveckla prognos- och analysarbetet för att förbättra myndigheternas möjligheter att bedöma framtida verksamhetsvolym.
- Utgångspunkten är att prognoserna ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i alla brottmålsprocessens centrala delar.
- Brottsförebyggande rådets bidrag ska syfta till att analyserna genomgående håller hög kvalitet.
- Myndigheterna ska lämna en gemensam redovisning i samband med budgetunderlagen.
- Redovisningen ska innehålla en analys av tidigare lämnade prognoser i förhållande till det faktiska utfallet.

Myndigheternas uppdrag lämnas i regleringsbrevet till respektive myndighet. Uppdragen skiljer sig inte innehållsmässigt mellan myndigheterna, även om vissa formuleringar kan skilja något. Uppdragen har inte heller omformulerats eller utvecklats på något avgörande sätt under åren, även om regeringen har gjort mindre ändringar.

Myndigheterna tar varje år fram den gemensamma rapporten *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan*. Den innehåller prognoser som spänner över fyra år. Prognosrapporten innehåller beskrivningar och analyser av centrala flöden genom rättskedjan med prognoser över volymer in till och ut från myndigheterna. Myndigheterna avrapporterar sitt uppdrag genom att lämna den gemensamma prognosrapporten till regeringen samtidigt med budgetunderlagen.

Ekobrottsmyndigheten ingick i uppdraget under 2013–2015, men de är inte med längre. Verksamhetsvolymerna var så pass små och varierade kraftigt mellan olika år, vilket gjorde att regeringen bedömde att det inte är meningsfullt att ta fram en prognos över Ekobrottsmyndighetens flöde.

Det följer inga särskilda medel med uppdragen. De ska finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag.

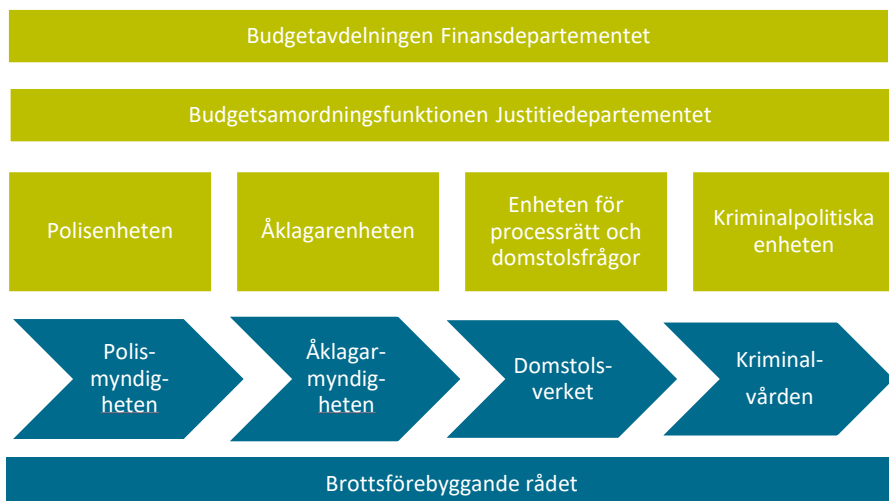
2.2.3 Flera enheter inom Regeringskansliet bidrar till att utforma uppdragen

De fem myndigheter som har i uppdrag att ta fram prognoser styrs av olika enheter på Justitiedepartementet – Polisenheten (Polismyndigheten), Åklagarenheten (Åklagarmyndigheten), enheten för processrätt och domstolsfrågor (Domstolsverket) samt Kriminalpolitiska enheten (Brottsförebyggande rådet och Kriminalvården). Det innebär att det är fyra olika enheter på Justitiedepartementet som är med och utformar myndigheternas uppdrag och som tar emot resultatet.

Det finns fler som är intresserade av dessa prognoser inom Regeringskansliet. Även budgetsamordningsfunktionen på Justitiedepartementet och budgetavdelningen på Finansdepartementet använder sig av prognosernas resultat.

Figur 1 illustrerar vilka enheter inom Regeringskansliet och vilka myndigheter som är de huvudsakliga intressenterna i uppdraget om prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan.

Figur 1 Prognosernas intressenter – Regeringskansliet (grönt) och myndigheterna (blått).



I ett bredare perspektiv finns givetvis fler potentiella intressenter, till exempel övriga myndigheter som på olika sätt hanterar brottmål, exempelvis Rättsmedicinalverket.

2.3 Uppdragets syfte uppfattas som oklart

Myndigheterna har haft det nuvarande uppdraget sedan 2008. Mer eller mindre alla som vi intervjuat vid myndigheterna anser att det är oklart varför de ska ta fram prognoserna. De frågar sig vad Regeringskansliet mer specifikt vill ha, vad prognoserna ska användas till och vilken typ av produkt de förväntas leverera till Regeringskansliet.

2.3.1 Regeringen är främsta målgruppen

I uppdragen till myndigheterna framgår inte tydligt prognosernas målgrupper. Men de som vi har intervjuat på rättskedjans myndigheter och på Regeringskansliet anser att regeringen är den primära målgruppen.

Myndigheterna uppfattar att de tar fram prognoserna för att Regeringskansliet behöver informationen. De uppfattar att Justitiedepartementet är den främsta målgruppen.

De delar av Justitiedepartementet som arbetar mer övergripande eller i de senare leden av rättskedjan anser att även myndigheterna är en målgrupp. De drar den slutsatsen utifrån ett resonemang om att myndigheterna borde ha nytta av prognoserna i sitt arbete med att ta fram budgetunderlag, och för att planera och styra sin verksamhet.

2.3.2 Det saknas ett tydligt syfte för prognosarbetet

Uppdragen till myndigheterna anger inte heller något tydligt syfte. Det saknas underlag i Regeringskansliet som beskriver bakgrunden till eller syftet med regeringens beslut från 2008 om att ge myndigheterna i rättskedjan i uppdrag att ta fram prognoser över verksamhetsvolym. De vi har intervjuat på Regeringskansliet nämner flera tänkbara motiv:

- Prognoserna ska komplettera budgetunderlagen. De ska vara ett underlag till regeringen för att bedöma resursbehovet vid den årliga budgetberedningen. Prognoserna ska ge Regeringskansliet en samlad bild av i vilken riktning flödet i rättskedjan kommer att utvecklas under de närmaste åren.

- Prognoserna ska minska stuprörsperspektivet och ge ökat fokus på rättskedjan. Myndigheternas verksamheter är i hög utsträckning beroende av varandra. Hur verksamheten i en myndighet utvecklas påverkar verksamheten i andra myndigheter i rättskedjan. Samtidigt bedrivs budgetprocessen till stor del i myndighetsspecifika spår. Därför behöver Regeringskansliet prognoserna för att kunna bedöma när en satsning får effekt i de senare leden av rättskedjan. Prognoserna borde kunna bidra till att Regeringskansliet gör väl avvägda prioriteringar mellan myndigheterna och undvika att det uppstår flaskhalsar i rättskedjan eller att myndigheter tilldelas resurser utan att det finns behov.
- Prognoserna ska vara ett underlag för att bedöma hur många anstalts- och häktesplatser som Kriminalvården behöver. Kriminalvården har under olika perioder haft platsbrist, vilket tar tid att komma till rätta med. Det beror på att myndigheten behöver gott om tid för att planera och bygga anstalter. Kostnaderna för detta är dessutom höga.
- Prognoserna ska stärka myndigheternas interna styrning. Tjänstemännen inom Justitiedepartementet som arbetar med de senare leden i rättskedjan eller med mer samordnande och övergripande uppgifter anser att prognoserna även borde vara ett underlag för myndighetens planering och deras prioriteringar.

Just att vara ett underlag för myndighetens egen styrning beskrivs i våra intervjuer som en positiv bieffekt av att prognoserna tas fram för att användas av regeringen. Samtidigt är det här värt att nämna att utredningen som såg över Kriminalvårdens effektivitet kom fram till att prognoserna över verksamhetsvolymerna skulle kunna användas just i detta syfte.¹⁸ Utredningen säger att prognoserna skulle kunna användas i Kriminalvårdens interna utvecklingsarbete och för att planera myndighetens verksamhet. Det nuvarande uppdraget var visserligen relativt oprövat när denna utredning genomförde sin analys. Men utredningen bedömer ändå att prognoserna skulle kunna utvecklas genom att väga in produktivitets- och effektivitetsaspekter.

¹⁸ SOU 2009:13.

Genom att systematiskt i hela rättskedjan undersöka ärendebalanser, resurs- och arbetssituation, verksamhetsplanering och prioriteringar, effekten av förändringar i processordning och av straffskalar m.m. bör det vara möjligt att förutse handläggningstider, produktivitet och ärendegenomströmning bättre än i dag. Just i dessa avseenden behöver arbetet dock utvecklas. Resultatet av arbetet med den första rapporten [över rättskedjans verksamhetsvolymen från 2009] förefaller inte ha beaktat begränsningar vad gäller resurser och effektiviseringsmöjligheter i tillräcklig grad. Detta bör kunna leda till att prognosförutsättningarna blir bättre och leder till ett säkrare underlag för den kortsiktiga planeringen.¹⁹

2.3.3 Myndigheterna efterfrågar ett tydligare syfte

Arbetsgruppens företrädare önskar att regeringen är tydligare med hur de ser på vilket syfte uppdraget ska fylla. Myndigheterna genomför aktiviteter för att utveckla prognosarbetet men anser samtidigt att de genomför dessa aktiviteter i ett vakuum. Arbetsgruppens företrädare återkommer i våra intervjuer till att det är svårt att veta hur arbetet ska utvecklas när de inte känner till motivet bakom regeringens uppdrag.

Behovet av att precisera motivet återkommer under alla våra intervjuer med myndigheterna. Vi ser också i minnesanteckningar från myndigheterna att behovet om en dialog med Justitiedepartementet om uppdraget har diskuterats vid olika tidpunkter inom både den arbetsgrupp och den styrgrupp som är knutna till uppdraget. Myndigheterna uppger också i våra intervjuer att de inte har fått möjlighet att i dialog med Regeringskansliet närmare förstå syftet med regeringens uppdrag. Även när frågan har diskuterats, menar myndighetsföreträdarna att Justitiedepartementet har haft svårt att klargöra regeringens syfte och förväntningar.

2.4 Myndighetsgemensamt arbete för att ta fram årliga prognosrapporter

Det gemensamma prognosarbetet har utvecklats av en myndighetsgemensam arbetsgrupp som haft relativt stor frihet att utforma uppdraget. Arbets-

¹⁹ Ibid, s. 90.

gruppen har ett väl etablerat arbetssätt och tydlig ansvarsfördelning. Tillvägagångssätten för att ta fram prognoserna har förändrats genom åren.

2.4.1 Styrgruppen fattar beslut om inriktningen

Det gemensamma prognosarbetet bedrivs genom en styrgrupp och en arbetsgrupp. Styrgruppen består av generaldirektörerna från myndigheterna i uppdraget, det vill säga Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Polismyndigheten har företrätt av en ersättare för rikspolischefen, men från övriga myndigheter har myndighetscheferna deltagit vid styrgruppens möten.

Styrgruppen sammanträder en gång om året för att besluta om årets prognosrapport. Styrgruppen bestämmer då även inriktningen för nästa års arbete i form av ett så kallat inriktningsbeslut. Vi har undersökt vilken vägledning inriktningsbesluten ger för prognosarbetet. Vi kan konstatera att besluten från de första åren innehåller något mer konkreta uppgifter och att de under de senaste åren är relativt allmänt hållna.

Den första punkten i inriktningsbesluten har varit densamma sedan 2011 och innebär att arbetsgruppen ska ta fram prognoser med det tillvägagångssätt som hittills har tillämpats. Men arbetsgruppen har genom åren förändrat sitt tillvägagångssätt. Därför tolkar vi detta som att styrgruppen stödjer de vägval som arbetsgruppen har gjort när det gäller metoder och andra överväganden som påverkar inriktningen och sättet att ta fram prognoserna.

Styrgruppens inriktningsbeslut 2018

- Fortsätta ta fram prognoser med det tillvägagångssätt som hittills tillämpats
- Beakta möjligheterna att ytterligare utveckla metodiken i det gemensamma prognosarbetet
- Se över prognosrapportens möjligheter att kompletteras med gemensamma mått på flödets beståndsdelar, särskilt i ljuset av rättsväsendets gemensamma digitaliseringsarbete
- Bidra till den gemensamma förmågan att, utifrån ett rättskedjeperspektiv, löpande identifiera och bevaka faktorer som påverkar rättsväsendets myndigheters verksamhet.

Vi bedömer att inriktningsbesluten är allmänt hållna och lämnar stort utrymme för arbetsgruppen att genomföra uppdraget. Inriktningsbesluten innehåller heller ingen budget eller annan form av ekonomisk ram eller ambition för vad de enskilda myndigheterna åtar sig att göra inom uppdraget. Arbetsgruppens medlemmar säger att det i realiteten är de utvecklingsaktiviteter som gruppen planerar och genomför som sätter gränserna för arbetets resurser och verksamhet.

2.4.2 Arbetsgruppen har ett väl etablerat arbetssätt

Arbetsgruppen består av de personer på Domstolsverket, Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som arbetar med att ta fram prognoserna samt en statistiker från Brottsförebyggande rådet. Från myndigheterna ingår oftast två personer i arbetsgruppen som har statistisk, juridisk eller ekonomisk kompetens. Men tyngdpunkten i gruppens kompetens ligger på statistiska metoder. Personerna som deltar i arbetet är i regel placerade på myndigheternas ekonomifunktioner. Alla myndigheter har haft minst en representant på plats vid gruppens arbetsmöten.

Arbetsgruppen har ett strukturerat arbetssätt och följer en årscykel med fasta avstämningspunkter. Arbetet inleds med ett möte på våren där gruppen stämmer av arbetets inriktning, vilka utvecklingsaktiviteter som gemensamt ska genomföras och ambitionsnivån bland deltagarna. Under hösten tar myndigheterna fram preliminära prognoser och efter årsskiftet de slutliga prognoserna som presenteras i rapporten.

Det finns en arbetsfördelning inom arbetsgruppen. Kriminalvården har en samordnande roll för arbetet och sammankallar till gruppens möten, skriver förordet i rapporten, ser till att rapporten trycks och skickas in till regeringen. Brottsförebyggande rådet svarar för en del myndighets-gemensamma texter, följer upp prognoserna i förhållande till det faktiska utfallet och har även svarat för de internationella utblickar som publicerats i ett flertal årsrapporter.

Arbetsgruppen följer löpande upp prognoserna och myndigheternas respektive uppföljningar redovisas vid arbetsgruppens möten. I enlighet med uppdraget redovisar prognosrapporten årligen också hur stora skillnaderna är mellan tidigare prognoser och det faktiska utfallet samt om det finns tendenser till överskattning eller underskattning i prognoserna.

Arbetsgruppen arbetar kontinuerligt med kvalitetsfrågor. Vid arbetsgruppens årliga uppstartsmöte på våren diskuterar medlemmarna vad som kan göras bättre och vad som bör utvecklas i prognosarbetet. Arbetsgruppen har genom åren haft seminarier för kompetensutveckling och vid fyra tillfällen har forskare bjudits in för att komma med synpunkter på hur rapporten kan utvecklas.

Arbetsgruppen har efter hand kommit att arbeta mer självständigt. Våra intervjuer visar att arbetsgruppen till en början hade mer kontakter med olika delar av sina egna myndigheter, men att de nu arbetar mer på egen hand. De statistiska modellerna som används för att ta fram prognoserna har förfinats, inledningsvis med stöd av Brottsförebyggande rådet, och är nu på en nivå som myndigheterna har kompetens att själva hantera.

2.5 Stödet från Brottsförebyggande rådet uppskattas

Brottsförebyggande rådet roll är att ge metodstöd, vägleda och informera myndigheterna under det löpande arbetet. Stödet från Brottsförebyggande rådet uppskattas generellt och de som vi har intervjuat anser att stödet bidrar till att prognoserna håller god kvalitet.

Brottsförebyggande rådet hade initialt två personer som arbetade med att stödja myndigheterna och deras stöd var då bredare. Nu arbetar en statistiker med stödet och fokuserar även på arbetsgruppens arbete med statistis-

ka metoder. Myndighetens kompetens och erfarenhet har främst använts för att utveckla de statistiska prognosmetoderna.

Brottsförebyggande rådet stödjer arbetsgruppen främst genom att löpande delta i arbetsgruppens möten. De lämnar också förslag till utvecklingsaktiviteter och förmedlar information om urval av statistik, analys och forskning på myndigheten som kan vara relevant för arbetsgruppen.

Brottsförebyggande rådet ger myndigheterna stöd och genomför vissa analyser. Det rör analysen av prognosernas utfall och om internationella jämförelser av hur andra länder har utformat sina prognosverksamheter och i vilken utsträckning deras prognoser avviker mot det faktiska utfallet. Brottsförebyggande rådet skriver också vissa av de gemensamma delarna i rapporten.

Myndigheterna ansvarar för och gör sina egna prognoser men Brottsförebyggande rådet kan alltså bidra med stöd till enskilda myndigheter. Initialt behövde vissa myndigheter mer omfattande stöd men i dag kan alla myndigheterna göra sina egna prognoser. Det innebär att Brottsförebyggande rådet inte längre har vad myndigheten beskriver som bilaterala kontakter med de enskilda myndigheterna.

Brottsförebyggande rådet går inte själva in och bedömer kvaliteten på myndigheternas arbete utan ger stöd när myndigheterna själva efterfrågar det. Brottsförebyggande rådet uppger att de kontinuerligt för en dialog med myndigheterna och Justitiedepartementet där de framför erfarenheter och bedömningar om metodproblem och risker för missvisande tillämpning vid för stort inslag av bedömningar.

2.6 Positiva effekter av samverkan i prognosarbetet

Under de år som myndigheterna har haft uppdraget att ta fram prognoser över verksamhetsvolymerna har både myndigheternas arbetssätt och prognosmodellerna förändrats. Arbetsgruppens företrädare anser att de prognoser om volymerna som lämnas inom ramen för uppdraget är myndigheternas gemensamma och bästa uppskattning utifrån den information som i dag finns tillgänglig. Kunskapsläget om flödet av brottmål i rättskedjan beskrivs som bättre i dag än innan prognosuppdraget

lämnades 2008. I det här avsnitt beskriver vi vilka positiva effekter just samverkan mellan myndigheterna i prognosarbetet gett, i avsnitt 3.2 beskriver vi vilka positiva effekter som prognosarbetet har fått på själva prognoserna.

Brottsförebyggande rådet framhåller att det inte bara är själva resultatet av prognoserna som avgör värdet av prognoserna. De anser att en stor del av förtjänsten ligger i själva arbetsprocessen med att ta fram prognoser. Det faktum att myndigheterna gemensamt genomför uppdraget har ett stort värde. Myndigheterna ser också överlag positivt på de möjligheter till samverkan som uppdraget ger. Uppdraget har även underlättat och utvecklat kontakterna mellan myndigheterna, men detta gäller i första hand mellan de personer och funktioner som arbetsgruppen består av.

En effekt av regeringens uppdrag är att myndighetens medarbetare har ökat sin kunskap och förståelse för myndigheternas statistik och dess begränsningar. Arbetet i arbetsgruppen har gett upphov till kritiska frågor om hur myndigheterna använder eller tolkar sin egen statistik. Detta har i sin tur lett till att de aktuella myndigheterna har omprövat hur de använder statistiken och att de i förlängningen har utvecklat sina analyser.

Deltagarna i arbetsgruppen har också haft nytta av att utbyta information med de andra myndigheterna under prognosarbetet. Uppdraget ger också tillfälle att diskutera verksamhetsmässiga frågor med andra myndigheter i ett strukturerat sammanhang.

3 Prognoserna har utvecklats men arbetet står vid ett vägsکیل

I det här kapitlet behandlar vi prognosernas innehåll, prognosarbetet och i vilken utsträckning myndigheterna genomför sina uppdrag i samverkan. Vår utredning visar att uppdraget har resulterat i att myndigheterna har bättre förståelse för hur volymerna och flödena i olika delar av rättskedjan ser ut och hur de kan mätas. Utredningen visar också att prognosarbetet för närvarande står vid ett vägsکیل.

Vi gör följande iakttagelser:

- Myndigheterna tar ansvar för sin egen analys och prognos över hur verksamhetsvolymerna kommer att utvecklas. Två led i rättskedjan använder utflödet från tidigare led för att beräkna sitt inflöde.
- Det gemensamma arbetssättet har bidragit till att öka myndigheternas kunskap om hur volymerna och flödena mellan olika delar av rättskedjan ser ut. Uppdraget har också förfinat de mått som används för att illustrera detta.
- Om digitaliseringen (RIF-arbetet) utvecklas som planerats kommer det att ge förutsättningar att göra prognoser utifrån samma volymer. Det skulle göra prognoserna mer enhetliga.
- Arbetsgruppen har genom åren diskuterat i vilken utsträckning prognoserna ska inkludera analyser av påverkansfaktorer. Påverkansfaktorerna har också behandlats på olika sätt i prognosrapporterna.
- Det finns åsikter på myndigheterna och inom Regeringskansliet om med vilken ambitionsnivå arbetet med att ta fram prognoser ska bedrivas.

3.1 Fyra enskilda prognoser med gemensamma inslag

En princip som präglar arbetet med att ta fram prognoser är att myndigheterna tar ansvar för sin egen analys och prognos. Det pågående arbetet med att digitalisera rättsväsendets informationsförsörjning skapar nya möjligheter att bättre följa flödet i rättskedjan framöver.

3.1.1 Enskilda prognoser samtidigt som rapporten innehåller vissa gemensamma inslag

Tyngdpunkten i prognosrapporten ligger på de enskilda myndigheternas prognoser över sina respektive volymer (tabell 1).

Tabell 1 Ärendevolymer i rättskedjan, utfall 2018 och prognoser för 2022.

Volymmått		Utfallet för 2018		Prognosen för 2022	
		Inflöde	Utflöde	Inflöde	Utflöde
Polis-myndigheten	Ärenden	1 218 000	155 000	1 231 000	168 000
Åklagar-myndigheten	Brotts-misstankar	437 000	180 000	494 000	201 000
Domstols-verket	Brottmål	96 000	59 000	110 000	68 000
Kriminal-vården	Klienter	16 000		17 000	

Anmärkning: Prognoserna gäller de så kallade huvudvolymerna inom respektive myndighet. Avrundade värden.

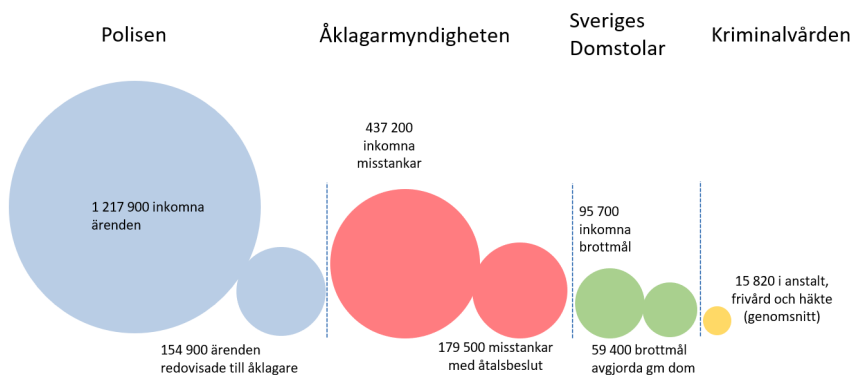
Källa: Brottsförebyggande rådet m.fl. (2019).

Myndigheterna ska enligt uppdraget samordna sitt arbete för att kunna ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i rättskedjan. Tyngdpunkten i prognosrapporten ligger på de enskilda myndigheternas prognoser över framtida volymer men rapporten innehåller också några myndighets-gemensamma avsnitt. Inslaget av gemensamma avsnitt har varierat något mellan åren. Gemensamma delar är exempelvis avsnittet om flöden och volymer i rättskedjans olika led som illustreras med hjälp av figurer och kommenterande text samt ett avsnitt där tidigare lämnade prognoser följs upp.

3.1.2 Två av myndigheterna använder tidigare leds utflöde

Figur 2 ger en översiktlig bild av de volymer som prognoserna behandlar. Åklagarmyndigheten och Domstolsverket använder sig av tidigare leds utflöde för att beräkna sina inflöden.

Figur 2 Ärendevolymer i rättskedjan 2018.



Källa: Brottsförebyggande rådet m.fl. (2019).

I arbetet med att ta fram prognoserna använder Åklagarmyndigheten Polismyndighetens utflöde (ärenden) som grund för att beräkna sitt inflöde (brottsmisstankar). Ett ärende hos Polismyndigheten kan alltså motsvara flera brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten. Domstolsverket använder i sin tur främst Åklagarmyndighetens utflöde för att prognostisera sitt inflöde. Här är förhållandet det motsatta. Här kan flera misstankar med åtalsbeslut (Åklagarmyndighetens utflöde) ingå i ett brottmål i domstol (Domstolsverkets inflöde).

I sista ledet påverkar inte alla domslut i de avgjorda brottmålen Kriminalvårdens verksamhet, till exempel påverkar inte böter. Kriminalvården använder därför inte Domstolsverkets utflöde i sina prognoser utan i stället historiska uppgifter om inflödet, närmare bestämt nyintagna på anstalt och påbörjade frivårdsverkställigheter.

3.1.3 Arbetet inleds med statistiska framskrivningar av det historiska utfallet

Myndigheterna tar alltså fram prognoserna var för sig, men arbetet följer en process som myndigheterna tillsammans kommit överens om. Sättet att ta fram prognoser har i grova drag varit relativt lika på de olika myndigheterna. I ett första steg gör myndigheterna en statistisk analys som baserar sig på det historiska utfallet av ett antal centrala verksamhetsvolymmer. Denna modell har under prognosarbetet utvecklats och arbetsgruppen uppfattar i dag att modellen är god.

I nästa steg identifieras och värderas påverkansfaktorer, vilket i enstaka fall leder till att prognoserna justeras.²⁰ Påverkansfaktorer består av interna (exempelvis myndighetens prioriteringar och produktivitet) och externa faktorer (exempelvis förändrad lagstiftning och strafflängd). I avsnitt 3.3.1 diskuterar vi påverkansfaktorernas roll för prognoserna vidare.

3.1.4 Myndigheterna utgår från olika mått

Myndigheterna använder olika volymmått (figur 3). Polismyndigheten redovisar inkomna ärenden och ärenden redovisade till åklagare. Åklagarmyndigheten redovisar inkomna brottsmisstankar och brottsmisstankar med åtalsbeslut. Domstolsverket redovisar inkomna brottmål, avgjorda brottmål och brottmål avgjorda genom dom. Kriminalvården redovisar klienter.

Figur 3 Myndigheternas volymmått.

Polis- myndigheten	Åklagar- myndigheten	Domstolsverket	Kriminalvården
• Ärende	• Brottsmisstanke	• Brottmål	• Klienter

Måtten är ursprungligen framtagna för att varje myndighet behöver följa upp den egna verksamheten. När myndigheterna fick sina uppdrag om att ta fram prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan prövade arbetsgruppen att ta fram ett gemensamt mått för hela rättskedjan för att

²⁰ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a).

tydliggöra flödet. Ambitionen var att kunna följa ett ärende från anmälan hos Polismyndigheten till klient på anstalt. Men enligt arbetsgruppen är detta inte möjligt. I stället har de utvecklat myndigheternas mått så att de bättre illustrerar flödet i rättskedjan. I avsnitt 3.2 ger vi exempel på hur myndigheterna har utvecklat sina respektive mått.

Prognosrapporterna innehåller flera internationella utblickar och erfarenheter av att använda prognoser för att förutspå utvecklingen inom rättsväsendet.²¹ Arbetsgruppen konstaterar att de inte har hittat någon liknande prognosmodell i något annat land där rättskedjan tillsammans försöker prognostisera hela flödet, från inkomna ärenden hos Polismyndigheten till påföljder i kriminalvården. Däremot finns det länder som har inslag av rättskedjeperspektiv i sina prognosmodeller, framför allt i Nederländerna och Nya Zeeland.

Australien arbetar med en modell som är mindre inriktad på prognoser och mer på flödesförhållanden genom rättskedjan och på simuleringar. Nederländerna arbetar med en statistisk prognos- och simuleringsmodell för rättsväsendet, som bland annat används av regeringen i budgetprocessen. Arbetsgruppen beskriver att det nederländska prognosystemet är komplext och att prognosprecisionen trots detta inte är påfallande hög. I Nya Zeeland gör Justitiedepartementet både ettåriga och tioåriga prognoser över fängelsepopulationen. Varje kvartal gör de också ettåriga prognoser av anstalts- och häktesbeläggningen.

3.1.5 RIF-arbetet ökar möjligheterna att bättre kunna följa flödet

Enligt arbetsgruppen är en gemensam prognos som fullt ut integrerar myndigheterna i rättskedjan helt beroende av det pågående arbetet med att digitalisera rättsväsendets informationsförsörjning. Detta arbete är också något som myndighetscheferna anser att arbetsgruppen bör uppmärksamma och ta tillvara i sitt utvecklingsarbete (se styrgruppens inriktningsbeslut i avsnitt 2.4.1). Brottsförebyggande rådet anser att RIF-arbetet är en förutsättning för att kunna ta fram statistik för rättskedjan som helhet.

²¹ Redovisningen i detta avsnitt bygger på uppgifter hämtade ur *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan*, utgåvorna 2009, 2012, 2015 och 2017.

Ett hinder för att kunna betrakta och följa upp rättskedjans verksamheter som just en kedja har varit att myndigheternas verksamhetsstöd har utvecklats var för sig och till stora delar utan hänsyn till varandra. En särskilt viktig effekt av RIF är därför att den information som produceras ger nya möjligheter att styra, utveckla och följa upp verksamheterna. /.../Dessa nya möjligheter uppstår delvis som en följd av att RIF kan tillhandahålla ny statistik och ge underlag för analyser som tidigare inte varit möjliga att genomföra.²²

Brottsförebyggande rådet är den myndighet som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken. De fokuserar för närvarande särskilt på att utveckla ny statistik som möjliggörs genom RIF-arbetet.²³ Med stöd av en ny statistikprodukt belyser myndigheten från och med 2018 handläggningen av skäligen brottsmisstankar genom rättskedjan, från anmälan av brott och brottsmisstankar till beslut i åtalsfrågan. Brottsförebyggande rådet planerar att utveckla sin uppföljning genom att på sikt införliva denna statistikprodukt i den officiella kriminalstatistiken.²⁴

RIF-arbetet har också ökat förutsättningarna för att komplettera myndigheternas egna volymmått med ett gemensamt mått. I och med RIF finns det redan i dag möjlighet att följa ett flöde av brottsmisstankar genom de initiala delarna av rättskedjan, det vill säga från registrering, genom rättskedjans utredande delar och fram till den lagförande delen.

Om RIF utvecklas som planerat kommer flödet också kunna följas fram till avgörande i domstol (tingsrätt). Arbetsgruppen bedömer att det då borde bli möjligt att beskriva övergångar mellan olika led i rättskedjan på ett mer enhetligt och förfinat sätt med den gemensamma enheten brottsmisstankar. När RIF är utbyggt och det finns tidsserier på 50–60 månadsvärden finns det även förutsättningar för att göra prognoser utifrån samma volymer, vilket skulle göra prognoserna mer enhetliga.²⁵

²² Brottsförebyggande rådet (2018b), s. 21–22.

²³ Brottsförebyggande rådet *Verksamhetsplan 2018*.

²⁴ Brottsförebyggande rådet (2018a).

²⁵ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2018).

3.2 Kunskaperna har ökat om vad som påverkar volymerna och flödena mellan myndigheterna

Uppdragen om att ta fram prognoser har enligt arbetsgruppen ökat myndigheternas kunskap om hur volymerna och flödena mellan olika delar av rättskedjan ser ut. Arbetsprocessen innebär att myndigheterna redovisar och stämmer av sina respektive prognoser med arbetsgruppen. Arbetssättet har också lett till att myndigheterna har utvecklat en gemensam förståelse för vilka mått som är meningsfulla att använda för att beskriva och jämföra utvecklingen inom rättskedjan och vilka mått som leder fel eller är för osäkra för att använda.

Vi ger här några exempel på hur arbetsgruppen har utvecklat arbetet för att prognoserna bättre ska binda ihop flödena i rättskedjan. I första ledet har arbetet utvecklats genom att Åklagarmyndighetens prognos över inflödet, som tidigare baserades på historiska uppgifter om inflödet till myndigheten numera huvudsakligen utgår från polismyndighetens utflödesprognos. Åklagarmyndighetens inflödesprognos utgår alltså i dag från Polismyndighetens prognos och inte uppgifter om Åklagarmyndighetens tidigare inflöde.

I andra ledet har Åklagarmyndigheten och Domstolsverket genomfört en rad insatser för att utveckla mått som bättre binder ihop flödet mellan myndigheterna. Exempelvis har Åklagarmyndigheten försett Domstolsverket med sitt in- och utflöde uppdelat i Domstolsverkets brottnålsgrupper för att underlätta jämförelser mellan Åklagarmyndighetens utflöde och Domstolsverkets inflöde. Ett annat exempel är att Domstolsverkets mått över inkomna brottnål tidigare innehöll brottnål som inte ingick Åklagarmyndighetens utflöde (brottnål utan stämningsansökan). Domstolsverket använder därför i dag måttet inkomna brottnål med stämningsansökan, som korrelerar bättre med Åklagarmyndighetens utflöde.

I sista ledet har också insatser gjorts för att bättre binda ihop flödet. Domstolsverket har kompletterat sitt mått avgjorda brottnål med ett mått över avgjorda brottnål genom dom. Detta mått stämmer bättre överens med Åklagarmyndighetens utflöde och är mer relevant för Kriminalvården. Tidigare användes enbart avgjorda brottnål vilket inkluderade

avskrivningar. Detta gjorde att antalet avgjorda brottmål kunde öka samtidigt som Kriminalvården inte såg någon ökning av antalet klienter. Måttet avgjorda brottmål genom dom är därmed mer relevant för Kriminalvården.

3.3 Prognosarbetet står vid ett vägskeäl

De flesta som vi har intervjuat vid myndigheterna uppger att de nu står vid ett vägskeäl där de antingen fortsätter som under senare år eller utvecklar prognoserna i någon riktning. Det handlar inte minst om hur och i vilken utsträckning prognoserna ska inkludera analyser av omvärldsfaktorer.

3.3.1 Påverkansfaktorerna har behandlats på olika sätt genom åren

När arbetsgruppen påbörjade prognosarbetet fokuserade man prognoserna på de faktorer som arbetsgruppen bedömde skulle påverka utvecklingen. Det innebär att myndigheterna justerade den statistiska framskrivningen av volymerna (ett kvantitativt utfall) utifrån hur de bedömde att olika faktorer skulle påverka volymerna. Metoden och arbetssättet innebär att prognoserna enligt arbetsgruppen inte blev tillräckligt transparenta eftersom det var svårt att se vilken vikt som enskilda påverkansfaktorer hade.

Arbetsgruppen valde därför att arbeta med statistiska framskrivningar, som grund för prognoserna. Detta utfall kompletteras sedan med kvalitativa resonemang och analyser om påverkansfaktorer och deras effekter på verksamhetsvolymerna. Endast i enstaka fall leder detta till att prognoserna justeras.²⁶

Arbetsgruppen har med andra ord genom åren diskuterat i vilken utsträckning och på vilket sätt prognoserna som tar utgångspunkt i volymernas historiska utveckling ska hantera påverkan från omvärldsfaktorer.

Fördelen med en modell baserad på det historiska utfallet är att det är lättare att förstå på vilka grunder den vilar. Den är transparent och

²⁶ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a).

förmedlar därför trovärdighet. Den ger ett tydligt avstamp för prognosen, något att utgå från när utfallet ska analyseras.

Nackdelen med statistiska framskrivningar är att de missar trendbrott och ibland kan bli orimliga när det finns omvärldsfaktorer som uppenbart kommer att påverka volymerna. Detta gäller exempelvis när straffskärpningar genomförs. De fångas då inte upp i prognoser som baseras på statistiska framskrivningar.

Men en modell som tar hänsyn till omvärldsfaktorer baseras på kvalificerade bedömningar. Det medför flera svårigheter som måste hanteras för att prognoserna ska uppfattas som trovärdiga. Detta riskerar att minska transparensen eftersom fler antaganden görs och fler faktorer ska identifieras och värderas. Även om en sådan modell till skillnad från statistiska framskrivningar kan förutse trendbrott, riskerar prognoserna också att bli mindre träffsäkra eftersom inslaget av bedömningar är större. Exempelvis kan en faktor vägas in två gånger, det vill säga när den statistiska framskrivningen till viss del fångar in faktorer som även bedömningarna omfattar. Det finns också en risk för att bedömningarna snarare speglar en önskad utveckling, särskilt när den egna verksamheten prognostiseras. Det var därför som arbetsgruppen efter de första åren tonade ned inslaget av bedömningar.

Polismyndigheten har gjort avsteg från det gemensamma tillvägagångssättet

När prognoserna för 2017–2020 togs fram gjorde Polismyndigheten avsteg från det gemensamma tillvägagångssätt som i huvudsak präglade arbetet därefter. Polismyndigheten baserade sig i stället sin utflödesprognos på myndighetens övergripande bedömningar och vilka effekter som myndigheten förväntade sig. Skälet för att Polismyndigheten ville ta fram prognoser med stöd av en annan metod var att de bedömde att volymerna inte längre skulle fortsätta att minska utan att myndigheten stod inför ett trendbrott.

Polismyndighetens vägval påverkade i sin tur delvis prognoserna i rättskedjans efterföljande led. Kriminalvården valde till skillnad från övriga myndigheter att inte göra avsteg från det gemensamma tillvägagångssättet.

Kriminalvården ville vid detta tillfälle invänta statistiska uppgifter som kunde stärka det trendbrott som de övriga myndigheterna förutspådde.²⁷

3.3.2 Lägre ambitionsnivå för prognosarbetet

Polismyndigheten signalerade inför uppdraget 2016 till Justitiedepartementet att myndigheten ville dra ner på prognosernas ambitionsnivå. Polismyndigheten ser för egen del begränsad nytta med uppdraget samtidigt som syftet uppfattas som oklart.

Polismyndigheten har i senare dialoger med Justitiedepartementets tjänstemän fört fram att delar av prognosarbetet inte behövs. Det gäller bland annat arbetet som ligger till grund för beskrivningar och förklaringar om den historiska utvecklingen samt de beskrivningar och analyser som gjorts av vad myndigheten bedömer som centrala påverkansfaktorer. Polismyndigheten anser att deras bedömningar av inre och yttre påverkansfaktorer redan förmedlas i andra dokument, i första hand i årsredovisningar och budgetunderlag.

Alla myndigheter vill inte sänka ambitionsnivån. Domstolsverket anser exempelvis att en lägre ambitionsnivå försämrar prognosernas och rapportens kvalitet.

Från och med regleringsbrevet för 2018 ska myndigheterna *redovisa* uppdragen gemensamt till skillnad från tidigare år då uppdraget formulerades som att myndigheterna skulle lämna en gemensam *rapport*. Under våra intervjuer på Regeringskansliet beskrivs denna ändring som en ambitions-sänkning och en kompromiss för att uppdraget skulle fortleva. Det finns alltså även inom Regeringskansliet olika uppfattningar om med vilken ambitionsnivå prognosarbetet ska bedrivas.

När arbetsgruppen studerade hur prognosverksamheter har utvecklats i andra länder fann de att flera av länderna har haft ambitiösa projekt, men att de med tiden bantats ner. En orsak var att länderna saknar användbara

²⁷ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a).

data. De prognosmodeller som initialt bedömdes som intressanta har heller inte uppdaterats och vidmakthållits.²⁸

²⁸ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2009).

4 Nyttan är större i rättskedjans senare led men är överlag begränsad

I detta kapitel redogör vi för vilken nytta som myndigheterna respektive Regeringskansliet har av de prognoser som myndigheterna tar fram. Vår utredning visar att den samlade nyttan är begränsad och att nyttan är större i rättskedjans senare led.

Vi har gjort följande iakttagelser:

- Prognoserna höjer kvaliteten i Regeringskansliets budgetberedning. Det beror bland annat på att innehållet i budgetunderlagen kan diskuteras och ifrågasättas med hjälp av prognoserna.
- Regeringskansliets nytta av prognoser är störst för de tjänstemän som arbetar med styrningen av Domstolsverket och Kriminalvården samt för de som arbetar med mer övergripande budgetfrågor på Justitiedepartementet och Finansdepartementet.
- Även om prognoserna blivit bättre brister de enligt Regeringskansliet bland annat när det gäller transparens och träffsäkerhet. Detta påverkar användningen av prognoserna negativt.
- Polismyndigheten använder sig inte av och anser inte heller att de behöver prognoserna för att ta fram sitt budgetunderlag. I stället använder myndigheten uppgifter om ärendeflödet för utredningsverksamheten när budgetunderlaget tas fram.
- Åklagarmyndigheten använder sig endast översiktligt av sina egna och Polismyndighetens prognoser när de tar fram sitt budgetunderlag. Åklagarmyndigheten använder sig främst av interna förhållanden och kunskap om andra omvärldsfaktorer när de tar fram budgetunderlaget.
- Domstolsverket använder prognoserna som ett centralt underlag i arbetet med att ta fram budgetunderlaget.

- Kriminalvården använder sina egna prognoser som ett av underlagen i arbetet med att ta fram budgetunderlaget. De övriga myndigheternas prognoser används som ett övergripande stöd för att kunna resonera om hur Kriminalvårdens verksamhet påverkas av andra myndigheter i rättskedjan.
- Prognoserna används endast i begränsad utsträckning i myndigheternas interna styrning. Den begränsade nyttan för den interna styrningen beror på att prognoserna är för övergripande och för lite anpassade till den egna myndighetens verksamhet.

4.1 Behovet är störst i senare led av rättskedjan och inom Regeringskansliet

Regeringen behöver ha tillgång till en samlad bild av hur volymerna kommer att utvecklas i rättskedjan. Myndigheternas behov är mer skiftande och de som befinner sig senare i rättskedjan har störst behov.

4.1.1 Regeringen behöver en samlad bild

Tjänstemännen på Regeringskansliet återkommer till värdet av ett översiktligt underlag av hur rättskedjan kan komma att utvecklas under de närmaste åren. Regeringen behöver ett sådant underlag för att kunna bedöma var i rättskedjan och när i tiden en satsning bör göras för att få bäst effekt. Prognoserna ger här djupare analyser än de som finns i budgetunderlagen.

Tjänstemännen som arbetar med styrningen av Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården uppger att de behöver prognoserna. Detsamma gäller för budgetsamordningsfunktionen inom Justitiedepartementet. De behöver prognoserna med uppgifter om verksamhetsvolymerna i rättskedjan som ett av flera underlag för att under den årliga budgetprocessen bedöma rättskedjans samlade resursbehov.

Budgetavdelningen på Finansdepartementet behöver också prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan som ett av flera underlag i budgetberedningen. Budgetavdelningen säger att det framför allt beror på att Justitiedepartementet bättre behöver motivera sina äskanden gentemot Finansdepartementet. Budgetavdelningen menar att de även behöver

korrekta prognoser för att kunna lämna underlag till den politiska ledningen.

4.1.2 De sista två leden i rättskedjan har störst behov av prognoserna

Kriminalvården uppger att de behöver veta i vilken riktning andra myndigheters verksamheter utvecklas för att på lång sikt bättre kunna planera sin verksamhet. Myndigheten behöver bättre förstå hur ärenden flödar genom rättskedjan och vad som på sikt kan tyda på att inflödet till Kriminalvården kommer att förändras. Myndigheten för också fram att de nu ser ett trendbrott framför sig och därför i högre utsträckning än tidigare kommer att behöva följa de andra myndigheternas prognoser över sina verksamhetsvolymen.

Domstolsverket uppger vid våra intervjuer att de behöver prognoserna bland annat för att bedöma den framtida tillströmningen av brottmål. Utan ett särskilt regeringsuppdrag skulle myndigheten ändå ta fram liknande prognoser men möjligen inte ett lika omfattande underlag som i dag. Domstolsverket skulle för att få fram ett sådant underlag behöva efterfråga uppgifter från andra myndigheter. Domstolsverket har redan den typen av kontakt med till exempel Skatteverket och Försäkringskassan för att få fram uppgifter för andra typer av brott än brottmål. Domstolsverket tar också del av prognoser över migrationsmålens utveckling från Migrationsverket. Domstolsverket anser att ett särskilt regeringsuppdrag generellt underlättar kontakter mellan myndigheterna.

Domstolsverket menar att de inte har ett lika stort behov som Kriminalvården. Men de säger också att det är värdefullt att få en helhetsbild av rättskedjan, vilket i sin tur kräver att samtliga aktörer tar fram prognoser för sin verksamhet.

För Åklagarmyndighetens del är det intressant att få ta del av Polismyndighetens prognoser för det kommande året. Däremot behöver de inte prognoser som rör senare led i rättskedjan. De anser också att det räcker att få prognoser som gäller det kommande året. Åklagarmyndigheten anser att det är svårt att dra nytta av prognoser som sträcker sig längre fram i tiden.

Polismyndigheten uppger att de inte för egen del behöver några prognoser över verksamhetsvolymerna för hela rättskedjan. Det beror på att deras volymer inte i någon större utsträckning påverkas av de andra myndigheternas volymer. Polismyndigheten framhåller också att om de framöver skulle behöva prognoser är det tillräckligt att de omfattar de egna verksamhetsvolymerna. Myndigheten säger däremot att det kan finnas behov senare i rättskedjan och inom Regeringskansliet av prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan.

4.2 Regeringskansliets nytta av prognoserna är begränsad

Nyttan av prognoserna skiftar inom Regeringskansliet men är överlag begränsad. Det finns flera förklaringar för varför nyttan inte är större och en är att transparensen uppfattas som låg.

4.2.1 Nyttan av prognoserna skiftar inom Regeringskansliet

De tjänstemän inom Regeringskansliet som har störst behov av prognoserna upplever också störst nytta med prognoserna. Tjänstemännen på Justitiedepartementet som arbetar med styrningen av Domstolsverket och Kriminalvården uppger att de har viss nytta av prognoserna. Det gör även analysfunktionen på Kriminalpolitiska enheten, budgetsamordningsfunktionen på Justitiedepartementet och budgetavdelningen på Finansdepartementet som i högre utsträckning arbetar myndighetsövergripande med hela rättskedjan i fokus.

Tjänstemännen som arbetar med styrningen av Polismyndigheten uppger däremot att de inte har någon nytta av prognoserna. De kan följa utvecklingen genom att de löpande får tillfälle att ta del av uppgifter om ärendeflödet, till exempel det månatliga inflödet av ärenden till Polismyndigheten. Vidare kommer information in genom exempelvis årsredovisning, ekonomiska utfallsprognoser, rapportering som följer med särskilda uppdrag och dialoger med myndighetsledningen. Tjänstemännen som arbetar med styrningen av Åklagarmyndigheten uppger att de har begränsad nytta av prognoserna.

4.2.2 Prognoserna höjer kvaliteten i budgetberedningen

De tjänstemän på Regeringskansliet som uppger att de har nytta av prognoserna, säger att prognoserna kompletterar informationen i de budgetunderlag som myndigheterna lämnar till regeringen. Genom prognoserna får tjänstemännen mer kunskap om och förståelse för verksamheterna än genom den mer begränsade och ekonomiskt inriktade informationen i budgetunderlaget. Prognoserna blir därför värdefulla när Justitiedepartementet ska diskutera myndigheternas äskanden med respektive myndighet.

Flera tjänstemän på Regeringskansliet anser att prognoserna höjer kvaliteten i budgetprocessen på Regeringskansliet. Det går visserligen inte att i strikt mening jämföra prognoserna över verksamhetsvolymerna med budgetunderlagen. En anledning är att prognoserna till skillnad mot budgetunderlagen endast omfattar de delar som rör brottmål och inte myndigheternas samlade verksamhet. Däremot diskuterar och ifrågasätter tjänstemännen med stöd av prognoserna innehållet i myndigheternas budgetunderlag. Prognoserna ger enligt tjänstemännen en mer neutral beskrivning av volymutvecklingen än den som ligger till grund för budgetunderlagen. Tjänstemännen använder därför prognoserna som ett slags kontrollinstrument för att stämma av rimligheten i de äskanden som myndigheterna för fram i sina budgetunderlag. Regeringskansliets företrädare beskriver också att prognoserna tenderar att vara mindre expansiva än budgetunderlagen.

Prognoserna innehåller också enligt tjänstemännen djupare analyser än de som finns i budgetunderlagen, vilket är något regeringen behöver i planeringen för långsiktiga satsningar i rättskedjan. Här kan prognoserna ge underlag för att bedöma var i rättskedjan och när i tiden en satsning bör göras för att få bäst effekt.

Under våra intervjuer på Justitiedepartementet återkommer tjänstemännen till att det är värdefullt att myndigheterna är överens om de prognoser som lämnas. De anser att det är bra att myndigheterna gemensamt har diskuterat och prövat faktorer som skapar osäkerhet i bedömningarna. De bedömer att detta ökar prognosernas trovärdighet.

Men tjänstemännen återkommer också till en rad faktorer som minskar nyttan:

- Prognoserna fångar inte upp politiska reformer.
- Träffsäkerheten uppfattas som låg.
- Transparensen är otillräcklig.

I kommande avsnitt tar vi upp de faktorer som begränsar Regeringskansliets nytta av prognoserna.

4.2.3 Politiska reformer fångas inte av prognoserna i tillräcklig utsträckning

Tjänstemännen vid Regeringskansliet påpekar vid våra intervjuer att det ibland är orimligt att faktorer som uppenbart kommer att påverka volymerna inte syns i prognoserna. Det gäller exempelvis politiska reformer som riksdagen och regeringen beslutar om eller förändringar i rättstillämpning. För några år sedan föll exempelvis en dom från Högsta Domstolen som fick avgörande betydelse för hur långa straff som döms ut för narkotikabrott. Det var tydligt att detta skulle påverka volymerna i rättskedjan, men prognoserna fångade inte upp det.

För tio år sedan analyserade utredningen *Kriminalvårdens effektivitet* myndighetens prognoser och prognosverktyg. Utredningen kom fram till att de kriminalpolitiska besluten på lång sikt (tre år eller längre) har en avgörande betydelse för hur många fängelseplatser som det bör finnas inom Kriminalvården.²⁹ Utredningen bedömde att det inte bara är svårt att göra prognoser utan också att det är riskabelt att låta prognoserna ligga till grund för en långsiktig planering av antalet platser i häkte och anstalt. Enligt utredningen påverkas det samlade behovet av anstaltsplatser i hög grad av kriminalpolitiska förhållanden som inte kan förutses av Kriminalvården. Analysen ledde fram till att utredningen föreslog att regeringen skulle besluta hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla.

²⁹ SOU 2009:13.

Även internationella erfarenheter visar att det främst är kriminalpolitiska faktorer som orsakar trendbrott. Det gäller till exempel beslut som resulterar i ny lagstiftning eller påverkar strafftider.³⁰

Arbetsgruppen har diskuterat i vilken utsträckning påverkansfaktorer ska analyseras i prognosarbetet (se även avsnitt 3.3). Diskussionerna har bland annat handlat om förutsättningarna för att inkludera externa påverkansfaktorer i form av olika typer av kriminalpolitiska beslut i prognoserna. Myndigheterna har också i olika utsträckning arbetat in den typen av påverkan i sina prognoser.

4.2.4 Transparensen uppfattas som otillräcklig även om myndigheterna redovisar sina metoder

Det finns en osäkerhet i Regeringskansliet om vilka uppgifter och bedömningar som ligger till grund för prognoserna. Det gör det svårt att tolka prognoserna och att jämföra de med budgetunderlagen, enligt de som vi har intervjuat. Justitiedepartementet har vid något tillfälle också försökt använda prognoserna parallellt med budgetunderlagen, men då inte förstått hur de två underlagen förhåller sig till varandra.

Det finns flera orsaker som kan förklara denna osäkerhet. En orsak som de som vi har intervjuat för fram är att rapporten redogör för metoderna alltför begränsat och otydligt. Redogörelserna består framför allt av beskrivningar av de statistiska metoder som används och tjänstemännen upplever inte att detta är tillräckligt för att kunna tolka resultatet av prognoserna. De statistiska prognoserna har dessutom ersatts av mer övergripande bedömningar av hur volymerna kommer att utvecklas utan att ange hur bedömningarna har gjorts och i vilken grad bedömningarna fått genomslag i prognoserna.

En annan orsak är att utgångspunkterna och de antaganden som ligger till grund för prognoserna skiftar mellan myndigheterna. Vissa myndigheter väger i högre utsträckning än andra in påverkansfaktorer när de bedömer volymutvecklingen. Andra myndigheter bedömer sina framtida volymer genom att mer renodlat skriva fram den historiska utvecklingen av det faktiska utfallet. De intervjuade tjänstemännen menar att prognoserna inte

³⁰ Brottsförebyggande rådet (2017).

beskriver tillräckligt väl hur dessa skillnader ser ut och hur de har förändrats.

En ytterligare orsak som framkommer till varför vissa tjänstemän i Regeringskansliet känner en viss osäkerhet kring prognoserna är att myndigheterna på senare tid varit oeniga om vilka metoder som ska användas. Det har lett till att myndigheterna har gjort avsteg från den process för att ta fram prognoser som myndigheterna tidigare varit överens om att arbeta utifrån.

4.2.5 Träffsäkerheten uppfattas som låg

Flera av de tjänstemän som vi har intervjuat på Regeringskansliet anser att prognoserna är osäkra och att de inte kan förutse trendbrott. Internationella erfarenheter visar att även andra länder har svårt att förutse trendbrott, särskilt när det gäller när i tiden trenden kommer att få genomslag.³¹

Tjänstemännen inom Regeringskansliet uppfattar att prognoserna ofta överskattar volymerna. Kriminalvården säger också att prognoserna ofta har överskattat de verkliga värdena nu under senare år, när volymerna har minskat. Arbetsgruppens uppföljningar visar också att det är betydligt vanligare att prognoserna överskattar än underskattar de framtida volymerna.³²

Prognosrapporten för 2018–2021 följer bland annat upp avvikelserna för myndigheternas så kallade huvudvolym för de fem senaste årens prognoser. Jämförelsen visar bland annat att prognoserna i 89 fall överskattade utvecklingen och i 37 fall underskattade utvecklingen. Framför allt överskattas Polismyndighetens utflöde, Åklagarmyndighetens inflöde och medelantalet i frivård. Den genomsnittliga prognosavvikelsen för rapporterna 2008–2015 var 3,4 procent.

Brottsförebyggande rådet anser att det är svårt att bedöma om denna avvikelse är acceptabel eller inte. Myndigheten anser att det finns för få prognosarbeten som har jämförbara förutsättningar att jämföra denna nivå

³¹ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2015).

³² Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a).

med. Vidare att det är mer relevant att fokusera på om prognoserna systematiskt är skeva, snarare än om precisionen är tillräckligt hög.³³

Arbetsgruppen har gjort flera internationella utblickar för att bland annat jämföra de svenska avvikelserna med andra länders avvikelser. Men arbetsgruppen kommenterar inte närmare resultatet av denna jämförelse.

4.3 Myndigheternas nytta är också begränsad

Polismyndigheten uppger att de inte har någon nytta av prognoserna, Åklagarmyndigheten har endast begränsad nytta av prognoserna medan Kriminalvården och Domstolsverket anser att de har nytta av prognoserna. Nyttan är alltså störst där behoven upplevs som störst.

4.3.1 Den egna prognosen används främst för att ta fram budgetunderlaget

Budgetunderlagen innehåller myndigheternas förslag till regeringen om verksamhetens finansiering tre år framåt i tiden. Eftersom prognoserna prognostiserar utvecklingen för kommande tre års verksamhetsvolym kan dessa vara ett av underlagen i myndigheternas arbete med att ta fram budgetunderlag. Vi beskriver därför här vilken nytta myndigheterna har av prognoserna när de tar fram budgetunderlagen.

Polisen har ingen nytta av prognoserna

Polismyndigheten uppger att de inte har någon nytta av de övriga myndigheternas prognoser i sitt arbete med att ta fram myndighetens budgetunderlag. Polismyndighetens budgetunderlag saknar också referenser till prognosarbetet. Polismyndigheten förklarar detta med att prognoserna endast omfattar utredningsverksamheten och att budgetunderlaget ska omfatta hela Polismyndighetens verksamhet. I stället använder myndigheten uppgifter om ärendeflödet för utredningsverksamheten när de tar fram budgetunderlaget.

Åklagarmyndigheten använder sig översiktligt av prognoserna

Åklagarmyndigheten uppger att de har begränsad nytta av prognoserna när de tar fram sitt budgetunderlag. Myndigheten använder sig översiktligt av

³³ E-post från Brottsförebyggande rådet 2019-02-04.

prognosrapportens uppgifter vid arbetet med budgetunderlaget, både sina egna prognoser och Polismyndighetens. Men de använder sig främst av uppgifter om interna förhållanden och kunskap om andra omvärldsfaktorer när de tar fram budgetunderlaget. En av utgångspunkterna för arbetet med budgetunderlaget är utvecklingen av inkomna brottsmisstankar.

Domstolsverket använder sina prognoser

Domstolsverket använder sina egna prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan i sitt arbete med att ta fram budgetunderlag. Myndigheten anser att prognoserna är ett centralt underlag i detta arbete. De använder inte Polisens och Åklagarmyndighetens prognoser, men dessa är en grund för Domstolsverkets prognoser.

Prognoserna över brottmål är ett av flera underlag för att bedöma vilka resurser som domstolarna behöver. Domstolsverket tar också fram prognoser över samtliga målkategorier i tings- och förvaltningsrätter inklusive migrationsdomstolarna, exempelvis tvistemål, socialförsäkringsmål och asylmål.

Det senaste budgetunderlaget innehåller ett separat avsnitt med prognoser för tillströmningen av brottmål för perioden 2018–2021. I avsnittet särskiljs också brottmålen vid tingsrätterna. Domstolsverket förklarar att antalet inkomna mål och ärenden har stor betydelse för domstolsväsendets framtida resursbehov.³⁴

Domstolsverkets företrädare för i våra intervjuer fram att om myndigheten inte hade regeringens uppdrag att ta fram prognoser över verksamhetsvolymerna i samverkan med andra myndigheter, så skulle de behöva begära in denna information från i första hand Åklagarmyndigheten. Men kvaliteten på prognoserna skulle enligt myndigheten sannolikt bli sämre eftersom dagens arbetssätt ger mer information och kunskap än enstaka kontakter med andra myndigheter. Detta baserar Domstolsverket på erfarenheter med att ta fram prognoser för andra typer av mål.

³⁴ Domstolsverket (2018).

Kriminalvården använder prognoserna

Kriminalvården använder sina egna prognoser som ett av underlagen i arbetet med att ta fram budgetunderlaget. De övriga myndigheternas prognoser används mer som ett övergripande stöd för att kunna resonera om hur Kriminalvårdens verksamhet påverkas av andra myndigheter i rättskedjan. Men Kriminalvårdens senaste budgetunderlag innehåller flera referenser till prognosarbetet och till att myndighetens verksamhet är beroende av hur verksamheten utvecklas i tidigare led, framför allt hos Polismyndigheten. I budgetunderlaget för 2018 använde Kriminalvården även Domstolsverkets utflödesprognos för att ta fram scenarier för hur en rent hypotetisk utveckling av antalet klienter skulle kunna se ut, under förutsättning att verksamheten står inför ett trendbrott.³⁵ Kriminalvården konstaterar också att det är mycket osäkert hur volymerna kommer att utvecklas i framtiden och att myndigheten därför kommer att följa utvecklingen noga.

I november 2018 bedömde Kriminalvårdens generaldirektör att inflödet av klienter till Kriminalvården ökar efter flera år av vikande klienttillströmning.³⁶ Bedömningen grundar sig på de prognoser om framtida verksamhetsvolymerna som Kriminalvården tar fram och på det faktiska utfallet. Men bedömningen grundar sig också på straffskärpningar, satsningar på Polismyndigheten, befolknings- och brottsutveckling.³⁷ Prognoserna är alltså ett av flera underlag som används för att bedöma trendbrott. I våra intervjuer uppger myndigheten att de med anledning av trendbrottet framöver i större utsträckning kan behöva använda de övriga myndigheternas prognoser.

4.3.2 Liten nytta av prognoserna i myndigheternas interna styrning

Myndigheternas uppdrag säger att prognoserna ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i alla brottmålsprocessens centrala delar. Det står alltså inget explicit om att prognoserna ska vara ett underlag för myndigheternas interna styrning. I kapitel 2 konstaterar vi att myndigheterna

³⁵ Kriminalvården (2018).

³⁶ DN Debatt 2018-11-20.

³⁷ E-post från Kriminalvården 2018-11-21.

upplever att syftet med prognoserna är oklart men att de anser att målgruppen för uppdraget är regeringen. Men vissa tjänstemän inom Regeringskansliet anser också att prognoserna inte bara borde vara ett underlag för regeringen utan också för myndigheterna när de planerar och prioriterar sin verksamhet. Vi har därför undersökt om myndigheterna har någon nytta av prognoserna över verksamhetsvolymen i sitt arbete med den interna styrningen.

Polismyndigheten använder sig inte av prognoserna

Polismyndigheten använder sig inte av prognoser över verksamhetsvolymen för sin interna styrning och planering. I stället använder de uppgifter från den löpande uppföljningen av verksamhetens utfall. Men myndighetens internrevision anser att Polismyndigheten bör prioritera de strategiska styrningsfrågorna högre och att den största utmaningen gäller just arbetet med att planera den egna verksamheten.³⁸

Åklagarmyndigheten använder prognoserna på en övergripande nivå

I Åklagarmyndighetens verksamhetsplanering används prognoserna på en övergripande nivå tillsammans med många andra underlag. Däremot används de inte i konkret bemanningsplanering. Myndigheterna använder till exempel Polismyndighetens kategorisering av brott när de gör sina egna prognoser. Men i sitt arbete med intern planering och uppföljning kategoriseras brotten på ett annat sätt som är anpassat för myndighetens egen verksamhet. Prognoserna fungerar därför inte i den interna styrningen. Myndigheten anser att syftet med prognoserna inte heller är att vara ett stöd för myndighetens planeringsarbete.

Intressanta faktorer för Åklagarmyndighetens planering är i stället omvärldsfaktorer i stort, myndighetens bemanning, kompetensförsörjning och verksamhetens resultat. Eftersom cirka 98 procent av Åklagarmyndighetens ärenden kommer från Polismyndigheten behöver myndigheten också uppgifter från Polismyndigheten för att kunna planera sin verksamhet.³⁹ Åklagarmyndigheten tar därför del av uppgifter som beskriver Polismyndighetens faktiska utflöde. Däremot använder sig

³⁸ Polismyndighetens internrevision (2018).

³⁹ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2018).

myndigheten inte av Polismyndighetens prognoser eftersom de enligt Åklagarmyndigheten ligger på allt för övergripande nivå för att vara till nytta för Åklagarmyndighetens interna planeringsarbete.

Åklagarmyndigheten uppger i våra intervjuer att de i dag har ett utvecklat samarbete med Polismyndigheten som tillgodoser Åklagarmyndighetens behov. Samarbetet mellan myndigheterna har stöd i ett gemensamt uppdrag som gäller Polismyndighetens utredningsverksamhet.⁴⁰

Domstolsverket använder prognoserna i en övergripande analys

Domstolsverket använder en resursfördelningsmodell som innebär att myndigheten fördelar resurser till domstolarna med hjälp av den historiska målutvecklingen och ett antal andra parametrar. Prognoserna ingår inte i denna modell men beroende på vad prognoserna visar kan de ändå påverka hur myndigheten fördelar resurserna.

De allmänna domstolarna är egna myndigheter och ansvarar därför för sin interna styrning. Domstolsverket sprider prognoserna till de allmänna domstolarna som på så vis kan använda sig av dem i sin verksamhetsplanering. I vilken utsträckning domstolarna också utnyttjar prognoserna för att styra verksamheten är däremot osäkert men Domstolsverket bedömer att detta görs i begränsad utsträckning. Domstolarna har kontakt med bland annat Polismyndigheten och Försäkringskassan på lokal nivå vilket ger dem en viss inblick i hur volymerna kan komma att utvecklas.

Kriminalvården använder prognoserna som ett av underlagen

Kriminalvården använder främst prognoserna över volymerna som ett av underlagen för att fördela resurser inom frivården. Vilka resurser som frivården behöver påverkas till stor del av antalet klienter. När det gäller häkte och anstalt används prognoserna i mindre utsträckning, eftersom dessa verksamheter i högre grad påverkas av andra faktorer, till exempel vilken typ av klienter och fasta kostnader för lokaler.

Men myndigheten använder ändå prognoserna som ett av flera underlag för att analysera olika scenarier för framtida platsbehov i anstalt och häkte, i första hand på kort och medellång sikt. Men de används då bara i

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.

begränsad utsträckning eftersom det krävs en längre planeringshorisont för att anlägga nya häktes- och anstaltsplatser än vad prognoserna ger. Den plan för anstalter och häkten som Kriminalvården sedan 2017 tar fram och som sträcker sig 15 år framåt i tiden är därför viktigare än prognoserna över verksamhetsvolymerna i detta sammanhang.⁴¹

Kriminalvården har fler behov i verksamheten som dagens mer övergripande prognoser inte möter. När det gäller planering av anstaltsplatser behöver Kriminalvården prognoser nedbrutna på kvinnor och män, säkerhetsklasser samt vissa brottskategorier. Sådana prognoser har efterfrågats internt men skulle enligt Kriminalvården kräva större inslag av verksamhets- och omvärldsanalys än dagens metod. Myndigheten bedömer även att det skulle medföra en risk för att träffsäkerheten skulle bli sämre.

Prognoserna och omvärldsanalyserna är på för övergripande nivå

Vår undersökning visar sammanfattningsvis att prognoserna används i begränsad omfattning i den interna styrningen och som ett av flera underlag i övergripande omvärldsanalyser. Det beror på att prognoserna inte är tillräckligt anpassade för den interna styrningen. Nyttan av prognoserna i den interna styrningen är i dag störst hos Kriminalvården.

Myndigheterna, inte minst Kriminalvården, för fram att prognoserna är för övergripande för att kunna ligga till grund för myndighetens verksamhetsplanering. Prognoserna gäller till exempel utvecklingen på nationell nivå och Kriminalvården behöver prognoser nedbrutna på regional nivå för att dimensionera framtida häktesplatser. Domstolsverket är också intresserade av att få prognoser nedbrutna på regional nivå och även av prognoser som tar hänsyn till att brottmålen skiljer sig när det gäller hur mycket resurser de kräver att processa.

⁴¹ Kriminalvården (2017).

5 Andra alternativ har sämre potential att möta behoven och öka nyttan

Kapitel 1 presenterar Statskontorets förslag. Vi har under arbetets gång även övervägt andra alternativ, vilka vi redogör för i detta kapitel. Men vi bedömer inte att något av dessa alternativ har lika stor potential att möta behoven och öka nyttan som det förslag vi för fram i kapitel 1.

5.1 Behålla nuvarande uppdrag

De skäl vi ser för att det inte är ändamålsenligt att behålla nuvarande uppdrag framgår i motiveringen till vårt förslag i kapitel 1. Även om arbetet tar förhållandevis små resurser i anspråk och har gett vissa positiva resultat, så är det ingen som är nöjd med de prognoser som myndigheterna tar fram i dag. Senare års utveckling riskerar dessutom att bidra till att ytterligare minska nyttan av prognoserna.

5.2 Upphöra med nuvarande uppdrag

Ett alternativ är att ta bort det gemensamma prognosuppdraget till myndigheterna. Det är ett rimligt alternativ utifrån slutsatsen att det nuvarande arbetet inte är ändamålsenligt. Men det finns inget som talar för att de behov av prognoser som framför allt regeringen, Regeringskansliet, Domstolsverket och Kriminalvården har skulle upphöra.

Domstolsverket och Kriminalvården uppger att de även i fortsättningen skulle ta fram prognoser över sina egna verksamhetsvolym. Regeringskansliet skulle behöva förstärka sin analyskapacitet för att själva göra den samlade analysen över volymutvecklingen i rättskedjan. Det innebär att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten även fortsättningsvis skulle behöva ta fram underlag och bedöma sina framtida volymer.

Samtidigt skulle informationsutbytet och kunskapsuppbyggnaden hos rättskedjans myndigheter minska om uppdraget skulle upphöra. Domstols-

verket och Kriminalvården skulle gå miste om information från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om till exempel deras bedömning av olika påverkansfaktorer som kan komma att påverka framtida volymerna.

Behovet av underlag för att följa utvecklingen av volymer i rättskedjan har funnits länge och har inte minskat. Dessutom kommer det fortsatta RIF-arbetet att förbättra möjligheterna att ta fram prognoser eftersom tillgången till statistik kommer att öka. Därför är det olämpligt att upphöra med prognosuppdraget.

Alla myndigheter ska enligt myndighetsförordningen följa sådana förhållanden utanför myndigheten som är av betydelse för den egna verksamheten. Utan uppgifter om hur verksamheten kommer att utvecklas inom andra myndigheter i rättskedjan är det knappast möjligt för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården att utföra denna uppgift. Myndigheterna behöver följa varandras verksamheter och bedöma vilken påverkan dessa har för den egna verksamheten, oavsett om det sker inom ramen för ett gemensamt regeringsuppdrag eller på något annat sätt.

5.3 Enbart framskrivningar av det historiska utfallet

Ett annat alternativ är att myndigheterna var och en för sig enbart tar fram statistiska framskrivningar av det historiska utfallet för relevanta verksamhetsvolymer. Prognosarbetet skulle i det här alternativet stanna vid det som i dag är det första steget i myndigheternas prognosarbete. Detta skulle innebära en mer begränsad insats med mindre inslag av samverkan.

Myndigheterna bedömer att de statistiska framskrivningarna i dag har en godtagbar nivå. Detta alternativ förutsätter inte några mer omfattande utvecklingsinsatser utan endast avstämningar mellan myndigheterna för att vid behov justera metoden.

Fördelen med en modell baserad på det historiska utfallet är att det är lättare att förstå på vilka grunder den vilar. Den är transparent och förmedlar därför trovärdighet. Nackdelen med statistiska framskrivningar av det historiska utfallet är att de inte i tillräckligt stor utsträckning inkluderar de interna eller externa faktorer som kan påverka de framtida volymerna.

Detta innebär att de kan uppfattas som orimliga och att de inte fångar upp trendbrott.

Arbetsgruppen har under prognosarbetet tonat ned prognosförändringar baserade på påverkansfaktorer och i stället ökat betydelsen av mer renodlade statistiska framskrivningar (se även kapitel 3). Under våra intervjuer med arbetsgruppen framkommer att det är svårt att göra träffsäkra prognoser som innehåller bedömningar av påverkansfaktorer. Internationella erfarenheter visar att även andra länder har svårt att förutse trendbrott och särskilt när i tiden trenden kommer att få genomslag.⁴²

Både Polismyndigheten och Kriminalvården har på senare år visat att de statistiska framskrivningarna inte möter deras behov utan att de behöver prognoser som förmår att hantera trendbrott. Regeringen behöver också prognoser som i större utsträckning tar hänsyn till olika påverkansfaktorer. Vi bedömer därför att detta alternativ skulle ha alltför begränsad nytta utifrån regeringens och myndigheternas behov.

5.4 En gemensam bedömning med lägre ambitionsnivå

Vi har också övervägt att regeringen skulle ge rättskedjans myndigheter i uppdrag att ta fram en gemensam promemoria där myndigheterna tillsammans mer översiktligt bedömer hur verksamhetsvolymerna kommer att utvecklas. Kraven på denna återrapportering skulle inte behöva vara baserad på beräkningar utan på en enklare gemensam analys.

Fördelarna med detta alternativ skulle vara att regeringen genom promemorian skulle få myndigheternas gemensamma bild över hur flödet i rättskedjan kommer att utvecklas. Arbetet skulle på så sätt bli mindre betungande för myndigheterna och tillmötesgå de myndigheter som i dag inte ser någon större nytta med arbetet.

Nackdelarna med detta alternativ är att en analys utan någon form av beräkningar i botten riskerar att bli ytlig och lika svår att värdera som de prognoser som görs i dag. Analysen skulle alltså vara till ännu mindre nytta än nuvarande prognoser under budgetberedningen i Regerings-

⁴² Brottsförebyggande rådet m.fl. (2015).

kansliet. Justitiedepartementet skulle förmodligen behöva avsätta resurser för att omvandla denna typ av kvalitativa bedömningar av utvecklingen till de kvantitativa uppgifter som Finansdepartementet efterlyser i budgetarbetet.

5.5 Prognoser görs endast för de två sista leden i kedjan

Detta alternativ innebär att enbart Domstolsverket och Kriminalvården skulle ta fram prognoser för sina volymer eftersom dessa myndigheter uppger att de har störst nytta av prognoserna. Fördelen med detta alternativ är att prognoserna då i högre utsträckning kan anpassas till de led i rättskedjan som upplever störst behov.

Detta blir dock problematiskt eftersom Polismyndighetens volymutveckling är helt central för myndigheterna i rättskedjan. Domstolsverket och Kriminalvården behöver Polismyndighetens prognos som underlag för sina egna prognoser. Det här alternativet förutsätter antingen att Polismyndigheten lämnar underlag om sin framtida volymutveckling till Domstolsverket och Kriminalvården. Det innebär med andra ord att Polismyndigheten även fortsättningsvis behöver lägga resurser på prognosarbete. Eller så förutsätter alternativet att Domstolsverket och Kriminalvården på egen hand bedömer Polismyndighetens framtida volymutveckling. Detta skulle troligtvis innebära prognoser med lägre kvalitet.

En annan nackdel med detta alternativ är att prognoserna inte kommer att ge en samlad bild över volymerna i rättskedjan. Prognosarbetet kommer därmed inte att ge regeringen prognoser med ett rättskedjeperspektiv.

5.6 Justitiedepartementet svarar för analysen av rättskedjeperspektivet

Vi har också övervägt att myndigheterna skulle ta fram helt individuella prognoser och att Justitiedepartementet sedan skulle analysera dessa ur ett rättskedjeperspektiv. På så sätt skulle myndigheterna kunna anpassa prognoserna i högre utsträckning till sina individuella behov samtidigt som regeringen och Regeringskansliet kan styra analysen utifrån sina

behov. Detta förslag skulle innebära att Justitiedepartementet behöver utöka sin analyskapacitet.

Fördelen med detta alternativ är att det skulle finnas en tydlig mottagare av myndigheternas prognoser och att Justitiedepartementet skulle kunna göra analysen utifrån sina egna behov. Utredningen om Kriminalvårdens effektivitet drog för tio år sedan slutsatsen att Kriminalvården inte kan förutse det samlade behovet av anstaltsplatser eftersom detta i hög grad påverkas av kriminalpolitiska förhållanden. Det ledde fram till förslaget om en annan ansvarsfördelning, nämligen att regeringen skulle besluta hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla. Ett alternativ där Regeringskansliet svarar för analysen ligger också i linje med hur flera andra länder arbetar. Men många av dessa länder har ett större regeringskansli och mindre myndigheter än i Sverige.

Alla samverkans- och samordningsvinster mellan rättskedjemyndigheterna skulle försvinna med detta alternativ. Enligt vår utredning ser tjänstemännen inom Regeringskansliet ett värde i att rättskedjan gemensamt sammanställer en bild. Bakgrunden till det nuvarande uppdraget var också att Regeringskansliet upplevde att de prognoser och budgetunderlag de tidigare fick in från myndigheterna spretade åt olika håll. Därmed var det svårt för Regeringskansliet att avgöra hur de olika underlagen skulle värderas i budgetprocessen.

5.7 Prognoserna görs av Brottsförebyggande rådet

Vi har också övervägt att Brottsförebyggande rådet skulle ta över prognosarbetet. Fördelen med detta alternativ skulle vara att de myndigheter i rättskedjan som inte upplever något större behov av prognoserna inte heller skulle behöva lägga resurser på att ta fram prognoser.

Ytterligare en fördel är att prognoserna skulle göras av en neutral aktör. Arbetsgruppen konstaterar också i sina internationella utblickar att det kan vara en fördel om de som gör prognoserna är neutrala inför utfallet av prognoserna. Om de inte har en neutral ställning riskerar resultaten att bli

regelmässigt under- eller överskattade.⁴³ Det kan till exempel vara svårt att presentera prognoser som visar på vikande verksamhetsvolymen när myndigheten har fått mer resurser.

Men vi bedömer ändå att detta förslag är mindre effektivt för rättskedjan som helhet, eftersom rättskedjemyndigheterna fortfarande skulle behöva ta fram de uppgifter som behövs för prognoserna. Beroende på hur prognoserna skulle vara utformade gäller detta både kvantitativa verksamhetsdata och kvalitativa bedömningar av olika påverkansfaktorer. Sammantaget bedömer vi att dubbelarbetet skulle öka, eftersom myndigheterna även i fortsättningen själva skulle behöva analysera den framtida volymutvecklingen för att kunna planera sin verksamhet. Vidare skulle samverkans- och samordningsvinster mellan rättskedjemyndigheterna försvinna även med detta alternativ.

⁴³ Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a).

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2018a), *Utredning och lagföring av brottsmisstankar. Sammanhållen statistik över myndigheternas handläggning 2017*.

Brottsförebyggande rådet (2018b), *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*. En idéskiss. Rapport 2018:8.

Brottsförebyggande rådet (2017), *Fångpopulationens utveckling i Sverige och Norden*. Kortanalys 1/2017.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2019), *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Prognoser för perioden 2019–2022*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2018), *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2018–2021*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017a), *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2017–2020*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2017b), *Resultatbilagan till den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2017–2020*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2015), *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2015–2018*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2012), *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2012–2015*.

Brottsförebyggande rådet m.fl. (2009), *Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009–2012*.

DN Debatt 2018-11-20.

Domstolsverket (2018), *Sveriges Domstolar. Budgetunderlag 2019–2021*.

Domstolsverket & Migrationsverket (2017), *Uppdrag att samordna och vidareutveckla prognos- och analysarbetet, 2017-03-27*.

Kriminalvården (2018), *Budgetunderlag 2019*.

Kriminalvården (2017), *Genomförandeplan 2017. Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten*. Dnr 2017-13586.

Polismyndigheten (2018a), *Polismyndighetens budgetunderlag 2019–2021*. Dnr A012.751/2018.

Polismyndigheten (2018b), Redovisning av regeringsuppdraget *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*. Dnr A510.044/2017.

Polismyndighetens internrevision (2018), *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*. Dnr A249.985/2017.

Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet*. RiR 2011:27.

SOU 2009:13, *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning*.

Åklagarmyndigheten (2018), *Åklagarmyndighetens budgetunderlag för räkenskapsåren 2019–2021*.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

I:14

2018-05-31
Ju2018/03156/KRIM

Justitiedepartementet



Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att analysera myndigheternas arbete med prognoser avseende verksamhetsvolym i rättskedjan

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera arbetet med prognoser över verksamhetsvolym i rättskedjan som med stöd av Brottsförebyggande rådet genomförs av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Statskontoret ska beskriva och analysera de nuvarande formerna för arbetet och bedöma om dessa är ändamålsenliga. I det ingår att undersöka vilken nytta myndigheternas prognoser innebär för möjligheterna att bedöma framtida verksamhetsbehov samt hur denna nytta tas tillvara. Vidare ingår att analysera om arbetets nuvarande organisering och tillvägagångssätt är väl avvägda samt om rättskedjeperspektivet får tillräckligt genomslag.

Statskontoret ska också belysa möjliga utvecklingsområden och lämna eventuella förslag på förändringar i myndigheternas arbete med prognoser över verksamhetsvolym i rättskedjan.

Statskontoret ska inom ramen för uppdraget inhämta information och kunskap från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet och Justitiedepartementet. Vid behov ska även information och kunskap inhämtas från andra relevanta aktörer och källor.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad 4
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska löpande informera Justitiedepartementet om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 15 mars 2019.

Bakgrund

För att såväl regeringen som myndigheterna långsiktigt ska kunna bedöma och planera för framtida verksamhetsvolym i rättskedjan finns behov av effektiva och ändamålsenliga prognosmetoder. Att genomföra prognoser över volym i rättskedjan är dock komplicerat och avvikelser från rådande trender är svåra att förutse. Att verksamhetsvolym i början av rättskedjan påverkar myndigheter i senare led gör arbetet än mer komplext och ställer stora krav på samarbete mellan berörda myndigheter. Sedan 2008 har Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet därför i uppdrag att samordna och utveckla prognos- och analysarbetet i rättskedjan. Utgångspunkten är att de gemensamma prognoserna ska ge en så rättvisande bild som möjligt av flödet i brottmålsprocessens centrala delar och utgöra ett underlag för planering av myndigheternas verksamhet och budget. Brottsförebyggande rådet ska stödja de andra myndigheterna och bidra till att analysmetoderna håller hög kvalitet.

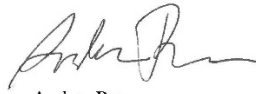
Under åren har arbetet med de myndighetsgemensamma prognoserna utvecklats, samtidigt som behov av fortsatt samordning och utveckling har bedömts kvarstå. Analys- och prognosarbetet har nu pågått i tio år och det finns anledning att se över arbetet och belysa möjliga utvecklingsområden eller behov av andra förändringar i myndigheternas prognosarbete.

Statskontoret ges därför i uppdrag att analysera de berörda myndigheternas arbete med prognoser avseende verksamhetsvolymen i rättskedjan.

På regeringens vägnar



Heléne Fritzén



Anders Persson

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SFÖ
Justitiedepartementet/PO
Justitiedepartementet/Å
Justitiedepartementet/DOM
Justitiedepartementet/KRIM
Polismyndigheten
Åklagarmyndigheten
Domstolsverket
Kriminalvården
Brottsförebyggande rådet

3 (3)