



Styrningen av rättskedjan

RIR 2019:15



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-522-0

RIR 2019:15

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HASSE BENGTSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-05-10

DNR: 3.3.1-2018-1128

RIR 2019:15

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

Styrningen av rättskedjan

Riksrevisionen har granskat styrningen av rättskedjan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Helena Fröberg har varit föredragande. Revisionsdirektör Johan Ågren och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Helena Fröberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården

STYRNINGEN AV RÄTTSKEDJAN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Definitioner av begrepp	10
1.4 Bedömningsgrunder	10
1.5 Metod och genomförande	13
1.6 Disposition	14
2 Arbetsprocesser i styrningen	15
2.1 Regeringskansliets arbetsprocesser	15
2.2 Myndigheternas arbetsprocesser	24
2.3 Sammanfattande analys	29
3 Kedjeperspektiv i de övergripande styrdokument	31
3.1 Regeringens styrdokument	31
3.2 Myndigheternas återrapportering och styrning	37
3.3 Sammanfattande analys	40
4 Resursfördelning	41
4.1 Regeringens fördelning och överväganden	41
4.2 Myndigheternas interna fördelning och överväganden	45
4.3 Sammanfattande analys	48
5 Slutsatser och rekommendationer	50
5.1 Styrningens inriktning	50
5.2 Kedjeperspektiv i avstämningarna	51
5.3 Behov av analys och uppföljning	51
5.4 Rekommendationer	52
Referenslista	53

STYRNINGEN AV RÄTTSKEDJAN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om styrningen av olika delar av rättskedjan hanteras så att hänsyn tas till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Rättskedjan omfattar polis, åklagare, allmän domstol och kriminalvård. Myndigheterna inom kedjan påverkas av varandras arbete och är delvis beroende av varandra för att genomföra sina respektive uppdrag. Det gör att styrningen av en myndighet kan påverka andra myndigheter i kedjan. Att styrningen av rättskedjan och de berörda myndigheterna hanteras på ett adekvat sätt är viktigt både för en effektiv statsförvaltning och för ett välfungerande rättsväsende.

Granskningen har utgått från tre revisionsfrågor. Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar av respektive fråga presenteras nedan, följt av övergripande slutsatser utifrån de iakttagelserna.

Granskningens resultat

Enligt Riksrevisionen finns en medvetenhet, främst inom Justitiedepartementet men även inom myndigheterna, om behovet av kedjeperspektiv, men styrningen av rättskedjan tar ändå inte tillräcklig hänsyn till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan.

Har Regeringskansliet och myndigheterna utformat arbetsprocesser som skapar förutsättningar för att beakta ett rättskedjeperspektiv?

Riksrevisionen konstaterar att även om arbetsprocesserna inom Justitiedepartementet och myndigheterna kan skapa förutsättningar för kedjeperspektiv har processerna också inbyggda risker som försämrar förutsättningarna. Riskerna kommer dels av Justitiedepartementets interna ansvarsfördelning, och dels av rutinerna för kontakter med myndigheterna. Den interna ansvarsfördelningen lägger en stor del av ansvaret för avstämningar på handläggarna och innebär att rättskedjan eller dess huvudsakliga verksamhet endast i begränsad omfattning behandlas samlat. Departementet har främst kontakt med de enskilda myndigheterna, vilket riskerar att försvåra ett helhetsperspektiv i styrningen. Vad gäller myndigheternas samverkan med varandra sker den inte specifikt inom ramen för deras strategiska arbete, och deras centrala samverkan saknar i stort koppling till strategiska frågor.

Präglas regeringens och myndigheternas övergripande styrdokument i tillräcklig omfattning av ett rättskedjeperspektiv?

Granskningen visar att de styrande dokumenten delvis präglas av ett kedjeperspektiv. I vissa av dokumenten har det dock minskat eller upphört över tid under den granskade perioden. Samtidigt har resultatredovisningen av flödet i rättskedjan fått en mer framträdande plats i regeringens budgetpropositioner.

Regeringens målformuleringar och uppföljning länkar i begränsad utsträckning ihop de olika verksamheterna inom rättskedjan, och kedjeperspektivet är inte framträdande i regeringens styrning till myndigheterna. Det blir därför heller inte framträdande i myndigheternas styrdokument och underlag till regeringen.

Tar Regeringskansliet och myndigheterna hänsyn till rättskedjan som helhet i resursfördelningen mellan och inom myndigheterna?

Kedjeperspektivet har inte heller varit framträdande i resursfördelningen mellan och inom myndigheterna. De dokumenterade prioriteringar och avvägningar som Justitiedepartementet gör kopplar till de separata myndigheterna. Departementets interna avstämningar under beredningen av resursfördelningen mellan myndigheterna fokuserar enligt den granskade dokumentationen inte på att få en effektiv rättskedja. Myndigheterna tycks inte i någon större omfattning beakta varandra eller kedjan som helhet i de överväganden som görs inför äskanden och intern fördelning.

Riksrevisionens övergripande slutsatser

Utifrån ovan iakttagelser menar Riksrevisionen att frågan om en väl fungerande rättskedja kan ha en mer framträdande plats i styrningen och i avstämningarna som görs, samt att detta underlättas av utvecklad analys och uppföljning inom området.

Styrningens inriktning

För att arbeta mot en mer sammanhållen och effektiv rättskedja och undvika kortsiktiga punktinsatser kan regeringen i sin styrning i större utsträckning tillämpa ett mer strategiskt och övergripande fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras. Det skulle kunna stärka kedjeperspektivet i styrningen och därigenom gynna kedjans verksamhet och möjligheterna att nå riksdagens mål. En tydligare prioritering i regeringens styrning på effektiviteten i rättskedjan skulle sannolikt skapa incitament för myndigheterna att i större utsträckning säkerställa samverkan mot en effektiv rättskedja.

Kedjeperspektiv i avstämningarna

De avstämningar som sker inom Justitiedepartementet kan för att säkerställa en effektiv rättskedja i större omfattning beakta effekterna för kedjan utöver effekter för enskilda myndigheter. Ett sådant fokus förutsätter kunskap om och analys av de ofta komplexa samband som samspekar i kedjan. Likaså kan departementets kontakter med myndigheterna breddas för att inkludera gemensamma samtal med rättskedjans myndigheter, som fokuserar på olika processer, målområden och övergripande frågor, såsom planering eller hantering av verksamhetsvolym. Även myndigheterna kan bredda sin samverkan avseende planering och prioriteringar.

Behov av analys och uppföljning

En grundläggande förutsättning för att kunna styra mot en sammanhållen och effektiv rättskedja är enligt Riksrevisionen mer kunskap om och analys av sambanden i rättskedjan tillsammans med långsiktighet i styrning och planering. Den nuvarande uppföljningen av verksamheten gör det svårt att fullt ut följa processerna genom hela kedjan. Vidare är kedjeperspektivet begränsat i myndigheternas underlag till regeringen. Övergripande analyser av rättskedjan behövs både i budgetarbetet och i det löpande arbetet för att säkerställa styrning mot en effektiv rättskedja. Analysfunktionen och budgetsamordningsfunktionen inom Justitiedepartementet fyller delvis detta behov. Däremot kan deras roller i styrningen stärkas. Genom att utgöra ett kunskapsunderlag på alla nivåer i den interna hierarkin kan sådana övergripande analyser också motverka riskerna med ett uppdelat ansvar inom Justitiedepartementet och riskerna med att ett stort ansvar för att avgöra när avstämningar behövs läggs på handläggarna.

Rekommendationer

Riksrevisionen anser att styrningen av rättskedjan kan förbättras genom utvecklad kunskap inom området och tydligare kedjeperspektiv i styrningen samt i löpande arbetsprocesser och avstämningar.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen

- att i styrningen tydliggöra ett mer långsiktigt rättskedjefokus. Det kan till exempel handla om utvecklad långsiktig planering eller målformulering för hur myndigheterna gemensamt och på lång sikt ska arbeta mot riksdagens mål.
- att säkerställa en starkt tillgång till uppföljning och analys som har ett mer övergripande perspektiv. Det kan både handla om att stärka inslaget av analyser som kopplar till rättskedjans samlade behov och att komplettera den uppföljning som görs för att få en mer sammanhängande uppföljning.
- att öka helhetsperspektivet i kontakterna med myndigheterna, till exempel genom att bredda kontaktytorna genom gemensamma dialoger med samtliga myndigheter i rättskedjan.

Riksrevisionen rekommenderar myndigheterna i rättskedjan

- att i större utsträckning diskutera strategiska frågor gemensamt för att nå samsyn kring prioriterade områden samt kring hur de bör agera, gemensamt och enskilt, för att rättskedjan ska fungera effektivt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Rättskedjan omfattar polis, åklagare, allmän domstol och kriminalvård. Kedjan för att hantera brottmål inleds med att ett misstänkt brott anmäls till polis och avslutas med en eventuell påföljd som hanteras av Kriminalvården.

Polismyndigheten utreder det misstänkta brottet, på egen hand eller under ledning av åklagare. När utredningen är färdig redovisas den till åklagare som beslutar i åtalsfrågan. Om åtal väcks går ärendet till domstol där den misstänkte frias eller fälls. Om domen innebär fängelse eller frivård verkställer Kriminalvården straffet. Den misstänkte kan även vara häktad under utredningens gång, vilket i så fall verkställs av Kriminalvården. Det totala anslaget till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården har 2010–2018 ökat med 25 procent, från drygt 32 till drygt 40 miljarder kronor.

Myndigheterna inom kedjan påverkas av varandras arbete och är delvis beroende av varandra för att genomföra sina respektive uppdrag. Det gör att styrningen av en myndighet kan påverka andra myndigheter i kedjan,¹ vilket har aktualiserats på senare tid. Till exempel har flytt av arbetsuppgifter mellan myndigheterna, såsom att polisanställda har fått ökade möjligheter att, i stället för åklagare, leda förundersökningar² och att Kriminalvården har övertagit delar av Polismyndighetens ansvar för transport av frihetsberövade påverkat deras mandat och arbetssätt i förhållande till varandra. Det har också rests farhågor för följd effekter i samband med finansiella satsningar på enskilda myndigheter, exempelvis har före detta riksåklagaren uttryckt oro över resurssituationen på Åklagarmyndigheten efter förstärkningar av Polismyndigheten och Kriminalvårdens häkten blir fulla när flödet från tidigare steg i kedjan ökar.³

Att styrningen av rättskedjan och de berörda myndigheterna hanteras på ett adekvat sätt är viktigt både för en effektiv statsförvaltning och för ett välfungerande rättsväsende. Regeringen har identifierat ett behov av kedjeperspektiv i styrningen av myndigheterna inom rättskedjan,⁴ men trots detta tycks det uppstå problem.

¹ Det finns dock även andra faktorer än styrningen som påverkar myndigheterna, såsom brottslighetens utveckling, och hur myndigheter och andra aktörer utanför rättskedjan (såsom kommuner) agerar.

² Ändringen infördes 2012 och 2013 och innebar att Polisen fick utökad befogenhet att leda förundersökningar i ungdomsärenden samt att besluta om förundersökningsbegränsning. *Prop. 2011/12:10 Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning*.

³ Perklev, "Regeringens polissatsning kräver att åklagarna blir fler" DN Debatt 2018-04-05; Rissvik, "Ministern om kritiken: känner inte igen bilden" SR 2018-03-08; Johansson, "Fulla häkten trots utbyggnad" SR 2018-05-13.

⁴ Behovet har exempelvis lyfts i myndigheternas regleringsbrev och i budgetpropositioner. Se kapitel 3.

Riksrevisionen har tidigare iakttagit brister avseende helhetsperspektiv och kontinuitet i regeringens styrning av myndigheterna inom utgiftsområde 4.⁵ Det är därför angeläget att granska om strukturerna för styrningen underlättar kedjeperspektiv och om de kan utvecklas för att minska riskerna för problem.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att undersöka huruvida regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna hanterar styrning av olika delar av rättskedjan så att hänsyn tas till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Revisionsfrågorna är:

1. Har Regeringskansliet och myndigheterna utformat arbetsprocesser som skapar förutsättningar för att beakta ett rättskedjeperspektiv?
2. Präglas regeringens och myndigheternas övergripande styrdokument i tillräcklig omfattning av ett rättskedjeperspektiv?
3. Tar Regeringskansliet och myndigheterna hänsyn till rättskedjan som helhet i resursfördelningen mellan och inom myndigheterna?

Granskningen omfattar både regeringens styrning och myndigheternas planering och styrning. Den fokuserar särskilt på resursfördelning och prioriteringar inom rättskedjan då de identifierade problemen ofta härleds till denna typ av frågor.

Granskningsobjekt är regeringen, Regeringskansliet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården. Granskningen begränsas till dessa huvudsakliga myndigheter i rättskedjan, vilket gör att andra myndigheter inom utgiftsområde 4 eller andra brottsbekämpande myndigheter inte ingår. Eftersom Domstolsverket är den enhet inom Sverige Domstolar⁶ som hanterar övergripande budget- och utvecklingsfrågor samt den övergripande strategiska planeringen fokuserar granskningen på Domstolsverket, även om det främst är de allmänna domstolarna som genomför det operativa arbetet som faller inom rättskedjan. Brottsförebyggande rådet, Brå, kan inom ramen för sitt uppdrag studera hela rättskedjan men har inte ansvar att styra någon del av kedjan och ingår därför inte i granskningen. Granskningen omfattar heller inte myndigheternas gemensamma prognosarbete eftersom det nyligen har undersökts av Statskontoret.⁷ Granskningen avgränsas i tid till 2010–2018. Startpunkten har valts för att de nuvarande målen för förvaltningspolitiken, som är en bas i bedömningsgrunden, började gälla då.

⁵ Se exempelvis *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet RiR 2011:27*. Även Statskontoret har konstaterat att Regeringskansliets förmåga till helhetsperspektiv i sin styrning behöver utvecklas, se Statskontoret 2016, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen 2016:26*, s. 25 f.

⁶ Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden samt Domstolsverket.

⁷ Se Statskontoret 2019, *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen*.

1.3 Definitioner av begrepp

Med *myndigheterna inom rättskedjan* avses här Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Begreppet *kedjeperspektiv* används här för att beskriva ett perspektiv som tar hänsyn till både att myndigheterna inom rättskedjan är beroende av varandra för att utföra rättskedjans verksamhet och att styrning och agerande av en myndighet kan få konsekvenser för övriga myndigheter i rättskedjan. Hänsyn bör också tas till kedjans samlade effektivitet och behov.

I denna granskning avser begreppet *samverkan* den dialog och det handlande som sker i syfte att nå ett gemensamt mål. Det kan då ses som inkluderande både samarbete (ett gemensamt arbete i en avgränsad uppgift) och samordning (koordination av resurser).⁸

1.4 Bedömningsgrunder

Riksdagens mål för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.⁹ En förutsättning för att riksdagens mål ska kunna nås är enligt Riksrevisionen en välfungerande och effektiv rättskedja. Det kräver i sin tur dels att regeringen skapar förutsättningar för det i styrningen av myndigheterna, och dels att myndigheterna beaktar ett kedjeperspektiv och samverkar med varandra.

Regeringen och myndigheterna har olika ansvar och roller i styrningen som utvecklas nedan. Gemensamt för dem är budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet.¹⁰ Enligt Riksrevisionen behöver hänsyn tas till hela kedjans behov vid beredningen av resursfördelning mellan och inom myndigheterna för att säkerställa hög effektivitet och god hushållning i rättskedjan.

Regeringens styrning

Den förvaltningspolitiska propositionen samt Finansutskottets tillhörande betänkande ger principer för hur styrningen bör ske. Enligt dessa är ett helhetsperspektiv, det vill säga att styrningen riktad till en myndighet är samordnad med styrningen av andra berörda verksamheter, viktigt i regeringens

⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011, *Samverkan - för säkerhets skull!* s. 16–20.

⁹ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom.

¹⁰ 1 kap. 3§ budgetlagen (2011:203).

styrning. Detta kan försvåras av för starkt fokus på enskilda myndigheter. Samtidigt anses det viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Styrningen bör utformas så att den gynnar syftet med verksamheten. Regeringskansliet pekas ut som viktigt i den strategiska styrningen och ansvarigt för att ta fram underlag för regeringen¹¹ i vilka verksamheter och myndigheter analyseras i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv. De analyserna kan bland annat omfatta hur sambanden ser ut mellan olika myndigheter och verksamheter.¹² Arbetsformerna inom Regeringskansliet bör vara sådana att de, bland annat, stödjer samordning mellan myndigheter.¹³

Myndigheternas arbete

Enligt Riksrevisionen förutsätter en effektiv rättskedja att myndigheterna samverkar med varandra.¹⁴ På så sätt kan de planera för och hantera de beroenden som finns mellan myndigheterna. För bedömningen av myndigheternas arbete utgår Riksrevisionen framför allt från myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Av 6 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att alla myndigheter genom samarbete ska ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. De ska även tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Enligt förvaltningslagen ska myndigheter inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.¹⁵ Myndighetsledningarna har således ett ansvar att skapa goda förutsättningar för samverkan i den mån andra regler, såsom sekretess, inte hindrar det. Myndigheterna ska också på ett tillförlitligt och rättvisande sätt redovisa resultat till regeringen.¹⁶

Tidigare studier har bland annat visat att för att samverkan ska vara effektiv bör strukturerna för den anpassas till dess syfte och underlätta utbyte av relevant

¹¹ Detta ansvar finns även i 7 kap. 2 § regeringsformen enligt vilken Regeringskansliet har en skyldighet att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden.

¹² Denna aspekt har också lyfts fram i forskning som visar att styrning som fokuserar på enskilda myndigheters uppdrag och resultat riskerar att leda till minskade incitament att samverka eftersom samverkan försvåras för myndigheterna att visa just deras resultat. Sundström och Wällstedt 2017, *Intresserande samverkan. Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket, Akademien för ekonomistyrning i staten rapport 2017:2*, s. 5.

¹³ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 36, 72, 96-101, 103, 112f, Bilaga 9; bet. 2009/10:FiU38 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁴ Detta syns exempelvis i projektet om snabbare lagföring i vilket ökad samverkan tycks ha bidragit till kortare handläggningstiden för vissa brottmålsärenden. Se Brå 2019, *Utvärdering av försöksverksamheten Snabbare lagföring. En delredovisning. PM*.

¹⁵ 8 § förvaltningslagen (2017:900) som trädde ikraft den 1 juli 2018. Före den 1 juli 2018 reglerades samverkan i 6 § förvaltningslagen (1986:223) på följande sätt: Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

¹⁶ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 98, 112f.

information, skapa förståelse mellan parterna för deras respektive uppdrag och planering. Deltagarnas incitament att samverka stärks om de upplever att samverkan är viktig för att nå deras respektive mål.¹⁷

Operationalisering

Sammantaget har regeringen ett ansvar för att i sin styrning av myndigheterna i rättskedjan säkerställa ett kedjeperspektiv, i rimlig balans med en tydlig myndighetsstyrning. Myndigheterna bör, enligt Riksrevisionens bedömning, beakta ett kedjeperspektiv i sin interna styrning och planering samt samverka.

För revisionsfråga 1 bör

- Justitiedepartementets interna organisation samt dokumenterade rutiner och riktlinjer säkerställa intern avstämning och hantering av rättskedjans myndigheters påverkan på varandra, samt att hänsyn tas till effektiviteten i hela rättskedjan,
- det ske avstämningar inom Justitiedepartementet, samt mellan Justitiedepartementet och myndigheterna, av hur en åtgärd påverkar rättskedjan,
- myndigheternas samverkan och informationsutbyte underlätta ett kedjeperspektiv i myndigheternas respektive planering och förståelse för varandras planering och agerande.

För revisionsfråga 2 bör

- ett kedjeperspektiv framgå i regeringens styrdokument och analyser så att styrningen gynnar hela rättskedjan och att riksdagens mål kan nås,
- myndigheterna i rättskedjan utöver ett myndighetsinternt perspektiv även beakta ett kedjeperspektiv i intern styrning och i underlag till regeringen.

För revisionsfråga 3 bör

- Justitiedepartementets beredning av resursfördelningen mellan myndigheterna ta hänsyn till rättskedjans behov, liksom de separata myndigheternas,
- myndigheterna överväga om deras äskanden och interna medelsfördelning utöver myndighetens egna behov ska anpassas till rättskedjans behov.

¹⁷ Se exempelvis Ansell och Gash 2007, "Collaborative Governance in Theory and Practice" i *Journal and Public Administration Research and Theory*; Danermark 2004, *Samverkan – en fråga om makt*; Hill och Lynn 2003, "Producing human services. Why do agencies collaborate?" i *Public management review*, vol. 5, nr 1 2003 63-81; Visam 2005, *Mot en modern sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt*, s. 229 f, 233, 236f, 245; Polishögskolan, presentation "Migration, polis och mångkulturella områden"; Sundström och Wällstedt 2017, *Intresserande samverkan. Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket, Akademien för ekonomistyrning i staten rapport 2017:2*, s. 51–55.

1.5 Metod och genomförande

Metoden har i huvudsak varit dokumentstudier och intervjuer. Granskningen kan delas in i fem moment, som presenteras nedan. De fyra första momenten svarar i huvudsak på de två första revisionsfrågorna. Det femte momentet svarar på den tredje revisionsfrågan. Som ett sätt att illustrera iakttagelserna i de olika momenten har Riksrevisionen, utöver det som beskrivs under varje moment, studerat två fall som bör ha krävt särskild beredning. Ett av dessa fall är flytten av ansvaret för transport av frihetsberövade från Polismyndigheten till Kriminalvården 2017, som även innebar en resursomfördelning. Det andra är satsningen på Polismyndigheten 2018, då myndigheten fick ett tillskott på ca 2,4 miljarder kronor (motsvarande en höjning med knappt 12 procent av anslaget), inklusive den aviserade ambitionen om 10 000 fler polisanställda.

Regeringskansliets interna strukturer och rutiner

Vi har undersökt om Justitiedepartementets organisation samt rutiner säkerställer avstämningar inom departementet och Regeringskansliet samt mellan departementet och myndigheterna genom att gå igenom interna riktlinjer och rutiner för arbetet i form av cirkulär, arbetsordning, instruktion och PM. Detta har kompletterats med intervjuer med handläggare, huvudmän och chefstjänstemän för att undersöka hur rutinerna tillämpas i praktiken.

Regeringens styrning

För att bedöma kedjeperspektivet i regeringens styrning har vi studerat regleringsbrev, instruktioner och budgetpropositioner samt underlag inför myndighetsdialoger och budgetprocess. I detta moment har även bland annat ingått att undersöka hur stor andel av de uppdrag som ges i regleringsbreven som på något sätt riktar sig till flera av myndigheterna i rättskedjan.

Myndigheternas interna arbetsprocesser

För att bedöma om myndigheternas interna arbetsprocesser underlättar ett kedjeperspektiv i deras planering och styrning har vi undersökt om myndigheternas rutiner och processer tar hänsyn till att avstämningar och utbyte av information kan behöva genomföras med andra myndigheter och om de sätter upp kontaktvägar för detta. Myndigheternas styrande dokument (såsom verksamhetsplaner och strategier) och underlag till regeringen (såsom budgetunderlag och årsredovisning) har granskats för att undersöka om det i dessa ingår bedömningar eller resonemang som hänvisar till rättskedjan. Även en bedömning av huruvida prioriteringarna i dem är samstämmiga mellan myndigheterna, det vill säga om myndigheterna lyfter liknande områden som viktiga i sina respektive planeringar, har ingått.

Samverkan mellan myndigheterna

Vi har undersökt mötesprotokoll från den samverkan som sker mellan myndigheterna på central nivå för att se om denna behandlar frågor om myndigheternas påverkan på varandra. Vi har vidare intervjuat handläggare, samverkansansvariga på Åklagarmyndigheten samt rikspolischefen och generaldirektören för Domstolsverket¹⁸ för att få en djupare förståelse för samverkans innehåll och former.

Resursfördelning inom rättskedjan

För att studera resursfördelningen i rättskedjan har nedslag gjorts i nyckelmoment i årshjulet avseende budget för att se hur dessa hanteras. De moment som studerats är myndigheternas framtagande av budgetunderlag, Justitiedepartementets beredning av budgetpropositionen och myndigheternas processer för att fördela medel internt. Budgetarna för 2017 och 2018,¹⁹ samt ramfördelningarna med tillhörande underlag 2015–2018 ingår i granskningen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Helena Fröberg och projektmedarbetaren Johan Ågren. Professor Anders Ivarsson Westerberg vid Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola har varit knuten till projektet som referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Justitiedepartementet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.6 Disposition

De tre revisionsfrågorna besvaras i turordning i kapitel 2–4. Dessa kapitel är inbördes uppdelade efter regeringens respektive myndigheternas arbete. I kapitel 5 görs sedan en övergripande analys, som svarar mot rapportens syfte, utifrån resultaten som kommit fram i kapitel 2–4.

¹⁸ Även riksåklagaren och generaldirektören för Kriminalvården har tillfrågats om intervju. Åklagarmyndigheten bedömde det som olämpligt att intervjua riksåklagaren på grund av dennes korta tid på posten. Generaldirektören för Kriminalvården bad av kalenderskäl om att få besvara frågor skriftligen i stället, men avböjde sedan att svara på dem.

¹⁹ Det har inte varit möjligt att gå längre tillbaka i tid då inte alla myndigheterna har sparat material längre bakåt än 2017.

2 Arbetsprocesser i styrningen

I detta kapitel behandlas först Regeringskansliets och sedan myndigheternas arbetsprocesser och huruvida de skapar förutsättningar för ett kedjeperspektiv i styrningen. Justitiedepartementets interna organisation och rutiner bör säkerställa intern avstämning och hantering av rättskedjans myndigheters påverkan på varandra och att hänsyn tas till effektiviteten i hela rättskedjan. Det bör också ske avstämningar både inom departementet och mellan departementet och myndigheterna av hur en åtgärd påverkar rättskedjan. Myndigheternas samverkan bör å sin sida underlätta ett kedjeperspektiv i myndigheternas respektive planering och förståelse för varandras planering och agerande.

2.1 Regeringskansliets arbetsprocesser

För att Justitiedepartementets interna organisation ska säkerställa ett kedjeperspektiv bör den medge att rättskedjan kan beaktas samlat utöver att de enskilda myndigheterna styrs separat. Departementets rutiner och riktlinjer bör vidare säkerställa intern avstämning och lyfta vikten av helhetsperspektiv. Avstämningarna som sker mellan departementet och myndigheterna bör fånga upp kedjans samlade behov utöver de enskilda myndigheternas.

2.1.1 Justitiedepartementets organisation och ansvarsfördelning

Myndigheterna inom rättskedjan sorterar under Justitiedepartementet. Det är fyra enheter på departementet som huvudsakligen ansvarar för myndigheterna: polisenheten (PO), åklagarenheten (Å), enheten för processrätt och domstolsfrågor (DOM) och kriminalpolitiska enheten (KRIM), som bland annat svarar för Kriminalvården,²⁰ se även figur 1. På enheten ledningsstöd och personalfrågor (LP) finns det en budgetsamordningsfunktion som samordnar generella myndighetsfrågor mellan bland annat dessa enheter samt ser till att budgetarbetet hålls samman.²¹ På KRIM finns även en analysfunktion för det kriminalpolitiska området som helhet. Den tar fram underlag och analyser på statistisk grund samt sammanställer texterna om rättsväsendets samlade resultat i budgetpropositionerna.²² KRIM har ett större ansvar än övriga enheter för att se till hela kedjan i styrningen och ska enligt departementets arbetsordning

²⁰ Enheterna Å och DOM handlägger även relaterad lagstiftning, medan PO och KRIM har systemenheter som handlägger lagstiftningsfrågor: enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap, L4, respektive straffrättsenheten, L5.

²¹ Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29, chefstjänsteman, 2019-01-15. Budgetsamordningen består av ca 2 årsarbetskrafter. E-post Justitiedepartementet, 2019-03-07.

²² Analysfunktionen består av två-tre årsarbetskrafter. Intervju Justitiedepartementet analysfunktionen, 2018-11-12.

samordna frågor som rör flera delar av rättsväsendet och hantera gemensamma utvecklingsfrågor.²³ På enheterna arbetar handläggare, generellt med fokus på antingen styrnings- eller budgetfrågor, och huvudmän²⁴ med styrningen av myndigheterna. Handläggarna genomför det dagliga, löpande arbetet.²⁵ Huvudmannen är ytterst ansvarig för planering och samordning inom sitt sakområde²⁶ samt för att ärenden bereds korrekt.²⁷

På nivån över huvudmännen finns på departementet två chefstjänstemän som svarar för styrningen av de myndigheter som ingår i granskningen. Den ena av dessa, expeditionschefen, har även ansvar att se till hela rättsväsendet i budgetprocessen och i frågor om utveckling av rättsväsendet. Över dessa chefstjänstemän finns sedan en politisk ledning i form av statssekreterare och statsråd. Instruktionen för Regeringskansliet samt departementets arbetsordning anger de olika funktionernas ansvar.

Under de år för vilka Riksrevisionen har gått igenom underlag för budgetprocessen (2015–2018) har Polismyndigheten behandlats separat från övriga myndigheter på tjänstemannanivå men tillsammans med Åklagarmyndigheten på politisk nivå. Sveriges Domstolar och Kriminalvården har samlats under samma chefstjänsteman, statssekreterare och statsråd, se figur 1.²⁸ Även efter att den nuvarande regeringen tillträdde 2019 ansvarar samma statsråd och statssekreterare för både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, medan Sveriges Domstolar och Kriminalvården faller under en annan statssekreterare och ett annat statsråd. Ansvarsfördelningen för chefstjänstemännen är under diskussion när detta skrivs. Justitiedepartementets interna ansvarsfördelning innebär att rättskedjan inte hanteras samlat inom departementet. Det breda området med flera stora myndigheter gör dock att det behövs någon uppdelning.

²³ Intervju Justitiedepartementet budget- och myndighetshandläggare, 2018-09-06. Ansvaret innebär exempelvis att enheten läser regleringsbrev och lagstiftningsprodukter ur ett rättskedjeperspektiv under gemensam beredning. Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-15.

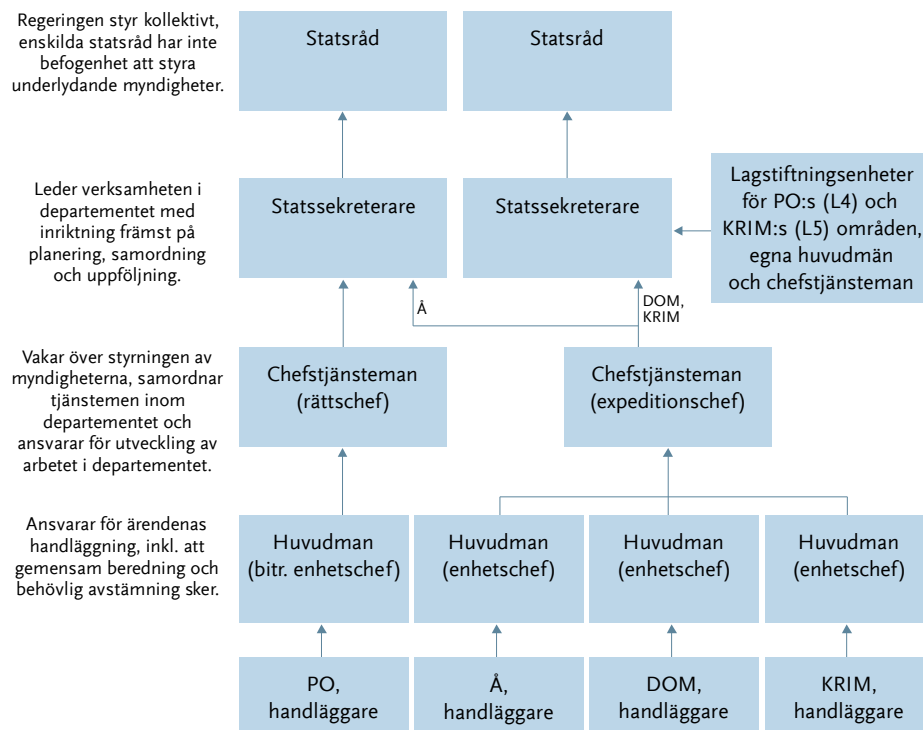
²⁴ Enhetscheferna, de biträdande enhetscheferna, samt andra utsedda personer agerar som huvudman.

²⁵ På PO arbetar ca 15 personer med olika delar av styrningen av Polismyndighetens verksamhet, för Åklagarmyndigheten finns en myndighetshandläggare, för Sveriges Domstolar en myndighetshandläggare och en budgethandläggare och för Kriminalvården två myndighetshandläggare och en budgethandläggare.

²⁶ Ofta styrningen av en myndighet eller lagstiftningsfrågor som faller inom enhetens ansvar, men kan även vara andra sakfrågor.

²⁷ §§ 10 och 28 förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet; Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:1, 2019-01-08:2, 2018-12-10.

²⁸ Dock samlades alla myndigheter under ett statsråd från det att dåvarande inrikesministern avgick i juli 2017 fram till valet 2018. Även huvudmannen för Kriminalvården ändrades 2017 från enhetschefen för KRIM till den biträdande enhetschefen.

Figur 1 Struktur och ansvarsfördelning inom Justitiedepartementet 2015–2017

Källa: Regeringskansliets föreskrifter om en arbetsordning för Justitiedepartementet RKF 2018:13; Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet; Regeringskansliets arbete med styrning av statliga myndigheter och verksamheter, PM 2011-07-13, Fi/FSÖ.

2.1.2 Principer i de dokumenterade rutinerna och riktlinjerna

Inom Regeringskansliet finns det cirkulär och interna PM som styr hur myndighetsinstruktioner,²⁹ regleringsbrev,³⁰ budgetproposition,³¹ myndighetsdialoger³² och informella kontakter med myndigheterna³³ ska och bör handläggas. Utöver detta finns även riktlinjer för hur styrningen av myndigheter bör hanteras generellt³⁴ samt för uppföljning och analys av myndigheternas

²⁹ Regeringskansliet 2011, *Handledning för myndigheterna instruktioner*, PM 2011-06-14, S/SFÖ.

³⁰ Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4.

³¹ Regeringskansliet 2017, *Budgetarbetet 2017*, Cirkulär nr DI 2017:1.

³² Regeringskansliet 2017, *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär nr Fi 2017:2.

³³ Regeringskansliet 2014, *PM Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter 2014-06-17*

³⁴ Regeringskansliet 2011, *Regeringskansliets arbete med styrning av statliga myndigheter och verksamheter*, PM 2011-07-13, Fi/FSÖ.

resultat.³⁵ Det finns även rutiner för avstämning av frågor som berör flera enheter inom ett departement eller flera departement.³⁶

Behovet av *avstämning* lyfts i samtliga av de styrande och vägledande dokumenten. I huvudsak handlar det om avstämningar inom Regeringskansliet, antingen vertikalt inom ett departement³⁷ eller horisontellt mellan departement.³⁸ Avseende den vertikala avstämningen fokuserar dokumenten på hur ärenden ska beredas internt, först på tjänstemannanivå och sedan med den politiska ledningen. Avstämningarna mellan departement handlar i huvudsak om gemensam beredning och delningsförfarandet, men också om underhandskontakter mellan handläggare vid behov. Vad gäller budgetprocessen läggs även fokus på kontakterna mellan sakdepartementen och Finansdepartementet.³⁹ Gemensam beredning innebär att berörda departement och enheter ges tillfälle att lämna synpunkter på förslag till texter som håller på att arbetas fram. Rutinerna framhåller vikten av att gemensam beredning inleds i ”god tid” utan att närmare ange när den bör ske. Även hur den sker avgörs, enligt dessa dokument, från fall till fall, men huvudmannen ansvarar för att den görs. Delning sker senare i processen, främst av propositioner, författningar, svar på interpellationer och direktiv till kommittéer. Det innebär att ett förslag sänds till statsråden, statssekreterare och vissa andra anställda inom Regeringskansliet för granskning och synpunkter.⁴⁰

Flera av de styrande och vägledande dokumenten lyfter fram vikten av att se till *helhetsperspektiv* på verksamheter i styrningen och att hänsyn bör tas till andra som kan påverkas av styrningen än myndigheten som den riktas till.⁴¹ Denna typ av

³⁵ Regeringskansliet 2014, *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning* PM 2014-03-05, Fi/BA.

³⁶ Dessa återfinns både i cirkulären (se exempelvis Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4), i Justitiedepartementets arbetsordning (Regeringskansliet 2018, *Regeringskansliets föreskrifter om en arbetsordning för Justitiedepartementet* RKF 2018:13) och i separata dokument som hanterar just detta (se Regeringskansliet 2018, *Samrådsformer i Regeringskansliet SB* PM 2012:1 rev 2018 II).

³⁷ Regeringskansliet 2018, *Regeringskansliets föreskrifter om en arbetsordning för Justitiedepartementet* RKF 2018:13. Se även exempelvis Regeringskansliet 2017, *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär nr Fi 2017:2.: som anger att avstämning med politisk ledning ska ske om vad som ska tas upp i dialogen samt mellan handläggare och huvudman om underlagen för dialogen.

³⁸ Se ex Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4. Här nämns att beredande enhet i god tid ska samråda med andra berörda enheter och departement samt att frågor som rör flera myndigheter bör skickas för kännedom till departementens budgetchefer, BUCH-kretsen, även om det inte preciseras närmre när BUCH-kretsen ska involveras.

³⁹ Regeringskansliet 2017, *Budgetarbetet 2017*, Cirkulär nr DI 2017:1.

⁴⁰ 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.; Regeringskansliet 2018, *Samrådsformer i Regeringskansliet SB* PM 2012:1 rev 2018 II.

⁴¹ Se exempelvis Regeringskansliet 2014, *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning* PM 2014-03-05, Fi/BA, s. 3-6, 12; Regeringskansliet 2011, *Regeringskansliets arbete med styrning av statliga myndigheter och verksamheter*, PM 2011-07-13, Fi/FSÖ; Regeringskansliet 2017, *Anvisning för*

frågor lyfts särskilt i förhållande till planering av uppdrag till myndigheterna och uppföljning av deras verksamheter. Innan ett uppdrag ges till en myndighet ska en helhetsbedömning göras som bland annat kan ta hänsyn till hur uppdraget skulle påverka andra myndigheter. För att säkerställa helhetsperspektiv avseende vilka styrsignaler som ges till en viss myndighet bör alla åiterrapporteringskrav och uppdrag listas i myndighetens regleringsbrev för att finnas samlad.⁴² Regeringen ska i regleringsbreven till myndigheterna bara be om den åiterrapportering som departementet har behov av.⁴³ Resultaten och politikens inriktning som presenteras i budgetpropositionen ska presenteras på ett sådant sätt så att läsaren får en samlad bild av utgiftsområdet med fokus på verksamhetens och inte enskilda myndigheters resultat.⁴⁴ Resultaten ska värderas i förhållande till målen och utgiftsutvecklingen samt ta hänsyn till både myndighetens arbete och omvärldsfaktorer, exempelvis hur flera myndigheter bidrar till ett gemensamt mål, och identifiera både brister och framgångsfaktorer. Handläggare och huvudmän ska löpande analysera myndigheternas resultat och i det involvera andra enheter och departement vid behov.⁴⁵

2.1.3 Det praktiska arbetet

Detta avsnitt redogör för de avstämningar som görs inom Justitiedepartementet, dels generellt och dels i de två fall som Riksrevisionen har studerat närmare, samt för beredningen av budgeten för att ge en bild av hur de interna strukturerna fungerar i praktiken.

Interna avstämningar

Enligt uppgifter i Riksrevisionens intervjuer sker det kontinuerliga interna avstämningar på handläggarnivå inom departementet. Större frågor, såsom uppdrag som rör flera myndigheter, lyfts i vissa fall till budgetsamordningsfunktionen. Detta steg nämns dock inte i någon dokumenterad rutin eller riktlinje; eftersom de riktlinjer och rutiner som Riksrevisionen har tagit del av är gemensamma för hela Regeringskansliet tar de inte hänsyn till departementets interna organisation. Det innebär att avstämningar

arbetet med regleringsbrev, Cirkulär nr Fi 2017:4, s. 9; Regeringskansliet 2017, *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär nr Fi 2017:2.; Regeringskansliet 2014, *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning* PM 2014-03-05, Fi/BA.

⁴² Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4. Riksrevisionen har genom att jämföra en lista över diarieförda uppdrag med regleringsbreven kunnat se att för 2017 fanns inte alla uppdrag listade i myndigheternas regleringsbrev.

⁴³ Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4; intervju justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29. Behovet styrs ofta av en analys av myndighetens årsredovisning och vad myndigheten ska åstadkomma under det kommande året.

⁴⁴ Regeringskansliet 2017, *Budgetarbetet 2017*, Cirkulär nr DI 2017:1.

⁴⁵ Regeringskansliet 2014, *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning* PM 2014-03-05, Fi/BA.

med exempelvis KRIM eller budgetsamordningsfunktionen inte framgår i dem. Det varierar hur täta kontakterna mellan handläggarna är, men enligt Riksrevisionens intervjuer förefaller PO och Å ha tätare kontakter med varandra än övriga. Det finns inga generella principer för hur handläggaren ska avgöra vilka som kan vara berörda. Ser handläggaren inte ett behov av kontakter med andra enheter eller departement sker heller inte sådana kontakter innan gemensam beredningen. I intervjuerna har det också sagts att budgetsamordningsfunktionen har ett myndighetsstyrarnätverk för myndighetshandläggare och huvudmän i vilket bland annat rättskedjan kan diskuteras. Nätverket träffas flera gånger per termin. Enheterna har interna veckomöten både med hela enheterna och uppdelat efter sakområde.⁴⁶ Mellan enheterna förekommer möten på vilka enhetscheferna respektive de biträdande enhetscheferna träffas regelbundet och huvudmännen vid behov.⁴⁷

Arbetsordningen anger att det ska ske veckovisa avstämningar med dels chefstjänsteman och dels den politiska ledningen. Veckodragningarna är enhetsvisa, men medarbetare kan vid behov delta vid andra enheters dragningar.⁴⁸ Medarbetare på departementet menar att det blir en naturlig avstämning avseende helhetsperspektiv när ärenden dras för chefstjänsteman eftersom chefstjänstemännen har bredare ansvarsområden än huvudmännen och handläggarna.⁴⁹ Riksrevisionen ser dock en risk att ansvarsuppdelningen inom departementet gör att hela kedjan inte beaktas i dessa avstämningar.

Avstämningar i de studerade fallen

Riksrevisionen har inte kunnat se i den sparade dokumentationen att det har förekommit särskilda kontakter direkt mellan enheterna om satsningen på Polismyndigheten. Det har även bekräftats i intervjuer att PO och Å, som är de närmast berörda enheterna, inte har haft särskilda kontakter för att hantera satsningen och dess påverkan på myndigheterna. Däremot har de jobbat med frågan både separat och tillsammans med budgetsamordningsfunktionen och analysfunktionen.⁵⁰ Enligt uppgift diskuterar man inom enheterna och på

⁴⁶ Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:1, 2019-01-08:2.

⁴⁷ Intervju Justitiedepartementet budget- och myndighetshandläggare, 2018-09-06, huvudman, 2019-01-08:2, huvudman, 2018-12-10. Huvudmännen på PO har dock veckoavstämningar.

⁴⁸ Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:2.

⁴⁹ Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29.

⁵⁰ PO har tagit fram olika kostnadsberäkningar för satsningarna samt gett uppdrag till Polismyndigheten (exempelvis Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*, Ju 2017/08662/PO 171109; Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten angående förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda* Ju2017/06645/PO 170817; Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten om åtgärder på kompetensförsörjningsområdet* Ju2017/06177/PO 170720) och Å har enligt uppgift tagit hjälp av analysfunktionen och budgetsamordningsfunktionen för att se ärende- och anslagsutveckling för Åklagarmyndigheten. Budgetsamordningsfunktionen har analyserat påverkan på övriga led i kedjan

chefstjänstemannanivå vilka konsekvenser som kan uppstå och när samt vilka underlag departementet behöver för att kunna avgöra det. Dessa diskussioner kopplar främst till ambitionen om 10 000 fler polisanställda.⁵¹ Departementet menar också att effekter på följande led i rättskedjan hanteras inom myndigheternas arbete med att ta fram gemensamma prognosrapporter över verksamhetsvolymerna i rättskedjan.⁵² Dessa rapporter går igenom påverkansfaktorer för varje myndighet, samt kort för kedjan, och in- och utflöde för varje myndighet. Statskontoret konstaterar dock att prognoserna har visat sig vara av begränsad nytta bland annat eftersom de brister i transparens, träffsäkerhet och vilka effekter de fångar.⁵³

Den dokumentation som Justitiedepartementet har tillhandahållit avseende flytten av ansvaret för transporter av frihetsberövade från Polismyndigheten till Kriminalvården ger en bild av hur problemen som uppstått i implementeringen har hanterats, men vilka avstämningar och överväganden som gjordes när frågan bereddes ursprungligen har Riksrevisionen inte kunnat följa.⁵⁴ Departementet har försökt ge myndigheterna förutsättningar⁵⁵ att lösa problemen som uppstått genom dialoger med Polismyndigheten och Kriminalvården (separat och gemensamt), genom att ha gemensamma interna möten,⁵⁶ genom att ge Polismyndigheten och Kriminalvården uppdrag samt genom att ge en extern utredare i uppdrag att tillsammans med myndigheterna sätta upp principer för ansvarsfördelning. Riksrevisionen har inte kunnat bekräfta innehållet i mötena i den sparade dokumentationen.

Det första uppdraget till myndigheterna, som gavs i deras respektive regleringsbrev för 2018, innebar att myndigheterna enskilt skulle redovisa vilka åtgärder de var för sig hade vidtagit för att få en fungerande transportorganisation över tid. Det kan ses som ett tecken på bristande helhetsperspektiv i hanteringen av ärendet eftersom det inte torde ha främjat samarbete eller försök att nå en

tillsammans med myndighets- och budgethandläggare samt analysfunktionen. Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2018-12-10 och 2019-01-08:2.

⁵¹ Intervju Justitiedepartementet cheftjänsteman, 2019-01-10, huvudman, 2019-01-08.

⁵² Intervju Justitiedepartementet cheftjänsteman, 2019-01-15. Myndigheterna tar sedan 2008 årligen fram gemensamma prognoser över verksamhetsvolymen i rättskedjan på uppdrag från regeringen.

⁵³ Statskontoret 2019, *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen 2019:4*, s. 7f, 14, 60–65.

⁵⁴ Frågan utreddes i SOU 2011:7, varpå regeringen gav Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera konsekvenserna för Kriminalvården av förslagen, också detta 2011. Efter ett tillkännagivande från riksdagen om att arbetet med att renodla Polisens arbetsuppgifter borde fortgå tog regeringen fram en proposition för att ändra ansvaret för transporter av frihetsberövade 2016, prop. 2016/17:57. Hur dokumenten bereddes inom Regeringskansliet har däremot inte gått att följa.

⁵⁵ Företrädare för departementet menar att departementet enbart ska ge förutsättningar, men att myndigheterna själva ska ansvara för att lösa problemen. Intervju Justitiedepartementet cheftjänsteman, 2019-01-10 och 2019-01-15.

⁵⁶ Frågan var svår att lösa internt eftersom enheterna var färgade av myndigheternas ståndpunkter. Intervju Justitiedepartementet cheftjänsteman, 2019-01-15.

gemensam ståndpunkt mellan myndigheterna. Det konstateras även i en kommenterad dagordning från departementet inför ett möte med Kriminalvårdens generaldirektör att uppdraget inte förde berörda närmare en lösning.⁵⁷ I det andra uppdraget, som gavs i december 2018 med redovisning i mars 2019, skulle myndigheterna i stället tillsammans redovisa hur de avser fördela ansvaret mellan sig vad gäller transporter av frihetsberövade.⁵⁸

Budgetarbetet

Budgetprocessen inleds med att handläggarna utifrån myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag och eventuella andra resultatanalyser tar fram utkast till ramberedning och texter till budgetpropositionen för sina respektive sakområden under våren. Ramberedningen anger vilka prioriteringar och äskanden som departementet föreslår inför kommande budgetproposition.⁵⁹ När det har varit två ansvariga statsråd har båda fått information om varandras områden, men fokus i deras respektive underlag har varit olika och anpassat efter deras respektive ansvarområden. I stort sett parallellt med att ramberedningen tas fram tar enheterna också fram utkast till texter till budgetpropositionen. Enheterna tar fram utkast för sina respektive områden och analysfunktionen tar även fram utkast för den del som behandlar flödet i rättskedjan. Sist tas texten om politikens inriktning fram, även denna av analysfunktionen utifrån information lämnad av enheterna. Texterna stäms av med respektive huvudman innan de lämnas till budgetsamordningsfunktionen som sätter samman dem till ett dokument. Enheterna stämmer ibland även av sina respektive prioriteringar i ramberedningen med respektive chefstjänsteman innan de lämnas till budgetsamordningsfunktionen. Budgetsamordningsfunktionen kontrollerar att det inte finns dubbleringar i texten, att texten hänger ihop, och kan i förhållande till texterna i budgetpropositionen även lämna synpunkter på sakinnehåll för att exempelvis säkerställa att resultatanalys och bedömning mot mål hänger ihop. I detta skede lämnar enheterna även eventuella synpunkter på varandras texter. Budgetsamordningsfunktionen stämmer av det samlade dokumentet med chefstjänstemännen, ofta gemensamt med samtliga chefstjänstemän. Efter detta stäms dokumentet av med den politiska ledningen innan det gemensambereads för att slutligen skickas till Statsrådsberedningen.⁶⁰

Sammantaget sker alltså beredningen inledningsvis uppdelat per myndighet och enhet, för att sedan knytas ihop något när texterna sätts samman av

⁵⁷ Justitiedepartementet, *Kommenterad dagordning inför kvartalsmöte med kriminalvården den 15 mars 2018*.

⁵⁸ Ju2018/05333/KRIM.

⁵⁹ Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08.

⁶⁰ Justitiedepartementet e-post, 2019-03-14; Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-11-06, chefstjänsteman, 2019-01-15; Justitiedepartementet 2019, *Faktaundersökning av Riksrevisionens rapport*; E-post Justitiedepartementet, 2019-04-29.

budgetsamordningsfunktionen och till viss del analysfunktionen. De gemensamma möten som enligt uppgift hålls i samband med dragning på chefstjänstemannanivå kan skapa förutsättningar för att ha ett fortsatt helhetsperspektiv uppåt trots den uppdelade ansvarsfördelningen. Riksrevisionen har dock inte kunnat utläsa innehåll eller frekvens för dessa i den sparade dokumentationen.

2.1.4 Avstämningar med myndigheterna

De dokumenterade rutinerna och riktlinjerna fokuserar som nämnts på interna kontaktvägar inom Regeringskansliet. Ett undantag är en promemoria med riktlinjer om informella kontakter som nästan uteslutande handlar om kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Enligt denna bör informella kontakter finnas på ledningsnivå och handläggarnivå. Ansvarigt departement och berörd myndighet bör resonera om frekvens och former för kontakterna.⁶¹

Det varierar hur täta kontakter Justitiedepartementet har med myndigheterna. Samtliga myndighetschefer har en årlig myndighetsdialog, generellt med ansvarig statssekreterare. Myndighetscheferna har dessutom regelbundna möten med departementet med olika intervall.⁶² Enheterna på departementet föreslår vad som ska prioriteras att ta upp under mötena.⁶³ Även myndigheterna kan lyfta frågor som de vill diskutera. Möten kan exempelvis handla om ekonomi, kompetensförsörjning, regleringsbrev, budgetunderlag, årsredovisning och för tillfället aktuella frågor som rör myndighetens verksamhet och det operativa läget. Utöver detta förekommer kontakter på chefs- och handläggarnivå som kan vara både behovsstyrda och regelbundet återkommande.⁶⁴ Samtliga myndigheter har en huvudsaklig ingång som Justitiedepartementet vänder sig till och som förmedlar vidare kontakt inom myndigheten. Kontakterna kan handla om underhandsberedning inför beslut om regleringsbrev (myndigheterna får enligt uppgift alltid kommentera ett utkast till regleringsbrev innan det beslutas⁶⁵) eller uppdrag, ren information till myndigheterna eller om att information, i huvudsak

⁶¹ Regeringskansliet 2014, *PM Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter 2014-06-17*

⁶² För Polismyndigheten sker dessa månadsvis, för Åklagarmyndigheten tertialvis och för Kriminalvården kvartalsvis. Domstolsverkets generaldirektör träffar statssekreterare ca 2 gånger per år och huvudmannen var tredje till var fjärde vecka.

⁶³ För Polismyndigheten som har en omfattande verksamhet hinner man inte gå igenom alla frågor vid den årliga dialogen. PO föreslår därför en prio-ordning på de frågor som bör diskuteras. Chefstjänstemannen och den politiska ledningen får se totallistan för att kunna göra en bedömning av prioriteringen. Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2018-12-10.

⁶⁴ Exempelvis förekommer för Åklagarmyndigheten (stabsrådet, överåklagaren för samordning och analys och ekonomidirektören) återkommande arbetsmöten med huvudman och myndighetshandläggare (intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:2) och medarbetare från Domstolsverkets GD-stab har möten med departementets myndighets- och budgethandläggare var 6-8:e vecka (intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20).

⁶⁵ Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29.

statistik, begärs från myndigheterna.⁶⁶ Normalt sett träffar departementet myndigheterna var för sig, men i vissa sammanhang träffar man flera myndigheter samtidigt, till exempel avseende flytten av ansvaret för transporter av frihetsberövade från Polismyndigheten till Kriminalvården och utvecklingen av rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).⁶⁷

Utöver dessa stående möten informeras myndigheterna via remisser och delningar inför regeringsbeslut. Myndighetshandläggarna på departementet har också generellt täta kontakter med myndigheterna, för de större myndigheterna ofta dagliga kontakter. Chefstjänstemännen brukar träffa cheferna för myndigheterna under sina respektive ansvarområden enskilt ett par gånger per år och kan även ha telefonkontakt däremellan. I dessa kontakter kan man även diskutera myndighetens förhållande till andra myndigheter och myndighetens behov av att departementet tar upp en viss fråga med en annan myndighet.⁶⁸

Mötena och de löpande kontakterna ska inte ge formell styrning, men kan ändå indikera vad regeringen anser är viktigt, varför ett kedjeperspektiv kan vara relevant i dem. Kontakterna med myndigheterna är inte dokumenterade mer än genom dagordningar, i vissa fall kommenterade sådana, varför Riksrevisionen inte kan bedöma omfattningen av kedjeperspektiv i diskussionerna. Strukturerna för kontakterna tycks tillgodose informationsutbyte mellan Justitiedepartementet och de enskilda myndigheterna, medan de i begränsad omfattning möjliggör ett bredare perspektiv då de i huvudsak bygger på separata kontakter med de enskilda myndigheterna.

2.2 Myndigheternas arbetsprocesser

Myndigheternas samverkan och informationsutbyte bör underlätta ett kedjeperspektiv i myndigheternas respektive planering och förståelse för varandras planering och agerande. För att uppnå detta bör myndigheternas respektive rutiner för styrning, budgetering och planering enligt Riksrevisionen

⁶⁶ Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-09-12; Intervju Kriminalvården ledningsstöd och ekonomi, 2018-09-17, chefer kärnverksamhet, 2018-09-17; Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20; Intervju Polismyndigheten verksamhetsstyrning och analys samt beredningsenheten, 2018-09-20; Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11; Intervju Justitiedepartementet myndighets- och budgethandläggare, 2018-09-06.

⁶⁷ Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-15; Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11; Intervju Domstolsverket GD, 2019-02-21. Statskontoret har påtalat att gemensamma myndighetsdialoger kan vara ett bra komplement till de separata årliga myndighetsdialogerna. Statskontoret menar att för att få till stånd en sammanhållen styrning som tar hänsyn till ett helhetsperspektiv behöver regeringen och Regeringskansliet uppmärksamma gränssnitten mellan myndigheterna för att främja samverkan och koordinering dem emellan. Detta kan exempelvis innebära att Regeringskansliet genomför gemensamma myndighetsdialoger med flera myndigheter som ett komplement till den årliga myndighetsdialogen. Statskontoret 2016, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* 2016:26, s. 24, 27f.

⁶⁸ Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:2, chefstjänsteman, 2019-01-15.

underlätta samverkan, och den centrala samverkan mellan myndigheterna bör inkludera aspekter som rör strategisk planering.

2.2.1 Rutiner för styrning, budgetering och planering

Myndigheterna har ett årligt budgetarbete som inkluderar att genom ett budgetunderlag äska medel från regeringen och sedan fördela tilldelade medel internt. Domstolsverket och Kriminalvården har skriftliga rutiner för detta arbete, medan Polismyndigheten inte har det. Åklagarmyndigheten har en översikt över vilken enhet som ansvarar budgetering planering och återrapportering. Det är myndigheternas respektive ekonomiavdelningar som leder arbetet, oftast med stöd från andra organisatoriska enheter som lämnar information, ingår i arbetsgrupper och/eller skriver utkast till delar av texten. Myndighetscheferna är med tidigt i processen att ta fram budgetunderlag och sätter, utifrån förslag från ekonomienheterna, inriktningen i dokumentet. Under arbetets gång stäms innehållet av i myndigheternas respektive nationella ledningsgrupper vid ett eller flera tillfällen. Polismyndighetens budgetunderlag stäms även av med rikspolischefen vid flera tillfällen under arbetets gång.⁶⁹ Som regel förekommer inte kontakter med andra myndigheter eller Justitiedepartementet under arbetet.⁷⁰ Ett undantag är att Åklagarmyndigheten uppger att de har kontakt med Justitiedepartementet vid något eller några tillfällen under arbetet.⁷¹

För den interna fördelningen av medlen utgår myndigheterna framförallt från resursberäkningsmodeller. Dessa utgår i huvudsak från antalet tidigare inkomna ärenden⁷² med hänsyn tagen till ärendenas olika karaktär och om någon organisatorisk enhet utför någon form av specialuppgift.⁷³ Polismyndigheten utgår

⁶⁹ Kriminalvården 2018, *Kriminalvårdens anvisningar för budgetunderlagsprocessen version 1.0*; Domstolsverket, *Powerpoint: Processen för budgetunderlaget*; Domstolsverket 2018, *E-post 2018-11-07*; Domstolsverket, *dispositioner och tidplaner för BU*; Domstolsverket 2016, *Inriktning för Sveriges Domstolars budgetunderlag 2018-2020*; Åklagarmyndigheten 2017, *Tidplan för BU-arbetet 2017* 2017-01-31; Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-11-26; Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2018-11-12 samt RPC, 2019-02-11; Intervju Domstolsverket generaldirektör, 2019-02-21; Åklagarmyndigheten 2015, *Översikt planering, budgetering och uppföljning inom Åklagarmyndigheten*.

⁷⁰ Domstolsverket, *Powerpoint: Processen för budgetunderlaget*; Domstolsverket 2018, *E-post 2018-11-07*; Domstolsverket, *Dispositioner och tidplaner för BU*; Domstolsverket 2016, *Inriktning för Sveriges Domstolars budgetunderlag 2018-202*; Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2018-11-12; Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-11-26; Kriminalvården 2018, *Kriminalvårdens anvisningar för budgetunderlagsprocessen version 1.0*. E-post Åklagarmyndigheten, 2019-03-08; E-post Polismyndigheten, 2019-03-11; E-post Domstolsverket, 2019-03-12.

⁷¹ Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

⁷² Riksrevisionen använder samlingsbegreppet ärenden här. Myndigheterna använder olika termer, såsom anmälda brott, brottsmisstankar, mål och klienter.

⁷³ Inom Åklagarmyndigheten är till exempel handläggningen av brott på vägtrafikområdet samlad till vissa åklagarkammare, i vissa domstolar finns det till exempel nämnder med specialuppgifter.

i huvudsak från tidigare fördelning och budgetdialoger mellan ekonomiavdelningen och polisregionerna respektive de nationella avdelningarna i sin interna fördelning. Även Domstolsverket och Kriminalvården genomför budgetdialog respektive samtal med domstolarna respektive regioncheferna med resursberäkningsmodellen som bas. Avstämning sker i första hand i de respektive nationella ledningsgrupperna men myndighetscheferna är beslutande.⁷⁴

Sammanlänkat med budgetarbetet är arbetet med att ta fram en verksamhetsplan eftersom vilka projekt som kan och ska genomföras beror på tillgänglig budget och behovet av medel delvis styrs av vilka projekt som planeras. Även detta arbete leds av myndigheternas ekonomiavdelningar som tar fram utkast, eller ger andra organisatoriska enheter i uppdrag att ta fram uppdrag och skriva texter⁷⁵, efter avstämning med de respektive nationella ledningsgrupperna samt region- eller områdeschefer. Verksamhetsplanen beslutas av respektive myndighetschef.⁷⁶ Domstolsverket arbetar annorlunda än de övriga; här leds arbetet av GD-stab och genomförs genom att ledningsgruppen tar fram en strategisk inriktning utifrån nulägesanalys, omvärldsanalys, riskanalys och budgetunderlag. Avdelningarnas planering syftar sedan till att bidra till den strategiska inriktningen och sammanställs i en för Domstolsverket gemensam verksamhetsplan.⁷⁷ Enligt Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens respektive instruktioner ska de ge varandra tillfälle att yttra sig över varandras planering inför kommande verksamhetsår.⁷⁸ Från vad Riksrevisionen kan se i de tidplaner som myndigheterna har sparat för verksamhetsplaneringsprocessen ligger denna

⁷⁴ Kriminalvården 2017, *Kriminalvårdens riktlinjer för budgetprocessen 2017:3*; Domstolsverket 2017, *Beslut om budget- och planeringsramar för åren 2018–2020* dnr 1088-2017; Domstolsverket, *Powerpoint: Resursfördelningsmodell för de olika domstolsslagen*; Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2018-11-12; Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2019-01-14; Åklagarmyndigheten 2017, *Budgetbrev 2018* ÅM2017-2162; Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-11-26.

⁷⁵ I Kriminalvården tar avdelningscheferna och chefen för nationella transportenheten i dialog med regioncheferna fram mål och utvecklingsuppdrag för de kommande tre åren som ekonomi- och fastighetsavdelningen sedan sammanställer till en nationell verksamhetsplan. Kriminalvården 2017, *Kriminalvårdens riktlinjer för verksamhetsplansprocessen* VP 2017:5.

⁷⁶ Åklagarmyndigheten 2017, *Projektplan – VP-arbetet för 2018*; Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-11-26; Kriminalvården 2017, *Kriminalvårdens riktlinjer för verksamhetsplansprocessen* VP 2017:5; Polismyndigheten 2018, *Arbetsordning för Polismyndigheten* PM 2018:21 3 kap. 20§, 5 kap. 3§.

⁷⁷ Domstolsverket 2018, *Så verksamhetsplanerar vi 2019–2021* dnr 0863-2018; Domstolsverket 2018, *Domstolsverkets styrmodell 2018* dnr DV0870-2018. Omvärldsanalysen och riskanalysen tycks i huvudsak tas fram genom interna diskussioner i ledningsgrupper och arbetsgrupper.

⁷⁸ 23 § Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten; 14 § Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

delning sent i processen,⁷⁹ vilket gör det svårt att lämna och ta hand om substantiella synpunkter på planeringen. Delningen blir då mer för att informera.

Utifrån genomförda intervjuer och de styrdokument som finns hos respektive myndighet konstaterar Riksrevisionen att kontakter med andra myndigheter inte är en naturlig del av myndigheternas arbete med budgetunderlag, resursfördelning eller verksamhetsplanering. De fördelningsmodeller och underlag som används kopplar till rättskedjan främst i förhållande till ärendeflöden. Detta borde göra myndigheternas gemensamma prognos över verksamhetsvolymerna i rättskedjan till ett viktigt underlag och arbetsgruppen som tar fram dem till ett viktigt samverkansforum. Statskontoret har dock visat att prognoserna upplevs ha låg träffsäkerhet och begränsad nytta.⁸⁰

2.2.2 Innehållet i myndigheternas samverkan

Myndigheterna har kontakter med varandra på olika nivåer. Fokus här är på kontakter på nationell och strategisk nivå, men mycket kontakter förekommer också på lokal och regional nivå där alla fyra myndigheterna enligt uppgift träffas regelbundet och diskuterar både enskilda ärenden och arbetsprocesser.⁸¹ Samverkan mellan myndigheterna som har blivit mer stadigvarande har i några fall föranletts av regeringsuppdrag.⁸² Samverkan har också utsatts för utmaningar, exempelvis utmanades det gemensamma prognosarbetet när Polismyndigheten frångick de vanliga metoderna i arbetet med prognosen för 2018.⁸³

Myndighetscheferna möts regelbundet⁸⁴ för att delge varandra läget i respektive myndighet och diskutera beröringspunkter mellan myndigheterna.

Myndighetscheferna träffas även i mindre grupper efter behov för att diskutera specifika frågor. Riksåklagaren, Rikspolischefen och generaldirektören för Brå

⁷⁹ Åklagarmyndigheten förklarar detta med att planeringen måste ha kommit en bra bit för att avstämningen ska vara relevant. Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

⁸⁰ Statskontoret 2019, *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen* 2019:4.

⁸¹ Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18.

⁸² Intervju Kriminalvården ledningsstöd och ekonomi, 2018-09-17; Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18. Det har handlat dels om att arbetsgruppen som tar fram de gemensamma prognoserna över verksamhetsvolymerna i rättskedjan även kan förmedla andra kontakter och frågor samt dels om att uppföljningsrapporter har fortsatt arbetas fram gemensamt även efter avslutat uppdrag.

⁸³ Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20.

⁸⁴ Myndigheterna uppger olika täta intervaller för mötena. Enligt Polismyndigheten sker de 4–6 gånger per år, enligt Åklagarmyndigheten 3–4 gånger per år och enligt Domstolsverket ca 2 gånger per år. Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11; Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18; Intervju Domstolsverket generaldirektör, 2019-02-21.

träffas regelbundet för att diskutera statistik och uppföljning.⁸⁵ Representanter för Brå och Åklagarmyndigheten är med i Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp, NOLG, men inte i den strategiska ledningsgruppen, NSLG.⁸⁶ Åklagarmyndigheten deltar genom vice riksåklagaren i Domstolsverkets insynsråd.⁸⁷ Representanter från Domstolsverket och Polismyndigheten ska även delta i Åklagarmyndighetens råd för beredning av anställningsärenden.⁸⁸

Åklagarmyndigheten har en formaliserad bilateral central samverkan med de andra tre myndigheterna som i huvudsak utgår från frågor från verksamheten.⁸⁹ Riksrevisionen har gått igenom mötesprotokollen från samverkansmötena åren 2014–2018. Det som diskuteras är främst operativt kopplade frågor om hur man bör arbeta inom ett visst område eller tolka en lagtext. Även frågor om digitalisering och IT-utveckling är återkommande. Domstolsverket har efterfrågat att mer strategiska frågor diskuteras på de centrala samverkansmötena.⁹⁰ Det är främst på mötena mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten som mer strategiska frågor tas upp. Exempelvis utbyter de i början av perioden information om verksamhetsresultat och prioriteringar (detta utbytet minskar med tiden under de granskade åren), medan de 2017 och 2018 (efter att de fick i uppgift i sina instruktioner att dela sina planeringar) försöker hitta gemensamma mål att ha i sina respektive verksamhetsplaner. Generellt är kedjeperspektivet begränsat, men förekommer delvis.⁹¹ Grupperna fungerar också som kontaktförmedlare in i organisationerna. Genom samverkansmötena förmedlar Åklagarmyndigheten även information mellan de övriga myndigheterna i kedjan. Polismyndighetens, Domstolsverkets och Kriminalvårdens kontakter med varandra på central nivå är

⁸⁵ Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11 samt verksamhetsstyrning och beredning, 2018-09-20; Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18; Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20.

⁸⁶ Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11; Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-09-12. Deltagandet i NOLG men inte NSLG riskerar att minska möjligheterna till samstämmighet i strategiska frågor. Däremot har mandatet mellan ledningsgrupperna varit otydligt och även strategiska frågor har förekommit i NOLG. Statskontoret 2018, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport 2018:18*, s. 26; Polismyndighetens internrevision 2018, *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*, dnr A249.985/2017.

⁸⁷ Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20.

⁸⁸ § 25 Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

⁸⁹ Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18; Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20. Åklagarmyndigheten träffar inom ramen för denna samverkan Kriminalvården och Domstolsverket bilateralt ca 2 gånger om året och Polismyndigheten ca 1 gång i månaden.

⁹⁰ Samverkan mellan åklagare och domstolar inrättades dock för att diskutera operativa frågor och inkluderade inledningsvis heller inte representanter från Domstolsverket. Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

⁹¹ I samverkan med Domstolsverket har frågor om samverkan med, läget i och beroendet av Polismyndigheten tagits upp. I samverkan med Kriminalvården har satsningen på Polismyndigheten kommenteras med att även övriga kedjan behöver stärkas samt att Kriminalvårdens högre beläggningsgrad kan bero på att Polisen har blivit mer effektiv.

begränsande.⁹² Polisen har efterfrågat att mer kommunikation om exempelvis åtalsbeslut och utfall i domstol går bakåt i kedjan så att myndigheten kan lära sig av sin utredningsverksamhet.⁹³

Myndigheterna tycks inte ha haft några särskilda kontakter i frågan om satsningen på Polismyndigheten trots att den kan påverka alla. Däremot har den delvis förekommit i de centrala samverkansmötena och myndigheterna diskuterar enligt uppgift kompetensförsörjning i allmänhet.⁹⁴ Flytten av ansvaret för transporter av frihetsberövade har lett till särskilda kontakter mellan Polismyndigheten och Kriminalvården, både genom en gemensam arbetsgrupp och mellan myndighetscheferna. Utifrån det material som har sparats⁹⁵ tycks ungefär samma frågor ha diskuterats både i arbetsgruppen och mellan myndighetscheferna, nämligen hur lagen ska tolkas och hur övertagandet ska genomföras. Att lyfta frågan till myndighetscheferna tycks däremot inte ha lett den närmare en lösning.

2.3 Sammanfattande analys

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att Justitiedepartementet och myndigheterna har satt upp arbetsprocesser som kan skapa förutsättningar för ett kedjeperspektiv i styrningen, men också att processerna har inbyggda risker som försämrar förutsättningarna till kedjeperspektiv.

Riksrevisionen konstaterar att Regeringskansliets dokumenterade rutiner och riktlinjer tar upp att avstämningar ska göras och helhetsperspektiv beaktas. Riksrevisionen ser dock två riskområden i Justitiedepartementets arbetsprocesser. En risk är att en stor del av ansvaret för att genomföra avstämningarna med andra handläggare, budgetsamordningsfunktionen och analysfunktionen läggs på handläggarna, även om huvudmännen ska säkerställa att avstämningarna har genomförts. Eftersom det inte finns några principer för hur handläggarna ska avgöra om avstämning behövs finns det en risk för att olika bedömningar görs och att kontakter inte tas även om så borde ha gjorts. Departementets interna organisation och ansvarsfördelning riskerar också leda till att rättskedjan eller dess huvudsakliga verksamhet endast i begränsad omfattning behandlas samlat.

I nuläget har Justitiedepartementet främst kontakter med de enskilda myndigheterna, medan samlade kontakter med myndigheterna sker på

⁹² Mötesprotokoll från Åklagarmyndighetens centrala samverkan med Polismyndigheten, Sveriges Domstolar (inklusive möten med advokatsamfundet) respektive Kriminalvården åren 2014–2018.

⁹³ Intervju Polismyndigheten verksamhetsstyrning och analys samt beredningsenheten, 2018-09-20.

⁹⁴ Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11. Enligt Åklagarmyndigheten har det inte funnits behov av särskilda kontakter i frågan eftersom man har kontakter med varandra ändå. Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

⁹⁵ I detta fall främst föredragnings-PM samt sammanställningar över vad arbetsgruppen har gjort.

förekommen anledning. Att träffa representanter för myndigheterna samlat även utanför dessa specialfall skulle kunna öka möjligheterna till kedjeperspektiv.

Även om myndigheterna har en bred samverkan så samverkar de inte specifikt inom ramen för sitt strategiska arbete, mer än genom att ta fram gemensamma prognoser. Vidare fokuserar samverkan på central nivå främst på operativt kopplade frågor. Det är i få sammanhang som alla myndigheterna träffas eller på annat sätt får insyn i samtligas verksamheter. Avsaknaden av fokus på strategiska frågor i samverkan riskerar att försämra förutsättningarna för kedjeperspektiv i myndigheternas styrning. Att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten fick instruktion om att ge varandra möjlighet att yttra sig över varandras planeringar tycks däremot ha lett till att de försökte hitta gemensamma mål.

3 Kedjerspektiv i de övergripande styrdokument

I detta kapitel behandlas kedjerspektivet i de övergripande styrdokument. Kapitlet utgår från att regeringen har ett ansvar för att i sin styrning av myndigheterna säkerställa ett kedjerspektiv så att styrningen gynnar hela rättskedjan och att riksdagens mål kan nås. I linje med detta bör myndigheterna utöver ett myndighetsinternt perspektiv även beakta ett kedjerspektiv i sin interna styrning och i sina underlag till regeringen.

3.1 Regeringens styrdokument

För att styrdokument ska gynna hela rättskedjan bör ett kedjerspektiv, utöver ett myndighetsperspektiv, återspeglas i exempelvis myndigheternas uppgifter och uppdrag samt i regeringens målformuleringar och uppföljning.

3.1.1 Instruktioner och regleringsbrev

Riksrevisionen har gått igenom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev för åren 2010–2018 för att se i vilken omfattning regeringen har gett uttryck för ett rättskedjerspektiv i dessa dokument.

I myndigheternas *instruktioner* finns vissa formuleringar som relaterar till helheten i rättskedjan. Åklagarmyndigheten ska ge Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (EBM) tillfälle att yttra sig över den övergripande planeringen av åklagarverksamheten kommande verksamhetsår.⁹⁶ Polismyndigheten ska ge Åklagarmyndigheten, och i förekommande fall EBM, tillfälle att yttra sig över myndighetens planering inför kommande verksamhetsår.⁹⁷ I linje med detta ska Polismyndigheten också samråda med berörd åklagarmyndighet inför viktigare förändringar i verksamheten som kan komma att påverka åklagarverksamheten.⁹⁸ Åklagarmyndigheten ska höra EBM, Polismyndigheten och i förekommande fall Säkerhetspolisen och Domstolsverket inför viktigare förändringar i åklagarverksamheten som kan påverka övriga myndigheters verksamhet.⁹⁹ Vidare ska Polismyndigheten och

⁹⁶ 14 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

⁹⁷ 23 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁹⁸ 23 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁹⁹ 14 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten. Vidare ska, enligt 18 §, beslut om inrättande, upphörande och lokalisering av en åklagarkammare fattas efter att Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket och Kriminalvården har fått tillfälle att yttra sig.

Åklagarmyndigheten, och i förekommande fall Säkerhetspolisen, tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott.¹⁰⁰

Kriminalvården ingår inte i dessa avstämningar. Regeringen uttrycker dock att Kriminalvårdens häktesorganisation ska vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet, och att en lokalisering av häktena som underlättar detta samarbete ska eftersträvas. Innan beslut om större förändringar i häktesorganisationen fattas ska Kriminalvården samråda med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och de tingsrätter och länsstyrelser som berörs av verksamheten.¹⁰¹

Domstolsverket har inte något motsvarande krav på samverkan eller avstämning. Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt bland annat de allmänna domstolarna och ska i detta arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter.¹⁰²

Myndigheternas *regleringsbrev* har överlag en inledande text av övergripande karaktär, med koppling till riksdagens mål om att brottsligheten ska minska och människors trygghet öka, samt en hänvisning till att myndigheten ska bidra till en sådan utveckling. Det har i regleringsbreven inte ingått någon särskild övergripande formulering om samverkan mellan myndigheterna i rättskedjan. I Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens regleringsbrev har det fram till 2015 ingått inledande skrivningar som hänvisar till rättskedjan och ett effektivt rättsväsende. I Polisens regleringsbrev för 2011 hänvisades till att "rättskedjeperspektivet ska beaktas", och i efterföljande år fram till 2014 uttryckte regeringen att Polisen kontinuerligt ska utveckla sin verksamhet för att leva upp till de krav som ställs på en professionell och framgångsrik brottsbekämpande verksamhet samt bidra till effektivitet i rättskedjan.¹⁰³ Sedan 2015 har sådana hänvisningar inte ingått. I Åklagarmyndighetens tidigare regleringsbrev ingick att rättskedjeperspektivet ska beaktas,¹⁰⁴ samt att Åklagarmyndigheten ska "...utveckla sin verksamhet och samverka med andra aktörer för att bidra till ett effektivare rättsväsende..."¹⁰⁵ Efter 2015 har det i myndighetens regleringsbrev inte ingått motsvarande formuleringar kopplade till rättsväsendet eller rättskedjan. Domstolsverkets regleringsbrev har inte innehållit några liknande formuleringar

¹⁰⁰ 12 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten och 22 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

¹⁰¹ 3 § förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

¹⁰² 1 § förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

¹⁰³ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

¹⁰⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Åklagarmyndigheten.

¹⁰⁵ Regleringsbrev för budgetåren 2012–2015 avseende Åklagarmyndigheten.

utan fokuserat på verkets interna arbete och mål. Kriminalvårdens verksamhet kopplas i regleringsbrev för 2016–2018 till det övergripande målet för rättsväsendet, men har inte motsvarande hänvisningar till rättskedjan i tidigare regleringsbrev.¹⁰⁶

Regeringen har under åren lämnat olika uppdrag till myndigheterna. Polismyndigheten får betydligt fler uppdrag varje år än de övriga myndigheterna,¹⁰⁷ men har också ett brett grunduppdrag. Andelen av uppdragen som ges som ska genomföras av två eller flera av myndigheterna tillsammans har minskat under perioden, från 64 procent 2010 till 38 procent 2018.¹⁰⁸ Det har förekommit fyra uppdrag under den granskade perioden där samtliga myndigheter ska samverka med varandra, varav två uppdrag varar under hela perioden (avseende att ta fram gemensamma prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan och att utveckla rättsväsendets informationsförsörjning, RIF). Sedan 2012 har polis och åklagare även ett uppdrag om samverkan avseende arbetet med utredning och lagföring.

Både i hänvisningar i regleringsbrev och i uppdrag som ges har kopplingarna till rättskedjan således minskat under den granskade perioden.

3.1.2 Budgetpropositioner

Vidare har budgetpropositionerna 2010–2018 gått igenom för att få en bild av hur regeringen i dem har förhållit sig till ett rättskedjerspektiv. Inledningsvis följer en genomgång av på vilket sätt regeringens mål och målbilder kopplar till hela rättskedjan, följt av en genomgång av hur ett rättskedjerspektiv lyfts av regeringen.

Målen i budgetpropositionerna

När det gäller mål av en mer övergripande karaktär hänvisar regeringen i sina budgetpropositioner till riksdagens övergripande mål för kriminalpolitik och rättsväsende. Utöver detta har regeringen uttryckt målformuleringar för sex olika verksamhetsområden. Målet för det *brottsförebyggande* arbetet har varit att brottsligheten ska minska och att antalet brottsoffer bli färre. För verksamhetsområdet *utredning och lagföring* har regeringen hänvisat till att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet och att brottsuppleringen ska öka. För den *dömande verksamheten* har regeringen haft flera delmål. Det övergripande målet för Sveriges Domstolar har

¹⁰⁶ Dock anges i regleringsbrev för 2011–2015 att Kriminalvården ska rapportera hur de anpassar verksamheten till variation i antalet intagna, som i sin tur påverkas delvis av tidigare led i kedjan.

¹⁰⁷ Fram till 2015 fick Polisen generellt 15–17 uppdrag per år, sedan ökade det successivt till 44 uppdrag 2018. De övriga myndigheterna får generellt 5–10 uppdrag per år, med vissa variationer.

¹⁰⁸ Enligt Justitiedepartementet utgör uppdrag riktade till delar av rättskedjan en viktig del av styrningen med rättskedjerspektiv. Justitiedepartementet 2019, *Faktaundersökning av Riksrevisionens rapport*.

varit att mål och ärenden ska avgöras med hög kvalitet och effektivitet. Därutöver har närmare målsättningar för verksamhetsområdet presenterats, bland annat om att målbalanserna och omloppstiderna ska hållas på en rimlig nivå. Regeringens mål för verksamhetsområdet *verkställighet och påföljd* har uttryckts som att påföljderna ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt och att antalet återfall i brott ska minska. Målet avseende *stöd till brottsoffer* har varit att skadeverkningarna av brott ska minska och att verksamheten till stöd för brottsoffer ska bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt med hög kvalitet. Den som drabbas av brott ska få adekvat information och ett gott bemötande från rättsväsendets myndigheter. För verksamhetsområdet *kompetensförsörjning* inom rättsväsendet hänvisar regeringen i sin målformulering bland annat till samordnad statlig arbetsgivarpolitik. Målformuleringarna har haft en likartad karaktär under perioden. Sedan 2015 använder regeringen bedömningskriterier¹⁰⁹ i bedömningen av resultaten för dessa mål.

Riksrevisionen konstaterar att målen för de olika verksamhetsområdena kopplar till enskilda myndigheter eller i något fall två av dem, men inte till hela kedjan eller relationen mellan myndigheterna. I det här sammanhanget kan också noteras att Brå, på uppdrag av regeringen, har föreslagit att regeringen tar fram strategiska målområden som kopplar ihop de övergripande målen för rättsväsendet och kriminalpolitiken med verksamhetsmålen och på så sätt också länkar samman rättskedjan i målen. Målområdena är tänkta att vara fasta och myndighetsövergripande referenspunkter för uppföljning som tar sikte på de effekter regeringen vill uppnå. De kan exempelvis handla om volymhantering, samstämmighet i rättsliga bedömningar, störningsåtgärder, tilltro till rättsväsendet med mera. Till dessa länkas sedan uppföljningsbara mått genom vilka man kan se om målen nås.¹¹⁰

Rättskedjeperspektiv i budgetpropositionerna

Regeringen har på olika sätt berört rättskedjan i budgetpropositionerna. Under den tidigare delen av den granskade perioden har hänvisningar till rättskedjan främst gjorts i förhållande till effektivitet och samverkan, inte minst inom brottmålsprocessen. Till exempel har regeringen hänvisat till rättsområdet som en kedja av samverkande myndigheter och till att samverkan måste utvecklas med sikte på ett effektivare resursutnyttjande¹¹¹ och en effektivare brottmålsprocess.¹¹² Myndigheterna ska utifrån sin roll i rättskedjan tillvarata och använda de andra

¹⁰⁹ Dessa har haft en kvalitativ inriktning, förutom för den dömande verksamheten som delvis har haft kvantitativa inslag.

¹¹⁰ Se Brå 2018, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. En idéskiss*. 2018:8.

¹¹¹ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 4, s. 20.

¹¹² Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 4, s. 19; Prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 4 s.16; Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 4, s. 20.

myndigheternas arbete.¹¹³ Förhållandet mellan polis och åklagare får en något större tyngd än övriga samband mellan myndigheterna.¹¹⁴

Regeringen har återkommande tagit upp att man har vidtagit åtgärder för att öka effektiviteten i rättsväsendet, liksom att hela rättskedjan har förstärkts kraftigt. I samband med detta har regeringen uttryckt att för att resursanvändningen ska bli effektiv måste verksamheterna utvecklas och myndigheterna samarbeta.¹¹⁵

Regeringen har lyft att det är viktigt att följa upp hur anmälda brott hanteras i rättskedjans olika delar för att kunna bedöma rättsväsendets resultat.¹¹⁶ Sedan 2015 har flödet i rättskedjan haft en mer framträdande plats i resultatredovisningen genom att redovisas under en egen underrubrik. Bedömningen av flödet i rättskedjan har inte skett i förhållande till en samlad övergripande målsättning om till exempel total genomströmningstid, utan utgått från indikatorer kopplade till olika led i kedjan. I redovisningen av analyser och slutsatser ingår en kortare analys av rättsväsendet och flödet i rättskedjan, och en närmre genomgång av de olika verksamhetsområdena, som utgår från de olika verksamhetsmålen.

Sammantaget har rättskedjeperspektivet kontinuerligt berörts i olika avseenden. I början av den granskade perioden skedde hänvisningar till rättskedjan generellt i anslutning till andra frågor som rör flera led i kedjan, såsom investeringar i rättsområdet, brottmålshanteringen eller vikten av ett effektivt flöde i rättskedjan. Fokus har i dessa sammanhang inte minst varit på polis och åklagare snarare än övriga led i kedjan. Samtidigt har resultatredovisningen av flödet i rättskedjan behandlats på ett mer framträdande sätt i budgetpropositionerna under senare år. Analys och slutsatser har ett övergripande perspektiv och ett närmre fokus på de olika verksamhetsområdena.

3.1.3 Övergripande uppföljning och analyser

Riksrevisionen har även gått igenom huruvida det i de styrande dokumenten och underlagen finns inslag av övergripande uppföljning och analys. Som tidigare nämnts utgår regeringen i sin resultatredovisning från de mål och målformuleringar som är knutna till de olika verksamhetsområdena, och uppföljningen är knuten till dessa olika verksamhetsområden. Vidare sker en mer samlad bedömning inom ramen för redovisningen av flödet i rättskedjan. Däremot har det i regeringens budgetpropositioner inte ingått uppföljning av det

¹¹³ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 4, s. 26.

¹¹⁴ Se exempelvis prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 4, s. 13; prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 4, s. 15; prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 4, s. 42; prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 4, s. 42.

¹¹⁵ Se exempelvis prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 4, s. 12; prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 4, s.34, 40; prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 4, s.11; prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 4 s.10.

¹¹⁶ Se exempelvis prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 4, s. 37; prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4, s. 28.

fullständiga utfallet i rättskedjan, såsom att följa ärenden genom hela kedjan och inte bara inom och delvis mellan myndigheterna. Frågan hur rättskedjans verksamhet kan och bör följas upp är inte ny och det har konstaterats att den nuvarande uppdelade uppföljningen både gör det svårt att exempelvis följa kedjan som helhet och skapar negativ anpassning i myndigheternas verksamhet för att de ska kunna redovisa ”bra” statistik.¹¹⁷

Andra övergripande analyser inkluderar myndigheternas gemensamma prognosrapport och beställningar till Brå och Statskontoret. Som exempel på analyser av helheten redovisade Brå 2018 ett uppdrag där de tog fram ett förslag på en annan uppföljning av rättskedjan som bättre ska tillgodose kedjeperspektivet och flödet genom hela rättskedjan, bland annat genom att relatera myndigheternas olika mått till varandra samt till effekter snarare än prestationer.¹¹⁸ Vidare har Statskontoret 2019 utvärderat nyttan av myndigheternas gemensamma prognoser över verksamhetsvolymerna i rättskedjan. Statskontoret konstaterade då att prognoserna är av begränsad nytta och bör utvecklas.¹¹⁹

Justitiedepartementet har, genom budgetsamordningsfunktionen och analysfunktionen, enligt uppgift inlett ett projekt tillsammans med Finansdepartementet för att hitta bättre verktyg för analys av konsekvenser av satsningar och lagändringar på rättsväsendet för att kunna fånga upp detta bättre i budgetprocessen. Arbetet försvåras enligt Justitiedepartementet av att sambanden inte alltid är tydliga och av att budgetprocessen har ett kortsiktigt fokus, men departementet anser att det behövs ett långsiktigt fokus för att kunna sätta in resurser till myndigheterna i rätt läge. Projektet sägs kunna ge ett mer långsiktigt perspektiv än vad den årliga budgetprocessen tillåter.¹²⁰

De dokumenterade rutinerna och riktlinjerna inom Regeringskansliet nämner prognoser, ramberedning och resultatanalyser som viktiga underlag. Rutinerna anger vad prognoserna och ramberedningen bör innehålla¹²¹ samt vilka underlag som kan användas för resultatanalyserna.¹²² Handläggarna uppger att deras viktigaste underlag är årsredovisningar, budgetunderlag, återrapportering från särskilda uppdrag, myndigheternas anslagsprognoser och de gemensamma

¹¹⁷ Brå 2018, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*. *En idéskiss*. 2018:8, s 39–45. Även Statskontoret har påpekat att regeringen delvis bör flytta fokus i sin uppföljning till att se helheten i stället för enskilda delar. Statskontoret 2016, *Utvecklad styrning - om sammanhållning och tillit i förvaltningen* 2016:26, s 24, 27f.

¹¹⁸ Se Brå 2018, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*. *En idéskiss*. 2018:8.

¹¹⁹ Se Statskontoret 2019, *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen* 2019:4.

¹²⁰ Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-15.

¹²¹ Exempelvis förklaringar av vilka antaganden och beräkningar som ligger bakom prognoserna och en sammanställning över departementets prioriteringar.

¹²² Exempelvis statistikuppgifter, myndigheternas årsredovisningar, utredningar, revisioner, uppföljning av myndighetsdialoger.

prognoserna över verksamhetsvolymerna i rättskedjan som myndigheterna tar fram.¹²³ Av dessa är det de gemensamma prognoserna som har en mer övergripande karaktär. Även forskning och rapporter från Brå samt Statskontoret kan utgöra underlag. Departementet begär även in uppgifter från myndigheterna när behov uppstår och följer vissa nyckeltal utifrån ett kostnads- och resursperspektiv.¹²⁴

Sammantaget har Justitiedepartementets uppföljning och viktigare underlag i begränsad omfattning ett helhetsperspektiv, även om rapporter med sådan inriktning beställs från externa aktörer. Departementet har däremot vidtagit åtgärder för att förbättra möjligheterna till övergripande analyser.

3.2 Myndigheternas återrapportering och styrning

Myndigheterna bör utöver ett myndighetsinternt perspektiv även beakta ett kedjeperspektiv i intern styrning och i underlag till regeringen. Riksrevisionen har därför undersökt om myndigheterna i sina budgetunderlag, årsredovisningar och verksamhetsplaner för åren 2010–2018 hänvisar till rättskedjan och närliggande frågor, såsom samverkan, utöver den egna verksamheten, samt om myndigheterna lyfter likartade fokusområden i dokumenten. Dessa dokument utgör viktiga underlag för Justitiedepartementet, och redogör ur olika synvinklar för inriktningen i myndigheternas verksamheter.

3.2.1 Budgetunderlag

I budgetunderlagen presenterar myndigheterna sina äskanden för det kommande budgetåret, tillsammans med sina respektive fokusområden, satsningar och behov. Vilka aspekter som respektive myndighet tar upp är relativt konstant mellan åren. Det varierar dock något efter omvärldsfaktorer, exempelvis får omorganisationerna av Polisen, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården runt 2015 utrymme i samband med att de genomförs liksom att migrantströmmarna 2015 diskuteras de följande åren. Vissa fokusområden, såsom IT-utveckling och kompetensförsörjning, går igenom i alla led i kedjan. Det är ovanligt att fokusområden som kopplar till sakfrågor inom rättskedjans verksamhet går igenom alla led i kedjan. Om en sakfråga, exempelvis sexualbrott eller arbetet mot organiserad brottslighet, tas upp av flera led är det av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt antingen Domstolsverket eller Kriminalvården, men inte alla fyra. Ett undantag är ungdomsbrottslighet som lyfts av alla fyra 2013 (övriga år lyfts det av 2–3 av myndigheterna). Från 2016 lyfts färre fokusområden

¹²³ Intervju Justitiedepartementet budget- och myndighetshandläggare, 2018-09-06.

¹²⁴ Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29; huvudman, 2018-12-10; 2019-01-08:1.

av flera av myndigheterna.¹²⁵ Domstolsverket fokuserar i sina prioriteringar nästan uteslutande på myndighetsinterna, i huvudsak administrativa, frågor. Även om fokusområdena i de olika myndigheternas budgetunderlag inte är direkt motstridiga går de heller inte i takt; exempelvis börjar Polismyndigheten prioritera trafikbrott 2010, men Åklagarmyndigheten nämner detta först 2014. Det förekommer att frågor som berör flera myndigheter bara lyfts av en; exempelvis nämner Kriminalvården i budgetunderlaget för 2018 att de har en dialog med Polismyndigheten om flytten av ansvaret för transport av frihetsberövade, något som Polismyndigheten inte nämner. Fokusområdena i budgetunderlagen följer till stor del fokusområdena i regleringsbrev.

Hänvisningar till övriga rättskedjan görs främst av de senare leden i kedjan, mest av Kriminalvården som återger vad de övriga myndigheterna har tagit upp i den gemensamma prognosen över verksamhetsvolymerna i rättskedjan med hänvisning till att resultaten i övriga kedjan påverkar klienttillströmningen till Kriminalvården (även om sambanden är komplexa och andra faktorer utanför kedjan också påverkar). Domstolsverket lyfter kedjeperspektiv fram till 2014, till exempel i förhållande till att Polisens prioriteringar påverkar domstolarna¹²⁶ och att tillskott i tidigare led i kedjan innebär att även domstolarna behöver mer medel.¹²⁷ Åklagarmyndigheten upprepar genomgående under perioden att myndigheten är en viktig länk i rättskedjan som inte får bli en flaskhals, varför satsningar på Polisen måste leda till konsekvensförstärkningar av Åklagarmyndigheten.¹²⁸ Polismyndigheten gör sällan kopplingar till rättskedjan. Hänvisningarna till kedjan minskar generellt från 2016.

3.2.2 Årsredovisning

Fokus i myndigheternas årsredovisningar är på respektive myndighets egna prestationer även om de alla i viss utsträckning i olika avseenden hänvisar till ett rättskedjeperspektiv, inte minst under den tidigare delen av perioden.

Polismyndigheten har bland annat hänvisat till riksdagens övergripande mål för rättsväsendet och kriminalpolitiken samt till de tidigare regleringsbrevens formulering om att ett rättskedjeperspektiv ska beaktas. Myndigheten har också framför allt i den tidigare delen av perioden lyft samverkan med andra myndigheter, främst Åklagarmyndigheten, bland annat för att motverka olika

¹²⁵ Åklagarmyndigheten anger som möjlig delvis förklaring att departementet har framfört att budgetunderlagen bör kortas. Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

¹²⁶ Domstolsverket, *Budgetunderlag 2010–2012*.

¹²⁷ Domstolsverket, *Budgetunderlag 2013–2015*.

¹²⁸ Se exempelvis Åklagarmyndigheten, *Budgetunderlag 2010–2012, 2013–2015, 2015–2017, 2017–2019, 2018–2020*.

brottstyper¹²⁹ liksom samarbete med Åklagarmyndigheten avseende verksamhetsplanering.¹³⁰ Även Åklagarmyndigheten har belyst samverkan med Polismyndigheten, och pekat på sin roll som en länk i rättskedjan.¹³¹ Åklagarmyndigheten har bland annat tagit upp samverkan med andra myndigheter kring rättsväsendets informationsförsörjning, RIF.¹³² Liksom Åklagarmyndigheten har Kriminalvården hänvisat till sig som en del av rättskedjan och har i likhet med Polismyndigheten tagit upp riksdagens övergripande mål.¹³³ Kriminalvården har även belyst prognossamarbetet och olika andra samarbeten.¹³⁴ Avseende samverkan har Domstolsverket främst hänvisat till samverkan med domstolar. I förhållande till rättskedjan har Domstolsverket framför allt hänvisat till samverkan inom ramen för olika regeringsuppdrag, liksom samverkan med Åklagarmyndigheten.¹³⁵

3.2.3 Verksamhetsplaner

Överlag har myndigheternas verksamhetsplaner haft en likartad karaktär under perioden, samtidigt som det har skett vissa förändringar i hur mål och inriktning har formulerats.¹³⁶ I huvudsak har det hänvisats till olika mål, visioner och verksamhetsidéer, samt egna verksamhetsmässiga prioriteringar. De övergripande målen har inte direkt kopplat till rättskedjan. De har, exempelvis, handlat om att bedriva en effektiv och professionell verksamhet med högt förtroende samt att vara en attraktiv arbetsgivare.¹³⁷ Myndigheterna har också lyft mål för specifika delar av sina respektive verksamheter.

Myndigheterna, särskilt Domstolsverket, hänvisar ofta till samverkan inom rättsväsendet avseende rättsväsendets informationsförsörjning, RIF. Polismyndigheten hänvisar även till ett nära samarbete med Åklagarmyndigheten och tar som ett strategiskt initiativ upp förbättring av samverkan med Åklagarmyndigheten.¹³⁸

¹²⁹ Polisens årsredovisningar 2010–2015.

¹³⁰ Se exempelvis Polisens årsredovisning 2015.

¹³¹ Se exempelvis Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2013, 2015, 2016, 2017.

¹³² Se exempelvis Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015.

¹³³ Detta tas upp i förhållande till att myndigheten påverkas av de tidigare leden i kedjan. Även lagändringar tas upp som en viktig påverkansfaktor. Kriminalvårdens årsredovisning 2013, 2015.

¹³⁴ Exempelvis samarbete med Polisen kring arrestplatser. Kriminalvårdens årsredovisningar 2014–17.

¹³⁵ Framför allt Domstolsverkets årsredovisningar fram till 2015 hänvisas till samverkan kring RIF och prognossamarbetet.

¹³⁶ Exempelvis har Åklagarmyndigheten sedan 2012 utgått från samma fem mål, något som man inte gjorde innan dess. Polismyndigheten och Kriminalvården tog fram en nya mål efter sina omorganisationer. Domstolsverket har däremot hänvisat till samma nio mål under huvuddelen av perioden.

¹³⁷ Se Polisens verksamhetsplaner 2010, 2012; Åklagarmyndighetens verksamhetsplaner 2012–2018; Domstolsverkets verksamhetsplaner 2011–2018; Kriminalvårdens verksamhetsplaner sedan 2015.

¹³⁸ Polismyndighetens verksamhetsplan 2016.

Verksamhetsplanerna har i första hand fokus på de respektive myndigheterna, av delvis förklarliga skäl. I den mån verksamhetsplanerna lyfter särskilda verksamhetsområden som viktiga under det kommande året lyfts de inte nödvändigtvis av samtliga myndigheter. Samarbeten mellan myndigheterna, inte sällan föranledda av regeringsuppdrag, kan förekomma.

3.3 Sammanfattande analys

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att regeringens och myndigheternas övergripande styrdokument delvis präglas av ett rättskedjeperspektiv. I vissa av dokumenten har kedjeperspektivet minskat eller upphört över tid under den granskade perioden. Samtidigt har resultatredovisningen av flödet i rättskedjan fått en mer framträdande plats i regeringens budgetpropositioner.

Regeringen hänvisar till riksdagens övergripande mål och behandlar flödet i kedjan. Målen för verksamhetsområdena fokuserar på olika steg i rättskedjan, vilket i praktiken innebär att de berör en eller två myndigheter i taget snarare än att de har en mer övergripande karaktär som länkar samman rättskedjan. Som nämnts i avsnitt 2.1.2 ska regeringen redovisa resultat så att läsaren får en samlad bild av utgiftsområdet, vilket försvåras om mål och uppföljning inte länkar ihop de olika verksamheterna.

Myndigheternas budgetunderlag, årsredovisningar och verksamhetsplaner har en myndighetsnära inriktning, av delvis förklarliga skäl. Samtidigt är detta, enligt Riksrevisionens bedömning, även en konsekvens av att rättskedjeperspektivet inte har en tillräckligt tydlig plats i regeringens styrning till myndigheterna. Perspektivet är till exempel inte särskilt närvarande i myndigheternas regleringsbrev och målformuleringar kopplar i första hand till enskilda myndigheters verksamhet. Följden är att rättskedjeperspektivet delvis ingår, men inte har en framträdande plats, i myndigheternas styrdokument och underlag till Justitiedepartementet.

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att höja kunskapen om konsekvenser av satsningar och lagändringar på rättsväsendet. Men enligt Riksrevisionen finns det utrymme för att komplettera myndighetsstyrningen med mer kedjeperspektiv genom att ytterligare prioritera helhetsorienterad uppföljning och analys.

4 Resursfördelning

Detta kapitel svarar på den tredje revisionsfrågan genom att redogöra för fördelningen av medel och överväganden i beredningarna av dessa. Justitiedepartementets beredning av resursfördelningen mellan myndigheterna bör ta hänsyn till rättskedjans behov, liksom de separata myndigheternas. Myndigheterna bör överväga om deras äskanden och interna fördelning utöver myndighetens egna behov ska anpassas till rättskedjans behov.

4.1 Regeringens fördelning och överväganden

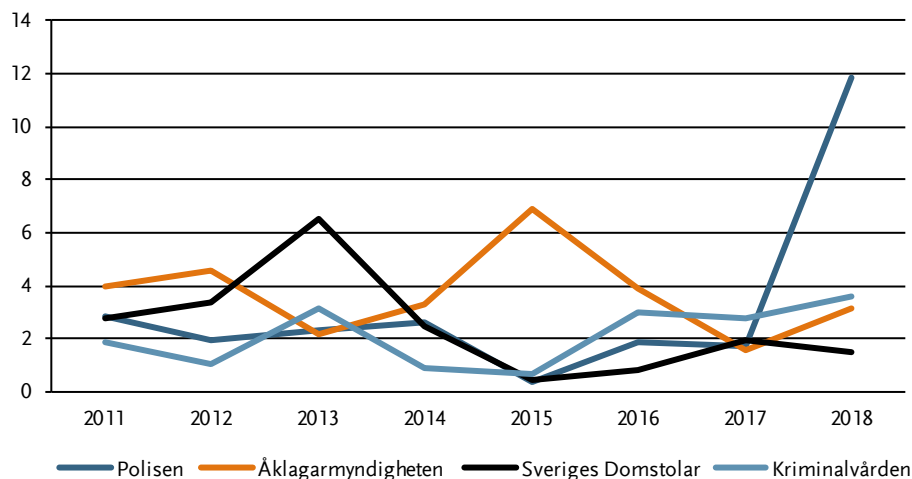
Riksrevisionen har granskat dels justeringar i resursfördelningen mellan myndigheterna och dels Justitiedepartementets överväganden under beredningen av budgetpropositionen för att se om dessa inkluderar ett kedjeperspektiv.

4.1.1 Fördelningen mellan myndigheterna

Justitiedepartementet uppger i intervjuer att hänsyn behöver tas till att efterföljande led i kedjan kan behöva tillskott en tid efter att ett tidigare led har fått det.¹³⁹ Riksrevisionen har därför undersökt om höjningar eller sänkningar i anslag till en myndighet har följts av höjningar eller sänkningar i följande led av rättskedjan för att se om denna hänsyn har fått genomslag i praktiken. Under den granskade perioden visar det sig då att de större höjningarna (sett som procentuell förändring från föregående år¹⁴⁰) till myndigheterna har getts i omvänd ordning utifrån deras ordning i flödet i rättskedjan. Domstolar och kriminalvård fick höjningar 2013, följt av höjningar till åklagare 2015 och slutligen till polis 2018, se diagram 1. Både den mindre höjningen till åklagarna 2012 och den större 2015 följdes dock av höjningar till domstolar och kriminalvård efterföljande år.

¹³⁹ Intervjuer Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-10, 2019-01-15, huvudman, 2019-01-08:1.

¹⁴⁰ Eftersom myndigheterna har olika stora anslag innebär samma summa inte samma relativa förändring för eller inverkan på myndigheterna. Riksrevisionen har därför jämfört procentuella förändringar i stället för summor.

Diagram 1 Förändring i myndigheternas anslag i procent från föregående år

Källa: Egna beräkningar utifrån anslagen i budgetpropositionerna för 2010–2018.

Dock kan även annan hänsyn än gången i rättskedjan behöva tas vid fördelningen. I budgetpropositionerna motiverar regeringen höjningar av en myndighets anslag främst med att effektivitet och kvalitet behöver bibehållas, men även lagändringar¹⁴¹ och ökning i ärendeflöden.¹⁴² Sänkningar motiveras främst med minskat ärendeflöde.¹⁴³ Undantag från detta finns dock, exempelvis anges ökningen till Polismyndigheten 2018 vara för en ambitionshöjning.¹⁴⁴

4.1.2 Överväganden vid fördelning mellan myndigheterna

Riksrevisionen har gått igenom ramberedningar, inklusive de föredragnings-PM som har tagits fram för avstämning med statssekreterare respektive statsråd och underlag för diskussionerna med Finansdepartementet, för åren 2015–2018. Även texterna för budgetpropositionerna för 2017–2018 med kommentarer från den departementsinterna beredningen och gemensam beredningen har gått igenom. Dokumentationen ger en bild av att beredningen till stor del är uppdelad på de olika myndigheterna och det är svårt att i den dokumentation som finns sparad se hur kedjeperspektivet eventuellt tas i beaktande. Fokus för enheterna tycks av dokumentationen att döma vara på de enskilda myndigheterna (med undantag för de texter som KRIM bereder för budgetpropositionen som fokuserar på flödet i kedjan). Likaså är fokus på de enskilda myndigheterna även i de underlag som

¹⁴¹ Se exempelvis prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 4, s. 55f.

¹⁴² Se exempelvis prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 4, s. 54.

¹⁴³ Se exempelvis prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4, s. 63.

¹⁴⁴ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 4, s. 56.

föredras för den politiska ledningen och som används i diskussionerna med Finansdepartementet.

I departementets genomgång av sina föreslagna prioriteringar och nedprioriteringar är fokus på effekter för varje enskild myndighet och inte för kedjan. Motiveringarna till att något inte prioriteras är generellt inte särskilt utförliga utan konstaterar i huvudsak att myndigheten bör klara av en viss uppgift inom de befintliga ramarna. Informationen om vilka frågor som har nedprioriterats ingår inte i underlagen till statsråden eller till Finansdepartementet. Motiveringarna till att prioritera ett äskande är ofta något utförligare men fokuserar på varje enskild myndighet. Undantag är förslag i ramberedningarna för 2016 och 2017 att rättsväsendet kan få ökad nytta av statistiken om Brå tillförs medel för utveckling av statistikinsamlingen, samt för 2018 då kedjeperspektivet förekommer i förhållande till att departementet menar att Åklagarmyndigheten behöver tillföras medel eftersom Polismyndigheten har fått tillskott tidigare, vilket påverkar Åklagarmyndigheten. Departementet konstaterar vidare att den aviserade satsningen på 10 000 fler polisanställda kommer ge konsekvenser för rättskedjan och lyfter för 2018 särskilt Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

De konsekvensanalyser¹⁴⁵ som presenteras för vad som kan hända om medel inte tillförs enligt prioriteringarna landar ofta i att myndigheten kommer behöva dra ner på personal, men går inte vidare till att analysera vad det skulle innebära för den enskilda myndigheten eller för rättsväsendet. Finansdepartementets riktlinjer om att förslag ska vara finansierade uppmuntrar i viss mån till helhetsperspektiv för utgiftsområdet då de leder till övervägningar av hur medel kan flyttas mellan myndigheterna. Däremot innehåller de resonemang som finns i dokumenten kring flytt av medel mellan myndigheterna inte överväganden kring behov för att rättskedjan samlat ska kunna arbeta mot de av riksdagen beslutade övergripande målen eller bli effektivare. Resonemangen handlar snarare om att någon myndighet har ett sparande som används för att finansiera en insats någon annanstans. Ett undantag är i ramberedningen för 2017 då enheterna kommer överens om att minska anslagen till de myndigheter de ansvarar för till förmån för en satsning på Brå för att utveckla den gemensamma statistiken.

Kommentarerna som kommer fram i den interna beredningen fokuserar på hur saker ska uttryckas och om någon av regeringen vidtagen åtgärd bör lyftas tydligare. En kommentar menar att om en myndighets arbete på ett område lyfts upp bör även det de andra myndigheterna gör i sammanhanget nämnas. Ett sådant tillägg hade kunnat ökat helhetsperspektivet, men togs inte in i texten. Kommentarererna från gemensam beredningen fokuserar i sin tur främst på

¹⁴⁵ Ett stående inslag för de olika förslagen är konsekvensanalyser för påverkan på arbetslöshet, jämställdhet och miljö.

tvärgående frågor som jämställdhet, men efterfrågar också mer förklaringar och utvecklad analys av effekter. Statsrådsberedningen efterfrågar i sina kommentarer främst olika förtydliganden av exempelvis termer eller vad en verksamhet innebär.

I det material¹⁴⁶ som Justitiedepartementet har presenterat för Riksrevisionen angående beredningen av 2018 års satsning på Polismyndigheten och ambitionen om 10 000 fler polisanställda finns inte resonemang som tyder på ett helhetsperspektiv på rättskedjan, utan fokus har varit på Polismyndigheten. Övervägningarna har främst handlat om Polismyndigheten och hur fördelningen av poliser kontra civilanställda påverkar kostnaderna. Resonemang om hur satsningarna kan påverka följande myndigheter i rättskedjan eller varför Polismyndigheten är i större behov av tillskott än övriga i rättskedjan saknas i underlagen. Däremot menar medarbetare på departementet att det finns en medvetenhet om att den aviserade satsningen på 10 000 fler polisanställda kan få konsekvenser utanför Polismyndigheten, men att dessa kommer först om några år.¹⁴⁷

De resonemang som regeringen för fram i förhållande till flytten av ansvaret för transporter av frihetsberövade från Polismyndigheten till Kriminalvården kommer från den SOU och den rapport från Statskontoret som utredde en möjlig flytt och dess konsekvenser 2011.¹⁴⁸ Kriminalvården efterfrågade i sitt remissvar på dessa ytterligare analys av transportvolymerna. Även i sitt remissvar på propositionen från 2016 framhöll Kriminalvården att antalet transporter för Kriminalvården lär öka med mer än de 5 000 som förutsågs i SOU:n. Statskontoret framhöll i sin rapport att siffrorna som SOU:n presenterade var osäkra. Polismyndigheten justerade under åren fram till att propositionen togs fram det totala antalet transporter som myndigheten genomförde från 20 000 till 30 000 per år. Trots detta höll regeringen fast vid SOU:ns ursprungliga bedömning om 5 000 transporter,¹⁴⁹ vilket sedan visade sig vara lågt räknat.¹⁵⁰ Dock bedömde regeringen att ändringen skulle vara mer kostsam för Kriminalvården än vad både SOU:n och Statskontoret beräknat.¹⁵¹ I de underlag som Justitiedepartementet har presenterat

¹⁴⁶ Riksrevisionen har gått igenom Justitiedepartementets underlag för myndighetsdialoger, månadsmöten med rikspolischefen, rambud, ramberedning, interna PM till den politiska ledningen samt interna beräkningsfiler och uppdrag som har getts till Polismyndigheten.

¹⁴⁷ Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-10, huvudman, 2019-01-08.

¹⁴⁸ *SOU 2011:7 Transporter av frihetsberövade*; Statskontoret 2011, *Transporter av frihetsberövade – en konsekvensanalys* 2011:28.

¹⁴⁹ Enligt uppgift bedömde departementet att invändningarna inte var tillräckliga för att lagändringen skulle stoppas. Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-15, huvudman, 2018-11-22.

¹⁵⁰ Kriminalvården räknar i budgetunderlaget för 2019 med 53 500 transporter under 2019, varav 29 520 beräknas vara överlämnade handräckningstransporter som innebär en kostnad på 340 miljoner kronor. När verksamheten är fullt utbyggd 2021 räknar Kriminalvården med 71 100 transporter, varav 45 830 handräckningstransporter som innebär en kostnad på 640 miljoner kronor.

¹⁵¹ SOU:n beräknade den årliga kostnaden till ca 19 miljoner kronor, Statskontoret till ca 30 miljoner kronor och regeringen till 35 miljoner kronor, se prop. 2016/17:57, s. 67.

för Riksrevisionen¹⁵² finns heller inga tecken på att departementet övervägt att lagtexten kunde tolkas på olika sätt, vilket heller inte tycks ha lyfts av myndigheterna inför förändringen. Polismyndigheten och Kriminalvården har däremot tolkat lagstiftningen olika, vilket har skapat problem.¹⁵³ I detta fallet har ansvarsfördelningen mellan myndigheterna således varit otydlig. Justitie-departementet menar att tolkningen av ansvaret ska göras av myndigheterna, men sätter enligt Riksrevisionen indirekt ramarna genom medelsfördelningen. För att kunna göra en rimlig budget för myndigheterna behöver departementet därför även indirekt ta ställning i frågan om ansvarsfördelning.

4.2 Myndigheternas interna fördelning och överväganden

Myndigheterna bör enligt Riksrevisionen överväga om deras äskanden och interna resursfördelning utöver myndighetens egna behov ska anpassas till rättskedjans behov. För att undersöka detta har Riksrevisionen granskat dels myndigheternas interna fördelning och dels vilka överväganden de gör i samband med den fördelningen och under beredningen av sina respektive budgetunderlag.

4.2.1 Intern fördelning

Riksrevisionen har jämfört myndigheternas interna fördelningar för att se likheter och skillnader i deras respektive geografiska fördelning med utgångspunkt i att om en myndighet förstärker en viss region kan även övriga myndigheter behöva göra det, då en stor del av medelsfördelningen grundas på ärendeflöden. Med tanke på att myndigheterna kan ha olika planeringshorisonter och olika behov olika år behöver samma region inte nödvändigtvis stärkas av alla myndigheterna samma år. Riksrevisionen har därför i stället tittat på de samlade ökningarna och minskningarna under en fyraårsperiod. Jämförelsen har även gett underlag till frågor till myndigheterna kring deras överväganden i samband med justeringar i fördelningen. Riksrevisionen har vidare granskat om grundfördelningen till de geografiska områdena är likvärdig mellan myndigheterna. Jämförelserna ska inte tolkas som ett krav på likadana fördelningar utan snarare som en indikator på samstämmighet och ingång för vidare frågor.

Jämförelsen har av praktiska skäl begränsats till perioden 2015–2018. 2014–2015 omorganiserades Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

¹⁵² SOU 2011:7 och prop. 2016/17:57 med remissvar, kommenterade dagordningar inför möten med rikspolischefen respektive Kriminalvårdens generaldirektör, uppdrag till myndigheterna, myndigheternas redovisning av uppdragen, rapport beställd av en extern utredare.

¹⁵³ Enligt Polismyndigheten bör samtliga transporter av frihetsberövade flyttas över till Kriminalvården för att Polismyndighetens uppdrag ska kunna renodlas. Kriminalvården anser att Polismyndigheten av praktiska och ekonomiska skäl bör fortsätta utföra en del kortare transporter, uttryckningstransporter och transporter av anhållna.

Sedan dess har Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten samma geografiska indelning med 7 områden respektive regioner, medan Kriminalvården har 6 regioner.¹⁵⁴ Jämförelser mellan myndigheterna är svåra att göra för perioden innan 2015 eftersom polismyndigheternas, åklagarkammarnas, domkretsarnas och Kriminalvårdens dåvarande geografiska upptagningsområden inte överensstämde. Sveriges Domstolar har ingen geografisk indelning utan varje domstol är en egen myndighet. Riksrevisionen har för jämförelsens skull grupperat tingsrätterna enligt Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens geografiska indelning. För Kriminalvården görs enbart jämförelser med häktesverksamheten som är mest påverkad av hur övriga led i rättskedjan bemannar sina organisationer på en viss ort.¹⁵⁵

Sett till den genomsnittliga andelen som varje region/område fått av de totala medlen som fördelas till regionerna/områdena 2015–2018¹⁵⁶ har myndigheterna haft en liknande grundfördelning till de geografiska områdena, med hänsyn tagen till att Bergslagen, Mitt och Nord överlappar varandra geografiskt mellan myndigheterna. Vissa undantag finns dock; Bergslagen/Mitt/Nord har tillsammans fått en större andel inom Åklagarmyndigheten än inom de övriga (ca 28 procent jämfört med drygt 23 procent) medan Stockholm har fått en mindre andel inom Åklagarmyndigheten än inom övriga. Tingsrätterna i Öst har å sin sida fått en mindre andel än Öst inom de övriga myndigheterna.

Tabell 1 Genomsnittlig andel av medel i procent 2015–2018

	Polismyndigheten	Åklagarmyndigheten	Tingsrätter	Häkten
Bergslagen	7,4	8,7	6,7	-
Mitt	8,1	9,1	7,5	13,4
Nord	8,4	8,3	9,4	9,8
Stockholm	28,2	23,7	31,4	29,3
Syd	19,1	20,9	19,4	20
Väst	19,5	18,5	18,5	17,5
Öst	9,4	10,2	6,8	10

Källa: Egna beräkningar utifrån Polismyndigheten 2018, Fördelning medelsramar Polismyndigheten 2010–2018; Åklagarmyndigheten 2018, Sammanställning VP-budget 2010–

¹⁵⁴ Bergslagen är inom Kriminalvården uppdelad mellan Nord och Mitt. En del av Mitt inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ingår i Kriminalvårdens Nord. Kriminalvårdens Syd är mindre än övrigas; en del av övrigas Syd ingår i Kriminalvårdens Öst.

¹⁵⁵ Personer bör hållas häktade i närhet till den ort där brottsutredningen bedrivs eller där ärendet kommer tas upp i domstol. Intagna på anstalt behöver inte placeras efter sådana kriterier.

¹⁵⁶ I förhållande till häktesverksamheten har andelen beräknats utifrån häktesverksamhetens total.

2018; Domstolsverket 2019, Budgetfördelning Tr och Hr 2011–2018; Kriminalvården 2018, Budget Kriminalvårdsanslaget 2015–2018.

Myndigheternas justeringar i den interna fördelningen, sett till den procentuella förändringen åren 2015–2018 för varje geografiskt område, skiljer sig delvis från varandra. Syd är det geografiska område som har fått störst ökning inom Polismyndigheten och näst störst inom häktesverksamheten, men en minskning i inom tingsrätterna. Bergslagen och Mitt tillhör de som har fått störst ökning inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, men minst inom tingsrätterna och Kriminalvården. Nord är det geografiska område som har fått störst ökning inom Kriminalvården och tingsrätterna, men däremot näst minst inom Polismyndigheten. Om man slår ihop Bergslagen, Mitt och Nord har ökningarna varit likvärdiga inom Polismyndigheten och Kriminalvården, men större inom Åklagarmyndigheten och betydligt mindre för tingsrätterna.¹⁵⁷ Se tabell 2 nedan.

Tabell 2 Procentuell förändring per region 2015–2018

	Polismyndigheten	Åklagarmyndigheten	Tingsrätter	Häkten
Bergslagen	13,8	16,8	-3,6	–
Mitt	13,1	14,4	-0,5	2,2
Nord	10,4	15,1	8,8	34,7
Stockholm	11,7	6,9	2,5	16,1
Syd	17,4	8,2	-3,2	21,5
Väst	10,2	17,9	0,1	7,7
Öst	11,1	12,1	4,2	0,4

Källa: Egna beräkningar utifrån Polismyndigheten 2018, Fördelning medelsramar Polismyndigheten 2010–2018; Åklagarmyndigheten 2018, Sammanställning VP-budget 2010–2018; Domstolsverket 2019, Budgetfördelning Tr och Hr 2011–2018; Kriminalvården 2018, Budget Kriminalvårdsanslaget 2015–2018; Åklagarmyndigheten 2019, Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning

Fördelningen till tingsrätterna följer i mindre utsträckning de övriga myndigheternas interna fördelning. Däremot är enbart ca hälften¹⁵⁸ av ärendena i tingsrätterna brottmål som kopplar till övriga kedjans verksamhet, vilket gör att även annan hänsyn än rättskedjan behöver tas i fördelningen.

¹⁵⁷ Däremot har de fått sina ökningarna vid lite olika tillfällen; inom Åklagarmyndigheten och Kriminalvården främst 2016 och 2017, inom Polismyndigheten främst 2017 och 2018 och för tingsrätterna främst 2016 och 2018.

¹⁵⁸ Se exempelvis siffror i Domstolsverket 2018, Årsredovisning 2017, s. 22. Övriga mål är i huvudsak tvistemål.

4.2.2 Överväganden vid äskanden och intern fördelning

Riksrevisionen har gått igenom det material som myndigheterna har sparat kring beredningen av budgetunderlagen och den interna fördelningen för 2017 och 2018. Materialet omfattar mötesanteckningar från och underlag till ledningsgrupper och interna budgetdialoger, olika versioner av utkast till budgetunderlag samt instruktioner och planeringar kopplade till arbetet.

Generellt tycks mycket liten hänsyn tas till externa faktorer i den interna fördelningen eller i beredningen av budgetunderlagen.¹⁵⁹ Fokus ligger i stället på interna faktorer, främst personalfrågor. De externa faktorer som tas upp kopplar sällan till kedjan mer än indirekt, såsom ärendevolymer.¹⁶⁰ Vissa tingsrätter för dock resonemang om hur polis och åklagares arbete i domkretsen påverkar domstolens ärendevolymer¹⁶¹ och inom Åklagarmyndigheten har tillskotten till Polismyndigheten och dess påverkan på Åklagarmyndigheten diskuterats i mer generella termer i ledningsgruppen.¹⁶²

Justeringarna i den interna fördelningen som presenterats ovan förklaras av myndigheterna som resultat av att medel redovisas annorlunda, såsom att en del av häktesverksamheten i Syd tidigare redovisades under anstaltsverksamheten eller att fördelningsmodellen föll sig så just de granskade åren. Undantag från detta är att Polismyndigheten uppger sig ha behövt förstärka Syd som en följd av de inre gränskontrollerna i regionen som sattes upp 2015.¹⁶³

4.3 Sammanfattande analys

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att regeringen, Justitiedepartementet och myndigheterna i låg utsträckning tar hänsyn till rättskedjan i resursfördelningen mellan och inom myndigheterna.

De dokumenterade prioriteringar och avvägningar som Justitiedepartementet gör kopplar i nuläget till de separata myndigheterna, men det är sällan det framgår att det görs några bedömningar av rättskedjan som helhet och hur myndigheterna eller verksamhetsområden bör prioriteras gentemot varandra. Det tycks heller inte beaktas ett kedjeperspektiv vid justeringar i fördelningen mellan myndigheterna.

¹⁵⁹ Dock görs till viss del ändå hänvisningar till rättskedjan i budgetunderlagen, se avsnitt 3.2.1.

¹⁶⁰ Andra påverkansfaktorer som lyfts är lagändringar samt brottslighetens och samhällets utveckling.

¹⁶¹ Se minnesanteckningar från budgetdialoger med tingsrätter och hovrätter 2017 och 2018. Det handlar exempelvis om att åklagarna har blivit effektivare, att Polismyndigheten har ökat personalstyrkan men att åklagarna inte har kunnat göra det vilket har lett till att åklagarna är en flaskhals och att det minskade utflödet från Polismyndigheten påverkar måltillströmningen.

¹⁶² Se exempelvis Åklagarmyndigheten, *Protokoll från ledningsgruppsinternat 2017-01-18* och *Protokoll från möte med ledningsgrupp 2018-01-10/11*.

¹⁶³ E-post Polismyndigheten, 2019-03-11; E-post Åklagarmyndigheten, 2019-03-08 och 2019-04-29; E-post Domstolsverket, 2019-03-12; E-post Kriminalvården, 2019-03-13.

Justitiedepartementets interna avstämningar under beredningen av resursfördelningen mellan myndigheterna fokuserar enligt den granskade dokumentationen inte på att få en effektiv rättskedja utan på om någon hänvisning eller aspekt har förbisetts. Möjligen förekommer frågor kring kedjans effektivitet mer i de löpande avstämningarna på handläggarnivå som Riksrevisionen inte har kunnat ta del av då de inte finns dokumenterade. Att handläggare stämmer av med varandra leder dock inte nödvändigtvis till att kedjeperspektivet beaktas tillräckligt. För det kan det även behövas en djupare analys eftersom det ofta kan handla om komplexa samband. Det kan vara svårt för handläggare med ansvar för enskilda sakområden att ha överblick över dessa samband.

Myndigheterna tycks inte i någon större omfattning beakta varandra eller kedjan som helhet vare sig i de överväganden som görs inför äskanden och intern fördelning, eller i samband med justeringar i den interna fördelningen.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen av olika delar av rättskedjan inte tar tillräcklig hänsyn till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Visserligen finns en medvetenhet, främst inom Justitiedepartementet men även inom myndigheterna, om behovet av kedjeperspektiv. Samtidigt har Riksrevisionen bland annat kunnat konstatera att även om arbetsprocesserna kan skapa förutsättningar för kedjeperspektiv har de också inbyggda risker som försämrar förutsättningarna för kedjeperspektiv. Vidare har granskningen visat att de styrande dokumenten delvis präglas av ett kedjeperspektiv, men också att detta perspektiv i vissa av dem har minskat över tid. Justitiedepartementets uppföljning och viktigare underlag inkluderar kedjeperspektiv men fokuserar på de olika delarna i kedjan. Kedjeperspektivet har heller inte varit framträdande i resursfördelningen mellan och inom myndigheterna.

Riksrevisionen menar därför sammantaget att frågan om en väl fungerande rättskedja kan ha en mer framträdande plats i styrningen och i avstämningarna som görs, samt att detta underlättas av en utvecklad analys och uppföljning inom området. Detta utvecklas mer nedan.

5.1 Styrningens inriktning

Granskningen visar att det i de styrande dokumenten ingår övergripande inslag kopplade till ett rättskedjeperspektiv. Samtidigt kan rättskedjeperspektivet stärkas, exempelvis avseende målen för utgiftsområdets olika verksamheter och i de styrande dokument som regeringen riktar till de enskilda myndigheterna. Styrningen genom mål, uppdrag och uppföljning handlar i första hand om de enskilda myndigheterna, med vissa undantag. Även Justitiedepartementets beredning avseende resursfördelningen är främst myndighetsinriktad. Perspektivet "effektiv rättskedja" är begränsat i dokumentationen och överväganden görs främst per enskild myndighet utan koppling till helheten.

För att arbeta mot en mer sammanhållen och effektiv rättskedja och undvika kortsiktiga punktinsatser kan regeringen i sin styrning i större utsträckning tillämpa ett mer strategiskt och övergripande fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras. Det skulle kunna stärka kedjeperspektivet i styrningen och därigenom gynna kedjans verksamhet och arbetet för att nå riksdagens mål. Ett sätt att introducera ett sådant strategiskt, övergripande fokus kan vara genom att ta fram en långsiktig strategi. Det skulle även kunna göras genom att ta fram strategiska målområden som kopplar samman målen för verksamhetsområdena med målen för rättsväsendet och kriminalpolitiken.

Ett kedjeperspektiv framgår delvis i myndigheternas väsentliga dokument men är, av delvis förklarliga skäl, inte en framträdande fråga i myndigheternas planering eller budgetering. En tydligare prioritering i regeringens styrning på effektiviteten i rättskedjan skulle sannolikt skapa incitament för myndigheterna att i större utsträckning säkerställa samverkan för en effektiv rättskedja.

5.2 Kedjeperspektiv i avstämningarna

Granskningen visar att det både inom Justitiedepartementet och vid myndigheterna finns arbetsprocesser som kan bidra till ett kedjeperspektiv. Rutiner och riktlinjer inom departementet lyfter att det bör ske avstämningar och att ett kedjeperspektiv ska beaktas. Samtidigt fokuserar de dokumenterade avstämningarna inom Justitiedepartementet och Regeringskansliet i huvudsak på att olika aspekter och hänvisningar tas upp. För att säkerställa en effektiv rättskedja bör avstämningarna i större omfattning även beakta effekterna för kedjan utöver effekter för enskilda myndigheter. Ett sådant fokus förutsätter kunskap och analys av de ofta komplexa samband som samspelar i kedjan.

Förutom regelbundna kontakter med de enskilda myndigheterna sker idag även kontakter mellan departementet och myndigheterna samlad, knutet till frågor som bedöms behöva diskuteras gemensamt. Enligt Riksrevisionen kan det vara befogat att komplettera dessa med mer fasta rutiner för gemensamma kontaktytor. Exempelvis skulle ett kedjeperspektiv kunna underlättas om Justitiedepartementet mer regelbundet hade gemensamma samtal med rättskedjans myndigheter, utan förekommen anledning, som snarare fokuserar på olika processer, målområden och övergripande frågor, såsom planering eller hantering av verksamhetsvolym.

Idag sker samverkan mellan myndigheterna avseende prioriteringar och planering i begränsad utsträckning. För att ge förutsättningar för tydligare inslag av ett kedjeperspektiv bör myndigheterna i sitt planerings-, prognos- och budgetarbete i större omfattning samordna sina prioriteringar och resurser och därigenom bidra till kedjans samlade insatser och undvika flaskhalsar. Detta kan till exempel ske inom befintliga samverkansforum eller genom att nya sådana sätts upp, exempelvis mellan myndigheternas ekonomiavdelningar.

5.3 Behov av analys och uppföljning

En grundläggande förutsättning för att kunna styra mot en sammanhållen och effektiv rättskedja är enligt Riksrevisionen mer kunskap om och analys av sambanden i rättskedjan tillsammans med långsiktighet i styrning och planering.

Den nuvarande uppföljningen av verksamheten i rättskedjan gör det svårt att fullt ut följa processerna genom hela kedjan. Vidare är kedjeperspektivet begränsat i myndigheternas underlag till regeringen. Detta riskerar att leda till att kunskapen om kedjan som helhet brister. En uppföljning med mer helhetsperspektiv kan öka

kunskapen, liksom myndigheternas incitament att arbeta tillsammans mot de övergripande målen.

Justitiedepartementet har tagit vissa steg för att förbättra sin kunskap genom att inleda ett projekt med Finansdepartementet i syfte att se sambanden i rättskedjan och hur de kan beaktas i budgetarbetet. Övergripande analyser av rättskedjan kan dock behövas även i det löpande arbetet för att säkerställa styrning mot en effektiv rättskedja. Analysfunktionen och budgetsamordningsfunktionen fyller delvis detta behov. Däremot kan deras roller i styrningen stärkas. Eventuellt skulle arbetet bli effektivare om en samlad funktion fick ett uttalat ansvar för att säkerställa att hänsyn tas till vad som är det mest effektiva för rättskedjan som helhet, utöver att se till att olika aspekter blir belysta och vilka konsekvenserna blir för varje enskild myndighet. En sammanhållen styrning av rättskedjan kan underlättas av en sådan sammanhängande analys. Genom att utgöra ett kunskapsunderlag på alla nivåer i den interna hierarkin kan sådana övergripande analyser också motverka riskerna med ett uppdelat ansvar inom Justitiedepartementet och riskerna med att ett stort ansvar för att avgöra när avstämning behövs läggs på handläggarna.

5.4 Rekommendationer

Mot bakgrund av resonemanget ovan anser Riksrevisionen att styrningen av rättskedjan kan förbättras genom utvecklad kunskap inom området och tydligare kedjeperspektiv i styrningen samt i löpande arbetsprocesser och avstämningar.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen

- att i styrningen tydliggöra ett mer långsiktigt rättskedjefokus. Det kan till exempel handla om utvecklad långsiktig planering eller målformulering för hur myndigheterna gemensamt och på lång sikt ska arbeta mot riksdagens mål,
- att säkerställa en starkt tillgång till uppföljning och analys som har ett mer övergripande perspektiv. Det kan både handla om att stärka inslaget av analyser som kopplar till rättskedjans samlade behov och att komplettera den uppföljning som görs för att få en mer sammanhängande uppföljning,
- att öka helhetsperspektivet i kontakterna med myndigheterna, till exempel genom att bredda kontaktytorna genom gemensamma dialoger med samtliga myndigheter i rättskedjan.

Riksrevisionen rekommenderar myndigheterna i rättskedjan

- att i större utsträckning diskutera strategiska frågor gemensamt för att nå samsyn kring prioriterade områden samt kring hur de bör agera, gemensamt och enskilt, för att rättskedjan ska fungera effektivt.

Referenslista

Litteratur

Ansell, Chris, Gash, Allison 2007, "Collaborative Governance in Theory and Practice" i *Journal and Public Administration Research and Theory*.

Brå m.fl. 2017, *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2017–2020*.

Brå 2018, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. En idéskiss*. 2018:8.

Brå 2019, *Utvärdering av försöksverksamheten Snabbare lagföring. En delredovisning. PM*.

Danermark, Berth 2004, *Samverkan – en fråga om makt*.

Hill, Carolyn, Lynn, Laurence 2003, "Producing human services. Why do agencies collaborate?" i *Public management review*, vol. 5, nr 1 2003 63-81.

Johansson, Birgitta, "Fulla häkten trots utbyggnad" SR 2018-05-13, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6951862> (hämtad 2018-05-28).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011, *Samverkan - för säkerhets skull!*.

Perklev, Anders, "Regeringens polissatsning kräver att åklagarna blir fler" DN Debatt 2018-04-05, <https://www.dn.se/debatt/regeringens-polissatsning-kraver-att-aklagarna-blir-fler/> (hämtad 2018-05-28).

Riksrevisionen 2011, *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet Rir 2011:27*.

Rissvik, Simon, "Ministern om kritiken: känner inte igen bilden" SR 2018-03-08, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=104&artikel=6901549> (hämtad 2018-05-28).

SOU 2011:7 *Transporter av frihetsberövade*.

Statskontoret 2011, *Transporter av frihetsberövade – en konsekvensanalys 2011:28*.

Statskontoret 2016, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen 2016:26*.

Statskontoret 2018, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport 2018:18*.

Statskontoret 2019, *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen 2019:4*.

Sundström, Andreas; Wällstedt, Niklas 2017, *Intresserande samverkan. Från samsyn till framsyn – en studie inom Trafikverket, Akademin för ekonomistyrning i staten rapport 2017:2*.

Visam 2005, *Mot en modern sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt.*

Lagstiftning, propositioner etc.

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

Budgetpropositioner för utgiftsområde 4 Rättsväsendet för åren 1998, 2010–2018.

Förordning (2007;1073) med instruktion för Domstolsverket.

Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Förvaltningslagen (1986:223).

Förvaltningslagen (2017:900).

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2011/12:10 *Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning.*

Prop. 2016/17:57 *Transporter av frihetsberövade.*

Regeringsformen (1974:152).

Regleringsbrev för Polisen/Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården för åren 2010–2018.

Material från myndigheterna

Domstolsverket, *Dispositioner och tidplaner för BU.*

Domstolsverket, *Powerpoint: Processen för budgetunderlaget.*

Domstolsverket, *Powerpoint: Resursfördelningsmodell för de olika domstolsslagen.*

Domstolsverket, *Underlag från budgetarbetet 2017 och 2018.*

Domstolsverkets verksamhetsplaner för åren 2010–2018.

Domstolsverket 2016, *Inriktning för Sveriges Domstolars budgetunderlag 2018–2020.*

Domstolsverket 2017, *Beslut om budget- och planeringsramar för åren 2018–2020 dnr 1088–2017.*

Domstolsverket 2018, *E-post 2018-11-07.*

Domstolsverket 2018, *Domstolsverkets styrmodell 2018 dnr DV0870-2018.*

Domstolsverket 2018, *Så verksamhetsplanerar vi 2019–2021 dnr 0863-2018.*

Domstolsverket 2019, *Budgetfördelning Tr och Hr 2011–2018.*

Justitiedepartementet 2019, *Faktagranskning av Riksrevisionens rapport*

Justitiedepartementet, *Kommenterad dagordning inför kvartalsmöte med kriminalvården den 15 mars 2018.*

Justitiedepartementet, *Ramberedningar med underlag och föredragningspromemorior 2015–2018.*

Justitiedepartementet, *Underlag från beredningen av budgetpropositionerna för 2017 och 2018.*

Justitiedepartementet, *Underlag från beredningen av satsningen på Polismyndigheten 2018.*

Justitiedepartementet, *Underlag från beredningen av flytten av ansvaret för transporter av frihetsberövade från polismyndigheten till Kriminalvården.*

Kriminalvårdens budgetunderlag för åren 2010–2018.

Kriminalvården, *Underlag från budgetarbetet 2017 och 2018.*

Kriminalvårdens verksamhetsplaner för åren 2010–2018.

Kriminalvårdens årsredovisning för åren 2010–2018.

Kriminalvården 2017, *Kriminalvårdens riktlinjer för budgetprocessen 2017:3.*

Kriminalvården 2017, *Kriminalvårdens riktlinjer för verksamhetsplansprocessen VP 2017:5.*

Kriminalvården 2018, *Kriminalvårdens anvisningar för budgetunderlagsprocessen version 1.0.*

Kriminalvården 2018, *Budget Kriminalvårdsanslaget 2015–2018.*

Mötesprotokoll från Åklagarmyndighetens centrala samverkan med Polismyndigheten, Sveriges Domstolar (inklusive möten med advokatsamfundet) respektive Kriminalvården åren 2014–2018.

Polishögskolan, presentation "Migration, polis och mångkulturella områden".

Polisens/Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2010–2018.

Polisens/Polismyndighetens verksamhetsplaner för åren 2010–2018.

Polisens/Polismyndighetens årsredovisningar för åren 2010–2018.

Polismyndigheten, *Underlag från budgetarbetet 2017 och 2018.*

Polismyndigheten 2018, *Arbetsordning för Polismyndigheten PM 2018:21.*

Polismyndigheten 2018, *Fördelning medelsramar Polismyndigheten 2010–2018.*

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

Regeringskansliet 2011, *Handledning för myndigheterna instruktioner, PM 2011-06-14, S/SFÖ.*

Regeringskansliet 2011, *Regeringskansliets arbete med styrning av statliga myndigheter och verksamheter*, PM 2011-07-13, Fi/FSÖ.

Regeringskansliet 2014, *PM Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter 2014-06-17*.

Regeringskansliet 2014, *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning* PM 2014-03-05, Fi/BA.

Regeringskansliet 2017, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2017:4.

Regeringskansliet 2017, *Budgetarbetet 2017*, Cirkulär nr DI 2017:1.

Regeringskansliet 2017, *Cirkulär om den årliga myndighetsdialogen*, Cirkulär nr Fi 2017:2.

Regeringskansliet 2018, *Regeringskansliets föreskrifter om en arbetsordning för Justitiedepartementet* RKF 2018:13.

Regeringskansliet 2018, *Samrådsformer i Regeringskansliet* SB PM 2012:1 rev 2018 II.

Sveriges Domstolars budgetunderlag för åren 2010–2018.

Sveriges Domstolar, minnesanteckningar från budgetdialoger med tingsrätter och hovrätter 2017 och 2018.

Sveriges Domstolars årsredovisning för åren 2010–2018.

Åklagarmyndigheten, Underlag från budgetarbetet 2017 och 2018.

Åklagarmyndighetens budgetunderlag för åren 2010–2018.

Åklagarmyndighetens verksamhetsplaner för åren 2010–2018.

Åklagarmyndighetens årsredovisningar för åren 2010–2018.

Åklagarmyndigheten, *Protokoll från ledningsgruppsinternat 2017-01-18*.

Åklagarmyndigheten, *Protokoll från möte med ledningsgrupp 2018-01-10/11*.

Åklagarmyndigheten 2015, *Översikt planering, budgetering och uppföljning inom Åklagarmyndigheten*.

Åklagarmyndigheten 2017, *Budgetbrev 2018* ÅM2017-2162.

Åklagarmyndigheten 2017, *Projektplan – VP-arbetet för 2018*.

Åklagarmyndigheten 2017, *Tidplan för BU-arbetet 2017* 2017-01-31.

Åklagarmyndigheten 2018, *Sammanställning VP-budget 2010–2018*.

Åklagarmyndigheten 2019, *Riksrevisionens rapport om styrningen av rättskedjan – faktagranskning*.

Intervjuer och e-post

- E-post Domstolsverket, 2019-03-12.
- E-post Justitiedepartementet 2019-03-07.
- E-post Justitiedepartementet, 2019-03-14.
- E-post Justitiedepartementet, 2019-04-29.
- E-post Kriminalvården, 2019-03-13.
- E-post Polismyndigheten, 2019-03-11.
- E-post Åklagarmyndigheten, 2019-03-08.
- E-post Åklagarmyndigheten, 2019-04-29.
- Intervju Domstolsverket GD, 2019-02-11.
- Intervju Domstolsverket GD-stab, 2018-09-20.
- Intervju Justitiedepartementet analysfunktionen, 2018-11-12.
- Intervju Justitiedepartementet budget- och myndighetshandläggare, 2018-09-06.
- Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-15.
- Intervju Justitiedepartementet chefstjänsteman, 2019-01-10.
- Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2018-12-10.
- Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2018-11-22.
- Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:1.
- Intervju Justitiedepartementet huvudman, 2019-01-08:2.
- Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-08-29.
- Intervju Justitiedepartementet ledningsstöd, 2018-11-06.
- Intervju Kriminalvården ledningsstöd och ekonomi, 2018-09-17.
- Intervju Kriminalvården chefer kärnverksamhet, 2018-09-17.
- Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2018-11-12.
- Intervju Polismyndigheten ekonomiavdelningen, 2019-01-14.
- Intervju Polismyndigheten verksamhetsstyrning och analys samt beredningsenheten, 2018-09-20.
- Intervju Polismyndigheten RPC, 2019-02-11.
- Intervju Åklagarmyndigheten samverkansansvariga, 2018-09-18.
- Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-11-26.
- Intervju Åklagarmyndigheten ekonomiavdelning och stabsfunktion, 2018-09-12.

Riksrevisionen har granskat om styrningen av olika delar av rättskedjan hanteras så att hänsyn tas till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan. Rättskedjan omfattar polis, åklagare, allmän domstol och kriminalvård. Myndigheterna påverkas av varandras arbete och är delvis beroende av varandra för att genomföra sina respektive uppdrag. Det gör att styrningen av en myndighet kan påverka andra myndigheter i kedjan. Att styrningen av rättskedjan och de berörda myndigheterna hanteras på ett adekvat sätt är viktigt både för en effektiv statsförvaltning och för ett välfungerande rättsväsende.

Granskningen visar att det finns en medvetenhet, främst inom Justitiedepartementet men även inom myndigheterna, om behovet av kedjeperspektiv, men att styrningen av rättskedjan ändå inte tar tillräcklig hänsyn till konsekvenser för och effektivitet i hela rättskedjan.

För att kunna styra mot en sammanhållen och effektiv rättskedja behövs enligt Riksrevisionen mer kunskap om och analys av sambanden i rättskedjan. Regeringen kan även i sin styrning i större utsträckning tillämpa ett mer strategiskt och övergripande fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt, och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras. Helhetsperspektivet kan även stärkas i de avstämningar som görs, främst mellan departement och myndigheterna samt mellan myndigheterna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-522-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE