



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska institutionen

Effekter vid tillämpningen av prestationsmått inom Åklagarväsendet

Kandidatuppsats i företagsekonomi, FEK581
Vårterminen 2004

Författare:
Baunsgaard, Peter
Christiansson, Hendrik
Lahtinen, Markus

Handledare:
Mattisson, Ola
Thomasson, Anna

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Effekter vid tillämpningen av prestationsmått inom Åklagarväsendet
Seminariedatum:	2004-06-03
Ämne/kurs:	FEK 581 Kandidatseminarium, 10 poäng
Författare:	Baunsgaard, Peter – Christiansson, Hendrik – Lahtinen, Markus
Handledare:	Mattison, Ola – Thomasson, Anna
Fem nyckelord:	Offentlig sektor, prestationsmått, styrsystem, kvalitet, åklagare
Syfte:	Att analysera upplevda effekter vid tillämpningen av prestationsmått inom offentlig verksamhet.
Metod:	För att uppfylla syftet valdes en litteraturgranskning i kombination med en kvalitativ metod i form av semistrukturerade intervjuer.
Teoretiska perspektiv:	För att få en bred förståelse av styrmått byggs ett ramverk upp utifrån teori om styrning, effekter, prestationsmått inom offentlig verksamhet samt process- och produktkvalitet.
Empiri:	Tre olika befattningshavare inom Åklagarväsendet har intervjuats. Av olika befattningshavarna är en verksam kammaråklagare, en chef på mellannivå samt en byråchef vid Riksåklagaren i Stockholm.
Slutsatser:	Sex effekter av styrmåtten har identifierats. Dessa är (1) att genomströmningstiden har minskat, (2) att Riksåklagaren tidigt kan se förändringar i verksamheten, (3) att ensidigt utformade mått kan leda till brister i jämförelsebarhet, (4) att måtten leder till att det som mäts prioriteras, (5) att den juridiska ambitionsnivån kan sjunka på grund av tidspress, (6) samt att måtten kan leda till revirtänkande mellan kammare.

Summary

Title:	Effects of the implementation of performance measures in the Swedish Prosecutor organization
Seminar date:	03/06/2004
Course:	Bachelor thesis in Business Administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
Authors:	Baunsgaard, Peter - Christiansson, Hendrik - Lahtinen, Markus
Advisors:	Mattison, Ola – Thomasson, Anna
Keywords:	Public sector, performance measures, management control systems, quality, Public Prosecutor
Purpose:	To analyze perceived effects that appeared from the introduction of performance measures in the public sector.
Methodology:	To achieve the purpose a combination of literature review and a qualitative methodology was chosen, i.e. semi-structured interviews.
Theoretical perspectives:	To achieve a broad understanding of performance measures in this context, a frame of reference was built from theory regarding control systems, effects, performance measures in the public sector and process/product quality.
Empirical foundations:	Three interviews were conducted, with respondents representing different levels of the Swedish Prosecution authority; One District Prosecutor, one middle-level manager together with a Director from the Office of the Prosecutor-General in Stockholm.
Conclusions:	Six effects of the control measures have been identified. These are: (1) that the cycle time has been reduced, (2) that the Prosecutor-General's office has the capability of early identification of deviations, (3) that one-sided measures can lead to less comparability, (4) that the measures introduce the logic of "what gets measured gets done", (5) that the legal ambition might be lowered due to tight control, (6) that the measures might lead to territorial thinking among the units in the organization.

1. OFFENTLIG STYRNING I FÖRÄNDRING	4
1.1 BAKGRUND	4
1.2 VARFÖR ÄR DET INTRESSANT ATT STUDERA STYRSYSTEM?	5
1.3 VARFÖR ÄR DET INTRESSANT ATT STUDERA PRESTATIONSMAÅTT?	5
1.4 VARFÖR ÄR DET INTRESSANT ATT STUDERA PRESTATIONSMAÅTT I OFFENTLIG VERKSAMHET?	6
1.5 UPPSATSENS FORSKNINGSPRÅG OCH SYFTE	6
1.6 AVGRÄNSNINGAR	6
1.7 FORTSATT DISPOSITION.....	7
2. METOD	8
2.1 VAL AV STUDIEOBJEKT	8
2.2 VAL AV LITTERATUR.....	8
2.3 VAL AV EMPIRI	9
2.4 DATAINSAMLING	10
2.5 ÖVERVÄGANDEN VID REDOVISNING AV EMPIRI	10
2.6 METODUTFALL	11
2.7 PROBLEM	11
3. STYR- OCH KONTROLLSYSTEM INOM OFFENTLIG VERKSAMHET	12
3.1 MÅL, STRATEGI OCH KONTROLL- OCH STYRSYSTEM.....	12
3.2 OFFENTLIG VERKSAMHET OCH PRESTATIONSMAÅTT.....	13
3.3 HÅRD OCH MJUK STYRNING	15
3.4 TYPER AV PRESTATIONER	15
3.5 EFFEKTER	16
3.6 PRODUKTMODELLEN – PRODUKT- OCH PROCESSKVALITET	16
3.7 KVALITETSMATRISEN	18
4. ÅKLAGARVÄSENDET	19
4.1 ÅKLAGARVÄSENDETS UPPGIFT OCH MÅL.....	19
4.2 ÅKLAGARVÄSENDETS HISTORIK OCH ORGANISATION	19
4.3 RIKSÅKLAGARENS MÅL FÖR ÅKLAGARORGANISATIONEN	20
4.3.1 Kvalitetsmål	21
4.4 RIKSÅKLAGARENS PRESTATIONSMAÅTT FÖR ÅKLAGARORGANISATIONEN.....	22
5. PRESTATIONSMAÅTT INOM ÅKLAGARVÄSENDET	24
5.1 GENERELLA EFFEKTER FRÅN 96-REFORMEN	24
5.1.1 Skepticism inför förändring.....	24
5.1.2 Analys.....	26
5.2 PRESTATIONSMAÅTT	26
5.2.1 Vilka är de positiva effekterna med prestationsmått?	26
5.2.2 Vilka är de negativa effekterna med prestationsmått?	27
5.2.3 Vad händer ifall målen inte nås?	29
5.2.4 Analys - Från mjuk till hård styrning	30
5.3 PROCESSKVALITET OCH PRODUKTKVALITET	31
5.3.1 Analys - Kvalitetsmatrisen	32
5.4 FRAMTIDEN/ALTERNATIVA SÄTT	33
5.4.1 Analys.....	34
6. SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION	36
6.1 SAMMANFATTNING.....	36
6.2 SLUTSATSER	37
6.3 KORT OM SLUTSATSERNA OCH OFFENTLIG VERKSAMHET	38
6.4 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	38
7. BILAGOR	40
7.1 ÅTERRAPPORTERINGSKRAV FÖR RIKSÅKLAGAREN TILL JUSTITIEDEPARTEMENTET	40
8. REFERENSER	41

1. Offentlig styrning i förändring

Den här uppsatsen handlar om hur man använder prestationsmått inom Åklagarväsendet, som i början av 90-talet såg efter nya metoder att styra verksamheten. Detta ledde fram till en stor omorganisation 1996 då man började använda prestationsmått i sin styrning. För att sätta in denna omorganisation i ett större sammanhang kommer vi först att göra en tillbakablick på hur och varför förändringar generellt har gjorts i den offentliga sektorn.

1.1 Bakgrund

Styrningen av välfärden har förändrats de senaste decennierna. 60 och 70-talet karakteriserades av att bygga folkhem då det rådde brist på flera offentligt producerade verksamhetsområden. Enligt Sandahl (1991) löste man det problemet med ständig resurstilldelning. Under 70- och 80-talet började man fokusera mer på kostnadskontroll, dvs. hålla igen på utgifterna till olika typer av offentlig verksamhet för att på 80- och 90-talet mer fokusera på vad man faktiskt fick ut i form av kvalitet per insatt resurs i verksamheten. Dessa är de trender man i stort kunna skönja inom den offentliga sektorn (Paulsson, 2004).

Hellström (2002) menar att kostnadskontrollen inom den offentliga sektorn på 80-talet mer kan ses i ljuset av att den hotades av bristande legitimitet än av en faktisk tillbakagång i ekonomin. Legitimitetskrisen på 70- och 80-talet ersattes med en ekonomisk kris i början av 90-talet, vilket öppnade för nya sätt att styra den offentliga verksamheten. Målstyrning, koncerntänkande, beställar-utförarmodeller och resultatenheter är exempel på nya sätt att styra offentliga organisationer som introducerades på 80-talet men som med tiden kom att bli allt mer populära. Hellström (2002) menar att det kan finnas tre alternativa och kompletterande förklaringar till varför den offentliga sektorns styrsätt har utvecklats i riktning mot att likna den privata sektorns.

- Den första förklaringen är ur ett ekonomiskt perspektiv. Det fanns en tro på att de nya styrformerna skulle ge en effektivare styrning och därmed ge ett högre värde per krona. Eftersom metoderna fungerade i den privata sektorn borde de även vara giltiga i den offentliga.
- Den andra förklaringen är av politisk natur. I början av 90-talet inledde det borgliga blocket en förändring av styrsystemen, vilket socialdemokraterna sedan fortsatte med. Detta innebär att förändringen kom till stånd utifrån en politisk vilja.
- Slutligen innebar det bristande förtroendet för den offentliga verksamheten att man ändrade styrformerna för att verka mer effektiv och därigenom öka sin legitimitet. Man får dock hålla isär de förändringar som gjordes ur ett effektivitetssyfte, men som inte blev effektiva utan bara verkade vara det för allmänheten.

1.2 Varför är det intressant att studera styrsystem?

En förklaring av varför det är intressant att studera styrsystem börjar lämpligen med att redogöra för vad styrsystem är. Anthony och Govindarajan (2003) ser ”management control system” som det system ledningen använder för att få personalen att implementera organisationens strategi.

Styrsystemens uppbyggnad kan skilja sig åt mellan olika verksamheter där grundregeln är att man får anpassa sitt sätt att styra organisationen beroende på t.ex. strategi, omvärld eller organisation. Eftersom företagets sätt att styra organisationen sedan påverkar resultatet är det intressant att analysera olika typer av styrsystems inverkan på organisationer.

Litteraturen delar upp styrning i *formell* och *informell styrning* där den formella styrningen utgörs av mer tekniska aspekter såsom budgetarbete, resultatenheter och mätsystem. Även regelverk, manualer och liknande är delar av det formella styrsystemet. Den informella styrningen är den mjukare delen som innefattar kultur och ledarstil. Det är viktigt att man tar hänsyn till båda dessa sätt när man ska utforma sitt styrsystem.

Anthony och Govindarajan (1992) gör också uppdelningen i *hård* och *mjuk styrning* där de ser på hur informationen som finns i kontrollsystemet *används*. I mjukare styrning ges mer ansvar åt de anställda medan en hårdare styrning innebär tätare uppföljning och kontroll av verksamheten. Att försöka mäta sin personals prestationer (prestationsmått) är ett sätt att använda sig av en hårdare styrning av verksamheten.

1.3 Varför är det intressant att studera prestationsmått?

Anthony och Young (1988) menar att outputinformation behövs för att mäta den yttre och inre effektiviteten. Informationen kan sedan exempelvis användas internt för att se om prestationer har blivit kostsammare över tiden, och man kan med bakgrund av det undersöka varför det blivit så.

Att identifiera en prestation kan vara svårt då det sällan finns tydliga avgränsningar mellan olika prestationer. Samverkande enheter i en brottsutredning kan bidra med prestationer som är beroende av varandra. Att finna lämpliga mått för prestationer kan generellt vara en besvärlig uppgift. Bör man t.ex. mäta polisens verksamhet utifrån hur många brott de utreder, avskriver eller helt enkelt förhindrar? Eller är det lämpligare att se hur medborgarnas trygghetskänsla är? Enligt Sandahl (1991) kan det finnas en svårighet att definiera prestationer och sedan hitta ett bra sätt att mäta dem på. Med prestationsmått menar vi de mätmetoder man använder efter att man identifierat de prestationer man vill mäta. Dessa kan avse både produkt- och processkvalitet.

Det finns även en annan problematik med att använda sig av prestationsmått i sin verksamhet. Risken finns att måtten blir så vägledande att man arbetar utifrån att producera det som mäts. Anthony och Govindarajan (2003) talar om regeln ”What gets measured gets done” och att det därför ska vara de viktiga prestationerna som mäts.

1.4 Varför är det intressant att studera prestationsmått i offentlig verksamhet?

Anthony och Young (1988) menar att inom offentlig verksamhet finns inte de finansiella måtten, vilket kräver andra sätt att tänka på för att kunna utvärdera verksamheten. Denna problematik är inte unik för den offentliga sektorn utan finns även i många privata företag men kan vara mer komplex på grund av de många intressenter som finns i den offentliga verksamheten.

I privata företag har man marknadsmekanismen som automatisk bedömare av kvalitet. I många av de offentliga funktionerna har kunderna enligt Anthony och Young (1988) inte några alternativ, och kan inte "rösta med fötterna" genom att välja en annan leverantör.

1.5 Uppsatsens forskningsfråga och syfte

Det är inte svårt att tänka sig att större förändringar i en organisations styrsystem kommer att ge upphov till förändringar i organisationens prestationer. Det är därför intressant att se vilka effekterna varit i en verksamhet som infört prestationsmått. Vår övergripande forskningsfråga är: *Hur påverkar prestationsmått arbetet inom offentlig verksamhet?*

Forskningsfrågan är omfattande och behöver avgränsas men utgör grunden i vår uppsats. *Syftet med uppsatsen är att analysera vilka upplevda effekter som uppstått vid tillämpningen av prestationsmått inom offentlig verksamhet.*

Syftet kan delas upp i tre delar:

- Att utveckla en referensram för prestationsmått inom offentlig verksamhet,
- Att beskriva Åklagarväsendet,
- Att analysera upplevda effekter vid Åklagarväsendets tillämpning av prestationsmått.

1.6 Avgränsningar

Vi har intresserat oss för prestationsmått som en del av den formella styrningen av en organisation. Vi kommer även att belysa andra delar av styrningen, men då endast för att ge en helhetsbild av styrsystemet.

Vidare kommer vi enbart att studera Åklagarväsendet internt. Vi är medvetna om att Åklagarväsendet arbetar i en komplex omvärld och samverkar med bland annat polis, domstol, politiker och socialförvaltning. Det är inte vårt syfte att studera dessa relationer.

Tidsmässigt försöker vi avgränsa oss till att se utvecklingen från 1996 fram till dags datum, men vi tar även med tankar om framtiden då vi anser att det har relevans.

1.7 Fortsatt disposition

I andra kapitlet kommer vi att beskriva *metoden* som använts i uppsatsen. Vi kommer där att motivera varför vi använt den teori och empiri som vi valt. Vi kommer även att förklara på vilket sätt vi gjort analysen och motivera varför.

Det tredje kapitlet, *Styr- och kontrollsystem inom offentlig verksamhet*, förklarar begreppet prestationsmått och uppdelningen av produkt- och processkvalitet. Detta ger läsaren en nödvändig bakgrund till problemet i vår uppsats. Detta kapitel mynnar ut i en teoretisk referensram som kommer att användas i analysen av Åklagarväsendet.

Det fjärde kapitlet beskriver det valda studieobjektet, *Åklagarväsendet*. Här ges först en hastig tillbakablick på Åklagarväsendets historia varefter mål och strategier tas upp. Vidare redogörs för de krav som Regeringen ställer på Riksåklagaren och som mynnar ut i krav på åklagarorganisationen.

I det femte kapitlet, *Prestationsmått inom Åklagarväsendet*, återfinns empiri och analys. Här återges respondenternas åsikter om tillämpningen av prestationsmått. Analysen sker löpande efter varje underkapitel i syfte att ge en sammanhängande bild av empiri och analys.

Detta följs av en *diskussion* i kapitel sex där vi först sammanfattar analysen. Vi kommer även att lägga fram funderingar av mer spekulativ natur, t.ex. om resultaten kan ses om applicerbara på andra verksamheter och förslag till fortsatt forskning.

I kapitel sju och åtta återfinns *bilagor* resp. uppsatsens *referenser*.

2. Metod

I det här kapitlet kommer vi att diskutera den metod vi använt i uppsatsen. Vi kommer att fokusera på varför vi valt att studera Åklagarväsendet, vilka litteratur- och empiriska val vi gjort. Därtill kommenterar vi också datainsamlingen och redovisningen av empiri. Slutligen nämner vi de problem som vi upplevt med metoden.

2.1 Val av studieobjekt

Med bakgrund av förändringarna av styrningen inom den offentliga sektorn vill vi mena att Åklagarväsendet inte är något undantag. Förändringar i styrformerna inom Åklagarväsendet började i samband med Regeringens utnämning av Klas Bergenstrand som ny riksåklagare 1994. Detta var en period då Sverige var i svår ekonomisk kris. Arbetet med att få fram nya styrformer ledde fram till 96-reformen där huvudsättet att mäta process- och produktkvalitet blev genom kvantitativa mått. I årsredovisningen för Åklagarväsendet (2003) används statistik som visar hur stor andel av inkomna brott som lagförts, dvs. som förts vidare till domstol, mätsystem som inte användes innan 96-reformen. Även Riksåklagarens återrapporteringskrav (se bilaga 7.1) till Regeringen vittnar om ett stort antal, främst processororienterade, siffror för att bedöma verksamheten. Vi ser detta som ett tydligt exempel på att man huvudsakligen arbetar med prestationsmätt för att mäta verksamhetens effektivitet. Vi ser därför Åklagarväsendet som ett bra exempel för att undersöka erfarenheter av prestationsmätt.

Även tidsaspekten gör att Åklagarväsendet är ett bra studieobjekt. De stora förändringarna gjordes för ungefär sex till åtta år sedan vilket vi anser borde utgöra en lagom tid för att se effekter av mer långsiktig karaktär inom organisationen.

En annan anledning till att undersöka Åklagarväsendet är att vi inte funnit någon tidigare forskning om verksamheten. Det närmaste skulle vara Justitieombudsmannen som gör sina ämnesberättelser årligen men som inte specifikt går in på dessa frågor.

2.2 Val av litteratur

För litteraturstudien har vi främst använt oss av litteratur inom ämnet företagsekonomi och problemspecifik litteratur kring styr- och kontrollsystem för offentliga verksamheter som vi sökt via universitetets elektroniska söksystem.

Kraven vi ställt på litteraturen har varit att teorin skulle vara hämtad från akademisk litteratur som använts på företagsekonomiska kurser eller som refererats till i dessa böcker. Vi har studerat referenslistorna i det material vi fann och försökt se något slags mönster i hur materialet är relaterat inbördes. Den litteratur av nyare slag som vi fått tips om och som kan sägas ge en relativt ”färsk” bild av styrning inom offentlig verksamhet i Sverige är doktorsavhandlingarna av Ramberg (1997) och Hellström (2002), båda från Ekonomihögskolan i Lund. I båda avhandlingarna finns referenser till de olika upplagorna av

boken *Management Control Systems* av Anthony och Govindarajan. Ramberg (1997) tillskriver även boken status som en etablerad lärobok. Mängden av olika upplagor tyder också på att boken har en viss betydelse, då den första upplagan av boken publicerades redan på 1960-talet. Sammantaget verkar de olika upplagorna av Anthony och Govindarajans bok fungera som ett viktigt referensverk att förhålla sig till.

Vid litteratursökning om styrning av offentlig verksamhet i Sverige fann vi en bok av Sandahl (1991) som behandlar prestationer och kvalitetsmätning av offentlig verksamhet. Vi tyckte att Sandahls bok tillsammans med en annan publikation från Riksrevisionsverket bör ha en viss erkänd status inom offentlig verksamhet i Sverige, då Riksrevisionsverket står som utgivare av båda skrifterna. Detta är huvudmotivet till att vi använt oss av dem.

Beträffande det problemspecifika materialet är det hämtat från officiella dokument från Åklagarväsendet eller andra myndigheter. Vi tror detta räcker för att säkerställa att den kunskap vi presenterar är den som används idag.

Då vår studie har till syfte att lyfta fram effekter vid införandet av styr- och kontrollsystem så är studien mer analyserande till sin karaktär. Således valde vi att gå mer på djupet och arbeta med intervjuer genomförda med olika personer inom Åklagarväsendet, vilket undersökningstrategiskt innebär att vår uppsats har drag av att vara en fallstudie (Denscombe, 1998) som fokuserar på nyckelpersoner och enskilda fall.

2.3 Val av empiri

I valet av empiri var det naturligt att intervjua yrkesverksamma åklagare då det är deras uppfattningar om prestationsmått vi ville studera. Vi vägrade även mellan att studera upplevda effekter på en eller flera nivåer inom Åklagarväsendet. Då frågan var ställd som att studera upplevda effekter av prestationsmått inom Åklagarväsendet menar vi att det skulle ha gett en alldeles för ensidig bild av prestationsmått om vi bara intervjuat åklagare på operativ nivå. Prestationsmått är utformade av någon och har som syfte att styra verksamheten, och den uppgiften sköts inte främst av de operativa åklagarna utan av chefsåklagarna och Riksåklagaren. Vi valde därför att intervjua på flera nivåer då vi tyckte uppsatsen skulle tjäna mer på att få frågan belyst från olika nivåer. Detta möjliggjorde att vi sedan kunde jämföra och se ifall det fanns olika uppfattningar kring utfallet av det nya styr- och kontrollsystem som infördes 1996. Personerna vi valde är en åklagare på operativ nivå, en ansvarig chef på mellannivå (kallad mellanchefen) samt en representant från Riksåklagaren (RÅ) i Stockholm. Både åklagaren och mellanchefen är erfarna åklagare som har mångårig erfarenhet av åklagararbete. Således besitter de kunskap om arbetet både före och efter den större omorganisering som skedde 1996 (den s.k. 96-reformen). Intervjun med åklagaren och mellanchefen gjordes genom besök medan representanten från Riksåklagaren (byråchefen) intervjuades via telefon.

2.4 Datainsamling

Inför fältstudien formulerades ett antal frågor. Vi har försökt koppla dessa frågor mot den teori som vi presenterat i uppsatsen. I den meningen har vi arbetat deduktivt, då det faktiskt finns en del aspekter som redan från början intresserat oss. Inom dessa aspekter finns däremot en viss grad av frihet i form av att intervjurespondenten inte är låst till vissa slutna svarsalternativ, s.k. semistrukturerad intervju (Denscombe, 1998). I den meningen har vi arbetat induktivt.

Vid intervjutillfällena har minst två i gruppen deltagit och fört anteckningar löpande. Dessutom har varje intervju spelats in med hjälp av en MD-spelare. Skälet till detta är att vi ville behålla möjligheten till att återgå till källmaterialet för att kunna kontrollera att våra tolkningar överensstämmer med det som sagts under intervjun.

Innan intervjuerna genomfördes skickades frågorna till respondenterna. I den meningen har de kunnat förbereda sig till intervjun. Det finns givetvis alltid en risk med detta, då respondenten kan förbereda sina svar på ett sätt som inte överensstämmer med dennas faktiska uppfattning. Å andra sidan finns den risken närvarande även om de inte skulle ha fått frågorna innan.

2.5 Överväganden vid redovisning av empiri

Övergången från det inspelade materialet har gjorts genom transkriberingar där vi plockat ut citat som vi ansåg intressanta i förhållande till frågan om prestationsmätt hos Åklagarväsendet. All transkribering och empirireduktion innehåller något slags filter – där vi utgör filtret. I den meningen finns det alltid en reliabilitetsproblematik vid kvalitativ forskning, men vår utgångspunkt är att det är problematiskt att tala om reliabilitet i kvalitativ forskning då det är just tolkningarna som är intressanta.

Vi har redovisat citat som ibland ger uttryck för *samstämmiga* uppfattningar om det valda fenomenet och ibland har intervjupersonerna haft *olika uppfattningar* som vi också redovisat. Att vi aktivt letat efter båda typerna anser vi vara riktigt då empiriredovisningen och analysen annars skulle få en slagsida mot *en* viss bestämd uppfattning. Detta ville vi så långt som möjligt undvika.

I empiri- och analyskapitlet (kapitel 5) har vi valt att arbeta utifrån rubriker som följer de fenomen som intresserat oss, dvs. prestationsmätt samt produkt- och processkvalitet. Dessutom såg vi även en möjlighet att inkludera en del citat under rubriken generella effekter, då vi bedömde dessa som intressanta men inte direkt relaterade till vår frågeställning. Vi tyckte detta var viktigt för att kunna ge en slags situationsbeskrivning som vi ansåg hade betydelse i förståelsen av vårt huvudsakliga fokus på prestationsmått.

Resultatet av empiri- och analysfasen har återsänts till intervjupersonerna för godkännande av att deras åsikter presenterats på det sätt som de avsett. Genom att dels skicka frågorna innan intervjun och dels ge respondenterna möjlighet att ”godkänna” tolkningarna, anser vi oss ha arbetat professionellt och etiskt.

2.6 Metodutfall

I uppsatsen studerar vi en endast *en* organisation och prövar teori mot den. Således är vår uppsats av karaktären *fallstudie*. I och med att vi har gjort en fallstudie så får det vissa konsekvenser för vår studies generaliserbarhet. Vår studie är inte generaliserbar till *all* offentlig verksamhet (så kallad statistisk generalisering) utan är teoretiskt generaliserande, dvs. vi vill pröva teori om styrning av offentlig verksamhet mot en offentlig organisation för att se om teorin stämmer eller om det finns något som saknas i teorin. Denna typ av generalisering kallar Yin (1994) för *analytisk generalisering*, där det valda fallet prövas mot befintlig teori. Följande citat från Yin (1994) förklarar innebörden:

Under these circumstances, the method of generalization is "analytic generalization," in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study. (s. 31)

Att intervjuva en person på varje befattningsnivå gör oss givetvis utsatta för den bias som dessa personer har i förhållande till de frågor vi ställt. Risken finns således att de inte är representativa för de olika nivåerna inom Åklagarväsendet. Både åklagaren och mellanchefer har, som sagt, arbetat många år inom Åklagarväsendet och kan ha vissa cementerade uppfattningar som återkommer oftare hos dem. Det är möjligt att yngre åklagare skulle ha haft andra uppfattningar om prestationsmåten eller att åklagare på andra åklagarmyndigheter skulle ha tyckt annorlunda. Vår studie ger således en bild av verksamheten sett från ett par intervjuade personer inom åklagarmyndigheten i Malmö¹ och en respondent vid Riksåklagaren. Trots att det är en begränsad mängd uppfattningar vi observerat så är det ändå *faktiska* uppfattningar som finns inom Åklagarväsendet idag.

2.7 Problem

En av svårigheterna vi har haft är dispositionsrelaterad, dvs. hur vi skiljt mellan presentationen mellan rent konceptuell teori och det som är specifikt för Åklagarväsendet. Problemet ligger i att den fakta som vi samlat in litteraturstudiemässigt om Åklagarväsendet är empiriskt orienterad medan vår studie av generell kunskap inom styr- och kontrollsystem är mer teoretiskt orienterad. Vi har valt att skilja på dessa avsnitt så att läsaren kan skilja mellan det som är problemspecifikt och generellt applicerbart.

¹ Vilket innefattar åklagarverksamheten i Skåne och Blekinge

3. Styr- och kontrollsystem inom offentlig verksamhet

Vi kommer i det här kapitlet inledningsvis att presentera vad styr- och kontrollsystem är, då detta är basen i förståelsen till varför mätsystem över huvudtaget existerar. Mätsystem är relaterat till måluppfyllelse vilket också kan sägas vara kopplat till kvalitet, och speciellt vad som menas med kvalitet i offentlig verksamhet. Detta kommer också diskuteras i kapitlet. Vi avslutar med att formulera en kvalitetsmatris för att för att på ett lättförståligt sätt åskådliggöra resultatet för vår teoretiska diskussion.

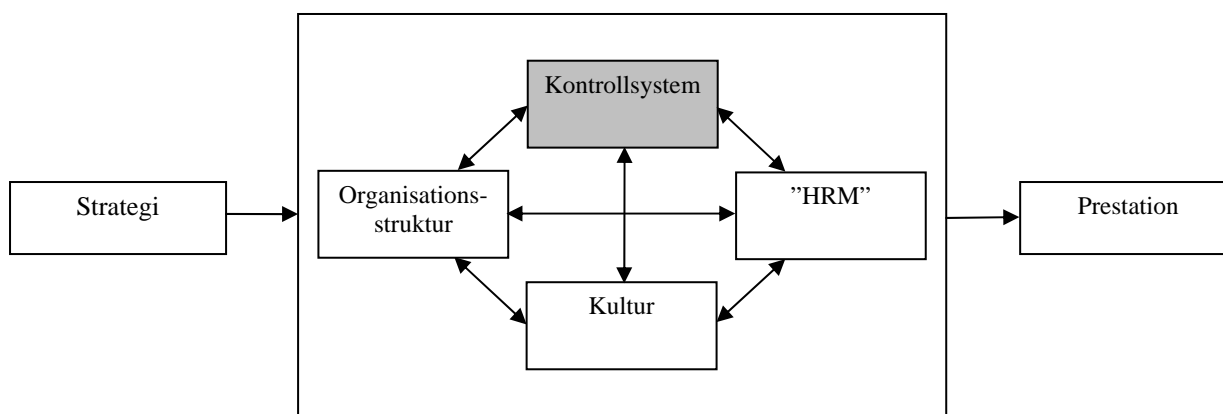
3.1 Mål, strategi och kontroll- och styrsystem

Vad som är gemensamt för alla organisationer är att det finns ett *mål* med verksamheten. I syfte att nå målen är det nödvändigt att formulera någon slags idé eller plan om hur man vill nå dit. Anthony och Govindarajan (2003) menar att ledningen beslutar sig för en *strategi* som sedan matas in i implementationssystemet (se figur 3.1) bestående av olika mekanismer såsom organisationsstruktur, kontrollsystem, personalhantering (HRM) och kulturell styrning. Tillsammans ger dessa upphov till en *prestation* (output). Kontrollsystem är föremålet för vår studie. Kontrollsystem hänger starkt samman med styrning då regelbunden kontroll är viktig för att veta om man styr verksamheten i rätt riktning, dvs. om man når de mål som är satta för verksamheten.

Ett annat sätt att förstå implementation av strategi berör skillnaden mellan formell och informell styrning. Formell styrning är enligt Anthony och Govindarajan (2003) allt som är artikulert och formellt beslutat i en organisation, t.ex. regler, fysisk kontroll, manualer, budget, resultatenheter. Informella styrsystem kan sägas omfatta alla styrmekanismer som inte är formellt beslutade men som ändå påverkar implementation och styrning, t.ex. kultur och tradition.

Vi har i den här uppsatsen valt att fokusera på det formella kontrollsystemet². Det innebär inte att vi ser informell styrning eller organisationsutformning som irrelevanta utan detta är endast ett sätt för oss att avgränsa studien.

² Det engelska begreppet 'control system' har en vidare innebörd än det svenska begreppet kontroll. 'Control system' är inriktat mot formell planering, ledning och utarbetande av prestationsmätt. Det svenska begreppet kontroll är mer inriktat på uppföljning, dvs. faktisk mätning av prestationer.



Figur 3.1: Ramverk för implementation av strategi enligt Anthony och Govindarajan (2003)

När Anthony, Dearden och Govindarajan (1992) talar om formella kontrollsystem skiljer de mellan det *formella icke-finansiella* kontrollsystemet och det *formella finansiella* kontrollsystemet. Skillnaden belyser Anthony och Govindarajan (2003) på följande sätt:

Management control systems encompass both financial and nonfinancial performance measures. The financial dimension focuses on the monetary “bottom line” – net income, return on equity, and so forth. But virtually all organizational subunits have nonfinancial objectives – product quality, market share, customer satisfaction, on-time delivery, and employee morale. (s. 9)

Vi tror att de icke-finansiella mätvariablerna är av särskild vikt inom offentlig verksamhet, där huvudmotivet med verksamheten inte är ekonomisk vinst.

3.2 Offentlig verksamhet och prestationsmätt

Anthony och Young (1988) menar att målet för icke-vinstdrivande verksamheter är att ge så bra service möjligt för insatta resurser och att framgång primärt mäts genom hur mycket service som verksamheten erbjuder och hur väl denna service åstadkoms. Enkelt skulle man kunna uttrycka det som hur väl verksamheten bidrar till det allmännas välbefinnande.

I det här sammanhanget kan det även vara lämpligt att definiera vad som avses med icke-vinstdrivande verksamhet.

A non-profit organization is an organization whose goal is something other than earning a profit for its owners. Usually its goal is to provide services. (Anthony och Young, 1988, s. 49)

Även för vinstdrivande organisationer är det givetvis viktigt att beakta båda sidor av dessa prestationsmätt, vilket också Anthony och Govindarajan (2003) påpekar. Företag har alltid använt både finansiella och ickefinansiella mått, men Anthony och Govindarajan menar att de finansiella måtten prioriterades förut. Att ha en balans mellan dessa två kategorier av mått är nödvändigt, eftersom de finansiella styrmåtten ofta har ett historiskt och kortsiktigt framtida fokus medan de icke-finansiella styrmåtten har ett långsiktigt framtidsfokus. Det finns alltså en fara med att inte se begränsningarna i de formella finansiella kontrollsystemen då detta kan

leda till handlingar som skadar den långsiktiga måluppfyllelsen. Om endast kortsiktiga mål mäts kommer medarbetarna att sträva endast efter att uppnå kortsiktiga mål.

Vad har då icke-finansiella mått för mer detaljerad innebörd och hur kan vi förstå icke-finansiella mått inom offentlig verksamhet? Anthony och Young (1988) skiljer mellan begreppen *styrning* och *kontroll*. Styrning avser styrning mot ett mål t.ex. i form av strategisk planering (jfr strategi ovan) och kontroll innebär att kontrollera hur väl man följer sin plan. Samma författare diskuterar även mätvariabler för just kontroll av verksamheten. I sammanhang som rör mätning av prestationer skiljer Anthony och Young (1988) mellan resultatmått och processmått, där resultatmått är målorienterade och processmått är medelorienterade, dvs hur väl insatta resurser utnyttjas.

Skillnaden mellan resultatmått och processmått har även behandlats i olika skrifter som rör offentlig verksamhet i Sverige. Sandahl (1991) skiljer på så kallad produktkvalitet (jfr. resultatmått) och processkvalitet (jfr. processmått) inom offentlig verksamhets prestationer. Om produktkvalitet skrivs följande:

Produktkvalitet är egenskaperna hos själva produkten eller tjänsten. I fråga om varor kan det t ex gälla prestanda, hållbarhet och tillförlitlighet. Kvalitet i fråga om tjänster kan betyda en formellt sett korrekt ärendehandläggning, om normen uppfyller de juridiska anspråk som kan ställas, om diagnosen är riktigt ställd osv. (s. 33)

Processkvalitet däremot definieras som

*Processkvalitet gäller processen mellan sändare och mottagare, t ex uppfattningen om väntetider, bemötande, förståelse osv. Man brukar ibland säga att produktkvalitet ger uttryck för **vad** man får, medan processkvaliteten ger uttryck för **hur** man får det. (s. 33)*

I en annan skrift från Riksrevisionsverket (RRV) skiljer man mellan produktkvalitet och servicekvalitet. Terminologin är annorlunda men innehållet är detsamma. Enligt RRV avser produktkvalitet vad mottagaren faktiskt erhåller. Några exempel på produktkvalitet nämns även i publikationen och är till exempel rättssäkerhet, att lagar och förordningar följs, att ärenden i övrigt är vederhäftigt behandlade. Med servicekvalitet avses däremot hur och under vilka förhållanden prestationen "överlämnas" till mottagaren. Handläggningstider och genomströmningstider är några exempel på detta. RRV menar att dessa två sidor måste tas i beaktning för att man skall kunna bedöma den *totala kvaliteten*. Vi kommer att använda oss av Sandahls (1991) benämningar i uppsatsen, dvs. produkt- och processkvalitet.

Då man talar om total kvalitet är det viktigt att särskilja mellan dels produktkvalitet och dels processkvalitet. Det kan lätt uppstå missförstånd om inte dessa två sidor av total kvalitet hålls isär. Dessutom kan det enligt Sandahl (1991) även vara så att det finns ett konfliktförhållande dem emellan. Vi tycker följande exempel från Anthony och Young (1988) tydligt visar på konflikten mellan produktkvalitet och process:

More importantly, process measures can lead to ineffective performance if they are unrelated to results measures. For example, the U.S. Air Force measures performance of certain squadrons by the number of hours flown, which is a process measure. As a consequence, squadrons sometimes would build up a record of performance based on this measure simply by flying for many hours in large circles around a base, without any real accomplishments. (s. 605)

I exemplet ser man tydligt att det som man faktiskt fått ut av att flyga i cirklar inte bidrar i någon större utsträckning till allmänt välbefinnande utan snarare att det processorienterade kontrollsystemet ”premierar” oproduktiva aktiviteter. Med exemplet vill vi givetvis inte säga att det är meningslöst att mäta utan snarare att det är viktigt att det finns en lämplig avvägning mellan produkt- och processmått.

Att genomföra mätningar är dock nödvändigt, vilket även Sandahl (1991) påpekar i följande citat.

Även om det kan vara svårt att reda ut vilka prestationer som görs på en myndighet är det naturligtvis nödvändigt för att det skall finnas någonting att mäta. (s. 17)

Det viktiga är att mätningarna sker på ett sådant sätt att det passar den aktuella verksamheten. Ett mätsystem som premierar processkvalitet kan ligga ur fas med de mål som är satta för verksamheten. Anthony och Govindarajan (2003, s. 442) uttrycker detta i frasen ”What gets measured gets done”. Risken finns då att de som deltar i verksamheten följer den ”logik” som finns i mätsystemet snarare än målen.

3.3 Hård och mjuk styrning

Vi uttryckte nyss att mätning *per se* inte är något negativt. Därtill spelar det även stor roll hur informationen som finns i kontrollsystemet används. Anthony och Govindarajan (1992) skiljer mellan så kallad ’tight’ och ’loose’ control, vilket behandlar användningen av informationen som finns i styrsystemet. Styrning som är av typen ’tight’ innebär att arbetsledningen ständigt utvärderar (eng. monitoring) det löpande och detaljerade arbetet hos de anställda. En ’loose control’ innebär att arbetsledningen har ett större förtroende för medarbetarnas enskilda arbete och att det är den gemensamma arbetsprestationen som utvärderas. Försvenskade termer för dessa engelska begrepp är enligt Bruzelius och Skärvad (1995) *hård* och *mjuk styrning*.

3.4 Typer av prestationer

Typen av verksamhet påverkar givetvis också uppfattningen om vad som är god kvalitet eller total kvalitet. Ofta produceras *tjänster* inom det offentliga. Dessa kan vara svåra att mäta och jämföra då de i sig själva är immateriella. Exempel på prestationer inom det offentliga som mer är av varunatur är till exempel körkort eller pass. Denna typ av prestationer kallar Sandahl (1991) för *identiska* prestationer. Därefter fortsätter skalan mot att vara mer och mer immateriell. Efter *identiska* kommer *typlika* och därefter *besläktade* och slutligen *unika*. Dessa skiljer sig åt i jämförbarhet, där unika prestationer inte kan jämföras med varandra. För typlika prestationer kan enligt Sandahl grupper av prestationer jämföras, medan besläktade prestationer kan grupper i viss mån jämföras.

Dessa olika typer av prestationer kan kopplas till resonemanget om produkt- och processkvalitet. För körkort och pass är givetvis produktkvalitet lätt att mäta, antingen är körkortet komplett eller inte, och detsamma gäller för processkvalitet. Ju mer immateriell

prestationen blir, desto svårare blir det också att mäta produktkvalitet just med hänsyn till att prestationerna blir mer och mer unika. En förundersökning är inte en standardiserad produkt, såsom ett körkort, utan måste ställas i relation till den unika situationen. Vad vi vill ha sagt här är att det viktigt att hålla isär den *typ* av offentlig prestation som produceras och även förhålla sig till begreppen produkt- och processkvalitet.

3.5 Effekter

I den här uppsatsen har vi valt att studera effekterna av det mätsystem som används inom Åklagarväsendet. Således är det viktigt att precisera vad vi menar med effekt. Sandahl (1991) säger följande om vad en effekt är:

En effekt av en åtgärd skulle kunna definieras som en förändring av ett variabelvärde som inträffar på grund av den insatta åtgärden. (s. 74)

Den effekt vi studerar är hur personer på olika organisatoriska nivåer inom Åklagarväsendet upplever prestationsmåten.

När vi pratar om effekter så menar vi *upplevda* effekter hos våra respondenter och inte nödvändigtvis kausala samband. Därmed försöker vi inte fastställa ett orsak-verkan-samband mellan den reformen och de effekter som vi redovisar, då fastställandet av ett sådant samband kompliceras på grund av olika felkällor. Några av dessa redovisar Bokenstrand m.fl., 1998 (genom Hellström, 2002) där identifierade samband (skensamband) kan bero på bakomliggande variabler som inte beaktats och att respondenterna identifierar effekter som inte är effekter i någon egentlig mening. Däremot bedömde vi 96-reformen som relevant utgångspunkt då den inom Åklagarväsendet internt betecknas som en milstolpe i organisationens utveckling.

3.6 Produktmodellen – produkt- och processkvalitet

Vi har tidigare skrivit att man skiljer mellan icke-finansiella mått och finansiella mått som delar av det formella styrsystemet. Dessutom har vi skiljt mellan process- och produktprestationer. Vi tyckte att det kunde vara lämpligt att ta fasta på Kotler m.fl. (1999) produktmodell för att förstå och framför allt visualisera produkt- och processkvalitet.

Vi menar att dessa kan sägas vara både kvantitativa och kvalitativa, där kvantitativa mått per definition är numeriskt och ett kvalitativt mått är värderande eller snarare innefattar en slags analys av de numeriska värdena.

I grund och botten erbjuder Åklagarväsendet en slags tjänst och frågan är då hur man kan tänkas beskriva en tjänsts totala kvalitet. Vi valde att utgå från Kotler m.fl. (1999) produktmodell som en slags analogi för att förklara vad som menas med en tjänst. Med den som utgångspunkt anser vi det vara lättare för läsaren att förstå dessa begrepp.

Produktmodellen beskriver en produkt på tre nivåer. Modellen är användbar även i förståelsen om vad en tjänst är.

- Den första nivån, *kärnprodukten*, behandlar det problem som ett system löser för den valda användaren eller kunden.

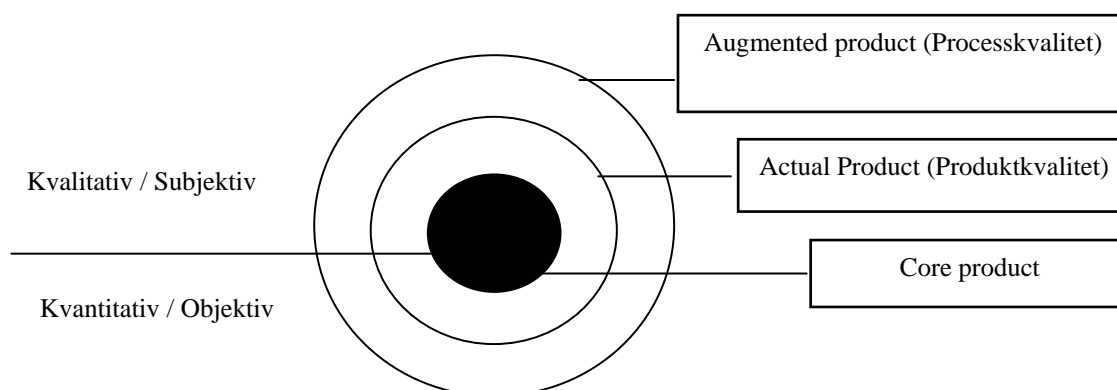
Den kärnprodukt som Åklagarväsendet erbjuder utgör ett viktigt led i rättskedjan och vi tar för givet i den här uppsatsen att åklagararbetet har en central funktion i ett fungerande rättssamhälle.

- Den *faktiska produkten* innefattar den ”fysiska” produkten eller tjänsten. Dvs. märke, stil, paketering, funktioner och alla yttre fysiska attribut.

Motsvarigheten till den faktiska produkten eller tjänsten skulle i Åklagarväsendets fall vara kvalitet på innehållet i det faktiska arbetet, dvs. om innehållet motsvarar ett gott genomfört åklagararbete, dvs. prestationer som är juridiskt korrekta.

- Den tredje nivån, den *utökade produkten*, innefattar service, garantier och liknande kring produkten.

I Åklagarväsendets fall skulle detta närmast kunna liknas vid processkvalitet, dvs. genomströmningstider, avklarade undersökningar, olika typer av lagföringar, nedlagda utredningar etc.



Figur 3.2: Modifierad produktmodell enligt Kotler m. fl. (1999)

Utöver Kotlers modell har vi även lagt till att mätningar av produkt- och processkvalitet kan sägas ha en kvantitativ och en kvalitativ sida. För att bedöma det rent numeriska kring produkt- och processkvalitet krävs det även någon slags analys/bedömning (kvalitativ) av prestationerna för att förklara innebörden av de numeriska värdena. Kvalitetsmätningar som utelämnar analysen kan i vår mening inte vara fullständiga. Båda dessa sidor måste vara med och det blir speciellt viktigt då prestationerna är *besläktade* eller *unika*.

3.7 Kvalitetsmatrisen

I det här kapitlet har vi strävat efter att ge en teoretisk referensram för att beskriva hur prestationer kan mätas inom offentlig verksamhet samt hur detta hänger ihop med styrsystemet. Vi såg det som viktigt att förklara vad mål, strategi- och styrsystem är för något. Vi använde den beskrivningen som ett sätt att "zooma" in på mätsystemet, eller närmare bestämt; skillnaden mellan det formella icke-finansiella mätsystemet och det formella finansiella mätsystemet. Det formella icke-finansiella mätsystemet (kallat prestationsmått) är av stor vikt inom offentlig verksamhet för att veta om kvaliteten är god eller inte. En av våra utgångspunkter är också att mätning av produkt- och processkvalitet *per se* inte är negativt men att mätningen kompliceras beroende på vilken typ av prestationer som organisationen producerar. Prestationsmått ger upphov till vissa effekter och det är just dessa vi vill studera hos Åklagarväsendet i Sverige, eller närmare bestämt det mätsystem som följde med 96-reformen som vi kommer att presentera mer i detalj i nästa kapitel.

Med utgångspunkt i Kotlers produktmodell valde vi att översätta denna till en matris med fyra fält innehållandes dels produkt- och processkvalitet och dels den kvantitativa och kvalitativa värderingen av produkt- och processkvalitet. Vi vill alltså se hur det förhåller sig med dessa olika fält inom Åklagarväsendet. Matrisen nedan kommer att användas i analysen, och på så sätt hoppas vi få en tydlig teoretisk övergång till vår empiri- och analysredovisning.

Att mäta produktkvalitet (juridisk korrekthet) kan göras dels kvantitativt och dels kvalitativt. En kvantitativ mätning skulle i Åklagarväsendets fall kunna innebära hur stor andel som sammantaget bedöms vara juridiskt korrekta eller inkorrekta (1), medan en kvalitativ bedömning fokuserar på en analys och bedömning till varför en utredning bedömts som korrekt eller inkorrekt (2).

Processkvalitet kan på samma sätt mätas kvalitativt och kvantitativt. En kvantitativ mätning fokuserar på hur många utredningar som genomförs, genomströmningshastighet etc. (3), medan en kvalitativ mätning av processkvalitet hos Åklagarväsendet skulle fokusera på förklaringar och analyser till varför resultaten ser ut som de gör (4).

	Produktkvalitet	Processkvalitet
Kvantitativt	1	3
Kvalitativt	2	4

Figur 3.3 Kvalitetsmatrisen

Vi nämnde tidigare i metodavsnittet att vi kommer att genomföra intervjuer på olika hierarkiska/beslutsfattande nivåer inom Åklagarväsendet. Det kan dessutom tänkas att det finns olika uppfattningar på dessa nivåer om vad som är god kvalitet och dessa uppfattningar skulle eventuellt kunna placeras in i ovanstående kvalitetsmatris.

4. Åklagarväsendet

I följande kapitel kommer vi att presentera åklagarverksamheten och dess roll i samhället. Vi börjar med att ge en insikt i Åklagarväsendets uppgift i samhället. Vi kommer även att ge en introduktion till Åklagarväsendets organisation och historiken bakom den för att visa Åklagarväsendets utveckling. Sedan presenteras de mål som Regeringen sätter åt Riksåklagaren och som Riksåklagaren sedan formulerar till mål för åklagarverksamheten. Till sist kommer vi att visa Riksåklagarens formella prestationsmätt som kan summeras i resultatmodellen.

4.1 Åklagarväsendets uppgift och mål

Åklagarväsendets uppgift är att garantera den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet och att se till att den som begår brott lagförs. Det utgör ett led i en större rättskedja bestående av polisen, domstolen och kriminalvården och har som ansvar att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågan samt att föra talan i domstol. I de utredningar där polisen är förundersökningsledare kan åklagarna även ge råd till polisen om hur utredningen bör bedrivas.

Den svenska åklagarverksamheten är styrd av mål som anges från Regeringen på årsbasis. I Regeringens regleringsbrev för 2003 står att målet för rättsväsendet i stort är den enskilda medborgarens rättstrygghet och rättssäkerhet. Kriminalpolitikens mål är att minska brottsligheten och öka människors trygghet och att verksamheten ska utgå från ett medborgarperspektiv. I detta ligger bland annat att förkorta tiden från brottsanmälan till dom och straff. Åklagarväsendet specifika mål är att "Lagföringen skall öka och kvaliteten skall höjas på brottsutredningsverksamheten och processföringen" (Ekonomistyrningsverket, 2003).

4.2 Åklagarväsendets historik och organisation

När Åklagarväsendet förstatligades den 1 januari 1965 genomfördes en omfattande omorganisation med en länsåklagarmyndighet i varje län, från att ha varit uppdelade i landsfiskaler som var såväl åklagare som polischef och utmätningsman. Den regionala organisationen förändrades 1985 då regionerna delades in 83 lokala åklagarmyndigheter. Resultatet blev ändå att organisationen utgjordes av för små enheter, 47 av 83 var så små som endast 2-3 åklagare och ansågs ha svårt att hantera sjukdomar och arbetstoppar, när ett mål tog upp mycket av arbetstiden. Dessutom var de många små enheterna kostsamma att administrera (Förslag till riksdagen, 1999/2000). Den stora omorganiseringen 1996 var ämnad att adressera dessa problem och skapa en organisation som skulle vara effektivare, mer flexibel och mindre sårbar än den dåvarande. Regeringen menade att Åklagarväsendet därigenom skulle komma att vara bättre anpassat till det moderna samhällets alltmer komplicerade brottslighet. Den nya organisationen skulle på sikt möjliggöra en effektivare

åklagarverksamhet till lägre kostnader. Man gjorde samtidigt satsningar för att få ett förnyat IT-stöd, metodikutveckling, ledning, styrning, rättsutveckling, personal- och lönepolitik. Beslut om den nya organisationen fattades av Riksdagen i mars 1996 och benämns i fortsättningen som 96-reformen.

Åklagarväsendet är alltså fristående från polis och domstol. Den organisatoriska uppdelningen är gjord i sex olika distrikt med en central förvaltningsmyndighet i form av Riksåklagaren. Chefen för myndigheten Riksåklagaren är riksåklagaren som även är åklagare i Högsta domstolen. Förutom de operativa uppgifterna, är det RÅ:s uppgift att leda och samordna organisation och personal och se till att den arbetar effektivt. RÅ är den centrala myndighet som planerar, ger direktiv, sätter mål, resultatuppföljer och delar ut anslag till de olika distrikten.

De sex distrikten har en åklagarmyndighet som ansvarar för de olika kamrarna i distriktet. Åklagarmyndigheterna är under Riksåklagaren självständiga myndigheter med ansvar för åklagararbetet och har eget budgetansvar. Till exempel ansvarar åklagarmyndigheten i Malmö för arbetet i Skåne och Blekinge, där överåklagare Sven-Erik Alhem är den ytterst ansvariga chefen. Överåklagaren utnämns av Regeringen. Åklagarmyndigheterna har även ansvar för organisatoriska frågor i form av ekonomi, uppföljning, personalfrågor och andra administrativa sysslor. Under åklagarmyndigheterna ligger den operativa delen som utgörs av de olika kamrarna. Sammanlagt i Sverige finns det 42 kamrar med åklagare som leder förundersökningar, beslutar om åtal och processar i domstol. Inom hela organisationen arbetar cirka 1000 personer varav 700 är åklagare. Anslaget för organisationen uppgår till cirka 820 miljoner kronor.

Det finns även en särskild ekobrottsmyndighet (EBM) där särskilda eko-åklagare, ekopoliser, ekonomer etc. arbetar. Denna myndighet är organisatoriskt skild från de övriga åklagarmyndigheterna.

4.3 Riksåklagarens mål för åklagarorganisationen

Här kommer vi att redovisa målen som RÅ sätter upp för Åklagarmyndigheterna och de olika kamrarna.

I Riksåklagarens verksamhetsplan för åklagarorganisationen – budgetåret 2003 ger RÅ de verksamhetsmål som gäller för de olika åklagarmyndigheterna i landet. Dessa delas upp i;

- *Lagföring 1:* Lagföringsandelen av misstänkta skall vara högre än förra året och inte lägre än 60 %.
- *Lagföring 2:* Lagföringsandelen av brottsmisstankar i slutförda åklagarledda utredningar skall ligga kvar på oförändrat hög nivå.
- *Genomströmningstid* för ett ärende skall inte överstiga 30 dagar.
- *Produktionsförändring:* Åklagarmyndigheterna skall avsluta minst lika många ärenden som kommit in.

Dessa fyra mål skall följas av mätbara mål för varje kammare som bestäms av respektive åklagarmyndighet. Dessa resultat redovisas kontinuerligt både internt och externt och ligger till grund för den redovisning som RÅ gör i sina årsredovisningar.

Dessutom har åklagarorganisationen även andra mål:

- *Enhetligheten i rättstillämpningen* skall öka,
- *Kvaliteten* i brottsutvecklingsverksamheten och processföringen ska förbättras. Detta genom en dialog mellan åklagarmyndigheten och kamrarna för att utarbeta en plan i enlighet med RÅ:s rättsutvecklingsplan från 2002.

4.3.1 Kvalitetsmål

Diskussionen om kvalitet i åklagarämbetet är mångfacetterad. För att utreda ett gott kvalitetsarbete i en organisation måste man se till vem kvaliteten är ämnad för. Polis och domstols krav på kvalitet skiljer sig kanske från den misstänktes eller vittnens. Med detta i åtanke har Riksåklagaren i sin utvecklingsplan från 2002 delat in verksamheten i fyra områden för att systematiskt kunna bedöma kvaliteten i åklagarnas arbete³.

Man har här bara koncentrerat sig på att bedöma åklagarnas arbete, dvs. inte stödverksamheten i form av ledning och styrning. Dessa kriterier skall ligga som grund för kvalitetsuppföljning under 2003.

1. Kvalitet i utredningsverksamheten

God kvalitet är: God kvalitet, menar Riksåklagaren, innebär saker som att man inleder och avslutar en förundersökning i rätt tid samt handlägger snabbt. Även att man har gjort en rätt utförd förundersökning och om man gjort rätta bedömningar i åtalsfrågan är god kvalitet.

Mäts/uppföljs genom: Detta kan mätas genom verksamhetsstatistik, graden av enhetlighet i fördelningen av åklagarbesluten eller intervjuer och enkäter med berörda poliser.

2. Kvalitet i åklagarens beslutsfattande

God kvalitet är: Den goda kvaliteten i beslutsfattandet är att fatta korrekt beslut och att förmedla beslutet på ett korrekt och lättförståeligt språk. Tidsaspekten spelar även här in och det anses som god kvalitet att handlägga ärendet snabbt. Riksåklagaren menar även att de slutförda utredningarna som åklagarna leder, och som leder till lagföring, skall betraktas som god kvalitet.

Mäts/uppföljs genom: Tidsaspekten mäts med genomströmningstider. I övrigt kan intervjuer och enkäter med de berörda intressenterna bedöma kvaliteten i åklagarnas arbete. Även ärendestudier kan användas som mätmetod.

3. Kvalitet i åklagarens processföring i domstol

God kvalitet är: Kvalitet i processföring innefattar god presentations- och förhörsteknik, korrekt uppträdande och bemötande av parterna i målet samt en i övrigt god sakframställning i målet.

Mäts/uppföljs genom: Detta kan bedömas genom observationer i domstolen samt genom enkäter och intervjuer med främst advokater och rättens ledamöter.

³ Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten, RÅ juni 2002

4. Övergripande kvalitetskriterier

God kvalitet är: Detta är en samlingspost med andra viktiga kvalitetskriterier:

- rättssäker handläggning, vilket är avsaknad av JO- och JK-anmälningar samt tillsynsanmälningar
- korrekta överklaganden från tingsrätt,
- förtroendet till brottsoffer, vittnen, medborgare, myndigheter och massmedia
- rätt kompetens för personalen
- bra arbetsmiljö för att fatta underbyggda beslut

Mäts/uppföljs genom: Detta kan mätas genom statistiska analyser av antalet anmälningar och överklagandefrekvenser. I övrigt gäller enkät och intervjuundersökningar för att följa upp omvärldens förtroende och personalens arbetsmiljö. Rätt kompetens kan ses genom utbildningsnivå och utbildningsdagar, men även genom bedömning från chef eller andra intressenter.

Dessa kriterier har Riksåklagaren arbetat fram för att i framtiden kunna följa upp produktkvaliteten i åklagarnas arbete. Eftersom kvalitetskriterierna inte var utarbetade förrän 2002 har de inte kunnats användas i någon omfattande grad. Skälet till varför vi valt att redovisat detta uppföljningsverktyg är för att visa hur Riksåklagaren arbetar med att få fram sätt att mäta och följa upp även produktkvaliteten, något som saknats i de skrifter och verktyg som presenterats fram till 2002.

4.4 Riksåklagarens prestationsmätt för åklagarorganisationen

Vi har nu presenterat organisationen i stort, målen med verksamheten och Åklagarväsendets uppdrag. De mål som Regeringen har satt för Riksåklagaren styr sedan styrsystemets utformande.

I årsredovisningen för 2003 redovisar Riksåklagaren sin verksamhetsstatistik i översiktlig form genom *resultatmodellen* (figur 4.1). Den information som presenteras känns igen från RÅ:s mål som presenterades i delkapitel 4.3. Det som skiljer från målen är att genomströmningmålet delats upp i två mått. Det första visar den genomsnittliga tid det tar för att ett beslut om åtal skall väckas, medan det andra visar andelen brottsmisstankar som beslutats inom 15 dagar från det att polisens förundersökningsprotokoll inkommit.

Myndighet	Lagföring 1 Procent			Lagföring 2 Procent			Genomströmning 1 Dagar			Genomströmning 2 Procent			Produktionsförändring Procent		
	2002	2003	Trend	Mål	2003	Mål uppf	Mål	2003	Mål uppf	Mål	2003	Mål uppf	Mål	2003	Mål uppf
Stockholm	56	58	↑	88	85	●	30	27	●	67	67	●	0	4	●
Linköping	61	62	↑	88	87	●	30	28	●	67	66	●	0	3	●
Malmö	62	62	→	88	90	●	30	23	●	67	72	●	0	1	●
Göteborg	63	64	↑	88	91	●	30	21	●	67	76	●	0	3	●
Västerås	59	60	↑	88	92	●	30	27	●	67	59	●	0	-2	●
Umeå	58	56	↓	88	86	●	30	34	●	67	58	●	0	-1	●
Åkl.org	59	60	↑	88	88	●	30	26	●	67	67	●	0	2	●

Figur 4.1: Resultatmodellen (Riksåklagarens årsredovisning, 2003)

Måtten som presenteras i resultatmodellen är endast ett urval av de mått som RÅ måste använda för att kunna åiterrapportera i enlighet med kraven i Regeringens regleringsbrev (se bilaga 7.1). Dessa krav är omfattande vilket kan belysas med att åiterrapporteringen för år 2003 upptar 47 sidor i årsredovisningen. Av de mått som redovisas i resultatmodellen faller alla i kategorin processmått av kvantitativt slag med utgångspunkt från vår kvalitetsmatris (kapitel 3.7).

I följande kapitel kommer respondenternas uppfattningar om dagens styrmått att redovisas.

5. Prestationsmätt inom Åklagarväsendet

I det här kapitlet kommer vi att presentera vad våra intervjupersoner upplevt som effekter av det nya styrssystemet. Vi kommer främst att fokusera på effekterna av prestationsmåten i verksamheten men även vidröra närliggande frågor. Efter varje underkapitel kommer vi att direkt gå in på vår analys om respektive fråga. Detta gör vi för att öka läsvärdet, då läsaren kan följa våra resonemang i samband med varje fråga. Vi börjar med att presentera intervjupersonerna och motivera varför vi valt dem. Efter det redogör vi för de generella effekterna som uppstått efter 96-reformen. Därefter går vi in på kärnfrågorna om prestationsmätt och process- och produktkvalitet.

Åklagaren:

Vi har valt att intervjua en åklagare med lång erfarenhet inom yrket. Personen har således arbetat innan 96-reformen och kan därför se hur arbetssituationen har förändrats. Vi har valt att göra åklagaren anonym för att personen ska kunna uttala sig fritt.

Mellanchefen:

Vi har även valt att göra mellanchefen anonym. Personen arbetar som chef för en kammare inom Åklagarmyndigheten i Malmö. Mellanchefen har lång erfarenhet inom Åklagarväsendet och kan från sin mellanchefsnivå se förändringarna i verksamheten under de senaste årtiondena.

Byråchefen:

Elisabeth Sandström är vår representant från Riksåklagaren och är ansvarig för planering och uppföljning av verksamheten. Hon ansvarar för årsredovisningen, omvärlds- och framtidsanalyser samt strategisk planering. Sandström arbetar på verkskansliet och vikarierar även som planeringsdirektör. Elisabeth Sandström arbetade inte i organisationen vid 1996 men har via sina kolleger uppdaterat sig om de viktigaste förändringarna i samband med reformen. Hon har jobbat inom Åklagarväsendet i fyra och ett halvt år och får bedömas ha bra förståelse för dessa frågor.

5.1 Generella effekter från 96-reformen

En av de första frågorna vi har ställt till våra respondenter är hur de generellt ser på hur arbetet har förändrats sedan 96-reformen genomfördes. Nedan följer en redovisning av vad intervjupersonerna sett som de generella effekterna av reformen.

5.1.1 Skepticism inför förändring

Enligt byråchefen sattes tonen till en ny sorts styrning när Klas Bergenstrand tillsattes som riksåklagare 1994. Reformen 1996 innebar dels en organisatorisk förändring och dels införandet av nya sätt att styra verksamheten. Från att ha ställt mer allmänna krav förmedlades nu en bild av ”produkter” som åklagarna skulle producera på så kort tid som möjligt. Detta möttes av skepticism ute i verksamheten då man inte kunde se hur en kvantitativ mätning av arbetet kunde låta sig göras, menar intervjupersonerna. Ett par år

senare infördes prestationsmätt för att kunna mäta de olika åklagarmyndigheterna och kamrarnas resultat. Byråchefen berättar om reaktionerna,

Det här mätsystemet började 97/98, och det var en väldig ovana. Attityden var att rättssäkerhet kan man inte mäta, det måste få kosta. Det var överhuvudtaget en väldig ovana med att mäta verksamheten. Men sen har vi konstaterat att uppföljningssystemet har varit värdefullt, för genomströmningstiderna var väldigt långa, och det här systemet har satt press på cheferna att organisera arbetet bättre. Det handlar inte bara om att man ska jobba snabbare, utan det handlar om hur man leder och fördelar arbetet, och organiserar arbetsrutiner och sånt vid kammaren.

Bilden av de senaste tio åren skiljer sig en del mellan respondenterna, även om alla är överens om att omorganisationen var jobbig. Åklagarens och mellanchefens uppfattning är att arbetsbördan har ökat under perioden. För åklagarens del har detta att göra med att det i samband med 96-reformen gjordes organisatoriska förändringar som skar bort administrativa resurser i form av kontorspersonal. Mellanchefen talar istället om att kraven har ökat för varje år.

Ett av reformens syfte var att implementera ett IT-stöd som ett verktyg för att rationalisera åklagarnas arbete. Detta ledde för åklagarens del till att mer tid ägnades åt administration än tidigare, vilket har inneburit ett visst avkall i den juridiska kvaliteten eftersom måltillströmningen inte har minskat. Enligt både byråchefen och mellanchefen är organisationens IT-system med fördefinierade mallar effektiviserande jämfört med forna tiders pappershantering. Mellanchefen noterar dock att det finns en del tillfällen där besluten inte passar in i mallarna och användaren därmed blir låst av systemet. Detta leder dels till frustration och dels till att ärendet inte kommer in i systemet utan måste hanteras manuellt.

Byråchefen talar även om att utbildningsinsatserna vuxit enormt och att omorganisationen till ett fåtal större enheter gett möjlighet att utbilda specialiserade åklagare. Samtidigt efterlyser åklagaren vidareutbildning för att komma i fas med utvecklingen inom juridiken och för att bli bättre på att hantera IT-systemet.

Enligt byråchefen har åklagaryrket fått en högre status, vilket har lett till en ökad självkänsla hos åklagarna. Även lönerna har ökat till en sådan nivå att åklagarna är jämförelsevis välavlönade. Åklagaren anser dock att arbetsglädjen var större förr:

Det här positiva med åklagaryrket, som det upplevts starkt av de flesta, det har inte riktigt kommit tillbaka. Folk mår inte bra på det sätt man gjorde förr, det slits mera. Möjligheter till återhämtning efter långa pressande arbetsperioder finns inte längre.

En anledning till att denna känsla inte infunnit sig igen är tidspressen åklagaren hela tiden känner. Denna uttrycks till exempel i form av genomströmningsskravet, och leder till att åklagaren inte ser sig ha möjlighet att gå så djupt in i det enskilda ärendet som vore önskvärt:

Väldigt ofta kommer man i situationer där man känner att det här borde jag titta närmare på men kommer fram till ”det hinner jag inte, jag har inte tid”

5.1.2 Analys

Utan att ha tagit upp förändringsteori i uppsatsens teorikapitel vill vi ändå förklara en del av det initiala motståndet utifrån detta. Enligt Bruzelius och Skärvad (1995) är det en vanlig uppfattning att människor är motståndare till förändringar. Författarna hänvisar till att motståndet ofta är starkt ifall personer upplever att de förlorar på förändringen, vilket borde kunna ha varit en utbredd uppfattning när åklagarna fick reda på att de skulle bli av med sina sekreterare. En del av det tidiga motståndet mot omorganisationen inom Åklagarväsendet borde kunna hänföras till detta fenomen.

Kritiken mot IT-stödet kan delvis ses som en generationsfråga, men det skulle förmodligen vara en förenklad bild av verkligheten att enbart skylla på detta.

Det verkar motsägelsefullt att åklagaren efterlyser mer vidareutbildning samtidigt som utbildningsverksamheten ökat enormt. Vi kan endast spekulera i varför så är fallet. En tanke som får båda uttalanden att stämma överens är att utbildningen kanske fördelats ojämnt, till exempel genom att den främst kommit specialiståklagarna eller nyantagna tillgodo.

5.2 Prestationsmätt

I det här delkapitlet kommer vi att redovisa intervjupersonernas uppfattningar om prestationsmättens effekter i det rättsliga arbetet.

Dagens prestationsmätt avspeglar de utförliga återrapporteringskrav Riksåklagaren får från Justitiedepartementet. Det finns en viss flexibilitet i kraven då det förs en dialog och departementet ibland tar hänsyn till Riksåklagarens synpunkter. Utöver departementets krav som styr vilka parametrar RÅ måste mäta finns det inget som hindrar användandet av ytterligare mått. Frågan är vad dessa prestationsmätt ger för positiva och negativa effekter för arbetet?

5.2.1 Vilka är de positiva effekterna med prestationsmått?

Byråchefen ser åklagarverksamheten som relativt enkel att mäta i jämförelse med annan statlig verksamhet då man på ett enkelt sett kan se hur mycket fall som har behandlats i de olika regionerna. Vidare ser hon siffrorna som ett bra verktyg för Riksåklagaren att följa upp verksamheten och kunna se varningstecken i verksamheten i ett tidigt stadium, exempelvis då lagföringen eller genomströmningen försämras. Även kammarcheferna använder siffrorna på sina möten som ett sätt att dra lärdomar från varandra.

Förutom uppföljningssyfte för ledningen menar byråchefen att mätmetoderna fungerar som ett sätt att motivera personalen. Ett exempel är "kammartoppen" som listar de mest effektiva kamrarna i landet. Med effektiva menas låga genomströmningstider, hög lagföringsandel och hög produktionsförändring. Kammartoppen kan ses som ett exempel för att skapa incitament att jobba effektivt, då det i alla fall förr var fint att ligga i topp. Byråchefen ser det positiva ur motivationshänseende, men ser även en risk:

Jag tror det har varit en stor fördel att ha de här siffrorna, jag vet att kammarcheferna jobbat hårt för att förbättra sina resultat. På gott och ont, mest på gott hoppas jag. Det är ju alltid en risk att det är det man mäter man ägnar sig åt.

Mellanchefen anser att de kvantitativa siffrorna man får fram i mätningen av verksamheten är ett bra sätt att använda i den interna arbete i kammaren. Siffrorna kan fås fram på åklagarbasis och man kan då bedöma hur arbetsfördelningen är hos de enskilda åklagarna på kammaren. Det finns alltså fördelar att dras internt av några av de mått som Riksåklagaren använder, det gäller bara att man använder dem på rätt sätt. Även åklagaren menar att det finns personer som ser fördelen i att kunna jämföra sig med andra kammare.

Efter att prestationsmått har införts har det inte hänt så mycket med lagföringsandelen. Däremot har man drastiskt förkortat genomströmningstiderna och även arbetat ner de balanserade ärendena⁴.

5.2.2 Vilka är de negativa effekterna med prestationsmått?

De finns i huvudsak tre stora nackdelar med prestationsmått som de fungerar idag: *brist i jämförelsebarheten, risk för suboptimering och felprioriteringar.*

Mellanchefens inställning till prestationsmått baserar sig på att man kan använda den internt i kammarens arbete. Men frågan är hur användbara mått är utanför den enskilda kammaren och utanför upptagningsområdet, dvs. prestationsmåttens *jämförelsebarhet*. Att ha siffrorna som jämförelser mellan åklagarmyndigheter menar mellanchefen som mindre användbart och motiverar:

Dagens mått tar inte hänsyn till vare sig måltyper, befolkningsstruktur på kammarorten eller antalet tillgänglig personal, det är bara rena siffror rakt upp och ner.

En kammare i Malmö som har hand om Rosengård, där brottsligheten är mer komplicerad än många andra ställen, bedöms på samma kriterier som en kammare där brottsligheten är mindre komplicerad. Likaså blir en erkänd stöld med ett enkelt beslut, värderat lika högt som ett mord där gärningsmannen förnekar. Det finns alltså en svårighet att jämföra olika brott och mellan de geografiska områdena.

Arbetet i de olika kamrarna är också beroende av externa förhållande såsom polisen, socialen och tingsrätten. Åklagarna kan vara inblandade i förundersökningarna och man är då beroende av hur väl polisen skött sitt arbete. Har polisen en dålig organisation eller ont om resurser kan detta alltså i förlängningen påverka åklagarkamrarnas resultat.

Något som alla tre respondenter ser är en risk för *suboptimering* mellan de olika enheterna. Ingen vill ju hjälpa de andra kamrarna om det i sin tur innebär att man själv får försämrat

⁴ Balanserade ärenden är enligt RÅs årsredovisning 2003 "[...]samtliga ärenden som på något sätt är under handläggning. När ett ärende registreras hos åklagare läggs det till balansen och när det avslutas räknas det bort."

resultat. Resultaten används även till hjälp för att lönesätta de olika cheferna och för att bedöma chefernas prestation i arbetet vid kamrarna och åklagarmyndigheterna.

Den tredje stora effekten är att man jobbar med att bättra på siffrorna istället för att ägna sig åt juridiskt arbete. Något som åklagaren menar kan vara på gränsen:

... blivit till en diskussion om hur vi ska behandla statistiken. Det är strategiska ställningstaganden. Någon har fått veta att, så gör man i tex "X-stad", så diskuterar man hur de får. Det hela går ut på att man får så många pinnar/prickar som möjligt för det jobb man gör, och ibland är det så att man tangerar det etiskt moraliskt riktiga. Vi har haft diskussioner om det, och det finns en del åklagare som reagerar starkt mot att vi som är en rättsvårdande myndighet håller på och, inte fuskar men "använder tveksamma diarieföringsmetoder som gör det förmånligt för oss"

Detta leder till att man lägger upp arbetet så att man kan plocka så många pinnar och poäng som möjligt för att kunna rapportera bra resultat till högre ort. Detta kan gå i konflikt med professionalismen hos de enskilda åklagarna då de ibland kan anse att det läggs mer energi på lätta mål än, vad de anser vara, viktiga mål. Även mellanchefen ser detta och ger exemplet med att även åtalsunderlåtelse⁵ ingår i lagföringsstatistiken. Tänjer du på det begreppet får du lätta poäng och bättre statistik.

Detta menar byråchefen på Riksåklagaren inte är ett problem på det sättet, då åklagarna är regelstyrda och har absolut åtalsplikt, alltså måste gå till åtal när det finns skäl. Tvärtom kan de lätta målen bli liggande och då också ge långa genomströmningstider. De flesta kamrarna har ordnat rutiner som tar hand om de lätta målen nästan med vändande post. Byråchefen kan dock se att det finns en risk att man ägnar sig åt det som mäts.

Mellanchefen ser också problematiken runt prestationsmåten. Inom Åklagarmyndigheten i Malmö gjordes en omorganisation, delvis på grund av verksamhetsmålen. Istället för att räkna in miljömålen, som har lång genomströmningstid och låg lagföringsandel, i den vanliga statistiken, lades de brotten över på internationella kammaren, som inte ingår i den jämförande statistiken.

Prestationsmåten är ständigt närvarande i arbetet. Åklagaren uppfattar de gröna pilarna som ett stressmoment. Detta kan gå så långt att det inverkar arbetet och då också utgör en rättssäkerhetsfråga som åklagaren menar:

Är väl medvetna om tidspressen pga. tex genomströmningsfrågan när man sitter med enskilda fall. Väldigt ofta kommer man i situationer där man känner att det här borde jag göra en rättsutredning på men kommer fram till "det hinner jag inte, jag har inte tid"

⁵ Åtalsunderlåtelse är när man lägger ner ett åtal för en person som är åtalad för grövre brott. Ifall personen begått ett mord kan man ge åtalsunderlåtelse för t.ex. en stöld som inte påverkar straffsatsen.

En sista nackdel med prestationsmåten menar mellanchefen är att utformningen inte tar hänsyn till resultaten av processen. Det fokuseras enbart på lagföringen och inte resultatet i rättegångarna. Mellanchefen:

Vad är den optimala lagföringen? Överåklagaren brukar exemplifiera med att om en kammare åttalar tio av tio våldtäkter men förlorar alla i tingsrätten så får de 100 % lagföring, medan en annan kammare åttalar 5/10 och vinner alla fem så får de bara 50 % lagföring men de har 100 % genomslagskraft i domstolen, den andra noll. Vilket är bäst, vilket är rätt?

5.2.3 Vad händer ifall målen inte nås?

En relevant fråga är att hur måtten sedan används och vad konsekvenserna blir ifall prestationsmålen inte nås.

Vi frågade våra intervjupersoner vad incitamenten är för att nå målen. Byråchefen på RÅ svarar:

Dels har vi rankinglistor, kammartoppen, och det har åtminstone tidigare varit fint att ligga i topp där. Sen har ju då de här verksamhetsresultaten vägts in som en del när det gäller lönesättningen för chefer. Man har större chans att få hög lön om man har bra verksamhetsresultat. Sen måste man klart vara bra på att sköta sin ekonomi och vara en god chef på alla möjliga andra sätt också.

Den fortsatta frågan blir vad som blir konsekvensen ifall en kammare inte når sina mål. Byråchefen menar att siffrorna används av Riksåklagaren som ett verktyg där man vid behov kan sätta in särskilda insatser. I enstaka fall har man fått gå in centralt och sätta in en resurs för att rycka upp en kammare. Riksåklagaren kan även tala med chefen om resultaten och vid behov byta chefen.

Mellanchefen ser det ur sitt perspektiv som chef över en kammare:

*”Vad händer med er kammare om ni inte når målen?”
Det är så att vi inte får mer resurser. Målinflödet styr hur mycket pengar varje myndighet får. Sen finns det diarieföringshandböcker, och olika grader av kreativitet. Och hur polisen fungerar. Har du en bra polis får du stort inflöde. Detta är en av grundparametrarna. Vi har ett budgetunderskott, och får inga extrapengar eftersom vi enligt RÅ: s synsätt har ett för lågt inflöde.*

Mellanchefen menar att man som chef vill vara ansvarig för den bästa enheten, något som kan ge konsekvensen att man lägger tid på att stuva om siffrorna. Det leder till att många är kreativa ute i landet när det gäller diarieföringen. Mellanchefen berättar att den dåvarande riksåklagaren var medveten om att det förekom ”kreativ diarieföring” men att han inte brydde sig – bara han fick bra siffror. Detta ledde till att kammarcheferna använde sig av möjligheter att bättra på siffrorna, men att ändå hålla sig inom diarieföringshandboken. Innan följdes den

slaviskt av mellancheferns enhet men nu använder även mellancheferna sig av metoder för att öka siffrorna.

En annan dimension är de personliga upplevelser som åklagaren menar åklagarkollegiet har inför att ha låga siffror i statistiken. Åklagare är en lojal yrkesgrupp som vill göra ett bra jobb och vill klara de mål som sätts upp av sin arbetsgivare. Det kan vara problematiskt att göra karriär om man inte når målen. Det finns även en rädsla om vad som kan hända vid dåliga resultat.

5.2.4 Analys - Från mjuk till hård styrning

Vad alla intervjupersonerna tycks vara överens om är att mätning i sig själv inte är negativt. Däremot finns det mellan byråchefen och de övriga skilda uppfattningar om hur mätning kan göras, hur mätningarna används och vilken typ av jämförelser som är möjliga. Byråchefen menar att åklagarverksamheten som helhet är förhållandevis lättmätt. Den åsikten delas inte av de övriga, där mellancheferna menar att jämförelser kompliceras av många olika faktorer. Exempel på faktorer som påverkar jämförelsen är att varje fall är unikt, dvs. en stöld är inte den andra stölden lik. Även lokala/regionala förhållanden spelar in, dvs. om det är en storstadsregion eller inte, samverkan med övriga myndigheter etc.

Skillnaden i uppfattning kan kanske förklaras utifrån att åklagararbetet är uppdelat i olika gemensamma steg och faser (t.ex. insamling av information och bevis, fastställande av misstänkta, skapa sakframställan etc.), som förvisso är lika för alla åklagare, men det faktiska arbetet i varje enskilt steg tar sig olika uttryck med hänsyn till de lokala förhållandena.

Man kan tydligt här se att det som vi teorin definierade som unika prestationer bör värderas processkvalitativt också. Att definiera mått som ej är känsliga för lokala förhållanden kan således ses som problematiskt. Frågan är då hur man bör göra istället? I Åklagarväsendets fall verkar det lämpligt att prestationsmått måste ta bättre hänsyn till lokala förhållanden. I den meningen är inte mätsystemet inte justerat till att ta de lokala förhållandena i beaktning. Lämpligtvis bör man från Riksåklagarens sida ta större hänsyn till att lyfta fram analyser om varför siffrorna ser ut som de gör (jfr. kvalitativ mätning av total kvalitet). Vi kommer att diskutera detta närmare i kapitel 5.3.

Det tycks också vara så att tesen "What gets measured gets done", som Anthony och Govindarajan (2003) framhöll, håller även för Åklagarväsendet där man ser att arbetet utformas med hänsyn till de prestationsmätt som stipuleras av systemet. Konsekvensen i det här fallet kan sägas vara den att det finns en risk att åklagarna använder delar av sin tid på att förstå eller övervinna den "logik" som finns inbyggd i systemet för prestationsmätt.

Att tidsfrågan har fått större utrymme uppfattas som ett stressmoment, speciellt genom de jämförelser som löpande distribueras till åklagarna. De olika jämförelser som görs kan kopplas till Anthony och Youngs (1988) resonemang om hård- och mjuk styrning ('tight' och 'loose' control). Den regelbundna, och detaljerade uppföljningen kan ses som ett uttryck för hård kontroll men som uppfattas av mellancheferna och åklagaren som inte särskilt relevant för deras arbete, speciellt som måtten inte tar hänsyn till de lokala avvikelserna.

5.3 Processkvalitet och Produktkvalitet

I det här underkapitlet kommer vi att föra in prestationsmåten på diskussionen om process- och produktkvalitet. Som vi tidigare beskrev i kapitel 3 ser vi produktkvalitet som rättslig kvalitet, dvs. att fatta rätt beslut löpande under den juridiska processen. Exempel på detta är att använda rätt paragrafer, ställa rätt frågor till vittnen, fatta korrekta beslut i åtalsfrågan eller sakframställans uppbyggnad. Processkvalitet är sedan hur arbetet görs, t.ex. snabbheten i arbetet, sättet att argumentera i domstol eller hur lättförståligt språket i beslutet är.

De prestationsmätt som Riksåklagaren har utformat är fokuserade på processmätt i form av lagföring, genomströmningstider och produktionsförändringar. Produktkvalitet är något som ses som regelstyrt och standardiserade i t.ex. åtalsplikten. Riksåklagaren har dock, som vi beskriver i kapitel fyra, arbetat mot metoder för lämpliga produktkvalitetsmätt. Problematiken att utforma bra produktkvalitetsmätt är uppenbara. Kvalitet kan ses ur flera aspekter beroende på vilket perspektiv man ser från. Brottslingarna, brottsoffren, personalen kan ha olika synsätt på kvalitet. Byråchefen beskriver produktkvaliteten som något man förutsätter:

Ja, självklart, rättsäkerhet, enhetlighet, att det är en absolut åtalsplikt, det är så regelstyrt. Om man talar om kvalitet som en standard så finns ju det. Sen är det en fråga om bedömningar också, räcker den här bevisningen, ska jag skicka tillbaka till polisen för ett förhör till eller räcker det? Sen har man hela det här med förundersökningsbegränsning, man ska inte driva alla misstankar om de inte ger ett högre straff. Det är bedömningar man gör, men man har ganska litet utrymme för bedömningar i den här verksamheten.

JO tar i sin ämnesberättelse för 2000/2001 upp Åklagarväsendets kontroll och uppföljningssystem i samband med inspektioner vid polisens internutredningar. Där säger JO att ”kärnan i Riksåklagarens tillsynsverksamhet närmast kan betecknas en på statistik och allmän information grundad kontroll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och målluppfyllelse i övrigt”. JO fortsätter med att Riksåklagarens tillsyn av enhetligheten i rättstillämpningen är inriktad på statistikform och att man då inte kan skilja på enheter där man har hög rättslig kvalitet med enheter med bristfällig kvalitet.

Åklagaren efterlyser ett bättre sätt att följa upp produktkvaliteten (hög rättslig kvalitet) i åklagarnas arbete och har samstämmiga åsikter med JO i sin beskrivning av verksamheten. Åklagaren menar att man inte kan applicera sådana här metoder i en verksamhet som Åklagarväsendet.

Mellanchefen ser uppföljning av produktkvaliteten som mindre problematisk. Det görs kvalitetskontroller då och då där åklagaren får ge en motivering till varför man lade ner målet.

Det finns ju med i RÅs krav på oss finns det ju med det om kvalitet på hur stämningarna är utformade, att det verkligen blir rätt i slutet, bevisuppgifter. Men det kan ju inte mätas i rena siffror.

Mellanchefen fortsätter med att problemet ligger i hur man använder de metoder som används för att mäta processkvaliteten. Om man rapporterar dessa siffror utan kommentarer och utan hänsyn till t.ex. strukturella skillnader och personalfrågor kan siffrorna bli missvisande.

Vi står inte och tillverkar burkar, har du en maskin med tio gubbar som tillverkar burkar, de står inte och formger burkarna. Vi tillverkar inte åtal, vi är händelsestyrda. Det ena åtalet är inte det andra likt. [...] Vi håller på och mäter päron och äpplen i samma tabeller, det är det som är bekymret.

5.3.1 Analys - Kvalitetsmatrisen

Många av de mått som används inom Åklagarväsendet idag är inriktade på mätning av det vi kallar processkvalitet, dvs. lagföring, genomströmningstider och produktionsförändringar. I Riksåklagarens publikation om kvalitet tas handläggningstid upp som en del av produktkvaliteten.

Som vi beskrev i kapitel 3 har vi valt att bygga vårt resonemang i analysen kring en omformning av Kotlers produktmodell och konstruerat en matris. Detta för att visualisera vårt resonemang kring mätning av produkt- och processkvalitet inom Åklagarväsendet (se figur 5.1). I matrisen har vi valt att lägga produkt- och processkvalitet på ena axeln samt kvantitativ- och kvalitativ värdering på andra axeln.

	Produktkvalitet	Processkvalitet
Kvantitativt	(1) Antal överklaganden till JO/JK	(2) Dagens mätsystem
Kvalitativt	(3) Görs i liten utsträckning idag	(4) Krävs mer analys

Figur 5.1: Kvalitetsmatris applicerad på Åklagarväsendet

I syfte att göra en helhetsvärdering av det som Sandahl (1991) benämner total kvalitet måste alla sidor beaktas. I övre vänstra rutan finns den kvantitativa mätningen av produktkvalitet. De mått som används inom Åklagarväsendet idag kan sägas vara antalet överklaganden till justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK).

Det formella mätsystemet som idag finns inom Åklagarväsendet fokuserar starkt på processmått av kvantitativt slag (2). Måtten används också till att göra jämförelser mellan olika kammare och myndigheter genom kammartoppen som ett exempel. Observationerna pekar på att det inte i sig är negativt att göra denna typ av mätningar, men enligt mellanchefen saknas det en värdering som tar hänsyn till lokala avvikelser. Både åklagaren och mellanchefen anser att det hårda fokus som sker mot processmått av kvantitativt kan ha en inverkan på produktkvaliteten, dvs. det juridiska arbetet, men även suboptimering och felprioriteringar. Således bör mätsystemet utökas till att även inkludera mer kvalitativa analyser (4) för att ge en mer nyanserad bild av det lokala åklagararbetet.

RÅ skriver i sin skrift om kvalitet (2002) att kvalitet i åklagarens beslutsfattande delvis karaktäriseras av snabb handläggningstid, men det är fokus mot vad vi menar är ett

processmätt snarare än ett mått på produktkvalitet. Handläggningstiden är i vår mening ett mått på *hur* en prestation levereras (jfr. Sandahls definition av processkvalitet). Produktkvaliteten kan vara god även om handläggningstiden skulle överskrida satta tidsramar. Problemet som vi ser med att inkludera ett processmätt då man mäter produktkvalitet är att produktkvaliteten *värderas* utifrån ett processmätt. Dessa storheter bör således särskiljas och man kan inte definiera bort en verklig mätning av produktkvalitet genom att inkludera processmätt i produktkvaliteten. En förklaring till att processmätt används i så stor omfattning är att det är ett förhållandevis ”enkelt” mått att arbeta med då det är lättare att samla in information av kvantitativt slag än att ägna sig åt att göra djupare analyser av siffrorna. Speciellt inom verksamheter där prestationerna är *unika* och *besläktade*, är det lättare att mäta processkvalitet på grund av svårigheten att mäta produktkvaliteten.

Beträffande ruta (3), som vi valt att kalla produktkvalitet och kvalitativ värdering görs idag vissa kontroller av olika brott men inte någon större omfattning.

Konsekvensen av nuvarande prestationsmätt (2) är enligt mellanchefen och åklagaren att vi vet mycket om *hur* prestationer levereras men genom mätsystemet vi vet inte vet lika mycket om *vad* som levereras beroende på lokala avvikelser, dvs. hur det juridiska innehållets komplexitet varierar med hänsyn till storstadsproblematik och flera misstänkta m.m. Det belyser också problemet som redovisats i teorin om att det kan finnas ett konfliktförhållande mellan produkt- och processkvalitet som Sandahl (1991) och Anthony och Young (1988) framhåller. Det finns således en risk att arbetet fokuseras på den logik som mätsystemet har i enlighet med principen ”What gets measured gets done”.

5.4 Framtiden/alternativa sätt

Vi har även frågat våra intervjupersoner om hur de vill se användningen av prestationsmätt förbättras i framtiden. Nedan följer en summering av de olika uppfattningarna.

Byråchefen ser en utveckling av uppföljningen av produktkvalitet som nästa steg i arbetet. Detta förs fram i skriften ”*Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten*” som diskuterats i kapitel fyra. Där definierar Riksåklagaren god kvalitet i åklagararbetet och på vilket sätt man kan följa upp det.

Riksåklagaren planerar även att låta åklagare gå igenom ett antal ärende inom en brottskategori för att se om åklagarna har gjort allt de kan för att lagföra personen. Eftersom det är mycket resurskrävande har detta hittills bara gjorts i liten skala. Det finns även planer att följa upp den rättsliga kvaliteten hos en hel kammare. Dessutom sammanställs rapporter om åklagarnas presentationsteknik och Riksåklagaren driver även ett projekt tillsammans med Uppsala Universitet där man observerar hur åklagare lägger fram sin sak i rätten, allt från hur man formulerat sig till kroppsspråket.

Åklagaren ställer sig positiv till denna ökade fokusering på produktkvaliteten, eftersom åklagaren är tveksam till dagens mätsystem som ses som allt för produktionsbetonat (vilket kan knytas till mellanchefens jämförelse med en burkfabrik tidigare). Vidare ses dagens Riksåklagare som alltför kontrollerande. Respondenten anser att Riksåklagaren borde vara mer stödjande eftersom RÅ är en lämplig organisation för att hålla i, hämta in, behandla information/rättsfall och följa rättsutvecklingen. Åklagaren säger:

Jag skulle önska att han ägnade mer kraft åt att stödja oss i vårt jobb och visa att såhär och såhär ser domstolarna på detta. Så här vill vi att ni ser på det över landet i stort, och glömma att piska oss i nacken hela tiden om hur snabbt målen ska fram.

Mot ovanstående uttalande måste byråchefens svar när vi nämnde detta ställas:

RÅ stödjer de enskilda kammarna. Då nämnde jag det här med att vi tar fram massor med statistik som uppdateras varje månad. [...] Sen har vi för att främja enhetlighet en omfattande utbildningsverksamhet och seminarier, och vi sprider HD-domar och även hovrättsdomar via vårt intranät. Vår chefsjurist talade om att det är många åklagare som ringer vår rättsavdelning och får råd. Det är mycket informella kontakter. Jag vet inte om hon/han efterlyste mallar eller handböcker, och det är det ju lite dåligt med.

Mellanchefen menar att statistiken främst bör vara till för att leda arbetet inom den enskilda kammaren, då det är där det är möjligt att sätta den i sitt sammanhang. När statistiken sedan redovisas uppåt borde den kommenteras så att relationen mellan siffror och bakomliggande faktorer utom myndighetens kontroll inte går förlorad. Sådana faktorer kan till exempel vara upptagningsområdets demografi och omgivande organisationer myndigheten är beroende av. Respondenten återkommer flera gånger till att statistiken i sig är nyttig men att den idag används på fel sätt.

Byråchefen noterar brister i dagens mätsystem, dels att det finns risk för revirtänkande och dels att vissa prestationer inte premieras idag. Detta exemplifieras med att överklagande till hovrätten idag inte mäts, varför denna aktivitet inte ger ett bidrag till kammarens statistik trots att den tar upp resurser. Revirtänkande uppkommer eftersom en kammare som lånar ut en åklagare till en annan kammare skadar sin egen statistik. Som motreaktion har RÅ tagit fram ett nytt produktivetsmått som skall ersätta styckkostnadsmåttet. Detta nya mått bygger på faktiskt årsarbetande åklagare och förväntas ge en mer rättvisande bild.

Sammantaget kan man se att alla tre respondenter är ense om att det finns brister i dagens system. Åklagaren och mellanchefen är missnöjda då de upplever att hänsyn ej tas till att prestationerna deras kammare utför är unika, medan mellanchefen ändå ser fördelar med statistiken eftersom den är användbar i ledningsarbetet på den enskilda kammaren.

5.4.1 Analys

Åsikterna om hur framtida styrning bör ske kan ses i ett tight/loose-perspektiv. Åklagaren och i viss mån mellanchefen vill ha en återgång till mjukare styrning. Mellanchefen ser dock fördelen med en hårdare styrning på lokal nivå, eftersom ledare där har kännedom om de lokala omständigheterna. Byråchefens uttalanden tillsammans med RÅ:s skrift om kvalitetsutveckling kan ses som att man inom RÅ fortsatt är inriktade mot hård styrning men är medvetna om brister i dagens system och därför söker åtgärda dem genom förbättrade styrmått.

Åklagaren efterlyser en mer stödjande Riksåklagare, samtidigt som RÅ själv anser sig vara just detta. Dessa skilda uppfattningar kan kanske bero på att kommunikationen brister eller helt enkelt att åklagaren inte känner till alla sätt att använda RÅ:s stödfunktioner.

6. Sammanfattning och diskussion

I det här kapitlet sammanfattar och presenterar vi de generella slutsatser som kan dras av vår studie. Dessutom spekulerar vi generellt om slutsatsernas tillämplighet på annan offentlig verksamhet och ger några förslag om fortsatt forskning.

6.1 Sammanfattning

96-reformen var en stor omställning för Åklagarväsendet. Dels genomfördes en omorganisation som skapade rubbningar i kansliarbetet och dels infördes så småningom nya styrsätt som till en början skapade misstro inom organisationen.

Vi har med hjälp av vår egenkonstruerade kvalitetsmatris kategoriserat Riksåklagarens prestationsmätning på ett förhoppningsvis enkelt sätt.

	Produktkvalitet	Processkvalitet
Kvantitativt	(1) Antalet överklaganden till JO/JK	(2) Dagens mätsystem
Kvalitativt	(3) Görs till viss utsträckning idag	(4) Krävs mer analys

Vi kan konstatera att dagens system är fokuserat på processkvantitativa mätningar (ruta 2) och att även produktkvaliteten i viss mån bedöms utifrån dessa kriterier. Om offentlig verksamhet skall bedömas utifrån total kvalitet måste alla sidor av kvalitetsbegreppet belysas och vägas in. Produktkvalitet är svårt att mäta men Riksåklagaren är medveten om detta och arbetar därför med att utveckla metoder för att även ge denna dimension bättre täckning. Ett uttryck för detta är de kvalitetsmål som formulerades 2002 och som vi presenterade i delkapitel 4.3.1.

En anledning till det fokus som finns på processkvantitativa mått kan sägas hänga ihop med att prestationerna inom Åklagarväsendet är *unika* till sin natur. Man kan anta att när det är fråga om unika prestationer kan det finnas en tendens till att i att första hand vilja mäta processkvantitativa mått (i enlighet med 96-reformen) för att sedan justera mätsystemet till att beakta mer kvalitativa värderingar av produkt- och processkvalitet, där kvalitetsmålen som RÅ formulerade 2002 är ett första steg på vägen.

Vidare kan man säga att Åklagarväsendet har gått från en mjuk styrning av verksamheten till en hårdare, och att införandet av prestationsmått kan ses som ett exempel på detta. Detta har upplevts som negativt av de intervjuade åklagarna i form av tidspress och att måtten inte är känsliga för lokala avvikelser.

6.2 Slutsatser

För att återvända till uppsatsens syfte:

Syftet med uppsatsen är att analysera upplevda effekter vid tillämpningen av prestationsmått inom offentlig verksamhet.

Syftet kan delas upp i tre delar:

- *Att utveckla en referensram för prestationsmått inom offentlig verksamhet,*
- *Att beskriva Åklagarväsendet,*
- *Att analysera upplevda effekter vid Åklagarväsendets tillämpning av prestationsmått.*

De effekter som vi ser har uppstått vid Åklagarväsendets tillämpning av prestationsmått kan sammanfattas i sex punkter.

- Genomströmningstiderna har sänkts och effektiviteten i det hänseendet ökat.
- Riksåklagaren har ett verktyg för att tidigt kunna se förändringar i verksamheten och ingripa i tid,
- Prestationsmått som används ses ha en negativ inverkan på verksamheten då den enligt våra intervjupersoner kan leda till ett ökat revirtänkande mellan de olika åklagarmyndigheterna,
- Prestationsmått har lett till att åklagarna känt en större tidspress att arbeta snabbare och är mer benägna att ta genvägar i arbetet för att hinna med. Våra empiriska observationer visar inga direkta brister i rättsäkerheten, men vi tycker däremot att det är lämpligare att tala om grader av *juridisk ambitionsnivå* i förhållande till det formella mätsystemet. Det kan finnas en risk att mätsystemet har inverkan på ambitionsnivån.
- Ensidigt utformade prestationsmått leder till brister i jämförelsebarhet mellan enheterna, vilket ger felaktiga värden. Detta kan leda till att medelstilledningen inte görs rättvis då den bara tar hänsyn till inflödet av mål,
- Prestationsmått leder till att man gör det som mäts, ”what gets measured gets done”, vilket kan leda till att ”lätta mål” prioriteras över vad som kan anses som ”viktiga mål”,

Dessa resultat visar även en skillnad i åsikter mellan de olika nivåerna inom Åklagarväsendet. Våra intervjupersoner har fokuserat på olika saker i svaren på frågan om vilka effekter prestationsmått har haft för verksamheten. På den operativa nivån har tidspressen och prioriteringsfrågan varit dominerande då detta är mest påtagligt i åklagarnas dagliga arbete. På mellannivå har risken för suboptimering och bristen av jämförelsebarhet hos mått varit

de viktigaste argumenten. Riksåklagaren ser måtten som ett viktigt verktyg för att se skillnader mellan enheterna men kan även se risker för suboptimering mellan olika enheter.

För att slutföra våra resonemang går vi tillbaka till vår utgångspunkt i uppsatsen - organisationers styrsystem. Med vår fallstudie kan vi säga att Åklagarväsendet har valt en hårdare styrning av verksamheten som lett till att man intresserar sig mycket för kvantitativa resultat och som i vissa fall lett till en lägre juridisk ambitionsnivå. Eftersom ett styrsystems uppgift är att få personalen att nå organisationens långsiktiga måluppfyllelse ser vi dessa effekter som problematiska. Detta skulle på sikt kunna leda till att man tummar på rättsäkerheten i sin ambition att vilja vara kvantitativt effektiv.

6.3 Kort om slutsatserna och offentlig verksamhet

Att prestationsmåttn blivit vanligare inom offentlig verksamhet är ett mönster vi tycker oss kunna se generellt. Det är möjligt att jämföra Åklagarväsendet med universiteten där prestationsmåttn avseende studentprestationer har betydelse då verksamheten planeras. Vad studenten tar med sig ut i form av kritiskt tänkande och personlig utveckling är desto svårare att mäta. På samma sätt kan man säga att det förhåller sig med Åklagarväsendet, där processmåttn dominerar. Det finns uppenbara risker om endast kortsiktiga mål mäts. Medarbetarna kan komma att sträva efter att endast uppnå dessa kortsiktiga mål. Kortsiktiga mål kan leda till sjukdom vilket i sin tur kan göra att de långsiktiga målen inte uppfylls. Följande citat från mellanchefen illustrerar detta:

Det är väl lite beroende på kammarchefen. Jag kan tänka mig att det finns kammarchefer runt om i landet som är fullständigt upptagna av de här siffrorna och ska ha bäst siffror och kör med piskan och jagar på, vilket gör att åklagarna går in i väggen och blir långtidssjukskrivna.

Det är också viktigt att påpeka att prestationsmåttns utformning förmodligen hänger samman med de krav på återrapportering som regleringsbrevet innehåller och som formulerats från Justitiedepartementet och Regeringens sida. Därför kan mätsystemets utformning inte ensidigt ses som en utformning från Riksåklagarens sida, utan även vidare upp i hierarkin.

6.4 Förslag till fortsatt forskning

Vi har genomfört en fallstudie av Åklagarväsendet med utgångspunkten att studera upplevda effekter av prestationsmåttn. För att förfina vår kunskap om styrning av offentlig verksamhet hade det varit intressant att studera liknande organisationer med samma sorts problematik för att kunna dra generella slutsatser. Denscombe (2000) menar att:

Även om varje enskilt fall i vissa avseenden är unikt, så är det också ett exempel som ingår i en bredare kategori. (s. 48)

Främst skulle vi vilja föreslå ännu en studie av Åklagarväsendet för att ge tyngd åt våra slutsatser. Kanske hade resultatet varit annorlunda om man intervjuat yngre åklagare och frågat dem om deras upplevda effekter av prestationsmåttn. Efter det skulle man kunna

undersöka närliggande verksamheter som är liknande i organisation, samhällsuppdrag och som genomgått liknande omställningar.

Ett annat förslag vi har är att besvara frågan om hur måtten kan förbättras, ett arbete som Riksåklagaren bedriver idag. Jämförelser kan då göras mellan liknande organisationer som använder sig av olika prestationsmått med avvikande resultat eller försöka se likheterna mellan olika verksamheters prestationsmått.

7. Bilagor

7.1 Åtterrporteringskrav för Riksåklagaren till Justitiedepartementet

”Av redovisning skall framför allt följande framgå:

- antalet och andelen misstänkta personer som har lagförts,
- antalet och andelen avslutade brottsmisstankar som lett till lagföring,
- antalet och andelen beslut varigenom åtal väckts, åtalunderlåtelse meddelats, strafföreläggande utfärdats, åtal inte väckts på grund av att brott inte kan styrkas respektive åtal inte väckts av andra skäl,
- antalet och andelen beslut att inte inleda respektive antalet och andelen beslut att lägga ned en förundersökning,
- antalet inkomna respektive avslutade ärenden,
- det totala antalet balanserade ärenden samt antalet sådana ärenden i vilka förundersökningen har avslutats,
- antalet strafföreläggande med villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med dagsböter,
- genomströmningstider (genomsnitts- och median) uppdelade på polis- och åklagarledda förundersökningar samt andelen balanserade ärenden äldre än 6 respektive 12 månader,
- åtgärder som har vidtagits för att öka lagföringen,
- åtgärder som har vidtagits för att genomströmningstiderna skall vara fortsatt korta och för att underlätta ärendehantering mellan rättsväsendets myndigheter,
- åtgärder som vidtagits för att åklagare i större utsträckning skall kunna koncentrera sig på de mest kvalificerade brottutredningarna och utöva aktiv förundersökningsledning i dessa,
- åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla åklagarens roll och funktion vid utredningar av s.k. mängdbrott,
- åtgärder som vidtagits för att rättstillämpningen skall vara enhetlig,
- åtgärder som i övrigt har vidtagits för att höja kvaliteten på brottutredningsverksamheten och processföringen.

Större skillnader mellan myndigheterna skall analyseras och kommenteras.”
(Ekonomistyrningsverket, 2003)

8. Referenser

Anthony, Dearden, Govindarajan (1992): *Management Control Systems*
Irwin, International Student Edition, Seventh Edition, ISBN: 0-256-10824-2

Anthony, Govindarajan (2003): *Management Control Systems*
McGraw-Hill, International Edition, Eleventh edition, ISBN: 0-07-123227-3

Anthony, Young (1988): *Management Control in Nonprofit Organizations*
Irwin, Fourth Edition, Fourth Edition, ISBN: 0-256-06183-1

Bruzelius, Skärvad (1995): *Integrerad organisationslära*
Studentlitteratur, Lund

Denscombe, (2000): *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*
Studentlitteratur, Lund

Ekonomistyrningsverket (2003): *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende åklagarorganisationen*
<http://webapp.esv.se/statsliggaren/view.asp?output=html&brevDel=&defaultVal=1&Reglerin gsbrevId=323>
[Verifierad: 040523]

Förslag till riksdagen 1999/2000:RR7, Riksdagens revisorers förslag angående organisationsförändringar inom rättsväsendet
<http://www.riksdagen.se/debatt/9900/forslag/RR7/RR700009.ASP#E223E20>
[Verifierad: 040523]

Hellström, Mikael (2002): *Resultatenheter i kommunteknisk verksamhet – struktur, process och effekt*
Doktorsavhandling, Lund Business Press, Lunds Studies in Economics and Management 69

Kotler m.fl. (1999): *Principles of Marketing*
Second European Edition, Prentice-Hall Europe

Ramberg, Ulf (1997): *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*
Doktorsavhandling, Lund University Press, Lunds Studies in Economics and Management 36

Riksåklagaren, publikation (2002): *Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten*

RRV 1996:13 (1996): *Resultatstyrning i myndigheten – En situationsanpassad ansats*
Publikation, Riksrevisionsverket

Sandahl, Rolf (1991): *Resultatanalys*
Riksrevisionsverket, ISBN: 91-7498-030-0

Yin (1994): *Case Study Research – Design and methods*
Second Edition, Sage Publications

Årsredovisning för Åklagarväsendet (2003)

http://www.aklagare.se/nyweb3/Filarkiv/Arsredovisning_2003%20NY2.pdf

[Verifierad: 040523]

Muntliga källor:

Paulsson, Gert (2004): *Föreläsning om offentlig verksamhet*
April 2004, företagsekonomiska institutionen