
Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan

Centrala prognoser för perioden
2017–2020

En rapport från:
Brottsförebyggande rådet
Polismyndigheten
Åklagarmyndigheten
Sveriges Domstolar
Kriminalvården

De medverkande myndigheternas webbplatser:

www.bra.se

www.polisen.se

www.aklagare.se

www.dom.se

www.kriminalvarden.se

Publicerad: 2017-02-28

ISBN: 978-91-86903-71-8

Beställningsnummer: 7139

Kriminalvården

601 80 Norrköping

INNEHÅLL

Förord.....	4
Sammanfattning	5
Polisen.....	6
Åklagarmyndigheten	6
Sveriges Domstolar.....	7
Kriminalvården.....	7
1 Inledning.....	8
1.1 Uppdraget	8
1.2 Återblick: kort historik.....	8
1.3 Disposition.....	9
2 Rättskedjans påverkansfaktorer.....	9
3 Flöden och volymer i rättskedjan.....	11
3.1 Flödena inom och mellan myndigheterna.....	12
4 Metoder som använts för att ta fram prognoserna	22
5 Polismyndigheten.....	25
5.1 Bakgrund.....	25
5.2 Historisk utveckling.....	25
5.3 Metod.....	30
5.4 Prognos över inflödet.....	32
5.5 Prognos över utflödet	33
6 Åklagarmyndigheten.....	38
6.1 Bakgrund.....	38
6.2 Historisk utveckling.....	38
6.3 Metod.....	40
6.4 Prognos över inflödet.....	42
6.5 Prognos över utflödet	44
7 Sveriges Domstolar.....	46
7.1 Bakgrund.....	46
7.2 Historisk utveckling.....	46
7.3 Metod.....	53
7.4 Prognos över inflödet.....	54
7.5 Prognos över utflödet	55
7.6 Påverkansfaktorer.....	57
8 Kriminalvården	60
8.1 Bakgrund.....	60

8.2	Historisk utveckling.....	60
8.3	Metod.....	64
8.4	Prognos över inflödet.....	66
8.5	Prognos över medelantal klienter	67
8.6	Påverkansfaktorer.....	70
9	Uppföljning av tidigare prognoser	75
9.1	Polisen	75
9.2	Åklagarmyndigheten.....	76
9.3	Sveriges Domstolar	77
9.4	Kriminalvården.....	78
9.5	Volymerna sammantaget.....	80
9.6	Kommentarer till prognosuppföljningen.....	81
9.7	Prognoser och avvikelser i Nya Zeeland, England och Wales samt Danmark.....	81
10	Källförteckning	86
11	Bilaga 1: Polisens indelning i 10 brottskategorier.....	88
12	Bilaga 2: Metodbilaga.....	90
12.1	Prognosernas framtagning	90
12.2	Datamaterial	90
12.3	Hur en statistisk modell identifieras	90
12.4	Prognosmodeller.....	92

FÖRORD

Sedan 2008 samarbetar Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, på regeringens uppdrag, med att ta fram prognoser över framtida verksamhetsvolym. Brottsförebyggande rådet (Brå) är en resurs i arbetet och har bl.a. i uppdrag att bistå med metodstöd.

I denna rapport redovisar myndigheterna 2016 års prognoser som omfattar perioden 2017–2020. Prognoserna gäller från volymer av ärenden in till och ut från polisen via antalet brottsmisstankar i Åklagarmyndigheten och antalet brottmål i de allmänna domstolarna till antalet dömda personer i olika påföljder och verksamheter i Kriminalvården. Den arbetsmodell som används innebär att myndigheterna har ett nära samarbete men själva tar ansvar för prognoserna över den egna verksamheten.

Utöver prognoser beskrivs även det centrala flödet genom rättskedjan. I rapporten redogörs för in- och utflödet hos respektive myndighet, men även för hur flödet ser ut och påverkas inom en myndighet. Detta för att läsaren tydligare ska kunna följa och förstå det centrala flödet genom rättskedjan. En stor fördel med myndighetssamarbetet är att det skapar ett forum för att gemensamt och löpande följa och analysera förändringar som påverkar myndigheternas verksamhet.

Arbetsgruppen bestod under året av Annika Töyrä, Anders Palmdahl och Ylva Evers från Polismyndigheten, Fria Sohrabi och Ludvig Olsson från Åklagarmyndigheten, Jan Lindgren och Pontus Thor från Domstolsverket, Marie Regnander och Helen Axelsson från Kriminalvården samt Victor Ståhl från Brottsförebyggande rådet.

Februari 2017

Dan Eliasson
Rikspolischef
Polismyndigheten

Anders Perklev
Riksåklagare
Åklagarmyndigheten

Martin Holmgren
Generaldirektör
Domstolsverket

Nils Öberg
Generaldirektör
Kriminalvården

Erik Wennerström
Generaldirektör
Brottsförebyggande rådet

SAMMANFATTNING

Denna rapport innehåller beskrivningar och analyser av det centrala flödet genom rättskedjan, med prognoser över in- och utflödet hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Därtill redovisas inflödet i kriminalvårdspåföljder, liksom medelantalet häktade, fängelsedömda och klienter i frivård. Syftet med rapporten är att ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i brottmålsprocessens centrala delar och att göra prognoser av framtida verksamhetsvolymerna. I rapporten görs också en uppföljning av tidigare prognoser där prognoserna jämförs med faktiska utfall.

Flödet i rättskedjan har minskat sedan 2009

Flödet i rättskedjan ökade fram till 2009, varefter antalet ärenden som redovisades av polis till åklagare började minska. Den minskande ärenderedovisningen har också påverkat rättskedjans senare led, men med viss fördröjning.

Inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten ökade fram till 2009, varefter det planade ut och har minskat sedan 2011. Sveriges domstolars inflöde påverkades först ett år efter att polisens ärendeflöde började minska, alltså 2010. Brottmålen har dock inte minskat i lika stor utsträckning som polisens ärenderedovisning; en möjlig orsak är att brottmålen alltmer sällan innehåller en stämmningsansökan, med konsekvensen att allt fler brottmål avgörs på annat sätt än genom dom. Inflödet i kriminalvårdspåföljder och medelantalet i kriminalvårdspåföljder har minskat sedan 2009, en utveckling inte helt olik polisens ärenderedovisning. Dock har kriminalvårdspåföljderna påverkats av annat än flödet i rättskedjan. Kriminalvårdens inflöde och volymer har påverkats av att andelen bötesdomar har varierat över tid i kombination med att andelen domar *utan* kriminalvårdspåföljd har ökat över tid.

Sammantaget är alltså utvecklingsmönstren liknande för de olika volymerna. Polisens minskande utflöde har alltså fortplantat sig i rättskedjan.

I år baseras polisens utflödesprognos på bedömningar

Sättet att ta fram prognoserna är sedan några år tillbaka, i alla fall i grova drag, relativt gemensamt mellan myndigheterna: Först görs en statistisk analys med tillhörande prognos, varefter framtida förändringar identifieras och värderas, och i enstaka fall justeras prognoserna utifrån detta.

Nytt för i år är att polisen gör avsteg från det gemensamma tillvägagångssättet. Polisens *utflödesprognos* baseras i stället på myndighetens övergripande bedömningar och vilka effekter som myndigheten förväntar sig. Tillvägagångssättet har i sin tur delvis påverkat prognoserna i rättskedjans efterföljande led. Polisens utflödesprognoser ligger nämligen som grund för Åklagarmyndighetens in- och utflödesprognoser, vilket gjort att polisens ökande utflödesprognos också visar sig i Åklagarmyndighetens prognoser. Polisens och Åklagarmyndighetens prognoser ligger också, tillsammans med annat, till grund för Domstolsverkets val av statistisk prognos. Kriminalvården har till skillnad från de ovan nämnda myndigheterna valt att använda vedertagen statistisk prognosmetodik baserad på tidsserieanalys. Myndigheten vill invänta statistiska uppgifter som kan stärka det genomgripande trendbrott som övriga myndigheter förutspår.

Prognoser för perioden 2017–2020

På fyra års sikt prognostiseras ärenden redovisade till åklagare (Polismyndigheten) att öka med 10 procent, antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut (Åklagarmyndigheten) att öka med 16 procent, antalet avgjorda brottmål (Domstolsverket) att öka med 12 procent samt medelantalet klienter i Kriminalvården att minska med 10 procent.

I tabellerna nedan beskrivs prognoserna för varje huvudvolym i rättskedjan, liksom hur mycket det motsvarar i årlig förändring, i procentuell årlig förändring respektive i procentuell förändring 2016–2020.

Polisen

Tabell 1. Prognos över antal inkomna ärenden 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	1 232 748	1 262 810	1 228 470	1 236 600	1 239 800	1 243 100	1 246 300
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							1 %
Förändring i antal	21 940	30 062	-34 340	8 100	3 200	3 200	3 200
Förändring i procent	2 %	2 %	-3 %	1 %	0 %	0 %	0 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Tabell 2. Prognos över antal ärenden redovisade till åklagare 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	170 138	160 987	144 868	148 100	151 700	155 800	159 900
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							10 %
Förändring i antal	-4 093	-9 151	-16 119	3 300	3 600	4 100	4 100
Förändring i procent	-2 %	-5 %	-10 %	2 %	2 %	3 %	3 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Åklagarmyndigheten

Tabell 3. Prognos över antalet inkomna brottsmisstankar 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	467 610	439 083	408 744	425 100	443 700	463 600	483 900
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							18 %
Förändring i antal	6 862	-28 527	-30 339	16 400	18 600	19 900	20 300
Förändring i procent	1 %	-6 %	-7 %	4 %	4 %	4 %	4 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell 4. Prognos över antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	171 597	197 322	171 949	166 700	180 300	190 800	199 000
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							16 %
Förändring i antal	-9 399	25 725	-25 373	-5 200	13 600	10 500	8 200
Förändring i procent	-5 %	15 %	-13 %	-3 %	8 %	6 %	4 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

Sveriges Domstolar

Tabell 5. Prognos över antalet inkomna brottmål 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	82 378	81 582	82 500	84 000	86 200	88 400	90 500
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							10 %
Förändring i antal	-1 880	-796	918	1 500	2 200	2 200	2 100
Förändring i procent	-2 %	-1 %	1 %	2 %	3 %	3 %	2 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Tabell 6. Prognos över antalet avgjorda brottmål 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utfall/prognos	82 653	82 277	80 989	84 000	86 500	88 500	90 500
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							12 %
Förändring i antal	-2 287	-376	-1 288	3 000	2 500	2 000	2 000
Förändring i procent	-3 %	-0,4 %	-2 %	4 %	3 %	2 %	2 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Kriminalvården

Tabell 7. Prognos över medelantalet klienter i Kriminalvården 2017–2020 samt faktiska värden för 2014–2016.

Kategori	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Häktade	1 490	1 442	1 460	1 440	1 440	1 440	1 430
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							-2 %
Förändring i antal	4	-48	18	-20	0	0	-10
Förändring i procent	0 %	-3 %	1 %	-1 %	0 %	0 %	-1 %
Övriga i häkte	78	124	119	120	120	120	120
Fängelsedömda	3 997	3 939	3 915	3 880	3 860	3 850	3 840
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							-2 %
Förändring i antal	-150	-58	-24	-35	-19	-11	-10
Förändring i procent	-4 %	-1 %	-1 %	-1 %	0 %	0 %	0 %
Frivård	12 119	11 434	10 772	10 250	9 910	9 540	9 200
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							-15 %
Förändring i antal	-924	-685	-662	-522	-340	-370	-340
Förändring i procent	-7 %	-6 %	-6 %	-5 %	-3 %	-4 %	-4 %
Totalt	17 684	16 938	16 266	15 690	15 331	14 950	14 590
Ackumulerad förändring i procent 2016–2020							-10 %
Förändring i antal	-1 062	-746	-673	-576	-359	-381	-360
Förändring i procent	-6 %	-4 %	-4 %	-4 %	-2 %	-2 %	-2 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att samordna och utveckla prognos- och analysarbetet, för att därmed förbättra myndigheternas möjligheter att bedöma sina framtida verksamhetsvolymer. Brottsförebyggande rådet (Brå) bidrar till prognosarbetet bl.a. genom att stödja myndigheterna så att analysmetoderna genomgående håller hög kvalitet. Uppdragets utgångspunkt är att prognosmodellerna ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i brottmålsprocessens centrala delar. I uppdraget ingår även att myndigheterna ska lämna en gemensam årlig rapport i samband med budgetunderlagen. Rapporten ska också innehålla en uppföljning av tidigare lämnade prognoser i förhållande till det faktiska utfallet.

Styrgruppen, som består av respektive myndighets verkschef, beslutade i början av 2016 om inriktningen för årets prognosarbete. Inriktningsbeslutet för arbetsgruppens uppdrag under 2016 lyder:

- fortsätta att ta fram prognoser med det tillvägagångssätt som hittills tillämpats
- beakta möjligheterna att ytterligare utveckla metodiken i det gemensamma prognosarbetet
- bevaka prognosverksamheter i andra länder
- bidra till den gemensamma förmågan att, utifrån ett rättskedjerspektiv, löpande identifiera och bevaka faktorer som påverkar rättsväsendets myndigheters verksamhet.

1.2 Återblick: kort historik

Denna rapport är den nionde i ordningen. Över tid har såväl arbetsmetoder som prognosmodeller förändrats. Metoderna har utvecklats, och de statistiska prognoserna har fått en mer framträdande roll medan olika påverkansfaktorers inverkan på prognoserna behandlas mer i form av resonemang. Prognosmodellerna har blivit mer kvalificerade, dataunderlagen mer detaljerade och tidsserierna längre. Externa experter har granskat vissa av rapporterna och kommit med synpunkter och goda råd. Över tid har även arbete gjorts för att klargöra sambanden mellan de olika myndigheterna. Sammantaget har ovanstående åtgärder gjort att kvaliteten har ökat.

För att öka och förstärka rättskedjerspektivet i prognosarbetet och utveckla den gemensamma förmågan att löpande följa och förklara förändringar i myndigheternas resultat, har myndigheterna gjort gemensamma löpande avstämningar under åren. Resultaten redovisas därefter inom respektive myndighet för att ge en aktuell bild av den rådande utvecklingen. Sammanfattningsvis har prognosarbetet, genom en lärandeprocess, utvecklats. Varje myndighet visualiserar sedan 2014 även prognosernas osäkerhet genom osäkerhetsintervall.¹

¹ Vilken typ av osäkerhetsintervall som används kan skilja sig åt mellan myndigheterna. Läs mer i bilaga 2.

1.3 Disposition

Rapporten inleds med att övergripande beskriva faktorer som påverkar flödet² i rättskedjan. Sedan 2016 beskrivs flödet mer detaljerat per myndighet. I efterföljande kapitel beskrivs metoderna för att ta fram prognoserna samt prognosernas osäkerhet. Därefter följer respektive myndighets prognoskapitel som innehåller avsnitten bakgrund, historisk utveckling, metod, prognoser samt påverkansfaktorer. Rapporten avslutas med en uppföljning av tidigare prognoser.

2 RÄTTSKEDJANS PÅVERKANSAKTORER

Att prognostisera de framtida verksamhetsvolymerna i rättskedjan är en komplicerad uppgift. Under de år som detta myndighetsövergripande uppdrag har genomförts har man använt flera olika angreppssätt. En heltäckande förklaringsmodell, som ger svar på varför en observerad eller prognostiserad volymförändring sker i någon del av rättskedjan, är naturligtvis eftersträvaransvärd. Ett sätt att åstadkomma en sådan förklaringsmodell skulle kunna vara att

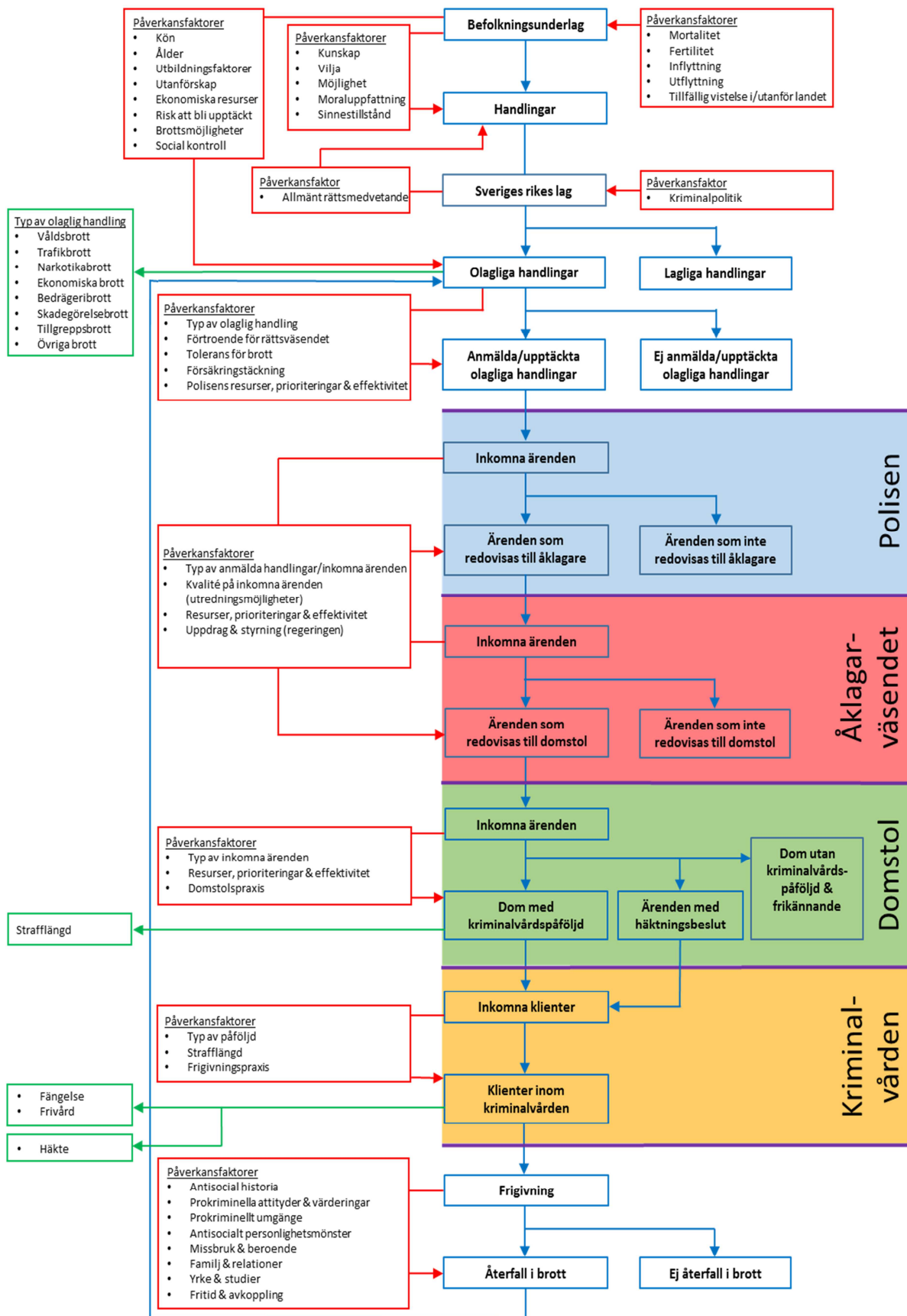
- kartlägga relevanta faktorer som påverkar flödet i rättskedjan
- mäta eller tillförlitligt uppskatta dessa faktorer
- prognostisera faktorerna med en träffsäker metod
- fastställa graden av påverkan som en faktor har på det aktuella flödet och när i tiden den infaller
- införa de prognostiserade påverkansfaktorerna i en övergripande förklaringsmodell.

Antalet påverkansfaktorer i rättskedjans olika delar är dock omfattande och den varierande mätbarheten av dem är ett påtagligt hinder. Mot den bakgrunden är det orealistiskt att, på kort sikt, genomföra ovanstående aktiviteter. En övergripande kartläggning av de påverkansfaktorer som projektgruppen uppfattar som mest påtagliga har dock genomförts och beskrivs i figur 1. Här illustreras flödet genom rättskedjan (blå objekt) och faktorer som anses påverka volymen mellan två etapper i rättskedjan (röda objekt). Observera att rättsväsendets myndigheter påverkas i olika utsträckning av dessa faktorer. Grupperingar av informationen som har stor betydelse för myndigheternas arbete beskrivs också i figuren (gröna objekt).

Vissa av de påverkansfaktorer som beskrivs i figur 1 är både beräkningsbara och lättillgängliga. Exempelvis kan SCB:s befolkningsprognoser vara användbara för att uppskatta den framtida mortaliteten och fertiliteten i befolkningen. Många påverkansfaktorer är däremot inte möjliga att prognostisera på ett tillförlitligt sätt och kan även vara svåra att mäta. Befolkningens förtroende för rättsväsendet eller effektiviteten i rättskedjan kan vara sådana exempel. Det är också av vikt att i prognosperspektiv ta höjd för att händelser kan inträffa som förändrar spelreglerna och de villkor som tidigare gällt inom ett specifikt område. Exempelvis är det inte helt osannolikt att flera flödesvolymerna i rättskedjan förändras påtagligt om straffprocessutredningens förslag genomförs fullt ut. Härutöver kan även helt oförutsedda händelser inträffa.

² Flödet består av ärenden (polisen), brottsmisstankar (Åklagarmyndigheten), brottmål (Sveriges domstolar) samt brottmål och klienter (Kriminalvården).

Figur 1. Flödesschema och påverkansfaktorer i rättskedjan.

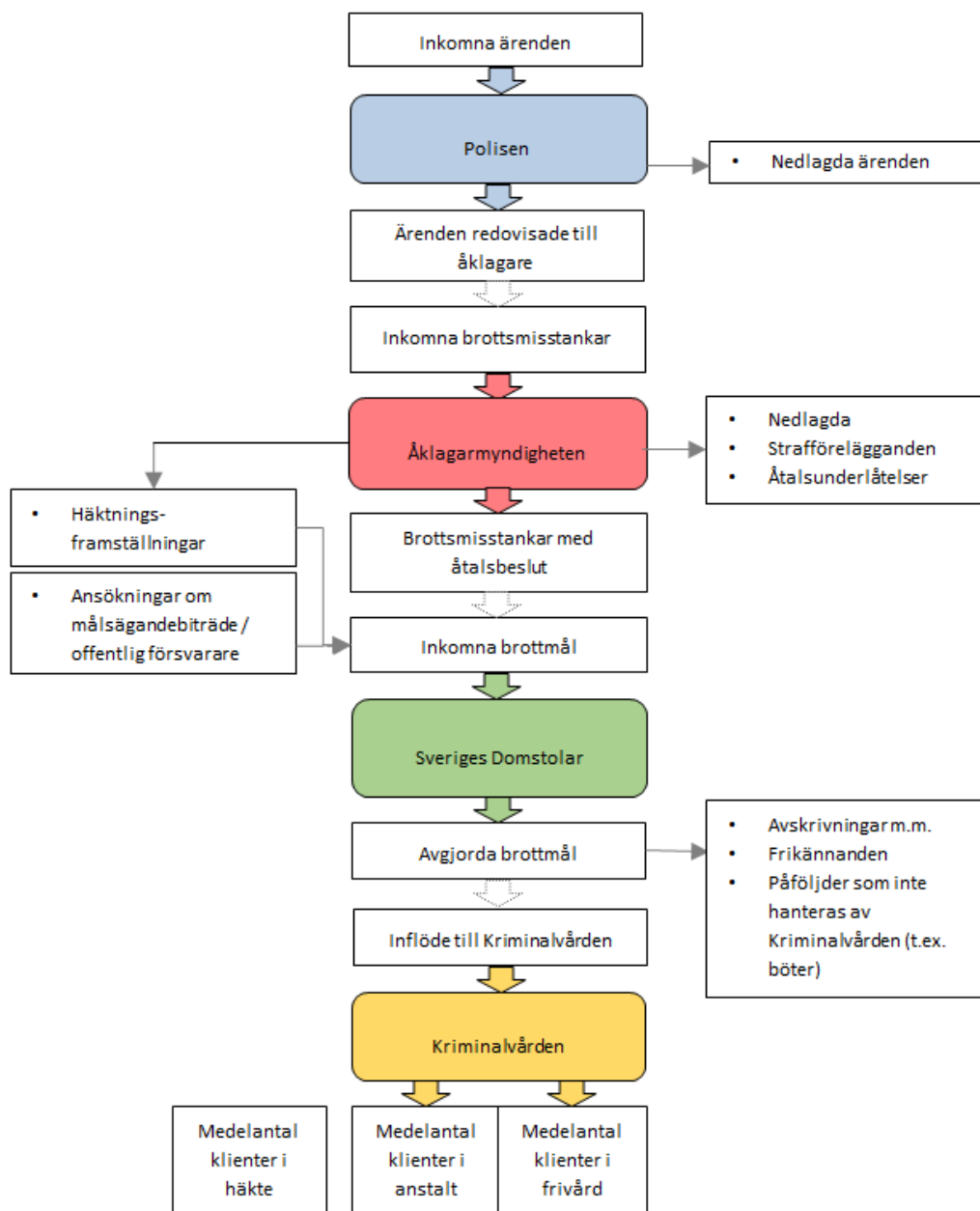


3 FLÖDEN OCH VOLYMER I RÄTTSKEDJAN

Regeringen efterfrågar en gemensam och rättvisande bild av flödet i brottmålsprocessens centrala delar liksom en redovisning av verksamhetsresultat i rättskedjan. Måtten som används är beroende av vad som finns tillgängligt hos myndigheterna, vad som används i resultatredovisningar, verksamhetsstyrning och liknande. I rapporten används inte samma volymmått: Polisen använder ärenden, Åklagarmyndigheten brottsmisstankar, Domstolsverket brottmål och Kriminalvården klienter.

Volymerna är uppdelade på inkomna volymer till respektive myndighet och volymer som förs över till nästa myndighet i rättskedjan. Som sista instans i kedjan erhåller Kriminalvården ett inflöde som resulterar i olika kriminalvårdspåföljder. I figur 2 illustreras det centrala flödet i rättskedjan.

Figur 2. Ärendeflödet i rättskedjan.



RIF³ ökar möjligheterna att komplettera med gemensamma mått

Olika volymmått används i rapporten, men förutsättningarna för att komplettera dessa med ett gemensamt mått mellan myndigheterna har ökat i och med RIF. Utvecklingsarbetet RIF syftar till att förbättra informationen i brottmålshandlingen med målsättningen att stärka kvaliteten och öka effektiviteten. Ärenden ska kunna följas elektroniskt genom rättskedjan och skapa bättre underlag för kunskap, analys och uppföljning inom rättsväsendet.⁴

I och med RIF finns det möjlighet att följa ett flöde av brottsmisstankar genom de initiala delarna av rättskedjan, det vill säga från registrering, genom rättskedjans utredande delar och fram till den lagförande delen. Om RIF utvecklas som planerat kan flödet också följas fram till avgörande i domstol (tingsrätt). Övergångar mellan olika led i rättskedjan borde kunna beskrivas på ett mer enhetligt och förfinat sätt med den gemensamma enheten brottsmisstankar. I den mån RIF är utbyggd och det finns tidsserier om 50–60 månadsvärden, finns det även förutsättningar för att göra prognoser utifrån samma volymer, vilket skulle göra prognoserna mer enhetliga.

3.1 Flödena inom och mellan myndigheterna

Tidigare har en förenklad bild av flödet av volymer genom rättskedjan beskrivits. En del av prognosuppdraget är att ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i brottmålsprocessens centrala delar. För att förstå hur det centrala flödet förhåller sig till olika beslut och avslut inom myndigheterna kan det därför också vara intressant att översiktligt beskriva flöden inom myndigheterna. Nedan följer därför en övergripande beskrivning av flödet inom myndigheterna och vart volymerna tar vägen i de fall de inte förs över till nästa instans i rättskedjan. Flödesbeskrivningen kompletteras också med en redovisning av balanserna, uppdelat på de olika myndigheterna, där balanserna är volymer som inkommit (registrerats) vid myndigheterna men som inte hunnit avslutats i form av ett beslut, en dom eller genom ett annat avslut.

3.1.1 Polismyndigheten

Nedan beskrivs översiktligt, utifrån tillgänglig statistik, handeringen av verksamhetsvolymerna inom polisen och vad som händer med det som inte går vidare till Åklagarmyndigheten. Den historiska utvecklingen och eventuell påverkan för myndigheterna i rättskedjan beskrivs i avsnittet *Förändringar i ärendeflödet inom polisen* (se Polismyndighetens kapitel).

Polismyndighetens verksamhetsvolym när det gäller arbetet med brottsutredningar består av de brott som kommer till polisens kännedom (genom anmälan eller egeninitierad verksamhet). Polisen använder *antalet ärenden* som mått på dessa volymer, där ett ärende kan innehålla ett eller flera *brott*. Cirka 90 procent av ärendena består dock av endast ett brott. År 2016 uppgick antalet inkomna ärenden till cirka 1 247 800.

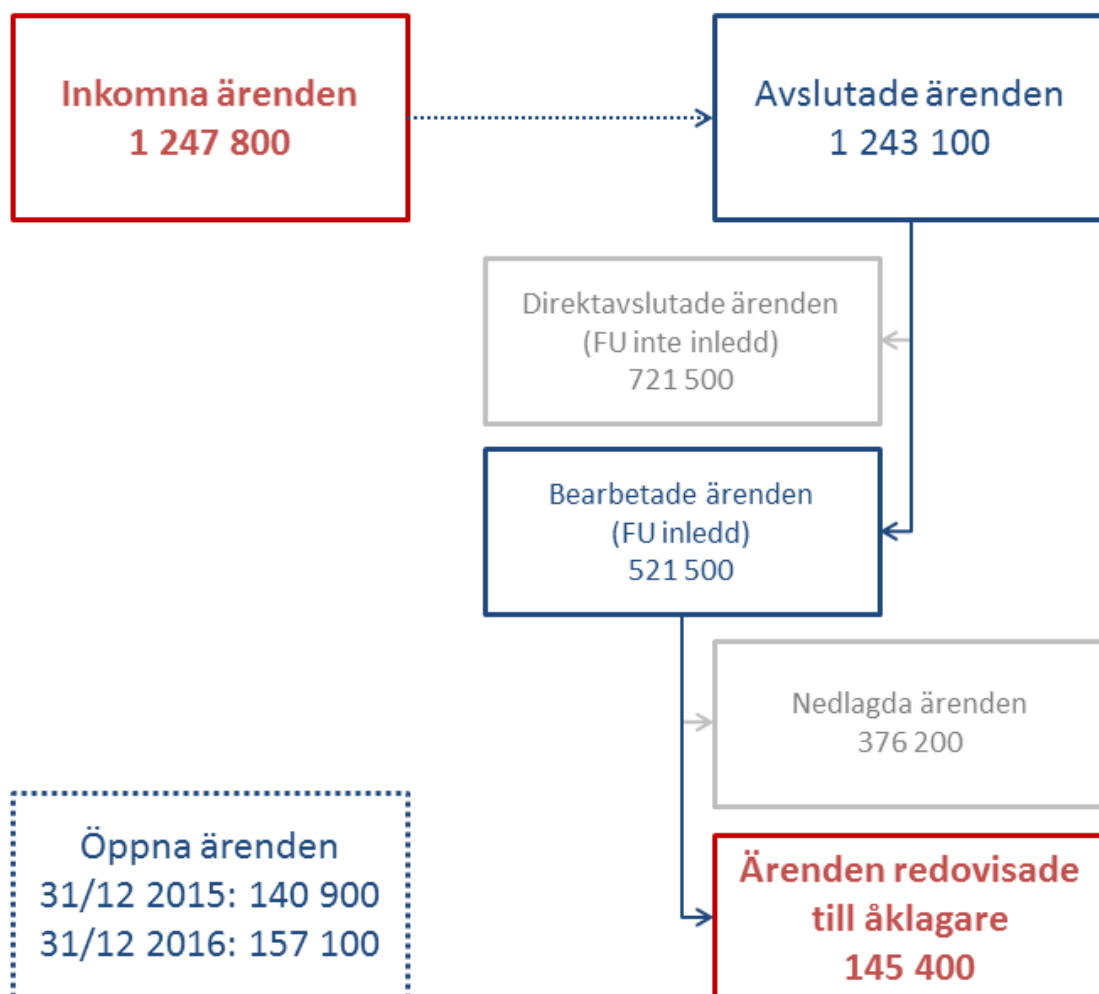
Inflödet av ärenden till polisen resulterar antingen i beslut om att *inleda förundersökning* eller i beslut om att *ej inleda förundersökning*. Under år 2016 hade förundersökning inletts i 42 procent av de avslutade ärendena. Av de ärenden där förundersökning inleds kommer de ärenden som förväntas leda till åtal att *redovisas till åklagare*. I den resterande delen *läggs förundersökningen ned*. Dessa delmängder framgår i figur 3. Först när ett ärende med inledd förundersökning

³ Rättsväsendets informationsförsörjning.

⁴ Justitiedepartementet (2014).

avslutas definieras det som ett *utrett ärende*. Medan förundersökningen fortfarande pågår är det ett *öppet ärende*. Antalet öppna ärenden vid utgången av 2016 var 157 100, vilket är en ökning med 11 procent sedan utgången av 2015. Ett ärende där förundersökning inte inleds kan under en kortare period också vara ett öppet ärende.

Figur 3. En översiktlig bild av ärendeflödet/delmängderna inom polisen 2016.⁵



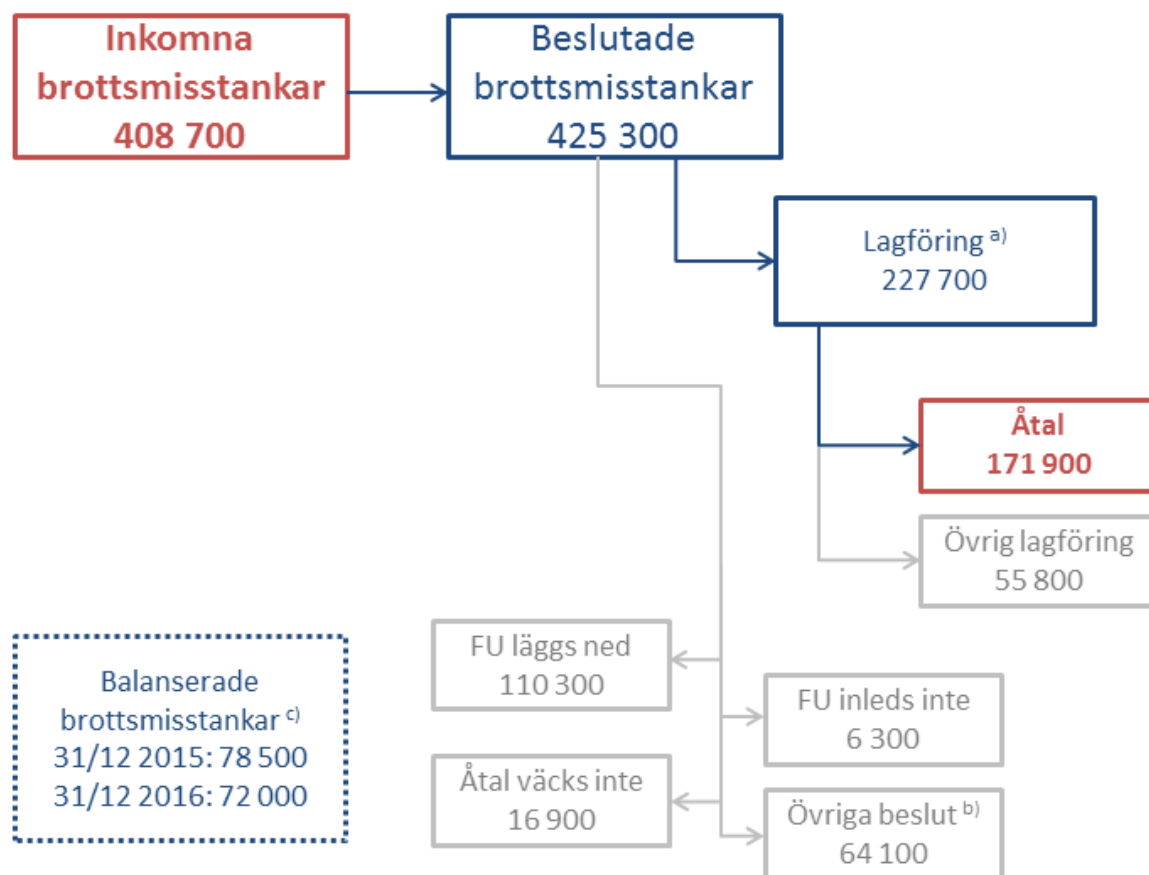
3.1.2 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens verksamhetsuppföljning baseras ofta på brottsmisstankar. De inkomna brottsmisstankarna kommer huvudsakligen från Polismyndigheten. Som illustreras i figuren nedan, kan ett antal olika beslut fattas på de brottsmisstankar som hanteras inom Åklagarmyndigheten. I ett rättskedjersperspektiv är det dock värt att notera att det endast är brottsmisstankar med åtalsbeslut som går vidare till Sveriges Domstolar. I Åklagarmyndighetens verksamhetsuppföljning används ofta begreppet lagförda brottsmisstankar, vilket inkluderar beslut om åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse (inkl. straffvarning) och företagsbot.

⁵ Verksamhetsvolymerna på total nivå är avrundade till närmaste hundratal. Volymerna är inte identiska med redovisningen i Polismyndighetens prognoser, där några brottskoder exkluderas.

Brottsmisstankar med åtalsbeslut avser 75 procent av lagförda brottsmisstankar och 40 procent av totalt antal beslutade brottsmisstankar. Antalet brottsmisstankar i balans var 72 000 den 31 december 2016. Detta är en minskning i förhållande till balansvolymen ett år tidigare (78 500).

Figur 4. En översiktlig bild av inkomna/beslutade brottsmisstankar inom Åklagarmyndigheten 2016.⁶



a) Avser besluten strafföreläggande, åtalsunderlåtelse (inkl. straffvarning), företagsbot samt att väcka åtal.

b) Avser beslut av administrativ karaktär, ex borttagande av dubletter samt att FU-ledning ska överlämnas till utredande myndighet.

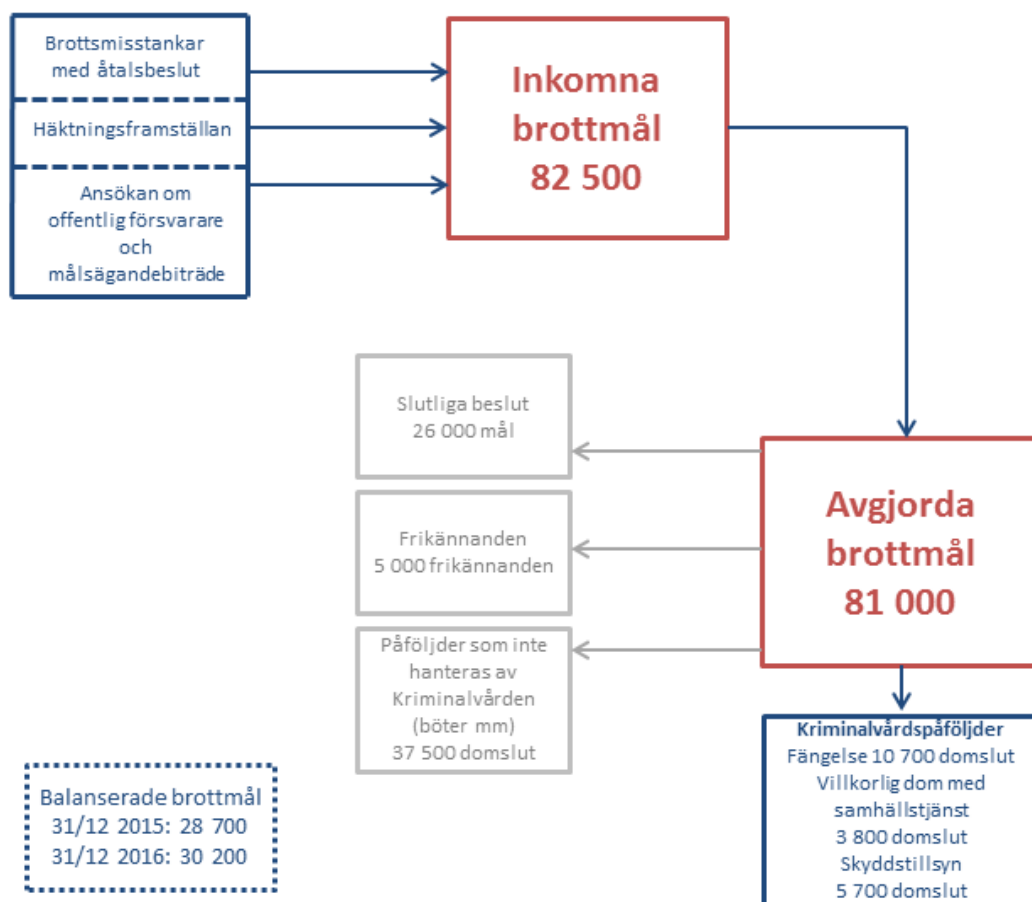
c) Avser brottsmisstankar i statusarna "FU ej inledd", "FU pågår" och "FU redovisad".

⁶ Volymerna är på total nivå och avrundade till närmaste hundratal.

3.1.3 Sveriges Domstolar

Inflödet till tingsrätterna, som avser verksamhet med anledning av brott, är *inkomna brottmål*. Dessa registreras i huvudsak genom att åtal väcks och därutöver av häktningframställningar samt ansökan om förordnande av offentlig försvarare och/eller målsägandebitråde. Det förekommer också enskilda åtal eller andra mål som inte initierats av åklagare, men det rör sig om endast något hundratal fall per år. Stämningsansökningar samt häktningframställningar kommer således nästan uteslutande från Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten. Ansökan om offentlig försvarare och målsägandebitråde görs av den misstänkte eller brottsoffret. I praktiken kommer i de flesta fall ansökan via de två nämnda myndigheterna eller via polisen. En ansökan om offentlig försvarare och/eller målsägandebitråde kan bifallas eller avslås, i båda fallen registreras ett brottmål genom att ansökan kommer in. En häktningframställan innehåller ingen stämningsansökan (om åtal väcks kommer den i efterhand) men i princip alltid en ansökan om offentlig försvarare. Ansökan om offentlig försvarare/målsägandebitråde behöver inte ske samtidigt med ingivandet av en stämningsansökan, utan dessa kan inkomma innan eller efter att åtal väckts. Ett brottmål kan därmed innehålla allt från ingen till flera stämningsansökningar, samt flera personer och flera brott. När ett brottmål registrerats hamnar det i balans i väntan på avgörande.

Figur 5. En översiktlig bild av flödet av brottmål 2016 och domslut 2015.⁷



Tingsrätternas utflöde utgörs i huvudsak av domar och slutliga beslut. Det mått som används för att mäta utflödet är antalet *avgjorda brottmål*⁸. Ett inkommet brottmål avgörs således alltid på ett eller annat sätt. Detta gör att inkomna och avgjorda brottmål följs åt väldigt tätt antalsmässigt, eftersom inget "försvinner" på vägen. Hur brottmålen avgörs och vilket utfallet blir styrs av vilken typ av mål det rör sig om, av hur tidigare led i rättskedjan hanterat ärendet (exempelvis om åtal väcks) och av rådande lagstiftning. År 2016 avslutades knappt 68 procent av brottmålen, knappt 55 000 brottmål, genom dom. De mål som avgörs genom dom resulterar i en påföljd som hanteras av Kriminalvården alternativt av en påföljd som inte hanteras av Kriminalvården eller i ett frikännande.

⁷ Volymerna är på total nivå och avrundade till närmaste hundratal.

⁸ Ett avgjort brottmål kan innehålla inget, ett eller flera domslut. Med domslut avses i lagföringsstatistiken en fällande dom mot en tilltalad i tingsrätten. Till detta tillkommer frikännanden/åtal ogillas. Domslut är den största posten vad avser lagföringsbeslut. De två övriga är godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelser. Statistik rörande lagföringsbeslut finns i dagsläget tillgängligt t.o.m. 2015, och därmed redovisas 2015 års utfall.

År 2015 fattades drygt 59 000 domslut, det lägsta antalet sedan 2004 men samtidigt den högsta andelen av samtliga lagföringsbeslut under 2000-talet. Vad avser *påföljder som hanteras av Kriminalvården* var den största posten fängelse år 2015. Av drygt 59 000 domslut resulterade cirka 10 700 i en fängelsepåföljd. Därefter följde villkorlig dom, cirka 9 700 domslut, och skyddstillsyn, cirka 5 700 domslut. Av de *påföljder som inte hanteras av Kriminalvården* var böter⁹ den absolut största: 28 500 domslut 2015. Böter förekom framför allt för olika former av trafikbrott samt för ringa narkotikabrott och snatteri. Ungdomsvård och ungdomstjänst som hanteras av socialtjänsten utgjorde knappa 2 900 domslut 2015. Knappt 300 domslut omfattade rättspsykiatrisk vård 2015. Utöver detta finns en övrig post som berörs av om en person tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård. Domstolen kan då förordna att den tidigare utdömda påföljden även ska avse nya brott. Denna post utgjorde 2015 drygt 1 600 domslut, varav de flesta bestod av fängelse.

Att ett brottmål avgörs genom slutligt beslut innebär att det i de flesta fall skrivs av. Dessa mål saknar i regel stämningsansökan, och målen har ofta registrerats utifrån en ansökan om offentlig försvarare och/eller målsägandebiträde. I drygt 80 procent av brottmålen som avgjordes genom slutligt beslut 2016 hade en offentlig försvarare och/eller ett målsägandebiträde förordnats. Utöver dessa kan tingsrätten ha avslagit en ansökan om förordnande. Målet registreras då som avgjort. Ett slutligt beslut kan också handla om avvisade mål och undanröjande av ordningsbot eller strafföreläggande.

Vad avser *frikännanden* fattades enligt uppgifter från Brå beslut om drygt 5 000 frikännanden 2015, vilket innebär att drygt 8 procent av domsluten enligt lagföringsstatistiken slutade i ett frikännande 2015.

3.1.4 Kriminalvården

Ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag är att verkställa de av domstolarna utdömda påföljderna. Utöver det finns Kriminalvården med i tidigare delar av rättskedjan genom till exempel häktesverksamhet, transporter och frivårdens arbete med personutredningar inför dom.

Det är inte samtliga domslut i de avgjorda brottmålen från Sveriges Domstolar som påverkar Kriminalvårdens verksamhet. De domslut som blir aktuella för Kriminalvården är fängelse, skyddstillsyn samt villkorlig dom med samhällstjänst. Inflödet till Kriminalvården under ett år utgörs av personer som påbörjat sin verkställighet utifrån dessa domslut.

Ett domslut med fängelsepåföljd innebär oftast att straffet avtjänas i fängelse, men en person som döms till fängelse i högst sex månader kan erbjudas och sedan ansöka om att få avtjäna straffet under intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), så kallad fotboja. Det är frivården som utreder om den sökandes personliga förhållanden är lämpliga för verkställighetsformen. Inflödet av fängelsedömda fördelade sig år 2016 med 8 500 i anstalt och 1 800 i påbörjad IÖV. Se figur 6 nedan.

I domsluten med påföljden villkorlig dom är det enbart villkorlig dom *med samhällstjänst* som administreras av Kriminalvården. Dessa utgörs av 3 400 klienter 2016. Kriminalvården ansvarar

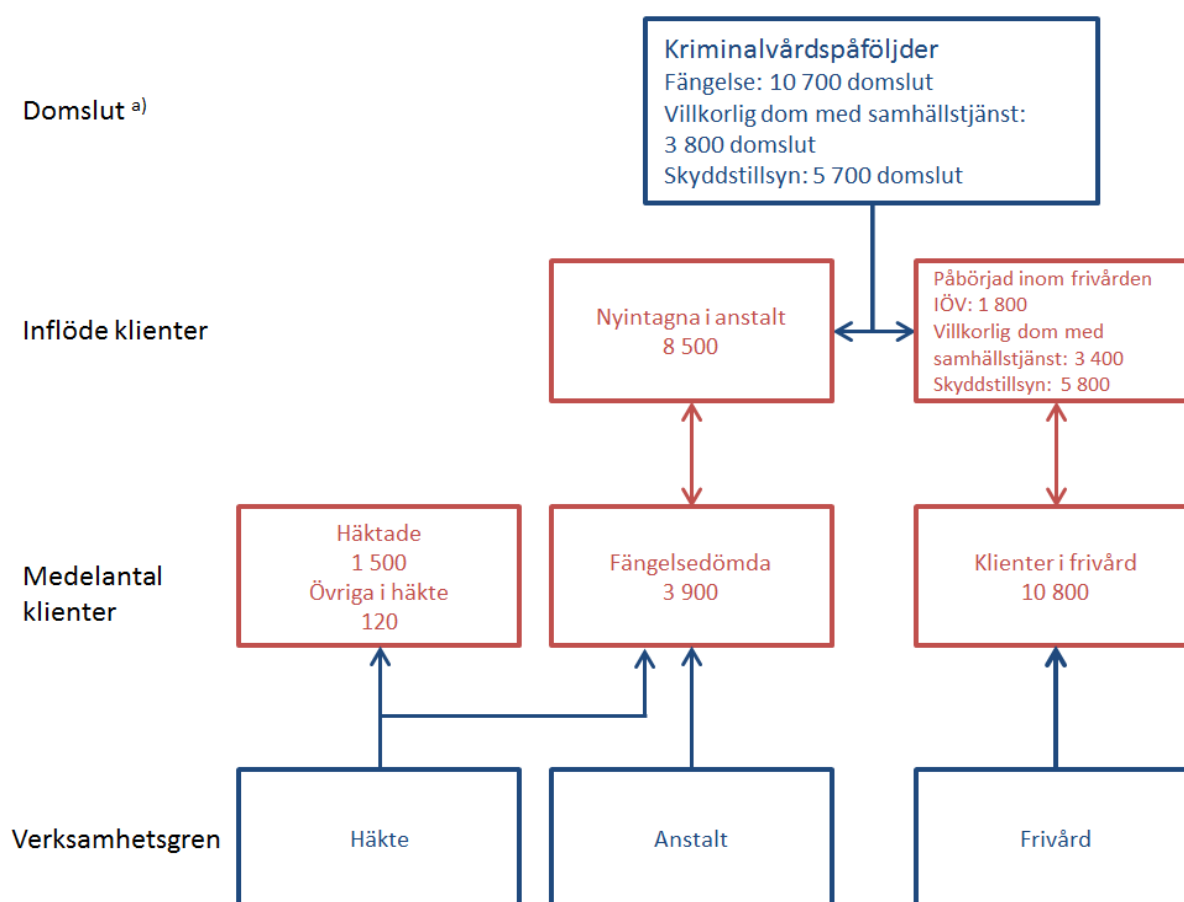
⁹ Knappt hälften av lagföringsbesluten rörande böter utdöms i domstol, en andel som växt de senaste åren på bekostnad av strafförelägganden.

för att klienten får en plats för sin samhällstjänst samt att en arbetsplan upprättas, men klienten står ej under övervakning.

Den som döms till skyddstillsyn får en prövotid på tre år och övervakas av frivården det första året, vilket innebär att regelbundna kontakter ska upprätthållas mellan klienten och frivården. Skyddstillsyn kan förenas med föreskrift om samhällstjänst eller särskild behandlingsplan, så kallad kontraktsvård.

Kriminalvårdens verksamhet är indelad i tre verksamhetsgrenar: häkte, anstalt och frivård. I häkte finns främst personer som är häktade, men även exempelvis personer som är gripna/anhållna, personer i förvar enligt utlänningslagen och verkställighetsfall (dvs. klienter som verkställer fängelsestraff i häkte). I anstalt verkställs fängelsestraff, och inom frivården verkställs frivårdspåföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst samt fängelsestraff som avtjänas med IÖV. Frivården ansvarar även för övervakningen vid villkorlig frigivning samt utslussåtgärderna halvvägshus och utökad frigång.

Figur 6. En översiktlig bild av inflödet av klienter samt medelbeläggningen 2016 i Kriminalvården.



a) Domslut avser 2015 enligt kriminalstatistiken. Inflöde och medelantal avser 2016.

I stället för utflöde redovisar Kriminalvården medelantalet klienter i denna rapport. Medelantalet klienter i prognoserna kategoriseras som häktade, övriga i häkte, fängelsedömda och klienter i frivård och är inte att förväxla med Kriminalvårdens olika verksamhetsgrenar. Medelantalet *häktade* är det genomsnittliga antalet personer, skäligen eller på sannolika skäl,

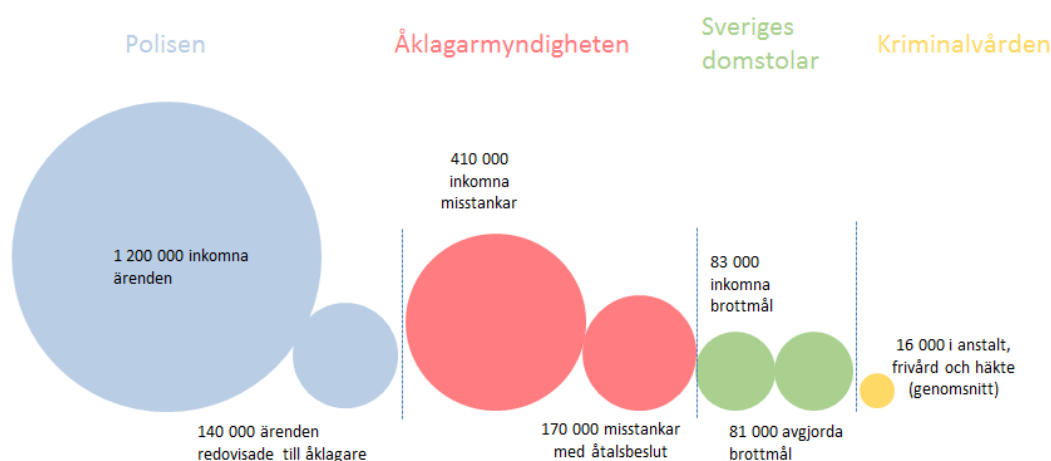
misstänkta för brott, och dessa var år 2016 knappt 1 500 klienter. *Övriga i häkte* avser övriga personer i häkte exklusive verkställighetsfall, vilket motsvarade 120 klienter år 2016. De klienter som verkställer fängelsestraff i häkte, så kallade verkställighetsfall, utgör tillsammans med klienter som avtjänar fängelsestraff i anstalt gruppen *fängelsedömda* i prognoserna. Medelantalet fängelsedömda 2016 var 3 900 klienter.

Medelantalet klienter i frivård utgörs av klienter med skyddstillsyn, villkorlig dom med samhällstjänst, klienter som avtjänar fängelsestraff med IÖV, villkorligt frigivna, klienter med utökad frigång samt halvvägshus. År 2016 var dessa 10 800 klienter.

3.1.5 De centrala volymernas storlek

Som tidigare nämnts skiljer sig volymmåtten åt mellan myndigheterna. De mått som används är ärenden, brottsmisstankar, brottmål respektive klienter. Volymernas storlek skiljer sig åt, vilket visas i figur 7. De inbördes förhållandena bör dock tolkas med viss försiktighet. Figuren indikerar dock att volymerna är större i början av kedjan och mindre i kedjans senare del.

Figur 7. Ärendevolymer i rättskedjan 2016.



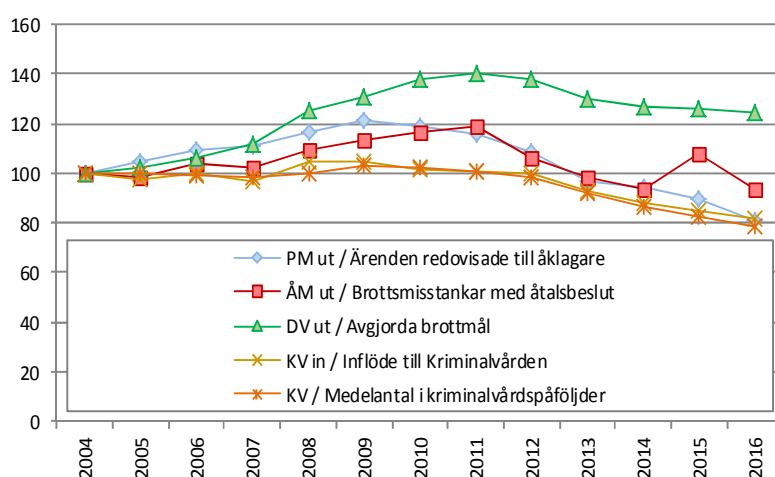
3.1.6 Utvecklingen i rättskedjan

Tidigare har en övergripande skiss över det centrala flödet i rättskedjan presenterats, hur stora volymerna i rättskedjan är, liksom flödena inom myndigheterna. Volymerna är stora i början och mindre i slutskedet där ett ärende hos polisen bara i mindre grad resulterar i en påföljd som hanteras av Kriminalvården. Bland annat är det vanligt att ärendet läggs ned, vilket oftast sker tidigt i rättskedjan¹⁰. En anledning bland flera är att det inte finns någon misstänkt person kopplad till ärendet, vilket gör det naturligt att ett ärende läggs ned i stället för att redovisas till åklagare. Ett ärende kan också resultera i ett strafföreläggande, en åtalsunderlåtelse, ett frikännande (i domstol) eller dom som sedan verkställs av Kriminalvården eller av andra myndigheter.

¹⁰ Vissa trafikförseelser (och enstaka andra förseelser) kan leda till godkända ordningsböter, men dessa inkluderas inte i polisens statistik över inkomna ärenden.

Figur 8 visar utflödena från polisen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, inflödet i kriminalvårdspåföljder liksom medelantalet i kriminalvårdspåföljder. Serien är indexerad med 2004 som startvärde, vilket innebär att 2004 sätts till värdet hundra (100) för alla fem mått. Värden över hundra indikerar en procentuell ökning och värden under hundra innebär en procentuell minskning, vilket kan illustreras med följande exempel: Polisen ökade sitt utflöde (ärenden redovisade till åklagare) från 100 till 121 under perioden 2004–2009, vilket innebär en 21-procentig ökning ($121 - 100 = 21$). Därefter minskade utflödet under några år för att under 2016 hamna på värdet 81, alltså en minskning med 19 procent jämfört med referensåret 2004 ($81 - 100 = -19$).

Figur 8. Utflöde från Polismyndigheten (PM), Åklagarmyndigheten (ÅM) och Domstolsverket (DV) samt inflöde och medelantal i kriminalvårdspåföljder (Kriminalvärden, KV) 2004–2016. Indexerade värden där 2004=100.¹¹



Polisens utflöde, alltså ärenden redovisade till åklagare, ökade alltså mellan 2004 och 2009, för att sedan vända nedåt. Polisen lyfter fram fyra olika orsaker till det minskade utflödet: a) ökad användning av förundersökningsbegränsning, b) minskning i förenklade utredningsförfaranden, c) ändrad brottsstruktur och d) ett minskat fokus på ingripandebrott. I kapitel 5 redogör polisen för utvecklingen, vad den kännetecknas av och mer uttömmande om de fyra förklaringarna.

Åklagarmyndighetens utflöde, alltså brottsmisstankar med åtalsbeslut, har haft en snarlik utveckling. Först ökade utflödet med en topp 2011, för att sedan minska. Myndighetens utflöde toppade 2011 till skillnad från polisens utflöde som toppade redan 2009, vilket kan ha att göra med att Åklagarmyndigheten minskade ned sina balanser liksom att det inträffade ett stort dopningsärende där nästan alla misstankar ledde till åtal. Utflödet ökade också mellan 2014 och 2015, vilket i stor utsträckning kopplas till några stora bedrägeriärenden där många misstankar avslutades med åtalsbeslut. I kapitel 6 beskrivs företeelserna närmare.

Domstolsverkets utflöde, alltså avgjorda brottmål, har en liknande kurva som polisens och Åklagarmyndighetens. Först en uppgång under 00-talets andra hälft, en toppnotering 2011 och

¹¹ Utflödet från Åklagarmyndigheten, brottsmisstankar med åtalsbeslut: År 1999–2007 är skattad historik, källa Leonardo. År 2008–2015 baseras på Cåsadata.

därefter en nedgång. Ökningen var dock starkare än polisens och Åklagarmyndighetens ökning och minskningen mindre brant. Utflödet kan också delas upp i två delar: 1) avgöranden genom dom och 2) genom slutligt beslut, där andelen som avgjorts genom dom minskat och avgörande genom slutligt beslut ökat. Detta skifte från avgörande genom dom till avgörande genom slutligt beslut beror antagligen på att brottmål inkommer utan åtalsbeslut. Brottmålen behöver alltså inte innehålla åtalsbeslut, utan kan lika väl bara vara häktningsframställan eller ansökan om offentlig försvarare/målsägandebiträde. Det handlar sannolikt om ansökningar om offentlig försvarare och målsägandebiträde där inget åtalsbeslut finns. I kapitel 7 presenteras en mer utvidgad analys och ett fylligare resonemang kring detta.

Inflödet i kriminalvårdspåföljder kan delvis kopplas till polisens resultatredovisning. Polisens utflöde ökade mellan 2004 och 2009 men resulterade inte i ett ökat inflöde i kriminalvårdspåföljder. En orsak kan vara att antalet bötesbrott ökade, vilket ledde till en volymökning i början och mitten av kedjan men utan att påverka kriminalvårdsvolymer. En annan anledning till att inflödet i kriminalvårdspåföljder inte påverkades var att domar med annan påföljd ökade under 00-talet. Dock har inflödet i kriminalvårdspåföljder minskat sedan 2009, en utveckling snarlik polisens. Svängningar i inflödet har också återspeglats i svängningar i medelbeläggningen. En utvidgad analys och ett fylligare resonemang presenteras i kapitel 7 och 8.

Sammantaget är alltså utvecklingsmönstren liknande för de olika volymer. En tolkning är att polisens minskade utflöde har fortplantat sig i rättskedjan, men där Kriminalvården bara i viss mån påverkas av utvecklingen i tidigare led.

4 METODER SOM ANVÄNTS FÖR ATT TA FRAM PROGNOSENA

Myndigheterna tar fram prognoserna var för sig genom en överenskommen process som under flera år i huvudsak varit relativt enhetlig mellan myndigheterna. Processen är uppdelad i fyra steg, där figur 9 beskriver det huvudsakliga tillvägagångssättet.

I det *första* steget tas rent statistiska prognoser fram för de tidsserier som beskriver ärendevolymer i modellen. Prognoserna görs för fyra år framåt i tiden. I detta steg är uppgiften att få ut så mycket information som möjligt från tidsserierna. Processteget resulterar i grundläggande och statistiska prognoser över de volymer som ingår i prognossamarbetet, från inflödet av ärenden till polisen till antalet klienter i de tre verksamhetsgrenarna inom Kriminalvården.

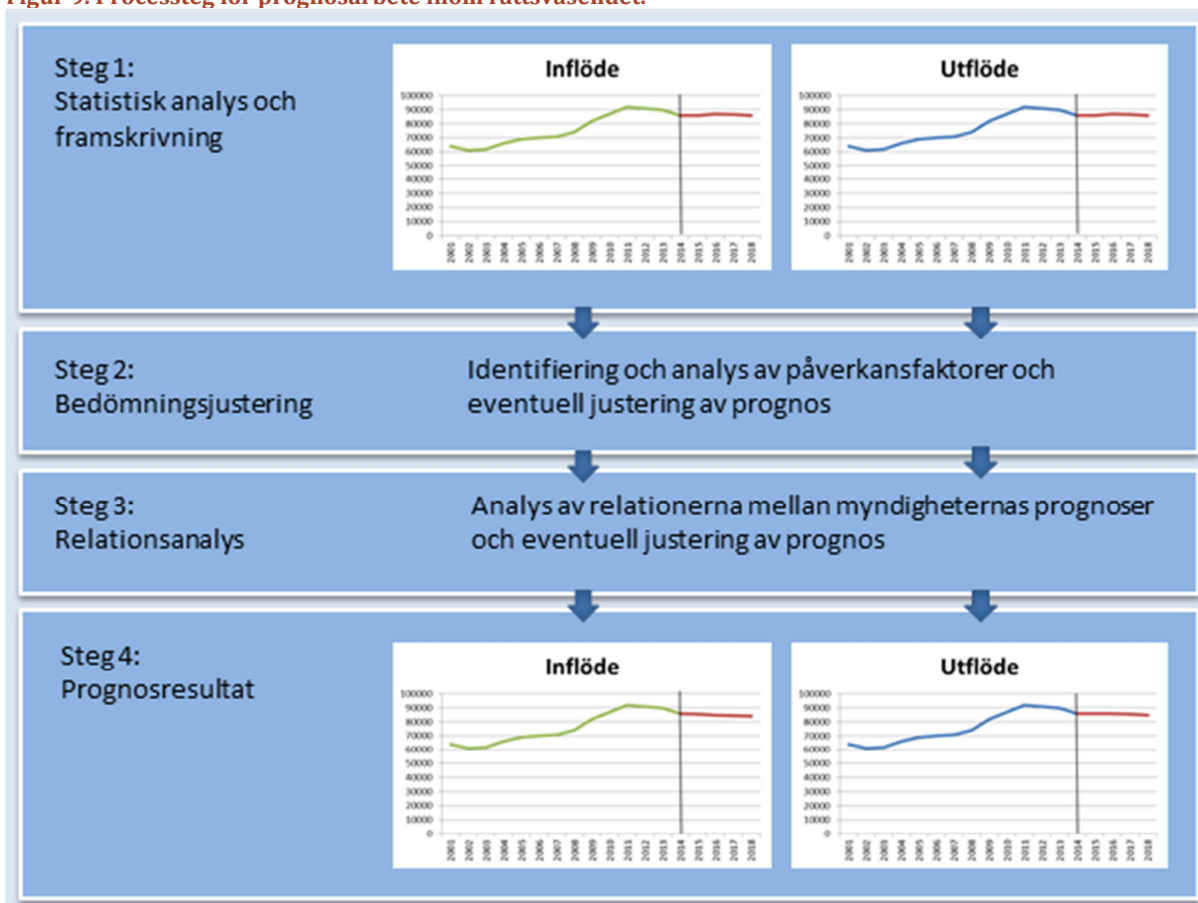
I steg *två* analyseras vilka faktorer som kan antas påverka ärendevolymer under prognoshorizonten. Analyserna i detta steg grundar sig på faktaunderlag, exempelvis utredningar och planeringsdokument, liksom på bedömningar av sakkunniga i och utanför arbetsgruppen. Faktorer som bedöms som relevanta värderas med avseende på om de kan antas påverka ärendevolymer under den kommande fyraårsperioden utöver vad som framgår av de statistiska prognoserna. Om så bedöms vara fallet justeras prognoserna.

I steg *tre* kontrolleras hur relationerna mellan volymer utvecklas över tid och om detta återspeglas i prognoserna.¹² I de fall relationerna mellan prognoserna avviker från relationerna mellan volymer kan någon av prognoserna vara orimlig, vilket gör att justering av en eller flera prognoser övervägs. På så sätt samordnas prognoserna, vilket ger en mer gemensam bild av det centrala flödet av brottmål i rättsväsendet.

I steg *fyra* är prognoserna klara.

¹² I några fall beaktas relationerna redan i steg 1. Till exempel finns relationerna mellan Åklagarmyndighetens inflöde och polisens utflöde inbyggda i Åklagarmyndighetens inflödesprognoser. Polisens utflödesprognoser ligger därmed till grund för Åklagarmyndighetens inflödesprognoser och beaktas således redan i *steg 1* i figur 9.

Figur 9. Processteg för prognosarbete inom rättsväsendet.



Tillvägagångssättet har använts även i årets rapport med vissa undantag. Sedan några år tillbaka har Åklagarmyndigheten ett annat tillvägagångssätt, vilket har att göra med att myndigheten bytte till en så kallad beräkningsmodell, som delvis kräver ett annat tillvägagångssätt. Tillvägagångssättet presenteras närmare i Åklagarmyndighetens kapitel (avsnitt 6.3), i metodbilaga och i resultatbilaga (elektronisk bilaga tillgänglig på www.bra.se).

Nytt för i år är att polisen gör avsteg från steg 1 och baserar *utflödes*prognoserna på egna bedömningar. Statistisk analys med tillhörande prognos ligger alltså till grund för polisens inflödesprognoser men inte för utflödesprognoserna. I stället använder polisen en bedömningsprognos där prognossiffrorna grundar sig på myndighetens övergripande bedömningar och vilka effekter som myndigheten förväntar sig. Polisens metod beskrivs i avsnitt 5.3.1 samt i metodbilaga.

4.1.1 Prognoser med betydande osäkerhet

I rapporten redovisas statistiska prognoser och beräkningsprognoser över flera olika verksamhetsvolym. Prognoserna ger en fingervisning om hur volymerna kan utvecklas baserat på det historiska mönstret. I myndigheternas respektive kapitel illustreras osäkerheterna med osäkerhetsintervall för de mest centrala prognoserna. Intervallen visar en

övre och en undre osäkerhetsgräns kring prognosvärdet.¹³ Om tidsserierna varierar mycket, blir prognoserna i regel mer osäkra. En tidsserie som svänger mycket är svårare att prognostisera jämfört med en tidsserie med små svängningar kring en trend eller kring ett medelvärde. Speciellt osäkra är tidsserier som innehåller mycket oregelbunden variation. Osäkerheten är större för långsiktiga än för kortsiktiga prognoser. I rapporten används i regel 95-procentiga osäkerhetsintervall, vilket lite förenklat kan beskrivas som att det är 95 procent sannolikt att intervallet täcker det verkliga utfallet.

Modellerna görs på tidsserier som varierar över tid. En typ av variation är av engångskaraktär, vilket innebär att den inte följer ett regelbundet mönster. Exempel på detta kan vara enstaka politiska beslut, enstaka lagändringar, organisationsförändringar, intern styrning och interna prioriteringar. Denna osäkerhet inkluderas, i alla fall i viss mån, i osäkerhetsintervallen. Intervallen påverkas också av andra faktorer, till exempel vilken prognosmodell som använts och vilken säkerhetsnivå som valts.

I rapporten används inte samma typer av *osäkerhetsintervall* utan typen av osäkerhetsintervall varierar mellan de olika volymerna. Intervallen ger, trots att de beräknas på olika sätt, en indikation på osäkerheten kring prognosen. Rekommendationen är vanligtvis att använda så kallade statistiska *prediktionsintervall*, vilket dessvärre inte varit möjligt. Hur osäkerhetsintervallen beräknas och varför de så kallade prediktionsintervallen inte alltid kan användas redovisas i bilaga 2. Generellt sett är bedömningen att intervallen, trots att de inte är helt teoretiskt förankrade, ger en bättre bild av prognosernas osäkerhet jämfört med alternativet att inte redovisa osäkerhetsintervall.

I år gör polisen en så kallad bedömningsprognos över sitt utflöde. Denna bedömningsmässiga prognos kompletteras inte med osäkerhetsintervall, vilket inte ska tolkas som att prognosen är mer säker än de andra prognoserna. I andra rapporter beaktas osäkerhet vid bedömningsprognoser genom att alternativa scenarier redovisas tillsammans med ett huvudscenario. I denna rapport redovisas dock bara ett huvudscenario.

I det sista kapitlet följs tidigare prognoser upp, vilket ger information om osäkerheten ur ett bakåtblickande perspektiv.

¹³ Detta förutsatt att osäkerhetsfaktorerna återspeglas i tidsseriernas variation. I vissa fall beaktas inte osäkerheten fullt ut i intervallen, till exempel om en ny *exceptionellt stor* in- eller omvärldsförändring inträffar, som inte återspeglas i tidsserien. I detta fall riskerar osäkerhetsintervallet att inte beakta osäkerheten fullt ut.

5 POLISMYNDIGHETEN

5.1 Bakgrund

Polismyndigheten är den första länken i rättskedjan. Inflödet till polisen (inkomna ärenden) bearbetas på olika sätt för att sedan resultera i ett utflöde (ärenden redovisade till åklagare) som levereras till nästa länk i rättskedjan,

Åklagarmyndigheten. Inflödet består till största delen sådant som anmäls av målsägare, och påverkas såväl av faktisk brottslighet som av anmälningsbenägenhet. Därtill kommer så kallad egeninitierad verksamhet eller ingripandebrott, som till exempel utgörs av trafik- och narkotikabrott, där det är polisens egna aktiviteter som huvudsakligen påverkar inflödets omfattning.

5.2 Historisk utveckling

Under perioden 2004–2016 ökade inflödet med cirka 40 800 inkomna ärenden, vilket är en ökning på drygt 3 procent. Under samma period minskade utflödet med cirka 34 600 ärenden redovisade till åklagare, vilket är en minskning med drygt 19 procent.

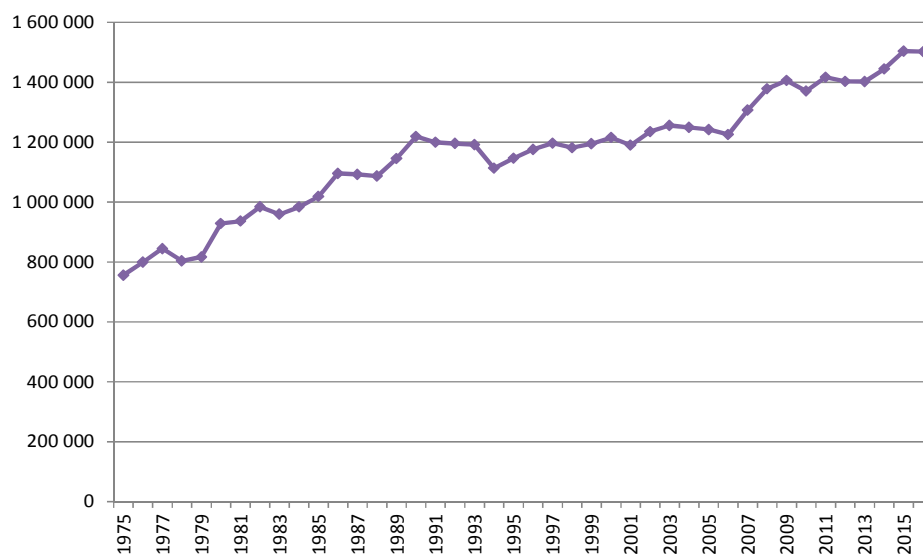
Sett över tid är flödet av inkomna och avslutade ärenden vanligtvis relativt konstant. Ungefär lika många ärenden som inkommer till polisen under ett år avslutas också under ett år. Under 2016 har dock betydligt färre ärenden avslutats av dem som kommit in, vilket har lett till ett ökat antal öppna ärenden (se även avsnitt 5.2.2).

I ett längre perspektiv (1975–2016) kan utvecklingen av antalet *anmälda brott* ge en bild av inflödet till polisen, vilket framgår av figur 10. Den långsiktiga trenden har varit uppåtgående under hela perioden, trots tillfälliga nedgångar under några eller enstaka år. Antalet anmälda brott har i det närmaste fördubblats, från drygt 755 000 anmälda brott 1975 till drygt 1 502 000 anmälda brott 2016. Även i förhållande till den befolkningsökning som ägt rum under samma period har antalet anmälda brott ökat. År 1975 anmäldes drygt 9 000 brott per 100 000 invånare, medan motsvarande antal 2016 var drygt 15 000 anmälda brott per 100 000 invånare.

Prognosen indikerar att inflödet av inkomna ärenden kommer att öka med 1 procent, från 1 228 470 ärenden 2016 till 1 256 300 ärenden 2020.

För utflödet, i form av antal ärenden redovisade till åklagare, indikerar prognosen en ökning med 10 procent, från 144 868 ärenden 2016 till 159 900 ärenden 2020.

Figur 10. Antal anmälda brott, år 1975–2015. Källa: Brottsförebyggande rådet (Brå).



5.2.1 Faktorer bakom den minskande ärenderedovisningen

Polisens redovisning av ärenden till åklagare har minskat kontinuerligt sedan 2009 (se avsnitt 5.5). Orsakerna till den minskade produktionen är flera och varierar över tid. Vissa är konstaterade, vissa är möjliga eller troliga, och andra är ännu inte identifierade.

Bland de konstaterade faktorerna kan framförallt följande nämnas:

- ökad användning av förundersökningsbegränsning
- minskat användande av förenklade utredningsförfaranden, bland annat när det gäller trafikbrott
- förändringar i brottsstrukturen (ökning av svårutredda offerbrott, minskning av lättutredda ingripandebrott)
- minskat fokus på ingripandebrott (framförallt trafikbrott).

Sedan 2013 har polisen möjlighet att själv fatta beslut om förundersökningsbegränsning, vilket innebär att brottsutredningar i vissa fall kan begränsas till de mest väsentliga delarna för att få en snabb och effektiv lagföring. Denna möjlighet att effektivisera utredningsverksamheten har samtidigt fått effekten att färre ärenden redovisats till åklagare. Enligt Brå:s kartläggning fick lagändringen ett tydligt genomslag genom att en stor del av besluten snabbt kom att överflyttas från åklagare till polis.¹⁴

En annan faktor som bidragit till den minskade redovisningen av ärenden till åklagare är det över tid minskande användandet av förenklade utredningsförfaranden. Minskningen av dessa började redan under 2011 och har därefter fortsatt. Användningen av förundersökningsanteckning upphörde helt under 2013. Alternativet till dessa förenklade utredningsförfaranden innebär en mer omfattande arbetsinsats per ärende, bland annat på

¹⁴ Utveckling av förundersökningsbegränsning 2006 – 2014, Rapport 2015:17, Brå.

grund av ökade formaliakrav. En ökad arbetsinsats per sådant ärende innebär således att färre ärenden totalt sett kan redovisas till åklagare.

Brottsstrukturen, det vill säga sammansättningen av olika typer av brott, förändras över tid. Under de senaste åren har det till exempel skett en mycket kraftig ökning av svårupplärade bedrägeribrott. Enligt Brå har andelen bedrägeribrott som klaras upp minskat rejält. Det förklaras dels av att antalet anmälningar om bedrägerier har ökat kraftigt, dels av att även den andel av dessa brott som är mycket svårupplärade ökat, från 10 till 20 procentenheter.¹⁵ Det har också varit ett minskat fokus på ingripandebrotten och då särskilt på trafikbrotten. Detta har bidragit till den minskande ärendeproduktionen.

Polisen har sedan en tid tillbaka också fokuserat på att höja kvaliteten i de brottsutredningar som genomförs. Under perioden 2011–2015 har också kvaliteten kontinuerligt ökat medan den var oförändrad 2016, jämfört med 2015. Det är därför troligt att den ökade kvaliteten i brottsutredningarna resulterat i en något mindre ärendeproduktion, då ärenden som tidigare redovisades till åklagare nu istället läggs ned i större omfattning. Nedläggningen av dessa ärenden görs utifrån bedömningen att brottsutredningen inte kan förväntas leda till åtal. Antalet och andelen grova våldsbrott, till exempel dödligt våld med skjutvapen, som skett i samband med kriminella konflikter i storstadslänen har kontinuerligt ökat. Den här typen av brott tar stora utredningsresurser i anspråk och är mycket svårupplärade. För att hantera dessa brott har utredningsresurser flyttats från andra verksamheter, främst mängdbrott, vilket sannolikt påverkat ärendeproduktionen.

När det gäller polisens omorganisation visar tidigare erfarenheter från liknande omorganisationer inom svenska statliga myndigheter, polismyndigheter utomlands och andra stora organisationer att produktionsresultaten i regel försämras under reformfasen. Brå konstaterar också i sin rapport (2016:23) att när arbetet med att genomföra omorganisationen inleddes, hade polisen nyligen haft ett omfattande generationsskifte i organisationen. Brå gör bedömningen att här bör ligga en del av förklaringen till att den positiva resultatutveckling när det gäller personupplärningen, som pågick 2006–2011, inte kunde stabiliseras, utan att resultaten återgick till 2006 års nivå.

I detta sammanhang bör även nämnas de externa faktorer som har påverkat polisens utredningsresultat. Den migration som skett under 2015 och 2016 har påverkat polisens verksamhet, främst avseende inre gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut samt tillsyn vid asylboenden. Händelseutvecklingen i omvärlden har inneburit att polisen behöver stärka arbetet för att förebygga terroråd och värna de fri- och rättigheter som utgör grunden för det öppna samhället och demokratin.¹⁶

5.2.2 Förändringar i ärendeflödet inom polisen

Stora procentuella förändringar över tid i antalet ärenden för delvolymerna i ärendeflödet hos polisen, se avsnittet *Volymer i rättskedjan*, kan påverka Polismyndighetens interna arbetsbelastning. För de nästkommande leden i rättskedjan kan det vara av intresse att följa sådana förändringar, särskilt för de brottskategorier som utgör stora volymer av det som går

¹⁵ Brå:s rapport 2016:23 Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott. Förändringar sedan 2006, sid. 44.

¹⁶ Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019.

vidare i hela eller delar av rättskedjan, såsom *våldsbrott, trafikbrott, narkotikabrott och tillgrepp i butik*.

Minskningen av antalet redovisade ärenden till åklagare som började 2009 är störst för brottskategorierna *skadegörelsebrott, trafikbrott* och *övriga BrB-brott*.

Statistik för åren 2012–2016 visar att förändringar skett över tid när det gäller på vilket sätt ärendena har avslutats. Antalet ärenden för vilka det inte inletts förundersökning har ökat under 2012–2015 medan det minskat under 2016. Antalet ärenden för vilka det inletts förundersökning som sedan lagts ned ökade under 2013–2015 för att även det minska under 2016.

Den antalsmässiga ökningen när det gäller ärenden där *förundersökning inte inletts* är påtagligt stor när det gäller brottskategorierna *bedrägeribrott m.m.* men även stor när det gäller *trafikbrott* och *skadegörelsebrott*.

För brottskategorierna *trafikbrott* och *narkotikabrott* har ökningen av antalet nedlagda ärenden där förundersökning inletts varit särskilt stor. Ärendemängderna för dessa ärenden (på total nivå) framgår av tabell 8.

Minskningen under 2016 inom båda kategorierna i Tabell 8 har resulterat i ett ökat antal *öppna ärenden*. Ökningen har främst skett bland de ärenden som är 6 månader eller äldre. De brottskategorier som antalsmässigt har den största ökningen av äldre öppna ärenden är *våldsbrott* och *trafikbrott*.

Tabell 8. Utveckling av antalet ärenden där förundersökning inte har inletts samt där inledd förundersökning lagts ned, 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016
Förundersökning ej inledd	495 300	506 600	521 300	566 500	546 800
Nedlagda ärenden (förundersökning inledd)	273 500	273 400	305 100	285 000	277 800
Summa	768 800	780 000	826 400	851 500	824 600

Detta kan sammantaget ha bidragit till den minskade ärenderedovisningen, men kan också vara en konsekvens av att ärendeinflödet ökat kraftigt inom vissa brottskategorier (*bedrägeribrott m.m.* och *skadegörelsebrott*) i slutet av denna period. Det gäller i vart fall under 2015 och 2016, då den relativt stora ökningen av inkomna ärenden för *skadegörelsebrott* och *bedrägeribrott m.m.* resulterat i att ärenden i större omfattning lagts ned utan att förundersökning inletts. Orsakerna till att dessa ärenden direktavskrivs är för *bedrägeribrott* att bevisningen ofta finns utomlands och är därmed inte tillgänglig. För *skadegörelsebrotten* handlar det om att ett stort antal ärenden har anmälts klumpvis då anmälaren – som i dessa fall vanligtvis är ett kollektivtrafikföretag eller en kommun – har lagt stora mängder av ärenden på hög under en lång tid. De äldre ärendena saknar oftast utredningsbar information.

5.2.3 Fördjupad redovisning av inflödet för brott mot person

Brott mot person består av brottskategorierna *våldsbrott* och *övriga brott mot person*. I syfte att tydliggöra eventuella belastningsmässiga förskjutningar i rättskedjan, har *brott mot person* delats in i de tre underkategorierna *grov, normal* och *ringa*. Förenklat kan sägas att ärenden av grov respektive normal grad består av våldsbrott, medan ärenden av ringa grad utgörs av övriga brott mot person. Det finns tydliga skillnader mellan brottstypernas allvarlighetsgrad. Även om

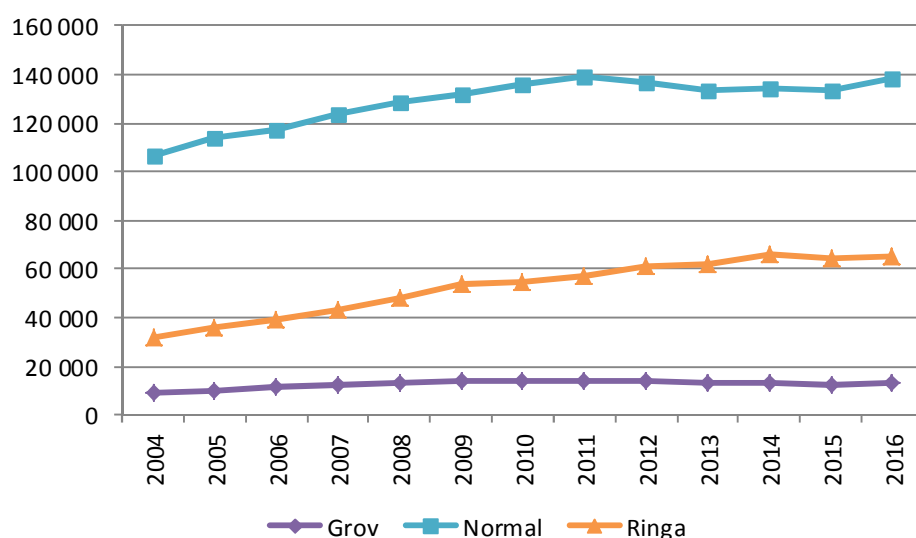
utredningsförutsättningarna och allvarlighetsgraden inom respektive underkategori varierar, finns ändå en tydlig genomsnittlig skillnad mellan underkategorierna. I tabell 9 redovisas utfallet för 2012–2016.

Tabell 9. Antal inkomna ärenden för våldsbrott och övriga brott mot person 2011–2015, indelat i tre kategorier.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	Andel av totalt 2012	Andel av totalt 2016
Grov	13 936	12 869	12 790	12 012	12 818	7 %	6 %
Normal	137 033	133 188	133 947	133 076	138 214	65 %	64 %
Ringa	61 472	61 745	65 794	64 071	64 777	29 %	30 %
Totalt	212 441	207 802	214 546	208 993	215 809	100 %	100 %

Inflödet har totalt ökat med cirka 3 400 ärenden mellan 2012 och 2016. Detta motsvarar en ökning på knappt 2 procent. Av det totala antalet ärenden utgör de ringa ärendena en något större del, medan ärenden av grov och normal grad minskat något i andel, men skillnaderna är relativt små.

Figur 11. Antal inkomna ärenden för våldsbrott och övriga brott mot person 2004–2016, indelat i tre kategorier.



5.2.4 Fördjupad redovisning av utflödet för brott mot person

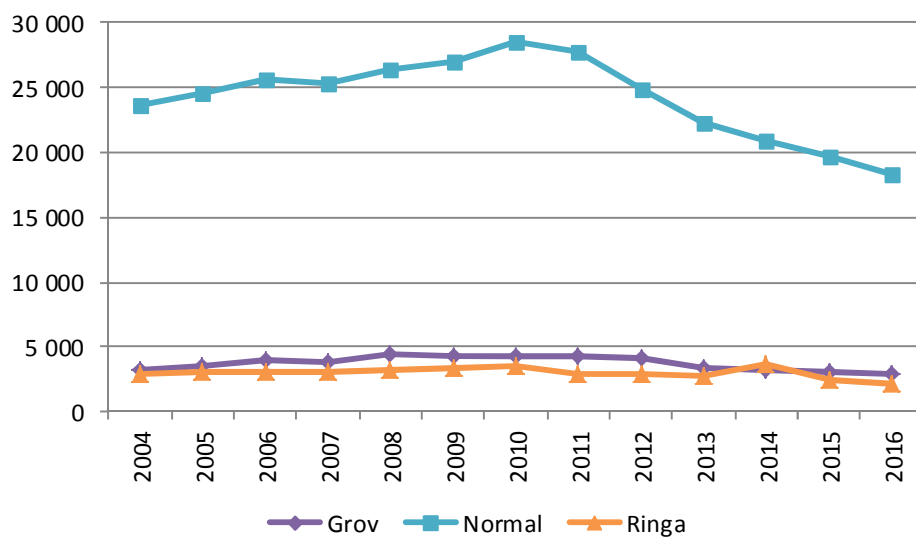
Att få en indikation om hur fördelningen mellan grova, normala och ringa brott mot person förändras över tid i de ärenden som skickas vidare i rättskedjan är av särskilt intresse för Kriminalvården, då olika grader av brott resulterar i olika typer av beslut, exempelvis kriminalvårdspåföljder såsom fängelse.

Utflödet för brott mot person har totalt sett minskat med 27 procent sedan 2012, vilket framgår i tabell 10. Antalsmässigt är det framför allt ärenden av normalgraden som har en minskad redovisning till åklagare, då dessa har minskat med cirka 6 600 ärenden. Detta är en procentuell minskning på 26 procent. Även de grova ärendena har en procentuell liknande minskning på 27 procent. De ringa ärendena har en antalsmässig minskning på drygt 800 ärenden, vilket är en procentuell minskning på 28 procent. Proportionerna mellan kategorierna har däremot inte förändrats mellan 2012 och 2016.

Tabell 10. Antal ärenden redovisade till åklagare för våldsbrott och övriga brott mot person 2012–2016, indelat i tre kategorier.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	Andel av totalt 2012	Andel av totalt 2016
Grov	4 074	3 432	3 227	3 023	2 988	13 %	13 %
Normal	24 889	22 341	20 682	19 734	18 305	78 %	78 %
Ringa	2 980	2 805	3 629	2 499	2 150	9 %	9 %
Totalt	31 943	28 578	27 538	25 256	23 443	100 %	100 %

Figur 12. Antal redovisade ärenden till åklagare för våldsbrott och övriga brott mot person 2004–2016, indelat i tre kategorier



5.3 Metod

De data som används för prognoserna är statistiska uppgifter om inkomna ärenden (inflöde) och ärenden redovisade till åklagare (utflöde). Brottskategorierna utgörs, med ett fåtal undantag (se nedan), av den indelning som används i polisens löpande verksamhetsuppföljning.

Uppgifter om inkomna ärenden och ärenden redovisade till åklagare har tagits fram ur polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP). Tidsserien utgörs av helårsdata under perioden 2004–2016.

Liksom förra året har brottskoderna 3006 (*smitning*) och 3161 (*övriga trafikbrott där fängelse ingår i straffskalan*) uteslutits ur trafikbrottskategorin i årets prognoser.¹⁷ Brottskod 9001 (*övriga brott mot specialstraffrätten där endast böter ingår i straffskalan*), som normalt hör

¹⁷ Brottskoderna 3006 och 3161 har tagits bort ur trafikbrottskategorin på grund av förändrad registreringspraxis. Det gör att dessa två brottskategorier innehåller betydligt fler ärenden under 2014–2016 än tidigare år. En betydande del av dessa rör icke-brottsliga händelser, som tidigare inte registrerats under någon brottskod alls. Jämförbarhet över tid bedöms därmed inte som möjlig, varför de i stället tagits bort helt.

hemma i brottskategorin *övriga specialstraffrättsliga brott*, har placerats i brottskategorin *trafikbrott*.¹⁸

Rimlighetsbedömningar av prognoserna har gjorts i samarbete med sakkunniga inom myndigheten.

I en elektronisk bilaga på www.bra.se finns dataunderlagen och en mer detaljerad redovisning av de statistiska modellerna tillgängliga.

5.3.1 Metod för inflödesprognoserna

I likhet med förra året består den totala prognosen för inflödet av en sammanslagning av separata prognoser för var och en av de tio brottskategorierna. Prognoserna utgörs av statistiska framskrivningar utifrån det historiska utfallet. I de fall den historiska utvecklingen är relativt oförändrad eller när det inte finns någon tydlig trend i de senaste årens utfall, har en konstant modell använts för prognoserna för inflödet. Den konstanta modellen innebär att det senaste årets värde (i detta fall 2016 års värde) utgör prognosvärdena för 2017–2020. För de brottskategorier som har en mer tydlig trend har linjär modell använts som prognosmodell.

5.3.2 Metod för utflödesprognoserna

För utflödet har däremot en total prognos gjorts för hela ärendemängden och den procentuella förändring som prognosticeras på totalnivå har fördelats över de olika brottskategorierna utifrån bedömningar om vilken potential till positiv utveckling som finns inom varje kategori.

För samtliga brottskategorier förväntas utflödet under perioden 2017–2020 att öka. Dessa prognoser baseras bland annat på de effekter som fattade beslut och vidtagna åtgärder för att förbättra utredningsresultaten förväntas ge under prognosperioden. Polismyndighetens bedömning är att de senaste årens utveckling med ett minskat utflöde inte kommer att fortsätta.

Den metod som i årets rapport använts för utflödet är därför ett avsteg från de senaste årens prognoser, där den historiska utvecklingen har legat till grund för prognosen. Detta avsteg görs för att den metod som normalt sett tillämpas inte bedöms som relevant i det läge som Polismyndigheten befinner sig. En omfattande omorganisation, som har påverkat utredningsresultatet negativt, är nu genomförd. Dessutom har en rad åtgärder vidtagits, vilket bland annat innebär resursförstärkningar, för att utredningsresultatet ska utvecklas positivt. Sammantaget gör detta att statistiska framskrivningar av det historiska utfallet inte bedöms ge en tillförlitlig bild av den förväntade utvecklingen under prognosperioden.

¹⁸ I samband med att polisens trafikdiarium (T-RAR) skulle stängas skedde i slutet av 2013 en förändring i hur trafikbrott registrerades. De trafikförseelser som tidigare registrerats med egna brottskoder (exempelvis hastighetsöverträdelse och bilbältesbrott) registrerades i stället under brottskod 9001. Dessa trafikbrott kan därmed inte särskiljas från övriga brott som registreras under brottskod 9001. Bedömningen är dock att brottskod 9001 under 2014–2016 övervägande bestod av trafikbrott, varför den i stället placerats i brottskategorin trafikbrott.

5.4 Prognos över inflödet

Prognosen indikerar att antalet inkomna ärenden kommer att öka från 1 228 470 till 1 246 300 mellan 2016 och 2020, vilket är en ökning med knappt 1,5 procent.

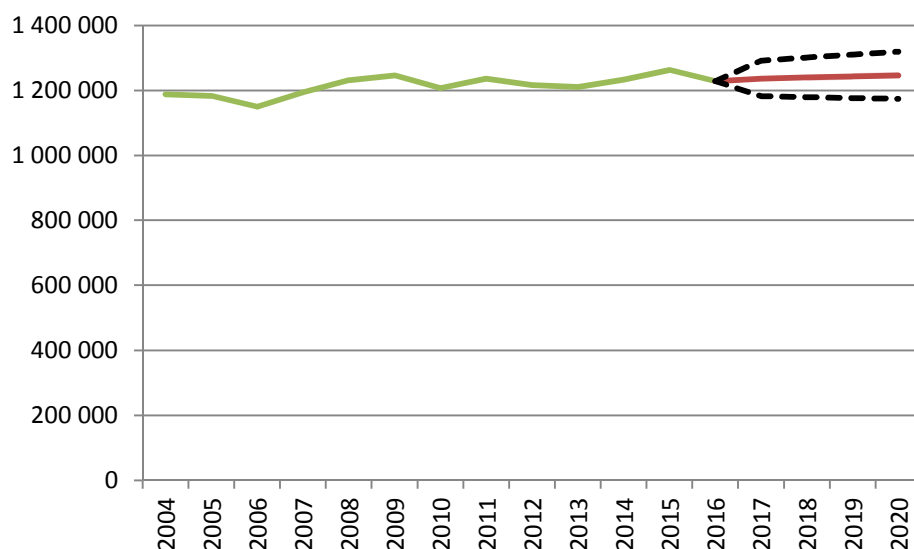
Tabell 11. Prognos över antal inkomna ärenden 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Våldsbrott	131 256	123 773	126 673	125 418	129 755	129 800	129 800	129 800	129 800
Övriga brott mot person	81 235	84 029	86 083	83 741	86 054	91 300	93 900	96 600	99 300
Skadegörelsebrott	134 934	128 523	137 735	178 919	154 595	157 600	158 800	159 900	161 100
Tillgreppsbrott (exkl. i butik)	440 249	452 998	458 616	442 049	419 471	404 200	394 700	385 200	375 700
Narkotikabrott	54 224	55 237	52 953	49 688	50 128	50 100	50 100	50 100	50 100
Trafikbrott*	120 982	114 207	117 853	122 472	122 304	122 300	122 300	122 300	122 300
Tillgrepp i butik	56 568	45 276	45 397	46 483	45 281	45 300	45 300	45 300	45 300
Bedrägeribrott m.m.	127 032	138 011	139 136	149 304	157 927	173 900	184 300	194 800	205 300
Övriga BrB-brott	44 164	44 986	44 234	40 471	38 666	37 900	36 300	34 700	33 200
Övr. specialstraffrättsliga brott	25 396	23 768	24 068	24 265	24 289	24 300	24 300	24 300	24 300
Totalsumma	1 216 040	1 210 808	1 232 748	1 262 810	1 228 470	1 236 600	1 239 800	1 243 100	1 246 300
Förändring i antal	-19 637	-5 232	21 940	30 062	-34 340	8 130	3 200	3 300	3 200
Förändring i procent	-2 %	0 %	2 %	2 %	-3 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						8 130	11 330	14 630	17 830
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						1 %	1 %	1 %	1 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

*Inklusive brottskod 9001, som normalt ingår i brottskategorin *övriga specialstraffrättsliga brott*.

Figur 13. Antal inkomna ärenden 2004–2016 samt prognos 2017–2020 med 95-procentigt osäkerhetsintervall.



Den brottskategori som förväntas bidra mest till ökningen mellan 2016 och 2020 är *bedrägeribrott m.m.* Prognosen för denna brottskategori är emellertid den som är den mest

osäkra. Bedrägeribrotten utgör en allt större del av det totala antalet anmälda brott och får därmed en allt större påverkan på utredningsresultatet. I likhet med utfallet 2015 är det under 2016 en specifik brottskod (0901 – datorbedrägeri) som står för den större delen av ökningen och ökningen är fortsatt kraftig. Det brottsmodus som ökningen främst avser är datorbedrägeri med så kallat "Card Not Present", CNP. Detta innebär att kreditkortsuppgifter används för transaktioner på internet trots att bedragaren inte har tillgång till det fysiska kortet utan kommit över kortuppgifterna på annat sätt. Många av dessa transaktioner sker i andra länder än Sverige och det stora flertalet av dessa ärenden läggs ner, eftersom utredningsbar information inte är tillgänglig, då den i de flesta fall finns utomlands.

Enligt polisens nationella bedrägericenter (NBC) är det få delar av denna ökande brottslighet som kan påverkas av polisen. Det polisen framför allt kan göra är att söka upp och stänga ner de webbplatser där kreditkortnummerserier säljs (så kallade *Carding Sites*). I övrigt är det andra aktörer som behöver agera för att minska brottsligheten. Det kan exempelvis handla om att näthandelsföretag inför ytterligare säkerhetsåtgärder vid betalning. Detta vägs emellertid mot de marknadsmässiga effekterna av att det blir mindre enkelt och snabbt för kunden att handla. Det kan också handla om åtgärder eller lagstiftning som medför höjd säkerhet för kredit- och betalkort. Om kraftfulla åtgärder skulle vidtas kan det innebära att inflödet för dessa brott plötsligt minskar mycket kraftigt.

Det kan konstateras att under andra halvåret 2016 mattades inflödet av CNP-bedrägerier av. Det är svårt att entydigt säga vad som ligger bakom utvecklingen, men förutom en allmän internationell trend med lägre antal CNP-bedrägerier, gör NBC bedömningen att ett ökat säkerhetsfokus bland vissa svenska banker haft betydelse för minskningen. Om denna utveckling fortsätter så kan prognosen för *bedrägeribrott m.m.* behöva omprövas.

Övriga brottskategorier som förväntas bidra till ett ökat inflöde är *övriga brott mot person och skadegörelsebrott*. Resterande brottskategorier förväntas vara oförändrade med undantag för *tillgreppsbrott (exkl. i butik)*, som förväntas fortsätta att minska i stor utsträckning, samt *övriga BrB-brott*, vilka också förväntas minska under prognosperioden.

5.5 Prognos över utflödet

För utflödet, det vill säga antalet ärenden redovisade till åklagare, prognosticeras en ökning under 2016–2020. Prognosen indikerar att utflödet kommer att öka från 144 868 ärenden 2016 till 159 900 ärenden 2020, vilket motsvarar en ökning på cirka 15 000 ärenden eller drygt 10 procent. Prognosen indikerar en lite lägre ökningstakt i början av prognosperioden medan ökningstakten förväntas bli högre mot slutet av prognosperioden. Den totala ökningen som prognosen indikerar utgår ifrån en generell försiktighetsprincip. Mot bakgrund av vidtagna åtgärder finns därför förutsättningar att utvecklingen av utflödet under prognosperioden blir än mer positiv än prognosen indikerar. Bakgrunden till detta tillvägagångssätt finns beskrivet i avsnitten 5.3, Metod och 5.5.1, Förklaringar till den förväntade utvecklingen av utflödet. De insatser som för närvarande pågår inom Polismyndigheten med syfte att förstärka utredningsverksamheten och förbättra utredningsresultaten framgår även de i avsnitt 5.5.1.

Den positiva utveckling som prognosticeras förväntas påverka de flesta brottskategorier. Brottskategorin *trafikbrott* bedöms emellertid ha särskilt stor potential till ett ökat utflöde, varför den förväntade ökningstakten inom trafikbrotten är högre. Skälet till denna bedömning är att trafikbrott är relativt lättuppklarade och att inflödet, vilket till största delen beror på polisens egna aktivitet mot trafikbrottslighet, inte minskat i samma utsträckning som utflödet under de

senaste åren. Därmed borde det finnas goda möjligheter att på utredningssidan återgå till liknande nivåer som för några år sedan eftersom trafikbrotten är förhållandevis lätta att klara upp. För *tillgrepp i butik* bedöms däremot polisen ha begränsade möjligheter att påverka utvecklingen, varför utflödet under prognosperioden förväntas ligga på en liknande nivå som de senaste åren. Denna bedömning görs mot bakgrund av att det ofta är andra aktörer, såsom butikspersonal och butikskontrollanter, som genererar inflödet och för denna brottskategori har både in- och utlöde varit relativt konstant under de senaste åren.

När det gäller brottskategorin *bedrägeribrott m.m.* har stora mängder ärenden redovisats till åklagare vid enstaka tillfällen både under 2014 och 2015, och dessa har påverkat det totala utflödet för brottskategorin i stor utsträckning. Det rör sig om stora bedrägerihärvor som omfattar många ärenden och som utreds och redovisas samlat. Detta förfarande gör att utflödet för bedrägerier är särskilt svårt att prognostisera, eftersom det till stor del beror på i vilken omfattning sådana stora utredningar kommer att förekomma framöver. Den stora minskningen i utflödet för *bedrägeribrott m.m.* under 2016 beror sannolikt på en ökad samordning av ärenden, dels på det ökade inflödet av bedrägeribrott där det saknas utredningsbar information (se avsnitt 5.4).

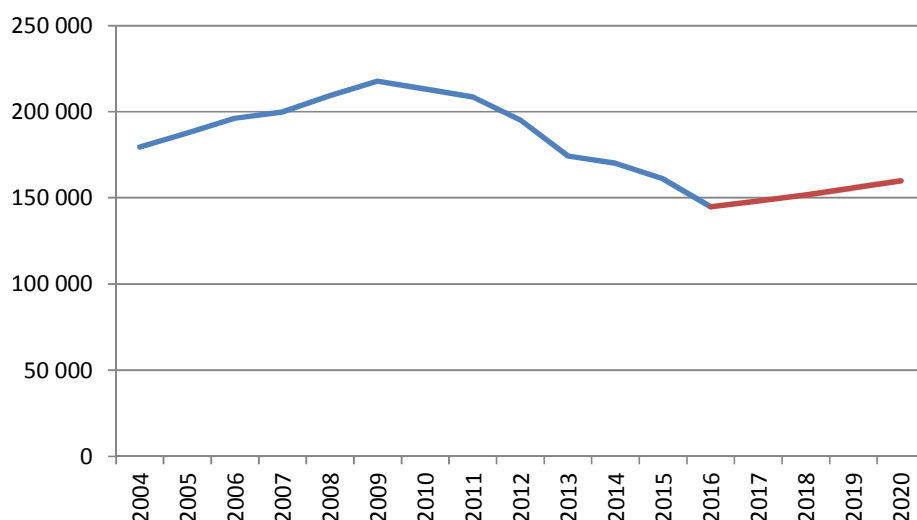
Tabell 12. Prognos över antalet ärenden redovisade till åklagare 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Våldsbrott	26 838	23 408	21 900	20 331	19 052	19 500	20 000	20 500	21 000
Övriga brott mot person	5 108	5 170	5 910	4 925	4 391	4 400	4 500	4 600	4 700
Skadegörelsebrott	5 344	4 585	4 038	3 695	3 055	3 100	3 200	3 300	3 400
Tillgreppsbrott (exkl. i butik)	13 985	11 788	11 148	10 775	9 126	9 200	9 400	9 600	9 800
Narkotikabrott	36 500	33 640	32 207	30 265	28 930	29 700	30 400	31 100	31 800
Trafikbrott*	53 059	44 786	42 066	41 161	38 328	39 000	40 500	42 500	44 500
Tillgrepp i butik	26 431	22 941	23 480	23 543	22 077	22 800	22 800	22 800	22 800
Bedrägeribrott m.m.	12 211	14 049	15 911	14 015	8 342	8 600	8 800	9 000	9 200
Övriga BrB-brott	6 544	5 963	5 435	4 786	4 461	4 600	4 700	4 800	4 900
Övr. specialstraffrättsliga brott	9 042	7 901	8 043	7 491	7 106	7 300	7 500	7 600	7 800
Totalsumma	195 062	174 231	170 138	160 987	144 868	148 100	151 700	155 800	159 900
Förändring i antal	-13 437	-20 831	-4 093	-9 151	-16 119	3 232	3 600	4 100	4 100
Förändring i procent	-6 %	-11 %	-2 %	-5 %	-10 %	2 %	2 %	3 %	3 %
Akkumulerad förändring i antal, jfr 2015						3 232	6 832	10 932	15 032
Akkumulerad förändring i procent jfr 2015						2,2 %	4,7 %	7,5 %	10,4 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

*Inklusive brottskod 9001, som normalt ingår i brottskategorin *övriga specialstraffrättsliga brott*.

Figur 14. Antal ärenden redovisade till åklagare 2004–2016 samt prognos 2017–2020.



5.5.1 Förklaringar till den förväntade utvecklingen av utflödet

I detta avsnitt anges Polismyndighetens bedömning av vad som kommer att påverka de framtida resultaten inom utredningsverksamheten. Polisen har, till skillnad från de senaste åren, frångått metoden att basera prognosen på en statistisk trendframskrivning och har istället valt att helt basera prognosen för utflödet på förväntade effekter av de förutsättningar som redovisas nedan. En rent statistisk prognos skulle ha visat på en fortsatt negativ utveckling men med hänsyn till de beslut som fattats och de åtgärder som vidtagits är det myndighetsledningens bedömning att utvecklingen av antalet ärenden redovisade till åklagare kommer att vara positiv under prognosperioden. Det finns inget statistiskt underlag som stöd för bedömningen.

Polisens omorganisation

Under 2015–2016 har betydande förändringar genomförts när det gäller bland annat införande av sex organisatoriska ledningsnivåer, chefsrekrytering och övergång till sju regionala ledningscentraler.¹⁹ I Statskontorets utvärdering av ombildningen²⁰ bedöms att polisen har genomfört grundläggande delar av omorganisationen, att Polismyndigheten skapat en grund för att styra och leda polisen som en sammanhållen myndighet och att den operativa förmågan på nationell nivå blivit mer flexibel. Omorganisationen är alltså i allt väsentligt genomförd och fokus ligger nu på verksamheten och att hämta hem effekterna av omorganisationen.

Åtgärdsplan för förbättrade verksamhetsresultat, resursförstärkningar m.m.

Polismyndigheten ser allvarligt på det faktum att utredningsresultaten har varit fortsatt vikande under 2016. Utöver den nationella styrningen i Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018 mot nedan nämnda brottsområden med mera, har beslut fattats i september 2016 om en åtgärdsplan, bland annat för att utredningsresultaten ska förbättras och lagföringen öka. I enlighet med åtgärdsplanen har ett stort antal åtgärder beslutats sedan 2015 för att förbättra utredningsresultatet, bland annat för att säkerställa att rätt utredningsåtgärder vidtas initialt,

¹⁹ *Lägesbild av omorganisationen, Terital 2, 2016*, Rikspolischefens kansli 2016-09-29.

²⁰ Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandet, 2016:22, 2016-09-23, s. 108.

och även under jourtid. I januari 2016 fattades beslut om att en ny nationell modell, inklusive it-stöd, för brottsamordning ska införas (för att kunna identifiera seriebrottslighet samt internationella och nationella brottsnätverk). En överenskommelse har träffats i april 2016 mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om samordning av brottsmisstankar mot en och samma person och it-stöd för denna ärendesamordning har tagits fram²¹. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har också fått i uppdrag av regeringen att ytterligare förstärka samverkan i det brottsutredande arbetet. Ett antal åklagare ska placeras hos Polismyndigheten för att öka produktionen av ärenden som redovisas till åklagare och Polismyndigheten ska inrätta särskilda utredningsgrupper.

Under 2016 har en personalökning om cirka 1 000 civila genomförts. Utredningsverksamheten i polisregionerna har förstärkts med en nettoökning om närmare 600 personer under 2016 och denna resursförstärkning består till cirka 90 procent av civila. Under 2016 påbörjade cirka 250 personer utbildning för civila brottsutredare och under 2017 kommer minst 350 utbildningsplatser att besättas. Parallellt med detta pågår även andra utbildningsinsatser för de nyanställda utredarna i regionerna. Sammantaget innebär detta ett betydande tillskott till utredningsverksamheten under 2017. Därtill har intaget till polishögskolan höjts så att det totala antalet poliser ska kunna öka med 1 500 till år 2020.

I verksamhetsplanen finns ett antal strategiska initiativ som är de viktigaste nationella prioriteringarna på 1–3 års sikt bl.a när det gäller:

- utredningsresultaten som ska förbättras
- att prioritera bland annat mängdbrott, brott i nära relation och våldtäkter
- att bekämpa brottsaktivas kriminalitet
- att bekämpa internationella brottsnätverk
- att bekämpa organiserad brottslighet.

För de prioriterade brottsområdena mängdbrott, brott i nära relation och våldtäkter har särskilda handlingsplaner för att förbättra utredningsförmågan tagits fram, vilka också är en del av den ovan nämnda åtgärdsplanen för förbättrade verksamhetsresultat.

Polismyndigheten ska fortsätta verka för en ökad internationell samverkan och att de internationella kanalerna används i större omfattning, så att de utgör en naturlig del i den brottsbekämpande verksamheten. Nationellt it-brottscentrum är under uppbyggnad och kommer att vara fullt utbyggt i december 2017. Åtgärder för att stärka utredningsverksamheten pågår, vilket kommer att påverka resultaten för it-relaterade brott.

5.5.2 Sammantagen påverkan

De förbättrade förutsättningarna som den genomförda omorganisationen, den nationella styrningen och åtgärdsplanen för förbättrade utredningsresultat ger samt omfattningen av beslutade resursförstärkningar bedöms få en positiv inverkan på utredningsresultatet från och med 2017 och framåt. Dessa är därmed huvudförklaringarna till varför utflödet bedöms öka under perioden 2017–2020. Den bedömning som ligger till grund för prognosen över polisens utflödet utgår ifrån en generell försiktighetsprincip. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtas och

²¹ Samordningen innebär för polisens del att flera brottsmisstankar mot en person handläggs i ett sammanhang och redovisas vid ett tillfälle till åklagare.

resursförstärkningar som genomförs finns därför förutsättningar att utvecklingen av utflödet under prognosperioden blir än mer positiv än prognosen indikerar.

6 ÅKLAGARMYNDIGHETEN

6.1 Bakgrund

Åklagarmyndigheten är den andra länken i rättskedjan, där inflödet i form av inkomna brottsmisstankar bearbetas på olika sätt för att resultera i ett utflöde i form av brottsmisstankar med åtalsbeslut som levereras till nästa länk i rättskedjan, Sveriges Domstolar. Det viktigaste underlaget för Åklagarmyndighetens bedömning av den framtida verksamhetsvolymen är utvecklingen av inkomna brottsmisstankar. Inflödet av brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten kommer till största delen från polisen, men en mindre volym kommer också från Tullverket och andra tillsynsmyndigheter, till exempel Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket.

Åklagarmyndigheten påverkas i stor omfattning av främst polisens produktivitet och effektivitet. De faktorer som påverkar polisens verksamhetsvolym kommer därmed även att ha stor bäring på Åklagarmyndighetens inflöde. Åklagare har till uppgift att handlägga de ärenden som polisen och andra myndigheter överlämnar.

Åklagare kan inte i någon större utsträckning påverka omfattningen av inflödet utan det beror på samhällsutvecklingen och på hur de utredande myndigheterna arbetar. I kapitel 2, Rättskedjans påverkansfaktorer, illustreras detta på övergripande nivå.

I Åklagarmyndighetens verksamhetsuppföljning används ofta begreppet lagförda brottsmisstankar, vilket inkluderar beslut om åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och företagsbot. Observera att brottsmisstankar som av Åklagarmyndigheten har avslutats av andra anledningar än lagföringsbeslut är exkluderade från utflödet i denna rapport. Detta avser exempelvis beslut att inte inleda förundersökning och beslut att lägga ned förundersökning. För att skapa en grund för Sveriges Domstolar att göra prognoser över sina verksamhetsvolym redovisas i denna rapport enbart de brottsmisstankar som går vidare i rättskedjan, det vill säga brottsmisstankar med åtalsbeslut.

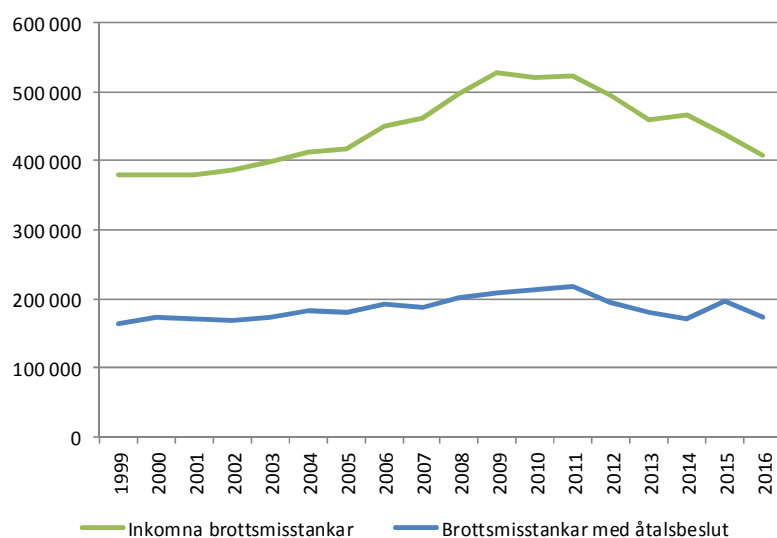
6.2 Historisk utveckling

De tidsserier som används för att följa verksamhetsvolymerna i rättskedjan avseende Åklagarmyndighetens verksamhet är inkomna brottsmisstankar och brottsmisstankar med åtalsbeslut; historik avseende dessa serier finns från år 1999. Under perioden har Åklagarmyndigheten bytt statistikdatalager. Statistiken avseende åren 1999–2007 är skattningar gjorda utifrån relationen mellan det gamla och det nya statistikdatalagret. I figur 15 illustreras Åklagarmyndighetens inflöde och utflöde av brottsmisstankar under åren 1999–2016.

Prognosen indikerar att inflödet i form av antalet inkomna brottsmisstankar kommer att öka med 18 procent mellan 2016 och 2020, från 408 700 till 483 900 brottsmisstankar.

Prognosen indikerar att utflödet i form av antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut kommer att öka med 16 procent mellan 2016 och 2020, från 171 900 till 199 000.

Figur 15. Inkomna brottsmisstankar och brottsmisstankar med åtalsbeslut 1999–2016.



Under perioden 1999–2016 ökade antalet inkomna brottsmisstankar med cirka 29 800. Kulmen nåddes 2009, då antalet brottsmisstankar uppgick till drygt 528 000. Därefter har antalet minskat, och under år 2016 inkom cirka 409 000 brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten. Trendbrottet år 2009 kan härledas till polisens minskade utflöde av ärenden redovisade till åklagare, där utvecklingen också vände nedåt 2009 (se polisens avsnitt om historisk utveckling). År 2014 ökade inflödet i förhållande till år 2013. I detta sammanhang kan det noteras att det under år 2014 inkom några bedrägeriärenden med ett stort antal brottsmisstankar, cirka 17 400.

Antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut ökade med ungefär 8 500 (5 %) under perioden 1999–2016. Precis som för inflödet av brottsmisstankar, återfinns en minskning i volym avseende brottsmisstankar med åtalsbeslut under de senaste åren; vändningen kom dock efter 2011, då åtalsbesluten var närmare 219 000. Perioden mellan att de inkomna brottsmisstankarna vände nedåt och att brottsmisstankarna med åtalsbeslut gjorde detsamma präglas av att såväl balanser som genomströmningstider minskade.²² Dessutom bör nämnas att myndigheten haft flera stora ärenden som påverkat statistiken. Exempelvis påverkades utfallet för 2011 av en stor dopningshärva med 11 000 brottsmisstankar, där nästan alla ledde till åtal. Om denna härva exkluderas från antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut hade tidsseriens vändning kommit ett år tidigare. Antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut under år 2015 påverkas påtagligt av några stora bedrägeriärenden där totalt 28 200 brottsmisstankar fick åtalsbeslut. Även utfallet för år 2016 påverkas av ett fåtal stora bedrägeriärenden, där cirka 9 000 brottsmisstankar fick åtalsbeslut. I tabell 13 redovisas antalet beslutade brottsmisstankar under perioden 2012–2016 fördelade efter beslutsgrupp.

²² Detta redovisas bland annat i myndighetens årsredovisningar; observera dock att myndigheten bytt statistikdatalager 2008, vilket innebär att statistikuppgifter mellan publikationerna inte är direkt jämförbara.

Tabell 13. Antal beslutade brottsmisstankar per beslutsgrupp (beslut av administrativ karaktär ingår inte) 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016
FU inleds inte	7 612	8 403	6 925	6 774	6 292
FU läggs ned	133 651	117 645	116 482	115 502	110 276
Åtal väcks inte	29 857	25 444	21 161	19 771	16 864
Strafföreläggande	48 446	45 244	42 181	40 763	37 837
Åtalsunderlåtelse	29 997	24 816	24 104	23 240	17 672
Åtal	195 212	180 996	171 597	197 322	171 949
Företagsbot	419	358	449	383	344
Totalt	445 194	402 906	382 899	403 755	361 234

Förundersökningsbegränsning, så kallad FU-begränsning, innebär att man begränsar en brottsutredning till att omfatta de mest väsentliga delarna eller att vissa brott inte utreds alls. Beslut om FU-begränsning kunde tidigare bara fattas av åklagaren, även när polisen var förundersökningsledare, men den 1 januari 2013 infördes en förändring som innebär att även polisen kan besluta om FU-begränsning. Detta innebär att beslutet kan fattas tidigare i processen och därmed inte påverkar efterföljande myndigheter i rättskedjan. Beslut om FU-begränsning kan göras för beslut om att inte inleda förundersökning samt beslut om att lägga ned en förundersökning. I nedanstående tabell presenteras statistik över inte inledda förundersökningar och nedlagda förundersökningar samt hur många av dessa som förundersökningsbegränsats.

Tabell 14. Förundersökningsbegränsningar 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016
FU inleds inte	7 612	8 403	6 925	6 774	6 292
<i>varav förundersökningsbegränsningar</i>	<i>4 102</i>	<i>4 631</i>	<i>4 045</i>	<i>3 848</i>	<i>3 680</i>
FU läggs ned	133 651	117 645	116 482	115 502	110 276
<i>varav förundersökningsbegränsningar</i>	<i>35 241</i>	<i>23 770</i>	<i>22 333</i>	<i>21 105</i>	<i>17 317</i>

Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik för 2013 påverkas av överflyttningen av ekobrotten till Ekobrottsmyndigheten, som sedan halvårsskiftet 2013 handlägger all ekobrottsbekämpning i hela landet. Detta påverkar statistiken för såväl inkomna brottsmisstankar som brottsmisstankar med åtalsbeslut.

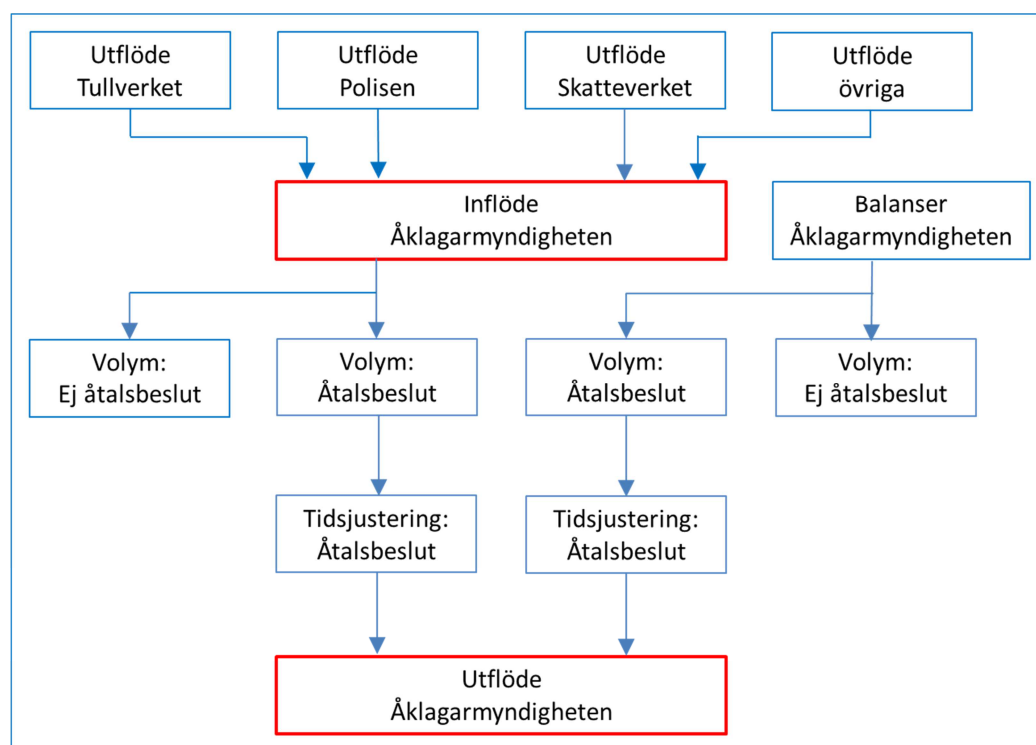
Under slutet av år 2014 förändrades Åklagarmyndighetens organisation. Syftet med organisationsförändringen var att skapa förutsättningar för ett flexibelt resursutnyttjande, att förbättra möjligheterna för en strategisk central ledning och att ge goda möjligheter till samverkan med polisen, vars omorganisation trädde i kraft den 1 januari 2015. Effekterna av dessa båda organisationsförändringar är dock svåra att mäta.

Även om ovan nämnda faktorer kan ha påverkat myndighetens verksamhetsvolym bör det påpekas att de senaste årens nedgång återspeglas även i andra delar av rättsväsendet.

6.3 Metod

Åklagarmyndighetens prognos avseende inkomna brottsmisstankar och brottsmisstankar med åtalsbeslut baseras på en beräkningsmodell som översiktligt beskrivs i figur 16.

Figur 16. Åklagarmyndighetens beräkningsmodell för prognos av inflöde och utflöde.

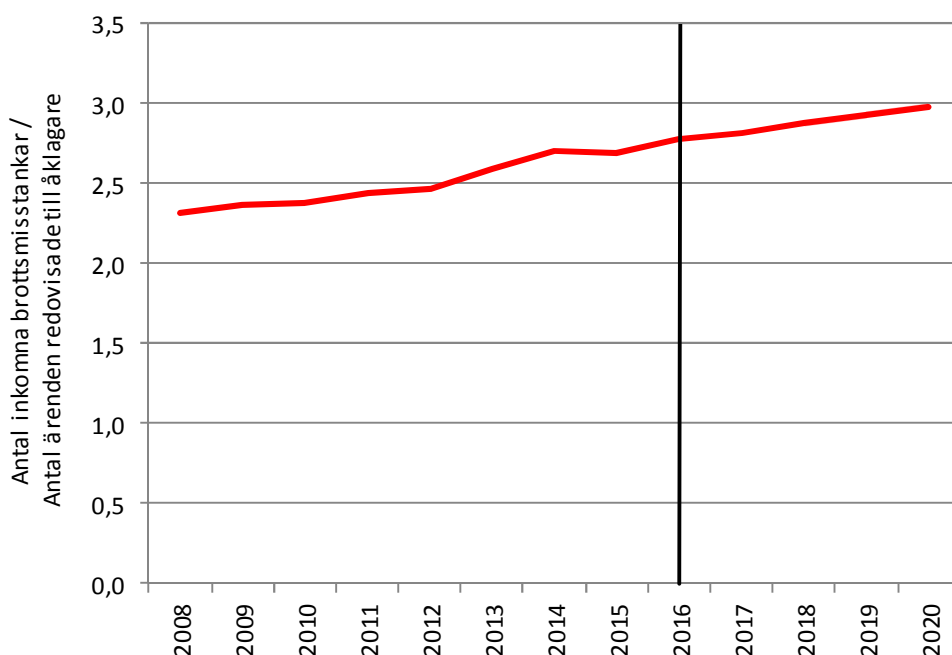


Såväl inflödesprognosen som utflödesprognosen är fördelade efter brottskategorier, enligt polisens gruppering av brott. I bilaga 1 återfinns en beskrivning av vilka brott som ingår i dessa kategorier. De beräkningssteg som ingår i modellen beskrivs i följande avsnitt.

6.3.1 Beräkningsmodell – inflödesprognos

Cirka 98 procent av Åklagarmyndighetens inflöde av brottsmisstankar kommer från Polismyndigheten. Polismyndighetens prognos avseende antalet ärenden redovisade till åklagare är utgångspunkten för att prognostisera Åklagarmyndighetens inflöde av brottsmisstankar. Ett utgående ärende hos polisen motsvarar i genomsnitt 2,8 inkomna brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten. Denna kvot har dock kontinuerligt ökat under perioden 2008–2016 och varierar också mellan olika brottskategorier. I figur 17 illustreras denna kvot för såväl den historiska perioden 2008–2016, som den prognostiserade perioden 2017–2020. Trendframskrivning av historiskt utfall har använts för att prognostisera det övriga inflödet av brottsmisstankar. Detta avser brottsmisstankar som inkommer från Tullverket, Skatteverket och övriga tillsynsmyndigheter. Rimlighetsbedömningar av inflödesprognosens utfall har gjorts i samarbete med sakkunniga inom myndigheten.

Figur 17. Relationskvot mellan antal ärenden redovisade till åklagare och antal inkomna brottsmisstankar, faktiska värden för 2008–2016 och prognostiserade värden för 2017–2020.



6.3.2 Beräkningsmodell – utflödesprognos

Prognosen för antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut baseras på underlag avseende inflödesvolymen, andelen åtalsbeslut, genomströmningstiden och balansvolymen vid prognosstarten. Det prognostiserade inflödet av brottsmisstankar utgör grunden för utflödesprognosen. Andelen åtalsbeslut av det prognostiserade inflödet av brottsmisstankar har uppskattats med underlag från historiskt utfall. Även tidpunkten för åtalsbeslut uppskattas med utgångspunkt från historiskt utfall, avseende genomströmningstid mellan inkommen brottsmisstanke och åtalsbeslut. Åtalsfrekvensen för historiska brottsmisstankebalanser har använts för att uppskatta andelen åtalsbeslut av balanserade brottsmisstankar vid prognosstarten. Historisk balansinformation, i form av tiden mellan balans tidpunkt och åtalsbeslut, utgör grunden för att bedöma tidpunkten för åtalsbeslut avseende balanserade brottsmisstankar. Rimlighetsbedömningar av utflödesprognosens utfall har gjorts i samarbete med sakkunniga inom myndigheten.

I en elektronisk bilaga på www.bra.se finns en mer detaljerad beskrivning av Åklagarmyndighetens beräkningsmodell.

6.4 Prognos över inflödet

Prognosen indikerar att antalet inkomna brottsmisstankar kommer att öka med cirka 75 000 (18 %) under perioden 2016–2020. I samtliga brottskategorier återfinns ett ökat inflöde i denna prognos, exklusive ekonomiska brott. Denna brottskategori svarar dock för en minimal volym, efter att Ekobrottsmyndigheten sedan den 1 juli 2013 har nationellt ansvar för ekobrott. Den största ökningen av brottsmisstankeinflödet återfinns i brottskategorierna *våldsbrott* (27 %), *övriga BrB-brott* (26 %), *övriga specialstraffrättsliga brott* (24 %) och *övriga brott mot person* (21 %). Brottskategorierna *tillgrepp i butik* (3 %) och *tillgreppsbrott, exklusive i butik* (7 %) uppvisar förhållandevis små öknings av inflödet i denna prognos. Antalsmässigt är ökningen kraftigast i brottskategorierna *våldsbrott* (+24 500), *narkotikabrott* (+11 000) och *trafikbrott* (+10 300), då utfallet år 2016 jämförs med det prognostiserade utfallet för år 2020. Under

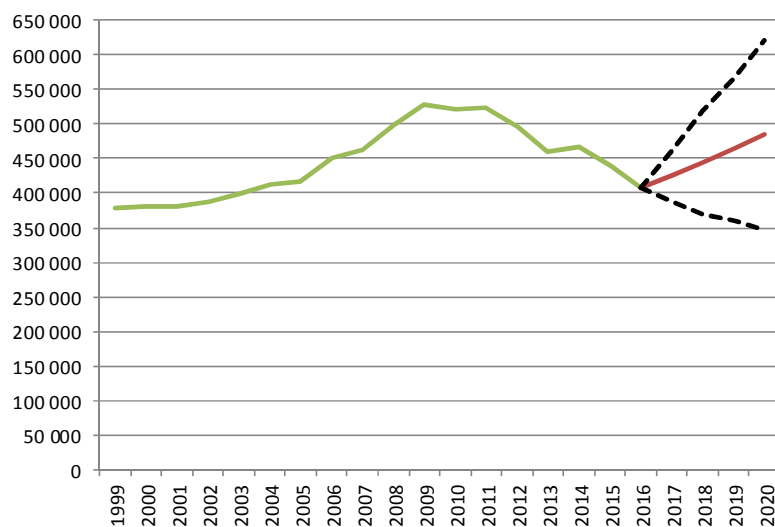
prognosperioden 2017–2020 ökar inflödet av brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten med mellan 4,0 och 4,4 procent årligen. Nedan redovisas Åklagarmyndighetens prognos över inkomna brottsmisstankar fördelat efter brottskategori fram till 2020.

Tabell 15. Prognos över inkomna brottsmisstankar 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Våldsbrott	95 482	88 534	90 620	89 340	91 202	97 100	103 130	109 320	115 700
Övriga brott mot person	34 450	34 068	37 269	35 760	35 521	36 750	38 750	40 790	42 890
Skadegörelsebrott	12 812	10 930	9 771	9 755	8 857	9 260	9 680	10 100	10 530
Tillgreppsbrott (exkl i butik)	34 351	28 959	28 270	27 253	23 924	24 120	24 650	25 170	25 690
Narkotikabrott	79 373	74 938	71 729	72 422	66 027	68 720	71 440	74 210	77 030
Trafikbrott	89 307	82 778	76 649	73 350	67 852	68 880	71 390	74 760	78 140
Tillgrepp i butik	36 407	31 212	31 500	31 316	29 199	30 180	30 180	30 180	30 180
Bedrägeribrott m.m.	45 468	57 179	71 065	49 842	35 830	37 420	38 910	40 430	41 970
Ekonomiska brott	7 998	2 300	56	140	855	20	20	20	20
Övriga BrB-brott	25 019	24 193	23 659	22 501	22 609	24 070	25 500	26 980	28 490
Övriga SSR-brott	35 099	25 657	27 022	27 404	26 868	28 570	30 100	31 670	33 280
Totalsumma	495 766	460 748	467 610	439 083	408 744	425 090	443 750	463 630	483 920
Förändring i antal	-28 007	-35 018	6 862	-28 527	-30 339	16 346	18 660	19 880	20 290
Förändring i procent	-5 %	-7 %	1 %	-6 %	-7 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						16 346	35 006	54 886	75 176
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						4 %	9 %	13 %	18 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

Figur 18. Prognos över inkomna brottsmisstankar 2017–2020 samt faktiska värden för 1999–2016.



6.5 Prognos över utflödet

Prognosen indikerar att antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut kommer att öka med cirka 27 000 (16 %) under perioden 2016–2020. Utflödesprognosen påverkas till stor del av det prognostiserade inflödet. Detta medför att utvecklingen avseende brottsmisstankar med åtalsbeslut per brottskategori påminner om de förändringar som observeras i inflödesprognosen. För samtliga brottskategorier, exklusive ekonomiska brott, ökar antalet brottsmisstankar med åtalsbeslut under prognosperioden 2017–2020. De största ökningarna av Åklagarmyndighetens utflöde återfinns i brottskategorier *våldsbrott* (25 %), *övriga BrB-brott* (24 %), *övriga specialstraffrättsliga brott* (23 %) samt *övriga brott mot person* (19 %). Under prognosperioden 2017–2020 återfinns marginella ökning av utflödet i brottskategorierna *tillgrepp i butik* (3 %) och *tillgreppsbrott, exklusive i butik* (7 %). Antalsmässigt är ökningen kraftigast i brottskategorierna *narkotikabrott* (+5 700), *våldsbrott* (+5 600), *trafikbrott* (+5 000) och *bedrägeribrott* (+3 900), då utfallet år 2016 jämförs med det prognostiserade utfallet för år 2020. Bedrägerier är en brottskategori där det vissa år återfinns ett mycket stort antal brottsmisstankar i ett fåtal ärenden. Antalet bedrägeribrottsmisstankar under år 2015 påverkades påtagligt av ett fåtal ärenden där totalt 28 200 brottsmisstankar fick åtalsbeslut. Även utfallet för år 2016 påverkas av ett fåtal stora bedrägeriärenden, där cirka 9 000 brottsmisstankar fick åtalsbeslut. Det prognostiserade utflödet under år 2017 är 3,1 procent mindre än det faktiska utfallet år 2016. Om den stora bedrägerihärvan under år 2016 exkluderas, ökar i stället utflödet mellan år 2016 och 2017 med 2,3 procent.

Vid årsskiftet 2016/2017 är Åklagarmyndighetens volym av balanserade brottsmisstankar liten. Totalt återfinns ungefär 72 000 brottsmisstankar i balansstyperna *FU ej inledd*, *FU pågår* och *FU redovisad* den 31 december 2016. Detta kan jämföras med motsvarande balansvolym den 31 december 2015 (78 500 brottsmisstankar) och den 31 december 2014 (99 400 brottsmisstankar). Antalet balanserade brottsmisstankar påverkar utflödet. Om balansvolymen är liten kommer Åklagarmyndighetens utflöde att bero mer på inflödet och mindre på balansvolymen under prognosperioden. Antalet balanserade brottsmisstankar är vid årsskiftet 2016/2017 det lägsta sedan Åklagarmyndigheten införde detta sätt att mäta balanserade brottsmisstankar, vilket skedde år 2012.

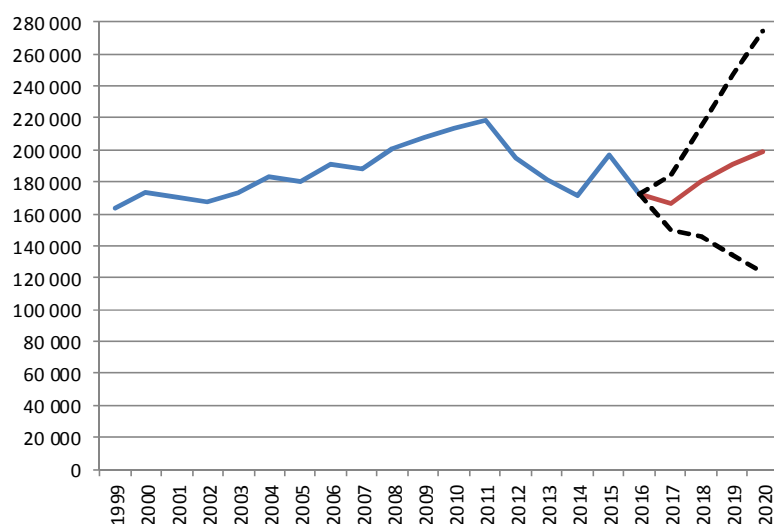
Nedan redovisas Åklagarmyndighetens prognos över utflödet, fördelat efter brottskategori, fram till 2020.

Tabell 16. Prognos över brottsmisstankar med åtalsbeslut 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Våldsbrott	29 671	25 861	24 610	23 428	22 113	24 660	24 650	26 160	27 700
Övriga brott mot person	6 439	6 716	7 658	8 209	6 794	7 670	7 230	7 690	8 090
Skadegörelsebrott	4 874	4 684	3 908	3 543	3 249	3 440	3 560	3 670	3 830
Tillgreppsbrott (exkl i butik)	14 277	12 217	11 566	11 212	9 475	9 670	9 720	9 930	10 140
Narkotikabrott	37 154	36 143	35 614	37 434	35 457	33 750	38 040	39 610	41 120
Trafikbrott	43 473	38 854	36 176	35 843	33 881	32 620	35 520	37 180	38 860
Tillgrepp i butik	16 075	14 063	14 281	14 133	13 816	13 510	14 230	14 280	14 280
Bedrägeribrott m.m.	17 879	23 424	19 406	45 408	26 770	20 660	25 510	29 020	30 620
Ekonomiska brott	1 048	704	3	21	631	10	10	10	10
Övriga BrB-brott	8 972	7 810	8 105	7 173	8 531	8 520	9 330	10 120	10 570
Övriga SSR-brott	15 350	10 520	10 270	10 918	11 232	12 140	12 470	13 110	13 770
Totalsumma	195 212	180 996	171 597	197 322	171 949	166 650	180 270	190 780	198 990
Förändring i antal	-23 340	-14 216	-9 399	25 725	-25 373	-5 299	13 620	10 510	8 210
Förändring i procent	-11 %	-7 %	-5 %	15 %	-13 %	-3 %	8 %	6 %	4 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						-5 299	8 321	18 831	27 041
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						-3 %	5 %	11 %	16 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste total.

Figur 19. Prognos över brottsmisstankar med åtalsbeslut 2017–2020 samt faktiska värden för 1999–2016.



7 SVERIGES DOMSTOLAR

7.1 Bakgrund²³

Sveriges Domstolar är den tredje länken i rättskedjan, där inflödet (inkomna brottmål) bearbetas för att resultera i ett utflöde (avgjorda brottmål) där en viss mängd levereras till nästa länk i rättskedjan, Kriminalvården. Inflödet till tingsrätterna som avser verksamhet med anledning av brott utgörs i huvudsak av väckta åtal/stämningsansökningar samt därutöver av häktningsframställningar, ansökningar om förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde samt vissa andra typer av frågor.

Domstolarnas utflöde, avgjorda brottmål, utgörs i huvudsak av domar och slutliga beslut. År 2016 avslutades knappt 70 procent av brottmålen genom dom. Resterande brottmål avgörs i allt väsentligt genom slutligt beslut, oftast avskrivningar.²⁴

7.2 Historisk utveckling

Den långsiktiga utvecklingen av tingsrätternas inflöde, sett till antalet inkomna brottmål under perioden 1978–2016, framgår av figur 20. Under den första hälften av 1990-talet minskade målen trendmässigt, men sedan slutet av det decenniet har brottmålen ökat, även om det skett en viss minskning under de senaste åren.

Prognosen indikerar att antalet inkomna brottmål ökar med drygt 2 procent per år de närmaste åren.

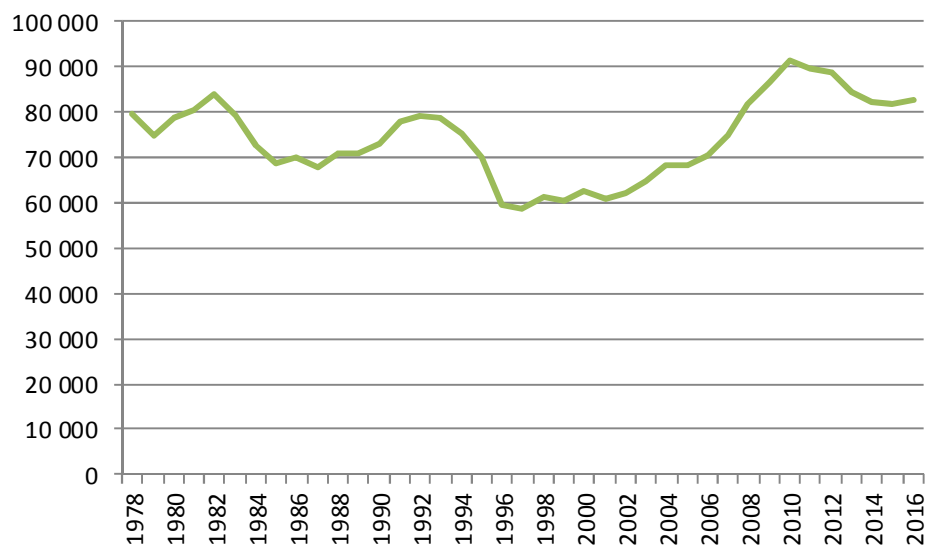
Antalet avgjorda brottmål antas följa utvecklingen för inkomna brottmål.

Antalet inkomna och avgjorda brottmål bedöms vara omkring 90 500 år 2020.

²³ För en mer detaljerad redogörelse av flödet, se stycke 3.1.

²⁴ I denna rapport är fokus i huvudsak på de volymer som kan mätas i antal inkomna respektive avgjorda brottmål. Det bör i sammanhanget framhållas att arbetsbelastning och resursbehov inte enbart avgörs av antalet inkomna brottmål. Av betydelse är också komplexiteten och omfattningen i de inkomna brottmålen, liksom naturligtvis utvecklingen av övrig verksamhet vid tingsrätterna, till exempel tvistemål och konkurser.

Figur 20. Antal inkomna brottmål 1978–2016.

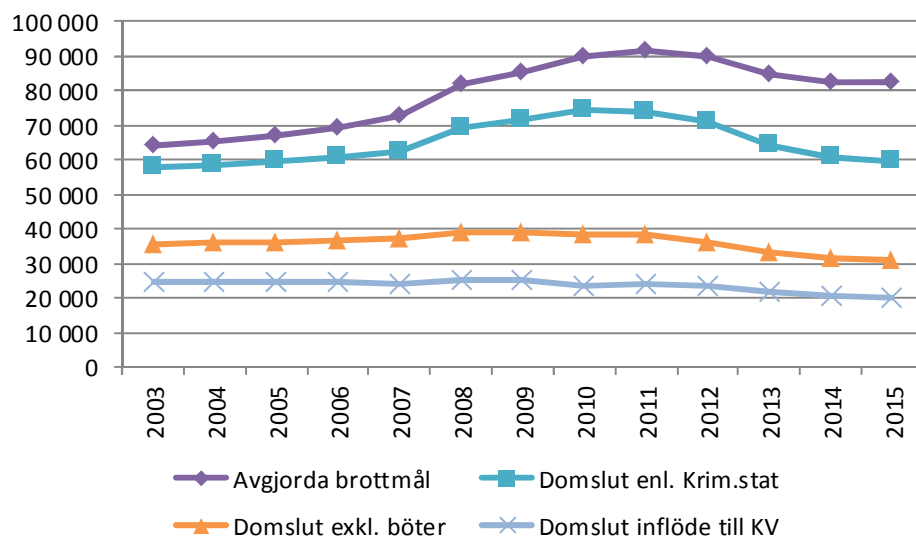


Långt ifrån alla brottmål som avgörs slutar i ett inflöde till Kriminalvården. Nedanstående diagram visar den historiska utvecklingen för avgjorda brottmål, hur många domslut²⁵ (inklusive och exklusive böter) de renderar samt hur många av dessa domslut som slutar i en kriminalvårdspåföljd²⁶. Som synes följer antal domslut utvecklingen för avgjorda brottmål, dock ökar skillnaden i antal med åren. En förklaring är att antalet avgjorda brottmål genom slutligt beslut ökar över tid. Exkluderas böter som domslut, framgår det att ökningen av avgjorda brottmål fram till 2011 till viss del består av bötesmål. Den stora ökningen av avgjorda brottmål mellan 2006 och 2011 verkar inte ha påverkat inflödet till Kriminalvården i någon större utsträckning. Däremot kan minskningen av avgjorda brottmål sedan 2011 ha kommit att påverka Kriminalvården. Under den uppmätta perioden har inflödet av domslut till Kriminalvården totalt sett varit ganska stabilt fram till 2011 men därefter minskat, sammanlagt med 16 procent.

²⁵ Ett avgjort brottmål kan innehålla inget, ett eller flera domslut (fällande dom).

²⁶ Huvudpåföljd fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst.

Figur 21. Avgjorda brottmål, domslut och inflöde till Kriminalvården 2003–2015.



Under den senaste tioårsperioden har utflödet från Sveriges Domstolar, det vill säga antalet avgjorda brottmål, ökat med knappt 8 000 mål (11 %). Samtidigt har antalet inkomna mål ökat med drygt 7 600 mål (10 %). Inflödet har dock varierat under perioden och kan delas in i två faser. Åren 2006–2010 skedde en kraftig ökning av inkomna brottmål. Antalet mål ökade i snitt med 6 procent per år och antalet brottmål var 2010 nästan en tredjedel fler än fem år tidigare. Efter 2010 minskade antal mål fem år i rad, dock inte i samma snabba takt som ökningen dessförinnan. Antalet brottmål minskade i snitt med 2 procent per år, och totalt med omkring 10 procent sedan 2010. Antalet avgjorda brottmål har haft en i stort liknande utveckling, men med viss förskjutning. År 2016 ökade dock inkomna brottmål åter, medan avgjorda brottmål fortsatte att minska något och understeg inflödet, vilket medförde ett ökat antal balanserade brottmål. Exakt vad detta beror på är svårt att säga. I det följande redogörs för några faktorer som ligger bakom utvecklingen de senaste tio åren.

7.2.1 Faktorer bakom utvecklingen för de inkomna brottmålen de senaste tio åren

Inflödet till tingsrätterna från Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är givet, och domstolarna kan inte genom prioriteringar eller på annat sätt påverka detta. Detsamma gäller ansökningar om offentlig försvarare och målsägandebiträde (se vidare resonemang kring denna utveckling under faktorer bakom utvecklingen för de avgjorda brottmålen). De faktorer som påverkat inflödet och utflödet tidigare i rättskedjan, och som berörts i respektive myndighets kapitel, påverkar därmed direkt eller indirekt tingsrätternas målinflöde och berörs inte åter här. Det är dock av vikt att betona att den minskning av utflödet, som startade vid polisen efter 2009, synes ha fortplantat sig genom rättskedjan, bland annat vid tingsrätterna.

7.2.2 Faktorer bakom utvecklingen för de avgjorda brottmålen de senaste tio åren

Det finns ett starkt historiskt samband mellan inkomna och avgjorda brottmål i tingsrätterna. Under 2000-talet har inkomna och avgjorda mål följts åt och antalsmässigt legat nära varandra i princip under samtliga år. Det är i sig naturligt, eftersom samtliga mål som inkommer till domstol också avgörs på något sätt. Därmed är antalet inkomna mål den viktigaste faktorn till utvecklingen för antalet avgjorda mål. Sveriges Domstolars utflöde i form av avgjorda brottmål har därutöver påverkats och påverkas av både yttre och inre påverkansfaktorer. Det är i huvudsak faktorer som rör den egna verksamheten vid domstolarna som har övervägts när det gäller tingsrätternas möjligheter att hantera inflödet från åklagarväsendet. Det rör sig såväl om

omvärldsfaktorer, vilka Sveriges Domstolar inte kan styra, som om interna faktorer, vilka i olika utsträckning låter sig styras.

Utvecklingen av antalet balanserade mål

Att inkomna och avgjorda brottmål utvecklats något olika enskilda år beror i regel på tillväxten av balanserade mål, exempelvis på grund av kraftig måltillströmning, följt av perioder med insatser för att minska balanserna vid tingsrätterna. Ett högt brottmålsinflöde i förhållande till antalet avgjorda brottmål skedde framför allt 2007, åren 2009–2010 samt 2016.

Balansminskning och ett större antal avgjorda än inkomna mål är tydligt framför allt åren 2011–2012. Periodvis har balansinsatser genomförts vid en eller flera tingsrätter. Resurser skjuts då till, i form av extra medel, alternativt bistår förstärkningsdomare. Tilläggas ska att balansläget, både för brottmål och för mål totalt, vid utgången av 2016 är bland de lägre på tingsrätterna under 2000-talet.

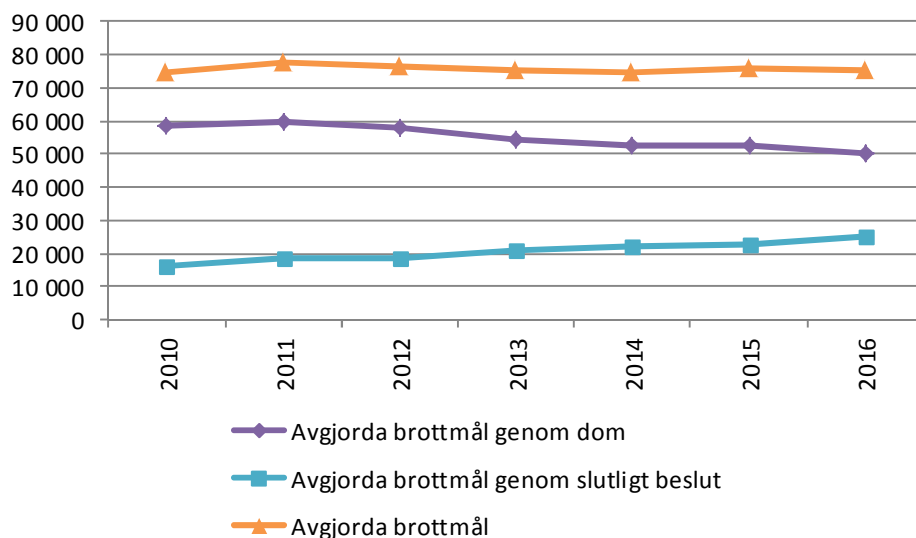
Utvecklingen för avgjorda brottmål genom dom²⁷

Ett brottmål kan i princip avgöras på två sätt: genom dom eller slutligt beslut. För det sistnämnda rör det sig då i flertalet fall om avskrivning av målet. Antalet avgjorda brottmål genom dom har precis som brottmål totalt ökat mellan åren 2006 och 2011, därefter har antalet minskat. Minskningen har dock varit kraftigare än för avgjorda brottmål totalt, som hållits uppe av ett ökat antal avgjorda brottmål genom slutligt beslut. De sistnämnda har fortsatt att öka även efter 2011 och bidragit till att avgjorda brottmål totalt legat relativt stabilt. Från att fram till 2010 ha utgjort cirka 20 procent av samtliga avgjorda brottmål avgörs numera vart tredje brottmål genom slutligt beslut. Slutligt beslut är särskilt vanlig som avgörandetyp för brottmålskategorin brott mot person. Bland dessa mål avgjordes 54 procent, knappt 13 000 mål, genom slutligt beslut. Potentiella orsaker till utvecklingen kan vara en ökad frekvens av ansökningar och förordnanden av offentlig försvarare och framför allt av målsägandebitråde (i förhållande till antalet inkomna brottmål), något som statistiken också visar. En orsak till detta kan vara att det i lagstiftningen skett en utvidgning av när målsägandebitråde kan förordnas. Det kan också vara så att ansökan om målsägandebitråde sker tidigare i processen i dag jämfört med tidigare, långt innan det utretts om ett åtal kommer att väckas. Orsaken till det ökade antalet ansökningar kan vidare vara att antalet anmälda brott där målsägandebitråde normalt förordnas har ökat, samt en mer påläst allmänhet i kombination med ökad information om rätten till sådant biträde. Andra bidragande orsaker till det ökande antalet och andelen mål som avgörs genom slutligt beslut kan vara att allt fler ärenden läggs ner hos polisen eller inte lagförs hos Åklagarmyndigheten. Även en ökad internationalisering, där det i större utsträckning blir svårare att nå den tilltalade, kan bidra till en ökning av slutliga beslut. En ökad internationalisering bekräftas i Brås rapport²⁸ rörande personupplärning, där statistik pekar på att rättsväsendet hanterar allt fler ärenden med internationella kopplingar.

²⁷ I nedanstående redogörelse och diagram ingår måltyperna brott mot person, ekonomisk brottslighet, förmögenhetsbrott och övriga brott. Bötesbrott är exkluderade då de i princip alltid avgörs genom dom. Även undanröjande och omvandling av fängelse på livstid är exkluderade då de aldrig avgörs genom dom.

²⁸ *Har bedrägerier och misshandel blivit svårare att personupplära? Delrapport inom regeringsuppdraget Resultatutvecklingen anseende utredning och lagföring*, 2016:18. Brå.

Figur 22. Antal avgjorda brottmål totalt samt genom dom och slutligt beslut 2010–2016.



Den beskrivna utvecklingen borde underlätta för tingsrätterna att öka produktiviteten, eftersom arbetsbelastningen vad avser ett mål som avgörs genom slutligt beslut i regel är betydligt mindre än ett som avgörs genom dom.

Sammanställningen av brottmålsinflödet

Sammanställningen av det totala inflödet av brottmål är något som presumtivt kan ha påverkat förmågan att avgöra brottmål. Huruvida brottmålen under de senaste åren blivit enklare eller tyngre är komplext att ge ett klart svar på, och det finns ett antal faktorer som pekar i olika riktning.

En av de tydligaste förändringarna är utvecklingen för antalet och andelen notariebrottmål/bötesmål. Under åren av ökning, 2006–2010, mer än fördubblades antalet bötesmål (vid en jämförelse mellan inkomna notariebrottmål 2006 och bötesmål 2010). Antalet övriga brottmålstyper ökade också under perioden, dock inte i lika hög utsträckning. Andelsmässigt gick notariebrottmålen/bötesmålen från att utgöra knappt 9 procent av det totala antalet inkomna brottmål till att utgöra cirka 15 procent. Tänkbara orsaker till ökningen är införandet av automatiska trafikövervakningskameror och reformen En Modernare Rättegång (EMR) 2008. Möjligheten att döma på handlingarna utan huvudförhandling i domstol kan ha medfört att fler åklagare väljer att åtala för bötesbrott i stället för att utfärda strafförelägganden.²⁹ År 2015 var det lika vanligt att böter dömdes ut i domstol (50 %) som att de gavs i form av strafföreläggande (50 %). Tio år tidigare, 2005, utgjorde böter genom domslut endast 38 procent (det totala antalet strafförelägganden uppvisar en relativt kraftig minskning de senaste tio åren). Efter 2010 har antalet bötesmål vänt kraftigt nedåt, för att 2016 hamna på de lägsta nivåerna under 2000-talet och därmed klart under 2010 års antal. Samtidigt har antalet övriga brottmålstyper antalsmässigt legat relativt stabilt efter ökningen fram till 2010. En trolig, starkt bidragande orsak, är polisens minskade aktivitet vad avser trafikbrott, samtidigt som polisen övergav sina tidigare kvantitativa mål. En minskad andel bötesmål skulle kunna tala för att brottmålsstocken blivit tyngre. Vidare har den genomsnittliga förhandlingstiden för de

²⁹ Jfr Brås kortanalys 4/2016 Användningen av bötesstraff.

mål som avgörs efter huvudförhandling ökat under de senaste åren. De mål som har en förhandlingstid på över tolv timmar har framför allt ökat tidsmässigt, medan de antalsmässigt legat stabilt. Dessa förhållanden, i kombination med en ökning av antalet mål där det förekommer tolk, skulle kunna vara faktorer som visar på att arbetsbelastningen potentiellt har ökat, vilket i sin tur skulle kunna påverka antalet avgjorda brottmål varje år.

Å andra sidan tycks arbetsbelastningen inte ha ökat, om man ser till det faktum att omloppstiden historiskt ligger på en låg nivå (vilket också medför minskad risk för tilläggsstämmingar som kan komplicera målet), att den balanserade brottmålsstocken har en sjunkande trend beträffande balansens ålder, att andelen mål med förtur minskat samt att antalet mål som avgörs efter huvudförhandling minskat fem år i rad (vilket ger ökat utrymme att lägga kraft på de mål som avgörs vid huvudförhandling). En bidragande orsak till det sistnämnda kan vara att antalet och andelen brottmål som avgörs genom slutligt beslut (i de flesta fall genom att de skrivs av) har ökat de senaste åren, trots ett totalt sett minskat brottmålsinflöde och avgörande (se ovan). Viktigt att påtala i sammanhanget är att målens tyngd i sig inte enbart styr faktorer såsom omloppstid och antal balanserade mål. Utvecklingen påverkas självfallet även av andra faktorer.

Slutsatser av ovanstående resonemang blir därmed svåra att dra. Det finns faktorer som pekar på att belastningen ökat, liksom faktorer som påvisar att så inte är fallet.

Övriga målkategoriernas utveckling

Det bör framhållas att brottmålshanteringen endast utgör en del av verksamheten vid tingsrätterna och att förändringar av belastningen i övriga delar av verksamheten påverkat och påverkar den resursinsats som kan avsättas för brottmålen. Tvistemålen (exklusive familjemål) har delvis en utveckling som antalsmässigt liknar brottmålen, med en kraftig ökning mellan åren 2006 och 2010. Därefter har antalet mål legat relativt stabilt även om en nedgång skett de senaste fyra åren. Troligen har höjningen av ansökningsavgifter och en ny tilläggsavgift samt ett starkt konjunkturellt läge orsakat detta. En snarlik antalsmässig utveckling visar konkursärendena, som precis som tvistemålen följer konjunkturen. De övriga familjemålen, som många gånger kan vara relativt arbetskrävande, har ökat varje år 2006–2013 och därefter legat relativt stabilt. Även domstolsärendena har ökat de senaste tio åren. Sammantaget har det skett en ökning av inkomna mål och ärenden vid tingsrätterna, framför allt fram till 2010. Antalet mål som tingsrätterna har att hantera är fler än för tio år sedan. Detta är något som högst sannolikt påverkat avgörandet av brottmål, åtminstone under vissa perioder. Tilläggsbör dock att måltillströmningen planat ut efter 2010 och ligger på de lägsta nivåerna sedan 2009.

Kompetensförsörjning

Det har under senare år visat sig bli allt svårare att rekrytera väl kvalificerade domare till domstolarna, bland annat tingsrätterna. Problemet med att locka ett tillräckligt antal sökande till domaranställningar begränsar sig inte till ett fåtal orter, utan gäller med några undantag för stora delar av landet. Något som lyfts av tingsrätter i framför allt större städer är att vissa yrkeskategorier, bland annat domstolssekreterare, är väldigt rörliga, vilket påverkar effektiviteten i verksamheten. Rekryteringsproblem och omsättning av personal bedöms åtminstone periodvis och vid vissa tingsrätter ha påverkat möjligheten att avgöra brottmål i den takt som kunde ha skett vid full bemanning.

Regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare (dir. 2016:89). Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2017 och avser bland annat att se över möjligheterna för kvalificerade jurister att

tillfälligt pröva domaryrket, att kartlägga och analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av öppenheten i ansökningsförfarandet och att överväga hur de enskilda domstolarnas, Domarnämndens och Domstolsverkets roller och funktioner i rekryteringsarbetet kan tydliggöras och utvecklas.

Utveckling av årsarbetskrafter och produktivitet

Antalet årsarbetskrafter totalt vid tingsrätterna (går inte att särskilja enbart för brottmål) nådde de högsta nivåerna 2014 men har därefter legat stabilt. Under de senaste tio åren har antalet årsarbetskrafter ökat med cirka elva procent.³⁰ Antal ordinarie domare har legat relativt stabilt de senaste åren medan antalet icke ordinarie domare har ökat vid tingsrätterna. Antalet avgjorda viktade brottmål i förhållande till antalet årsarbetskrafter totalt samt årsarbetskrafter domare steg fram till 2011 men har därefter vänt nedåt.

Produktiviteten för brottmål (avgjorda viktade brottmål i förhållande till kostnad) ökade mellan 2009 och 2012 men har därefter minskat vardera år. Kostnaderna har under de senaste åren legat relativt stabilt medan avgjorda brottmål minskat.

Sammantaget framträder ett mönster med något ökade resurser i förhållande till avgjorda brottmål, framför allt under de senaste åren, vilket potentiellt kan ha påverkat brottmålsavgörandet i ökande riktning.

Lagstiftning

Reformen *En modernare rättegång, EMR*, genomfördes den 1 november 2008. Den syftade till att ytterligare förtydliga domstolarnas uppgifter i instansordningen och innebar en modernisering av processen i allmän domstol. Förändringar har genomförts på en rad områden, såsom bättre utnyttjande av modern teknik, flexibla regler och större ansvar för parterna. Reformen har påverkat utflödet av brottmål vid Sveriges Domstolar, i ett första skede framför allt genom den utökade möjligheten att avgöra brottmål enbart på handlingarna. Reformen har utvärderats (*En modernare rättegång II – en uppföljning*, SOU 2012:93) och bedömdes ha fallit väl ut.

Den 1 juli 2014 infördes ändringar bland annat i rättegångsbalken för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar (prop. 2013/14:170). Vidare trädde den 1 april 2016 lagändringar i kraft som syftar till att effektivisera och förbättra domstolsprocessen (prop. 2015/16:39). Handläggningen av mål och ärenden ska i större utsträckning kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, särskilt genom att tekniken med ljud- och bildupptagningar utnyttjas fullt ut. För att minska de negativa konsekvenserna av inställda huvudförhandlingar ska förhörspersoner som infunnit sig i större utsträckning kunna lämna sina uppgifter vid det tillfället och inte behöva komma tillbaka till domstolen vid ett senare tillfälle. Om en rättegång måste tas om i samma instans ska domstolen i fler fall kunna återanvända förhör från den tidigare huvudförhandlingen. Möjligheten för domstolar att hänvisa till ljud- och bildupptagningar ökas, så att planering och utsättning av huvudförhandlingar i omfattande mål kan förenklas och antalet förhandlingsdagar minska.

Ändringarna förväntas sammantaget leda till att det blir möjligt att genomföra fler huvudförhandlingar och till en mer ändamålsenlig hantering av stora brottmål.

³⁰ Sedan 2012 ingår pensionerade domare i årsarbetskrafter vid tingsrätt. De räknas till ordinarie domare.

Arbetsformer och verksamhetsstöd

Arbetsformerna har under de senaste åren kontinuerligt utvecklats vid tingsrätterna. Utvecklingen har ett samband med de omfattande förändringar som skett av den yttre tingsrättsorganisationen (antalet tingsrätter minskade kraftigt, framför allt fram till 2006, och Stockholmstingsrätterna organiserades om 2007) och med utvecklingen av verksamhetsstödet. Under senare år har domstolarna infört ett antal administrativa verktyg och metoder som förbättrat ledningen och styrningen och som verkat effektiviserande. Exempel är systematiskt utvecklings- och kvalitetsarbete, tydliga mål, mer gemensamma handläggningsrutiner och förbättrade delgivningsrutiner. Domstolsverket bedömer att de förändringar som genomförts och den utveckling som skett inom verksamhetsstöd, ledning och styrning ökat effektiviteten i målavgörandet.

7.3 Metod

I det följande behandlas inkomna respektive avgjorda mål i tingsrätt. Domstolsverket har inte möjlighet att redovisa uppgifter enligt samma brottsindelning som övriga myndigheter i rättskedjan, utan målen redovisas sedan 2009 på fem brottmålstyper: *brott mot person*, *bötesmål*, *förmögenhetsbrott*, *ekonomisk brottslighet* och *övriga brottmål* (därutöver registreras ett fåtal brottmål som *undanröjande*, *omvandling av fängelse på livstid* och *beredskapsmål*).³¹ Då historiken från 2009 är relativt kort och det kan misstänkas att det initialt kan ha förekommit vissa kvalitetsbrister, har Domstolsverket valt att fortsätta redovisa uppgifterna i den samlade kategorin *brottmål*. Dock har utvecklingen för de olika brottmålstyperna analyserats som stöd för totalprognosen, och i analysen av påverkansfaktorer tas utvecklingen på måltypsnivå upp. Det är relevant inte minst med hänsyn till att de senaste årens kraftiga uppgång, och nedgången efter 2010, framför allt orsakats av svängningar i kategorin notariebrottmål/bötesmål.

Domstolsverket har valt att basera sin statistiska prognos för inkomna brottmål på månadsdata för hela perioden 2000–2016. Statistiken för denna tidsperiod bedöms hålla god kvalitet, och fler dataobservationer förbättrar precisionen. Tilläggas kan att modeller baserade på årsdata för åren 2000–2015, och modeller baserade på åklagarväsendets utflöde och relation till tingsrätternas inflöde, tidigare beaktats. Domstolsverket vill vidare betona det starka historiska samband som finns mellan inkomna och avgjorda brottmål i tingsrätterna och ha detta som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget. Under 2000-talet har det funnits en stark trend att inkomna och avgjorda mål följts åt och antalsmässigt ligger nära varandra, i princip under samtliga år. Att de under enskilda år utvecklats något olika kan förklaras av perioder av balanstillväxt och insatser för att minska balanserna vid tingsrätterna. Utvecklingen för såväl inkomna som avgjorda brottmål har varit stigande, bortsett från inkomna mål 2001 och 2011–2015 samt avgjorda mål 2012–2016. Domstolsverket har använt en modell med exponentiell utjämning för åren 2017–2020. Då sambandet mellan inkomna och avgjorda brottmål historiskt är starkt, har ingen separat statistisk prognos tagits fram för avgjorda brottmål, utan de antas följa prognosen för inkomna brottmål. Brå har bistått med framtagandet av ett antal statistiska modeller som Domstolsverket sedan valt bland.

³¹ Beredskapsmål är exkluderade i denna rapport då de annars dubbelräknas. Före 2009 registrerades brottmål som *notariebrottmål* och *övriga brottmål*.

I en elektronisk bilaga på www.bra.se finns dataunderlagen tillgängliga, liksom en mer detaljerad redovisning av de statistiska modellerna.

7.4 Prognos över inflödet

7.4.1 Statistisk prognos över inflödet

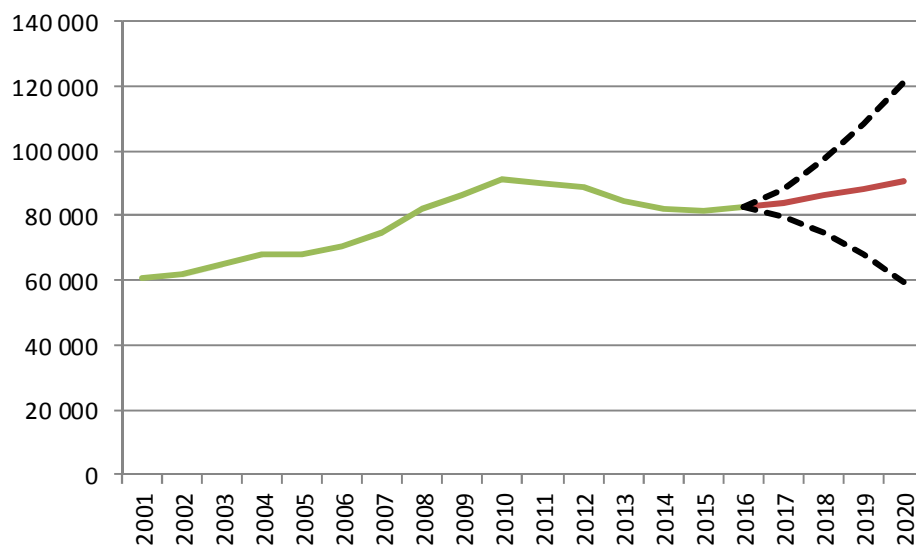
Den statistiska prognosen indikerar att antalet inkomna brottmål kommer att öka något vardera år 2017–2020.

Tabell 17. Statistisk prognos över inkomna mål 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomna brottmål	88 598	84 258	82 378	81 582	82 500	84 000	86 200	88 400	90 500
Förändring i antal	-1 193	-4 340	-1 880	-796	918	1 500	2 200	2 200	2 100
Förändring i procent	-1 %	-5 %	-2 %	-1 %	1 %	2 %	3 %	3 %	2 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						1 500	3 700	5 900	8 000
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						2 %	4 %	7 %	10 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Figur 23. Antal inkomna brottmål 2000–2016 samt statistisk prognos 2017–2020 med osäkerhetsintervall.



7.4.2 Utveckling i förhållande till Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens utflöde

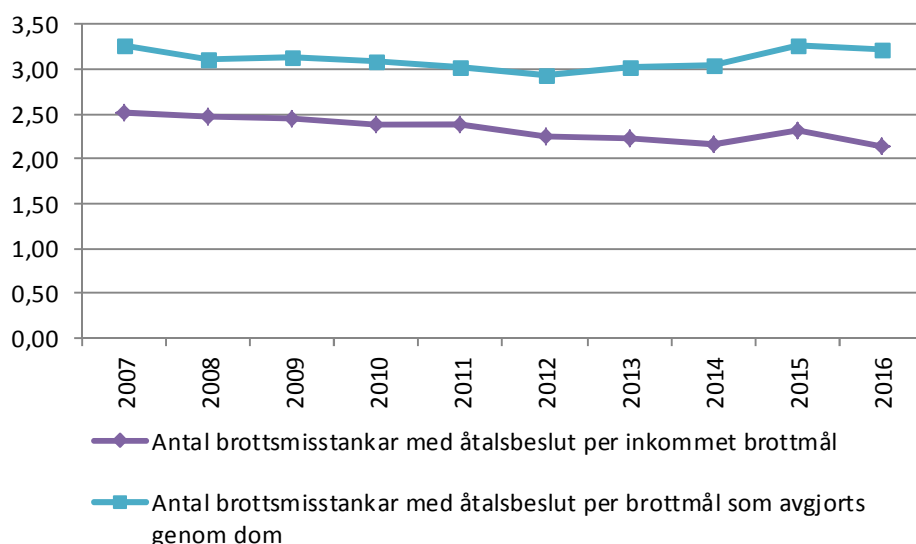
Vid en jämförelse med åklagarväsendets utflöde är det relevant att jämföra både med inkomna brottmål totalt och med avgjorda brottmål genom dom. Detta eftersom det i inkomna brottmål totalt "gömmar" sig relativt många brottmål utan stämningsansökan, dvs. där åtal inte väckts, mål som därmed saknar motsvarighet i Åklagarmyndighetens utflöde.

Det finns ett förhållandevist starkt samband mellan åklagarväsendets utflöde och tingsrätternas inflöde, med en relativt tydlig trend att antalet brottsmisstankar som leder till åtal per inkommet mål sjunkit under 2000-talet. Procentuellt har tingsrätternas inflöde ökat mer än Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens utflöde. En tänkbar förklaring kan vara att antalet "ett till ett-relationer" mellan brottsmisstankar och mål har ökat, det vill säga att det blivit vanligare att ett mål i tingsrätt består av en person och en brottsmisstanke. Detta kan delvis bero på att omloppstiderna för brottmål förkortats under senare år och att antalet tilläggsstämningar

i redan pågående brottmål därmed minskat. Även den kraftiga ökningen av framför allt notariebrottmål/bötesmål under perioden 2007–2010 kan vara en förklaringsfaktor. En annan faktor som kan påverka relationen är ett ökat utnyttjande av förundersökningsbegränsning och det faktum att antalet inkomna mål utan stämningsansökan (brottmål registrerade vid tingsrätt där inget åtal är väckt) fortsatt att öka även när det totala brottmålsinflödet minskat. År 2016 gick det 2,04 brottsmisstankor som ledde till åtal per inkommet brottmål. Därmed fortsätter trenden med ett minskat antal brottsmisstankor med åtalsbeslut per inkommet brottmål.³² Under perioden 2012–2016 minskade den genomsnittliga utvecklingen av antalet brottsmisstankor som leder till åtal med knappt 4 procent per år, medan motsvarande utveckling för inkomna mål till tingsrätt var en minskning med knappt 2 procent per år.

Relationen mellan antalet brottsmisstankor med åtalsbeslut och avgjorda mål genom dom (dvs. enbart de brottmål som innehåller ett åtalsbeslut/en stämningsansökan) var likartad som den för inkomna brottmål fram till 2012, dvs. sjunkande. Därefter har antalet avgjorda mål genom dom utvecklats snarlikt brottsmisstankor med åtalsbeslut och legat stabilt kring dryga tre brottsmisstankor med åtalsbeslut per avgjorda brottmål genom dom.

Figur 24. Relation mellan åklagarväsendets utflöde och tingsrätternas inflöde respektive utflöde genom dom.



Åklagarmyndighetens och Domstolsverket prognos pekar båda på ett ökat ut- respektive inflöde de närmaste åren. Åklagarmyndigheten prognostiserar dock en kraftigare ökning av sitt utflöde än Domstolsverkets inflöde vilket ger att antalet brottsmisstankor med åtalsbeslut per inkommet brottmål skulle öka från 2018 om prognoserna blir realitet.

7.5 Prognos över utflödet

Antalet balanserade brottmål har sedan 2010 minskat med drygt 3 200 mål. Antal balanserade mål steg dock 2016, och andelen balanserade brottmål i förhållande till inkomna mål är i paritet

³² Åklagarmyndighetens utflöde är reducerat med 11 000, 28 200 respektive 9 000 brottsmisstankor med åtalsbeslut 2011, 2015 respektive 2016, och 2014 är Ekobrottsmyndighetens utflöde reducerat med 9 000 brottsmisstankor med åtalsbeslut (stort antal brottsmisstankor kopplade till enskilda dopnings-, bedrägeri- och utpressningsärenden).

med 2010, cirka 37 procent. Balansnivåerna bedöms åter minska något de närmaste åren, eftersom antalet balanserade mål numera ligger strax över den optimala arbetsbalansen³³.

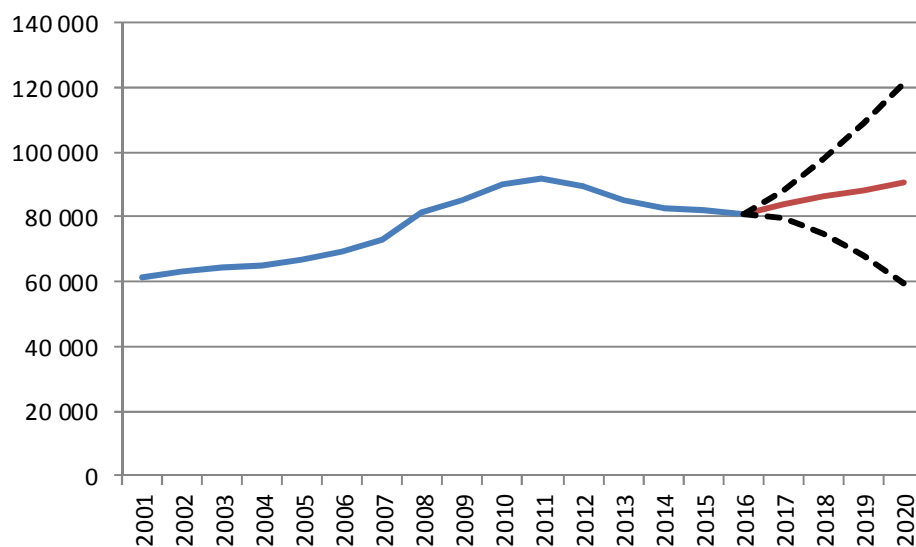
Mot bakgrund av det starka sambandet mellan inkomna och avgjorda mål, och med hänsyn till det rådande och framtida rimliga balansläget vid tingsrätterna, antas avgjorda brottmål vara i nivå eller strax över inkomna brottmål under prognosperioden.

Tabell 18. Prognos över avgjorda mål 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avgjorda brottmål	89 699	84 940	82 653	82 277	80 989	84 000	86 500	88 500	90 500
Förändring i antal	-1 193	-4 759	-2 287	-376	-1 288	3 000	2 500	2 000	2 000
Förändring i procent	-2 %	-6 %	-3 %	-0 %	-2 %	4 %	3 %	2 %	2 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2015						3 000	5 500	7 500	9 500
Ackumulerad förändring i procent jfr 2015						4 %	7 %	9 %	12 %

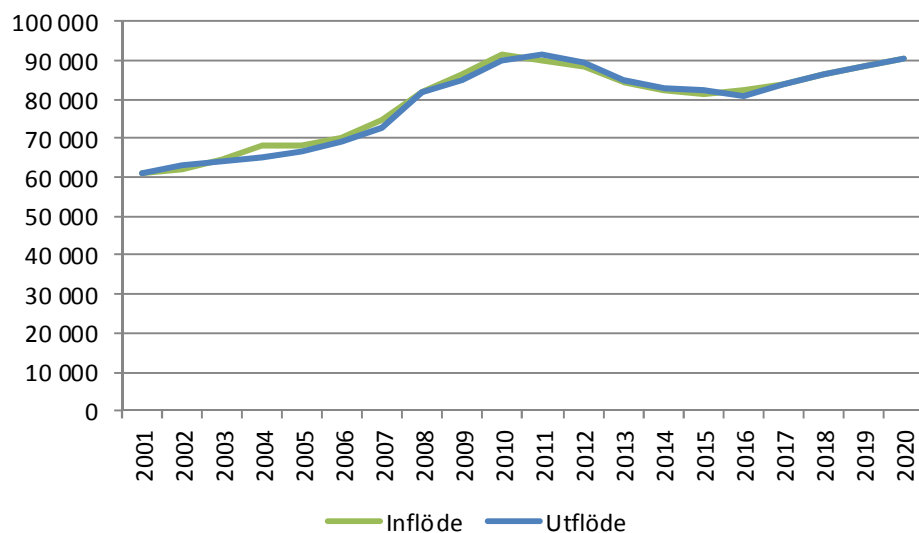
Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste hundratal.

Figur 25. Antal avgjorda brottmål 2000–2016 samt prognos 2017–2020 med osäkerhetsintervall.



³³ Domstolsverket använder ett mått kallat optimal arbetsbalans för att bedöma balanssituationen vid tingsrätterna. Den optimala arbetsbalansen är ett framräknat balansmått som visar hur många balanserade brottmål i förhållande till antalet inkomna brottmål som tingsrätterna bör ha för att klara regeringens verksamhetsmål om fem månaders omloppstid för 75 procent av brottmålen. För brottmål bedöms den optimala arbetsbalansen vara cirka 36 procent.

Figur 26. Utfall antal inkomna och avgjorda brottmål 2001–2016 samt prognos 2017–2020.



7.6 Påverkansfaktorer

Lagstiftning

Från och med den 1 oktober 2016 ändrades offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2015/16:44). Ändringen innebär att rätten för allmänhet och massmedia att ta del av vissa personuppgifter kommer att begränsas. Lagändringen kan få konsekvenser för bland annat rutiner för registrering av brottmål. Domstolsverket har rekommenderat hur en domstol ska hantera situationen att det, efter framställan och beslut om offentlig försvarare där misstänkts identitet bedömts omfattas av sekretess, kommer in åtal för annan brottslighet och domstolen bedömer att sekretess alltså ska gälla för misstänkts identitet i förordnandemålet. Rekommendationen innebär att domstolen i en sådan situation lägger upp separata brottmål för förordnande och stämningsansökan. Rekommendationen kan potentiellt komma att påverka antalet registrerade, inkomna brottmål i ökande riktning.

Om Straffprocessutredningens förslag (SOU 2013:17) genomförs fullt ut kommer det att innebära avgörande förändringar i brottmålsprocessen. Enligt utredningen är det grundläggande att öka parternas inflytande och medverkan i processen, för att anklagelser om brott ska kunna prövas inom rimlig tid och med hög kvalitet. Utredningen föreslår därför bland annat följande:

- När ett åtal väcks ska den som åtalas för brott informeras om den påföljd som åklagaren yrkar. Den som åtalas ska alltså inte bara få veta vilket brott han eller hon anklagas för.
- Domstolen ska inte självständigt kunna hämta in en utredning i skuldfrågan. Ansvaret för att utredningen i målet är tillräcklig för en fällande dom ska ligga på åklagaren. Domstolen ska inte kunna bestämma en mer ingripande påföljd än vad åklagaren slutligen begärt.
- Det ska finnas olika sätt att handlägga och avgöra mål.
- Åklagaren ska som huvudregel utfärda strafföreläggande vid bötesbrott. Handläggningen i domstol ska förenklas i de fall föreläggandet inte godkänns.
- Erkända mål som rör relativt lindriga brott ska kunna avgöras i en skriftlig ordning, om den åtalade erkänner gärningen hos rätten och godtar påföljden med mera.

- Komplicerade och mer omfattande mål ska förberedas bättre, bland annat genom tidiga förberedelsesammanträden. Det ska också finnas större möjligheter att avgöra delar av ett mål för sig.
- Vid överklagande till hovrätt införs generellt krav på prövningstillstånd.
- Fler mål ska avgöras av en domare i tingsrätt, och vid behov ska tre juristdomare utan nämnd kunna döma i exempelvis stora mål.

Delar av utredningens förslag, som avser vissa åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar, har genomförts och trätt i kraft. En särskild utredare har haft i uppdrag att ta fram ytterligare underlag angående de praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna, om förslagen i vissa särskilt angivna delar i Straffprocessutredningens betänkande bör genomföras. Uppdraget redovisades i januari 2015 (Ds 2015:4). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen har tillsatt en utredning och analys av regelverk, praktisk tillämpning och lagstiftning kring stora brottmål (dir. 2016:31). Utredningen ska analysera vilka förändringar av svensk processrätt som behövs för en bättre hantering av stora brottmål innefattande omfattande bevisning med bevarade krav på rättssäkerhet. Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2017. En delredovisning i den del uppdraget avser en analys av hur hanteringen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras ska lämnas senast den 20 februari 2017.

Ytterligare reformer av det processrättsliga regelverket och även andra åtgärder, t.ex. förändringar av den yttre domstolsorganisationen, kommer sannolikt att bli nödvändiga för att hantera de krav som kommer att ställas på domstolarna i framtiden.

Andra påverkansfaktorer

Flera av de påverkansfaktorer som behandlats tidigare i avsnittet Historisk utveckling har bäring även på den framtida utvecklingen av brottmålshanteringen vid domstolarna. Det gäller de nuvarande låga nivåerna av balanser, en viktig faktor för avgjorda brottmål den närmaste tiden. Även t.ex. kompetensförsörjning, it-stöd/informationsförsörjning, arbetsformer samt ledning och styrning är presumtiva viktiga påverkansfaktorer även framöver.

Migrationsdomstolarna står inför stora utmaningar de kommande åren. Tillströmningen av asylmål prognostiseras åren 2017–2018 vara tre gånger högre än den genomsnittliga måltillströmningen under åren 2013–2015. En grov uppskattning är att migrationsdomstolarna nästan skulle behöva fördubbla sin bemanning mellan 2015 och 2017–2018. Den stora måltillströmningen kommer även att få konsekvenser för övriga domstolar. Personal kommer att lånas in till migrationsdomstolarna från andra domstolar. En stor del av den så kallade förstärkningsstyrkan kommer fokusera på att avgöra migrationsmål. Rekryteringen av domare kan försvåras på grund av ökande konkurrens. Insatser avseende kompetensutveckling måste kanske styras mot migrationsdomstolarna. Det kan bli en betydande brist på tolkar och offentliga biträden etc. Även volymen av andra måltyper än migrationsmål kan påverkas som en följd av flyktingströmmen, såväl vid allmän domstol (t.ex. familjemål) som vid allmän förvaltningsdomstol (t.ex. folkbokföringsmål).

För att bättre kunna möta ändringar i omvärlden upprättar Domstolsverket årligen en omvärldsanalys. Från och med 2015/2016 har en ny metod för att bedriva omvärldsanalys introducerats. Denna omvärldsanalys grundar sig på en strukturerad insamling av information om trender och händelser i omvärlden med fokus på frågeställningen: "Vilka är de mest

avgörande förändringarna i omvärlden som påverkar Sveriges Domstolars verksamhet de kommande fem åren?” Den insamlade informationen i omvärldsanalysen används för att analysera och förstå tänkbara konsekvenser för verksamheten och därigenom öka handlingsberedskapen inför framtida utmaningar. Omvärldsanalysen har utmynnat i följande trender som bedöms ha stor påverkan på Sveriges Domstolar:

- allt osäkrare politiskt läge
- ökad etnisk mångfald
- andelen anställda i offentlig sektor som utsätts för otillåten påverkan ökar
- ökat beroende av ständigt fungerande teknik
- ökad förväntan att leverera digitala lösningar.

7.6.1 Påverkansfaktorernas effekter sammantaget

Sammanfattningsvis gör Domstolsverket bedömningen att lagstiftning, it-stöd/informationsförsörjning, arbetsformer samt ledning och styrning är påverkansfaktorer som kan komma att påverka ärendeutflödet i stigande riktning, medan kompetensförsörjning är en faktor som kan påverka det i fallande riktning, allt i förhållande till den statistiska prognosen. Inflytandet från dessa påverkansfaktorer är trots allt osäkert, och olika faktorer pekar i olika riktningar. Domstolsverket har därför valt att inte justera prognoserna med anledning av dessa påverkansfaktorer, utan stannat vid att påvisa faktorerna och föra ett resonemang om dem.

8 KRIMINALVÅRDEN

8.1 Bakgrund

Ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag är att verkställa de kriminalvårdspåföljder som domstolarna har dömt ut. Utöver det finns Kriminalvården med i tidigare delar av rättskedjan genom till exempel häktesverksamhet, transporter och frivårdens arbete med personutredningar inför dom.

Inflödet till Kriminalvården utgörs av personer som påbörjat sin verkställighet i kriminalvårdspåföljd. Till dessa hör nyintagna i anstalt, påbörjad IÖV³⁴, påbörjad skyddstillsyn samt påbörjad villkorlig dom med samhällstjänst.³⁵ Syftet med att redovisa inflödet till de olika kriminalvårdspåföljderna i denna rapport är att bidra till en myndighetsgemensam grund.

I stället för ett utflöde redovisar Kriminalvården medelantalet klienter (häktade, fängelsedömda och klienter i frivård). Medelantalet används för att bedöma klientvolymernas resursbehov i Kriminalvården. Medelantalet visar även vilket antal platser som behövs för den dagliga driften, vilket ett flödesmått inte gör.

Kriminalvården omfattar i dag vid ett givet tillfälle cirka 1 500 personer i häkte, 3 900 i anstalt och 10 800 inom frivården.

8.2 Historisk utveckling

Det faktiska inflödet till Kriminalvården 1998–2016 uppdelat per påföljd redovisas i figur 27. Inflödet ökade totalt med drygt 5 000 klienter (motsvarande 25 procent) mellan 1998 och 2009. Därefter minskade det totala inflödet, och 2016 var antalet på en lägre nivå än 1998 (ca 19 500 jämfört med 20 000).

Utvecklingen över tid skiljer sig för de olika påföljderna. Nyintagna i anstalt har haft en nedåtgående trend sedan 2004 medan de olika frivårdspåföljderna har haft varierande utveckling. Påbörjad IÖV har fluktuerat från som mest omkring 4 000 i slutet av 1990-talet till omkring 2 000 de senaste åren. Skyddstillsyn var omkring 7 000 i slutet av 1990-talet och ökade till 8 000 fram till 2010. Därefter ses en trendmässig minskning till dagens knappa 6 000. Villkorlig dom med samhällstjänst har haft en uppåtgående trend fram till 2012, då nivån låg på nästan 5 000 (att jämföra med 2 000 i slutet av 1990-talet). Efter 2012 och fram till 2016 har antalet minskat till dryga 3 000. Sedan 2011 har det totala inflödet inom frivården minskat med 3 800 klienter. Antalet nyintagna i anstalt 2011 utgjorde 39 procent av det totala inflödet, och motsvarande

Prognosen indikerar att medelantalet häktade kommer att minska från 1 460 till 1 430 mellan 2016 och 2020, vilket motsvarar en minskning med 2 procent.

Medelantalet fängelsedömda beräknas minska från 3 900 till 3 800 mellan 2016 och 2020, vilket motsvarar en minskning med 2 procent.

Medelantalet klienter i frivård beräknas minska från 10 800 till 9 200 mellan 2016 och 2020, vilket motsvarar en minskning med 15 procent.

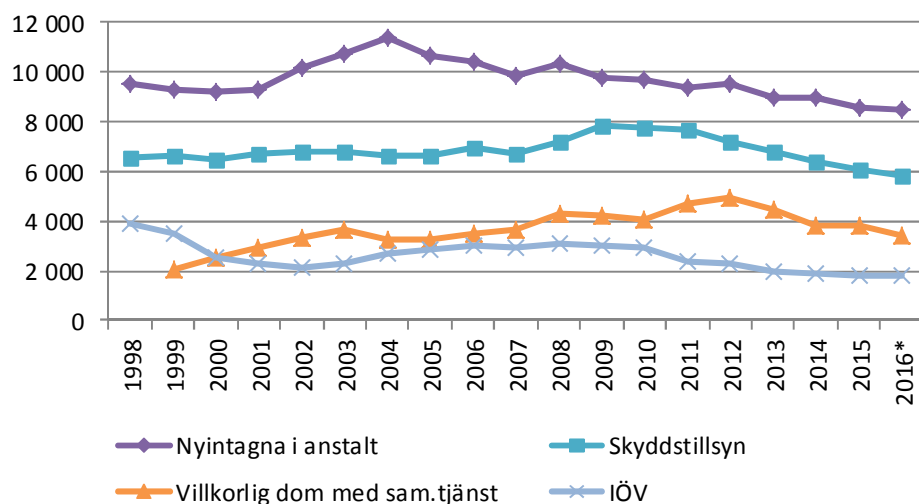
Totalt beräknas medelantalet klienter minska med ungefär 1 700 klienter under prognosperioden.

³⁴ IÖV står för intensivövervakning med elektronisk kontroll, så kallad fotboja.

³⁵ Övriga påföljder inom frivårdsområdet gäller klienter som redan finns i kriminalvården, exempelvis villkorligt frigivna med övervakning, klienter i utökad frigång eller klienter i halvvägshus. De räknas därför inte som ett inflöde.

andel 2016 var 44 procent. Det tyder på att inflödet till anstalt inte minskat i samma utsträckning som inom frivården under denna period.

Figur 27. Inflöde till Kriminalvården 1998-2016

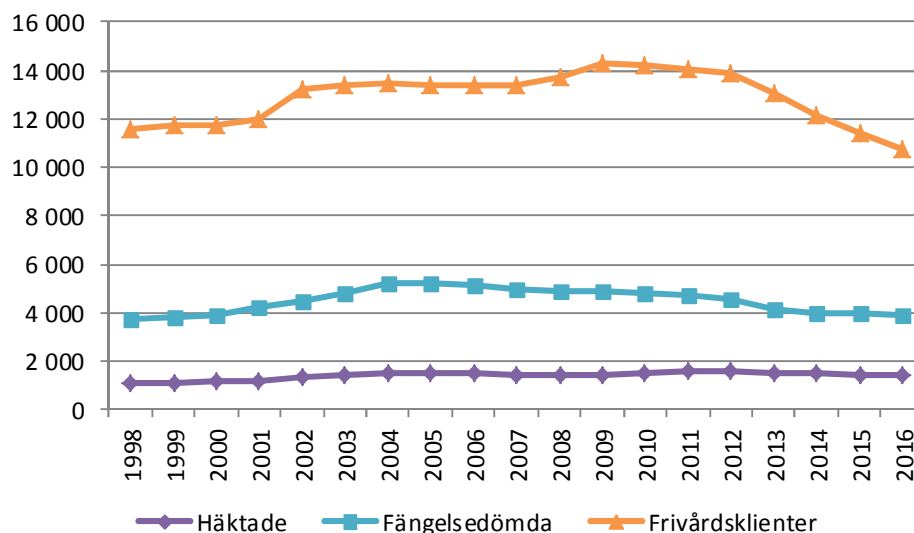


*Siffrorna för 2016 är preliminära.

Figur 28 visar utvecklingen av medelantalet klienter i Kriminalvården under perioden 1998–2016. Likt inflödet till Kriminalvården har medelantalet klienter haft en uppåtgående trend fram till och med 2009. Mellan 1998 och 2009 ökade medelantalet med nästan 4 300 klienter för att sedan vända nedåt och år 2016 hamna på strax under nivåerna i slutet av 90-talet.

Medelantalet häktade har ökat från knappt 1 100 under 1998 till närmare 1 500 under 2016. Utvecklingen för fängelsedömda och klienter i frivård har haft en ökande trend fram till åren 2004 respektive 2009, som sedan åtföljts av nedgångar. Medelantalet fängelsedömda har minskat från 5 200 under 2004 till 3 900 år 2016, medan medelantalet klienter i frivård har minskat från 14 300 under 2009 till 10 800 år 2016. De senaste sju åren visar ett minskat medelantal klienter i hela Kriminalvården, men fördelningen mellan häktade, fängelsedömda och klienter i frivård har i princip varit i stabil under den redovisade perioden. Knappt 70 procent av Kriminalvårdens klienter finns inom frivården, drygt 20 procent finns bland de fängelsedömda och knappt 10 procent finns inom häkte.

Figur 28. Medelantalet häktade, fängelsedömda samt klienter i frivård 1998–2016.



8.2.1 Faktorer bakom inflödet till Kriminalvården.

Förändringar i praxis i olika typer av brottmål kan inverka på volymerna och på förändringar mellan olika typer av påföljder. Kriminalvården påverkar inte inflödet av antalet klienter till myndigheten, utan styrs av strafflagstiftning och av tidigare led i rättskedjan³⁶, t.ex. insatser och prioriteringar inom trafikområdet eller narkotikabrott. Det är produktionen av brottmål och dess påföljder som styr inflödet. Kriminalvården kan inom vissa gränser styra när en påföljd påbörjas i de fall den dömda befinner sig på fri fot.

Psykiatrisk tvångsvård

Antalet domslut med huvudpåföljden rättspsykiatrisk vård har varierat de senaste tio åren, med ett genomsnitt på knappt 280 personer om året.³⁷ Psykiatrilagsutredningens betänkande³⁸ redovisades 2012. Sedan den 1 juli 2008 får fängelse dömas ut även till personer med allvarlig psykisk störning, om synnerliga skäl finns. Utredningens förslag innebär att en ännu större del av denna grupp i stället döms till fängelse. Konsekvensen blir då att antalet personer som behöver psykiatrisk tvångsvård under verkställigheten av ett fängelsestraff ökar.

Narkotikamål

Narkotikabrott genererar stora klientvolymerna för Kriminalvården, och förändringar i antalet domar och utdömda strafftider får märkbara konsekvenser. En ändring i praxis gällande narkotikabrott skedde 2011, och i domarna från juni 2011 och framåt har Högsta domstolen framhållit betydelsen av att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas i narkotikamål på samma sätt som det görs i brottmål i allmänhet. Detta innebär att domstolarna vid dessa typer av brottmål gör en förändring i de kriterier och omständigheter som det tas hänsyn till. Utfallet hos Kriminalvården 2011–2013 visar att antalet narkotikabrottsdömda till anstalt minskade samt att det utdömdes kortare strafftider, samtidigt som inflödet till frivården ökade,

³⁶ Se även avsnitt 7.2 under Sveriges Domstolar.

³⁷ Under perioden 2006–2015 har antalet domslut med huvudpåföljd rättspsykiatrisk vård legat på 326 som högst (2006) och 219 som lägst (2012). Se Brottsförebyggande rådet, *Lagföringsbeslut efter huvudpåföljd, åren 1975–2015* (exclfil).

³⁸ Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd, SOU 2012:17.

vilket tyder på en viss förskjutning. Under 2014 och 2015 har inflödet av narkotikadömda till fängelsepåföljder ökat igen. Dock handlar det främst om klienter dömda för ringa narkotikabrott.

Dubbelbestraffning

I Sverige har vi tidigare kunnat utfärda skattetillägg och åtala en person för skattebrott gällande samma fall. År 2013 slog dock Högsta domstolen fast att det innebar att Sverige inte efterlevde förbudet mot dubbelbestraffning enligt Europadomstolen och att brottmål som prövats sedan 10 februari 2009 skulle granskas och eventuell resning begäras. Detta kan delvis ha påverkat Kriminalvården såtillvida att pågående kriminalvårdspåföljd avbryts i väntan på ny prövning.

8.2.2 Faktorer bakom medelbeläggningen/medelantalet inom Kriminalvården

Studier³⁹ visar att fångpopulationens storlek i stor utsträckning påverkas av externa faktorer som kriminalpolitiska beslut. Besluten påverkar även fördelningen mellan olika typer av påföljder. Exempel på beslut över åren är bland annat införande och avskaffande av halvtidsfrigivning, förändringar i strafftid, införandet av intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), samhällstjänst och olika typer av utslussning från anstalt.

Skärpta straff för allvarliga våldsbrott

En straffskärpningsreform trädde i kraft den 1 juli 2010, med syftet att höja straffen för allvarliga våldsbrott och för grovt vållande till annans död, att öka spännvidden mellan straffen för brott i allmänhet och att skärpa straffen vid återfall i brott.⁴⁰ Genom denna reform höjdes bland annat straffvärdet⁴¹ för allvarliga våldsbrott generellt med 20–30 procent. Detta skulle kunna vara en bidragande faktor till att den genomsnittliga strafftiden har ökat för våldsbrottsdömda nyintagna i anstalt. Antalet nyintagna våldsbrottsdömda har däremot minskat sedan 2010. Det är främst antalet klienter med kortare strafftider som minskat, medan de längre strafftiderna på fyra år eller mer har varit relativt oförändrade, sett till antal. Det kan dock tänkas att det inom intervallet för längre strafftider har utdömts hårdare straff än innan reformen. I en utvärdering gjord av Brå⁴² kommer man fram till att straffskärpningsreformen fått genomslag för de allra grävsta brotten gällande hårdare strafftider, att spännvidden i strafflängden blivit större och att återfallsskärpningsreformen inte fått någon statistiskt mätbar effekt.

Strafflindring

1 april 2015 trädde en lagändring i kraft som innebär att den som medverkar till utredning av sin egen brottslighet ska få strafflindring. Lagändringen innebär att en tilltalad som har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet ska kunna få ett kortare straff än det som annars skulle ha dömts ut. Det är endast uppgifter som avser det egna brottet som omfattas av lagändringen. Kritik till lagändringen är att man riskerar att få ett kronvitnesssystem, dvs. att en person som vittnar mot andra själv ges strafflindring, vilket inte är syftet med lagändringen. Förutsatt att man inte hamnar i ett kronvitnesssystem skulle detta inte innebära fler klienter i Kriminalvårdens verksamhet, utan snarare påverka strafftiderna.

³⁹ Se Nilsson, A. och Flyghed, J. (2007) och von Hofer, H. (2003).

⁴⁰ Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. (prop. 2009/10:147).

⁴¹ Straffvärdet anger hur allvarligt ett brott är i relation till andra brott. Straffet för det enskilda brottet bestäms inom straffskalan för brottet och med hänsyn till bland annat den skada brottet medfört.

⁴² Skärpta straff för allvarliga våldsbrott – Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform, rapport 2014:6.

Nytt 2016

Nya regler och lagändringar som införts under 2016 har ännu inte visat några mätbara effekter och kommer därför att diskuteras under avsnittet Påverkansfaktorer, där eventuella framtida effekter tas upp. Områden som täcks in där är bl.a. skärpt narkotikalagstiftning.⁴³

8.3 Metod

Kriminalvårdens antaganden

Kriminalvården bygger, till skillnad från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, inte sina prognoser på Polisens bedömningsprognoser för 2017–2020. Det finns i nuläget inga indikationer, i någon för Kriminalvården tillgänglig statistik, som stödjer de antaganden om ett så genomgripande trendbrott som övriga myndigheter i rättskedjan endera använder alternativt beaktar i sina prognoser. Kriminalvården bibehåller istället den prognosmetodik som använts tidigare år och inväntar säkerställda statistiska uppgifter som stärker övriga myndigheters antaganden⁴⁴.

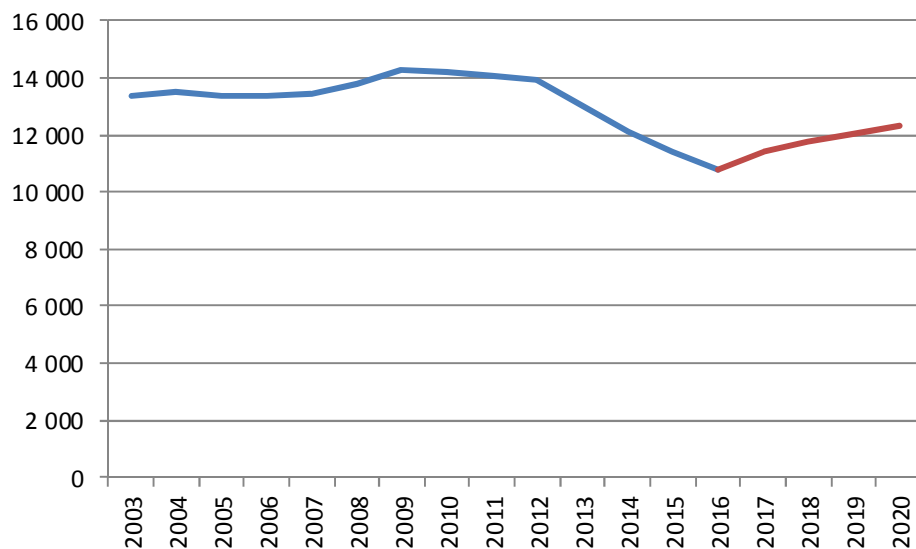
Samtidigt delar Kriminalvården uppfattningen att de resursförstärkningar som nu tilldelats polismyndigheten rimligen kommer att påverka utredningsresultaten positivt. Förutsatt att övriga berörda myndigheter har tillräckliga resurser för att omhänderta det ökade ärendeflödet under prognoshorizonten kommer detta med all sannolikhet att leda till en viss volymökning i efterföljande led av rättskedjan.

Med hjälp av Domstolsverkets utflödesprognos har Kriminalvården emellertid tagit fram scenarier för hur en *rent hypotetisk* utveckling med avseende på medelantal klienter i frivård samt anstalt *skulle kunna* se ut. Detta betingat att samma antaganden som tidigare led i rättskedjan har gjort skulle ha beaktats även av Kriminalvården. Utvecklingen för medelantalet klienter i både frivård och på anstalt skulle med denna grovhuggna metodik ge en genomsnittlig tillväxt på omkring 3 procent per år mellan 2016 och 2020. Totalt drygt 10 procent för hela prognoshorizonten. Se figur 29 respektive figur 30 nedan.

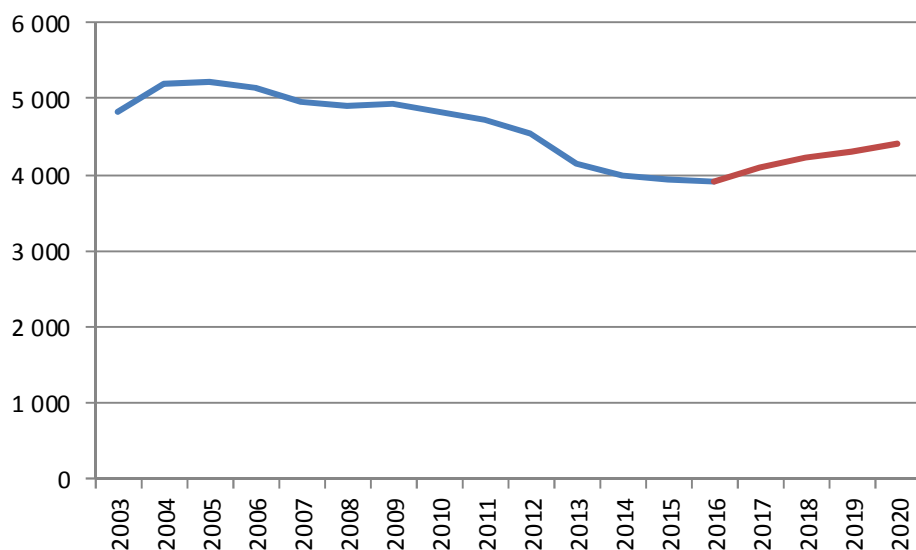
⁴³ SFS 2016:488 lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64).

⁴⁴ När prognoser för tidshorizonten 2018–2021 ska tas fram är förutsättningarna annorlunda med avseende på den statistik för 2017 som då finns tillgänglig. Det är dessutom fullt möjligt att under innevarande år ta fram nya prognoser i händelse av att ett eventuellt trendbrott, som i förekommande fall bör stärkas av uppgifter för flera månader, kan identifieras.

Figur 29. Medelantal klienter i frivård 2003–2016 samt ett hypotetiskt scenario för 2017–2020.



Figur 30. Medelantal fängelsedömda 2003–2016 samt ett hypotetiskt scenario 2017–2020.



I dagsläget gör Kriminalvården bedömningen att den distinkta, snabba och kraftiga vändning av respektive myndigheters verksamhetsvolym som tidigare led i rättskedjan förutspår knappast är sannolik. Kriminalvården vill understryka att vändningen, även om den skulle slå in, inte statistiskt kommer att kunna förutspås. Dock har de statistiska prognoserna över tid visat sig vara mer träffsäkra jämfört med bedömningsprognoser. Kriminalvårdens prognoser har därför, liksom tidigare, tagits fram med sedvanlig tidsserieanalysmetodik och dess implicita förklaring av utvecklingen. Prognoserna är självfallet förknippade med de osäkerheter som tillämpade prognosmodeller med en given sannolikhet alltid är behäftade med.

Kriminalvårdens metod

Grundläggande data om klienter hämtas främst från Kriminalvårdens statistikportal, som i sin tur hämtar data från myndighetens klientadministrativa system. I föreliggande rapport har månadsdata från och med 1996 till och med 2016 använts som grund för de statistiska framskrivningarna.

För de statistiska framskrivningarna har Kriminalvården till största del använt olika ARIMA-modeller.⁴⁵ Generellt gäller att ARIMA-modeller är bra när det handlar om kortsiktiga prognoser (upp till cirka två år) på stabila tidsserier, men en välanpassad ARIMA-modell har empiriskt visat sig fungera väl även för längre prognoser. Efter att ha testat olika modeller och kombinationer för att få fram de mest lämpliga prognosmodellerna, har Kriminalvården valt att använda en ARIMA-modell för hela den prognostiserade perioden för medelantalet fängelsedömda och häktade. Utöver ARIMA-modeller har även regressionsmodeller och modeller för exponentiell utjämning använts vid den statistiska framskrivningen av medelantalet frivårdsklienter och inflödet till Kriminalvården. I en elektronisk bilaga på www.bra.se finns dataunderlagen tillgängliga, liksom en mer detaljerad redovisning av de statistiska modellerna. Det bör än en gång understrykas att varken ARIMA-modeller eller andra typer av modellenpassningar, utan explicita interventioner, kan förutspå trendbrott.

8.4 Prognos över inflödet

Prognoserna över inflödet till Kriminalvården ses i tabell 19. Inflödet till Kriminalvården prognostiseras att minska med 300 klienter under 2017. Under den kommande fyraårsperioden förväntas inflödet minska med i genomsnitt 2 procent per år, vilket motsvarar totalt 1 500 klienter fram till 2020.

De största relativa förändringarna av inflödet förväntas ske i påbörjad skyddstillsyn och i påbörjad villkorlig dom med samhällstjänst. Inflödet förväntas minska med 800 respektive 500 klienter, motsvarande 14 respektive 15 procent fram till 2020.

Antalet nyintagna i anstalt förväntas i princip vara oförändrat 2017 och minska marginellt fram till 2020. För påbörjad IÖV prognostiseras en minskning på uppemot 200 klienter under prognosperioden.

⁴⁵ Se bilaga 2.

Tabell 19. Prognos över inflödet till Kriminalvården 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	2018	2019	2020
Antal nyintagna i anstalt	9 500	8 975	8 943	8 581	8 518	8 520	8 500	8 490	8 480
Påbörjade IÖV	2 289	1 987	1 877	1 827	1 817	1 780	1 740	1 690	1 640
Påbörjad skyddstillsyn	7 211	6 821	6 405	6 091	5 801	5 620	5 410	5 200	4 990
Påbörjad villkorlig dom med samhällstjänst	4 948	4 442	3 844	3 797	3 382	3 300	3 160	3 020	2 890
Totalt	23 948	22 225	21 069	20 296	19 518	19 220	18 810	18 400	18 000
Årlig förändring i antal	-130	-1 723	-1 156	-773	-778	-298	-410	-410	-400
Årlig förändring i procent	-1 %	-7 %	-5 %	-4 %	-4 %	-2 %	-2 %	-2 %	-2 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						-298	-708	-1 118	-1 518
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						-2 %	-4 %	-6 %	-8 %

*Siffrorna för 2016 är preliminära.

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

8.5 Prognos över medelantal klienter

I tabell 20 nedan ses den samlade prognosen för medelantalet klienter inom de tre verksamhetsområdena häkte, anstalt och frivård hos Kriminalvården. På totalnivå prognostiseras en minskning av medelantalet med 1 700 klienter fram till 2020, motsvarande 10 procent. Minskningen är som störst år 2017, med 4 procent och därefter 2 procent per år under 2018–2020.

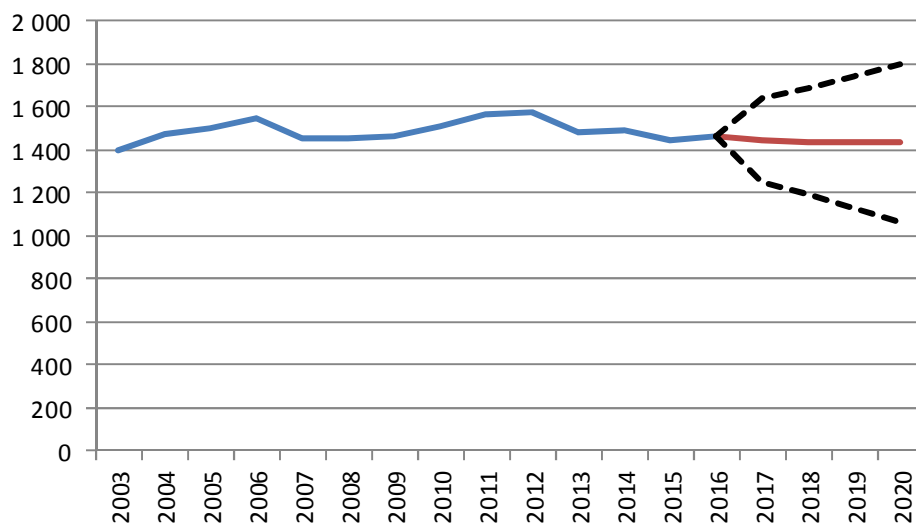
Tabell 20. Prognos över medelantalet klienter 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Häktade	1 571	1 486	1 490	1 442	1 460	1 440	1 440	1 440	1 430
Övriga i häkte	73	70	78	124	119	120	120	120	120
Fängelsedömda	4 528	4 147	3 997	3 939	3 915	3 880	3 860	3 850	3 840
Frivård	13 902	13 043	12 119	11 434	10 772	10 250	9 910	9 540	9 200
Totalt	20 074	18 746	17 684	16 938	16 266	15 690	15 330	14 950	14 590
Förändring i antal	-246	-1 328	-1 062	-746	-673	-576	-360	-380	-360
Förändring i procent	-1 %	-7 %	-6 %	-4 %	-4 %	-4 %	-2 %	-2 %	-2 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2016						-576	-936	-1 316	-1 676
Ackumulerad förändring i procent jfr 2016						-4 %	-6 %	-8 %	-10 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

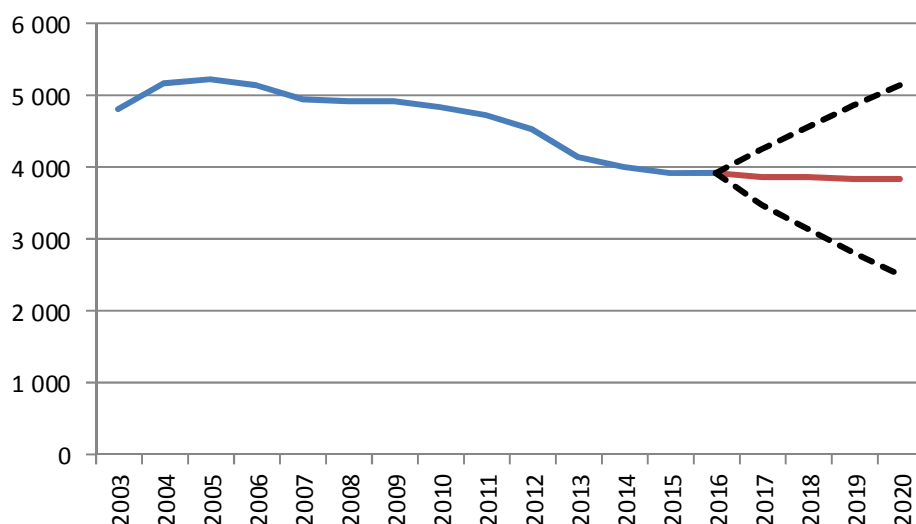
Prognosen över medelantalet häktade visar på en mindre nedgång under perioden fram till år 2020, figur 31. Från att det 2016 var i medelantal 1 460 häktade, är prognosen för 2017 en minskning med 20 klienter och fram till 2020 en minskning med totalt 30 klienter.

Figur 31. Medelantal häktade 2003–2016 samt prognos 2017–2020 med 95-procentigt prediktionsintervall.



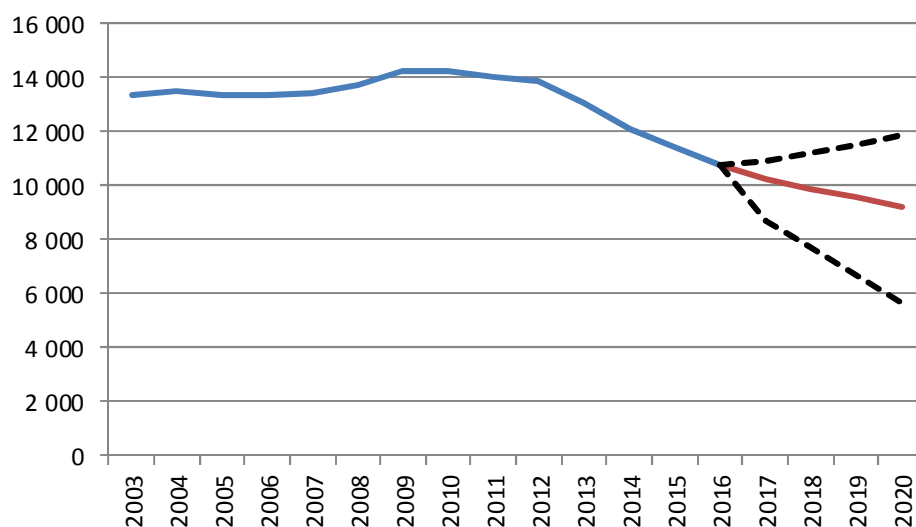
Prognosen över fängelsedömda, figur 32, visar en fortsatt nedgång i medelantalet klienter. Under 2017 förväntas klientantalet ligga på en något lägre nivå jämfört med 2016 för att därefter fortsätta att minska svagt med omkring 70 klienter totalt under hela prognosperioden fram till 2020 (motsvarande 2 procent).

Figur 32. Medelantal fängelsedömda 2003–2016 samt prognos 2017–2020 med 95-procentigt prediktionsintervall.



Prognosen för medelantalet klienter i frivård visar ett minskande antal, figur 33. Under 2017 förväntas en minskning med omkring 500 klienter (motsvarande 5 procent) och fram till 2020 med knappt 1 600 klienter (motsvarande totalt 15 procent).

Figur 33. Medelantalet klienter i frivård 2003–2016 samt prognos 2017–2020 med 95-procentigt prediktionsintervall.



I tabell 21 redovisas prognoser för de olika frivårdsdelarna. Som tidigare nämnts prognostiseras en minskning av antalet frivårdsklienter på totalt 15 procent fram till år 2020. De tre kategorier klienter inom frivården som, relativt sett, förväntas minska mest under perioden är skyddstillsyn med kontraktsvård (28 procent), skyddstillsyn med samhällstjänst (20 procent) och villkorligt frigivna med övervakning (17 procent). Minskningarna i dessa tre kategorier utgörs av drygt 1 000 klienter, och den totala minskningen av antalet frivårdsklienter beräknas bli närmare 1 600.

Den största gruppen inom frivården är ren skyddstillsyn, som utgör omkring 40 procent av det totala antalet frivårdspåföljder. Inom denna grupp förväntas en minskning på omkring 550 klienter fram till år 2020, motsvarande 13 procent.

Tabell 21. Prognos över medelantalet klienter i olika frivårdspåföljder 2017–2020 samt faktiska värden för 2012–2016.

Kategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ren skyddstillsyn	5 335	4 911	4 637	4 497	4 368	4 160	4 040	3 920	3 810
Skyddstillsyn med kontraktsvård	1 229	1 110	1 072	910	797	710	670	620	570
Skyddstillsyn med samhällstjänst	1 721	1 672	1 513	1 319	1 181	1 090	1 020	980	940
Villkorligt frigivna	4 211	4 089	3 746	3 550	3 392	3 250	3 110	2 970	2 830
Villkorlig dom med samhällstjänst	919	843	754	753	649	630	660	650	650
IÖV	306	260	241	235	226	250	250	250	250
Utökad frigång	151	129	125	143	127	130	130	130	130
Halvvägshus	31	29	32	27	32	30	30	30	30
Totalt	13 902	13 043	12 120	11 434	10 772	10 250	9 910	9 550	9 210
Förändring i antal	-173	-860	-923	-686	-662	-522	-340	-360	-340
Förändring i procent	-1 %	-6 %	-7 %	-6 %	-6 %	-5 %	-3 %	-4 %	-4 %
Ackumulerad förändring i antal jfr 2015						-522	-862	-1 222	-1 562
Ackumulerad förändring i procent jfr 2015						-5 %	-8 %	-12 %	-15 %

Det prognostiserade utfallet för perioden 2017–2020 är avrundat till närmaste tiotal.

8.6 Påverkansfaktorer

Externa faktorer som bedöms kunna påverka klientvolymerna i Kriminalvården under prognosperioden är främst av kriminalpolitisk karaktär såsom utredningar, propositioner, lagändringar och förändringar i praxis. Ett antal utredningar har färdigställts, och under prognosperioden förväntas ett antal propositioner läggas fram som i sin tur kan leda till en förändrad lagstiftning.

Det finns även ett antal interna faktorer som skulle kunna påverka klientvolymerna där några till viss del kan komma att påverka behovet av platser i anstalt och häkte. En sådan faktor kan vara beslut om utökat antal platser för specifika målgrupper, till exempel förvarstagna enligt utlänningslagen. En annan intern påverkansfaktor, och kanske den viktigaste, är återfall.

8.6.1 Utredningar och lagförändringar

Ett antal utredningar som förordar skärpning av straffskalorna pågår alternativt har lämnats till regeringen. Om straffen förlängs för de brott som ger stora klientvolymerna i Kriminalvården, exempelvis narkotikabrott, våldsbrott och tillgreppsbrott, kan det få stora konsekvenser. Det är svårt i nuläget att bedöma eventuella effekter eftersom det är en lång process från utredning till förändring av lagstiftningen och därmed dess tillämpning i domstolarna.

Skärpt narkotikalagstiftning⁴⁶

Den förändrade lagstiftningen trädde i kraft 1 juli 2016.⁴⁷ Förändringarna innebär att

- två nya brottskategorier har införts, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling
- straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling har ändrats till fängelse i lägst två och högst sju år⁴⁸
- för narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott som anses vara synnerligen grovt döms till fängelse i lägst sex och högst tio år⁴⁹.

Höjning av minimistraffen för allvarliga våldsbrott⁵⁰

Regeringen har för avsikt att i början av 2017 lämna en proposition till riksdagen gällande straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Förslaget innebär att minimistraffen för

- grovt olaga hot och grovt olaga tvång ska ge fängelse i nio månader i stället för sex månader
- grov misshandel och grov utpressning ska ge fängelse i ett år och sex månader i stället för ett år
- grovt rån och synnerligen grov misshandel ska ge fängelse i fem år i stället för fyra år
- dråp ska ge fängelse i åtta år i stället för sex år.

Häktes- och restriktionsutredningen⁵¹

Bestämmelserna om alternativ till häktning ska, enligt utredarens förslag, trädas i kraft den 1 februari 2018. De delar av lagändringarna som är betingade av Kriminalvårdens behov av ombyggnationer och nyanställningar på häktena samt Kriminalvårdens behov av åtgärder inför införandet av hemarrest och områdesarrest, bedömer utredaren bör kunna trädas i kraft den 1 april 2018⁵². Förslagen innebär i korthet att

- två nya alternativ till häktning inrättas, hemarrest och områdesarrest (övervakning med fotboja)
- häktningstiderna ska begränsas (högst sex månader häktestid före åtal väcks, eller högst tre månader före åtal väcks om den häktade är under 18 år)
- domstolarnas restriktionsprövning ska bli mer omfattande (domstolarna bestämmer om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner och dessutom vilken eller vilka sorters restriktioner tillståndet omfattar)
- varje häktad ska ha rätt till minst två timmars vistelse med annan varje dag, eller minst fyra timmar om den häktade är under 18 år
- häktad under 18 år inte ska förvaras i häkte utan på särskilt ungdomshem (undantag kan göras).

⁴⁶ SFS 2016:488 lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

⁴⁷ Vilket delvis ligger i trenden och därmed fångas av de statistiska prognoserna.

⁴⁸ Tidigare var straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling fängelse i lägst två och högst tio år. Syftet med den nu uppdelade straffskalan är att göra lagstiftningen tydligare och att straffen kommer att skärpas för de gärningar som avsett hantering av stora mängder narkotika.

⁴⁹ Samma som ovan.

⁵⁰ Straffskalorna för allvarliga våldsbrott (SOU 2014:18).

⁵¹ Färrer i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52).

⁵² Kriminalvårdens remissvar D.nr.2016-21885.

Utredning om villkorlig frigivning⁵³

Uppdraget som ska redovisas i april 2017 syftar till att stärka möjligheterna att förebygga och förhindra återfall i allvarlig brottslighet, överväga och föreslå ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Utredaren ska

- analysera och ta ställning till om risk för återfall i allvarlig brottslighet ska beaktas särskilt som skäl mot villkorlig frigivning
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur en ordning där sådan risk beaktas särskilt bör vara utformad
- överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prövotiden efter villkorlig frigivning bör förändras.

Uppdrag att överväga nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare⁵⁴

Uppdraget som ska redovisas senast den 15 juni 2017 syftar till att åstadkomma tydliga och konsekventa ungdomspåföljder som kan bidra till att hindra återfall i brott. I uppdraget ingår att överväga behovet av att införa nya påföljder för unga och att ta ställning till de förslag om sådana påföljder som Påföljdsutredningen⁵⁵ lämnat och vid behov komplettera dessa.

8.6.2 Uppdrag inom utslussnings- och återfallsarbetet

Både i Kriminalvårdens instruktion⁵⁶ och regleringsbrev för 2016⁵⁷ nämns det återfallsförebyggande arbetet och uppdraget att intensifiera arbetet med utslussning.

Regeringsuppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser i arbetet med utslussning⁵⁸

Uppdraget ska delredovisas i mars 2017 och slutredovisas i mars 2018. Såväl övergången från anstalt till frihet som övergången från övervakning inom ramen för frivården till en tillvaro utan stöd och kontroll från Kriminalvården omfattas. Uppdraget innebär att

- Kriminalvården ska utveckla och förstärka sitt arbete med utslussning i syfte att öka klienternas förutsättningar att inte återfalla i brott (såväl den stegvisa utslussningen inom Kriminalvårdens egna miljöer som olika former av vistelser utanför anstalt).
- Vidare ingår att utveckla den externa samverkan som sker i utslussningssyfte.

När det gäller återfall pågår arbeten inom ytterligare områden förutom de ovan redovisade. Den senast publicerade studien från Kriminalvården, som rör utslussningsåtgärders effekt på återfall, visar att risken för återfall i form av ny lagföring minskar med 14 procent då utslussningsåtgärder används. Enligt författarna behövs dock vidare och fördjupade analyser.⁵⁹ En vetenskaplig studie baserad på drygt 22 000 personer frigivna från svenska fängelser under 2005–2010 visar att upprepad våldsbrottslighet kan förebyggas med effektiv medicinsk behandling av psykiatrisk sjukdom och missbruk.⁶⁰ Om medicinsk behandling ytterligare kan

⁵³ Kommittédirektiv Dir. 2016:28.

⁵⁴ Uppdrag att överväga nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare (Justitiedepartementet 2016).

⁵⁵ Nya påföljder (SOU 2012:34)

⁵⁶ Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

⁵⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Kriminalvården.

⁵⁸ Ju2015/09899/KRIM.

⁵⁹ Utslussning – effekt på återfall i brott (Kriminalvården. 2016).

⁶⁰ Association Between Prescription of Major Psychotropic Medications and Violent Reoffending After Prison Release: <http://ki.se/nyheter/psykiatrisk-behandling-mot-upprepad-valdsbrottslighet-hos-tidigare-domda>
<http://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2576607>

integreras i Kriminalvårdens övriga verksamhet kan återfallen i våldsbrottslighet komma att minska.

8.6.3 Socialt utsatta områden och ökad migration

I rapporten *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*⁶¹ beskrivs bl.a. polisens handlingsplaner och aktiviteter för arbetet i särskilt utsatta områden, vilket ska pågå under flera års tid och också involvera andra samhällsaktörer. Innehållet i planerna är:

- åtgärder som kan öka allmänhetens förtroende för polisen, t.ex. ökad uppklaringsprocent
- proaktiv bekämpning av handeln med narkotika
- kontinuerlig polisiär närvaro och uthålliga riktade insatser
- ökad samverkan med andra samhällsaktörer i området
- en genomlysning av resandeproblematiken⁶² i ett bredare perspektiv än enbart terrorism.

Det som karaktäriserar utsatta områden är låg socioekonomisk status och kriminell påverkan på lokalsamhället. Dessutom finns särskilt utsatta områden som bl.a. kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen, svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag, parallella samhällsstrukturer och våldsbejakande religiös extremism. Ofta är andelen boende med invandrarbakgrund hög i de socialt utsatta områdena.⁶³ Polisens bedömning är att resandeproblematiken verkar ha en tydlig koppling till de utsatta områdena, då majoriteten av de resande bor eller har bott i ett sådant område. Vidare anses att flyktingströmmarna riskerar att bli ett problem eftersom flyktingar placeras eller söker sig till nämnda områden. Om man strävar efter en hållbar samhällsutveckling är det viktigt att den befintliga problematiken i områdena beaktas eftersom läget annars riskerar att förvärras.

En faktor att beakta är därför bl.a. utvecklingen av flyktingströmmarna. Antalet asylsökande var enligt Migrationsverkets redovisning 81 000 under 2013 och 163 000 under 2014. Planeringsantagandet från verket är 29 000 för 2016 och 37 000 för 2017 och för perioden 2018–2020, enligt ett mellanscenario, omkring 40 000 asylsökande.⁶⁴ Förutom att polismyndigheten tillsammans med övriga berörda samhällsaktörer står inför en mycket stor utmaning vad gäller de socialt utsatta områdena riskerar också segregationen att öka över tid.

8.6.4 Påverkansfaktorernas effekter sammantaget

Kriminalvården har i dag svårt att bedöma såväl när i tid som hur mycket de ovan presenterade faktorerna kommer att påverka klienttillströmningen i olika kriminalvårdspåföljder. Externa faktorer som narkotikalagstiftningen förväntas inte ge något större inflöde av klienter, utan snarare en förändring av strafftider, vilka i sin tur påverkar medelantalet fängelsedömda. En lagförändring gällande straffskalorna för våldsbrott kan däremot ge både längre strafftider och ett större inflöde av klienter. Häktes- och restriktionsutredningens förslag kan minska beläggningen, men en lagändring skulle kräva genomgripande investeringar i både infrastruktur

<http://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2016/oktober/medicin-kan-forebygga-aterfall-i-valdsbrott>

⁶¹ Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. HD 5800-61/2015.

⁶² Personer som reser till konflikttrabbade länder för att delta i strid.

⁶³ Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden (Brå, november 2016).

⁶⁴ Verksamhets- och utgiftsprognos – oktober 2016 (Migrationsverket, oktober 2016).

och personal hos Kriminalvården, vilket gör att det är tveksamt om förändringarna kommer att kunna realiseras inom prognoshorisonten fram till 2020. Lagförslagen i utredningen om villkorlig frigivning, som bland annat handlar om att beakta risken för återfall i allvarlig brottslighet som ett särskilt skäl mot villkorlig frigivning, kan leda till längre vistelsetider i anstalt.

Analyserna av påverkansfaktorer har även inkluderat identifiering och värdering av interna faktorer, exempelvis hur Kriminalvården kommer att påverkas av behovet av platser för förvarstagna.

De slutliga prognoserna har utarbetats efter en analys av de statistiska framskrivningarna och de identifierade påverkansfaktorernas tänkbara betydelse, liksom av relationerna till andra delar av rättskedjan. Kriminalvården har valt att inte justera bedömningen av de statistiska prognoserna. Det är alltför osäkert när och i vilken omfattning påverkansfaktorerna skulle kunna ge effekter.

9 UPPFÖLJNING AV TIDIGARE PROGNOSE

För att göra så korrekta prognoser som möjligt är det angeläget att studera precisionen och avvikelserna i tidigare prognoser, liksom att studera om det finns generella tendenser till att prognoserna sätts för högt eller för lågt. Enligt regleringsbrevens ska rapporten ”innehålla en analys av tidigare lämnade prognoser i förhållande till det faktiska utfallet”. Uppföljningen svarar därför på följande frågor:

- Hur stor är skillnaderna mellan prognostiserad utveckling och faktisk utveckling, det vill säga hur har prognoserna avvikit från de verkliga utfallen?
- Tenderar prognoserna avvika i en viss riktning jämfört med utfallen, det vill säga finns tendenser till a) överskattning eller b) underskattning?

Olika volymer är olika svåra att prognostisera, exempelvis beroende på hur tidsserierna tidigare svängt. En tidsserie som varierar på ett oregelbundet sätt är svårare att prognostisera än en tidsserie som varierar på ett regelbundet sätt, alternativt varierar i liten grad runt en nivå eller kring en trend. Valet av statistisk modell påverkar naturligtvis också graden avvikelse från det faktiska utfallet.⁶⁵

Prognoser och utfall redovisas här för rapporternas huvudsakliga volymer, det vill säga det totala in- och utflödet från polisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar, liksom Kriminalvårdens tre volymer medelantal klienter i häkte, medelantal fängelsedömda och medelantal i frivård.

De fem senaste rapporternas prognosavvikelser⁶⁶ redovisas först, sedan redovisas prognosavvikelsena i medeltal för olika årsrapporter, följt av en avslutande kommentar och sist en internationell utblick.

9.1 Polisen

I tabell 22 jämförs prognoserna med det faktiska utfallet vad gäller inkomna ärenden. I 7 av 14 fall överskattade prognosen jämfört med utfallet, vilket indikerar att det inte finns någon generell över- eller underskattning. De ettåriga prognoserna avvek med +1,9 procent, +0,7 procent, -0,8 procent, -1,8 procent, respektive +1,2 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

⁶⁵ Avsnitt 4.1.1 behandlar också svårigheter att prognostisera och osäkerhetsaspekten.

⁶⁶ Enbart slutliga prognoser, alltså inklusive relations- och bedömningsjusteringar.

Tabell 22. Uppföljning av prognoser för inkomna ärenden. De fem senaste prognosrapporterna.

Inkomna ärenden	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	1 238 500	1 247 200	1 255 600	1 264 000	
Utfall	1 215 548	1 210 808	1 232 818	1 262 810	
Över-/underskattning	+1,9 %	+3,0 %	+1,8 %	+0,1 %	
Prognos i 2012 års rapport		1 219 500	1 227 800	1 236 200	1 244 800
Utfall		1 210 808	1 232 818	1 262 810	1 247 586
Över-/underskattning		+0,7 %	-0,4 %	-2,1 %	-0,2 %
Prognos i 2013 års rapport			1 199 900	1 193 700	1 189 000
Utfall**			1 209 878*	1 256 992*	1 222 515*
Över-/underskattning			-0,8 %	-5,0 %	-2,7 %
Prognos i 2014 års rapport				1 240 700	1 246 000
Utfall**				1 262 810	1 228 470
Över-/underskattning				-1,8 %	+1,4 %
Prognos i 2015 års rapport					1 243 800
Utfall**					1 228 470
Över-/underskattning					+1,2 %

*I prognosen i 2013 års rapport valde man att exkludera brottskod 9001, vilket skiljer sig från tidigare och senare rapporter, där brottskoden är inkluderad. I prognosen i 2013 års rapport mäts därmed volymerna på ett något annorlunda sätt jämfört med tidigare och senare rapporter.

** Från och med 2013 års rapport har brottskoderna 3006 och 3161 exkluderats från totalvolymen. Se polisens kapitel. De två brottskoderna ingick dock i tidigare års rapporter.

I tabell 23 nedan jämförs prognoserna med det faktiska utfallet vad gäller ärenden redovisade till åklagare. Prognoserna överskattade utvecklingen i samtliga rapporter. De ettåriga prognoserna avvek med +7,9 procent, +14,9 procent, +3,1 procent, +3,6 procent, respektive +10,9 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 23. Uppföljning av prognoser för ärenden redovisade till åklagare. De fem senaste prognosrapporterna.

Ärenden redovisade till åklagare	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	210 400	212 600	214 700	216 600	
Utfall	195 053	174 231	170 150	160 987	
Över-/underskattning	+7,9 %	+22,0 %	+26,2 %	+34,5 %	
Prognos i 2012 års rapport		200 200	200 600	200 900	201 200
Utfall		174 231	170 150	160 987	145 358
Över-/underskattning		+14,9 %	+17,9 %	+24,8 %	+38,4 %
Prognos i 2013 års rapport			171 100	166 200	161 000
Utfall**			165 967*	160 467*	144 924*
Över-/underskattning			+3,1 %	+3,6 %	+11,1 %
Prognos i 2014 års rapport				166 800	158 900
Utfall**				160 987	144 868
Över-/underskattning				+3,6 %	+9,7 %
Prognos i 2015 års rapport					160 600
Utfall**					144 868
Över-/underskattning					+10,9 %

*I prognosen i 2013 års rapport valde man att exkludera brottskod 9001, vilket skiljer sig från tidigare och senare rapporter, där brottskoden är inkluderad. I prognosen i 2013 års rapport mäts därmed volymerna på ett något annorlunda sätt jämfört med tidigare och senare rapporter.

** Från och med 2013 års rapport har brottskoderna 3006 och 3161 exkluderats från totalvolymen. Se polisens kapitel. De två brottskoderna ingick dock i tidigare års rapporter.

9.2 Åklagarmyndigheten

I tabell 24 jämförs prognoserna med det faktiska utfallet vad gäller inkomna brottsmisstankar. Prognoserna överskattade utvecklingen i samtliga rapporter, med undantag för den ettåriga prognosen i 2013 års rapport. De ettåriga prognoserna avvek med +8,9 procent, +7,7 procent, -2,0 procent, +8,9 procent, respektive +8,7 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 24. Uppföljning av prognoser för inkomna brottsmisstankar. De fem senaste prognosrapporterna.

	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos* i 2011 års rapport	540 120	546 000	556 920	567 000	
Utfall	495 766	460 748	467 610	439 083	
Över-/underskattning	+8,9 %	+18,5 %	+19,1 %	+29,1 %	
Prognos i 2012 års rapport		496 000	496 000	496 000	496 000
Utfall		460 748	467 610	439 083	408 744
Över-/underskattning		+7,7 %	+6,1 %	+13,0 %	+21,3 %
Prognos i 2013 års rapport			458 100	453 600	447 600
Utfall			467 610	439 083	408 744
Över-/underskattning			-2,0 %	+3,3 %	+9,5 %
Prognos i 2014 års rapport				478 300	474 100
Utfall				439 083	408 744
Över-/underskattning				+8,9 %	+16,0 %
Prognos i 2015 års rapport					444 470
Utfall					408 744
Över-/underskattning					+8,7 %

* I och med byte av datalager var det nödvändigt att länka samman de olika datalagren. Utfallssiffran kopplad till prognosen i 2011 års rapport är från det gamla datalagret. Prognosvärdet i 2011 års rapport har räknats om för att kunna jämföra prognosavvikelsen med prognosavvikelserna i de senaste fyra årens rapporter. Prognosavvikelsen i 2011 års prognos är alltså något mer osäker än andra avvikelser.

I tabell 25 jämförs prognoserna med det faktiska utfallet vad gäller brottsmisstankar med åtalsbeslut. I 11 av 14 fall överskattade prognosen jämfört med utfallet. De ettåriga prognoserna avvek med +9,7 procent, +11,1 procent, +5,9 procent, -5,7 procent, respektive -1,1 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 25. Uppföljning av prognoser för brottsmisstankar med åtalsbeslut. De fem senaste prognosrapporterna.

	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	214 200	219 300	222 360	225 420	
Utfall	195 212	180 996	171 597	197 322	
Över-/underskattning	+9,7 %	+21,2 %	+29,6 %	+14,2 %	
Prognos i 2012 års rapport		201 000	201 000	201 000	201 000
Utfall		180 996	171 597	197 322	171 949
Över-/underskattning		+11,1 %	+17,1 %	+1,9 %	+16,9 %
Prognos i 2013 års rapport			181 800	182 200	179 400
Utfall			171 597	197 322	171 949
Över-/underskattning			+5,9 %	-7,7 %	+4,3 %
Prognos i 2014 års rapport				186 000	180 300
Utfall				197 322	171 949
Över-/underskattning				-5,7 %	+4,9 %
Prognos i 2015 års rapport					170 140
Utfall					171 949
Över-/underskattning					-1,1 %

* I och med byte av datalager var det nödvändigt att länka samman de olika datalagren. Utfallssiffran kopplad till prognosen i 2011 års rapport är från det gamla datalagret. Prognosvärdet i 2011 års rapport har räknats om för att kunna jämföra prognosavvikelsen med prognosavvikelserna i de senaste fyra årens rapporter. Prognosavvikelsen i 2011 års prognos är alltså något mer osäker än andra avvikelser.

9.3 Sveriges Domstolar

I tabell 26 jämförs prognoserna med det faktiska utfallet vad gäller inkomna brottmål. I 12 av 14 fall överskattade prognosen jämfört med utfallet. De ettåriga prognoserna avvek med +5,0 procent, +5,2 procent, +2,7 procent, +0,9 procent respektive -1,8 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 26. Uppföljning av prognoser för inkomna brottmål*. De fem senaste prognosrapporterna.

	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	94 300	97 400	100 500	103 600	
Utfall	89 798	85 543	83 699	82 854	
Över-/underskattning	+5,0 %	+13,9 %	+20,1 %	+25,0 %	
Prognos i 2012 års rapport		90 000	90 000	90 000	90 000
Utfall		85 543	83 699	82 854	83 863
Över-/underskattning		+5,2 %	+7,5 %	+8,6 %	+7,3 %
Prognos i 2013 års rapport			86 000	87 000	86 500
Utfall			83 699	82 854	83 863
Över-/underskattning			+2,7 %	+5,0 %	+3,1 %
Prognos i 2014 års rapport				83 600	83 600
Utfall				82 854	83 863
Över-/underskattning				+0,9 %	-0,3 %
Prognos i 2015 års rapport					81 000**
Utfall					82 500**
Över-/underskattning					-1,8 %

* I prognoserna fram till 2015 års rapport inkluderades beredskapsmål. Beredskapsmål innebär dock en sorts dubbelräkning, vilket gjorde att man i förra rapporten (2015 års rapport) och i årets rapport inte inkluderar beredskapsmål. Därför skiljer sig utfallet mellan olika rapporter och mellan olika år. Siffrorna i tabellen skiljer sig också i vissa fall från siffrorna på andra ställen i rapporten.

** Exklusive beredskapsmål.

I tabell 27 jämförs prognoserna över avgjorda brottmål med det faktiska utfallet. Prognoserna överskattade utvecklingen i samtliga fem rapporter. De ettåriga prognoserna avvek med +5,4 procent, +4,6 procent, +3,1 procent, +0,6 procent respektive +0,6 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 27. Uppföljning av prognoser för avgjorda brottmål*. De fem senaste prognosrapporterna.

	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	95 200	97 800	100 400	103 000	
Utfall	90 360	86 083	83 887	83 535	
Över-/underskattning	+5,4 %	+13,6 %	+19,7 %	+23,3 %	
Prognos i 2012 års rapport		90 000	90 000	90 000	90 000
Utfall		86 083	83 887	83 535	82 337
Över-/underskattning		+4,6 %	+7,3 %	+7,7 %	+9,3 %
Prognos i 2013 års rapport			86 500	87 000	87 000
Utfall			83 887	83 535	82 337
Över-/underskattning			+3,1 %	+4,1 %	+5,7 %
Prognos i 2014 års rapport				84 000	83 500
Utfall				83 535	82 337
Över-/underskattning				+0,6 %	+1,4 %
Prognos i 2015 års rapport					81 500**
Utfall					80 989**
Över-/underskattning					+0,6 %

* I prognoserna fram till 2015 års rapport inkluderades beredskapsmål. Beredskapsmål innebär dock en sorts dubbelräkning, vilket gjorde att man i förra rapporten (2015 års rapport) och i årets rapport inte inkluderar beredskapsmål. Därför skiljer sig utfallet mellan olika rapporter och mellan olika år. Siffrorna i tabellen skiljer sig också i vissa fall från siffrorna på andra ställen i rapporten.

** Exklusive beredskapsmål.

9.4 Kriminalvården

I tabell 28 jämförs prognoserna över medelantalet häktade med det faktiska utfallet. I 12 av 14 fall överskattade prognosen jämfört med utfallet. De ettåriga prognoserna avvek med -0,1 procent, +4,3 procent, +1,3 procent, 2,6 procent, respektive -2,7 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 28. Uppföljning av prognoser för medelantalet häktade. De fem senaste prognosrapporterna.

Häktade	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	1 570	1 600	1 630	1 650	
Utfall	1 571	1 486	1 490	1 442	
Över-/underskattning	-0,1 %	+7,7 %	+9,4 %	+14,4 %	
Prognos i 2012 års rapport		1 550	1 570	1 600	1 630
Utfall		1 486	1 490	1 442	1 460
Över-/underskattning		+4,3 %	+5,4 %	+11,0 %	+11,6 %
Prognos i 2013 års rapport			1 510	1 510	1 520
Utfall			1 490	1 442	1 460
Över-/underskattning			+1,3 %	+4,7 %	+4,1 %
Prognos i 2014 års rapport				1 480	1 480
Utfall				1 442	1 460
Över-/underskattning				+2,6 %	+1,4 %
Prognos i 2015 års rapport					1 420
Utfall					1 460
Över-/underskattning					-2,7 %

I tabell 29 jämförs prognoserna över medelantalet fängelsedömda med det faktiska utfallet. I 8 av 14 fall överskattade prognosen jämfört med utfallet, vilket innebär ömsom överskattningar och ömsom underskattningar. De ettåriga prognoserna avvek med +3,4 procent, +4,2 procent, -3,2 procent, -0,2 procent, respektive -1,7 procent, i var och en av rapporterna under perioden 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 29. Uppföljning av prognoser för medelantalet fängelsedömda. De fem senaste prognosrapporterna.

Fängelsedömda	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	4 680	4 640	4 590	4 540	
Utfall	4 528	4 147	3 997	3 939	
Över-/underskattning	+3,4 %	+11,9 %	+14,8 %	+15,3 %	
Prognos i 2012 års rapport		4 320	4 210	4 110	4 010
Utfall		4 147	3 997	3 939	3 915
Över-/underskattning		+4,2 %	+5,3 %	+4,3 %	+2,4 %
Prognos i 2013 års rapport			3 870	3 690	3 590
Utfall			3 997	3 939	3 915
Över-/underskattning			-3,2 %	-6,3 %	-8,3 %
Prognos i 2014 års rapport				3 930	3 800
Utfall				3 939	3 915
Över-/underskattning				-0,2 %	-2,9 %
Prognos i 2015 års rapport					3 850
Utfall					3 915
Över-/underskattning					-1,7 %

I tabell 30 jämförs prognoserna över medelantalet i frivård med det faktiska utfallet. I samtliga rapporter överskattades medelantalet i frivård. De ettåriga prognoserna avvek med +1,8 procent, +4,1 procent, +5,1 procent, +1,3 procent respektive +3,3 procent i respektive rapport 2011–2015, jämfört med utfallet.

Tabell 30. Uppföljning av medelantalet klienter i frivård totalt. De fem senaste rapporterna.

Frivården	2012	2013	2014	2015	2016
Prognos i 2011 års rapport	14 150	14 290	14 350	14 500	
Utfall	13 902	13 043	12 119	11 434	
Över-/underskattning	+1,8 %	+9,6 %	+18,4 %	+26,8 %	
Prognos i 2012 års rapport		13 580	13 530	13 510	13 500
Utfall		13 043	12 119	11 434	10 772
Över-/underskattning		+4,1 %	+11,6 %	+18,2 %	+25,3 %
Prognos i 2013 års rapport			12 740	12 240	12 000
Utfall			12 119	11 434	10 772
Över-/underskattning			+5,1 %	+7,1 %	+11,4 %
Prognos i 2014 års rapport				11 580	11 360
Utfall				11 434	10 772
Över-/underskattning				+1,3 %	+5,5 %
Prognos i 2015 års rapport					11 130
Utfall					10 772
Över-/underskattning					+3,3 %

9.5 Volymerna sammantaget

Hittills har avvikelserna i de fem senaste rapporterna presenterats per huvudvolym, och ovanstående tabeller ger en bild av om prognoserna på ett systematiskt sätt avviker åt något håll. Nu går vi vidare och studerar precisionen i prognoserna, alltså avvikelserna oberoende av om prognoserna läggs över eller under utfallet.

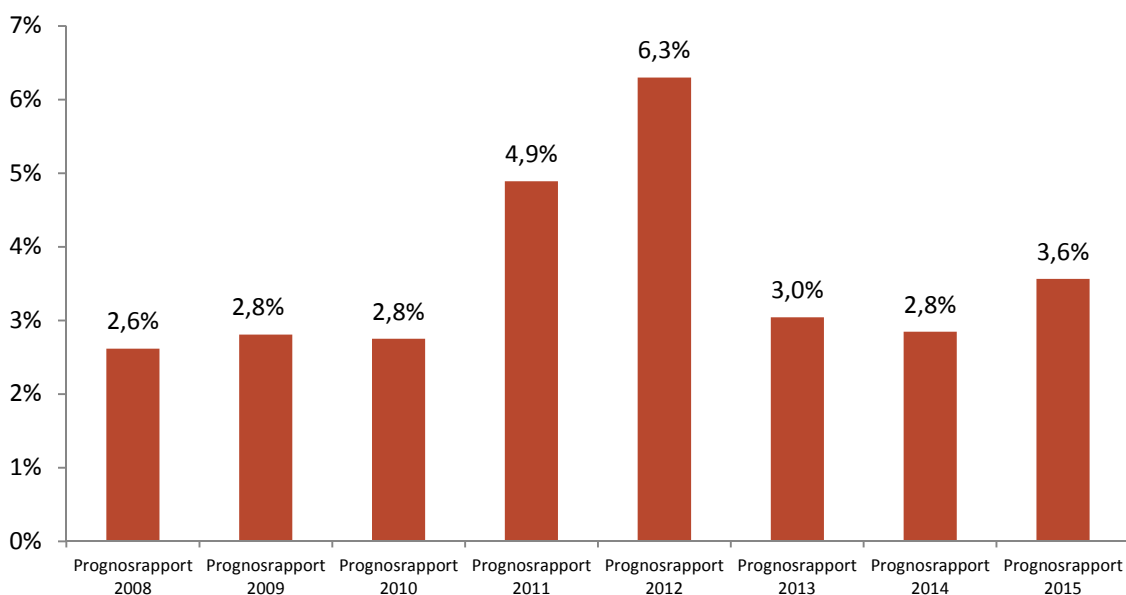
Samtliga avvikelser mäts nu i så kallade absolutbelopp, alltså belopp som räknas i positiva värden (plusvärden), vilket innebär att såväl tidigare positiva som negativa värden räknas som positiva värden. Dessa absolutbelopp ger alltså en bättre bild av precisionen i prognoserna än att låta plusavvikelser (överskattningar) växlas mot minusavvikelser (underskattningar). För att få en bild av de sammantagna prognosavvikelserna på ett års sikt har avvikelserna först summerats, sedan omvandlats till ett medelvärde, vilket ger en bild av den samlade prognosavvikelsen i rapporterna. Ekobrottsmyndigheten har i några tidigare prognosarbeten ingått i rapporten men beaktas inte i årets prognosuppföljning och är alltså inte heller med i det sammantagna avvikelsemåttet.

Prognoserna i 2015 års rapport som visas i tabellerna ovan avvek med +1,2 procent, +10,9 procent, +8,7 procent, -1,1 procent, -1,8 procent, +0,6 procent, -2,7 procent, -1,7 procent respektive +3,3 procent. Beräkningen visas nedan och bygger alltså bara på positiva värden:

$$\frac{1,2 \% + 10,9 \% + 8,7 \% + 1,1 \% + 1,8 \% + 0,6 \% + 2,7 \% + 1,7 \% + 3,3 \%}{9} = 3,6 \%$$

Denna procentsats (3,6 %) redovisas också i figur 34 tillsammans med motsvarande mått i tidigare prognosrapporter. De största prognosavvikelserna skedde i 2011 och 2012 års rapport. Bortser man från dessa rapporter har prognoserna avvikit från utfallet med 2,6–3,6 procent. Sett till samtliga prognosrapporter har ettårsprognoserna i genomsnitt avvikit med 3,6 procent gentemot utfallet.

Figur 34. Genomsnittliga absoluta prognosavvikelser⁶⁷ (%) i olika prognosrapporter. Ej hänsyn till riktningen på avvikelsen (dvs. över- eller underskattning). Enbart 1-årsprognoser.



9.6 Kommentarer till prognosuppföljningen

Sedan det gemensamma prognosarbetet inleddes år 2008 har flödet av volymerna i rättskedjan förändrats. I slutet av 00-talet ökade de flesta volymerna, men 2009 bröts trenden, då polisens volym av ärenden redovisade till åklagare började minska. Den övergripande bilden är att utvecklingen i de olika delarna av rättskedjan hänger ihop, men olika volymer har förändrats i olika omfattning. Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården har under senare år fått ett minskat flöde. Dessa myndigheters trendbrott inträffade dock senare än 2009, då polisens ärenderedovisning vände.

Om alla huvudprognoser läggs samman framkommer att de sammantagna ettårsprognoserna i sju av åtta prognosrapporter lagts högre än utfallet, vilket indikerar att det är betydligt vanligare med överskattningar än underskattningar.

Sett till ettårsprognoserna var prognosavvikelserna som störst i 2011 och 2012 års rapporter, alltså i samband med att polisens minskade ärenderedovisning hunnit påverka resterande delar av rättskedjan. De genomsnittliga prognosavvikelserna var 3,6 procent (rapporterna 2008–2015). I siffran gömmer sig effekter av trendbrotten, och om 2011 och 2012 års rapport räknas bort var de genomsnittliga avvikelserna lägre, uppdelat per rapport, mellan 2,6 och 3,6 procent.

9.7 Prognoser och avvikelser i Nya Zeeland, England och Wales samt Danmark

Hittills har prognoserna i det svenska prognosprojektet beskrivits. Storleken på prognosavvikelserna och om det finns tendenser till över- eller underskattning har redovisats. Frågan är hur stora avvikelserna är jämfört med andra länder?

⁶⁷ Motsvarar *mean absolute percentage error* (MAPE). Se Hyndman R. och Athanasopoulos G. (2013). *Forecasting: principles and practice*: <https://www.otexts.org/fpp/2/5>.

Många länders prognoser tar sikte på fångpopulationen. En anledning till detta är troligen att fängelser kostar mycket pengar, både att bygga och att förvalta. Det tar också viss tid från beslut och byggstart, vilket gör det extra angeläget att i god tid uppskatta om nya fängelser behövs eller om existerande fängelser kan hyras ut eller säljas. En annan anledning till att prognoserna bara i vissa fall görs i ett rättskedjeperspektiv, är att datakvaliteten kan vara bristande, det finns inte rätt sorts statistik eller rentav att kriminalvårdspåföljderna förklaras av annat än utvecklingen i rättskedjans tidigare led. Variationer i strafftiderna och sammansättningen på olika typer av lagföringsbeslut och påföljder kan, i alla fall under vissa tidsperioder, ha minst lika stor påverkan på fångpopulationen som flödet av brott genom rättsväsendet.

Nedan presenteras avvikelser för prognoser av fångpopulationen i tre olika länder – Nya Zeeland, England och Wales samt Danmark. Tre specifika exempel som inte nödvändigtvis ger en representativ bild av hur stora ”vanliga” prognosavvikelser är, hur kvaliteten på prognoserna i olika länder är eller om enskilda metoder fungerar eller inte. De tre fallen ger dock en bild av hur avvikelserna i vissa fall kan se ut. De två första länderna, Nya Zeeland och England och Wales, är av anglosaxisk välfärdsmodell och det tredje, Danmark, är av skandinavisk modell. Vilka påföljder som används och synen på straff skiljer sig också mellan länderna, där Sverige liknar Danmark mer än de andra länderna. Någon grundligare genomgång av eventuella yttre omständigheter har inte gjorts, varför resultaten ska tolkas med försiktighet.

Innan presentationen av de tre ländernas prognoser kan konstateras att prognoserna över *fängelsedömda i Sverige*, sett till de åtta senaste rapporterna, avvek med 2,6 procent på ett års sikt och med 7,9 procent på två års sikt.

9.7.1 Prognoser i Nya Zeeland

I Nya Zeeland gör Justitiedepartementet såväl kortsiktiga prognoser (ett år fram i tiden) som långsiktiga prognoser (tio år fram i tiden) över fängelsepopulationen. Varje kvartal görs också prognoser av anstalts- och häktesbeläggningen 52 veckor fram i tiden, vilket motiveras med ett behov av att snabbt kunna identifiera förändringar i rättskedjan och snabbt kunna agera och planera utifrån olika förändringar. Långtidsprognosen uppskattar maxpopulationen i fängelse, vilket enligt departementet är relevant vid långsiktig kapacitetsplanering. Fängelsepopulationen består av fängelsedömda och häktade, och prognoser görs för dessa för sig och för fångpopulationen som helhet. Utöver detta görs separata prognosrapporter över rättshjälp, böter och frivård.

Prognosavvikelserna beräknas här för korttidsprognoserna och endast för prognoser av 1) totalt antal i fängelse samt underkategorierna 1a) fängelsedömda och 1b) häktade. Ett datamaterial med prognossiffror och faktiskt utfall per månad har erhållits från Nya Zeeland, där uppgifter om prognoser och utfall från de sex senaste rapporterna anges.⁶⁸ Utifrån de månatliga uppgifterna har sedan en genomsnittlig prognos och ett genomsnittligt utfall per år beräknats.⁶⁹ Resultatet är att prognoserna över totalt antal personer i fängelse avvek med 1,6 procent jämfört med verkligt utfall, medan delkategorierna fängelsedömda och häktade avvek med 1,0 respektive 7,2 procent. Av 216 månadsprognoser för de tre olika volymerna lades 80 månadsprognoser över faktiskt värde, en exakt på faktiskt värde och 135 under faktiskt värde,

⁶⁸ Ministry of Justice, Nya Zeeland (2017).

⁶⁹ Även ett prognosavvikelsemått *per månad* har erhållits men används inte här då fokus är på ettåriga prognoser.

vilket innebär en viss tendens till underskattningar. Prognoserna över fängelsedomda uppvisade inte någon systematisk över- eller underskattning, till skillnad från häktesprognoserna som uppvisade underskattningar och då framför allt de senaste tre åren. Enligt Justitiedepartementet⁷⁰ beror avvikelserna på att det varit svårt att precis uppskatta konsekvenserna och effekterna av de senaste årens många häktesreformer⁷¹. En alternativ hypotes är att regeringen vill hålla koll på statens utgifter, vilket möjligen gör att Justitiedepartementet har incitament att underskatta i prognoserna.

9.7.2 Prognoser i England och Wales

Prognoserna i England och Wales görs av Justitiedepartementet och på sex års sikt i form av en stockflödesmodell med start i åtalade personer, genom fängelsedomda personer fram till antalet klienter i fängelse. Flödesmodellen startar alltså i antalet åtalade personer, där åtalade personer per brottstyp prognostiseras genom så kallad tidsserieanalys, det vill säga genom att ett återkommande mönster i en tidsserie skrivs fram.⁷² Därefter prognostiseras antalet framtida fängelsedomar uppdelat efter ålder och kön. Vid prognosen över fängelseklienterna vägs alltså antalet fängelsedomda personer in, men också strafftid i fängelse och bedömningar av framtida lagreformer.

Syftet är att prognoserna ska fungera som underlag för diverse lagreformer och andra policybeslut, för kriminalvårdens kapacitetsplanering och Justitiedepartementets fördelning av resurser inom rättsväsendet. De kombinerar enklare kvantitativa metoder med antaganden grundade på expertbedömningar. Antaganden görs alltså om hur *beslutade* reformer kan tänkas påverka fångpopulationen, men inkluderar inte obeslutade reformer i prognoserna då de är väl osäkra. De tar med andra ord hänsyn till lagändringar och annat som bedöms påverka volymerna och bygger sedan in detta i sina kvantitativa modeller.⁷³

Prognosavvikelse⁷⁴ beräknas endast för prognoser över anstaltspopulationen. Avvikelse på ett års sikt är 1,2 procent och på två års sikt 1,9 procent.⁷⁵ Någon uppgift om prognoserna över- eller underskattar har inte erhållits.

9.7.3 Prognoser i Danmark

I Danmark görs ettåriga prognoser med ändamålet att ge underlag till Kriminalvårdens interna planering och underlag till politiska beslut. Prognoserna görs endast på Kriminalvårdens volymer⁷⁶ och inte över olika delar av rättskedjan som i Sverige. En anledning till att rättskedjan

⁷⁰ Ministry of Justice, Nya Zeeland (2017).

⁷¹ Vissa lagreformer har alltså fått andra konsekvenser än de förväntade. De ändrade häkteslagarna syftade till att ändra lagen för personer som begått tung brottslighet, men i praktiken ledde lagskärpningen till en generell förändring såväl för personer som begått allvarliga som för dem som begått lindrigare brott. Häkte har alltså generellt sett använts i stället för borgen, vilket varken var önskat eller förväntat. En annan anledning till avvikelserna var införande av en app som används för dem som väljer att betala borgen i stället för att kvarstå i häkte. Incitamenten påverkades på så sätt av att borgen blev mindre åtråvärd och konsekvensen av detta är att färre väljer borgen och fler väljer att kvarstå i häkte.

⁷² Modellerna liknar dem som används i det svenska prognosarbetet, till exempel glidande medelvärden och modeller med exponentiell utjämning.

⁷³ Ministry of Justice (2016).

⁷⁴ Mätt som procentuell avvikelse medelprocentavvikelse (MAPE), se bilaga 2 för förklaring av prognosavvikelsemättet.

⁷⁵ Mätt utifrån de 7 senaste prognosrapporterna. Mailkorrespondens Paul Kelly, Ministry of Justice (England).

⁷⁶ Kriminalvårdens (2015).

inte beaktas kan eventuellt ha att göra med att de danska kriminalvårdsvolymerna i princip inte påverkas av nyintag i anstalt och därmed av flödet i rättskedjan, till skillnad mot i Sverige, där den svenska fångpopulationen, från 1997 och framåt, haft samma utvecklingsmönster som nyintaget⁷⁷. Fram till 2009 användes mer kvalificerade tidsseriemodeller, så kallade ARIMA-modeller, liksom kausala modeller. Under 2009 ändrades metoderna och bygger sedan detta år på olika bedömningar, antaganden samt på enklare metoder. Prognoserna görs numera med vad Kriminalforsorgen kallar en "kausal kvantitativ modell" där de nämner tre delar: a) kända framtida värden utnyttjas, b) okända framtida siffror baseras på antaganden om antingen oförändrade nivåer eller utifrån utvecklingen de senaste åren och c) värderingar av framtida lagändringar och administrativa förändringar.⁷⁸ En styrka i prognosystemet är att de numera utnyttjar kända historiska värden på individnivå till skillnad från deras tidigare ARIMA-modeller som alltså inte gjorde det. Till exempel vet dem, eller kan med precision uppskatta, hur länge en klient kommer att vara intagen i anstalt då det vet det individuella fängelsestraffets längd och känner till regler, praxis och andra principer som styr längden (som exempelvis deltidsfrigivning och utsluss).

I en rapport från Kriminalforsorgen presenteras prognosavvikelser sedan 2006.⁷⁹ Prognosavvikelsena för ettårsprognoserna varierade mellan 3 och 7 procent mellan 2006 och 2009. Året därefter bytte Kriminalforsorgen metoder, och mellan 2010 och 2013 har de haft en betydligt bättre prognosprecision med avvikelser på 1–2 procent, med undantag för år 2014 då avvikelsen var 7 procent. En förklaring som inte är hänförlig till bytet av metod är att tidsserien varierade mer 2006–2009 än 2010–2013, med konsekvensen att det i den senare perioden var lättare att prognostisera, vilket möjligen i viss mån kan förklara den goda prognosprecisionen 2010–2013. Under 2014 var precisionen mindre bra, vilket kan bero på nya initiativ att utvidga användningen av elektronisk övervakning, så kallad fotboja, i kombination med ett beslut att döma fler till samhällstjänst. Prognosåret 2015 var precisionen mycket god (0,5 %) och Kriminalforsorgen förväntar sig att hamna på en snarlik siffra år 2016.⁸⁰ Sett lite mer övergripande så avvek de 1-åriga prognoserna sett till hela tidsperioden 2006–2015 med 3,4 procent i genomsnitt. Innan metodbytet (2006–2009) var avvikelserna i genomsnitt 5,1 procent och efter metodbytet (2010–2015) avvek prognoserna med i genomsnitt 2,3 procent. I samtliga prognoser efter 2009 överskattade rapporterna utvecklingen, vilket inte var fallet före 2009 då prognoserna uppvisade såväl positiva som negativa avvikelser. Ytterligare en faktor som kan ligga till grund för att prognosen överskattats är att bedömningsprognoser gjordes av en aktör som inte var neutral inför prognosresultatet.

9.7.4 Sammantagen bild av prognoser i Nya Zeeland, England och Wales samt Danmark

Prognosavvikelsena ser olika ut i de olika länderna, med lägst avvikelser i England och Wales, följt av Nya Zeeland och där Sverige och Danmark har högre avvikelser. Det är dock osäkert om skillnaderna beror på omständigheter som trendbrott eller om skillnaderna beror på att ett prognosystem är bättre än andra.

⁷⁷ Brå (2017).

⁷⁸ Kriminalforsorgen (2015).

⁷⁹ Kriminalforsorgen (2015).

⁸⁰ Kriminalforsorgen (2016)

Prognoslitteraturen indikerar att prognosmakaren bör vara neutral inför prognosen, annars riskerar resultaten bli skeva, alltså innebära regelmässiga över- eller underskattningar.⁸¹ Detta stämmer överens med att resultaten från Danmark uppvisar systematiska överskattningar. Även resultaten i Nya Zeeland visar på återkommande skevheter, men i detta fall i form av underskattningar.

Den sammantagna bilden av dessa tre prognosprojekt är att man genom att utnyttja känd information om framtiden och genom att använda relativt enkla kvantitativa metoder i kombination med expertbedömningar kan få en ganska hög precision i prognoserna, i alla fall i de ovan nämnda fallen.

⁸¹ Se t.ex. Hyndman R. och Athanasopoulos G. (2013) kapitel 3 för diskussion om bedömningsprognoser. I ett exempel nämner författarna att säljares prognoser i regel är för låga vilket har att göra med att säljarna vill ha ett lågt satt mål för försäljningen, som de sedan kan överträffa, och därmed få bonus på ”överträffade förväntningar”.

10 KÄLLFÖRTECKNING

Andersson, G., Jorner, U. och Ågren, A. (2007). *Regressions- och tidsserieanalys*. Lund: Studentlitteratur AB.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott – Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform*, Rapport 2014:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Kriminalstatistik 2014*. Rapport 2015:16. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014*. Rapport 2015:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Insatser mot brott och otryggheti socialt utsatta områden*. Rapport 2016:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Kriminalstatistik 2015. Personer lagförda för brott - slutgiltig statistik för 2015*. Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå, (2017). Ej ännu publicerad *kortanalys om fångpopulationen i Sverige och Norden*.

Brottsförebyggande rådet, Brå, (2017). *Lagföringsbeslut efter huvudpåföljd åren 1975–2015*.
https://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiT5q-JmVVRAhWBJ5oKHWJYBUEQFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.bra.se%2Fdownload%2F18.421a6a7d13def01048a80006938%2F1464679862355%2F41La_fra1975.xls&usg=AFQjCNHwwqWi02CsnI8Z6FKGcy7QSUuJ8g. 2017-02-06.

Makridakis, S. G., Wheelwright, S. C. och Hyndman, R. J. (1998). *Forecasting: Methods and applications*. John Wiley & Sons.

Hyndman R. och Athanasopoulos G. (2013). *Forecasting: principles and practice*.<https://www.otexts.org/fpp>.

Hyndman, R. J. (2013). *The difference between prediction intervals and confidence intervals*.

Publicerat 2013-03-13 på webbplatsen <http://robjhyndman.com/hyndsight/intervals/>. Hämtat 2015-01-25.

Justitiedepartementet, (2014), *En digitalt sammanlänkad rättskedja*,
<http://www.regeringen.se/contentassets/364fdab2ba74d4aae42c5343252c267/en-digitalt-sammanlankad-rattskedja>.

Regeringen (2016). *Villkorlig frigivning* Kommitédirektiv Dir. 2016:28. Regeringen.

Kriminalvården (2016). *Utslussning – effekt på återfall i brott*. Projektnummer 2015-285. Kriminalvården Digitaltryck. Norrköping. Kriminalvården.

Kriminalvården (2016). *Yttrande över häktes- och restriktionsutredningens betänkande Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52)* Ju2016/05918/Å. D.nr. 2016-2885. Norrköping. Kriminalvården.

Kriminalforsorgen (2015), Danmark. *Kriminalforsorgens forventninger til belægsudviklingen i 2016*. Rapport erhållen per mail från Bo Kielstrup 2016-09-05. Bo.Kielstrup@kriminalforsorgen.dk

Kriminalforsorgen (2016), Danmark. Bo Kielstrup. Mailkorrespondens 2016-09-05. Bo.Kielstrup@kriminalforsorgen.dk

Kriminalvårdens utvecklingsenhet (2014). *Kriminalvårdens redovisning om återfall. Uppföljning t.o.m. 2010*. Norrköping: Kriminalvården.

Migrationsverket (2016). *Verksamhets- och utgiftsprognos – Oktober 2016*. Dnr 1.1.3-2016-18258. Norrköping. Migrationsverket.

Nilsson, A. och Flyghed, J. (2007). *Samhällsutveckling och marginalisering. Exempler vräkt och fångar*. I: Nilsson, A. (red.); *Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Festskrift till Henrik Tham*, s. 289. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Wahlin, K. (2008). *Roadmap for Trend Detection and Assessment of Data Quality*. Linköping Studies in Statistics No. 10, Linköping Studies in Arts and Science No. 454. Linköping:

Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.

Ministry of Justice, England.
Mailkorrespondens Paul Kelly (2016-12-19).
Paul.Kelly1@justice.gsi.gov.uk

Ministry of Justice (2016), England. *Prison Population Projections 2016 – 2021 England and Wales*.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480031/prison-population-projections-2015-2021.pdf.

Ministry of Justice, Nya Zeeland. Mail inkommet från Paul Henderson
(Paul.Henderson@justice.govt.nz) 2017-01-09.

Polisen 2015. *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. HD 5800-61/2015. Stockholm. Polisen.

Proposition 2009/10:147. *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.* Regeringen.

Proposition 2014/15:29. *Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*. Regeringen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Kriminalvården. Ju2015/09812/LED (delvis), Ju2015/08328/KRIM, Ju2015/03109/KRIM, Ju2014/06065/KRIM.

SFS 2007:1172. *Förordning om (2007:1172 om instruktion för Kriminalvården*. Justitiedepartementet KRIM.

SFS 2016:488. *Lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)*. Regeringen.

SOU 2012:17. *Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd*. Betänkande av Psykiatrilagsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2012:34. *Nya påföljder*. Betänkande av Påföljdsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2013:85. *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom*. Betänkande av Egendomsskyddsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:18. *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott*. Betänkande av Utredningen om skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:43. *Synnerligen grova narkotikabrott*. Betänkande av Narkotikastraffutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:52. *Färre i häkte och minskad isolering*. Betänkande av Häktes- och restriktionsutredningen. Stockholm: Wolters Kluwers.

Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser i arbetet med utslussning.
Ju2015/09899/KRIM.

Uppdrag att överväga nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. Justitiedepartementet
Ju2016/09219/LP.

Zheng Chang, Paul Lichtenstein, Niklas Långström, Henrik Larsson, Seena Fazel. (2016). *Association Between Prescription of Major Psychotropic Medications and Violent Reoffending After Prison Release*:

<http://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2016/oktober/medicin-kan-forebygga-aterfall-i-valdsbrott/>,
<http://ki.se/nyheter/psykiatrisk-behandling-mot-upprepad-valdsbrottslighet-hos-tidigare-domda>,

<http://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2576607>,

11 BILAGA 1: POLISENS INDELNING I 10 BROTTSKATEGORIER

11.1.1 Våldsbrott

I brottskategorin ingår bland annat

- *misshandel* enligt 3 kap. 5–6 § BrB
- *våldtäkt* enligt 6 kap. 1, 4 § BrB
- *olaga hot* enligt 4 kap. 5 § BrB
- *rån mot privatperson* enligt 8 kap. 5, 6 § BrB
- *grov kvinnofridskränkning* enligt 4 kap. 4a § BrB.

11.1.2 Övriga brott mot person

Brottskategorin består bland annat av brottstyperna

- *ofredande* enligt 4 kap. 7 § BrB
- *ärekränkingsbrott* enligt 5 kap. BrB
- *hemfridsbrott (olaga intrång)* enligt 4 kap. 6 § BrB
- *dataintrång* enligt 4 kap. 9c § BrB
- *sexuellt tvång/övergrepp/ofredande* enligt 6 kap. BrB (ej våldtäkt)
- *vållande till annans död* enligt 3 kap. 7, 10 § BrB
- *vållande till kroppsskada eller sjukdom* enligt 3 kap. 8, 10 § BrB
- *människohandel* enligt 4 kap. 1a § BrB.

11.1.3 Skadegörelsebrott

Brottskategorin består av

- *skadegörelsebrott* enligt 12 kap BrB.

11.1.4 Tillgreppsbrott (exkl. i butik)

Brottskategorin består av

- *tillgreppsbrott* enligt 8 kap. BrB, exklusive rån och tillgrepp i butik, varuhus o.d.

11.1.5 Narkotikabrott

I brottskategorin ingår bland annat brottstyperna

- *innehav och bruk av narkotika samt överlåtelse* enligt narkotikastrafflagen (1968:64)
- *dopningsbrott* enligt lag (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.

11.1.6 Trafikbrott

I trafikbrott ingår

- *brott mot trafikbrottslagen* (1951:649)
- *brott mot sjölagen* (1994:1009), 20 kap.
- *vållande till annans död i samband med trafikolycka*, enligt 3 kap. 7 § BrB och övrig trafiklagstiftning.

De vanligast förekommande brottstyperna i trafikbrottslagen är *olovlig körning/grov olovlig körning, rattfylleri/grovt rattfylleri och rattfylleri under påverkan av narkotika*.

I övrigt är de största brottstyperna brott mot hastighetsbestämmelserna, beteendebrott och brott mot brukande av oregistrerat, avställt, oskattat, körförbudsbelagt fordon.

Brottskod 3006 och 3161 har tagits bort, eftersom det nu registreras många händelser som ej är brott under dessa. Dessutom har brottskod 9001 lagts till, eftersom den nu innehåller mest trafikbrott.

11.1.7 Tillgrepp i butik

I brottskategorin ingår brottstypen

- *stöld, snatteri utan inbrott från butik, varuhus, kommersiell utställningslokal*, enligt 8 kap, 1, 2, 4 § BrB.

11.1.8 Bedrägeribrott m.m.

Brottskategorin består av

- brott enligt 9 kap. BrB – Bedrägeri och annan oredlighet
- brott mot bidragsbrottslagen (2007:612).

11.1.9 Övriga BrB-brott

Brottskategorin består av ett antal kapitel i brottsbalken. Det mest tongivande är

- 10 kap. BrB – Förskingring och annan trolöshet.

11.1.10 Övriga specialstraffrättsliga brott

I brottskategorin ingår brott mot specialstraffrätten (exklusive trafikbrottslagen och narkotikabrottslagen), såsom

- brott mot alkohollagen (2010:1622)
- brott mot vapenlagen (1996:67)
- brott mot knivlagen (1988:254).

12 BILAGA 2: METODBILAGA

12.1 Prognosernas framtagning

Preliminära prognoser tas fram under hösten och uppdateras sedan efter årsskiftet (slutliga prognoser).

Så här ser tillvägagångssättet ut:

1. Under hösten görs preliminära statistiska prognoser utifrån analys och modellering av tidsserier.
2. Kvalitativa påverkansfaktorer (*betydande* händelser, lagändringar och dylikt) identifieras. Ett resonemang förs över hur faktorerna kan tänka påverka prognosvolymen, det vill säga om faktorn kan tänkas ha en ökande eller minskande påverkan på volymen. Prognosen justeras om faktorn bedöms ha betydande påverkan på volymen och den statistiska modellen inte beaktar detta.
3. Prognoserna över verksamhetsvolymerna hos respektive myndighet studeras och jämförs. I de fall relationerna mellan prognoserna bedöms som orimliga övervägs justering av en eller flera prognoser.
4. Efter de ovanstående stegen är prognoserna klara.

Efter årsskiftet uppdateras alltså prognoserna utifrån aktuell månads- eller årsstatistik, och en slutlig prognos fastställs.

I praktiken brukar slutprognosen (steg 4) vara identisk med den statistiska prognosen i steg 1 och det är bara i undantagsfall den statistiska prognosen justeras i steg 2. I vissa fall är relationen till tidigare led inbakad i den statistiska prognosen, det vill säga beaktas redan i steg 1. Kvalitativa påverkansfaktorer kan också beaktas i steg 1, alltså vid valet mellan olika statistiska modeller och mellan olika prognoser.

12.2 Datamaterial

Polisen använder årsdata 2004–2016, Åklagarmyndigheten månadsdata 2008–2016, Domstolsverket månadsdata 2000–2016 och Kriminalvården månadsdata 1996–2016. För vissa volymer använder Kriminalvården en kortare tidsperiod.

För att utöka den statistiska verktygslådan är det eftersträvansvärt att ha så långa tidsserier som möjligt, förutsatt att de håller tillräckligt god kvalitet. Det som har använts är därför i hög grad de längsta tidsserier som finns tillgängliga för de valda verksamhetsvolymerna. I vissa fall kan det dock vara lämpligt att använda kortare tidsserier, till exempel när något speciellt har inträffat, som ett trendbrott. Längden och kvaliteten på tidsserierna påverkar också vilka statistiska modeller som används. Enkla modeller är att föredra när tidsserierna är korta. Om serierna sträcker sig långt tillbaka i tiden (flera decennier), alternativt finns på kvartals- eller månadsnivå och bedöms hålla god kvalitet, kan mer avancerade modeller användas.

12.3 Hur en statistisk modell identifieras

För att välja modell analyseras först respektive tidsserie visuellt. Trender och eventuella trendbrott diskuteras. Om det finns misstänkta *outliers*, det vill säga extremvärden, diskuteras orsakerna, och dessa hanteras på lämpligt sätt. Ofta görs en bedömning av rimligheten i

prognoserna i detta läge, utifrån förväntad inverkan från påverkansfaktorer och relationer till tidigare led i rättskedjan. Därefter beräknas modellenpassningsmått, som beskriver hur väl modellerna anpassar sig till det kända datamaterialet. Vilket mått som används varierar mellan myndigheterna.

Åklagarmyndigheten använder en annan beräkningsmodell än övriga myndigheter, vilket har inneburit ett annat tillvägagångssätt. Hur beräkningsmodellen tas fram beskrivs i resultatbilagan (elektronisk bilaga) samt i Åklagarmyndighetens kapitel.

Nedan presenteras de olika modellenpassningsmått som används (R^2 , MAPE och AIC) och hur man kan resonera kring residualdiagnostik.

12.3.1 Förklaringsgrad (R^2)

Förklaringsgraden (R^2) mäter hur stor del av det historiska datamaterialet som kan förklaras av den statistiska modellen. R^2 beräknas som andelen förklarad varians av den totala variansen.

Ett extremfall är när $R^2 = 0$. Då förklaras inget av det historiska datamaterialet av modellen. Ett annat extremfall är när $R^2 = 1$. Då förklaras hela datamaterialet av modellen.

12.3.2 Procentuell medelabsolutavvikelse (MAPE)

Procentuell medelabsolutavvikelse (MAPE) är den procentuella medelavvikelsen mätt i absolutvärden. Avvikelsemättet är, likt R^2 , ett relativt mått. MAPE är alltså oberoende av datamaterialets nivå. Dessutom är det angivet i absoluta tal, vilket innebär att alla tal, även de negativa, räknas som positiva. På så sätt tar måttet inte hänsyn till om modellen över- eller underskattar, utan undersöker endast storleken på de genomsnittliga avvikelserna.

$$\text{MAPE} = 100 * |(F_t - Y_t)/Y_t|$$

där F_t är modellvärdet och Y_t är det verkliga värdet.

12.3.3 Akaikes informationskriterium (AIC)

Akaikes informationskriterium (AIC) är ett mått som ofta används vid ARIMA-modellering. Till skillnad från R^2 bestraffar måttet om antalet variabler i modellen ökar. Om modellens komplexitet ökar (fler variabler) beaktar måttet detta genom att öka den uppmätta prognosavvikelsen.

$$\text{AIC} = -2 * \log(L) + 2 * m$$

där L = Likelihoodfunktionen

m = p + q + P + Q (dvs. antalet variabler vid ARIMA-modellering).

12.3.4 Residualdiagnostik

I de fall där relativt avancerade prognosmodeller och stora datamaterial använts, kontrolleras residualerna utifrån följande checklista:

1. Om residualernas medelvärde är konstant (residualerna ökar eller minskar inte över tid).

2. Om residualerna är oberoende av varandra (ingen autokorrelation⁸² mellan residualerna).
3. Om residualernas varians är konstant (residualernas varians ökar eller minskar inte över tid)
4. Om residualerna är normalfördelade.

Om möjligt identifieras modeller där alla fyra punkterna uppfyllts, men viktigast är att residualerna är oberoende och att medelvärdet är nära noll. Residualerna bör vara relativt konstanta över tid, det vill säga varken öka eller minska. Utöver detta är det bra om residualerna är normalfördelade och varierar ungefär lika mycket under hela tidsperioden, vilket gör att prediktionsintervallen blir mer korrekta.

Dessvärre finns det andra fallgropar, som att modellerna blir väl komplexa i de fall då många variabler inkluderas. Det finns också risk för att modellerna blir överanpassade, det vill säga att även slumpmässig variation inkluderas i modellerna. Komplexa och/eller överanpassade modeller kan leda till höga prognosavvikelser.

Modellerna kontrolleras alltså utifrån checklistan och ett resonemang förs kring modellernas komplexitet och eventuella överanpassning.

12.4 Prognosmodeller

Rapporten innehåller ett flertal prognoser, och olika prognosmodeller används för olika typer av in- respektive utflöden. Prognosmodellerna kan grovt delas in i två typer av modeller:

- beräkningsmodeller
- tidsseriemodeller.

En *beräkningsmodell* är en modell som utgår från detaljerad information, antaganden och bedömningar som genererar en prognos över hur flödena kommer att se ut i framtiden. Modellen nyttjar detaljerad information i nutid och baseras på olika antaganden. Utöver beräkningsmodeller används tidsseriemodeller av olika slag. *Tidsseriemodellerna* baseras uteslutande på tidsserier som baserar prognosen på historiska trender över hur verksamhetsvolymen historiskt har varierat. I vissa fall baseras modellen på utvecklingen i tidigare led. Nedan redovisas de tidsseriemodeller som används i rapporten.

12.4.1 Konstant modell

I den *konstanta modellen*, som egentligen kallas *naiv modell* i prognoslitteraturen, sätts prognossiffrorna till det senaste kända värdet.

$$F_t = Y_{t-1}$$

där

- F_t är det modellerade inflödet till/utflödet från en myndighet (dvs. verksamhetsvolymen), det vill säga vad modellen predicerar inflödet/utflödet till att vara ett visst år.

⁸² Autokorrelation definieras som graden av linjärt beroende mellan två värden på tidsavstånd s i tidsserien.

- t är tiden mätt i år.

12.4.2 Säsongsbaserad konstant modell

Säsongsbaserad konstant modell kallas egentligen *säsongsbaserad naiv modell*, där prognossiffrorna sätts till det senast kända periodutfallet under samma period på året. Till exempel kan prognosen för en månad baseras på det senast kända månadsutfallet under samma period på året. Det kan vara att prognosen för januari sätts till det senast kända januarivärdet.

$$F_t = Y_{t-s}$$

där

- F_t är det modellerade inflödet till/utflödet från en myndighet (dvs. verksamhetsvolymen), det vill säga vad modellen predicerar inflödet/utflödet till att vara en viss månad
- t är tiden mätt i månader
- s är *säsongsspännet*, vilket oftast är 12 månader.

12.4.3 Procentuell förändring

Förändringen det/de senaste året/åren skrivs fram, vilket är en form av en konstant modell, men där *förändringen* antas vara lika stor som tidigare år.

12.4.4 Linjär modell

Linjär modell kallas egentligen *enkel linjär regression*, där tiden används som förklarande variabel.

$$F_t = a + bt$$

där

- F_t är det modellerade inflödet till/utflödet från en myndighet (dvs. verksamhetsvolymen), det vill säga vad modellen predicerar inflödet/utflödet till att vara ett visst år
- a och b är konstanter
- t är tiden mätt i år.

12.4.5 Medelvärdesmodell

Medelvärdesmodellen konstrueras genom att beräkna medelvärdet av tidigare år. Prognosen innehåller ingen trendmässig ökning utan är således helt horisontell.

$$F_t = \sum_{i=1}^n Y_i / n$$

där

- F_t är den modellerade verksamhetsvolymen år t
- Y_i är den faktiska verksamhetsvolymen år i
- n är totalt antal år.

12.4.6 Modeller med exponentiell utjämning

Modeller med *exponentiell utjämning* (även kallade *smoothingmodeller*) skiljer sig från den linjära modellen, den logaritmiska modellen och medelvärdesmodellen, i och med att de nyaste observationerna viktas tyngre än de äldsta. Dessa vikter bestäms genom minsta kvadratmetoden (OLS⁸³). Modellerna anses också vara specialfall av ARIMA-modeller.

Det finns flera typer av utjämningsmodeller. Det som framför allt skiljer utjämningsmodeller åt är om de inkluderar trend och/eller säsong. Ytterligare en aspekt är om trenden är dämpad, det vill säga avtar med tiden.

12.4.7 Säsongbaserade ARIMA-modeller

ARIMA-modeller är en sorts *endimensionella regressionsmodeller*, där regressionen sker med den beroende variabeln vid tidigare tidpunkter och med glidande medelvärden⁸⁴ som förklarande variabler. Utgångspunkten är att det aktuella värdet på en variabel ofta beror av tidigare värden på variabeln. En ARIMA-modell ger ingen information om varför variabeln ändras på det sätt den gör. Modellen tar som utgångspunkt den information, det matematiska mönster, som finns i den observerade tidsserien och använder därefter detta mönster för att göra prognoser. Det finns ingen möjlighet att förklara förändringar i det observerade förloppet och enstaka händelser, till exempel en lagförändring, annat än som ett brott i tidsserierna. Modellens giltighet, eller prognosprecision, är alltså helt beroende av om det matematiska mönstret i datamaterialet upprepar sig eller inte.

ARIMA-modellen kan skrivas som $ARIMA(p,d,q)(P,D,Q)S$

där

- p = Antal autoregressiva parametrar
- d = Antal differensbildningar på tidsavstånd 1
- q = Antal löpande medelvärdesparametrar
- P = Antal autoregressiva säsongparametrar
- D = Antal differensbildningar på säsongavstånd
- Q = Antal löpande medelvärdes säsongparametrar
- S = Antal perioder per säsong.

För grundligare genomgången av modellerna hänvisas till relevant litteratur.⁸⁵

⁸³ Ordinary Least Squares.

⁸⁴ Tidigare tidsperioders residualer används som förklaringsvariabler, vilket benämns glidande (eller löpande) medelvärden.

⁸⁵ Se exempelvis Makridakis, S., Wheelwright, S. C. och Hyndman, R. J. (1998). *Forecasting –Methods and applications*. Se även Andersson, G., Jorner, U. och Ågren, A. (2007). *Regressions- och tidsserieanalys*.

12.4.8 Intervall som beaktar osäkerhet

Alla prognoser innehåller ett mått av osäkerhet. En del av denna osäkerhet kan normalt beräknas, till exempel den statistiska osäkerhet som är förknippad med själva modellskattningarna, men också med hur mycket den historiska serien varierat. Ett vanligt sätt att presentera denna typ av osäkerhet är genom att ange *prediktionsintervall*.

Ett prediktionsintervall⁸⁶ visar en övre och undre gräns kring prognosvärdet. Hur stort intervallet är beror på vilken säkerhet som väljs. I rapporten används 95-procentiga prediktionsintervall, vilket något förenklat kan beskrivas som att sannolikheten är 0.95 att intervallet täcker det verkliga utfallet. För varje prediktionsintervall finns ett värde, en konfidensgrad, till exempel 95 procent, som anger sannolikheten för att det sanna värdet för den uppmätta storheten ligger inom det givna prediktionsintervallet.

I de fall det har varit möjligt att ta fram teoretiskt utprovade prediktionsintervall har vi gjort det. I vissa fall medger inte prognosmodellerna prediktionsintervall, vilket gjort att vi har tagit fram osäkerhetsintervall som baseras på en beräkning av osäkerheten. Dessa beräkningar är endast i vissa fall teoretiskt förankrade, men ger ändå läsaren en bild av osäkerheten. Bedömningen är att intervallen, trots att de inte är helt teoretiskt förankrade, ger en bättre bild av osäkerheten kring prognoserna än alternativet, det vill säga att inte presentera osäkerhetsintervall. För vissa underprognoser, på brottskategorinivå eller annan underkategori, presenteras i regel inte intervall utan enbart punktskattningar. I och med att polisen gör en så kallad bedömningsprognos över sitt utflöde kompletteras den inte heller med något osäkerhetsintervall. Detta innebär inte att polisens utflödesprognos är mindre osäker och det kan finnas alternativa scenarier som kan slå in.

I Tabell 31 redovisas de olika typer av intervall som använts för att beakta osäkerheten.

⁸⁶ För en beskrivning av prediktionsintervall, se t.ex. Hyndman, R. J. (2013).

Tabell 31. Typ av intervall som används vid olika prognoser.

Verksamhetsvolym	Myndighet	Metod för att ta fram osäkerhetsintervall
Inkomna ärenden	Polisen	Prognoser görs per brottskategori, vilket innebär att prediktionsintervallen bara erhålls per brottskategori, inte för det totala antalet inkomna ärenden. Därför görs en ny statistisk prognos på totalsiffrorna, där ett prediktionsintervall erhålls. Intervallet appliceras sedan på den ursprungliga prognosen.
Ärenden redovisade till åklagare	Polisen	Inget intervall då det är en bedömningsprognos.
Inkomna brottsmisstankar	Åklagarmyndigheten	Intervallet beräknas utifrån 90 % av historisk prognosavvikelse. Intervallet bygger alltså inte på skillnaden mellan modellens värden och datamaterialets värden, utan på faktiska prognosavvikelser i tidigare prognosrapporter. Därutöver en restriktion att intervallet inte får vara snävare vid en längre tidshorisont än vid en kortare.
Brottsmisstankar med åtalsbeslut	Åklagarmyndigheten	Se <i>inkomna brottsmisstankar</i> .
Inkomna brottmål	Domstolsverket	Prognoser görs på månadsstatistik, vilket gör att prediktionsintervallen bara erhålls för månadsvärden, inte för årsvärden. Därför <i>summeras</i> månadsintervallet till ett årsintervall.
Avgjorda brottmål	Domstolsverket	Intervallet för inkomna brottmål appliceras på avgjorda brottmål. Inkomna och avgjorda brottmål följer varandra väl vad gäller trend och variation, vilket lett till att man gjort ett antagande om att osäkerheten är likadan för inkomna och avgjorda brottmål.
Häktade	Kriminalvården	Prognoser görs på månadsstatistik, vilket gör att prediktionsintervallen erhålls för månadsvärden. Årsintervallen tas därefter fram med <i>bootstrap</i> -metoden ⁸⁷ utifrån de 12 undre och 12 övre intervallgränserna för varje år.
Fängelsedömda	Kriminalvården	Se <i>häktade</i> .
Frivård	Kriminalvården	Se <i>häktade</i> .

⁸⁷ *Bootstrap* är en ickeparametrisk metod för att skatta osäkerhetsintervall genom återsampling med återläggning ur stickprovet. Återsamplingen görs tusentals gånger, vilket skapar en empirisk samplingsfördelning för respektive intervallgräns. För mer om *bootstrapping*, se Wahlin, K. (2008).