



LUNDS  
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

STVK02  
VT 2021

Handledare: Maria Hedlund

## Ett ansvarsmässigt tomrum? Ansvarsutkrävande i den svenska förvaltningen

## **Abstract**

The state administration is the last link in the chain of assignments and responsibilities, where the people vote for a parliament, which elects a prime minister, who appoints a government whose subordinate state administration must ensure that its policies are implemented. If you turn it around, the state administration is responsible to the government, the government to the parliament and the parliament to the people. The purpose of this study is to investigate how the process of accountability in the Swedish administration looks like and if it works as intended. To investigate this, I have analyzed the National Agency for Education and their responsibility for Swedish results in the Pisa survey 2018 and the transfer of the Swedish Social Insurance Agency's director general. The results of the study show that the Swedish constitution presupposes that there is a connection between power and responsibility, which is highlighted as an advantage in relation to other systems as it contributes to increased clarity about how power is distributed. On the other hand, these advantages are counteracted by the fact that recurring informal contacts between authorities and ministries are encountered, which creates ambiguities when responsibility is to be demanded.

*Nyckelord:* Ansvar, Ansvarsutkrävande, Förvaltning, Förvaltningsmyndigheter, Den svenska förvaltningsmodellen, Maktindelning, Granskning, Regeringsformen

Antal ord: 9681

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning och bakgrund</b>	<b>4</b>
1.1 Problemformulering	4
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Studiens disposition	6
<b>2. Forskningsöversikt</b>	<b>7</b>
<b>3. Teori</b>	<b>9</b>
3.1 Ansvarsutkrävande	9
3.1.1 Ansvar	9
3.1.2 Principalen och agenten	9
3.1.3 Demokratiskt ansvarsutkrävande	11
3.2 Maktindelning och demokrati	12
3.3 Granskning	13
<b>4. Metod och material</b>	<b>16</b>
4.1 Forskningsdesign	16
4.2 Val av fall	16
4.3 Material	17
4.4 Avgränsning	18
<b>5. Den svenska förvaltningsmodellen</b>	<b>19</b>
5.1 Uppdrags- och ansvarskedjan	19
5.2 Handlingsutrymmet för svenska myndigheter	20
5.3 Myndighetens ledning - det formella ansvarsutkrävandet	21
5.4 Kontrollmakten	22
<b>6. Vem bär ansvaret?</b>	<b>23</b>
6.1 Pisa-undersökningen 2018	23
6.2 Förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör	26
<b>7. Slutsats</b>	<b>29</b>
7.1 Går det att urskilja vem som är ansvarig?	29
7.2 Finns det kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt?	30
7.3 Finns det mekanismer för att utkräva ansvar?	31
7.4 Avslutande kommentarer	32
<b>Referenslista</b>	<b>33</b>

# 1. Inledning och bakgrund

De moderna demokratierna lutar sig mot kombinationen av två stycken ideér: (1) att de som styr skall göra det utifrån allmänhetens intressen eller som svar på allmänhetens vilja och (2) att de är mer benägna att göra det när de på något sätt är representativa för och/eller ansvarar för dem de styr (Philip, 2009, s.28). Till följd av dessa ideér utgörs därför majoriteten av dagens demokratier av vad vi brukar kalla för *representativa demokratier*, som i korthet innebär att statens medborgare, genom allmänna val, delegerar makten för det politiska styret av staten till representanter (Caramani, 2008, s.71). Den mekanism för *ansvarsutkrävande*, som valprocessen i den representativa demokratin utgör, är till för att folket skall kunna skydda sig mot *maktmissbruk* och *tyranni* (Riksdagen, 2012).

I Sverige använder vi oss av ett så kallat *proportionerligt valsysteem*, vilket tenderar att sprida ut makten mellan olika myndigheter och departement i betydligt högre utsträckning än länder med exempelvis *majoritetsval* (Przeworski, Stokes, Manin, 1999, s.19). I Demokratiutredningens bok "Maktdelning" (SOU 1999:76) drogs slutsatsen att den demokratiska kontrollen försvagas, att ansvarsutkrävandet "tunnas ut", om makten delegeras i mer än ett led (SOU, 1999:76, s.29). I *regeringsformens* (RF) inledande paragraf framgår det att all offentlig makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna. Men var tar makten sedan egentligen vägen? I Statskontorets rapport "Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande" (2003, s.22) framgår det att det finns tydliga brister i det svenska systemet för ansvarsprövningen av myndigheter och tjänstemän. I rapporten påpekas det dessutom att ansvar ofta utkrävs i det fördolda och för sällan, vilket är mycket allvarligt, inte minst utifrån en demokratisk synpunkt (Statskontoret, 2003, s.22).

## 1.1 Problemformulering

Under en längre tid har gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit skarp och historiskt sett har frågor som berört förvaltning och implementeringen av politiken inte varit föremål för någon större uppmärksamhet bland statsvetare (Statskontoret 2000, s.6; Statskontoret 2003, s.18). En vanlig skildring är att beslut som tas i förvaltningen oftast är av en mer teknisk natur medan politiska beslut oftast grundar sig på värderingar (Statskontoret, 2003, s.18). Förvaltningen har länge betraktats som oproblematiske/opolitisk och att den fungerar som politikernas lydiga instrument.

Denna motsatsställning mellan politik och förvaltning får enligt Statskontoret (2003, s.19) konsekvenser för hur man ser på ansvar och ansvarsutkrävande inom förvaltningen. Att frågor som berör medborgarnas information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete inte fått särskilt stor uppmärksamhet beror delvis på att den parlamentariska forskningen riktat sitt huvudsakliga fokus på att identifiera ansvariga personer och på mekanismer för politiskt ansvarsutkrävande. I sin bok "Att kontrollera staten" (1999, s.183) skriver Shirin Ahlbäck att "om förvaltningen inte ses som en utpräglad politisk del av det demokratiska styrelseskicket finns det inte heller någon anledning att diskutera något annat än de valda representanternas politiska ansvarighet". Enligt Ahlbäck (1999, s.183) är detta något som bör ses allvarligt på, eftersom kunskap om hur den offentliga förvaltningen fungerar är en väsentlig förutsättning för ansvarsutkrävande. Ifall medborgarna inte besitter informationen angående missförhållanden blir det politiska ansvarsutkrävandet inte aktuellt (Statskontoret, 2003, s.19).

I "Den Svenska Politiken" (Bäck, Erlingsson och Larsson, 2015, s. 167) beskrivs de svenska förvaltningsmyndigheterna som "många och varierande i storlek", där somliga har flera hundra anställda medan andra har inga alls. I RF förklaras inte vad en myndighet är eller vad som menas med förvaltning och förvaltningsmyndighet, vilket bidrar ytterligare till den komplexitet som den svenska förvaltningen innefattar. En vanlig slutsats som brukar dras av förvaltningsforskare och utredare är att föreställningen om en väl sammanhållen förvaltning som strävar åt samma håll saknar motsvarighet i verkligheten (Bäck, Erlingsson och Larsson, 2015, s.182). Att förvaltningen saknar politisk makt och att den enbart arbetar med rent administrativa uppgifter är det troligtvis få som argumenterar för. Problematiken ligger i att det i praktiken fattas många politiska beslut i ett slags ansvarsmässigt tomrum, av förvaltningar och tjänstemän som det inte går att utkräva något politisk ansvar av, vilket Bo Rothstein (2010, s.98) kallar för *demokratins svarta hål*.

För att utkräva ansvar krävs det att: (1) det går att urskilja vem som är ansvarig, (2) det finns kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt; (3) det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar (Ahlbäck, 1999, s.35). Återfinns dessa förutsättningar i den svenska förvaltningen?

## 1.2 Syfte och frågeställning

Jag har i min uppsats valt att utgå från två stycken *deskriptiva* frågeställningar, då jag är intresserad av att analysera problemet utifrån hur det *är*. Givetvis finns det en komplexitet i att söka förklara verkligheten och jag är väl medveten om begränsningen att uppnå helt objektiva resultat, vilket jag inte heller eftersträvar. *Syftet* med uppsatsen är att med hjälp av utvalda teorier undersöka hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ser ut och om det fungerar som det är tänkt. Uppsatsen huvudsakliga frågeställningar är därmed följande:

- Hur är det tänkt att ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ska gå till?
- Hur används de tillgängliga mekanismerna för att utkräva ansvar i den svenska förvaltningen?

## 1.3 Studiens disposition

I det inledande kapitlet av uppsatsen presenterar jag en bakgrund till varför ansvarsutkrävandet är en viktig del av den representativa demokratin. Sedan följer en beskrivning av det problem uppsatsen ämnar att undersöka samt vad som är syftet med studien. I kapitel två återges en översikt av forskning jag anser är relevant för min studie och som bidrar med en ökad förståelse till mitt val av teorier, som redovisas i kapitel tre. Uppsatsens teoretiska ramverk centrerar kring teorin om *ansvarsutkrävande* och genomsyrar därmed samtliga delar av teoriavsnittet. I det fjärde kapitlet av uppsatsen återges en metodbeskrivning av *vad* jag har gjort och *varför*. I metodavsnittet beskrivs även vilket material som använts, vilka avgränsningar som gjorts och hur analysen det insamlade materialet genomförts. I kapitel fem beskrivs hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ser ut samt vilka för- och nackdelar som finns med *den svenska förvaltningsmodellen*. Med anledning av att studien är *teorianvändande* innefattar delar av detta kapitel teoretiska inslag. Vidare följer det sjätte kapitlet där jag med bakgrund i de valda teorierna, tolkar, jämför, förklarar och kontrasterar uppsatsens huvudproblem med hjälp av två olika fall: *Pisa-undersökningen 2018* och *förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör*. I det sjunde kapitlet sammanfattas det uppsatsen kommit fram till samt att jag för en diskussion kring studiens resultat.

## 2. Forskningsöversikt

Av Statskontorets rapport "Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande" (2003, s.17) framgår det att myndigheterna i Sverige har en stark fristående ställning och att det under de senaste åren genomförts ett antal förändringar som stärkt myndigheternas handlingsutrymme ytterligare. En av dessa förändringar är att detaljstyrningen minskat, vilket successivt lett till att myndigheternas ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens ökat (Statskontoret, 2003, s.17.). Det finns de som menar på att detta ökade handlingsutrymme inte följts av ett stärkt ansvarsutkrävande (Statskontoret, 2003, s.17). I sin studie "Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning" (1997, s.97, refererad i Statskontoret, 2003, s.17) menar Justitiekanslern på att "den ökade friheten för myndigheterna synes inte fullt ut ha balanserats genom en anpassning av systemen för intern kontroll och extern revision".

I sin bok "Organisera oberoende granskning" (2013, s.22) lyfter den svenska förvaltningsforskaren Louise Bringselius fram begreppet *agencification*, vilket är den internationella benämningen för den trend där allt fler myndigheter blir självständiga - där *agency* översätts till förvaltningsmyndighet. Tanken med att myndigheter skall vara (helt eller delvis) självständiga är att det skall gå att skilja *politik* från *implementering* och låta de professionella tjänstemännen sköta implementeringen istället för politiker - som antas ha mindre kunskap och tid för operativa organisatoriska frågor (Bringselius, 2013, s.22). Det finns enligt Bringselius (2013, s.22) ett antal problem med att myndigheter blir allt mer självständiga där ett är att det blir svårare att avgöra *vem* som bär ansvaret för verksamheten. Bringselius (2013, s.22) belyser begreppet *blame avoidance*, vilket innebär att politiska beslutsfattare, förvaltningens chefer och tjänstemän undviker att ta på sig ansvaret för verksamheten.

Samtidigt är myndigheternas fristående ställning, tillsammans med långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas, en viktig komponent i den svenska förvaltningen och medför även många fördelar (Skr. 2013/14:155, s.5). Dessutom lägger den grunden för att myndigheterna på ett självständigt vis skall kunna sköta sin dagliga verksamhet rättssäkert och effektivt. Samtidigt som varje myndighet har långtgående befogenheter att bestämma hur den organiserar sitt arbete är det viktigt att myndigheten är en del av staten som helhet och att det finns en väl fungerande samordning och samverkan mellan myndigheterna (Skr. 2013/14:155, s.5).

Eva Lindström (2012, s.6) påpekar i sin artikel "Statlig styrning och ansvarsutkrävande" att det inte alltid är självklart vad som menas med ansvarsutkrävande, inte heller inom förvaltningen. Det kan ur ett snävt betraktelsesätt göras gällande att det enbart handlar om avsättande av generaldirektörer eller styrelser - om dessa aktörer inte har levererat de förväntade resultaten (Lindström, 2012, s.6). Men även i de fall då myndigheten utfört ett bra jobb - där myndighetschefen har agerat skickligt - kan det likväl vara så att uppsatta målen inte nås. Därför kan inte en myndighetslednings ansvar knytas till resultat i förhållande till överordnade mål som myndigheten själv inte kan styra över. Istället skall ansvarsutkrävande enbart kopplas till det som myndighetsledningen har ett mer direkt ansvar för och faktiskt kan råda över (SOU 2007:75, s. 17). En rimlig utgångspunkt för diskussionen angående ansvarsutkrävande att makt och ansvar bör följas åt. Detta då Lindström (2012, s.9) anser att ifall man har makt och resurser att påverka, är det även rimligt att man ställs till svar då resultat ska utvärderas.



## 3. Teori

### 3.1 Ansvarsutkrävande

Vad menar man egentligen med att någon ska "hållas ansvarig"? - *Hur* ska detta ansvarsutkrävande ske? - *Vilka* är det som skall hållas ansvariga?, utav *vem*? - och för *vad*? För att besvara dessa frågor måste vi först definiera vad vi menar med begreppet *ansvar*.

#### 3.1.1 Ansvar

**An`sv**ar subst.

Skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker. Äv. förpliktelse att stå till svars eller betala. (SAOL, 2009)

Frågan angående ansvar är väl behandlad och flitigt diskuterad inom den statsvetenskapliga läran. Något de flesta diskussioner kring begreppet har gemensamt är att de tydligt pekar på ansvarets *samhälleliga funktion* (Lindström, 2012, s.3). Enligt Lindström (2012, s.3) har ansvar varit centralt i alla tider för samhällsbyggnaden och även varit nödvändigt för att olika handlingar ska utföras; uppgifter ska slutföras; och framtida planer utvecklas. Med andra ord blir ansvar ett sätt att organisera och skapa struktur i samhället (Grafström, Göthberg och Windell, 2010). Det är viktigt att man gör en distinktion mellan det *juridiska*- och det *politiska* ansvaret. Det juridiska ansvaret inträder då någon, genom sitt handlande eller upplåtenhet, bryter mot lagen och därigenom kan bli föremål för någon typ av påföljd medan det politiska ansvaret omfattar de förtroendevalda och kan inte prövas rättsligt (Statskontoret, 2003, s.16). I litteraturen gör man även en uppdelning av ansvar beroende på om man tittar framåt eller bakåt i tiden. I en framåtblickande betydelse kan ansvar förstås som en arbetsfördelning som tydliggör *vem* som ska ta ansvar för *vad* samt i vilken situation - med andra ord se till att saker och ting blir utförda (Lindström, 2012, s.4). Ansvar i en bakåtblickande bemärkelse kan enkelt beskrivas som att man jämför det som uppnåtts med det som var överenskommet (Lindström, 2012, s.4).

#### 3.1.2 Principalen och agenten

Inom den befintliga litteraturen om ansvarsutkrävande bygger man ofta sitt resonemang utifrån den samhällsekonomiska diskussionen angående begreppen "principal" och "agent" - som man skulle kunna översätta till "uppdragsgivare" och "uppdragstagare" - vilken beskriver intressekonflikter och förhållandet mellan den som ger ut och den som utför ett

uppdrag (Lindbeck et al. 2000, s.22). I boken “Democracy, Accountability, and Representation” (2002, s.55) presenterar den amerikanska statsvetaren James Fearon en definition av ansvarsutkrävande som bygger på idén om *principalen* och *agenten*:

We say that one person, **A**, is accountable to another, **B**, if two conditions are met. First, there is an understanding that **A** is obliged to act in some way on behalf of **B**. Second, **B** is empowered by some formal institutional or perhaps informal rules to sanction or reward **A** for her activities or performance in this capacity.

Det går att dra en parallell mellan delegeringen av beslutsmakt inom den offentliga sektorn (från parlament till regering, förvaltningschefer och företrädare för offentliga produktionsenheter) och ägarnas delegering av beslutsmakt till företagets verkställande ledning (Lindbeck et al. 2000, s.22). Den samhällsvetenskapliga diskussionen kring begreppen *principal* och *agent* bidrar enligt Lindbeck et al. (2000, s.22) till en ökad förståelse för hur offentlig makt uppkommer, utövas och kontrolleras. När statsvetare först tillämpade *principal-agent* teorin, på byråkratiska inställningar, framkom skillnader gentemot den ekonomiska modellen (Meier och Waterman, 1998). I den nya formuleringen antas det att politiker (*principalerna*) och byråkraterna (*agenterna*) inte nödvändigtvis delar samma mål. Om vi antar att de båda är rationella nyttomaximerare (politiker som vill maximera sina möjligheter att bli omvalda och byråkrater som vill maximera sina budgetar) har politiker intresse av att driva politik som gynnar deras väljare men har inget intresse av att betala mycket för dem (Meier och Waterman, 1998).

Eftersom politiska koalitioner ständigt förändras med tiden och byråkratier utvecklar separata intressen genom institutionalisering och förändring av externa relationer, menar Meier och Waterman (1998) att det uppstår en konflikt när målen för *principalerna* och *agenterna* står i strid med varandra. Således medför ansvarsutkrävande ett framtida *adverse selection*-problem för *principalen*: hur man undviker att välja en “dålig” agent (Maravall, 1999, s.158). Vidare menar Maravall (1999, s.158-159) att det ur ett retroaktivt perspektiv snarare blir ett *moral hazard*-problem: närhelst *principalens* information är overifierbar kommer det att uppstå möjligheten för *agenten* att inte främja *principalens* preferenser och intressen då *agentens* överlevnad inte är relaterad till dennes prestationer. Enligt Maravall (1999, s.159) kan *principalen* i huvudsak begå två retroaktiva fel: (1) att belöna en agent som har dragit sig undan eller (2) att bestraffa en agent som har arbetat i *principalens*

intresse. I själva verket beror principalens kontroll över agenten på tre krav: att agentens handlingar och de villkor under vilka den arbetar är allmänt kända; att båda parter är symmetriskt kapabla att förutse alla möjliga händelser som kan uppstå under deras förhållande; och att agenten kostnadsfritt kan bindas av principalen för att utföra sitt uppdrag utifrån den senares preferenser och intressen (Maravall, 1999, s.159).

### 3.1.3 Demokratiskt ansvarsutkrävande

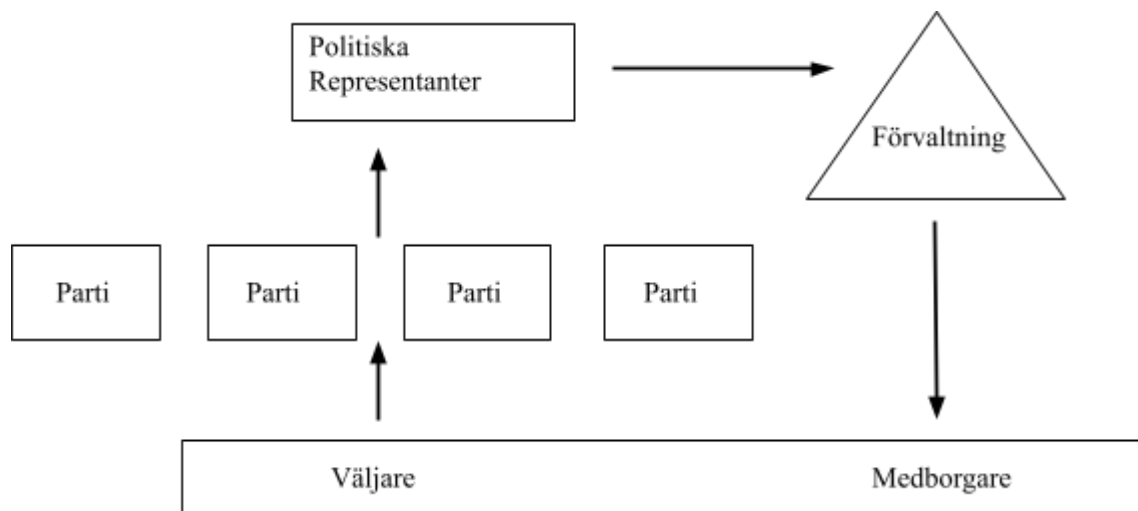
Gemensamt för all befintlig demokratiteori är att *makt* ska följas av ansvar (Ahlbäck och Wockelberg, 2008, s.299). Ett förtydligande som bör göras är att Ahlbäck och Wockelberg inte likställer ansvarsutkrävande med demokrati - snarare att begreppet demokrati betyder *folkmakt* och att möjligheten till ansvarsutkrävande är en väsentlig mekanism för att folket ska kunna utöva sitt inflytande, även då makten delegeras. Hos demokratiteoretikerna är det allt som oftast de valda politikernas ansvarighet inför folket som fokuset riktas, då den makt och som folket delegerar till de styrande, genom allmänna och fria val, inte är utan förbehåll (Ahlbäck och Wockelberg, 2008, s.299). Den mekanism för ansvarsutkrävande som valprocessen i den representativa demokratin utgör är till för att folket skall kunna skydda sig mot maktmissbruk och tyranni (Riksdagen, 2012).

Oron för maktmissbruk lyfts även fram i Robert D. Behns bok "Rethinking Democratic Accountability" (2001, s.9) som den största anledningen till att vi oroar oss för ansvarsutkrävande av den styrande makten. Behn (2001, s.9) argumenterar vidare för att denna oron är befogad då de politiska företrädarna fogar över mycket makt. Politiska företrädare arbetar under stor diskretion och medborgare är rädda att ge dessa företrädare för mycket diskretion och försöker därför begränsa den, i syfte att hindra dem från att missbruka den makt de tilldelats (Behn, 2001, s.9). Definitionen av ansvarsutkrävande i regeringen har enligt Behn varit relativt konstant de senaste årtiondena: begränsa den byråkratisk diskretionen (öka transparensen) genom att följa utarbetade regler och förordningar. I enlighet med Ahlbäcks och Wockelbergs (2008, s.299) resonemang består själva ansvarsutkrävandet av att medborgarna vid kommande val kan välja bort sittande politiker för att istället bereda plats för andra representanter. Ahlbäck (1999, s.35) presenterar tre stycken **förutsättningar för möjlighet till ansvarsutkrävande**: (1) det går att urskilja vem som är ansvarig, (2) det finns kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt och (3) att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.

### 3.2 Maktodelning och demokrati

I internationella sammanhang uppfattas *maktodelning* mellan fristående konstitutionella organ oftast som ett grundläggande krav för en fungerande rättsstat (Lundell et al. 2012, s. 291). Med utgångspunkt i Montesquieus och Lockes upplysningsidéer har tredelning av statsmakten mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ väglett många grundlagsreformer i olika rättssystem (Lundell et al. 2012, s.291). Principen om maktodelning är i sådana system av grundläggande betydelse för statsorganens styrning och kontroll av den offentliga förvaltningen. Presidentialism, i kombination med majoritetsval, är enligt Hermansson (SOU, 1999:76, s.26) det system som ligger närmast ovanstående definition av maktodelning. Motsatsen till den här typen av maktodelning återfinns i *parlamentarismen*, i kombination med proportionerligt val, där maktodelningen inte anses vara lika renodlad (SOU, 1999:76, s.26). Den huvudsakliga skillnaden anses vara att parlamentarismen samlar eller koncentrerar makten till en enda kanal medan presidentialismen bygger på en uppdelning av makten mellan två av varandra oberoende organ: parlament och president (SOU, 1999:76, s.26). Det är riktigt att det finns en slags arbetsfördelning mellan lagstiftande (riksdag), styrande (regering), administrerande (statsförvaltningen) och rättstillämpande (domstolar) grenar av statsmakten, men enligt Hermansson (SOU, 1999:76, s.26) avses med maktodelning mer än att statens varierande uppgifter fördelas mellan diverse maktorgan.

Den version av maktodelning som vanligtvis diskuteras i den svenska politiken är inte av ovanstående slag, utan brukar vanligtvis handla om en övervägning angående att vissa typer av myndigheter eller statsfunktioner ska vara präglad av en långtgående delegering av makt och ansvar (SOU, 1999:76, s.28). Statsvetaren Hans Bengtsson presenterar i sin bok "Offentlig förvaltning" (2010, s.28) en modell som beskriver hur ett typiskt parlamentariskt system fungerar - *den parlamentariska styrningskedjan*:



Figur 1. Olika aktörer i den parlamentariska styrningskedjan i en representativ demokrati (Lundquist 1992:71, refererad i Bengtsson, 2010, s.28).

Den teoretiska utgångspunkten i den parlamentariska styrningskedjan är att väljarna delegerar makt till de partipolitiska representanterna som de har förtroende för och ledamöterna delegerar i sin tur makt till tjänstemän i förvaltningen (Bengtsson, 2010, s.28). Den här delegering av makt skapar en del intressanta komplikationer ur en demokratisk synpunkt (SOU, 1999:76, s.29). Ett sådant problem gäller möjligheten att utöva makt via representanter. Hermansson (SOU, 1999:76, s.29) argumenterar för att nyckeln till att lösa problemet är idén om ansvarsutkrävande. Genom hela den parlamentariska styrningskedjan innehar partierna en central roll där man skapar ett mönster av delegering och ansvarsutkrävande (Bengtsson, 2010, s.29). De demokratiska institutionerna förutsätter att ansvarsutkrävandet fungerar även ifall makten fördelas vidare av de direkt folkvalda (SOU, 1999:76, s.29). Det finns olika sätt som makt kan överlåtas på. Enligt Ahlbäck (1999) kan makt överlåtas *utan* ansvar, vilket innebär att A överför sin makt till B, utan möjlighet att kontrollera eller återta den. Makt kan också överlåtas *med* ansvar, vilket kräver att följande tre krav uppfylls: (1) det måste finnas en tydlig beskrivning av hur makten fördelas; (2) den som överlåter makten måste få en tillfredsställande återrapportering av hur makten utövas; (3) ansvar måste kunna utkrävas.

### 3.3 Granskning

En annan väsentlig förutsättning för ett fungerande ansvarsutkrävande är att information och (oberoende) granskning av den offentliga verksamheten finns att tillgå för den enskilda medborgaren (Lindbeck et al., 2000, s.41). Det krävs enligt Lindbeck et al. (2000, s.34) en

tydlig redovisning av både intäkter och kostnader av olika politiska åtgärder för att väljarna skall vara väl informerade. Enligt Lindbeck et al. (2000, s.33) ökar dålig transparens och bristfällig granskning risken för att ineffektivitet och andra missförhållanden pågår under en längre tid (eller rent av förvärras) istället för att upptäckas och korrigeras. I det parlamentariska systemet förutsätts att riksdagen skall utgöra en viktig funktion för granskningen av den offentliga verksamheten. Då riksdagen fattar beslut om lagar har den ansvaret för att kunskapsunderlaget för nya politiska beslut är tillfredsställande, vilket är ett exempel på en framåtblickande uppgift (Lindbeck et al, 2000, s.57). De har även en tillbakablickande uppgift, som går ut på att riksdagen måste samla in information om kvaliteten i verkställigheten, vilket möjliggör ansvarsutkrävning av regeringen (Lindbeck et al, 2000, s.57).

Andra forskare menar på att granskningen riskerar att ha en negativ påverkan på den granskade verksamheten. Michael Power skriver i sin bok "The Audit Society: Rituals of Verification" (1997) att granskningen riskerar att "kolonialisera" organisationen genom att sprida sina egna värderingar och Bringselius (2013, s.27) menar på att granskningen kan gynna den kortsiktiga prestationen på bekostnad av den långsiktiga prestationen i den granskade verksamheten. Trots att det egentliga syftet med är att öka transparensen menar Bringselius (2013, s.27) på att granskningen kan riskera att motverka denna transparens och den öppna dialogen. Granskningen tenderar dessutom att lägga fokus på problemen som finns i verksamheten samtidigt som de väl fungerande delarna av verksamheten går obemärkt förbi, vilket enligt Bringselius (2013, s.26) paradoxalt nog kan leda till minskat förtroende för de granskade verksamheterna. I figuren nedan (figur 2) sammanfattar Bringselius (2013, s.29) de möjligheter och risker som finns med ett så kallat *granskningssamhälle*:

Möjligheter och fördelar med granskningssamhället	Risker och nackdelar med granskningssamhället
Granskningen kan stödja organisationen genom att kommunicera önskade värderingar.	Granskningen kan kolonialisera organisationen med sina värderingar.
Granskningen kan bygga förtroende i relationer.	Granskningen kan underminera förtroende i relationer.
Oberoende granskning kan legitimera nödvändig handling.	Granskningen kan brista i oberoende och syfta främst till att fungera som en legitimerande kuliss.
Granskning kan underlätta transparens och ansvarsutkrävande.	Granskningen kan motverka transparens och ansvarsutkrävande.
Granskningen kan bidra till en välavvägd incitamentsstruktur i verksamheten.	Granskningen kan leda till oönskade incitament (t.ex. att endast det som mäts beaktas).
Granskningen kan skapa trygga organisationer, eftersom den bygger självförtroende och bidrar med stöd.	Granskningen kan skapa rädda organisationer, genom att peka på fel och brister.

Figur 2. Möjligheter och risker med granskningssamhället (Bringselius, 2013, s.29)

## 4. Metod och material

### 4.1 Forskningsdesign

Jag har valt att genomföra en så kallad *teorianvändande* studie då syftet med uppsatsen är att med hjälp av utvalda teorier undersöka hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ser ut och om det fungerar som det är tänkt. Uppsatsen präglas i huvudsak av en *beskrivande* ambition, men har till viss del även *förklarande*- och *värderande* ambitioner. I boken “Metodpraktikan” (2004, s.24) menar Esaiasson et al. på att en förklaring förutsätter att det som skall förklaras först har beskrivits. En stor del av uppsatsens teoridel fokuserar därför på att söka klargöra vad som menas med begreppet *ansvarsutkrävande*. Vid beskrivning av hur någonting *är* är det svårt att frångå diskussionen om hur det *borde* vara. I boken “Att fråga och att svara” (2013, s.22) menar Jan Teorell och Torsten Svensson på att en uppsats inte behöver delas in i någon av de tre kategorierna (beskrivande, förklarande, värderande) utan kan ha inslag av samtliga. Ett förtydligande som bör göras är att jag inte kommer ta hänsyn till mina egna åsikter angående hur jag anser att ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen borde se ut, utan jag kommer enbart utgå från vad de befintliga teorierna säger.

I min uppsats har jag valt att använda mig av den *icke-experimentella* undersökningsformen, som samhällsvetenskaperna vanligtvis blir hänvisade till (Teorell och Svensson, 2013, s.80). *Ex post facto*-studier, som de också kallas, innebär att naturligt inträffade händelser studeras i efterhand (Teorell och Svensson, 2013, s.80). Vidare har jag valt att genomföra en *intensiv studie* då jag är intresserad av att djupdyka i ett fåtal fall snarare än att ytligt beröra ett stort antal fall. Intensiva studier tillåter mer tid för ett närstudium av varje analysenhet och på så vis har jag kunnat borra i svårtillgängligt material som har hög relevans för de frågor jag ämnar att undersöka (Teorell och Svensson, 2013, s.80).

### 4.2 Val av fall

Då den huvudsakliga ambitionen med studien är att beskriva hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ser ut samt undersöka om det fungerar som tänkt har jag valt att genomföra en *enstaka fallstudie*, vilket innebär att man studerar ett fåtal fall i syfte att beskriva en eller flera analysenhet i detalj (Teorell och Svensson, 2013, s.82). Enligt Teorell och Svensson (2013, s.83) är det lämpligt att genomföra en enstaka fallstudie ifall man syftar att studera en beslutsprocess, ett händelseförlopp med en kedja av sammanflätade aktörer,



sekvenser eller ett stort antal faktorer som kan mätas över tid, vilket lämpar sig väl då jag ämnar att titta närmare på *uppdrags- och ansvarskedjan* inom den svenska förvaltningen. De två fall jag genomfört min analys på är valda med anledning av att de ligger nära i tiden samt att den *utomvetenskapliga relevansen* är hög då de skapat stor uppståndelse i media. Det första fallet jag valt att studera är Skolverket och deras ansvar för *Pisa-undersökningen 2018* där jag fokuserar på ansvarsförhållandet mellan regeringen och Skolverket. De andra fallet jag valt att undersöka är *förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör*. Detta för att undersöka hur de mekanismer för att utkräva ansvar används i den svenska förvaltningen används.

### 4.3 Material

Uppsatsen centrerar kring hur ansvarsutkrävandet den svenska förvaltningen ser ut, vilket medför att det empiriska materialet baseras på litteratur som beskriver just ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen. Materialet utgörs till största del av rapporter utförda av *Statens Offentliga Utredningar* (SOU) som består av betänkande från statliga svenska utredningar och är tillsatta av regeringen; *Departementsserien* (Ds) vilket är en serie där rapporter och betänkande från utredningar inom svenska departement publiceras; *Statskontoret* som är en svensk statlig förvaltningsmyndighet vars uppgift är att på regeringen uppdrag bistå med utredningar och uppföljningar av statlig och statlig finansierad verksamhet; *Riksrevisionen* som är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten och genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning samt effektiv förvaltning i staten; *Konstitutionsutskottet* (KU) vilket är ett utskott i Sveriges riksdag med uppgift att bereda frågor och väcka förslag av konstitutionell och förvaltningsrättslig betydelse, samt att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Jag har även använt mig av lagar, förordningar och skrivelser. Dessutom har jag använt mig av så kallade *sekundärkällor*, d.v.s. källmaterial som kommenterar eller bygger på *primärkällor*, i form av vetenskapliga artiklar och böcker som varit till hjälp för att beskriva hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen fungerar.

Vid val av källor har jag gjort mitt yttersta för att hela tiden ha följande fyra klassiska källkritiska kriterier i åtanke. Det första kriteriet är kravet på källans **äkthet**, vilket helt enkelt innebär ifall man kan vara säker på att materialet är äkta och inte falskt (Teorell och

Svensson, 2013, s.104; Esaiasson et al., 2004, s.307). Nästa kriterium handlar källans **oberoende** - i vilken utsträckning betraktar vi påståendena som tillförlitliga? En aspekt man skall ta hänsyn till är berättarens *grad* av beroende, då det knappast går att tänka sig någon som är helt oberoende (Esaiasson et al., 2004, s.309). Det tredje kriteriet handlar om källans **samtidighet**, som berör den tid som förflyter mellan en händelse och dess nedtecknande (Esaiasson et al., 2004, s.310). Kriteriet blev aktuellt att ta i beaktande vid KU:s granskning av regeringen angående förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör, där jag bedömde samtidigheten som god då granskningen publicerades ungefär 1 år efter händelsens inträffande. Det fjärde och sista kriteriet är källans **tendens**, ifall berättaren (källans ursprung) har som avsikt att förmedla en snedvriden berättelse om verkligheten. Man skulle kunna argumentera för att Statskontoret, SOU och Ds är något beroende i o.m. att de bistår med utredningar på uppdrag av regeringen respektive regeringskansliet. Därför har jag valt att komplementera med rapporter framtagna av Riksrevisionen, vars uppdrag är att skapa en demokratisk insyn via oberoende granskning.

#### **4.4 Avgränsning**

Studien huvudsakliga fokus ligger på uppdrags- och ansvarsförhållandet mellan regeringen och de underliggande *myndigheterna* inom den svenska förvaltningen. Avgränsningen grundar sig i att jag genomgående uppfattade det som mest intressant av det insamlade materialet. Dessutom anser jag att det finns en större möjlighet att tillföra nya perspektiv åt till forskningen i jämförelse med andra inriktningar.

En avgränsning som gjordes vid ett tidigt skede var att jag valde att fokusera på teorin om ansvarsutkrävande framför teorier som berör den politiska styrningen och New Public Management. En kombination av dessa teorier hade säkerligen varit möjlig och bidragit till intressanta resultat. Jag ansåg dock att det fanns möjlighet till att genomföra en mer djupgående analys ifall jag riktade ett större fokus åt teorin om ansvarsutkrävande.

## 5. Den svenska förvaltningsmodellen

### 5.1 Uppdrags- och ansvarskedjan

I enlighet med 1 kap 1 § i *regeringsformen* (RF) utgår allt offentlig makt i Sverige från folket. Tittar man vidare i RF går det att utläsa att det är regeringen som skall styra riket och ansvara inför riksdagen (1 kap 6 § RF). År 1983 konstaterade Förvaltningsutredningen (SOU, 1983:39, s.16) att RF binder samman statsförvaltningen med folket genom en *uppdra*gs- och *ansvarskedja* i syfte att realisera denna princip. Enligt Sundström (2016, s.148) utgör förvaltningen det sista ledet i kedjan, där folket röstar fram en riksdag, som röstar fram en statsminister, som utser en regering, som under sig har en förvaltning som ska bistå regeringen med att realisera sin politik. Vänder man på det är förvaltningen ansvariga inför regeringen, regeringen inför riksdagen och riksdagen inför folket (Sundström, 2016, s. 148).

Regeringen delegerar delar av sitt ansvar till myndigheterna och är därför inför riksdagen ytterst ansvariga för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, d.v.s. då det rör sig om beslut i särskilt fall som berör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). Detta undantag innebär att delegeringen av makt till myndigheterna skett genom grundlagen och inte genom regeringens beslut (SOU, 2007:75, s.40). Den här fördelningen av maktbefogenheter, eller utdelningen av särskilda uppdrag, innebär inte att man förlorar sitt ansvar, utan ansvaret ligger kvar hos den som delegerar eller överlåter befogenheten (Riksdagen, 2012). I Förvaltningsutredningens betänkande från 1983 diskuterades problemet med att delegerad beslutskompetens inte hade följt ansvar:

Den folksuveränitetsprincip som är stadfast i 1974 års regeringsform och som innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnats stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning har ännu inte kunnat tränga undan reminiscenserna av den gamla maktdelningsläran. Samtidigt har beslutskompetens i många sammanhang överlåtits från en nivå till en annan utan att det har konstruerats något system för redovisning och ansvarsutkrävande, vilket bidragit till att hela ansvarsfrågan fördunklats. (SOU 1983:39, s. 98)

En förutsättning för att delegeringen skall fungera är att ledningen vidtar tillräckliga åtgärder för att de som delegerats makt (med ansvar) skall kunna utföra sina uppgifter väl (SOU,

2005:104, s.67). Ledningen har dessutom ett ansvar att med hjälp av uppföljningar säkerställa att organisationen uppfattat vilka ansvarsförhållande som gäller (SOU, 2005:104, s.67). Vilket ligger i linje med Ahlbäcks tre förutsättningar för ett fungerande ansvarsutkrävande: (1) det måste finnas en tydlig beskrivning av hur makten fördelas - alltså *vem* som överlåter *vilken makt* till *vem*; (2) den som överlåter makten måste få en tillfredsställande återrapportering av hur makten utövas – vilket kräver *transparens* och *granskning*; (3) ansvar måste kunna utkrävas – det måste alltså finnas *mekanismer* för att korrigera utfallet (Ahlbäck, 1999, s.35). Ifall det skulle uppstå osäkerhet om ansvarsfördelningen är praxis att den högre nivån bär ansvaret (SOU, 2005:104, s.67).

## 5.2 Handlingsutrymmet för svenska myndigheter

De svenska myndigheterna utgör en heterogen grupp och förutsättningarna för att regeringen skall kunna utkräva ansvar varierar beroende på om myndigheterna leds av enrådiga chefer, styrelser med fullt ansvar eller styrelser med begränsat ansvar (Statskontoret, 2003, s.17). Myndigheter som har ledningsformen "styrelser" är överrepresenterade när det kommer till invändningar i revisionen. Enligt Riksrevisionsverket (2000, s.10) kan en möjlig bakomliggande faktor till förvaltningsbrister vara oklara ansvarsförhållanden för verksamheten. I Demokratirådets rapport "Demokrati på svenskt vis" (1999) betonades den svenska grundlagens fördelaktighet i förhållande till andra system då den förutsätter ett samband mellan makt och ansvar. Detta samband bidrar till en ökad klarhet om hur makten är fördelad (Statskontoret, 2000, s. 17). Jämför man med länder som tillämpar ministerstyre stämmer inte alltid verkligheten överens med systemet där den politiskt ansvariga ministern har rättsliga möjligheter att detaljstyra verksamheten och därmed också bära det fulla ansvaret (Statskontoret, 2000, s.17). Det finns i praktiken allt som oftast ett stort avstånd mellan ministerstyrelsens fasad av politisk potens och de enskilda ministrarnas faktiska maktlöshet inför den enorma mängden av enskilda beslut (Statskontoret, 2000, s.17). Avgränsningen mot politisk styrning i enskilda fall är oftast det som lyfts fram som fördelen med den svenska modellen då det i princip alltid är klart *vem* som bär ansvaret för de enskilda besluten och *vem* som ansvarar för de ramar de fattas inom (Statskontoret, 2000, s. 17). Detta var den främsta anledningen till att Demokratiutredningen (SOU,1999:76) kom fram till att Sverige borde vårda och utveckla sin modell med självständiga förvaltningsmyndigheter. Men det har höjts ett varnande finger för det *informella arrangemanget*, med betoning på de informella styrmedel som används inom den svenska statsförvaltningen (SOU,1999:76).

Enligt Riksrevisionsverkets “Årliga Rapport Till Regeringen” (2000, s.10) riskerar informella kontakter mellan departement och myndigheter att skapa oklarheter om givna direktiv och mandat när ansvar ska utkrävas. Det finns en överhängande risk att det politiska ansvaret tunnast ut då frågor har en benägenhet att växa fram i ett slags samspel mellan experter, ofta på en nivå relativt långt bort från offentlig insyn (SOU 1997:57, s. 97). Det informella arrangemanget riskerar dessutom att undergräva hela den svenska förvaltningsmodellen - som förutsätter att den finns en klar ansvarsfördelningen och ett tydligt samband mellan befogenheter och ansvar (Statskontoret, 2000, s.17).

### **5.3 Myndighetens ledning - det formella ansvarsutkrävandet**

Av 2 § i *myndighetsförordningen* (2007:515) framgår det att myndighetens ledning består av antingen: (1) en myndighetschef (enrådsmyndighet), (2) en styrelse (styrelsemyndighet) eller (3) en nämnd (nämndmyndighet). Vidare framgår det att ledningsformen för myndigheten anges i myndighetens instruktion eller annan författning. Av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår det vidare att “myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.” Med andra ord kan regeringen ses som uppdragsgivaren (principalen) och myndighetens ledning som uppdragstagare (agenter) - med ansvar för uppdraget inför regeringen. Av *verksförordningen* (1995:1322) framgår myndighetschefens ansvar och uppgifter för myndighetens verksamhet:

**6 §** Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet

**7 §** Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt

**8 §** Myndighetens chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik

Andra krav som ställs på en myndighetschef återfinns i de årliga regleringsbrev, respektive myndighets instruktion eller via andra särskilda krav som kan ställas “ad hoc” (för just detta ändamål) på myndigheten från regeringens sida. Sammantaget är det relativt stora krav, både formella och reella, som kan ställas på myndigheter och dess *generaldirektör*, vilket är titeln på den som är chef för en central statlig förvaltningsmyndighet (Ds 2003:7). Men vilka konsekvenser blir det då generaldirektören sköter respektive inte sköter sin myndighet tillräckligt väl?

I Sverige är belöningsystemen inom den statliga sektorn inte särskilt väl utvecklade och till skillnad från länder som Norge och Danmark finns det inte ett system med kontrakt utformat som ett bonussystem (Ds 2003:7). Däremot finns det rent praktiskt en lönepott som fördelas inom respektive departement, med hänsyn till bland annat generaldirektörer. I ”The Politics-Administration Dichotomy and the Failure of Symmetrical Responsibility Doctrines” (2011) genomförde statsvetaren Helena Wockelberg intervjuer med ett antal generaldirektörer angående hur ansvarsutkrävande faktiskt går till inom förvaltningen. De intervjuade framhöll att det finns flera olika sätt att utkräva ansvar på, det kan t.ex. handla om “det allvarliga samtalet”, en minskning av myndighetens resurser eller att de fråntas intressanta sidouppdrag (Lindström, 2012, s.7). I dagens regelverk finns det vissa möjligheter att avskeda en myndighetschef, men det förutsätter att det har brutits mot lagen samt att det har föregåtts av domstolsprövning och får därför ses som rent *straffrättsligt* ansvarsutkrävande (SOU, 2007:75, s.215). Men det finns, som Wockelberg (2011) är inne på, även en rad *disciplinpåföljder* som kan meddelas myndighetschefer. Dessa påföljder kan antingen vara att cheferna får en varning eller löneavdrag enligt 15 § *Lag (1994:260) om offentlig anställning* (LOA) eller att det sker en undersökning om arbetstagaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i tjänsten enligt 14 § LOA (SOU, 2007:75, s.215). Det kan även handla om en förflyttning av en myndighetschef, vilket behandlas i 33 § LOA.

#### **5.4 Kontrollmakten**

I Sverige är det riksdagen som har det övergripande ansvaret för att det finns fungerande system för granskning av hela den offentliga verksamheten (Lindbeck et al, 2000, s.57). Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen vars uppgift är att granska den verksamhet som staten bedriver. De har som uppdrag att “genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten” (RiR, 2021:12, s.2). KU:s årliga granskning av regeringsärendenas handläggning och statsrådets ämbetsutövning utgör också en viktig del av riksdagens *kontrollmakt* (Lindbeck et al. 2000, s.57). Lindbeck et.al (2000, s.57) menar däremot på att KU-granskningen har reducerats till ett slags partipolitiskt spel där oppositionen försöker “pricka” enskilda statsråd samtidigt som representanter för regeringspartierna försöker förhindra detta. Därmed åsidosätter oppositionen den väsentliga uppgiften att bidra med en seriös helhetsbedömning av hur regeringen sköter sin styrande roll.

## 6. Vem bär ansvaret?

### 6.1 Pisa-undersökningen 2018

*Pisa* (Program for International Student Assessment) är en internationell studie som organiseras av den ekonomiska samarbetsorganisationen *OECD* (Organisation for Economic Cooperation and Development). Studien mäter 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik samt naturvetenskap och har genomförts vart tredje år sedan 2000 där de deltagande länderna sedan kan jämföra resultaten med övriga OECD-länder som deltar i studien (RIR, 2021:12, s.17). En kritik som ibland riktas mot Pisa-undersökningen är att den har utvecklats till en internationell skoltävling där det gäller att hamna så högt upp på listan som möjligt (RIR, 2021:12, s.62). Det huvudsakliga syftet med undersökningen är att ge de deltagande länderna en bild av hur deras utbildningssystem fungerar och en möjlighet att göra jämförelser över tid (RIR, 2021:12, s.62). För att det ska vara möjligt att utföra en sådan jämförelse är det därför viktigt att deltagandet i undersökningen är så brett och korrekt som möjligt (RIR, 2021:12, s.62).

När resultatet av Pisa-undersökningen 2018 publicerades i december 2019 hamnade Sveriges resultat i fokus, inte med anledning av att de över- eller underpresterat i jämförelse med övriga länder utan för den höga andel som exkluderats. I Sverige exkluderades 11,1 procent av målpopulationen, vilket är den största andelen exkluderingar av alla länder som deltog i undersökningen (totalt 79 länder). Genomsnittet för OECD-länderna är 4,0 procent och en vanlig rekommendation är att exkluderingarna inte ska överstiga 5 procent av målpopulationen (Bet.2020/21:UbU4, s.5). Trots att de höga exkluderingsantalen ifrågasattes av både media och forskare försäkrade Skolverket, som är den ansvariga myndigheten för undersökningen i Sverige, att de gjort allt rätt och att den höga exkluderingen berodde på de höga flyktingmottagandet året innan (RIR, 2021:12, s.49). Den 10 december skrev dessutom utbildningsdepartementets statssekreterare Erik Nilsson en debattartikel i webbtidningen Dagens Arena, där han kallade ifrågasättandet av de svenska siffrorna för konspirationsteorier (Nilsson, 2019). Att resultatet från Pisa-undersökningen går att lita på är av stor betydelse, inte minst eftersom att det återkommande används som målindikator i t.ex. budgetpropositioner. Ifall svagare elever inom olika grupper inte deltar i Pisa-undersökningen i samma omfattning som övriga elever, kan konsekvensen bli att dessa inte får det stöd som behövs i form av relevanta åtgärder (RIR, 2021:12, s.62).

I september 2020 ställde sig en majoritet i riksdagens utbildningsutskott bakom ett utskottsinitiativ som gick ut på att riksdagen med ett tillkännagivande skulle uppmana regeringen att tillsätta en oberoende granskning kring Sveriges deltagande i Pisa-undersökningen 2018 (Bet.2020/21:UbU4). Samtidigt reserverade sig regeringen och dess stödpartier (Socialdemokraterna och Miljöpartiet + Centerpartiet och Vänsterpartiet) förslaget med följande argumentation:

[...] För att säkerställa att resultaten håller hög kvalitet och är jämförbara mellan länder är det viktigt att undersökningen granskas av en oberoende part. OECD har redan ombetts att ytterligare en gång granska Sveriges resultat. Det är vår mening att OECD är den mest lämpliga parten att granska PISA-undersökningens kvalitet eftersom OECD har bäst kunskap om undersökningen och vad som gör den jämförbar mellan länder och över tid [...] (Bet.2020/21:UbU4, s.11).

Riksdagen beslutade sedermera att avslå utskottets initiativ om att tillsätta en oberoende granskning, vilket resulterade i att OECD genomförde en andra granskning av Sveriges resultat. Huruvida OECD kan anses som en oberoende granskare i detta fallet eller ej går självklart att diskutera. Däremot är det ofrånkomligt att bristfällig granskning och dålig transparens ökar risken för att diverse missförhållanden skall pågå under en längre tid, eller rent av förvärras, istället för att upptäckas och korrigeras (Lindbeck et al. 2000, s.33). Hursomhelst konstaterades det i OECD:s andra granskning, liksom i den första, att Sveriges höga exkludering kan förklaras av det höga flyktingmottagandet åren innan Pisa-undersökningen. Med andra ord bekräftade OECD den bedömning Skolverket gjorde om att Sveriges deltagande och resultat var korrekt. Riksrevisionen ansåg dock att det fanns anledning till att ifrågasätta delar av OECD:s rapport och att därför befogat att genomföra ytterligare en granskning (RIR, 2021:12, s.10). Skolverket är en förvaltningsmyndighet vars uppgift är att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen (Skolverket, 2020). Med statistikansvar och sitt ansvar för Pisa-undersökningen i Sverige är Skolverket den myndighet som ansvarar för att den statistik som rapporteras in för Sveriges del håller hög kvalitet och ger en rättvisande bild av skolsystemet (RIR, 2021:12, s.13). I överensstämmelse med uppdrags- och ansvarskedjan (Sundström, 2016, s.148) är det regeringen som är myndighetens uppdragsgivare. Då det är OECD som organiserar Pisa-undersökningen går det att argumentera för att de även bör ses som uppdragsgivare till Skolverket i detta fall. Enligt Riksrevisionens rapport (2021:12, s.61) är OECDs kunskap



angående hur utbildningen för nyanlända i Sverige fungerar bristande, vilket bidrar till att de ifrågasätter regeringens beslut om att tilldela OECD granskningsuppdraget en andra gång och menar på att det borde gått att finna en lämpligare aktör för uppdraget i Sverige. Vidare menar Riksrevisionen (2021:12, s.61) på att både Skolverket och regeringen borde ha uppmärksammat och påtalat de felaktigheter som OECD:s rapport baserar på. Istället har de framhållit att OECD godkänner Sveriges exkluderings och avfärdade kritik som framförts (RIR, 2021:12). Av 1 kap 9 § RF framgår det att förvaltningsmyndigheter ska i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. I en tolkning gjord av KU (Bet. 2011/12:KU20, s. 161) innebär detta att information från det allmänna, (stat, kommuner, regioner och statliga myndigheter) ska vara korrekt, vederhäftig och väl kontrollerad. Om informationen istället visar sig innehålla oriktiga uppgifter krävs att det vidtas korrigerande åtgärder (Bet. 2011/12:KU20, s. 161). När det i detta fallet kom signaler om att de uppgifter Skolverket tillhandahöll var bristfälliga och stred mot de krav som framgick av RF 1:9, borde regeringen och Skolverket därför agerat (RIR, 2021:12, s.13). Enligt Riksrevisionen (2021:12, s.13) borde Skolverket även utvärderat hur de utförde sitt uppdrag samtidigt som regeringen skulle kontrollerat ifall det förekommit brister och vidtagit eventuella åtgärder för att rätta till bristerna - då de har som ansvar att säkerställa att de underlydande myndigheterna driver sin verksamhet utifrån de krav som framgår av grundlagen.

Vidare i sitt betänkande (2012/13:KU10, s.99) menar KU på att i den styrande funktionen ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet, vilket enligt KU förutsätter att ”regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv”. Oavsett formerna för regeringens styrning och vilket ansvar som medföljer uppgiften är det regeringen som är ytterst ansvarig inför riksdagen för hur riket styrs (Bet.2012/13:KU10, s.99; RIR, 2021:12, s.61). Att det finns ömsesidig kompetens mellan regeringen och dess expertmyndigheter är en grundläggande förutsättning för att den svenska förvaltningsmodellen ska fungera. En expertmyndighet som Skolverket måste besitta förmågan att leverera det som regeringen efterfrågar, men det ställer i sin tur krav på att måste inneha förmågan att efterfråga rätt information (RIR, 2021:12, s.62). Riksrevisionen (RIR, 2021:12, s.62) gör bedömningen att det brustit i båda riktningar när det kommer till Pisa-undersökningen 2018: Skolverket har misslyckats med att leverera tillförlitlig data för undersökningen samtidigt som regeringen brustit i sitt uppföljningsansvar gentemot Skolverket.

## 6.2 Förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör

Som en del av det formella ansvarsutkrävandet finns det en möjlighet för regeringen att skilja en myndighetschef från det aktuella uppdraget. Ett sådant beslut, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl, i enlighet med de krav på *likabehandling, saklighet* och *opartiskhet* som framgår av RF 1:9. I sin utredning (Bet.2018/19:KU20, s.65) anser KU att det är logiskt och svårfrånkomligt att regeringen skall ha frihet att flytta på chefen för myndigheten i fall de anser att chefskapet inte utövats på ett tillräckligt bra sätt. Förflyttningsinstrumentet beskrivs som ett nödvändigt instrument för att den parlamentariska ansvarskedjan skall fungera (Bet.2018/19:KU20, s.65). Vidare konstaterade KU att regeringen idag kan använda förflyttningsinstrumentet i princip efter eget tycke och att det enda som krävs är att regeringen på sitt politiska ansvar bedömer det som nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa (Bet.2018/19:KU20, s.65). Kravet på att en förflyttning grundas på objektiva skäl blir enligt KU därför en sanning med viss modifikation (Bet.2018/19:KU20, s.65). Vidare poängterar utredningen att en rättslig prövning av ett förflyttningsbeslut inte hänger samman med det juridiska ansvaret för hur arbetet utövas, då ett sådant ansvar vanligtvis krävs på annat vis, t.ex. genom avskedande (Bet.2018/19:KU20, s.66). Som tidigare konstaterats har myndighetschefer som uppgift att genomföra regeringens politik, att regeringen kräver ut detta ansvar av en myndighetschef relateras därför till det *politiska ansvarsutkrävandet*.

Under en pressträff som ägde rum den 27 april 2018 meddelande det dåvarande statsrådet Annika Strandhäll att regeringen beslutat sig för att utse en ny tillförordnad generaldirektör för Försäkringskassan (Bet.2018/19:KU20, s.69). Detta innebar även en förflyttning av dåvarande generaldirektör, Ann-Marie Begler, som istället förordnades posten som generaldirektör i Regeringskansliet. Strandhäll framförde vidare under pressträffen att regeringen efter 2014 satte i gång med ett större renoveringsarbete av hela sjukförsäkringen - vilket gav önskad effekt. De ökade sjuktalen hade stagnerat och de senaste månaderna hade de dessutom börjat minska i antal (Bet.2018/19:KU20, s.69). Strandhäll betonade dock i pressträffen att Försäkringskassan har dubbla uppdrag, vilket innefattar att de, utöver att besluta om och betala ut ersättning, har ett lagstadgat ansvar att tillgodose den sjuka individen med tillräckligt stöd (Bet.2018/19:KU20, s.69). I anförandet framgick det vidare att statsrådet och regeringen inte var nöjda med det senare då Strandhäll framhöll att "det är

grundläggande för mig och regeringen att tillse att även den här delen av Försäkringskassans uppdrag fungerar tillräckligt väl” (Bet.2018/19:KU20, s.69).

Den styrande funktion som regeringen besitter medför en skyldighet att leda den statliga förvaltningsverksamheten samt att inför riksdagen ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut samt regeringens direktiv och ambitioner (Bet.2018/19:KU20, s.88). Detta ställer krav på att regeringen säkerställer att nödvändig kompetens återfinns inom ledningen för den statliga förvaltningen. Som tidigare nämnt är de statliga myndigheterna i flera avseenden självständiga, men samtidigt lyder de under regeringen och har till uppgift att förverkliga dess politik. KU fastställer att den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från sin anställning syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet (Bet.2018/19:KU20, s.89). Vilket innebär att det är av central betydelse att ett beslut angående förflyttning av en myndighetschef baseras på sakligt och objektivt godtagbara skäl.

Det framgår vidare av KU:s granskning att det finns en splittrad bild angående vad som förekommit vid myndighetsdialogerna, däribland dialogen om Ann-Marie Beglers fortsatta anställning som generaldirektör. Begler accentuerar att hon inte upplevt någon kritik i samband med de mål- och resultatdialoger som förts med den f.d. statssekreteraren Therese Svanström, snarare det motsatta. De revisioner som gjorts av hennes lön har inneburit en genomsnittlig ökning av en redan mycket hög lön (Bet.2018/19:KU20, s.78). Lön är, som tidigare konstaterat, en mekanism för att utkräva ansvar, med olika innebörd beroende på om det sker i form av en ökning eller ett avdrag. En löneökning tolkas som en form av positivt ansvarsutkrävande, alltså som en belöning för att de arbete som utförts uppskattats av de överordnade. Strandhäll och Svanström menade istället på att det hela tiden funnits en samsyn på att Begler inte längre kunde fortsätta som generaldirektör för Försäkringskassan då det inte fanns förtroende. Att de uppgifter som delgivits i granskningen skiljer sig så pass mycket är enligt KU inte acceptabelt, då det bör kunna förväntas att de uppgifter som lämnas bidrar till att ge en rättvisande bild och skapa klarhet i vad som inträffat (Bet. 2018/19:KU20, s.89).

Sammantaget är det regeringens uppgift att styra riket och leda förvaltningen vilket ställer krav på en tydlig och förtroendefull dialog med myndigheterna. Av granskningen framgår det att den dialog som förts inte levt upp till dessa krav då de kritiska synpunkter som fanns angående hur Försäkringskassan utförde sitt uppdrag att samverka med berörda aktörer inte uppfattades av myndighetens generaldirektör (Bet. 2018/19:KU20, s.90). I utredningen fastslår KU att förflyttningen av Ann-Marie Begler skedde mot dennes vilja samt att hon aldrig fick några skäl till varför hon skulle förflyttas (Bet. 2018/19:KU20, s.90). Enligt KU faller det på statsrådet att säkerställa att det verkligen finns förutsättningar för en förflyttning av en myndighetschef och att dessa också redovisas för den berörda (Bet. 2018/19:KU20, s.90). Av utredningen framgår det vidare att det saknas dokumentation kring förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör, vilket är ett tydligt exempel på den problematik som informella kontakter mellan myndigheter och departement skapar vid utkrävande av ansvar. Då Försäkringskassan är en styrelsemyndighet måste styrelsen involveras när synpunkter angående myndighetens ledning tas upp av departementet, vilket inte har gjorts i detta fall. KU:s granskning mynnar slutligen ut i att det är statsrådet som är att hålla ansvarig för de brister på information, kommunikation och dokumentation som påvisats i granskningen, vilket stämmer överens med den praxis som innebär att den högre nivån bär ansvaret vid osäkerhet om ansvarsfördelningen förekommer (SOU, 2005:104, s.67).

## 7. Slutsats

Uppsatsens syfte är att med hjälp av utvalda teorier undersöka hur ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ser ut och om det fungerar som det är tänkt. Det teoretiska ramverket för studien har centrerat kring *ansvarsutkrävande* och vilken betydelse *maktindelning* och *granskning* har för utkrävandet av ansvar. Utifrån detta ramverk har jag sökt beskriva samt besvara hur det är tänkt att ansvarsutkrävandet i den svenska förvaltningen ska gå till och hur de tillgängliga mekanismerna för att utkräva ansvar används i den svenska förvaltningen.

Som framgår av studien finns det tre stycken förutsättningar för möjlighet till ansvarsutkrävande: (1) att det går att urskilja vem som är ansvarig; (2) att det finns kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt; (3) att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar (Ahlbäck, 1999, s.35).

### 7.1 Går det att urskilja vem som är ansvarig?

Gemensamt för den befintliga litteraturen angående ansvarsutkrävande är att man ofta bygger sitt resonemang utifrån den samhällsekonomiska diskussionen om principalen och agenten, vilken beskriver intressekonflikter och förhållandet mellan den som ger ut och den som utför ett uppdrag (Lindbeck et al. 2000, s.22). Enligt folksuveränitetsprincipen, som framgår av 1974 års RF, utgår all makt i Sverige från folket samt att regeringen är de som styr riket. För att verkställa sin politik delegerar regeringen delar av den makt de blivit tilldelade av folket till förvaltningen (se figur 1), vilket innebär att förvaltningen är ansvariga inför regeringen. Enligt den uppdrags- och ansvarskedja som återfinns i den svenska förvaltningen (Sundström, 2016, s.148) är det i teorin klart vem som har ansvaret, men i de undersökta fallen visade det sig inte att det inte var lika självklart.

Inom den svenska förvaltningen används det i relativt hög utsträckning informella styrmedel (SOU, 1999:76). De informella kontakterna mellan myndigheter och departement tenderar att skapa oklarheter om givna direktiv och när ansvar skall utkrävas (Riksrevisionsverket, 2000, s.10). Detta informella arrangemang riskerar att underminera den svenska förvaltningsmodellen som förutsätter att det finns en klar ansvarsfördelning och ett tydligt samband mellan befogenheter och ansvar (Statskontoret, 2000, s.17). Man brukar tala om begreppet *blame avoidance*, vilket innebär att politiska beslutsfattare, förvaltningens chefer

och tjänstemän undviker att ta på sig ansvaret för verksamheten (Bringselius, 2013, s.22). Vid diskussionen kring vem som bär ansvaret för Sveriges överexkludering av elever i samband med Pisa-undersökningen 2018 framgår det att Skolverket och regeringen lägger över ansvaret på varandra. Då Skolverket fått i uppdrag av regeringen att ansvara för Pisa-undersökning i Sverige kan man argumentera för att de bär det fulla ansvaret för att undersökningen inte genomförts korrekt. Men som framgår av 12 kap. 2 § RF är det regeringen som är ytterst ansvariga för allt som myndigheterna gör, förutom på de område då förvaltningens lydnessplikt inte gäller (beslut i särskilda fall). För att delegeringen av makt skall fungera förutsätts det att regeringen vidtar tillräckligt med åtgärder för att förvaltningen skall kunna utföra sina uppgifter väl. Regeringen ansvarar för att med hjälp av återkommande uppföljningar säkerställa att organisationen har uppfattat vilka ansvarsförhållande som gäller, vilket de inte tycks ha gjort i detta fallet. Enligt SOU (2005:104, s.67) är det praxis att den högre nivån bär ansvaret ifall det skulle uppstå osäkerhet om ansvarsfördelningen.

## **7.2 Finns det kunskap om huruvida den offentliga förvaltningen bedrivits bra eller dåligt?**

I det svenska systemet är det riksdagen som ansvarar för att det finns fungerande system för rättslig, administrativ och ekonomisk granskning av hela den offentliga verksamheten (Lindbeck et al, 2000, s.57). Lindbeck et al. (2000, s.57) framhåller att KU-granskningen har utvecklats till ett slags partipolitisk spel, som går ut på att oppositionen försöker sätta dit enskilda statsråd samtidigt som regeringen söker hindra det, vilket innebär att oppositionen åsidosätter den väsentliga uppgiften att presentera en seriös helhetsbild av hur regeringen styr den underliggande förvaltningen.

I fallet angående Pisa-undersökningen 2018 ifrågasätts regeringens val att motsätta sig en oberoende granskning av undersökningen, för att istället hänvisa till OECD:s granskning - av sin egna studie - vilket är motstridigt till principen om oberoende granskning. Att information och granskning av den offentliga verksamheten finns att tillgå är en väsentlig förutsättning för att ansvarsutkrävandet skall fungera (Lindbeck et al., 2004, s. 41). Dålig transparens och bristfällig granskning ökar risken för att ineffektivitet och andra missförhållanden pågår under en längre tid, eller rent av förvärras, istället för att upptäckas och åtgärdas. Men som framgår av figur 2 riskerar granskning även att försämr

transparensen och den öppna dialogen eftersom det kan skapa "rädda organisationer" genom att enbart påpeka fel och brister. Det finns alltså både för och nackdelar med ett så kallat granskningssamhälle.

### **7.3 Finns det mekanismer för att utkräva ansvar?**

Det finns ett relativt stort antal mekanismer för att utkräva ansvar i den svenska förvaltningen. Det kan handla om allt från "det allvarliga samtalet", minskning av myndighetens resurser eller att de fräntas intressanta sidouppdrag (Lindström, 2012, s.7). Dessutom finns det även en rad *disciplinpåföljder*, vilket kan vara allt från en varning till löneavdrag. Förflyttning av en myndighetschef är en mekanism som återkommande används av regeringen för att utkräva ansvar inom förvaltningen, vilket beskrivs som ett nödvändigt instrument för att ansvarskedjan skall fungera. Det finns krav på att en förflyttning av en myndighetschef skall ske på objektiva skäl, vilket enligt KU är en sanning med viss modifikation, då det enda som krävs är att regeringen bedömer det som nödvändigt för myndighetens bästa enligt 33 § LOA (Bet.2018/19:KU20, s.65). Det är viktigt att beslut angående förflyttning sker på objektiva godtagbara skäl eftersom det syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Vid förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör framgår det av KU:s granskning att det saknades dokumentation angående förflyttningen, vilket är ett illustrerande exempel på den problematik informella kontakter mellan myndigheter och departement skapar vid utkrävandet av ansvar. Närhelst principalens information är överifierbar kommer det att uppstå möjligheten för agenten att inte främja principalens preferenser och intressen då agentens överlevnad inte är relaterad till dennes prestationer.

Det är lätt att stirra sig blind på de fall där myndigheter inte sköter sitt uppdrag på önskvärt sätt och glömma bort de gånger de faktiskt utför ett bra jobb. I Sverige är belöningsystemen inom den statliga sektorn inte särskilt väl utvecklat och det saknas ett system med kontrakt utformade som ett bonussystem som i t.ex. Norge och Danmark. Att mekanismer för positivt ansvarsutkrävande är bristfälligt i det svenska systemet kan ses som problematiskt eftersom det riskerar att försvaga strävan efter ett väl utfört arbete.

## 7.4 Avslutande kommentarer

I den svenska förvaltningsmodellen återfinns en heterogen grupp av (delvis) självständiga myndigheter där möjligheten att utkräva ansvar varierar beroende på utformningen av myndighetens ledning. Den svenska grundlagen förutsätter att där finns ett samband mellan makt och ansvar, vilket lyfts fram som en fördel i förhållande till andra system då det bidrar till en ökad klarhet om hur makten är fördelad. Den svenska modellen innefattar även en avgränsning mot politisk styrning i enskilda fall, då det blir tydligare *vem* som bär ansvaret för de enskilda besluten och *vem* som ansvarar för de ramar de fattas inom. Däremot motarbetas dessa fördelar av att det återkommande påträffas informella kontakter mellan myndighet och departement, vilket skapar oklarheter när ansvar skall utkrävas. Detta framgick inte minst vid förflyttningen av Försäkringskassans generaldirektör där dokumentation kring förflyttningen saknades. Ett annat problem som är återkommande i den befintliga litteraturen, som illustreras i fallet med Pisa-undersökningen 2018, är att politiska beslutsfattare och förvaltningschefer undviker att ta på sig ansvaret för verksamheten och lägger istället ansvarsbördan på varandra, vilket skapar oklarheter i ansvarsförhållandet. Vid osäkerhet kring vem som är ansvarig är det praxis att den högre nivån bär ansvaret, vilket stämmer överens med vad som framgår av 12 kap 2§ RF som innefattar att regeringen är ytterst ansvariga för allt som myndigheterna gör.



## Referenslista

- Ahlbäck, Shirin. 1999. *Att kontrollera staten: Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 131.
- Ahlbäck Öberg, Shirin och Wockelberg, Helena. 2008. Ansvarsfullt ansvarsutkrävande: om bruk och missbruk av KU. I Sverker Gustavsson, Jörgen Hermansson & Barry Holmström [ed]. *Statsvetare ifrågasätter: Uppsalamiljön vid tiden för professorskiftet den 31 mars 2008* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings.
- Bengtsson, Hans. 2010. *Offentlig förvaltning: Att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups utbildning AB.
- Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Bet. 2018/19:KU20. *Granskningsbetänkande*.
- Bet. 2020/21:UbU4. *En oberoende utredning av Sveriges del i PISA 2018*.
- Bringselius, Louise. 2013. *Organisera oberoende granskning: Riksrevisionens tio första år*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Bäck, Henry. Erlingsson, Gissur Ó och Larsson, Torbjörn. 2015. *Den svenska politiken*. 4. uppl. Stockholm: Liber AB.
- Caramani, Danièle. 2008. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ds 2003:7. *Förtjänst och skicklighet - om ansvarsutkrävande av generaldirektörer*.
- Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. 2004. 2. uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Fearon, James. D. 1999. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. I Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. & Manin, Bernard (red). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 55-97.
- Grafström, Maria; Göthberg, Pauline och Windell, Karolina. *Ansvar*. Stockholm: Liber.

Lindbeck, Assar; Molander, Per; Persson, Torsten; Petersson, Olof och Swedenborg, Birgitta. 2000. Ekonomirådets rapport: *Politisk makt med oklart ansvar*.

Lindström, Eva. 2012. *Statlig styrning och ansvarsutkrävande*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond.

[http://www.rj.se/globalassets/rapporter/statlig\\_styrning\\_och\\_ansvarsutkravande\\_2012.pdf](http://www.rj.se/globalassets/rapporter/statlig_styrning_och_ansvarsutkravande_2012.pdf)  
[Hämtad 2021-04-03].

Lundell, Bengt; Matsson, Titti; Persson, Vilhelm och Wenander, Henrik. 2012. Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 114:2. 290-299. <https://lup.lub.lu.se/record/2861258>.

Maravall, María José. 1999. Accountability and Manipulation. I Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. & Manin, Bernard (red). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. 154-196.

Meier, Kenneth J. och Waterman, Richard W. 1998. Principal-Agent Models: An Expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8:2. 173-202. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>.

Petersson Olof (red). 1999. *Demokratirådets Rapport 1999: Demokrati på svenskt vis*. Stockholm: SNS Förlag.

Philip, Mark. 2009. Delimiting Democratic Accountability. *Political Studies*. 57. 28-53. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x.

Power, Michael. 1999. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. & Manin, Bernard (red) (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Rapport från riksdagen 2012/13:RFR1. *Statlig styrning och ansvarsutkrävande*.

Riksrevisionen. 2020. *Pisa-undersökningen 2018 - arbeta med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*.

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2021/pisa-undersokningen-2018---arbetet-med-att-sakerstalla-ett-tillforlitligt-elevdeltagande.html> [Hämtad 2021-04-29].

Riksrevisionsverket. 2000. *Årliga Rapport Till Regeringen*.

Rothstein, Bo. 2010. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3. uppl. Stockholm: SNS Förlag.

Skolverket. *Det här gör Skolverket.*

<https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/det-har-gor-skolverket>

[Hämtad 2021-05-10].

SAOL = *Ordlista över svenska språket*, utgiven av Svenska Akademien. Lund 1893–.  
[www.svenska.se](http://www.svenska.se) [Hämtad 2021-04-01].

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

SFS 1994:260. *Lag om offentlig anställning.*

SFS 1995:1322. *Verksförordning.*

SFS 2007:515. *Myndighetsförordning.*

Skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik.*

SOU 1983:39. Förvaltningsutredningen. *Politisk styrning – administrativ självständighet.*

SOU 1997:57. Förvaltningspolitiska kommissionen. *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten: slutbetänkande.*

SOU 1999:76. Demokratiutredningen. *Maktindelning.*

SOU 2005:104. Finansdepartementet. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag.*

SOU 2007:75. Styretredningen. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

Statskontoret. 2000. *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet.* Stockholm:

Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000/200020a.pdf>

[Hämtad 2021-04-03].

Statskontoret. 2003. *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande.* Stockholm: Statskontoret.

<https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2003/200311.pdf>

[Hämtad 2021-04-05].

Sundström, Göran. 2016. Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 118:1. 145-171. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15959/14451>

Teorell, Jan och Svensson, Torsten. 2013. *Att fråga och att svara.* Malmö: Liber AB

Wockelberg, Helena. 2011. The Politics-Administration Dichotomy and the Failure of Symmetrical Responsibility Doctrines. I Lina Svedins [ed.]. *Ethics and Crisis Management*. Charlotte: Information Age Publishing.