



LUNDS UNIVERSITET

“Vi uppfattade inte att vi hade ett problem”

En kvalitativ innehållsanalys av ansvar och ansvarsutkrävande i
samband med it-skandalen på Transportstyrelsen 2017

Abstract

This thesis investigates how internal structures of responsibility and external accountability procedures function during an administrative crisis by examining the 2017 IT scandal at the Swedish Transport Agency (Transportstyrelsen), where large-scale IT outsourcing led to severe security breaches and a major political crisis. The case is studied in the context of contemporary reforms, such as New Public Management (NPM). The purpose of this thesis is to understand the scandal through theoretical perspectives on responsibility and accountability. Specifically, the concepts of *the problem of many hands* and *the problem of many eyes*. Utilising a qualitative single-case design, a qualitative content analysis was conducted on empirical data, including parliamentary hearings, reports and media content. The findings reveal a complex interaction between internal responsibility and external accountability demands from multiple forums. Both collective and hierarchical models of responsibility can be identified within the organisation, as well as conflicting consequences for actors. Ultimately, the study concludes that while individuals faced harsh sanctions, the underlying conflict between market-driven efficiency and regulatory security remains.

Nyckelord: Transportstyrelsen, kris, offentlig förvaltning, ansvar, ansvarsutkrävande

Antal ord: 7877

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1. Syfte och frågeställningar.....	3
1.2. Bakgrund.....	4
1.2.1. Svensk offentlig förvaltning: ett förändrat landskap.....	4
1.2.2. Transportstyrelsens it-outsourcing och skandalen.....	6
2. Tidigare forskning.....	8
2.1. Ansvar och ansvarsutkrävande i komplex offentlig förvaltning.....	8
2.2. NPM:s betydelse.....	10
2.3. Sammanfattning och studiens bidrag.....	11
3. Teoretiskt ramverk.....	12
3.1. Ansvar.....	12
3.1.1. The Problem of Many Hands.....	12
3.1.2. Förhållningssätt till ansvar.....	13
3.2. Ansvarsutkrävande.....	14
3.2.1. Faser och forum.....	14
3.2.2. The Problem of Many Eyes.....	15
4. Metod.....	16
4.1. Enskild fallstudie.....	16
4.2. Kvalitativ innehållsanalys.....	17
4.2.1. Kodning.....	17
4.3. Avgränsning och urval.....	18
4.4. Metodologiska reflektioner.....	20
5. Resultat och analys.....	22
5.1. Ansvar och The Problem of Many Hands.....	22
5.1.1. Hierarkiskt ansvar.....	22
5.1.2. Kollektivt ansvar.....	23
5.1.3. Okunskap.....	25
5.2. Ansvarsutkrävande och The problem of Many Eyes.....	26
5.2.1. Informeringsfasen.....	27
5.2.2. Granskningsfasen.....	28
5.2.3. Konsekvensfasen.....	29
6. Slutsats och diskussion.....	31
6.1. Slutsats.....	31
6.2. Diskussion.....	32
6.3. Framtida studier.....	33
7. Referenser.....	34

1. Inledning

I juli 2017 avslöjade Dagens Nyheter att Transportstyrelsens tidigare generaldirektör Maria Ågren hade fått lämna sitt uppdrag efter att ha godtagit ett strafföreläggande för vårdslöshet med hemlig uppgift (Örstadius & Svahn 2017). I och med detta uppdagades en omfattande it-skandal med säkerhetsbrister som sträckte sig flera år tillbaka i tiden och involverade aktörer i organisationens nivåer: från enskilda tjänstepersoner ända upp till statsministern. Händelsen utgjorde startskottet för en utdragen och konfliktfylld process av att identifiera ansvariga och ställa dem till svars för sin inblandning i händelsen. Skandalen berörde emellertid mer än bristande it-rutiner på en myndighet; den hotade rikets säkerhet, blottade brister i hela den offentliga organisationen och kulminerade i en akut politisk kris där flera ministrar tvingades avgå. Fallet väcker därmed grundläggande statsvetenskapliga frågor om offentlig legitimitet och säkerhet ställs mot samtida krav på effektivitet och outsourcing till privata aktörer.

1.1. Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka hur Transportstyrelsens it-skandal 2017 kan förstås med hjälp av teorier om ansvar och ansvarsutkrävande. Specifikt undersöks de teoretiska begreppen *the problem of many hands* och *the problem of many eyes* i relation till fallet. Uppsatsen ämnar inte att fastställa ansvar eller lägga någon värdering i aktörernas agerande, utan syftar till bidra till svensk förvaltningsforskning mer generellt genom att applicera de etablerade teoretiska koncepten på ett nytt fall i svensk förvaltningskontext. Detta görs i form av en enskild fallstudie och genom kvalitativ innehållsanalys av empiriskt material kopplat till fallet.

Ur syftet har följande centrala frågeställning arbetats fram: *Hur kan Transportstyrelsens it-skandal 2017 förstås utifrån teorier om ansvar och ansvarsutkrävande?* Samt två underfrågor:

Hur formulerade centrala aktörer sitt och andras ansvar för skandalen?

Hur skedde ansvarsutkrävandet i fallet?

I nästkommande avsnitt ges en nödvändig bakgrundskontext för att dessa frågeställningar ska kunna besvaras i analysen.

1.2. Bakgrund

Detta avsnitt syftar till att skapa en grundläggande förståelse för den samhälleliga och institutionella kontext som Transportstyrelsens it-skandal utspelade sig i, med särskilt fokus på *New Public Management* (NPM) och *outsourcing*. Det redogör övergripande för den svenska offentliga förvaltningsorganisationens struktur och reformer, samt en överblick över Transportstyrelsens organisatoriska förutsättningar vid tidpunkten för skandalen. Dessutom ges en översiktlig beskrivning av händelseförloppet för it-incidenten.

1.2.1. Svensk offentlig förvaltning: ett förändrat landskap

Den svenska offentliga förvaltningen kännetecknas av en tydlig uppdelning mellan den beslutsfattande makten (regeringen) och verkställande makten (förvaltningen). Traditionellt verkar de svenska myndigheterna självständigt från politiken, med ett uttryckt förbud mot ministerstyre. De kan enbart styras genom lagstiftning, regleringsbrev och generella politiska målsättningar (Niklasson 2012, s. 245, 251-252).

De gångna decennierna har svensk offentlig förvaltning genomgått omfattande förändringar. Ehn och Sundström (2020, s. 22) beskriver hur reformvågen NPM har lett in förvaltningen på en ny riktning. Under det sena 1980-talet inleddes en marknadsiering av den offentliga förvaltningen vilket medförde en strävan att koncentrera förvaltningens arbete till "kärnverksamheten". Denna marknadsiering innebär dessutom att statens verksamhet i allt större utsträckning konkurrensutsätts på den privata marknaden, och därmed har offentlig upphandling blivit ett vanligt inslag i förvaltningen (Ehn & Sundström 2020, s. 18-19).

Utöver marknadsiering präglas NPM av managementisering. Privata företag, med mål- och resultatstyrning, utgör den modell som statsförvaltningen förväntas

efterlikna, vilket bidrar till en starkare betoning på kostnadseffektivitet, produktivitet och service (Ehn & Sundström 2020, s. 20-22; Lægreid 2014, s. 324-325). NPM syftar till att skapa en distinkt uppdelning mellan policyskapande och implementering. Implementeringen ska kännetecknas av en hög nivå av autonomi för tjänstepersonerna samt extern kontroll av mätbara resultat, snarare än de interna processerna (Lægreid 2014, s. 325; Olsen 2010, s. 150).

Outsourcing innebär i detta sammanhang att offentliga organisationer betalar externa, privata aktörer för att hantera funktioner eller delar av verksamheten, istället för att sköta det i egen regi (Riksrevisionen 2011, s. 23). Inom offentlig sektor outsourceas idag it-drift i stor utsträckning.

I januari 2011 överlämnades Riksrevisionens utredning "IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?" till riksdagen. Granskningen visade att de statliga it-kostnaderna uppgick till mellan 20 och 25 miljarder kronor årligen (Riksrevisionen 2011, s. 9). Riksrevisionen rekommenderar i rapporten att regeringen bör ta fram tydliga riktlinjer för hur myndigheter ska pröva frågan om outsourcing, grundat i målet att uppnå maximal ekonomisk effektivitet (Riksrevisionen 2011, s. 9-11).

Riksrevisionen (2011, s. 24) belyser både fördelar och risker med outsourcing i den offentliga sektorn. Å ena sidan kan outsourcing ge tillgång till specialiserad leverantörskompetens och ökat fokus på kärnverksamheten. Å andra sidan uppmärksammas riskerna med att besluta om outsourcing på otillräckliga beslutsunderlag och överdrivna förväntningar på effektivitetshöjning (Riksrevisionen 2011, s. 24). Som Thomas Bull et al. (2018, s. 27) framhåller existerar risker som dolda kostnader, inlåsning, svårigheter med avtal, bristande uppföljning, försämrad servicekvalitet och förlust av intern kompetens. Trots riskerna ansågs en förfinad it-verksamhet vara avgörande för förvaltningens utveckling och effektivisering (Riksrevisionen 2011, s. 22). Den dåvarande Alliansregeringen, under statsminister Fredrik Reinfeldt, uppmanar myndigheter att outsource sin it-drift, men anklagas i samband med it-skandalen på

Transportstyrelsen för att ha försummat Riksdagens beslut att myndigheter ska informeras om säkerhetsrisker vid outsourcing (SVT Nyheter 2017).

1.2.2. Transportstyrelsens it-outsourcing och skandalen

Transportstyrelsen inrättades som myndighet år 2009 med uppdrag att utveckla, reglera och övervaka transportsektorn i Sverige för att skapa säkra, tillgängliga, miljöanpassade och effektiva transporter. Myndighetens ansvar involverar bland annat att utforma regler, utfärda tillstånd samt föra centrala register över fordon och förare, vilket innebär att myndigheten hanterar en stor mängd känslig och sekretessbelagd information i sina databaser (SFS 2008:1300, 1 och 6 §§).

Under 2010-talet verkade Transportstyrelsen i den kontext som beskrivs i avsnitt 1.2.1. Myndighetens it-drift hanterades av Trafikverket de första åren, men 2015 valde myndigheten att vända sig till den privata marknaden och outsourca driften till IBM (Bull et al. 2018, s. 135). Staffan Widlert, generaldirektör på Transportstyrelsen sedan myndighetens bildande 2009 till sin pensionering 2015, har beskrivit att beslutet grundades i ett långvarigt missnöje med Trafikverket till följd av förseningar, höga kostnader och avbrott i driften (KU 2017/18, s. 19-20).

Efter Widlerts pensionering inträdde Jacob Gramenius kortvarigt som ställföreträdande generaldirektör, innan Maria Ågren tillträdde som ordinarie myndighetschef i mars 2015. Vid Ågrens tillträde var det strategiska outsourcingbeslutet redan fattat, och det återstod i praktiken enbart för henne att underteckna kontraktet och implementera övergången (Delin 2017).

Säkerhetspolisen (Säpo) inledde en tillsynsundersökning av Transportstyrelsens it-upphandling i september 2015, efter att ha uppmärksammat möjliga säkerhetsbrister kopplat till känslig information. Sedermera utfärdade Säpo krav till Transportstyrelsen att omedelbart vidta åtgärder för att skydda informationen innan en förundersökning avseende vårdslöshet med hemlig uppgift inleds i januari 2016, parallellt med tillsynsundersökningen (Bull et al. 2018, s. 184-189).

Sommaren 2017 uppdagades it-skandalen för offentligheten efter att Maria Ågren plötsligt entledigats från sin tjänst. Det avslöjades att hon utretts av Säpo och godtagit ett strafföreläggande för vårdslöshet med hemlig uppgift, efter att ha fattat formella beslut om att göra ”avsteg” från säkerhetsskyddslagen (Örstadius & Svahn 2017; Bull et al. 2018, s. 229). Till följd av dessa avsteg hade Transportstyrelsens säkerhetsklassade it-system och känsliga databaser under en längre period varit tillgängliga för utländsk it-personal i utlandet som saknade svensk säkerhetsprövning (Örstadius & Svahn 2017).

Krisens konsekvenser sträckte sig snabbt upp på högsta politiska nivå. Efter ett intensivt granskningstryck tvingades infrastrukturminister Anna Johansson och inrikesminister Anders Ygeman att avgå den 27 juli 2017 i samband med att statsminister Stefan Löfven ombildade sin regering. Statsministern, flera statssekreterare samt den tidigare regeringen Reinfeldt anmäldes därefter till Konstitutionsutskottet (KU) för brister i informationshanteringen och tillsynen (SVT Nyheter 2018).

Sammanfattningsvis visar denna bakgrund att Transportstyrelsens it-upphandling genomfördes i en offentlig förvaltning präglad av starka effektivitetskrav och marknadslösningar. Denna miljö utgör den kontext inom vilken ansvarsfördelningen och ansvarsutkrävandet analyseras i denna studie.

2. Tidigare forskning

Offentligt ansvar och ansvarsutkrävande är ett väletablerat och ständigt aktuellt område i förvaltningsforskningen. I detta kapitel presenteras för studien relevanta teoretiska diskussioner och resultat från tidigare studier, samt studiens egna bidrag till forskningsfältet. Inledningsvis presenteras tidigare forskning om offentligt ansvarsutkrävande, med särskilt fokus på konceptet “multiple accountabilities”. Därefter presenteras forskningens syn på NPM:s inverkan på området. Avslutningsvis positioneras denna studie i forskningsläget.

2.1. Ansvar och ansvarsutkrävande i komplex offentlig förvaltning

Ansvarsutkrävande (eng. *accountability*) har beskrivits av Melvin J. Dubnick (2014, s. 25) som ett samtida nyckelord; en åsikt han inte är ensam om. Begreppets definition är däremot omtvistad och kontextberoende (Dubnick 2014, s. 26-27; Bovens 2007, s. 448; Bovens et al. 2014, s. 2). Bovens (2007, s. 450-452) definierar ansvarsutkrävande som en relation mellan en aktör och ett forum; aktören har en skyldighet att redogöra för och motivera sitt handlande inför forumet, som sedermera granskar och har möjlighet att utdela formella eller informella konsekvenser eller sanktioner till aktören.

Bovens (2007, s. 453) tar i sin definition avstånd från bredare definitioner av ansvarsutkrävande, såsom de som baseras på kontroll. En kontrollbaserad definition utgör bland annat grunden för principal-agent-teorins (PA) syn på ansvarsutkrävande. Detta perspektivs primära fokus är vertikalt ansvarsutkrävande, där en överordnad (principal) har mandat att övervaka och utöva kontroll över en underordnads (agent) agerande. Trots att PA är en av de vanligaste teorierna i analys av offentlig förvaltning, kritiseras den ofta för att vara otillräcklig för att analysera fall med mer komplexa strukturer av ansvarsutkrävande. Bovens (2007, s. 455) menar att PA är användbar vid analys av exempelvis politiskt ansvarsutkrävande mellan riksdagen och minister, men begränsad i studier av fall som präglas av exempelvis juridiskt eller professionellt

ansvarsutkrävande där relationen mellan aktör och forum inte nödvändigtvis är hierarkisk.

Många studier visar nämligen att offentligt ansvarsutkrävande sällan sker inför ett enskilt forum, utan snarare präglas ansvarsutkrävande av *flera parallella forum*. Barbara S. Romzek och Melvin J. Dubnick undersöker i sin inflytelserika studie *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy* från 1987 ansvarsutkrävandet i samband med Challengertragedin 1986. I detta fall identifierar författarna hierarkiska, politiska, juridiska och professionella mekanismer för ansvarsutkrävande som centrala i den offentliga förvaltningens struktur (Romzek & Dubnick 1987, s. 228-229). Romzek och Dubnick argumenterar att i en organisations vardagliga arbete är det i praktiken vanligast att två av ovanstående typer dominerar, men betonar att i krissituationer ställs aktörer ofta inför samtliga (Romzek & Dubnick 1987, s. 230; Romzek 2000, s. 29).

Bovens et al. (2014, s. 3) utvecklar resonemanget vidare genom att belysa hur tjänstepersoner ständigt möter olika förväntningar och krav från flera forum samtidigt, vilket ofta benämns som *multiple accountabilities* inom forskningen. Likaså beskriver Schillemans (2015, s. 433) att aktörer i offentlig förvaltning verkar i ett "nät" (eng. web of accountability) bestående av både horisontella och vertikala relationer för ansvarsutkrävande, vilket skiljer sig från det strikt vertikala och formella PA-perspektivet. Denna strukturella miljö kan leda till konflikter mellan forumens respektive krav och förväntningar, vilket skapar svårigheter för tjänstepersoner och politiker att navigera. Denna specifika problematik definierar Bovens (2007, s. 455) som *the problem of many eyes*.

Problematiken har analyserats empiriskt av bland andra Aleksovskas och Schillemans (2021) i en nederländsk kontext och Romzek och Dubnick (1987) i en amerikansk kontext. I båda fallen (Aleksovskas & Schillemans 2021, s. 714; Romzek & Dubnick 1987, s. 235-236) finner författarna att förekomsten av flera parallella forum med motstridiga krav påverkar aktörernas handlingsutrymme och beteende på ett betydande sätt. Aleksovskas och Schillemans (2021, s. 722) identifierar bland annat att det kan leda till att aktörer tillämpar defensiva

strategier eller påskyndar handlingar. Romzek och Dubnick (1987, s. 235-236) drar i sin tur slutsatsen att ensidigt fokus på politiska och byråkratiska mekanismer för ansvarsutkrävande inom NASA:s ledning lade grunden för Challengerkatastrofen, eftersom professionella och tekniska säkerhetsmekanismer prioriterades ner.

Bovens (2007, s. 457) belyser dessutom att det ofta även är svårt för externa granskande forum att identifiera ansvariga aktörer för händelser då många är inblandade i besluts- och implementeringsprocesser. Detta resonemang har sina rötter i det som Dennis F. Thompson definierar som *the problem of many hands* i artikeln *Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands* (1980, s. 905).

Thompson identifierar att detta *ansvarsgap* vid kriser normalt antingen hanteras genom en hierarkisk ansvarsmodell; där chefen får bära hela ansvaret oavsett dennes bidrag till beslutet, eller en kollektiv ansvarsmodell; där antingen alla eller ingen bär ansvaret gemensamt. Därmed, menar författaren, blir resultatet en orättvis ansvarsuppdelning och att påföljande ansvarsutkrävande blir ineffektivt (Thompson 2017, s. 32-33). Thompson (1980, s. 907) identifierar även att vissa aktörer tar på sig ansvaret frivilligt, men att det därmed enbart blir en form av "rituellt ansvarstagande" i syfte att lugna kritiker och synas i ett positivt ljus.

Enligt Bovens innebär *the problem of many hands* att aktörer som inte nödvändigtvis ens är kvar i organisationen vid beslutstillfället ändå kan vara ansvariga och han beskriver organisationers uppträdande som "the result of the interplay between fatherless traditions and orphaned decisions" (Bovens 2007, s. 457-458).

2.2. NPM:s betydelse

Pollitt och Bouckaert (2017, s. 203-205) beskriver exempelvis hur offentliga organisationer ofta ställs inför en avvägning mellan outsourcing och möjligheten att koordinera och kontrollera verksamheten. Decentralisering och outsourcing kan öka effektivitet och flexibilitet, men riskerar samtidigt att försvåra

ansvarsutkrävande. Vidare argumenterar författarna att skiftet i fokus från processer till resultat till följd av NPM riskerar att leda till en förvaltning som försummar regler och interna riktlinjer till fördel för effektivitet och kostnadsbesparingar. Liknande resonemang återfinns hos Per Lægreid (2014, s. 325-328) och Romzek (2000, s. 32-33) som menar att NPM:s framfart innebär att resultat, produktivitet och respons väger tyngre än processer och riktlinjer. Det har dessutom uppmärksamats i forskningen att förändrade offentliga förhållanden och roller till följd av NPM tenderar att försvåra offentligt ansvarsutkrävande. Lægreid belyser att ansvarsutkrävande blir mer komplext under NPM eftersom att förvaltningen behöver bli mer följsam för medborgarna och privata marknaden (Lægreid 2014, s. 327-329, 332).

2.3. Sammanfattning och studiens bidrag

I den tidigare forskningen på området framkommer att offentlig förvaltning präglas av flera parallella former av ansvarsutkrävande samt att moderna reformer bidrar till komplexa strukturer av ansvar. Forskningen identifierar även att kriser tenderar att förstärka dessa målkonflikter. Det kan dock identifieras en kunskapslucka i hur dessa två problematiker (many hands och many eyes) interagerar i en och samma kris. De har studerats isolerat i stor utsträckning och framförallt i amerikansk kontext. Genom att applicera och sammanföra dessa etablerade teoretiska koncept på ett specifikt fall av it-outsourcing i en svensk kontext bidrar denna studie med ny kunskap till forskningsfältet. Särskilt utmärkande blir den unika svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter.

3. Teoretiskt ramverk

I detta kapitel presenteras de två kompletterande teoretiska utgångspunkterna för analysen av Transportstyrelsens it-incident. Inledningsvis redogörs för Dennis F. Thompsons teori om ansvar i komplexa organisationer och *the problem of many hands*. Därefter presenteras Mark Bovens konceptualisering av ansvarsutkrävande och *the problem of many eyes*. Dessa teorier utgör grunden i analysen av ansvarsfördelning mellan regering, myndighetsledning och enskilda tjänstepersoner i samband med Transportstyrelsens it-incident och hur detta samspelar med ansvarsutkrävande i fallet.

3.1. Ansvar

För att undersöka hur centrala aktörer formulerar sitt och andras ansvar i samband med it-skandalen tillämpas Dennis F. Thompsons (1980; 2017) ramverk för ansvar. Inom ramen för denna studie operationaliseras ansvar som de föreställningar, argument och strategier som aktörerna använder för att tillskriva eller förskjuta ansvar, vilka kommer till uttryck i det empiriska materialet.

3.1.1. The Problem of Many Hands

Uppsatsens första teoretiska utgångspunkt är konceptet *the problem of many hands* (Thompson 1980, s. 905). Begreppet appliceras på fallet för att analysera den interna ansvarsfördelningen och problematiken som uppstår när beslut präglas av flera olika aktörer och organisatoriska nivåer, vilket försvårar fastställandet av vem som bär ansvar för slutresultatet (Thompson 2017, s. 32; Bovens 2007, s. 457-458). Enligt Thompson (2017, s. 50) är denna problematik inneboende i komplexa organisationer och negativa utfall i verksamheten är resultatet av beslut (eller underlåtelser, eng. *nondecisions*) av flera olika aktörer vars bidrag kan framstå som minimalt, oavsiktligt eller till följd av okunskap. Detta koncept blir användbart i analysen av Transportstyrelsens it-skandal för att undersöka hur förhållandet mellan centrala aktörer, såsom på myndigheten och departement, påverkar ansvarsfördelning innan och efter en förvaltningskris.

3.1.2. Förhållningssätt till ansvar

För att hantera den ansvarsdiffusion som *the problem of many hands* skapar, framträder olika ansvarsmodeller och försvar i empirin. Thompson (2017, s. 35-37) framhåller att traditionellt bygger individuellt ansvar på kausalitet mellan individens handlande och utfallet samt att individen hade handlingsfrihet att agera på ett annorlunda sätt. I komplexa organisationer utmanas dock kriterierna av *the problem of many hands*, vilket innebär att andra förhållningssätt till ansvar framträder.

Att basera ansvar baserat på den formella *hierarkiska ordningen* är ett vanligt sätt att reducera komplexiteten i ansvarsfrågan. Aktörskap fastställs då genom att individen i toppen av organisationen, till exempel generaldirektören för myndigheten eller ett statsråd, ställs till svars för alla beslut, oavsett vem den faktiska beslutsfattaren var i praktiken (Thompson 1980, s. 906; Bovens 2007, s. 458). Thompson (2017, s. 37) understryker att denna ansvarsmodell ofta upprätthålls inom byråkratin eftersom det uppfattas som det enda sättet att få till institutionell förändring.

Ytterligare ett vanligt förhållningssätt är *kollektivt* ansvar. I de fall där det inte går att identifiera hur enskilda individer har bidragit till utfallet eller skilja på individers bidrag förskjuts ansvaret till kollektivet (Thompson 1980, s. 907; Thompson 2017, s. 37; Bovens 2007, s. 458-459). Det blir därmed organisationens strukturer (såsom rutiner, planering eller kultur) som beskylls (Thompson 2017, s. 36).

Inom ramen för det individuella ansvaret förekommer det dessutom att aktörer nyttjar *okunskap* som försvar för att förskjuta ansvaret. Enligt Thompsons ansvarsteori är detta ett legitimt försvar endast om okunskapen inte är ett resultat av försumlighet eller oaktsamhet. En kompetent tjänsteperson förväntas kunna förutse och vidta förebyggande åtgärder mot vanliga organisatoriska brister (Thompson 2017, s. 36). Upprätthållandet av organisatoriska strukturer, rutiner och andra styrformer kan bidra till negativa utfall och behöver tas i beaktande i ansvarsfrågan (Thompson 2017, s. 36).

3.2. Ansvarsutkrävande

3.2.1. Faser och forum

Ansvarsutkrävande (eng. *accountability*) är ett relationellt begrepp som i grunden handlar om förhållandet mellan en aktör och ett forum. Bovens (2007, s. 450, 452) definierar ansvarsutkrävande som en relation där en aktör (en individ eller organisation) har en skyldighet att inför ett forum (en individ, ett organ eller organisation) redogöra för och motivera sitt handlande. Forumet granskar och har möjlighet att utdela konsekvenser för handlandet. Ansvarsutkrävande operationaliseras i denna studie genom att analysera empirin utifrån den process bestående av tre stadier som Bovens (2007, s. 451) konceptualiserar. För att underlätta benämns stadierna i denna uppsats som: *informeringsfasen*, *granskningsfasen* och *konsekvensfasen*.

Informeringsfasen utgör den inledande fasen där aktören är skyldig att redogöra för och tillhandahålla information om sitt agerande inför forumet. Därefter påbörjas *granskningsfasen* vilket utgör det skede där forumet förhör och kritiskt granskar aktörernas handlande utifrån sina specifika förväntningar, krav och kriterier. Det avslutande skedet är *konsekvensfasen*, där forumet har möjlighet att dela ut informella eller formella konsekvenser, sanktioner eller kritik mot aktören (Bovens 2007, s. 451). Beroende på vilket forum som aktören ställs till svars inför aktiveras olika former av ansvarsutkrävande.

Politiskt ansvarsutkrävande innebär att offentliga aktörer står till svars i politiska forum inför folkvalda representanter (till exempel Konstitutionsutskottet), och ytterst inför väljarna (Romzek 2000, s. 27-28; Bovens 2007, s. 455; Bovens et al. 2014, s. 11). Denna relation grundas i externa förväntningar rörande politiskt förtroende, responsivitet och demokratisk legitimitet (Romzek 2000, s. 27-28; Bovens 2007, s. 455). Därtill kan *media* utgöra ett informellt politiskt forum för ansvarsutkrävande genom offentlig granskning och opinionsbildning (Bovens 2007, s. 455). Medierna kan förstärka uppmärksamheten kring en specifik fråga (Bovens 2007, s. 455; Kuipers & Brändström 2020) och skulle därigenom kunna accelerera gransknings- och konsekvensfaserna i de övriga forumen.

Juridiskt ansvarsutkrävande innebär att aktörer står till svars inför forum som utgår från formella juridiska kriterier, såsom lagar, regler och rättsliga principer i juridiska institutioner (Bovens 2007, s. 456; Romzek 2000, s. 25).

Administrativt ansvarsutkrävande innebär för extern granskning i administrativa forum (såsom specialiserade tillsynsmyndigheter, revisionsorgan eller ombudsmän), exempelvis Säpo eller Riksrevisionen. I forumen bedöms aktörens administrativa och finansiella anständighet, laglighet, effektivitet och ändamålsenlighet (Bovens 2007, s. 456; Bovens et al. 2014, s. 11).

Även om ansvarsutkrävande i första hand förstås som en reaktiv process som sker efter att ett beslut fattats så betonar Bovens (2007, s. 455) att det i praktiken är en flyktig gräns mellan retroaktiv granskning och proaktivt beslutsfattande. Offentliga aktörer förväntar sig och internaliserar forumens framtida granskning och bedömningar och anpassar därmed sitt beteende proaktivt (Bovens 2007, s. 455). I uppsatsen används detta synsätt för att analysera hur centrala aktörer agerade i tidsperioden innan skandalen uppdagades och de faktiska granskningsprocesserna påbörjades. Genom att undersöka hur aktörerna internaliserade och anpassade sitt beteende till de förväntningar de uppfattade från forumen (till exempel krav på effektivisering), möjliggörs en analys av hur *the problem of many eyes* påverkade händelseutvecklingen.

3.2.2. The Problem of Many Eyes

I samtida demokratiska system verkar dessa forum inte isolerat, utan parallellt. Aktörer inom offentlig förvaltning tvingas ständigt stå till svars inför olika instanser samtidigt, vilka ofta tillämpar motstridiga krav och förväntningar på samma händelseförlopp. Förekomsten av multipla forum utgör en utmaning för den enskilda aktören och Bovens definierar denna problematik som *the problem of many eyes* (2007, s. 455).

4. Metod

I detta kapitel presenteras de metodval och metodologiska överväganden som ligger till grund för studien. Inledningsvis redogörs för studiens övergripande forskningsdesign och valet av enskild fallstudie. Därefter presenteras den kvalitativa innehållsanalysen, operationaliseringen av de teoretiska begreppen samt avgränsning, urvalet och källkritiska överväganden kopplat till det empiriska materialet. Kapitlet avslutas med en metodologisk diskussion kring studiens styrkor och begränsningar.

4.1. Enskild fallstudie

Studiens övergripande forskningsdesign är en kvalitativ enskild fallstudie. Fallstudier syftar till att möjliggöra en djupgående och intensiv analys av ett specifikt avgränsat fall (Teorell & Svensson 2007, s. 82). Yang (2014, s. 160) förklarar att kvalitativ metod är särskilt lämpligt då forskaren eftersträvar att undersöka det specifika fallet i dess naturliga kontext, samt då händelserna är känsliga och kräver detaljerad granskning av nyckelinstanser. Designen bedöms därmed vara lämplig då denna studie avser undersöka komplexa ansvar och ansvarsutkrävande kopplat till en särskild incident i offentlig förvaltning.

Transportstyrelsens it-skandal utgör ett synnerligen relevant fall för analys på grund av involveringen av ett flertal offentliga aktörer, överlappande nivåer av beslutsfattande samt extern granskning i flera olika forum. Fallet kan därför förstås som ett extremt fall, vilket synliggör ansvar och ansvarsutkrävande på ett utmärkande sätt. Yang (2014, s. 163) beskriver att statsvetenskaplig kunskap om ansvarsutkrävande ofta härleds ur just krissituationer, då flera granskande forum verkar simultant. Därmed blir kvalitativa fallstudier av extrema fall normen för merparten av empiriska studier inom detta forskningsområde (Yang 2014, s. 159).

Uppsatsen har en huvudsakligen *beskrivande* ambition. Detta görs genom att kartlägga strukturer för ansvar och ansvarsutkrävande samband med it-incidenten. Genom detta ämnar studien skapa förståelse för dessa strukturer genom att analysera fallet utifrån etablerade teorier om ansvarsutkrävande och ansvar.

Genom att kombinera existerande teoretiska koncept för att analysera detta specifika empiriska fall av kris i kontexten svensk offentlig förvaltning, karaktäriseras studien som teorikonsumerande (Esaiasson et al. 2017, s. 37, 42).

4.2. Kvalitativ innehållsanalys

För att systematiskt analysera det empiriska materialet tillämpas en kvalitativ innehållsanalys. Metoden syftar till att tolka och analysera innehållet i texter genom att identifiera återkommande teman, mönster och uttryck i det manifesta innehållet, det vill säga vad aktörerna explicit uttrycker, för att kunna dra slutsatser om vad detta innebär (Boréus & Kohl 2018, s. 50-52). Metoden lämpar sig väl för studien då den undersöker hur ansvar uttrycks och motiveras i det empiriska materialet.

Analysen har en huvudsakligen deduktiv ansats där studiens övergripande teman är framtagna ur teoretiska föreställningar (Boréus & Kohl 2018, s. 50). Inledningsvis baseras kodningen på etablerade teoretiska definitioner och koncept, men under kodningsarbetets gång och upprepad genomläsning av det empiriska materialet har framkomna teman och mönster vuxit fram. Analysen präglas således av en växelverkan mellan teori och empiri; både deduktiva och induktiva inslag (Boréus & Kohl 2018, s. 50; Yang 2014, s. 164-165).

4.2.1. Kodning

I *Tabell 1* illustreras operationaliseringen av studiens huvudteman som konceptualiseras teoretiskt i kapitel 3. Temat "Förhållningssätt till ansvar" operationaliserar Thompsons teori om ansvar i komplexa organisationer samt *the problem of many hands*, medan resterande tre teman belyser Bovens processfaser i ansvarsutkrävande, i syfte att mäta *the problem of many eyes*. Studiens huvudteman är deduktivt härledda ur det teoretiska ramverket, men underkategorierna och indikatorerna har förfinats abduktivt under kodningen. Materialet kodades genom en manuell process av att leta efter uttryck för analysens huvudteman. I kodschemat ges ett belysande empiriskt exempel på hur indikatorerna kan ta sig uttryck i empirin. Samtliga indikatorer operationaliseras fullt ut och underbyggs empiriskt i det efterföljande analyskapitlet (se kapitel 5).

Tabell 1. Kodschema

Huvudtema	Underkategori	Indikator	Empiriskt exempel
Förhållningssätt till ansvar	Hur uppfattar centrala aktörer sitt eget och andras ansvar för skandalen?	Hur aktören uttrycker sitt eget och andras ansvar för händelseförloppet i skandalen.	“Som chef för en myndighet så är jag ytterst ansvarig för det som sker” (Ågren i KU)
Informeringsfasen	Hur redogör aktörerna för sitt handlande inför forumet?	Förekomst eller inte av informationsöverföring från aktör till forum. Tidsaspekt av informationsöverföring från aktör till forum.	
Granskningsfasen	Vad är forumets fokus (förväntningar, krav, kriterier) i debatten?	Förekomst av specifika förväntningar, krav och kriterier som forum tillämpar på aktör i granskning.	
Konsekvensfasen	Vilka konsekvenser utdelas av forumet till aktören?	Förekomst och typ av formella och informella sanktioner som forum utdelar mot aktör.	

4.3. Avgränsning och urval

Studien fokuserar på ansvar och ansvarsutkrävande i samband med Transportstyrelsens it-incident och analyserar följaktligen inte cybersäkerhet eller informationssäkerhet ur ett tekniskt perspektiv. Tidsmässigt avgränsas analysen

huvudsakligen till perioden från det att beslutet om outsourcing av it-driften fattades 2015, fram till det offentliga uppdragandet av skandalen 2017 och de efterföljande granskningarna.

Ett strategiskt urval (Teorell & Svensson 2007, s. 84) har tillämpats vid insamlingen av det empiriska materialet, vilket består av officiella offentliga dokument samt mediala texter. Det inkluderar de utfrågningar som utgör grunden för Konstitutionsutskottets granskning (KU 2017/18), rapporten *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift* (2018) utförd av justitierådet Thomas Bull på uppdrag av regeringen, offentliga uttalanden från politiker och tjänstepersoner, samt artiklar från Dagens Nyheter.

KU-utfrågningarna är av central betydelse eftersom de utgör ett formellt forum där aktörer tvingas uttala sig om händelsen och redogöra för sitt handlande. Thomas Bulls rapport är särskilt relevant på grund av dess detaljerade och objektiva beskrivningar av interna beslutsprocesser inom Transportstyrelsen. Innehåll hämtat från media (Dagens Nyheter) möjliggör analys av hur ansvar förmedlas offentligt och belyser hur media fungerar som ett informellt forum för ansvarsutkrävande.

Källkritiskt värderas materialet som tillförlitligt då det är officiella transkriberingar av utfrågningen i KU, officiella statliga granskningar samt medialt innehåll från en erkänd tidning. Därmed uppfyller dokumenten rimligtvis kravet på äkthet (Esaïasson et al. 2017, s. 291). Samtliga källor bedöms även uppfylla kravet på samtidighet (Esaïasson et al. 2017, s. 294) då de är producerade i kort anslutning till händelserna. Källorna bedöms kunna vara tendentiösa; att berättaren har ett intresse att skapa en viss bild av verkligheten (Esaïasson et al. 2017, s. 294), främst i aktörernas egna uttalanden i media och KU. Detta anses dock inte begränsande för studien då de dels har kompletterats med oberoende källor (såsom statliga granskningar), vilket förespråkas som en lösning av Esaïasson et al. (2017, s. 295). Dessutom har de behandlats med medvetenhet om en möjlig tendens, vilket även har varit intressant för studiens fokus på hur aktörer framställer händelseförloppet.

4.4. Metodologiska reflektioner

För att säkerställa studiens metodologiska kvalitet är hög validitet och reliabilitet grundläggande (Teorell & Svensson 2007, s. 55). Studiens validitet (att den mäter det den avser mäta) stärks genom att de abstrakta teoretiska begreppen ansvar och ansvarsutkrävande bryts ner i operationella frågor och mätbara indikatorer i kodschemat (se Tabell 1). Studiens reliabilitet (frånvaron av slumpmässiga mätfel) stärks i sin tur genom att i studien tillämpa transparens och omfattande citering i analysen för att belysa empirins koppling till specifika indikatorer och således minimera risken för godtyckliga tolkningar (Teorell & Svensson 2007, s. 55-59).

Valet av kvalitativ metod blir särskilt tydligt vid jämförelse med kvantitativa metoder, vilka hade försvårat att fånga komplexiteten i ett fall som detta. Ansvarsutkrävande är svårdefinierat och mångfacetterat och innebörden skiftar mellan aktörer och över tid. Yang (2014, s. 161-163) menar att det därför inte går att förstå genom tvärsnittsstudier eller experiment då de inte kan fånga förändringar över tid på det sätt som kvalitativa metoder kan. Kvantitativ metod är följaktligen ovanligt förekommande inom detta specifika forskningsfält (Yang 2014, s. 161-163; Brandsma 2014, s. 144).

Samtidigt finns inneboende begränsningar med den valda metoden. Då händelserna som studeras i fallstudier ofta berör känslig information som enbart kan fås från specifika nyckelindivider kan det krävas en djupare förståelse av aktörers värderingar, uppfattningar och tolkningar (Yang 2014, s. 162). Möjligheten till sådan djupare förståelse kan dock begränsas av innehållsanalysens fokus på bredare teman (Boréus & Kohl 2018, s. 50, 79). Analysen hade därmed kunnat fördjupas ytterligare genom exempelvis kompletterande intervjuer till textmaterialet.

Slutligen innebär valet av enskild fallstudie begränsade möjligheter till statistisk generalisering, och en jämförande metod presenteras ofta som en alternativ metod inom förvaltningsforskningen för att minska denna problematik (Yang 2014, s. 165). Denna studie har istället analytisk generalisering som ambition, där resultaten kan generaliseras på en högre abstraktionsnivå (Yin 2018, s. 73). Det

innebär att bidra till den generella teoretiska förståelsen för ansvar och ansvarsutkrävande i komplexa offentliga organisationer.

5. Resultat och analys

I detta kapitel analyseras det empiriska fallet systematiskt utifrån det teoretiska ramverk som presenterats i kapitel 3. Inledningsvis analyseras fallet utifrån Dennis F. Thompsons teori om ansvar i komplexa organisationer och *the problem of many hands*. Därefter skiftar fokus till ansvarsutkrävande i fallet, vilket analyseras utifrån Mark Bovens tre faser och belyser *the problem of many eyes*.

5.1. Ansvar och The Problem of Many Hands

Diskussionen kring it-skandalen karaktäriseras av påtagliga oenigheter om uppdelningen av ansvar för händelserna. Beslutet att outsource it-driften involverade flera aktörer under en utdragen tidsperiod, däribland upphandlingsansvariga, it-expert, myndighetens styrelse samt myndighetsledningen med två generaldirektörer i spetsen (först Staffan Widlert och sedan Maria Ågren). Därtill uppvisar Regeringskansliet, främst Näringsdepartementet, en nära koppling till fallet. Detta komplexa nätverk av aktörer lägger grunden för en diffus ansvarsuppdelning.

Som Thompson (1980, s. 905) understryker, skapar *the problem of many hands* betydande svårigheter att identifiera vem som bär ansvaret för ett utfall när traditionella förutsättningar för ansvar (såsom kunskap och handlingsfrihet) är utspridda över flera olika individer. När detta förekommer är det vanligt att antingen en *hierarkisk* eller *kollektiv* ansvarsmodell tillämpas som svar på problematiken (Thompson 2017, s. 37; Bovens 2007, s. 458-459).

5.1.1. Hierarkiskt ansvar

Den empiriska analysen visar att skandalens efterspel i hög grad präglas av en *hierarkisk* ansvarssyn där individerna i organisationens ledning tillskrivs ansvar för utfallet. Detta förhållningssätt förekommer tydligt genomgående i empirin. Maria Ågren reproducerar själv denna hierarkiska syn i offentliga uttalanden där hon accepterar det formella ansvaret:

Som chef för en myndighet så är jag ytterst ansvarig för det som sker, både de bra och mindre bra sakerna och även eventuella misstag. Det åligger chefen för myndigheten, oavsett om man har varit där en lång eller kort tid. (Örstadius 2018).

Även den föregående generaldirektören Staffan Widlert uttrycker till Dagens Nyheter (Delin 2017) att han bär det formella ansvaret för allting fram tills det faktiska beslutet. I egenskap av sin position som myndighetschef tillskrivs generaldirektören automatiskt ett formellt ansvar, vilket aktörerna i efterhand accepterar baserat på deras uttalanden. Detta kan tolkas som ett uttryck för det hierarkiska förhållningssättet till ansvar som Thompson (1980, s. 906) beskriver.

Denna bild av generaldirektörens ansvar delas av bland annat dåvarande inrikesministern Anders Ygeman som i sin utfrågning i Konstitutionsutskottet (KU) underströk att det “är en myndighetschefs ansvar. Det går inte att lägga det ansvaret på någon annan myndighet. [...] Det går inte att lägga på någon annan.” (Konstitutionsutskottet [KU] 2017/18, s. 320). Han fortsätter kort därefter i utfrågningen säga han inte kan “bedöma hur Näringsdepartementet har agerat. Men alldeles oavsett det är det myndighetschefens uppdrag. Följer man inte gällande lagstiftning som myndighetschef har man brustit i uppdraget.” (KU 2017/18, s. 320). Även statsminister Stefan Löfvens tillämpade en hierarkisk ansvarslogik på Regeringskansliets interna strukturer i sitt inledande anförande i KU:

Som regeringschef och chef för Regeringskansliet har jag det övergripande ansvaret för regeringens och Regeringskansliets arbete. Det innebär att jag bland annat ansvarar för att Regeringskansliet har rutiner för informationsöverföring som fungerar. (KU 2017/18, s. 429).

Det hierarkiskt baserade ansvaret som illustreras i dessa uttalanden kan ur Thompsons teoretiska perspektiv förstås som en mekanism för att minska det underliggande ansvarsgapet genom att peka ut individerna i toppen (Thompson 2017, s. 37).

5.1.2. Kollektivt ansvar

Den hierarkiska modellen framstår däremot inte som självklar i empirin, utan utmanas av att kunskap och handlingsutrymme var utspritt över tid och

organisatoriska gränser. Maria Ågren tillträdde som generaldirektör på Transportstyrelsen i mars 2015, efter att det strategiska beslutet om outsourcing av it-driften redan var fattat. I praktiken kvarstod enbart för henne att skriva under kontraktet och implementera beslutet (Delin 2017). Det förberedande upphandlingsarbetet hade skett under Staffan Widlert i rollen som generaldirektör på Transportstyrelsen sedan myndighetens bildande 2009 till sin pensionering 2015 (Delin 2017). På följande sätt beskriver Widlert själva upphandlingsförfarandet:

Den frågan [behovet av säkerhetsklassad upphandling, min anm.] väcktes inte med mig. [...] Jag fattade inga beslut under upphandlingsarbetet. Det var det normala i de stora upphandlingarna. Det bildades ett upphandlingsprojekt där man tog alla frågor som låg inom upphandlingen. Det förutsattes alltså aldrig att gd skulle gå in och fatta detaljbeslut under upphandlingsarbetet. (KU 2017/18, s. 93).

Citatet ovan kan förstås som att ansvaret förskjuts från individnivå till en kollektiv ansvarsmodell där ansvaret tillskrivs osynliga organisatoriska rutiner. Detta uttalande kan således förstås som ett uttryck för det kollektiva förhållningssätt som Thompson (1980, s. 907) beskriver. Denna ansvarsförskjutning till organisationen kan identifieras genomgående i skandalen.

Kritik riktades mot dåvarande inrikesminister Anders Ygeman, försvarsminister Peter Hultqvist och infrastrukturminister Anna Johansson. I det empiriska materialet ifrågasätts hur och när ministrarna fick kunskap om incidenten, informationshantering samt vidtagna åtgärder efter att de blivit medvetna om säkerhetsbristerna. Anna Johansson betonar i KU-utfrågningen att det "är i första hand tjänstemännen som har uppföljningsansvaret gentemot myndigheterna." (KU 2017/18, s. 293) vilket kan tolkas som en ansvarsförskjutning till organisationen; hon kan inte hållas ansvarig för att organisationens rutiner för informationsspridning har brustit.

Liknande argument om bristande informationsspridning inom organisationen återfinns på flera nivåer; Widlert beskriver exempelvis att säkerhetsfrågor rörande outsourcing till utlandet diskuterades med departementen, men utan att tas på allvar (KU 2017/18, s. 85; Delin 2017). Även Maria Ågren beskriver hur

rapporter om den upplevda pressen, säkerhetsrisker och problem kommunicerades vidare till departement och statssekreterare, utan att generera någon betydande reaktion eller åtgärd. Anna Johansson motsätter sig detta och förskjuter i sin tur ansvaret tillbaka till Transportstyrelsen i stort:

Jag vill vidhålla att det största problemet handlar om att Transportstyrelsen har agerat i strid med gällande lagstiftning, i strid med sin instruktion, i strid med sitt regleringsbrev, i strid med god myndighetskultur och alla möjliga andra saker och att det till största delen är ett ansvar som landar i myndigheten. (KU 2017/18, s. 295).

När aktörer på detta sätt hänvisar till organisatoriska strukturer, bristande instruktioner eller myndighetens övergripande ansvar så förvandlas utfallet till kollektivets ansvar.

5.1.3. Okunskap

I empirin framträder även okunskap som ett återkommande tema för skydd mot ansvar. I början av citatet från Widlert kan det dessutom identifieras ett uttryck för okunskap. Detta är även något han och andra vittnar om inom organisationen i stort. Widlert menar att han, tillsammans med många andra inom förvaltningen, delade en generell naivitet kopplat till säkerhetsfrågor (Delin 2017). Widlert beskriver också hur Säpo betonade att det var bäst om han visste och talade så lite som möjligt om Transportstyrelsens känsliga verksamhet (Delin 2017).

I efterhand påtar han sig ansvaret för denna naivitet och erkänner att frågorna borde ha diskuterats av myndighetens styrelse och ledning i större utsträckning än de gjorde (Delin 2017). Även Maria Ågren beskriver it-incidenten som “ett uttryck för den okunskap och bristande insikt om it-säkerhet och om informationssäkerhet som fanns dels på myndigheten och dels i samhället i stort.” (Örstadius 2018). Infrastrukturminister Anna Johansson uttrycker ett liknande perspektiv under sin utfrågning i KU:

Jag har, med den *kunskap som jag har haft vid olika tillfällen* [min kursivering], agerat på ett sätt som jag kan stå för. I den meningen har jag inget att skämmas för. Det betyder inte att den här processen har gått till på ett korrekt sätt. (KU 2017/18, s. 46).

Aktörernas återkommande hänvisningar till sin egen och omgivningens okunskap kan förstås utifrån Thompsons (2017, s. 36) tes om hur okunskap används som en sköld mot individuellt ansvar. Denna utbredda neutralisering av ansvar sammanfattas belysande av Maria Ågren i hennes första intervju efter avskedandet, där hon konstaterar att om fler hade "haft kunskap och kompetens så hade det som hänt inte hänt." (Örstadius 2018).

Sammanfattningsvis kan händelseförloppet kring it-skandalen ur ett ansvarsperspektiv förstås som ett fall av Thompsons *the problem of many hands*; ett komplext nätverk av flera inblandade aktörer i beslutskedjan försvårar identifieringen av vem som bär det faktiska ansvaret för ett beslut. Å ena sidan illustrerar fallet en hierarkisk ansvarsform där ansvaret kan tillskrivas den som står högst i hierarkin (såsom generaldirektören och statsministern). Å andra sidan visar analysen hur enskilda individer kan avvisa detta ansvar och förskjuta det till kollektivet; organisatoriska rutiner och strukturer samt bristande kunskap.

5.2. Ansvarsutkrävande och The problem of Many Eyes

Föregående analysavsnitt visar hur komplexa ansvarsstrukturer leder till tillämpningen av hierarkiska och kollektiva ansvarsmodeller som ett svar på *the problem of many hands*. Detta utgör kontexten för detta avsnitt, som analyserar hur flera aktörer står till svars inför flera forum samtidigt efter uppdagandet av it-skandalen. Analysens teoretiska utgångspunkt är Bovens konceptualisering av ansvarsutkrävande med tre faser: informeringsfasen, granskningsfasen och konsekvensfasen. Eftersom de granskande forumen kräver olika typer av information och tillämpar olika förväntningar, kriterier och krav på aktören, kan de utdela olika konsekvenser baserat på ett och samma händelseförlopp. Följaktligen ställs aktörer inför utmaningen att förhålla sig till forumens ofta motstridiga krav, vilket it-skandalen på Transportstyrelsen illustrerar. Den empiriska analysen visar att processen för ansvarsutkrävande präglades av asymmetri mellan de olika forumen i informeringsfasen och en målkonflikt i granskningsfasen, vilket i sin tur påverkade forumens handlingsmöjligheter i konsekvensfasen.

5.2.1. Informeringsfasen

I it-skandalen på Transportstyrelsen framträder asymmetrier gällande informationsspridningen till de olika forumen, vilket synliggörs genom skillnader i både informationsinnehåll och tidpunkten för redogörelsen. En av dem som tidigt erhöll information om säkerhetsbristerna var Säkerhetspolisen (Säpo). Som ett administrativt tillsynsforum hade Säpo tidigt insyn i upphandlingsarbetet och krävde att Transportstyrelsen skulle avbryta processen och vidta omedelbara åtgärder för ökad säkerhet (KU 2017/18, s. 430; Statens haverikommission [SHK] 2018, s. 35). Riksrevisionen utövar ytterligare en form av administrativt ansvarsutkrävande; genom att i sina rapporter påtala strukturella säkerhetsbrister inom informationssäkerhet i offentlig förvaltning sattes tidigt förväntningar (RiR 2007, s. 17; RiR 2014, s. 23).

Det förekom, som tidigare nämnts, en tystnadsnorm kring säkerhetsfrågor och känslig verksamhet på myndigheten, vilket innebär att informationsöverföringen internt var ytterst begränsad. Jacob Gramenius, ställföreträdande generaldirektör, uttrycker exempelvis att “avstegen [Ågrens avstegsbeslut, min anm.] diskuterades inte med mig [...] Att avstegen togs fick jag reda på först efter att de hade tagits.” (KU 2017/18, s. 100).

Samtidigt fallerade informationsspridningen i och till de politiska forumen. I KU konstaterar statsminister Löfven att informationsöverföringen till och inom Regeringskansliet var bristfällig och långsam. Han beskriver att han inte fick kännedom om it-incidenten förrän i januari 2017, trots att andra delar av Regeringskansliet hade informationen långt tidigare (KU 2017/18, s. 429-430). Även infrastrukturminister Anna Johansson påpekade upprepade gånger den uteblivna informationen till Transportstyrelsen kopplat till en för stor tidspress på outsourcingprojektet: “Vi har inte vid den tidpunkten någon kunskap om att detta [tidspressen, min anm.] skulle kunna innebära några säkerhetsrisker. Det är ingen information som har lämnats.” (KU 2017/18, s. 292).

Informationsöverföringen till allmänheten kom i sin tur att ske genom media. Skandalen uppmärksammades initialt med medias avslöjande av att Maria Ågren

tvingats lämnat sin tjänst som generaldirektör till följd av brottsmisstankar och mottagandet av ett strafföreläggande rörande vårdslöshet med hemlig uppgift (Örstadius & Svahn 2017). Kuipers och Brändström (2020, s. 4) argumenterar att media kan förstärka uppmärksamheten kring en fråga, fästa fokus vid specifika aktörer samt påverka ansvarsutkrävandet. Vilket exemplifieras av mediernas fokus på samma aktörer i it-skandalen.

5.2.2. Granskningsfasen

I granskningsfasen framträder multipla forums motstridiga förväntningar som aktörerna ställdes inför allra tydligast. I det empiriska materialet kan en konflikt identifieras mellan politiska, juridiska och administrativa forums skilda logiker. Under åren före skandalen präglades offentlig förvaltning av politiska förväntningar på kostnadsminimering och effektivisering, i en kontext präglad av NPM. Riksrevisionens rapport *IT inom statsförvaltningen - har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?* från 2011 syftade till att granska effektivitet och hur it-outsourcing kunde bidra till detta i statlig verksamhet (RiR 2011, s. 24). Regeringen Reinfeldt betonade följaktligen att statsförvaltningen bör hushålla med allmänna medel genom outsourcing. Denna förvaltningstrend speglar den politiska förväntan som präglade offentlig förvaltning i Sverige under tiden för Transportstyrelsens beslut att outsource, där kostnadsminimering och effektivisering utgjorde centrala ideal.

Flera uttalanden i det empiriska materialet kan tolkas som att dessa förväntningar internaliserades proaktivt av beslutsfattarna, vilket är i linje med Bovens (2007, s. 455) tes om proaktiv anpassning av beteende. Staffan Widlert uppgav exempelvis i KU att han upplevde en politisk förväntan att myndigheten skulle effektiviseras, samtidigt som det var en stark intern drivkraft för honom att effektivt utnyttja skattebetalarnas pengar (KU 2018/17, s. 83). Maria Ågren uttryckte också en upplevd tidspress och politisk förväntan att fullfölja outsourcingen enligt plan (Örstadius 2017). Dessutom har Maria Ågren i efterhand beskrivit hur genomförandet av projektet vägde tyngre än de omedelbara lag- och säkerhetskraven. Detta på grund av att hon uppfattade att de ekonomiska och samhälleliga kostnaderna av avbrott i driften hade varit så omfattande att fokus

låg på att upprätthålla samhällsviktiga funktioner (KU 2017/18, s. 103-104). Således kan en målkonflikt identifieras mellan politiska effektiviseringskrav och juridiska och administrativa forumens förväntningar och krav (såsom laglydnad och riskminimering).

5.2.3. Konsekvensfasen

I ansvarsutkrävandets avslutande skede, konsekvensfasen, har forumen befogenhet att utdöma formella eller informella konsekvenser samt rikta sanktioner mot aktören (Bovens 2007, s. 452). Analysen visar att aktörerna utsattes för vitt skilda och tidsmässigt osynkroniserade konsekvenser från de olika forumen.

Det juridiska forumet var först med att utdela en formell sanktion i form av åtal, strafföreläggande och dagsböter för vårdslöshet med hemlig uppgift till Maria Ågren till följd av hennes beslut att göra avsteg från säkerhetsskyddslagstiftningen (SVT Nyheter 2018). Ett samband kan identifieras mellan denna juridiska sanktion och medias avslöjande. Åtalet kan betraktas som en utlösande faktor för media, vilket blev startskottet för politisk granskning och sanktioner (SVT Nyheter 2018). Flera statsråd anmälades till KU som granskade huruvida deras agerande varit korrekt utifrån den tillgängliga informationen samt hantering av informationsöverföring (SVT Nyheter 2018; KU 2017/18).

Den intensifierade debatten, i kombination med KU:s granskning, resulterade i att ministrarna Anders Ygeman och Anna Johansson tvingades avgå (SVT Nyheter 2018). Detta utgör ett renodlat politiskt ansvarsutkrävande baserat på förväntningar om legitimitet och öppenhet inför väljarna (Bovens 2007, s. 455). Parallellt påbörjades administrativa sanktioner genom att regeringen tillsatte en extern granskningskommission ledd av justitierådet Thomas Bull (Bull et al. 2018), vars slutsatser sedermera blev betydande för KU:s utredning och slutgiltiga betänkande (KU 2017/18, hänvisas genomgående i dokumentet).

Konsekvensfasen illustrerar därmed kärnan i *the problem of many eyes*. Eftersom multipla forum tillämpar olika logiker på skandalen, kräver de också olika

konsekvenser av aktörerna. Det juridiska forumets dagsböter för Maria Ågren efterlever krav på laglydnad, men visade sig vara otillräckligt för politiska forum. I dessa forum handlar skandalen om transparens och legitimitet och krävde därmed sanktioner som ministeravgångar.

Analysen illustrerar en problematik som uppstår i interaktionen mellan *the problem of many hands* och *the problem of many eyes*. Otydligt ansvar och motstridigt ansvarsutkrävande gör att en organisation kan gå in i en kris utan att någon enskild upplever att de bär ansvaret för det som skett. Nästkommande kapitel bygger vidare på slutsatserna av analysens resultat i syfte att besvara uppsatsens centrala frågeställning: *hur kan Transportstyrelsens it-skandal 2017 förstås utifrån teorier om ansvar och ansvarsutkrävande?*

6. Slutsats och diskussion

Detta avslutande kapitel ämnar återkoppla till och besvara frågeställningen. Detta görs i det inledande avsnittet. Därefter diskuteras slutsatserna i relation till tidigare forskning och slutligen presenteras några tankar rörande framtida studier om ämnet.

6.1. Slutsats

Analysen visar att it-skandalen på Transportstyrelsen präglas av ett komplext nätverk av flera inblandade aktörer som ställs till svars inför flera olika forum. Således kan slutsatsen dras att skandalen kan förstås som ett typiskt fall av både *the problem of many hands* och *the problem of many eyes*. Händelseförloppet kännetecknas av en diffus ansvarsfördelning och ansvarsförskjutning från aktörerna, vilket i sin tur påverkar ansvarsutkrävandets samtliga faser.

Det identifieras en koppling mellan organisationens komplexa ansvarsstruktur och den asymmetriska informationsspridning gentemot forumen under informeringsfasen. Denna brist på enhetlig insyn bidrog till en kaotisk granskningsfas där två motstridiga ansvarsmodeller kan identifieras. Å ena sidan tillämpades en kollektiv ansvarsmodell, där individuell skuld försköts till organisatoriska rutiner, tidspress och strukturell okunskap. Å andra sidan är det rimligt att påstå att de granskande forumen behövde reducera denna komplexitet. Därmed tillämpades en hierarkisk form av ansvar, vilket resulterade i att enskilda individer blev personligt utpekade och tillskrivna ansvar för problem som även bottnade i organisationen. Därtill präglades granskningsfasen av multipla forum och *the problem of many eyes* vilket påverkade aktörerna både proaktivt och i efterhand.

Dessa spänningar åskådliggörs i konsekvensfasen. Det uppstod ett akut behov av omedelbara och synliga konsekvenser så fort skandalen uppdagades. Det juridiska forumets sanktioner adresserade krav på laglydnad, men slutsatsen kan dras att de var otillräckliga i politiska forum som krävde någon form av rituell upprättelse för organisationens legitimitet. Det kan således diskuteras om de

sanktioner mot aktörerna i toppen av hierarkin (såsom ministeravgång och entledigande från tjänst), i realiteten initierades redan innan formella granskningar (såsom KU:s slutliga betänkande och Thomas Bulls granskning) överhuvudtaget var färdigställda.

6.2. Diskussion

I likhet med Romzek och Dubnicks slutsatser från Challenger-katastrofen (1987, s. 235) finner denna studie att politiska och sociala forum för ansvarsutkrävande blev dominerande till följd av den samhälleliga kontext som it-skandalen utspelade sig i, präglad av NPM-reformer, vilket påverkade arbetet på ett problematiskt sätt. Romzek och Dubnick (1987, s. 235-236) resonerar kring huruvida större betoning på juridiska och professionella forum hade kunnat förhindra katastrofen. Här kan en parallell identifieras till Transportstyrelsens fall, där politiska och administrativa effektivitetskrav dominerade upphandlingsarbetet innan skandalen. Det kan diskuteras om it-skandalen hade kunnat förhindras om administrativa och professionella forum (såsom Säpo och internrevisorer) istället hade haft ett större inflytande på aktörernas agerande.

Denna spänning synliggör de djupare dilemman som Pollitt och Bouckaert (2017) samt Lægreid (2014) beskriver som inneboende i förvaltningar under NPM. När aktörer på Transportstyrelsen proaktivt anpassade sitt beteende utifrån förväntningar och krav på kostnadsminimering och tidseffektivitet riktades fokus bort från processerna; resultatet blev viktigare än processen. Slutsatserna visar även att NPM har implikationer för den svenska förvaltningsmodellen. Principen om självständiga myndigheter och förbud mot ministerstyre innebär att politiker inte ska styra myndighetens operativa beslut. Insynen i förvaltningens verksamhet försvåras dessutom av outsourcing till privata aktörer och *the problem of many hands*. Vid uppdagandet av it-skandalen uppstår dock paradoxalt nog ett krav på sanktioner mot ministrar, för beslut som formellt fattats inom myndigheten. I teorin är detta oförenligt med den svenska förvaltningsmodellen, men kan förklaras utifrån *the problem of many eyes* och kraven på omedelbar politisk legitimitet i politiska forum.

6.3. Framtida studier

Studien har belyst hur förvaltningsreformer och it-outsourcing bidrar till att komplicera ansvar och ansvarsutkrävande i en svensk kontext. I framtida studier vore därmed angeläget att expandera analysen till den omfattande digitalisering som pågår i offentlig förvaltning i dagsläget, med särskilt fokus på artificiell intelligens och automatisering av beslutsfattande och verksamheten i stort. Det kan antas förstärka *the problem of many hands* och göra det ännu svårare att identifiera ansvariga aktörer för utfall och beslut. Ett potentiellt perspektiv i framtida forskning vore att undersöka *the problem of many eyes* och hur ansvarsutkrävande forum anpassas i en kontext präglad av dessa teknologiska utvecklingar, samt hur demokratisk legitimitet kan upprätthållas i en sådan verklighet.

7. Referenser

Litteratur och vetenskapliga artiklar:

Aleksovska, Marija - Schillemans, Thomas (2021). Dissecting multiple accountabilities: A problem of multiple forums or of conflicting demands? *Public Administration*, 100(3), s. 711-736.

doi: 10.1111/padm.12763

Boréus, Kristina - Kohl, Sebastian (2018). Innehållsanalys. I Boréus, Kristina - Bergström, Göran (red.), *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 4. uppl. Lund: Studentlitteratur 2018, s. 49-89.

Bovens, Mark (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), s. 447-468.

doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Bovens, Mark - Schillemans, Thomas - Goodin, Robert (2014). Public Accountability. I Bovens, Mark - Goodin, Robert - Schillemans, Thomas (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 1-20.

doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012

Brandsma, Gijs Jan (2014). Quantitative Analysis. I Bovens, Mark - Goodin, Robert - Schillemans, Thomas (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 143-158.

doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001

Dubnick, Melvin J. (2014). Accountability as a Cultural Keyword. I Bovens, Mark - Goodin, Robert - Schillemans, Thomas (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 23-38.

doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0017

Ehn, Peter - Sundström, Göran (2020). Förvaltningspolitik i förändring. I Ehn, Peter - Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*, Statskontoret, s. 13-36.

Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Ann - Wängnerud, Lena (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer.

Kuipers, Sanneke - Brändström, Annika (2020). *Accountability and Blame Avoidance After Crises*. Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis. Oxford University Press.

doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1498

Lægreid, Per (2014). Accountability and New Public Management. I Bovens, Mark - Goodin, Robert - Schillemans, Thomas (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 324-338.

doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008

Newlove-Eriksson, Lindy - Giacomello, Giampiero - Eriksson, Johan (2018). The Invisible Hand? Critical Information Infrastructures, Commercialisation and National Security. *The International Spectator*, 53(2), s. 124-140.

doi: 10.1080/03932729.2018.1458445

Niklasson, Birgitta (2012). Sweden. I Verhoest, Koen - Van Thiel, Sandra - Bouckaert, Geert - Lægreid, Per (red.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, s. 245-258.

Olsen, Johan P. (2010). *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*, 4 uppl. Oxford: Oxford University Press.

Romzek, Barbara S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), s. 21-44.
doi: 10.1177/0020852300661004

Romzek, Barbara S. - Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), s. 227-238.
doi: 10.2307/975901

Schillemans, Thomas (2015). Managing Public Accountability: How Public Managers Manage Public Accountability. *International Journal of Public Administration*, 38(6), s. 433-441.
doi: 10.1080/01900692.2014.949738

Teorell, Jan - Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Thompson, Dennis F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *The American Political Science Review*, 74(4), s. 905-916.
doi: 10.2307/1954312

Thompson, Dennis F. (2017). Designing Responsibility: The Problem of Many Hands in Complex Organizations. I van den Hoven, Jeroen - Miller, Seumas - Pogge, Thomas (red.), *Designing in Ethics*, s. 32-56.
doi: 10.1017/9780511844317.003

Yang, Kaifeng (2014). Qualitative Analysis. I Bovens, Mark - Goodin, Robert - Schillemans, Thomas (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 159-176.
doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001

Yin, Robert K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6 uppl. Los Angeles: SAGE.

Offentligt tryck, utredningar och författningar:

Bull, Thomas - Kristiansson, Hanna - Nilsson, Tina J. - Waern, Martin (2018). *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*, Ds 2018:6.
<https://data.riksdagen.se/fil/FB3C8AF9-BE36-4E7F-A09B-80D12887C189>

Konstitutionsutskottet (12 mars 2018). *KU-utfrågning med anledning av Transportstyrelsens it-upphandling*.
https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppen-utfragning/ku-utfragning-med-anledning-av-transportstyrelsens_h5c220180312ou3/

Riksrevisionen (2011). *IT inom statsförvaltningen – Har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat om outsourcing bidrar till ökad effektivitet*, RiR 2011:4
https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f2f5f4/1518435482754/Anpassad_11_4_IT%20inom%20statsf%C3%B6rvaltningen.pdf

SFS 2008:1300. *Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20081300-med-instruktion-for_sfs-2008-1300/

Mediekällor:

Delin, Mikael (2017), Han inledde it-affären som slutade med skandal: ”Vi var naiva”. *Dagens Nyheter*. 25 juli.
<https://www.dn.se/nyheter/sverige/han-inledde-it-affaren-som-slutade-med-skandal-vi-var-naiva/> (Hämtad 2026-05-20).

Örstadius, Kristoffer (2018), Maria Ågren: ”Det har varit en turbulent och jobbig tid”. *Dagens Nyheter*. 18 januari.
<https://www.dn.se/nyheter/sverige/maria-agren-det-har- varit-en-turbulent-och-jobbig-tid/> (Hämtad 2026-05-20).

Örstadius, Kristoffer (2017), Nya dokument: Transportstyrelsen pressades av Regeringskansliet. *Dagens Nyheter*. 31 augusti.

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/nya-dokument-transportstyrelsen-pressades-av-regeringskansliet/> (Hämtad 2026-05-20).

Örstadius, Kristoffer - Svahn, Clas (2017), Sparkad generaldirektör röjde sekretessbelagda uppgifter. *Dagens Nyheter*. 6 juli.

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/sparkad-generaldirektor-rojde-sekretessbelagda-uppgifter/> (Hämtad 2026-05-20).

SVT Nyheter (2017). Transportstyrelsens it-affär: Detta har hänt. *SVT Nyheter* 17 juli.

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transportstyrelsens-sakerhetsskandal-detta-har-hant> (Hämtad 2026-05-20).