



Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande

Publikationen kan beställas från:
STATSKONTORET
Publikationsservice
Box 2280
103 17 Stockholm

Tfn 08-454 46 43
Tfx 08-454 46 45
E-post: publikations.service@statskontoret.se

Mer information om Statskontoret finns på Internet:
www.statskontoret.se



Utredningen om en översyn av
verksförordningen
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 347
401 25 Göteborg

Uppdrag angående reglering av ansvar och ansvarsutkrävande

Utredningen om en översyn av verksförordningen gav i november 2002 Statskontoret i uppdrag att belysa och analysera huruvida det finns ett behov av att i större utsträckning än idag reglera ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar.

Statskontoret avrapporterar härmed uppdraget genom promemorian ”Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande”.

I promemorian lämnar Statskontoret förslag på hur ansvarsprövningen av myndigheterna kan bli mer strukturerad. Bl.a. föreslår Statskontoret att Regeringskansliets instruktion ska kompletteras med en skrivning om att mål- och resultatdialogen ska bli obligatorisk. Processen bör utmynna i en offentlig bedömning av myndighetens verksamhet och resultat.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Simon Andersson, och byrådirektör Michiko Muto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Michiko Muto

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
1.2 Metod	11
1.3 Centrala begrepp	13
1.4 Disposition	13
2 Om ansvar	15
2.1 Olika sätt att se på ansvar	15
2.2 Ansvarsfrågor i den offentliga debatten	16
2.3 Tjänstemäns och politikers ansvar	18
3 Den empiriska undersökningen	21
3.1 Inledning	21
3.2 Delade meningar om hur ansvarsprövningen fungerar	21
3.3 Därför fungerar inte ansvarsprövningen tillfredsställande	24
3.4 Är formaliserad ansvarsprövning rätt lösning för att komma till rätta med problemen?	28
3.5 Vilka former skulle en ansvarsprövning ha?	33
3.6 Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?	38
3.7 Är en mindre formaliserad modell att föredra, t ex ansvarsutkrävande i dialogform?	41
3.8 Inga påtagliga åsiktsskillnader mellan intervju-grupperna	43
4 Diskussion och slutsatser	45
4.1 Inledning	45
4.2 Årlig formell prövning av myndighetsledningars ansvar	45
4.3 Former för en mer formaliserad ansvarsprövning	47
4.4 Riktlinjer för ansvarsutkrävande	55
4.5 Ansvarsutkrävande i dialogform	56

Bilaga 1 Uppdraget	59
Bilaga 2 Intervjupersoner	61
Bilaga 3 Om ansvarsfördelning, ansvarsutkrävande och styrning	63
Bilaga 4 Litteraturförteckning	95

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av Utredningen om en översyn av verksförordningen analyserat huruvida det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag reglera ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar. Nedan redogörs för uppdragets fyra frågeställningar samt Statskontorets slutsatser och förslag.

- *Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?*

Vår bedömning är att det finns ett starkt behov av en mer uppstramad resultat- och ansvarsuppföljning av myndigheternas verksamhet och resultat. Vår slutsats grundar sig dels på intervjuundersökningen som visar att man från myndighetsledningarnas sida efterfrågar en bättre återkoppling från departementen. Dels anser vi att det är principiellt viktigt att öppenhet och tydlighet råder när det gäller i vilken mån myndigheterna levt upp till de krav som statsmakterna beslutat om.

Vi anser *inte* att ansvarsprövningen ska resultera i ett beslut om att bevilja ansvarsfrihet eller inte.

- *Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?*

Forum för prövningen bör även fortsättningsvis vara mål- och resultatdialogen. Som det är i dag är det dock för stor diskrepans mellan de riktlinjer som finns och hur mål- och resultatdialogen fungerar i praktiken. Vi föreslår att regeringen kompletterar Regeringskansliets instruktion med en skrivning om att departementen årligen ska hålla mål- och resultatdialoger med sina underliggande myndigheter. På detta sätt skulle mål- och resultatdialogen ges större tyngd och departementsledningarna prioritera arbetet med att såväl öka antalet dialoger som höja kvaliteten.

Prövningen av myndighetsledningarnas ansvar/resultat bör utgå från de krav som finns i regleringsbrev och baseras på myndig-

heternas årsredovisning samt övriga återrapporteringar till regeringen. Även revisionsberättelsen och granskningar av annat slag bör utgöra ett viktigt underlag i departementens prövning av myndigheterna. Efter avslutad mål- och resultatdialog, där myndigheten getts möjlighet att bemöta eventuell kritik och reda ut oklarheter, bör det tas fram ett bedömningsutlåtande. Utlåtandet bör vara riktat till berörd myndighet och vara en offentlig handling.

En principiellt viktig fråga är *vem* som ska skriva under en myndighetsbedömning. Om regeringen – så som rapporten *Ett effektivare regeringskansli* föreslår – för varje departement utser en statssekreterare med särskilt ansvar skulle det enligt vår mening vara lämpligt att statssekreterarna med särskilt ansvar undertecknar myndighetsomdömena. En förutsättning för det sistnämnda torde vara att regeringen utfärdar en delegationsordning där det tydligt framgår att statssekreterarna med särskilt ansvar bemyndigas denna uppgift. Om det juridiskt sett är möjligt för regeringen att delegera detta till en statssekreterare skulle det enligt vår mening vara att föredra framför att myndighetsomdömena skall undertecknas av regeringen som kollektiv.

– *Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?*

Vi anser att det bör tas fram riktlinjer för när ansvarutkrävande ska vara påkallat. Riktlinjerna bör ta upp situationer som ska föranleda en ansvarsdiskussion samt innehålla information om vem som har ansvar för att frågan tas om hand. Av riktlinjerna bör det även framgå vilka typer av frågor som omedelbart bör tas upp till diskussion med berörd myndighetsledning och vilka som kan vänta till den årliga mål- och resultatdialogen.

Enligt vår mening skulle riktlinjer bidra till större tydlighet om vad som gäller och bli ett stöd för såväl Regeringskansliet som myndigheterna.

- *Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?*

Vi anser att den nuvarande informella ansvarsprövningen i dialogform är otillräcklig och bör kompletteras med en mer formell resultat- och ansvarsprövning.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I december 2001 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till ny verksförordning (dir. 2001:117). Översynen syftar främst till att skapa större tydlighet när det gäller de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna och myndighetsledningars ansvar och uppgifter.

Utredningen om en översyn av verksförordningen fann det angeläget att inte bara klargöra vad myndigheter har ansvar för utan även belysa hur detta ansvar kan utkrävas. Mot bakgrund av detta gav utredningen i november 2002 Statskontoret i uppdrag att belysa och analysera huruvida det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag reglera ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar.

I Statskontorets studie ska följande frågeställningar beaktas:

- Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?
- Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?
- Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?
- Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?

1.2 Metod

Intervjuundersökningen

Enligt vårt uppdrag ska vi ta externa kontakter med ett urval personer som har, eller haft, positioner som är relevanta för studien.

I vår intervjuundersökning ingår 19 personer, varav åtta personer från Regeringskansliet och elva personer från andra myndigheter (se bilaga 2). Intervjupersonerna har valts på grundval av att de har en ingående kunskap om den svenska statsförvaltningen. Eftersom intervjuundersökningen är relativt begränsad har vi i valet av intervjupersoner i flera fall medvetet sökt personer med erfarenhet såväl från arbete i Regeringskansliet som i annan myndighet.

Intervjupersonerna har i förväg fått ta del av vårt uppdrag och vid intervjutillfällena har vi använt oss av öppna frågeställningar som intervjupersonerna fått resonera kring. Valet av intervjumetod motiveras med att öppna svarsalternativ kan ge större och mer oväntad information än fasta. Ett annat argument är att denna metod gör det möjligt för intervjuaren att ställa följdfrågor och göra förtydliganden.

Konkret har intervjuerna gått till så att intervjupersonen först fått ge sin syn på hur ansvarsprövning och ansvarsutkrävandet av myndigheter fungerar i dag. Därefter har intervjupersonen fått resonera kring uppdragets fyra strecksatser.

Rapporten har en kvalitativ metodansats. Det övergripande syftet med intervjuundersökningen har inte varit att kartlägga hur många som är för eller emot en mer formaliserad ansvarsprövning – även om sådana aspekter kan vara intressanta och delvis redovisas i empiriavsnittet genom uttryck som ”de flesta intervjupersoner anser” eller ”en intervjuperson menar”. Ambitionen har i stället varit att genom intervjuerna få fram argument för och emot en formalisering och utifrån dessa argument göra en analys och lämna rekommendationer.

Litteraturstudien

Inom ramen för uppdraget har vi gjort en mindre litteraturstudie som redovisas i bilaga 3. Syftet har varit att klargöra hur ansvarsfördelningen mellan olika centrala aktörer ser ut, belysa olika styrsätt samt redovisa former för ansvarsutkrävande.

1.3 Centrala begrepp

Ansvarsprövning och ansvarsutkrävande

Denna rapport handlar om ansvar. Enligt vårt uppdrag ska vi belysa och analysera aspekter rörande *ansvarsprövning* och *ansvarsutkrävande*. Att pröva och utkräva ansvar är inte samma sak. I dagligt tal är det dock vanligt att man använder sig av begreppen mer eller mindre synonymt. Vi har haft som ambition att hålla isär dessa två begrepp men i empiriavsnittet har det – bl.a. beroende på intervjupersonernas sätt att uttrycka sig – ibland varit svårt att upprätthålla distinktionen.

Regeringen, Regeringskansliet och departementen

I vårt uppdrag står det att vi ska belysa och analysera om det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag reglera ansvarsutkrävandet av myndigheter och myndighetsledningar. Ofta är det regeringen som formellt utkräver ansvar av myndigheter och myndighetsledningar för sådant som är juridiskt korrekt men politiskt och/eller moralisk/etiskt tveksamt. I praktiken är det dock departementen som tar fram underlag och gör en första ansvarsprövning. I dag är Regeringskansliet en myndighet där samtliga departement ingår.

I intervjuundersökningen har det varit svårt att upprätthålla distinktionen mellan regering, Regeringskansli och departement. Detta kan bl.a. bero på att intervjupersonerna när de talar om något specifikt som rör den egna verksamheten ofta väljer att tala om ”sitt departement”. Är diskussionen på en allmän och mer principiell nivå är det vanligare att man talar om Regeringskansliet eller regeringen. I våra slutsatser och i diskussionsavsnittet har vi försökt vara noga med att hålla isär de olika aktörerna.

1.4 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 presenteras några sätt att se på ansvar samt en kort redogörelse för vad andra skrivit om ansvar och ansvarsutkrävande. I avsnitt 3 presenteras

resultatet av intervjuundersökningen. Avsnitt 4 innehåller analys samt våra slutsatser och förslag. Rapporten avslutas med bilagor. Bilaga 1 innehåller vårt uppdrag, bilaga 2 namnen på de vi intervjuat och bilaga 3 texter om ansvarsfördelning, styrning och former för ansvarsprövning och ansvarsutkrävande. Bilaga 4 innehåller en litteraturförteckning.

2 Om ansvar

2.1 Olika sätt att se på ansvar

Ansvar är ett begrepp med många betydelser. I grunden är ansvar ett *relationsbegrepp*. Den ansvarige ställs till svars för sina handlingar *inför* någon. I Sverige utgår all offentlig makt från folket. Den demokratiska styrningskedjan bygger på ett mandat från folket till riksdagen och därifrån till regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Med detta mandat följer, i varje led, ett ansvar inför uppdragsgivaren. ”Riksdagen är ansvarig inför folket, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen”.¹

Kausalansvar

För att i vardaglig betydelse betraktas som ansvarig krävs att man uppfattas som den som *orsakat* eller påverkat utfallet och att man gjort ett *frivilligt* val. Enligt Aristoteles bör endast den som frivilligt gjort något (eller valt att inte göra något) ställas till svars. Frivilliga handlingar kännetecknas av att det föreligger ett övervägt val mellan olika alternativ. Har man inget val utan tvingas till något är man inte ansvarig. Ansvar och makt är intimt sammankopplade med varandra. Har man utövat makt har man även ansvar. Men, för att någon ska betraktas som ansvarig krävs att människor *uppfattar* besluten som val. Inflytandet behöver inte vara reellt, det räcker att man framstår eller hävdar att man haft inflytande för att man ska tilldelas ansvar. Detta kallar Brunsson för ansvarsparadoxen.²

Symbolansvar

Politiker och företagsledare får ofta ta på sig ansvaret för sådant som de inte varit med om att besluta. Här infinner sig en annan form av ansvar än den vardagliga där ansvar likställs med kausalansvar. ”Ansvarighet handlar således om en skyldighet att stå till svars oberoende om man själv har utfört den aktuella handlingen eller ej”.³

¹ SOU 1983:39 s. 19.

² Brunsson s. 50f.

³ Ahlbäck s. 183.

Politisk och juridiskt ansvar

Det är viktigt att skilja mellan ansvar och ansvarsutkrävande i politisk och juridisk mening. Det *juridiska* ansvaret inträder när någon genom sitt handlande eller underlåtenhet bryter mot lagen och därigenom kan bli föremål för någon form av påföljd. Det *politiska* ansvaret omfattar de förtroendevalda och kan inte prövas rättsligt. Det politiska ansvaret utkrävs av de röstberättigade på valdagen medan det juridiska ansvaret främst utkrävs i domstolar. Förvaltningen, som inte är vald av folket, är främst ansvarig inför politikerna och inte inför väljarna. Medborgarnas ”ansvar” är av kollektiv natur, de kan formellt inte ställas till svars för hur de har röstat. (För mer om juridiskt och politiskt ansvar se bilaga 3).

2.2 Ansvarsfrågor i den offentliga debatten

Eftersom myndigheter utövar makt är frågor rörande regeringens möjlighet att utkräva ansvar av underliggande förvaltningsmyndigheter centrala.

När frågor om ansvar har diskuterats i den offentliga debatten har det ofta handlat om att ansvaret är oklart, att ansvarsutkrävandet brister eller att det juridiska ansvaret inte är tillräckligt långtgående.

I Förvaltningsutredningens betänkande från 1983 diskuterades problemet att det med delegerad beslutskompetens inte hade följt ansvar.

Den folksuveränitetsprincip som är stadfäst 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.⁴

⁴ SOU 1983:39, s. 98.

De svenska myndigheterna har en stark fristående ställning. Under senare år har statsmakterna genomfört en rad förändringar som ytterligare stärkt myndigheternas handlingsutrymme. Resultatstyrning har införts och vi har fått en ny budgetprocess. Detaljreglering har minskat och myndigheterna har successivt getts ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens.

Det finns de som menar att förvaltningens ökade handlingsfrihet inte har åtföljts av stärkt ansvarsutkrävande. Justitiekanslern skriver ”Den ökade friheten för myndigheterna synes inte fullt ut ha balanserats genom en anpassning av systemen för intern kontroll och extern revision”.⁵

Vidare har varningar höjts mot att informella kontakter mellan departement och myndigheter ”riskerar att skapa oklarheter om givna direktiv och mandat när ansvar ska utkrävas”.⁶ Den förvaltningspolitiska kommissionen ansåg att det finns ”en risk för att det politiska ansvaret tunnats ut när frågor tenderar att växa fram i ett samspel mellan experter, ofta på en relativt låg nivå långt borta från offentlig insyn”.⁷

Myndigheterna utgör en heterogen grupp och förutsättningarna för regeringen att utkräva ansvar varierar beroende bl.a. på om myndigheterna leds av enrådiga chefer, styrelser med fullt ansvar eller styrelser med begränsat ansvar. I Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 2000 konstaterar verket att myndigheter som har ledningsformen styrelse är överrepresenterad när det gäller invändningar i revisionen. Enligt Riksrevisionsverket kan en bakomliggande orsak till förvaltningsbrister vara oklara ansvarsförhållanden för verksamheten.⁸

I Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar konstateras att styrelseledamöter i styrelser med fullt ansvar inte upplever sig ha blivit avkrävda ansvar i något avseende. I stället är det myndighetschefen som avkrävs ansvar. Visserligen kan ute-

⁵ Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* s. 97.

⁶ Riksrevisionsverket *Årlig rapport till regeringen 2000*, s. 10.

⁷ SOU 1997:57, s. 97.

⁸ Riksrevisionsverket *Årlig rapport till regeringen 2000*.

blivet omförordnande tolkas som ansvarsutkrävande men Statskontoret kom i kontakt med personer som själva uttryckte sin förvåning över att de inte uppmanats avgå.⁹ Även Riksdagens revisorer har pekat på vikten av belöning och ansvarsutkrävande.

Enligt revisorerna förutsätter en väl fungerande resultatstyrning förekomsten av olika slags incitament, dvs. hur ett bra resultat skall belönas alternativt vilket ansvar som skall utkrävas om resultatet är otillfredsställande. Revisorerna konstaterar att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande i mycket begränsad omfattning har diskuterats i Regeringskansliet. I den mån en diskussion förts i Regeringskansliet förefaller den ha inriktats på hur ett system för belöningar bör utformas... Det är dock inte tillräckligt att låta en diskussion om en modell för belöning och ansvarsutkrävande enbart ha myndigheternas resultatredovisningar som utgångspunkt. En sådan modell bör givetvis även beakta hur myndigheternas omvärld – framför allt medborgarna och skattebetalarna – bedömer verksamheten och hur myndighetens personal ser på sin verksamhet.¹⁰

Enligt förvaltningspolitiska kommissionen är ämbetsansvaret otydligt. Kommissionen föreslog därför att frågor om det rättsliga ansvaret för offentligt anställda skulle bli föremål för en särskild utredning.¹¹

2.3 Tjänstemäns och politikers ansvar

Frågor som rör förvaltningen och implementerandet av politiken har traditionellt sett inte varit föremål för någon större uppmärksamhet. Enligt Ahlbäck har demokratiteorier i stället fokuserat på frågor rörande förhållandet mellan folkvalda och medborgare, om beslutsfattandes arkitektur och skapandet av procedurer och institutioner för legitimt beslutsfattande.¹² Att förvaltningen rönt så pass liten uppmärksamhet kan bero på att man inom statsvetenskapen ofta framställt politik och förvaltning som två

⁹ Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar*, s. 49.

¹⁰ Riksdagens revisorer 1997/98:RR7, *Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*, s. 18.

¹¹ SOU 1997:57, s. 150ff.

¹² Ahlbäck s. 179.

väsensskilda verksamheter. En vanlig beskrivning är att politiska beslut grundar sig på värderingar medan förvaltningsbeslut är av mer teknisk natur. Förvaltningen betraktats som oproblematiske/opolitisk och fungerar som politikernas lydiga instrument.

Upprättandet av denna dikotomi eller motsatsställning mellan politik och förvaltning får konsekvenser för hur man ser på ansvar och ansvarsutkrävande inom förvaltningen. ”Om förvaltningen inte ses som en utpräglad politisk del av det demokratiska styrelseskicket finns det heller ingen anledning att diskutera något annat än de valda representanternas politiska ansvarighet”.¹³

Som en följd av att den parlamentariska forskningen fokuserats på att identifiera ansvariga personer och på mekanismer för (politiskt) ansvarsutkrävande har frågor rörande medborgarnas information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete inte rönt särskilt stor uppmärksamhet. Detta är, enligt Ahlbäck, allvarligt eftersom kunskap om hur den offentliga förvaltningen fungerar är en viktig förutsättning för ansvarsutkrävande. Om medborgarna inte har information om missförhållanden aktualiseras inte heller det politiska ansvarsutkrävandet.¹⁴

I dag är det få eller någon som menar att förvaltningen saknar politisk makt och att den enbart arbetar med rent administrativa uppgifter. Enligt Rothstein fattas många politiska beslut i praktiken i ett ansvarsmässigt tomrum, av förvaltningar och tjänstemän som det inte går att utkräva något politiskt ansvar av. Detta kallar Rothstein för *demokratins svarta hål*.¹⁵

¹³ Ahlbäck s. 183.

¹⁴ Ahlbäck s. 185ff.

¹⁵ Rothstein s. 98f.

3 Den empiriska undersökningen

3.1 Inledning

I detta avsnitt presenterar vi en översikt av de argument som framkommit vid intervjutillfällena. Vi inleder med att redogöra för hur intervjupersonerna beskriver och värderar regeringens befintliga former för ansvarsprövning av myndighetsledning. Ambitionen är att lyfta fram såväl förtjänster som svagheter med dagens former för ansvarsprövning och ansvarsutkrävande. De problem som utpekats analyseras bl.a. med avseende på vad intervjupersonerna ser som orsaken till varför ansvarsprövningen inte fungerar tillfredställande. Med lägesbeskrivningen som grund går vi in på argumenten för och emot en mer formaliserad ansvarsprövning. Initialt ligger diskussionen på en principiell nivå. Dvs. huruvida en formaliserad ansvarsprövning är en god tanke eller inte. Först därefter går vi in på hur ansvarsprövningen i praktiken skulle kunna se ut och vilka övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en formaliserad ansvarsprövning skulle fungera och vara önskvärd.

3.2 Delade meningar om hur ansvarsprövningen fungerar

”Ansvarsprövningen fungerar tillfredställande”

Vid intervjuerna ombads intervjupersonerna att redogöra för hur de ser på befintliga former för ansvarsprövning och ansvarsutkrävande. De som argumenterar för att ansvarsprövningen i huvudsak fungerar väl menar att det finns områden där regeringen och Regeringskansliet kan bli bättre men att regeringen i grund och botten har god kännedom om vad som föregår på myndigheterna och att myndighetschefer/styrelser avkrävs ansvar då det behövs.

En synpunkt som framfördes var att det mesta fungerar bra i svensk statsförvaltning och, för att citera en intervjuperson, ”det som fungerar behöver man inte ältä så mycket”. Mot bakgrund av

detta har regeringen sällan anledning att utkräva ansvar och då det är påkallat är i regel den informella metoden tillräcklig. Dvs. att en minister eller någon tjänsteman i Regeringskansliet muntligen framför synpunkter till myndighetschef eller ledning.

”Ansvarsprövningen fungerar otillfredsställande”

De flesta intervjupersoner påtalar brister i det nuvarande systemet för ansvarsprövning av myndighetsledningar och tjänstemän. En synpunkt som framfördes var att ansvarsprövningen och ansvarsutkrävandet i dag är ytligt och styrs av den allmänna vinden. En del menar att ansvar utkrävs för sällan och i det fördolda och att detta är allvarligt, inte minst ur demokratisk synvinkel. En intervjuperson uttryckte det på följande sätt: ”Folket kan se revisionskritiken men inget ansvarsutkrävande som en konsekvens av kritiken.” En annan intervjuperson liknade dagens former för ansvarsprövning med ett nät där små, mindre viktiga saker fastnar men där de viktiga frågorna glider igenom. Ytterligare en intervjuperson uttryckte det lite skämtsamt som ”Jag kan sköta verksamheten hur dåligt som helst utan att det händer något så länge jag sköter reseräkningarna ordentligt”. Dvs. ansvarsprövningen är fokuserad på det som är lätt att mäta och på frågor av formell natur.

Frågan om revisionsanmärkning kom upp vid flera intervjuer. ”Det finns inget så pinsamt som att få en revisionsanmärkning.” Intervjupersonerna beskriver revisionsanmärkningar som något konkret som det är lätt för politikerna att se och utkräva ansvar för. Ansvarsprövningen i samband med revisionsanmärkningar framhålls således fungera väl men en ensidig fokusering på formella aspekter som revisionsanmärkningar är enligt flera intervjupersoner otillräcklig.

Mål- och resultatdialogen – en bra idé men i behov av uppstramning

Mål- och resultatdialogen uppfattas av intervjupersonerna som ett tillfälle att diskutera myndighetschefens/styrelsens fögderi och tycks endast i begränsad utsträckning fungera som ett forum för ansvarsprövning. Ansvarsutkrävande sker endast när något går snett. Är problemet av viss dignitet och uppenbart tar departementet upp det direkt med myndighetsledningen.

Mål- och resultatdialogen tycks i de flesta fall vara det enda tillfället då statsråden eller högre tjänstemän från departementen och myndighetsledningen möts för att diskutera saker som inte är av akut natur eller som föranletts av något särskilt. Enligt intervjupersonerna kan dialogen vara ett tillfälle för båda parter att lyfta fram viktiga frågor och behöver inte enbart eller främst vara ett tillfälle för regeringen att utkräva ansvar av myndigheten. Till stor del tycks mål- och resultatdialogen handla om att klargöra sakförhållanden rörande myndighetens verksamhet. I samband med dialogen kan också myndigheten ställa departementet ”till svars” för alltför detaljerade och i förhållande till tilldelade resurser orimliga återrapporteringskrav eller mål.

Bland intervjupersonerna råder det bred konsensus kring uppfattningen att mål- och resultatdialogen är en mycket bra tanke och viktig men att dialogen behöver struktureras upp.

Enligt en intervjuperson är mål- och resultatdialogen meningsfull i högst 50 % av fallen. Av intervjuundersökningen att döma skiljer sig rutinerna och kvaliteten på resultatdialogen mellan olika departement. Det tycks också vara stor skillnad beroende på vilken typ av verksamhet som myndigheten sysslar med. Vissa myndigheter har tät kontakt med sina departement och en väl fungerande dialog. Andra vittnar om att mål- och resultatdialogen är dåligt förberedd. En intervjuperson berättade att statsråden ofta är generade över att de är dåligt informerade. Vidare förekommer det att planeringssamtalet mer har haft karaktären av en social tillställning och tillfälle för statsrådet/statssekreteraren eller motsvarande att tala om *sina* problem.

En stor majoritet av intervjupersonerna anser att statsråd och departementsledning bör ägna mer tid åt att läsa och ge återkoppling till myndigheterna. En utbredd uppfattning är att departementsledningarna för närvarande inte avsätter tillräckligt med tid för att sätta sig in i myndigheternas verksamhet. En del myndighetshandläggare utarbetar bra underlag men så länge departementsledningen inte avsätter tid för att läsa detta är det till föga hjälp.

Det finns dock intervjupersoner med avvikande åsikt i frågan. En intervjuperson känner igen resonemanget om att myndighetschefer vill ha ett ”kvitto” från departementsledningen men avvisar detta med argumentet ”Det är väl bara att kontakta statsrådet eller statssekreteraren om man inte tycker att man fått något betyg”. Intervjupersonen i fråga tycker att myndighetschefernas inställning påminner om ett barn som inte får någon reaktion från ”mamma och pappa”.

3.3 Därför fungerar inte ansvarsprövningen tillfredsställande

Förutsättningarna för att utkräva ansvar finns men inte alltid viljan

Enligt många intervjupersoner fungerar ansvarsprövningen och ansvarsutkrävandet dåligt. Med dåligt avses bl.a. att regeringen inte alltid utkräver ansvar när man borde göra det samt att ansvarsprövningen inte är systematisk utan att departementen har olika rutiner för detta.

Det intryck vi fått vid intervjuerna är att de eventuella brister som finns i regeringens ansvarsutkrävande inte beror på regelverket. Ändamålsenliga belönings- och sanktionssystem finns redan, t.ex. möjligheten att förflytta en generaldirektör. Några intervjupersoner argumenterar för att man även bör införa möjligheten för regeringen att *avskeda* verkschefer. Inte för att det är särskilt troligt att det kommer att användas men för att det bör finnas där.¹⁶

Vad som tycks brista är viljan och förmågan att använda de regler som finns. Det finns inga formella hinder för regeringen att utkräva ansvar men flera intervjupersoner ger uttryck för att det finns en feighet hos regeringen på denna punkt. Sammanfattnings-

¹⁶ Regeringen har nyligen lagt fram en lagrådsremiss där man föreslår att reglerna om avskedande ska omfatta alla högre chefer, oavsett om de är anställda tills vidare eller för begränsad tid. Det innebär att föreskrifterna om grunden för avskedande i lagen om offentlig anställning även kommer att gälla högre chefer som är anställda för begränsad tid, till exempel generaldirektörer och landshövdingar. Lagrådsremiss 23 januari, 2003. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

vis, om det finns en vilja att utkräva ansvar är det med dagens regelverk fullt möjligt.

Dåligt underlag och informationsunderläge försvårar ansvarsprövningen

Det som framhålls som det stora problemet i sammanhanget är att regeringen har för dåligt underlag för att kunna utkräva ansvar. Detta anses bl.a. bero på att regeringen inte är tillräckligt tydlig med vad man konkret förväntar sig av myndigheterna, vilket gör det svårare att utkräva ansvar. Intervjupersonerna efterlyser således att regeringen och departementen blir en bättre beställare och mottagare av information från myndigheterna.

En intervjuperson med erfarenhet av att sitta i departementsledningen vittnade om hur svårt det kan vara att komma till ett avslut i en fråga om ansvarsutkrävande. Det kan vara svårt att säkerställa att det verkligen fungerar så dåligt som man får indikationer på. Detta gäller särskilt om den som är föremål för kritik saknar insikt/inte delar departementets uppfattning. Det ska mycket till för att man använder sig av instrumentet att flytta en verkschef. T.ex. att myndighetens personal vänder sig till departementet.

En annan aspekt som en av intervjupersonerna lyfter fram är att så länge en myndighet kan argumentera för att ett visst beslut fattats för att gynna måluppfyllelsen är det svårt för regeringen att kritisera beslutet. Det har dock lett till att regeringen har en svag ställning som ”ägare”/uppdragsgivare i situationer när en myndighetschef har gjort något eller har använt tilldelade resurser på ett sätt som regeringen anser är tveksamt eller rent av felaktigt. Trots att regeringen i stor utsträckning styr genom mål kan det, bl.a. på grund av myndigheternas informationsövertag, vara svårt för regeringen att utkräva ansvar på grundval av resultatet. Eftersom verkligheten är komplex är det, som en annan intervjuperson uttrycker det, ”lätt att gömma sig och sina resultat”.

Den politiska kontexten

Många intervjupersoner menar att den politiska miljön har sin egen logik och att politiskt styrda organisationer är förenade med

problem när det gäller att utkräva ansvar. Att utkräva ansvar medför vissa risker och regeringen väljer vilka strider den vill ta. Belöna går bra men att bestraffa/utkräva ansvar är svårare. Om regeringen t.ex. genom löneinstrumentet signalerar att en viss generaldirektör inte är värd ett lika stort påslag som de övriga kan regeringen offentligt behöva försvara detta och risken finns att beslutet slår tillbaka mot regeringen. Detta eftersom det är regeringen som utser myndighetschefer. Om en verkschef får kritik och/eller blir förflyttad är det indirekt ett bevis på misslyckad rekrytering och därmed ett misslyckande för regeringen.

En annan aspekt som i praktiken kan göra det svårt för regeringen att utkräva ansvar av myndigheter är att myndigheterna ofta har en hållhake på regeringen. Med hållhake avses i detta sammanhang att en myndighet förutser ett problem och påtalar det till regeringen utan att få gehör för sina förslag på åtgärder. (Det kan t.ex. röra sig om avslag på förslag på regler eller förordningar eller att myndigheten inte blivit tilldelade tillräckliga resurser för en uppgift). Om det sedan visar sig att myndigheten hade fog för sitt påstående är det svårt för regeringen att ställa myndigheten till svars.

Ytterligare en förklaring till att regeringen inte utkräver ansvar i den utsträckning som flera intervjupersoner efterlyser kan vara ointresse. En intervjuperson uttrycker det på följande sätt: ”En del statsråd är totalt ointresserade av sina myndigheter”.

Ansvar – den svenska förvaltningsmodellens akilleshä!

Flera intervjupersoner tar upp den svenska förvaltningsmodellen som anses ha flera fördelar så som öppenhet, tjänstemanna-integritet, effektivitet (till skillnad från de stora ministeriestrukturerna som återfinns internationellt). Till modellens svagheter framhålls frågor rörande ansvar. Den svenska förvaltningsmodellen, med förhållandevis små departement och stora fristående myndigheter, anses bidra till att myndigheterna är starka genom sitt informationsövertag, vilket försvårar regeringens ansvarsprövning. En annan aspekt som kan försvåra ansvarsprövningen och ansvarsutkrävandet är att myndigheterna är fristående. En intervjuperson uttrycker det på följande sätt: ”Som det är i dag kryper den politiska nivån lätt bakom myndig-

heternas självständighet. Det är den svenska förvaltningsmodellens baksida”.

Vidare påtalar flera intervjupersoner att den tidigare, i alla fall i princip, klara uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna har tunnats ut och rollfördelningen blivit mindre distinkt. För närvarande finns det myndigheter som inte är myndighetsutövande och det förekommer att uppgifter som är av myndighetskaraktär sköts av Regeringskansliet, t.ex. hanteringen av Östersjömiljarden. En närliggande aspekt som lyfts fram är EU-inträdet som bidragit till att myndigheterna blivit mer policyskapande, vilket i sin tur fordrar en fördjupad dialog och en tydligare styrning från regeringen.

Flera intervjupersoner argumenterar för att om rollerna skulle bli tydligare skulle det även bli lättare att utkräva ansvar. En intervjuperson menar att vi i dag har det sämsta utav två världar: otydligt ansvar och ansvarsutkrävande samt omfattande informell dialog och styrning.

Konsensus- och samförståndskultur försvårar ansvarsutkrävandet

Enligt flera intervjupersoner finns det institutionella och kulturella hinder för ansvarsutkrävandet. Sverige präglas i hög grad av konsensus och samförstånd och i förvaltningen är pragmatism och flexibilitet honnörsord, vilket försvårar ansvarsutkrävandet. Vidare är vi i Sverige inte vana vid att behöva anmäla och driva ärenden om ansvarfrågor. (Statens ansvarsnämnd tar endast upp ett ärende efter anmälan). I stället tenderar vi att vara ”hyggliga” genom att tala med den som har felat och därefter släta över det hela. Det här beteendet, menar flera intervjupersoner, kan bero på att Sverige är ett litet land och att ”alla känner alla”. Vi är dåliga på att se principiellt på frågor om ansvaret för att statsförvaltningen sköter sina uppgifter korrekt och effektivt. Vidare innebär det nuvarande informella systemet att departementen inte behöver ta ställning och utkräva ansvar. En vanlig uppfattning är att så länge som myndigheten ”lunkar på” behöver regeringen inte ta ställning.

3.4 Är formaliserad ansvarsprövning rätt lösning för att komma till rätta med problemen?

Inledning

Det råder stor enighet bland intervjupersonerna om att det finns mycket som kan och bör förbättras när det gäller regeringens nuvarande former för ansvarsprövning av myndigheter. Detta betyder dock inte att alla förordar en mer formaliserad ansvarsprövning.

I detta avsnitt redovisas och analyseras argument för och emot en mer formaliserad ansvarsprövning. Diskussionen kommer att hållas på en principiell nivå och gälla inställningen till det utkast på årlig ansvarsprövning som skissas nedan.

Vi har inte presenterat ett färdigt förslag på hur ansvarsprövningen skulle kunna se ut. I stället har vi sett det som en fördel att enbart skissera på en ram som intervjupersonerna fått resonera kring.

Den idé om formaliserad ansvarsprövning som vi valt att utgå ifrån och som vi tagit upp med intervjupersonerna är att mål- och resultatdialogen formaliseras i bemärkelsen att den utmynnar i ett ställningstagande från berörd departementsledning. Ställningstagandet skulle röra i vilken mån myndigheten levt upp till regeringens krav. Med krav avses här såväl generella förvaltningspolitiska krav, så som t.ex. jämställdhet och mångfald, som myndighetsspecifika frågor rörande myndighetens resultat i förhållande till de krav som regeringen ställt i regleringsbrevet. Vidare skulle det vara centralt att pröva i vilken mån myndighetsledningen, i likhet med bolagsstyrelser, kan ges ”ansvarsfrihet” för hur den skött ekonomin. En resultat- och ansvarsprövning skulle således, på en övergripande nivå, avse hela myndighetens verksamhet.

Ställningstagandet skulle dokumenteras och handlingen vara offentlig.

Enligt Regeringskansliets cirkulär om mål- och resultatdialogen ska dialogen bestå av en verksamhetsdiskussion och ett enskilt planeringssamtal. Den idé om formalisering som vi skissat på ovan avser verksamhetsdelen. På grundval av den bedömning som statsrådet/departementsledningen gör kan dock, i de fall de finner allvarliga brister, frågan om ansvarsutkrävande av berörd myndighetsledning aktualiseras.

Argument för en formaliserad ansvarsprövning

Utifrån vad som framkommit vid intervjutillfällena är det möjligt att hitta potentiella fördelar med en formaliserad ansvarsprövning för såväl regeringen som myndigheterna och medborgarna.

En formaliserad ansvarsprövning skulle underlätta för regeringen att återrapportera till riksdagen

Gemensamt för regeringen/Regeringskansliet och myndigheterna är att en årlig ansvarsprövandeprocédur skulle medföra större medvetenhet kring vilket uppdrag man gett/fått och vilket resultat som uppnåtts.

Flera intervjupersoner pekar på att regeringen redan i dag har behov av den typ av underlag och resultat som ansvarsprövningen skulle ge. Riksdagen har länge sagt att den fäster stor vikt vid resultatet och har också beslutat att regeringen ska lämna resultatskrivelser till riksdagen på alla utgiftsområden. I dag är det svårt för Regeringskansliet att utifrån myndigheternas inrapporteringar sammanfatta texter som ska till budgetpropositionen eller resultatskrivelser. Den tydlighet i fråga om resultat i förhållande till mål som en ansvarsprövandeprocédur skulle kräva skulle underlätta för regeringen att återrapportera till riksdagen. Detta eftersom ansvarsprövandet kräver goda underlag och en analys av i vilken mån myndigheten kunnat leverera de resultat som statsmakterna efterfrågat. En formaliserad ansvarsprövning kan därför ses som ett sätt för regeringen att skapa förutsättningar för att resultatrapportera till riksdagen.

Ansvarsprövning som medel för att öka Regeringskansliets intresse och kompetens när det gäller myndighetsstyrning

För att utkräva ansvar krävs att Regeringskansliet har god kännedom om myndigheternas verksamhet och för att skaffa sig kun-

skap krävs tid och engagemang. Som framkommit ovan påtalar många intervjupersoner brister i Regeringskansliets intresse och ibland kunskap om myndigheternas verksamhet. Flera intervjupersoner ser därför en årligt återkommande formell prövning av ledningens ansvar som ett sätt att "tvinga" Regeringskansliet att ta ansvar för processen och sätta sig in i myndigheternas verksamhet. En årlig prövning skulle, enligt förespråkarna, medföra större press på departementen att formulera tydligare krav samt utveckla former för uppföljning. Vidare argumenterar flera intervjupersoner för att en formaliserad ansvarsprövning skulle kunna leda till att återrappporteringskraven i regleringsbreven skulle bli mer relevanta för regeringens styrning och kontroll av verksamheten.

En årlig återkommande formell prövning av myndighetens verksamhet skulle kunna hjälpa myndighetsledningen att fokusera på de viktiga frågorna (det förutsätter förstås att ansvarsprövningen är inriktad på de övergripande och viktiga frågorna). En intervjuperson menar att införandet av en formell ansvarsprövning skulle kunna leda till en vitalisering av förvaltningen.

En ståndpunkt som många intervjupersoner framför är att en formaliserad ansvarsprövning skulle kunna bidra till att myndigheterna i högre grad skulle bli sedda av sin uppdragsgivare, dvs. regeringen/departementsledningen. Enligt flera intervjupersoner ställer regeringen många och ibland detaljerade krav och myndigheterna rapporterar i regel noggrant men får ingen eller dålig återkoppling. Av intervjuundersökningen framgår att myndigheterna vill ha ett kvitto och återkoppling från Regeringskansliet om hur man där uppfattar och bedömer myndighetens verksamhet och resultat.

Även om alla myndigheter utan direkta missförhållanden troligtvis skulle få högsta betyg eller motsvarande ser flertalet intervjupersoner ett värde i resultat- och ansvarsprövningen. Prövningen skulle markera att resultatet spelar någon roll.

Flera intervjupersoner menar att återkopplingen eller "kvittot" egentligen borde kunna komma i budgetpropositionen. I dag är

dock skrivningarna i budgetpropositionen inte särskilt precisa. Vidare tenderar omdömena att drunkna i all övrig information som presenteras i där.

Ökad insyn

Några intervjupersoner anser att en mer formaliserad ansvarsprövning även kan motiveras utifrån transparens- och demokrati-aspekter. För medborgarna skulle en mer öppen process för ansvarsprövning bidra till bättre insyn.

Argument *mot* en formaliserad ansvarsprövning

Formaliserad ansvarsprövning = ministerstyre?

En årlig formell ansvarsprövning av myndighetsledningar kan vara svår att förena med Sveriges förvaltningsmodell. Ansvarsprövningen kan, enligt en del intervjupersoner, uppfattas som direktiv från ministern, vilket strider mot vår nuvarande modell där regeringen styr som kollektiv. För att ett utlåtande inte ska tolkas som ministerstyre krävs att beslutet i formell mening är ett regeringsbeslut. Vidare kan en formaliserad ansvarsprövning försvaga myndigheternas självständighet och öka pressen på myndigheterna att vara lyhörda även inom sådana frågor där myndigheterna enligt vår modell ska vara självständiga.

Risk för mekaniskt ansvarsutkrävande

Bland intervjupersonerna finns det de som ser en fara i att införandet av en årlig formell prövning av myndigheternas ansvar kan leda till att ansvarsutkrävandet blir mekaniskt. Det får, som en intervjuperson uttrycker det, inte bli så som i fotbollsklubbar där tränarna avlöser varandra. Det viktiga är inte hämnd/ansvarsutkrävande utan att en åtgärd ska leda till något bättre. Vidare på-talar flera intervjupersoner att det finns en risk för att Regeringskansliet hänger upp sig på det som går att mäta i stället för det som är viktigt och mer svårmeasurable. Dessutom är det svårt att se vad myndigheten kan påverka. Mycket bestäms av Regeringskansliets hantering, tilldelande av resurser, krav i regleringsbrev m.m. men också av händelser i omvärlden.

Risk för oönskade bieffekter

En svårighet som uppmärksammats vid intervjuerna är att om ansvarsprövningsinstrumentet handhas fel kan det leda till att en myndighetsledning sitter kvar men försvagas såväl internt som externt. Det finns således en fara för att en procedur för ansvarsprövning skulle kunna förvärra de problem en myndighet har.

Politiska skäl talar mot en formalisering

Flera intervjupersoner menar att vad som talar mot införandet av en årlig formell prövning av myndighetsledningars ansvar är att de som kan besluta om formaliseringen, dvs. regeringen, kanske har mer att förlora än vinna på en sådan förändring. Ansvarsprövningen kan, enligt vissa intervjupersoner, bli belastande för regeringen på flera sätt. Dels medför en seriös prövning av ansvaret att Regeringskansliet rent praktiskt får mer att göra. Vidare tenderar man på den politiska nivån att föredra att arbeta framåt-blickande, mot nya projekt och reformer, snarare än att utvärdera det som varit. Dels kan de problem som uppdagas i samband med ansvarsprövningen slå tillbaka mot regeringen.

Som vi tidigare varit inne på kan ett dåligt myndighetsresultat tillskrivas myndighetschefen och/eller styrelsen och dessa är tillsatta av regeringen. Om en verkschef får kritik och/eller blir förflyttad är det indirekt ett bevis på misslyckad rekrytering och därmed ett misslyckande för regeringen. Kopplingen mellan myndighetschef/styrelse och regeringen kan bli ännu mer besvärande om det är myndighetschefen eller styrelsen som är föremål för kritik och inte främst resultatet.

Flera intervjupersoner menar att det inte är någon ”rationell” beslutsordning som råder i den politiska världen. Vissa menar att en formaliserad ansvarsprövning möjligtvis skulle leda till ökad rationalitet i bemärkelsen att dåligt ledarskap inte belönas med fortsatt förordnande. Mot detta argumenterar andra att den årliga bedömningen skulle kunna färgas av politiskt hänsynstagande.

Bättre invänta resultatet av andra satsningar innan man påbörjar nya

En formalisering av ansvarsprövandet bör, enligt vissa intervjupersoner, vänta. Regeringskansliet har börjat vandra en väg med

mål- och resultatdialogerna och man behöver utveckla det först och se resultatet av den satsningen innan man går ett steg längre och formaliserar ansvarsprövandet. Med andra ord, man bör ta ett steg i taget. Andra satsningar som man, enligt vissa intervju-personer, i första hand bör prioritera är arbete med att formulera s.k. SMARTA¹⁷ mål, utveckla Regeringskansliets uppföljning och översynen av regleringsbrevet m. m.

Riksrevisionen

Flera intervju-personer tar upp den nya Riksrevisionen under riksdagen som inrättas den första juli 2003. Enligt intervju-personerna är det i nuläget svårt att avgöra vilka åtgärder som regeringen kommer att vidta med anledning av detta. En tanke som en intervju-person framför är att regeringen kan behöva en egen internrevision av sina myndigheter för att undvika/minimera anmärkningar från Riksrevisionen. Genom att delegera frågan till internrevisionen skulle regeringen få en viss armslängd till frågan.

3.5 Vilka former skulle en ansvarsprövning ha?

Helheten är viktig

En i sammanhanget intressant iakttagelse är att de flesta intervju-personer i princip ställer sig positiva till en mer formaliserad ansvarsprövning. Särskilt intressant är att de som skulle utkrävas ansvar, nämligen myndighetsledningarna, av intervjuundersökningen att döma är positiva till ett formaliserat ansvarsutkrävande. Dock är majoriteten av intervju-personerna (oavsett hemvist) överens om att det är svårt – för att inte säga direkt olämpligt – att diskutera frågan om en formaliserad ansvarsprövning separat från frågor rörande styrning och uppföljning. Budskapet från intervjuerna är entydigt: En formaliserad mål- och resultatdialog där myndighetsledningen årligen ställs till svars även offentligt förutsätter stora förändringar i Regeringskansliet och kan inte införas separat.

¹⁷ SMART-kriterierna står för mål som är Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta.

Enligt intervjupersonerna hänger ansvarsfrågorna ihop med myndighetsstyrningsfrågorna. Om målen är otydliga är det svårt att utvärdera och utkräva ansvar. För att ansvarsprövningen ska bli seriös och anständig krävs att underlaget blir bättre och att det sker förändringar/förbättringar vad gäller formulerandet av mål, återrapportering och uppföljning. Vidare, om myndighetschefen/ledningen ska stå till svars måste det med uppdraget följa besluts- och handlingskapacitet. Vidare får det s.k. retoriska gapet, dvs. skillnaden mellan de målsättningar som regeringen uttrycker och de förutsättningar som finns, bl.a. i form av resurser, inte vara för stort. I dag slits myndigheterna mellan vad regeringen vill att de ska göra och de medel som de får tilldelade.

Sammanfattningsvis kan sägas att de intervjupersoner som är positivt inställda till en formalisering av ansvarsprövandet förutsätter att en förändring på detta område föregås av en allmän kvalitetshöjning av Regeringskansliets styrning av myndigheterna.

Funktion för myndighetsstyrning – bra, dåligt och/eller realistiskt?

För att kunna presentera myndighetsomdömen måste, av intervjuerna att döma, huvudmanna/ägarkompetensen förstärkas och Regeringskansliet professionaliseras. Vad intervjupersonerna efterlyser är inte en kraftig ökning av antalet anställda i Regeringskansliet. Snarare finns det önskemål om att befintliga resurser fördelas på ett annorlunda sätt.

Flera intervjupersoner efterlyser en funktion/hög tjänsteman i departementen som bl.a. kan förvalta och säkerställa att systemet med mål- och resultatdialoger och annan styrning av myndigheterna håller hög kvalitet och skapa förutsättningar för en professionell dialog över tid.

Ett intryck som intervjuerna förmedlar är att beredning av ärenden som rör myndighetsstyrning och uppföljning har låg status i Regeringskansliet. Som en konsekvens av detta är det personer som befinner sig i början av sin karriär och som ofta saknar erfarenhet och sakkunskap som får i uppdrag att hantera relationerna med underliggande myndigheter. Frågor om styrning av

myndigheterna framstår inte som statssekreterares, expeditiions-
chefers och rättschefers ”grej” och departementsråden är för
många och för splittrade för att ta ett mera övergripande ansvar
för detta.

En del intervjupersoner menar att tanken att införa en ny typ av
chefstjänsteman visserligen är god men orealistisk. Statsråden
vill styra och det är därför idén med chefstjänstemän inte genom-
förts trots att den kommit upp vid ett flertal gånger t.ex. i den s.k.
*ELMA-utredningen*¹⁸ och senast i rapporten *Regeringskansliets
kontroll och styrning av statlig verksamhet*.¹⁹ Chefstjänstemän
skulle bli en restriktion och från myndigheternas sida finns en
önskan att träffa statsråden.

Tänkbar utformning av ansvarutkrävandet

Flera intervjupersoner lämnade förslag på hur ansvarsprovningen
skulle kunna se ut i praktiken. Generellt betonas vikten av att
tidsmässigt koppla den årliga provningen av myndighets-
ledningarnas ansvar till årsredovisningen. En intervjuperson
argumenterar för att revisorerna borde yttra sig i ansvarsfrågan,
dvs. om styrelse och myndighetschef bör beviljas ansvarsfrihet.
Yttrandet skulle även avse de ickefinansiella resultaten. Ett
sådant förfarande skulle ge revisionen ”råg i ryggen” och fungera
som ett viktigt underlag för regeringens ansvarsprovning.

Mot bakgrund av att myndigheterna i februari varje år ska lämna
en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade
räkenskapsåret skulle det, enligt en intervjuperson, vara lämpligt
att hålla samtalen i maj–juni. För att införandet av en årlig prov-
ning inte ska framstå som en betydelselös ceremoni skulle tiden
för styrelsemedlemmars omförordnande kunna skjutas fram till
juni–juli i stället för som nu i maj månad.

En annan aspekt som en intervjuperson lyfter fram är att ansvars-
provningen skulle bidra till att det skulle det krävas ytterligare en

¹⁸ Ds 1995:6. *ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.*

¹⁹ Finansdepartementet september 2002, *Regeringskansliets kontroll och styrning
av statlig verksamhet.*

dialog, nämligen men de fackliga organisationerna på myndigheterna.

Ska ansvarsprövningen vara årlig och gälla alla?

Några intervjupersoner ställer sig tveksamma till att ansvarsprövningen skulle ske varje år. Dessa personer uttrycker farhågor för att systemet kan bli för byråkratiskt. En rimlig ambition skulle enligt dessa personer vara att införa ”halvtidskontroller” för myndighetschefer. Det kräver dock att arbetsgivaren/regeringen klargör vad man förväntar sig av myndighetschefen/ledningen redan vid förordningstillfället.

En annan synpunkt som framkommit är att man skulle kunna införa årligt ansvarsutkrävande men då inte för hela förvaltningen utan för några myndigheter.

Offentlighet eller inte?

Bland intervjupersonerna råder det delade meningar kring huruvida ett ansvarsdokument bör vara en offentlig handling.

De argument som framförs *mot* att dialogen ska utmynna i en offentlig handling är bl.a. att om handlingen skulle bli offentlig skulle dokumentet bli urvattnat. Detta gäller särskilt om det rör sig om politiskt känsliga frågor. Vidare finns det de som argumenterar för att det skulle vara kontraproduktivt att fästa misslyckanden på pränt. Med ett offentligt utlåtande är det även lätt att myndighetschefen blir ett offer i en publik diskussion. Sedan finns det de som är mot ett ansvarsdokument därför att det uppfattas som onödigt och de kan därför inte se vad man skulle vinna på förändringen. Redan i dag kan en journalist läsa i regleringsbrev och jämföra resultatet i årsredovisningen. Dessutom finns revisionen som ger ”betyg”/”ansvarsfrihet” samt tillsynsorgan och offentlighetsprincipen som ger transparens. Vidare har myndighetscheferna tidsbegränsade förordnanden som leder till en effektivitetspress.

De som argumenterar *för* ett offentligt ansvarsdokument menar bl.a. att det skulle ge de inblandade parterna ett starkare incitament att göra ett bra jobb och ge mål- och resultatdialogen större dignitet. Med andra ord, offentlighet skulle kunna fungera som

en slags garant för ansvarsprövningsprocedurens kvalitet. Vidare finns det demokrati- och insynsaspekter som talar för att ansvarsdokumentet ska vara offentligt. Med öppenhet öppnas även möjligheter för myndigheter att lära och inspireras av varandra. Ett annat argument som framförts är att om ett ansvarsdokument upprättas ska det mycket till för att det ska kunna sekretessbeläggas. Slutligen finns det de som ser det som självklart att myndighetschefer som har ett offentligt uppdrag också ska vara beredda att stå till svars offentligt.

Tydligare uppdrag och starkare koppling mellan resultat och lön

I princip alla intervjupersoner har spontant tagit upp frågan om regeringens tillsättning av myndighetschefer.

Flera intervjupersoner tycker det är viktigt att regeringen inte ”bara” tillsätter myndighetschefer. Vad som efterfrågas är två klargöranden. För det första vad uppdraget som myndighetschef innebär. Regeringen kan i dag, enligt intervjupersonerna, vara lite handfallen inför myndighetschefer som upplever att de är självständiga, vilket de inte är. För att råda bot på detta skulle det vara bra om regeringen redan vid tillsättandet reder ut vad som gäller. Dvs. att regeringen, med undantag för verksamhet som täcks av RF 11 kap. 7 §, dvs. myndighetsutövning och lagtillämpning, på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen. För det andra, att regeringen klargör vad man konkret förväntar sig av myndighetschefen under förordnandeperioden.

Ett utvecklat system för ansvarsprövning, menar vissa intervjupersoner, kräver också att det ska löna sig att göra bra ifrån sig och att det finns utvecklade belönings- och bestraffningssystem. Ansvar bör inte bara kopplas ihop med något negativt – det bör finnas både piska och morot. Andra ser faror förknippade med att lönen skulle kopplas till resultatet. Risken finns att man förlorar den oväldiga tjänstemannen.

Av intervjuundersökningen att döma tycks praxis skilja sig mellan olika departement när det gäller eventuell koppling mellan lön och resultat. Det finns departement som är tydliga med att

påpeka att myndighetschefens lön och förordnande är avhängigt av hur vederbörande sköter verksamheten på myndigheten. Andra säger att det helt saknas en sådan koppling mellan resultat och lön.

3.6 Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?

På samma sätt som vi skissat på en ram för hur en formaliserad ansvarsprövning skulle kunna se ut har vi presenterat en idé för intervjupersonerna om vad som skulle kunna avses med riktlinjer för när ansvarsutkrävande ska vara påkallat.

Med riktlinjer avses, så som vi uppfattat det, ett dokument som identifierar olika situationer som ska föranleda en ansvarsdiskussion mellan berört departement och myndighet. Exempel på situationer som riktlinjerna skulle kunna ta upp är om en myndighet misskött sin ekonomi, t.ex. upprepade gånger överskridit sin budget, eller om en myndighet agerat i strid med regleringsbrevet, t.ex. gjort andra prioriteringar än de som regeringen fastställt för myndigheten.

Nedan presenteras argument för och emot införandet av riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat.

Argument för införandet av riktlinjer

Ökad tydlighet

De som argumenterar *för* upprättandet av riktlinjer för när ansvarsutkrävande ska vara påkallat menar att riktlinjerna skulle leda till ökad tydlighet om vad som gäller och att tydligheten skulle gagna såväl Regeringskansliet som myndigheterna. Detta eftersom riktlinjerna skulle bli något att förhålla sig och sin verksamhet till. Tydlighet uppfattas som en förutsättning för att ansvar ska kunna utkrävas. Alla inblandade parter måste rimligtvis veta vad som gäller och riktlinjerna sitta i ryggmärgen. Med

riktlinjer skulle det kunna bli något lättare för regeringen att utkräva ansvar.

För att få en rättvisande process understryker flera intervjupersoner vikten av att man utformar relativt objektiva kriterier, t.ex. liknande de som finns för Ekonomistyrningsverkets värdering av myndigheternas ekonomiadministrativa standard, den s.k. EA-värderingen.

Införandet av riktlinjer skulle, enligt flera intervjupersoner, i förlängningen kunna bidra till en mer likartad tillämpning mellan olika departement.

Preventiv effekt

Även om den allmänna uppfattningen bland intervjupersonerna är att svensk statsförvaltning håller hög kvalitet bör man, enligt vissa intervjupersoner, inte underskatta den preventiva effekt som riktlinjer på det här området kan få. Dels markerar upprättandet av riktlinjer att regeringen har ögonen på frågor om ansvar och ansvarsutkrävande, vilket kan få konsekvenser för hur myndigheterna agerar. Dels kan eventuella oklarheter om hur regeringen ställer sig till ett visst beteende klaras upp.

Större motståndskraft mot populism?

Riktlinjer och en utvecklad modell för ansvarsutkrävande skulle, enligt förespråkarna, kunna ha flera syften och inte bara gå ut på att ta någon myndighetschef i örat.

För det första skulle riktlinjer och rutiner för ansvarsutkrävande kunna leda till att regeringen tidigare uppmärksammar beteenden och resultat som inte är acceptabla och vidta lämpliga åtgärder.

För det andra skulle riktlinjerna, om de följdes, även kunna leda till att regeringen skulle stå bättre rustad och kunna bemöta osaklig eller ogrundad kritik med att man redan provat ärendet och funnit att åtgärder inte var påkallade. Dvs. regeringen skulle redan ha tagit ställning till en person/myndighets agerande och ha argument om en person felaktigt anklagas för något. Väl utvecklade rutiner för ansvarsprövning skulle således kunna höja motståndet mot populism. I förlängningen skulle bättre rutiner kunna

bidra till att förfarandet skulle bli mer rättssäkert än när det blir media som ställer personer till svars. Enligt intervjupersoner finns det exempel på att regeringen har dragits med när mediedrevet gått och att regeringen vidtagit sanktioner trots att det egentligen varit obefogat.

För det tredje kan man argumentera för att riktlinjer skulle göra det lättare för handläggare i Regeringskansliet att göra sig hörda och nå fram till statsråden. Politikernas vardag domineras av mer akuta och större frågor och det kan vara svårt för handläggare som befinner sig längst ned i hierarkin att ”tvinga sig igenom” till statsråden. Vidare kan man anta att politikerna – om det funnits riktlinjer – i sin tur funnit sig tvingade att ta itu med frågan. Enligt en intervjuperson har det förekommit att man inom statsförvaltningen känt till att en verkschef ”tog ut svängarna” utan att något gjorts åt saken.

Bristen på politiskt engagemang för ansvarsutkrävande påtalades av flera intervjupersoner. För att ansvarsutkrävandet och riktlinjerna ska fungera måste det finnas en politisk vilja. En intervjuperson uttrycker det på följande sätt: ”Å ena sidan skadar det inte om det finns riktlinjer som ger vägledning för när ansvarsutkrävande är påkallat. Å andra sidan kan en policy inte kompensera för bristande kompetens och engagemang hos ägaren”.

Riktlinjer kräver sanktioner

Nära relaterad till frågan om riktlinjer är frågan om sanktioner. Bland intervjupersonerna saknas stöd för tanken att eventuella riktlinjer ska reglera vilken sanktion som ett visst agerande eller resultat ska föranleda. Däremot framhåller flera intervjupersoner vikten av att riktlinjerna inte blir tandlösa. Regler och riktlinjer är till för att följas och den som underlåter sig att följa riktlinjerna bör drabbas av någon form av sanktion. ”Ibland behöver man utkräva ansvar för att visa att resultatet betyder något.” Vid intervjuerna framkom att sanktioner fyller en viktig funktion men att de inte behöver användas många gånger för att få effekt.

Klara rutiner för hanteringen i Regeringskansliet

Av intervjuerna framgår att för att riktlinjerna ska vara ändamålsenliga krävs att de klargör hur man i Regeringskansliet ska han-

tera information om beteende eller resultat som tycks avvika från det acceptabla. Detta för att undvika att frågan faller mellan stolarna.

Argument *mot* införandet av riktlinjer

Byråkratiskt och mekaniskt ansvarsutkrävande

Huvudargumentet mot att införa riktlinjer för när ansvarsutkrävande ska vara påkallat är att det är både svårt och olämpligt att på förhand reglera när olika former av ansvarsutkrävande av myndighetsledningar ska aktualiseras. Myndigheterna är så olika, både vad gäller storlek, inriktning och övriga omständigheter så som ledningsform, att riktlinjerna inte skulle kunna fånga denna mångfald på ett rättvisande sätt.

Vid sidan av att det är så mycket som är myndighetsspecifikt är det också svårt att identifiera situationer som ska påkalla en ansvarsdiskussion. Det är svårt att formulera vad som är oacceptabelt eller dålig kvalitet. Risken är att riktlinjerna skulle fokusera på det som är lätt att identifiera eller mäta vilket inte behöver vara det som är väsentligt. Riktlinjerna kan leda till ett alldeles för fyrkantigt och mekaniskt ansvarsutkrävande.

Ett annat argument mot införandet av riktlinjer på detta område är att frågor om ansvarsutkrävande tillhör den löpande styrningen. Ibland kan en viss företeelse, t.ex. att en myndighet överskrider sin budget, vara förankrat hos regeringen och påkallat av en exceptionell omständighet som står utanför myndighetens kontroll.

3.7 Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?

Inledning

Med en mindre formaliserad modell för ansvarsutkrävande avses, så som vi uppfattar det, det nuvarande systemet för ansvarsutkrävande där mål- och resultatdialogen spelar en central roll.

Som framgår av bilaga 3 finns det, vid sidan av det informella ansvarsutkrävande även mer formella former. Hit hör disciplinärt ansvar och straffansvar eller förflyttning enligt 33 § Lagen om offentlig anställning och utebliven förlängning av ett tidsbegränsat förordnande. I dag finns det således både informella och formella sätt att utkräva ansvar av myndigheter, myndighetsledning och enskilda tjänstemän.

Diskussionen i detta avsnitt har direkt beröring med frågan om det finns ett behov av att formalisera ansvarsutkrävandet som diskuterades i avsnitt 3.4. Detta eftersom de som argumenterar mot ett formaliserande av ansvarsutkrävandet förordar ansvarsutkrävande i dialogform.

Skiljelinjen i diskussionen om ansvarsutkrävande i dialogform går mellan två argumentationslinjer. Nedan redogörs först för argument för fortsatt fokusering på det informella ansvarsutkrävandet och därefter för argument för att det informella ansvarsutkrävandet borde kompletteras med mer formella tillvägagångssätt.

Den informella modellen är ändamålsenlig men kan förbättras

De som är emot ett mer formaliserat ansvarsutkrävande i linje med den skiss på ansvarsprövning som presenterades i avsnitt 3.4 föredrar att ansvaret även fortsättningsvis ska ske informellt eller genom befintliga mer formella metoder. Att man tar ställning för informellt ansvarsutkrävande behöver dock inte betyda att man är tillfreds med hur det informella ansvarsutkrävandet fungerar i dag. Som framgått av diskussionen i avsnitt 3.2 är det många som efterlyser att bl.a. mål- och resultatdialogen ska bli bättre. Till skillnad från de som argumenterar för ett mer formaliserat ansvarsutkrävande tycker anhängarna av den informella dialogen att befintliga former för ansvarsutkrävandet i princip är tillräckliga. En viktig förutsättning är dock att departementen är tydliga i sin kommunikation med myndigheterna. För att kunna vara tydlig och ge återkoppling till myndigheterna krävs att statsråden/statssekreterarna är väl insatta, vilket de i nuläget inte alltid är.

En formell modell för ansvarsutkrävande utesluter inte informellt ansvarsutkrävande

Den andra linjen är att det, vid sidan av det informella ansvarsutkrävandet, även bör utvecklas former för ett mer formellt ansvarsutkrävande. Enligt förespråkarna för ett mer formellt ansvarsutkrävande behöver det ena inte utesluta det andra utan båda delarna behövs.

Ett argument som framkom vid intervjuerna mot det nuvarande systemet med ansvarsutkrävande i dialogform är myndighetschefen är rättslös.

3.8 Inga påtagliga åsiktsskillnader mellan intervjugrupperna

Vi har inte funnit några påtagliga skillnader i svaren mellan intervjupersonerna från Regeringskansliet och från de andra myndigheterna. Intervjupersonernas ställningstagande tycks således inte bero på vilken position vederbörande innehar. Beskrivningen av hur ansvarsprövningen fungerar i dag präglas av stora likheter. Det finns skeptiker och entusiaster till en mer formaliserad ansvarsprövning i båda kategorierna. Det som är intressant och kanske något förvånande är att de flesta är positivt inställda till en mer formaliserad ansvarsprövning. Som vi varit inne på tidigare gäller detta även intervjupersonerna från myndigheterna. Detta kan bero på att de flesta intervjupersoner har arbetserfarenhet från såväl Regeringskansliet som myndigheter.

En i sammanhanget relevant fråga är: Hur pass representativ är intervjuundersökningen för hela statsförvaltningen och Regeringskansliet? Mot bakgrund av att den empiriska undersökningen bekräftar en redan känd bild, nämligen den att myndigheterna efterlyser en tydligare styrning och bättre uppföljning från Regeringskansliets sida, kan vi anta är resultatet är tämligen tillförlitligt. Egentligen är det endast lägesbeskrivningen som är intressant ur ett representativitetsperspektiv. I övrigt, när det gäller argument för och emot ett formaliserat ansvarsutkrävande, är

det argumenten i sig och inte hur representativa de är som är viktigast.

4 Diskussion och slutsatser

4.1 Inledning

I det föregående avsnittet presenterades resultatet av den empiriska undersökningen. I detta avsnitt diskuterar och analyserar vi resultatet av intervjuundersökningen och besvarar de fyra frågor som finns i uppdraget, nämligen:

- Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?
- Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?
- Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?
- Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?

4.2 Årlig formell prövning av myndighetsledningars ansvar

I detta avsnitt besvarar uppdragets första strecksats:

- *Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?*

Vår utgångspunkt är att identifiera om det finns ett *behov* av att formalisera prövningen av myndigheternas ansvar. Då strecksatsen inte säger något om *vems* behov som ska undersökas står det oss fritt att analysera behovet utifrån såväl Regeringskansliets som myndigheternas och medborgarnas perspektiv.

En grundläggande fråga i detta sammanhang är *vad* det är som ska prövas. Det finns redan i dag rättssystem som prövar och utkräver ansvar för sådant som strider mot lagstiftningen. Vad denna analys inriktar sig på är dock något annat, nämligen former för regeringen och departementen att pröva och utkräva ansvar av

myndigheter för agerande och resultat som är juridiskt korrekt men oacceptabelt ur ett politiskt och/eller moraliskt/etiskt perspektiv. Det är således fråga om att pröva i vilken mån en myndighetsledning har kunnat leva upp till de krav som statsmakterna ställer såväl när det gäller ekonomi som övriga resultat, dvs. allt ifrån de mål som ställs i regleringsbrev till allmänna krav på ett etiskt förfarande.

Ytterligare en central fråga är *vem* det är som ska stå till svars. Både verkschef och styrelse/insynsråd är utsedda av regeringen. Vem som ska prövas och utkrävas ansvar är förstås avhängigt vilken ledningsform myndigheten har, frågans karaktär etc. När det gäller ansvarsprövning ligger fokus på styrelse och verkschef. I dagsläget torde det inte vara aktuellt att ställa ett insynsråd till svars för de råd och synpunkter som de lämnar till en myndighetschef.

Det finns behov av en formell prövning av myndighetsledningars ansvar

Vår bedömning är att det finns behov av att förbättra uppföljningen av myndigheternas resultat och ansvar. Av intervjuundersökningen framgår att myndigheterna efterlyser bättre återkoppling från Regeringskansliet om hur departementsledningen bedömer myndighetens verksamhet och resultat. En majoritet av intervjupersonerna är positivt inställda till att under mer formella former pröva myndigheternas ansvar. Några ställer sig dock tveksamma till att prövningen ska utmynna i en offentlig handling.

Enligt vår mening är frågan om ansvarsprövning principiellt viktig. Vi har svårt att förstå varför myndigheterna, som tillsammans omsätter en så stor del av BNP och vars verksamhet är så viktig för medborgarna, ska undantas från en formell ansvarsprövning. Vi anser att det ur demokratisk synvinkel vore bra med mer öppenhet när det gäller i vilken mån myndigheterna lever upp till de krav som statsmakterna beslutar om. Mot bakgrund av att det i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet står att ”Offentlighet är en av grundprinciperna i det svenska samhället”²⁰ kan

²⁰ Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, s. 10.

man argumentera för att öppenhet rimligtvis även borde råda i regeringens prövning och bedömning av sina underliggande myndigheter.

Sammanfattningsvis anser vi att det är viktigt och rimligt att ägaren, dvs. närmast regeringen och i förlängningen departementsledningen, offentligt tar ställning till en myndighets resultat och informerar myndighetsledningen om vilken bedömning man gör.

Redan i dag finns det ett embryo till resultatprövning och skriftlig bedömning i budgetpropositionen. Vi menar att det är bra att regeringen redovisar en samlad bedömning i budgetpropositionen men anser att det angeläget att en bedömning även lämnas till dem som är föremål för bedömning, nämligen myndigheterna.

4.3 Former för en mer formaliserad ansvarsprövning

I det föregående avsnittet konstaterade vi att det finns ett behov av en mer strukturerad resultat- och ansvarsprövning av myndighetsledningar. I detta avsnitt ska vi svara på uppdragets andra strecksats, dvs.:

- *Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?*

Den årliga prövningen av myndighetsledningens ansvar bör, enligt vår mening, kopplas till budgetprocessen och den befintliga mål- och resultatdialogen mellan departementsledning och myndighetschef samt styrelsen i de fall myndigheten har ledningsformen styrelse med fullt ansvar.

Vi ser en prövning av myndighetsledningars ansvar som en process i flera steg.

1. Mål- och resultatdialog mellan departement och myndighetsledning.
2. Regeringen eller den/de som regeringen genom delegationsordning ålagt uppgiften skriver en bedömning som är offentlig.
3. Regeringen/departementet vidtar åtgärder, eventuellt av ansvarsutkrävande karaktär.

Mål- och resultatdialog

Vi anser att de riktlinjer som Regeringskansliet tagit fram för mål- och resultatdialogen har en bra ansats (se bilaga 3) och att det därför vore lämpligt att Regeringskansliet fortsätter på den inslagna vägen och utvecklar mål- och resultatdialogen.

Som framgått av intervjuundersökningen lever långt ifrån alla dialoger upp till de riktlinjer som finns, vilket får som konsekvens att många myndigheter upplever att de inte får någon återkoppling och kvitto på vad de gjort. Vidare visar Regeringskansliets statistik för 2002 att endast 190 av 262 myndigheter haft en mål- och resultatdialog under det gångna året.²¹

Det finns således utrymme för förbättringar, både när det gäller att öka antalet dialoger och att förbättra kvaliteten.

För att mål- och resultatdialogen ska få större tyngd föreslår vi att regeringen kompletterar Regeringskansliets instruktion med ett krav på att departementen årligen ska hålla mål- och resultatdialoger med sina myndigheter. Det är även viktigt att det av instruktionen framgår vem som har ansvar för att mål- och resultatdialoger genomförs.

I den nyligen framlagda rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* föreslås att ansvaret för den direkta operativa verksamheten och personalen på varje departement ska överföras till en statssekreterare med särskilt ansvar. Enligt förslaget ska statssekreterarna med särskilt ansvar ”omsätta de politiska

²¹ Enligt uppgift från Förvaltningspolitiska avdelningen, Finansdepartementet.

prioriteringar och verksamhetsmässiga inriktningar som regeringen och statsråden anger”, i vilket bl.a. skulle ingå att ansvara för myndighetsdialogen.²²

Om regeringen för varje departement, utöver de statssekreterare som man redan har, även utser en statssekreterare med särskilt ansvar förefaller det enligt vår mening naturligt att ansvaret för mål- och resultatdialogen ska ligga på dem.

Återkoppling i form av en skriftlig bedömning till myndigheten

Vi anser att mål- och resultatdialogen bör utmynna i ett dokument som är en offentlig handling där regeringen – eller den i departementsledningen som regeringen delegerar frågan till – redovisar en samlad bedömning av myndighetens verksamhet och resultat.

En principiellt viktig fråga är *vem* som ska skriva under en myndighetsbedömning. Ett alternativ är att regeringen som kollektiv tar ställning till en myndighets verksamhet och resultat och att bedömningen bli ett regeringsbeslut. Ett annat alternativ är att regeringen delegerar denna uppgift till någon i departementsledningen. Om regeringen för varje departement utser en statssekreterare med särskilt ansvar skulle det enligt vår mening vara lämpligt att statssekreterarna med särskilt ansvar undertecknar myndighetsomdömena. En förutsättning för det sistnämnda torde vara att regeringen utfärdar en delegationsordning där det tydligt framgår att statssekreterarna med särskilt ansvar bemyndigas denna uppgift.

Vi har inte närmare analyserat huruvida det utifrån konstitutionella utgångspunkter är möjligt för regeringen att till någon i departementsledningen delegera uppgiften att ta fram och skriva under en myndighetsbedömning. Frågan behöver således studeras vidare. Om det juridiskt sett är möjligt för regeringen att delegera detta till en statssekreterare skulle det enligt vår mening vara att föredra framför att myndighetsomdömena ska undertecknas av

²² Regeringskansliet (2003) *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, s. 33.

regeringen som kollektiv. Detta eftersom vi anser att det är bättre att de som medverkat i dialogen också skriver myndighetsomdömet.

Tidsmässigt bör mål- och resultatdialogen och framtagandet av myndighetsbedömningar ske under våren, efter det att myndigheterna lämnat in årsredovisning och Riksrevisionen lämnat sina revisionsberättelser och rapport. En lämplig tidpunkt skulle kunna vara efter det att regeringen överlämnat vårpropositionen till riksdagen, dvs. från slutet av april och under maj månad.

Prövningen av myndighetsledningarnas ansvar bör utgå från de krav som finns i myndighetens instruktion och regleringsbrev samt den resultatrapportering som myndigheten tar fram i form av årsredovisning och övriga återrapporteringar till regeringen. Andra viktiga informationskällor som bör tas i beaktande är Riksrevisionens revisionsberättelse samt övriga relevanta granskningar och utvärderingar.

Bedömningen bör, liksom de bedömningar som redan finns i budgetpropositionen, vara skriftlig och inte i sifferform. Vi tror inte att man i detalj bör reglera hur omdömena ska se ut. Däremot är det viktigt att de som skriver bedömningarna använder normativa uttryck t.ex. som ”tillfredställande resultat” på ett likartat sätt.

Vi anser inte att bedömningen ska resultera i ett beslut om att bevilja ekonomisk ansvarsfrihet eller inte. Myndigheterna är inte självständiga juridiska personer utan delar i rättssubjektet staten, därför saknas anledning att fatta beslut om ekonomisk ansvarsfrihet. I dagsläget är det också tveksamt om ansvarsförhållandet mellan styrelse och verkschef respektive myndighetsledning och regeringen är så tydligt definierat att ett beslut om ekonomisk ansvarsfrihet är lämpligt.

Åtgärder med anledning av ansvarsprövningen

Av de riktlinjer som Regeringskansliet tagit fram för hur dialogen ska förberedas och genomföras framgår att departementet ska göra en resultatbedömning som tar hänsyn till myndighetens

måluppfyllelse och resursförbrukning. Däremot står det inget om ansvarsutkrävande i riktlinjerna.

Syftet med mål- och resultatdialogen är ”att *följa upp myndighetens verksamhet* för det gångna året och utifrån denna kunskap *diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv*”.²³ Vi tycker det är ett bra syfte. Dialogen bör även fortsättningsvis vara både bakåt- och framåtblickande. Däremot bör de bedömningar som vi föreslår att departementsledningen ska ta fram efter avslutad mål- och resultatdialog enbart innehålla en bedömning av myndighetens verksamhet och resultat och inte information om regeringens framtida styrning eller åtgärder med anledning av bedömningen. Vi anser att det är viktigt att hålla isär bedömningar och framtida åtgärder. En anledning är att för att en åtgärd ska vara bindande ska det vara ett regeringsbeslut. Om mål- och resultatdialogen utmynnar i en så allvarlig kritik mot myndighetsledningen att det är påkallat att förflytta en myndighetschef är det en fråga för regeringen och inte departementen.

Resultatbedömningar är både möjliga...

Av den empiriska undersökningen framgår att en majoritet av intervjupersonerna anser att en formaliserad mål- och resultatdialog, där myndighetsledningen årligen ställs till svars även offentligt, förutsätter stora förändringar i Regeringskansliet. Vi delar intervjupersonernas uppfattning att det är önskvärt att regeringens styrning av myndigheterna förbättras och att hela kedjan från formulerandet av mål till myndigheternas återrapportering och Regeringskansliets uppföljning och utvärdering blir mer stringent. Däremot delar vi inte intervjupersonernas syn att offentliga resultatbedömningar med nödvändighet måste föregås av en allmän kvalitetshöjning i myndighetsstyrningen. Vårt argument är att om det i dag är möjligt att i budgetpropositionen lämna omdömen måste det även vara möjligt att göra det direkt till myndigheterna.

²³ Justitiedepartementet & Finansdepartementet 2002:1, *Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2002*, s. 1

... och önskvärda

Vi ser flera fördelar med att departementen lämnar skriftliga omdömen till myndigheterna.

- En fördel är att myndigheterna får återkoppling – ett kvitto – på vad de gjort. Utifrån myndigheternas perspektiv skulle en mer strukturerad uppföljning av resultatet vara bra därför att det skulle ge dem en bättre återkoppling från Regeringskansliet. Myndigheterna vill bli sedda av sin arbets- och uppdragsgivare och en mer strukturerad uppföljning och resultatprovning skulle ge dem detta.
- Återkopplingen redovisas direkt till myndigheterna och inte som nu via budgetpropositionen som är ett politiskt dokument riktad till riksdagen.
- Det blir lättare att hitta myndighetsomdömena om de även utgör egna handlingar. I dag tenderar myndighetsomdömena att ”försvinna” i all övrig information som presenteras i budgetpropositionen.

I intervjuundersökningen framkommer flera argument mot en formaliserad ansvarsprovning. Ett argument som framförs är att en ansvarsprovning inte är förenlig med den svenska förvaltningsmodellen eftersom utlåtande från departementen skulle kunna uppfattas som ministerstyre. Vi menar att departementsledningens återkoppling till myndigheterna i form av en resultatbedömning är att betrakta som en del av budgetprocessen och som ett naturligt följd av införandet av resultatstyrningen. Ett utlåtande från ett departement som enbart innehåller information om hur man från departementets sida bedömer myndighetens resultat ligger inte bara inom ramen för det tillåtna utan är också önskvärt. Det skulle vara annorlunda om dokumentet även innehåller instruktioner. Den typen av information hör hemma i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.

Riksrevisionsverket har uttryckt oro för att informella kontakter mellan departement och myndigheter ”riskerar att skapa oklarheter om givna direktiv och mandat när ansvar skall utkrävas”.²⁴

²⁴ RRV *Årlig rapport till regeringen 2000*, s. 10.

Att införa en årlig återkoppling skulle ge incitament till berörda parter att formalisera väsentliga instruktioner som i dag sker informellt.

Resultatbedömningar ger underlag till regeringens rapportering till riksdagen

Ett annat argument som framförs mot att upprätta en offentlig handling där departementen redogör för sin bedömning av myndighetens resultat är att det skulle leda till onödig byråkrati. Mot detta kan man argumentera att dokumenten skulle utgöra ett viktigt underlag som regeringen sedan kan ha användning för i sin återsrapportering till riksdagen.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen efterlyst bättre resultatredovisningar från regeringen och aviserat att den vill att regeringen årligen ska ta fram resultatskrivelser på alla politikområden. Om departementen efter avslutad mål- och resultatdialog skriftligt redogör för sina bedömningar av myndigheternas resultat skulle det finnas bra underlag även för budgetpropositionen och andra dokument som regeringen lämnar till riksdagen.

Vidare är det tänkbart att den nya Riksrevisionen kommer att öka Regeringskansliets behov av egna kontroll- och uppföljningsmekanismer för att minimera eventuell kritik från Riksrevisionen. En mer strukturerad mål- och resultatdialog skulle kunna spela en viktig roll i detta sammanhang.

Liten risk för mekaniskt ansvarsutkrävande

Vid intervjuerna påtalade respondenterna risken för att offentliga resultatbedömningar skulle kunna leda till mekaniskt ansvarsutkrävande. Enligt vår mening är den risken liten. I dag tycks regeringen vara mycket restriktiv såväl med att omplacera generaldirektörer som att uttala kritik i budgetpropositionen. Vi har svårt att se att risken för mekaniskt ansvarsutkrävande skulle öka bara för att departementen börjar författa resultatbedömningar som är riktade till myndigheterna. Ett i sammanhanget större problem skulle kunna vara att resultatbedömningar – så som ofta är fallet när det gäller resultatbedömningarna i budgetpropositionen – blir slätstrukna.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det i budgetpropositionen ofta inte verkar finnas något samband mellan resultatredovisning och resultatbedömning dvs. trots att regeringen under resultatredovisning skriver att en myndighet inte har uppfyllt ett eller flera mål står det i bedömningen att myndigheten uppfyllt målen för verksamheten. Vidare saknades resultatbedömningar i mycket stor utsträckning i budgetpropositionen.²⁵

Argumentet att departementens bedömningar skulle bli urvattnade är, enligt vår mening, inget godtagbart skäl för att man därför helt skulle undvika att ta fram bedömningar.

Många och blandade ledningsformer inget hinder för bedömningar

Vår studie är fokuserad på ansvarsrelationen mellan regeringen och dess underliggande myndigheter och inte på den interna uppgifts- och ansvarsfördelningen inom myndigheterna, t.ex. mellan en styrelse och verkschef.

Huruvida ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse och verkschef fungerar tillfredställande har inte varit något som vi systematiskt tagit upp i samband med intervjuerna. Frågan har dock dykt upp i diskussionen eller väckts av intervjupersonen. Det intryck vi fått är att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan en styrelse med fullt ansvar och en verkschef inte är glasklar men att myndigheterna i praktiken löser detta på ett pragmatiskt sätt.

Mer väsentlig för denna rapport är att de eventuella oklarheter som finns inte framställs som så stora att de utgör ett hinder mot att formalisera ansvarsutkrävandet. Tvärtom har flera intervju personer sett ett formaliserat ansvarsutkrävande som ett sätt att ”väcka” styrelser med fullt ansvar. En tydligare ansvarsprövning skulle få ledamöter och ta det ansvar som de formellt sett redan har men som verkschefen i praktiken bär och utkrävs på. Det sistnämnda beror på regeringen. Även om det formellt kan vara så att styrelsen är den som är fullt ansvarig tycks det i praktiken, för

²⁵ Statskontoret 2000:19 *Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000.*

att använda en av intervjupersonernas uttryck, vara ”verkscheferna som är kanonmaten”.

För närvarande är ledningsformerna många och blandade och bör enligt Statskontoret renodlas till styrelse eller enrådighet. Det är dock fullt möjligt att kombinera dagens blandade ledningsformer med införandet av skriftliga departementsomdömen av myndigheternas verksamhet och resultat. Ett fullt ut formaliserat ansvarsutkrävande med beslut om ansvarsfrihet skulle enligt vår bedömning dock vara svårt att förena med dagens blandade ledningsformer.

4.4 Riktlinjer för ansvarsutkrävande

I detta avsnitt ska vi besvara uppdragets tredje strecksats:

- *Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?*

Strecksatsen kan tolkas som att riktlinjerna ska reglera vilken sanktion som ett visst agerande eller resultat ska föranleda. Vi tror dels att det skulle vara mycket svårt att göra, dels att det i flera fall kan vara olämplig. Det sistnämnda eftersom regeringen bör ha möjlighet att i det enskilda fallet välja lämplig sanktion. Det hindrar dock inte att riktlinjerna skulle kunna vara utformade på ett sådant sätt att det framgår vad regeringen ser som särskilt allvarligt samt vilka sanktioner som står till buds. Rimligtvis bör riktlinjerna även innehålla information om ansvarsfördelningen inom departementen, dvs. vem som ansvarar för att en ansvarsdiskussion kommer till stånd. Av riktlinjerna bör det också framgå vilka typer av frågor som omedelbart bör tas upp för diskussion med myndighetsledningen och vilka som kan vänta till den årliga mål- och resultatdialogen.

Exempel på situationer som riktlinjerna skulle kunna ta upp är hur Regeringskansliet ska hantera situationer när en myndighet:

- överskrider sin budget
- får en revisionsanmärkning
- inte lever upp till de krav som finns i regleringsbrevet
- gör andra prioriteringar än de som finns i regleringsbrevet
- går utöver sin kompetens, t.ex. ingår avtal som man saknar behörighet att göra
- inte beaktar de krav som ställs på verksamheten t.ex. när det gäller ekologisk hållbar utveckling och jämställdhet samt övriga generella krav som tas upp i verksförordningen.

För de flesta situationer som listas ovan finns det säkert redan mer eller mindre utvecklade rutiner för hur Regeringskansliet ska agera. Om departementen följer de riktlinjer för hur mål- och resultatdialogen ska genomföras är det sannolikt att dessa frågor ventileras. Vad som ändå talar för att man ska upprätta riktlinjer är att det skulle bidra till att detta även blev tydligare för myndigheterna.

Vi anser att det finns många fördelar med att införa riktlinjer för när ansvarsutkrävande ska vara påkallat. Riktlinjerna skulle både kunna vara regeringens dokument och ett redskap för de som arbetar i Regeringskansliet samt en viktig informationskälla för myndigheterna.

4.5 Ansvarsutkrävande i dialogform

I detta avsnitt ska vi svara på uppdragets fjärde och sista strecksats:

- *Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?*

Ansvarsutkrävande i dialogform är i huvudsak den form för ansvarsprövning som tillämpas i dag. Enligt vår mening är de befintliga formerna för ansvarsutkrävande, som har sin tyngd i

informellt ansvarsutkrävande, otillräckliga. Som framkommit av diskussionen i de föregående avsnitten anser vi att det finns ett behov av och ett värde i att ansvarsutkrävandet bli tydligare och mer öppet.

Bilaga 1

Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2002-11-06

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2002 -11- 0 8
Dnr. 2002/409.5

Justitiedepartementet

Utredningen om en översyn av
verksförordningen (Ju 2001:12)

Till avd..... S
Kontakt med.....
Beslut..... GD
Datum 8/11 -02 Sign. he

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret angående reglering av ansvar och ansvarsutkrävande (utkast)

Bakgrund

Regeringen har gett Utredningen om en översyn av verksförordningen i uppdrag att utarbeta förslag till ny verksförordning (dir. 2001:117). Översynen syftar främst till att skapa större tydlighet när det gäller de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna och myndighetsledningars ansvar och uppgifter.

Under de senaste åren har statsmakterna genomfört en rad förändringar som vidgat myndigheternas handlingsutrymme. Här avses t.ex. införandet av resultatstyrning och det förhållandet att myndigheterna har getts ökade befogenheter att själva besluta i frågor som rör personal och intern organisation.

Utredningen finner det angeläget att inte bara klargöra vad myndigheter och myndighetsledningar har ansvar för utan även belysa hur detta ansvar kan utkrävas.

Den omfattande delegeringen av ansvar till myndigheterna gör att det finns ett behov av att klarlägga formerna för att utkräva ansvar av myndigheter och myndighetsledningar. Myndigheterna utgör en heterogen grupp och förutsättningarna för att utkräva ansvar varierar beroende bl.a. på om myndigheterna är enrådighetsverk eller leds av styrelser med fullt eller

Postadress
REGERINGSKANSLIETS UTREDNINGSAVDELNING
Box 347
401 25 GÖTEBORG

Besöksadress
Lilla Kungsgatan 3, 4 tr

Telefonväxel
031-701 53 50

Telefax
031-774 11 18

begränsat ansvar. För närvarande är möjligheterna att utkräva ansvar av myndigheter och myndighetsledningar endast i begränsad omfattning reglerade. I verksförordningen anges vad som åligger myndighetschef och styrelse, samt att myndighetschefen har ansvar för verksamheten, men ingenting om hur ansvar utkrävs.

Uppdrag

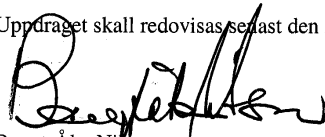
Utredningen ger Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie om förutsättningar och former för att utkräva ansvar av förvaltningsmyndigheter. Den övergripande frågan som Statskontorets studie bör belysa och analysera är huruvida det finns ett behov av att i större utsträckning än idag reglera ett sådant ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar.

I studien skall bl.a. följande frågeställningar beaktas:

- Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningars ansvar?
- Om ja, på vilket underlag och i vilka former skall en sådan prövning ske?
- Bör det finnas utarbetade riktlinjer för när olika typer av ansvarsutkrävande är påkallat?
- Är en mindre formaliserad modell att föredra, t.ex. ansvarsutkrävande i dialogform?

Inom ramen för uppdraget skall Statskontoret dels göra en sammanställning av det material som finns i frågan, dels ta externa kontakter med ett urval personer som har, eller haft, positioner som är relevanta för studien.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 februari 2003.



Bengt-Åke Nilsson
Särskild utredare

Bilaga 2

Intervjupersoner

Inga-Britt Ahlenius	Generaldirektör, Riksrevisionsverket
Agneta Bladh	Statssekreterare, Utbildningsdepartementet
Birgitta Böhlin	Generaldirektör, Försvarets materielverk
Jan Carling	Generaldirektör
Yvonne Gustafsson	Statssekreterare, Förvarsdepartementet
Margareta Hammarberg	Departementsråd, Justitiedepartementet
Sten Heckscher	Rikspolischef, Rikspolisstyrelsen
Johan Hirschfeldt	Hovrättspresident, Svea Hovrätt
Åke Hjalmarsson	Departementsråd, Finansdepartementet
Rolf Holmquist	Generaldirektör, Ekobrottsmyndigheten
Eva Lindström	Budgetchef, Finansdepartementet
Reidar Ljöstad	Departementsråd, Förvarsdepartementet
Björn Mårtensson	Generaldirektör, Centrala Studiestödsnämnden
Thomas Rolén	Expeditionschef, Justitiedepartementet
Rolf Sandahl	Utredare, Ekonomistyrningsverket
Ingemar Skogö	Generaldirektör, Vägverket
Monica Sundström	Styrelseordförande, Vägverket
Peder Törnvall	Generaldirektör
Per Virdesten	Rättschef, Statsrådsberedningen

Innehåll

1	Vem har ansvar för vad och inför vem?	65
1.1	All offentlig makt utgår från folket	65
1.2	Myndighetsledningarnas ansvar och uppgifter	66
1.2.1	Inledning	66
1.2.2	Myndighetschefens ansvar och uppgifter	67
1.2.3	Styrelsens ansvar och uppgifter	67
2	Styrning	69
2.1	Inledning	69
2.2	Normgivningsmakten	69
2.3	Finansmakten	70
2.3.1	Inledning	70
2.3.2	Ekonomisk styrning	71
2.3.3	Regleringsbrev	72
2.3.4	Årsredovisning	73
2.3.5	Mål- och resultatdialog	73
2.3.6	Ansvarsfrihet	75
2.4	Utnämningmakten	78
2.5	Organisationsstyrning	79
2.5.1	Instruktion	79
2.5.2	Myndigheternas ledningsformer	79
2.6	Kontrollmakten	80
2.6.1	Inledning	80
2.6.2	Riksdagens kontrollmakt	81
2.6.3	Regeringens kontrollmakt	84
2.6.4	Myndigheternas internrevision och kontroll	85
2.7	Offentlighetsprincipen	85
3	Juridiskt och politiskt ansvar	87
3.1	Juridiskt ansvar	87
3.1.1	Straffrättsligt ansvar	87
3.1.2	Skadeståndsansvar	89
3.1.3	Disciplinansvar	90
3.2	Politiskt ansvar	92
3.3	Moraliskt ansvar	93

1 Vem har ansvar för vad och inför vem?

1.1 All offentlig makt utgår från folket

Statsförvaltningen genomsyras av en mängd ansvarsrelationer. Enligt regeringsformens (RF) första paragraf utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan bygger på ett mandat från folket till riksdagen och därifrån till regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Med detta mandat följer, i varje led, ett ansvar inför uppdragsgivaren. ”Riksdagen är ansvarig inför folket, regeringen inför riksdagen och de statliga förvaltningsmyndigheterna inför regeringen”.²⁶

Riksdagen, som är folkets främsta företrädare, stiftar lag samt beslutar om skatt och hur statens medel skall användas (RF 1:4).

Enligt RF 1 kap. 6 § styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. I regeringens funktion ingår att ansvara för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att landet fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Vidare är det regeringens skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Under regeringen lyder de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna samt Justitiekanslern och Riksåklagaren. Alla förvaltningsmyndigheter som inte uttryckligen lyder under riksdagen lyder under regeringen (RF 11 kap. 6 §). Myndigheternas lydnadsplikt mot regeringen beskärs formellt endast av det som står i RF 11 kap. 7 § om att myndigheterna självständigt får besluta i frågor som rör myndighetsutövning och lagtillämpning.

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. (RF: 11:7)

Myndigheterna har en stark fristående ställning gentemot regeringen. Länge uppfattades denna frihet som konstitutionellt sank-

²⁶ SOU 1983:39 s. 19.

tionerad och att det var förbjudet för regeringen att uttala sig i frågor som rör myndigheternas verksamhet. Denna sedvanerättsliga föreställning saknar stöd i regeringsformen och i lagmotiven. I och med det s.k. verksledningsbeslutet fastställdes den rådande tolkningen som säger att regeringen, med undantag för verksamhet som täcks av RF 11 kap. 7 §, dvs. myndighetsutövning och lagtillämpning, ”på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen”.²⁷

1.2 Myndighetsledningarnas ansvar och uppgifter

1.2.1 Inledning

Av regeringsformen framgår att myndigheterna lyder under regeringen. När man i dagligt tal talar om myndigheters ansvar är det i regel myndighetsledningens ansvar som avses.

Att säga att en myndighet ansvarar inför regeringen är i och för sig riktigt, om än något teoretiskt. För en myndighet är inte någon juridisk person utan ett teoretiskt eller organisatoriskt begrepp och den har varken status eller tillgångar som gör ett ansvarsutkrävande möjligt. Man brukar visserligen tala om en myndighets ansvarsområde men huruvida detta begrepp betecknar myndighetens befogenheter eller dess ansvar är inte alltid klart. Man kan i och för sig hävda att myndigheten som sådan har ett ansvar och att det går att utkräva. En myndighet kan t.ex. läggas ned eller bli av med delar av sina uppgifter.

Men i praktiken blir resonemanget om utkrävande av ansvar fruktbara först när man tar in i resonemanget de personer som i en eller annan form är knutna till myndighetens verksamhet. De personer som är behöriga att företräda myndigheten utövar också dess befogenheter. Det är av personerna statsmakterna i praktiken utkräver ansvar, inte av det abstrakta begreppet myndigheten.²⁸

I Verksförordningen (1995:1322) 6-13 §§ regleras myndighetschefens och styrelsens ansvar och uppgifter. För närvarande avser verksförordningen endast ledningsformerna styrelse med

²⁷ Prop. 1986/87:99 s. 26.

²⁸ SOU 1985:40, s. 109.

begränsat ansvar och enrådighetsverk. För styrelse med fullt ansvar och för nämndmyndighet saknas reglering.

Verksförordningens huvudsyfte är att klargöra besluts- och ansvarsförhållandena i myndigheterna. Enligt verksförordningen tillsätter regeringen myndighetens chef och, i förekommande fall, styrelse. Vidare anges vad som åligger chef och styrelse men inget om hur ansvar ska utkrävas.

1.2.2 Myndighetschefens ansvar och uppgifter

Myndighetschefens ansvar och uppgifter regleras i Verksförordningen 6–10 §§. Myndighetschefen ansvarar för myndighetens verksamhet och ska se till att verksamheten bedrivs författningens- och effektivt. Innebörden av detta är bl.a. att chefen ska hushålla väl med statens medel och samarbeta med andra myndigheter för att tillvara ta de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Chefen ska även fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten. Som chef ska man också beakta de krav som ställs på verksamheten bl.a. när det gäller totalförsvaret och jämställdheten mellan kvinnor och män. Myndighetschefen har även ansvar för att se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom god service och tillgänglighet. Vidare betonas att myndigheternas skrivelser och beslut ska ha ett klart och begripligt språk.

Myndighetschefen ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik samt ska se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Slutligen ska myndighetschefen hålla styrelsen eller insynsrådet informerat om verksamheten.

1.2.3 Styrelsens ansvar och uppgifter

Styrelsens ansvar och uppgifter regleras i Verksförordningen 11–13 §§. Enligt 11 § i ovannämnda lag ankommer det på styrelsen att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. I styrelsens uppgifter ingår även att biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade (12 §). I verks-

förordningen preciseras inte hur prövningen av myndighetens verksamhet ska ske. Statskontoret har därför tidigare föreslagit att det bör finnas krav på aktivt styrelseansvar som påminner om det ansvar som ställs på styrelser i aktiebolag²⁹.

Enligt 13 § i verksförordningen ska styrelsen besluta om:

1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
2. åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten ska lämna till regeringen,
3. revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
4. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

²⁹ Statskontoret 2000:47 s. 45.

2 Styrning

2.1 Inledning

Styrningsfrågor är relevanta i denna rapport eftersom problem när det gäller ansvarsfrågor kan aktualisera förändringar i styrningen. Styrning är, liksom makt och ansvar, ett relationsbegrepp. Styrning förutsätter att det finns en uppdragsgivare (principal) och en uppdragstagare (agent). Riksdagens revisorer har formulerat relationen mellan makt och styrning på följande sätt: ”Makt och styrning hör ihop. Utan makt blir styrning omöjlig: makten manifesteras i styrning”.³⁰

Det finns många sätt att styra på. Traditionellt sett finns det fyra typer av konstitutionella styrmedel: normgivningsmakten, finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten. Andra viktiga styrmedel är organisationsstyrning och styrning genom informella kontakter och uttalanden.

Nedan följer en genomgång av några styrmedel. Liksom alla stipulerade kategorier är de en förenkling av verkligheten och gränserna mellan de olika formerna av styrmedel är flytande.

2.2 Normgivningsmakten – styrning genom reglering

Med normgivningsmakt avses rätten att besluta rättsregler. Utmärkande för rättsregler är att de är generella föreskrifter som är bindande för myndigheter och enskilda. Normgivningsmakten är i regeringsformen (RF) fördelad mellan riksdagen och regeringen och regleras huvudsakligen i RF 8 kap.

Endast riksdagen har makt att stifta lag. De frågor som i första hand riksdagen ska besluta om utgör *det primära lagområdet*. Riksdagen kan inom vissa delar av det primära lagområdet genom bemyndigande i lag överlåta till regeringen att meddela

³⁰ Riksdagens revisorer 2001/02:23, s. 3.

föreskrifter. Denna del utgör *det delegeringsbara lagområdet*. Den resterande delen av det primära lagområdet utgörs av *det obligatoriska lagområdet*³¹ inom vilket riksdagen inte kan delegera normgivningsmakt till regeringen. Inom det delegeringsbara området kan riksdagen medge att regeringen i sin tur får delegera normgivningsmakten till en förvaltningsmyndighet eller kommun (RF 8 kap. 11 §). Detta kallas för *subdelegering*.

I regeringsformen saknas en utförlig beskrivning av regeringens styrande funktion. I allmänhet brukar regeringens funktion definieras i förhållande till riksdagen och beskrivas som en *restkompetens*. I restkompetensen ingår ett eget normgivningsområde inom vilket regeringen kan utfärda förordningar och besluta om verkställighetsföreskrifter till utfärdade lagar (RF 8 kap. 13 §). Regeringen kan i fråga om föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som omfattas av restkompetensen delegera sin normgivningskompetens till underliggande myndigheter. De normer som myndigheterna utfärdar efter bemyndigande från regeringen kallas för *myndighetsföreskrifter*. Saknas bemyndigande benämns myndigheternas normer för *allmänna råd*.³²

2.3 Finansmakten – styrning genom mål och ekonomiska medel

2.3.1 Inledning

Med finansmakt avses att bestämma om statens inkomster och att besluta om hur statens utgifter får användas, samt att i övrigt förfoga över statens tillgångar.

Enligt regeringsformen har regeringen till uppgift att utarbeta förslag till statsbudget (RF 9 kap. 6 §) och riksdagen fattar beslut om skatt och hur statens medel ska användas, dvs. beslutar om statens budget (RF 1 kap. 4 §). Av RF 9 kap. 8 § framgår att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens dis-

³¹ Till det obligatoriska lagområdet hör grundlagar, medborgerliga fri- och rättigheter, straffrätt och föreskrifter som rör förhållande mellan enskilda.

³² Ds 1997:1 *Propositionshandboken*, bilaga 1.

position. Undantagna är tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Av samma paragraf följer även att riksdagen inte kan ge medel direkt till myndigheter som lyder under regeringen.

Enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska i statens verksamhet eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning. Enligt 2 § ska regeringen till riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Vidare ska regeringen, senast nio månader efter avslutat budgetår, lämna en årsredovisning för staten till riksdagen (38 §). Av 44 § framgår att regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen omfattar de tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition.

2.3.2 Ekonomisk styrning

I 1988 års kompletteringsproposition presenterades ett program för att införa en mål- och resultatorienterad styrning av den statliga verksamheten.³³ Resultatstyrning innebär i korthet att riksdagen beslutar om övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten samt anvisar medel för den verksamhet som ska utföras.

Ekonomisk styrning i staten beskrivs av Finansdepartementet som ett medel för politikens förverkligande. Den ekonomiska styrningen består dels av resultatstyrning, dels finansiell styrning. Med *resultatstyrning* avses ”att mål anges för en verksamhet som kan ligga till grund för en bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder”.³⁴ *Finansiell styrning* syftar på finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet för att nå vissa mål.

En väsentlig konsekvens av införandet av den resultatorienterade styrningen är att politikernas fokus flyttades *från input till output*. Från medelstildelning och metod, dvs. från *hur* förvaltningen utför sina uppdrag, till resultat, dvs. *vad* som uppnås i form av

³³ Prop. 1987/88:150.

³⁴ Finansdepartementet (2002) *Ekonomisk styrning i staten*, s. 6.

prestationer och effekter. Resultatstyrning förutsätter systematisk uppföljning av måluppfyllelse samt identifierandet av faktorer som bidrar till utfallet. Det uppnådda resultatet bör sedan läggas till grund för nya åtgärder. Emedan detaljstyrningen fokuserade på budgetering fokuserar resultatstyrningen på uppföljning och utvärdering och medför skärpta krav på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts. Systemet förutsätter löpande informella kontakter mellan departementen och myndigheterna.

2.3.3 Regleringsbrev

Regleringsbrev är ettåriga regeringsbeslut som riktar sig till myndigheter.³⁵ I regleringsbreven regleras myndigheternas verksamhet, finansiering och undantag från ekonomiadministrativa regler samt myndigheternas återrapporteringskrav. Regleringsbreven ”är ett av de viktigaste instrumenten för regeringen att styra myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om”.³⁶

Verksamhetsdelen är indelad i tre delar: Verksamhetsstyrning, organisationsstyrning och uppdrag. Under *verksamhetsstyrning* anges mål och återrapporteringskrav avseende mål för politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren. Gemensamt för målen på alla de tre nivåerna är att de bör vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta (SMART-kriterierna). Under *organisationsstyrning* anges mål- och återrapporteringskrav som är av förvaltningspolitisk natur. Dvs. organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska få genomslag i förvaltningen.³⁷ Under *uppdrag* anges särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta, t.ex. utvärderingar eller underlag för fördjupad prövning.

³⁵ För statlig verksamhet som bedrivs i privaträttsligform, dvs. bolag, ideella föreningar, stiftelser och registrerat samfund, gäller andra styrmetoder.

³⁶ Finansdepartementet (2002) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 3.

³⁷ Organisationsstyrningen är inte begränsad till regleringsbreven utan sker i stor utsträckning i lagar och förordningar. T.ex. Förvaltningslagen (1986:223), Förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, Verksförordningen (1995:1322) och i myndigheternas instruktioner.

Finansieringsdelen innehåller en *översikt* över myndighetens samtliga inkomstkällor, *uppgifter om anslag*, *övriga villkor*, t.ex. storleken på myndighetens anslagskredit för ramanslag och anslagssparande för ramanslag, samt avgifter och bidrag.

Regleringsbrev innehåller även ett avsnitt med *undantag från EA-regler*.³⁸ Ett exempel på undantag skulle kunna vara att en nämnd undantas från kravet att lämna delårsrapport enligt 8 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Regeringen kan under löpande budgetår genomföra ändringar av regleringsbrev. Ändringar kan föranledas av att riksdagen beslutar om tillskott eller minskning av anslagsbelopp men kan också bero på att regeringen vill ändra förutsättningarna för myndigheter och anslag.

2.3.4 Årsredovisning

Införandet av resultatstyrning i budgetprocessen har konkret inneburit att nya budgetdokument införts och redan existerande dokument förändrats. Numera ska alla myndigheter årligen upprätta och till regeringen lämna årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag (1 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag). Vidare ska myndigheten i resultatredovisningen redovisa resultat i förhållande till de mål och återrapporteringskrav som regeringen angett i regleringsbrev eller i något annat beslut (3 kap. 1-2 § §).

2.3.5 Mål- och resultatdialog

Enligt propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*³⁹ ska kontakterna mellan departementsledning och myndighetschef utvecklas genom årligt återkommande mål- och resultatdialoger. I propositionen framhålls att mål- och resultatdialoger utgör ett kompletterande styrinstrument för regeringen inom ramen för den normala budgetprocessen.

³⁸ Med EA-regler avses ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.

³⁹ Prop. 1997:98:136, s. 52.

Enligt promemorian *Mål- och resultatdialog mellan departementsledning och myndighetschef år 2002* syftar mål- och resultatdialogen till att ”följa upp myndighetens verksamhet för det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv”.⁴⁰

Inför mål- och resultatdialogen bör departementet ta fram en planeringspromemoria. Promemorian ska bl.a. innehålla en samlad resultatbedömning av verksamheten, av den finansiella redovisningen av verksamheten, samt en samlad bedömning av hur myndigheten tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar. Planeringspromemorian ska även innehålla förslag på hur styrningen kan utvecklas.

De stora skillnader som råder mellan myndigheter vad gäller t.ex. storlek och inriktning bidrar till att resultatdialogen – liksom styrningen i övrigt – bör anpassas till den särskilda myndighetens situation och övriga omständigheter. Enligt ovannämnda promemoria ska dock mål- och resultatdialogen alltid bestå av en *verksamhetsdiskussion* och ett enskilt *planeringssamtal*. Vid verksamhetsdiskussionen bör departementet representeras av berört statsråd/statssekreterare samt ansvarig enhetschef och myndighetshandläggare. Myndigheten representeras i regel av myndighetschefen samt, om myndigheten har en styrelse med fullt ansvar, av styrelseordföranden.

Verksamhetsdiskussionen utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation mm. Återkoppling ges också på myndighetens årsredovisning och annan rapportering ingiven till regeringen. Med måluppfyllelsen som grund diskuteras och vid behov preciseras regeringens styrning av myndigheten.⁴¹

⁴⁰ Justitiedepartementet & Finansdepartementet 2002:1 *Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2002*, s. 1.

⁴¹ Justitiedepartementet & Finansdepartementet 2002:1 *Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2002*, s. 1.

I samband med verksamhetsdiskussionen bör följande punkter tas upp:

- Regeringens resultatbedömning
- Myndighetens resultatbedömning
- Myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar
- Myndighetens verksamhetsutveckling
- Regeringens framtida styrning av verksamheten.

Enligt det cirkulär som Justitiedepartementet och Finansdepartementet tagit fram bör verksamhetsdiskussionen dokumenteras i interna minnesanteckningar.

Enligt cirkuläret om mål- och resultatdialoger bör planeringssamtal genomföras enskilt mellan statsrådet/statssekreteraren och myndighetschefen. Samtalet bör vara ett tillfälle för båda parter att i förtroende diskutera frågor rörande arbetsituationen på myndigheten och myndighetschefens ledarskap. Planeringssamtalet dokumenteras av myndighetschefen.

2.3.6 Ansvarsfrihet

Nära samman med frågan om fastställandet av en årsredovisning och den efterföljande mål- och resultatdialogen hänger frågan om ansvarsfrihet ska lämnas eller inte för dem som ansvarat för den verksamhet som årsredovisningen omfattar. I aktiebolag, kommuner och landsting sker en prövning av om skadeståndsanspråk ska kunna riktas mot de ansvariga eller om de ska få ansvarsfrihet. I aktiebolag är det ägarna/stämman som beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte. I kommuner och landsting ankommer det på fullmäktige att besluta om ansvarsfrihet ska ges till nämnder och fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda i sådana organ. I aktiebolag är det styrelseledamöter och verkställande direktör som omfattas av prövningen och i kommuner och landsting förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar men däremot inte förvaltningschefer.

För myndigheterna saknas ett sådant ansvarsfrihetsinstitut. I likhet med vad som gäller för aktiebolag, kommuner och lands-

ting granskar revisorerna årsredovisningen och lämnar påpekanden. Däremot tar ägaren/regeringen inte några formella ställningstaganden rörande ansvarsfrihet för myndighetsledning. Det finns också en grundläggande rättslig skillnad mellan myndigheter och bolag. Myndigheter är inte självständiga juridiska personer så som bolag är.

Frågan om att införa ansvarsfrihetsbeslut för myndigheter har diskuterats vid ett flertal tillfällen.

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet argumenterade för att styrelseledamöters och verkschefers ekonomiska ansvar ska förtydligas samt att regeringen ska fatta beslut om att bevilja ansvarsfrihet eller inte.

Det är emellertid rimligt att begära att förtroendeuppdraget som styrelseledamot i ett statligt verk eller anställningen som verkschef är förenat med ett väl reglerat och definierat ekonomiskt ansvar gentemot uppdragsgivaren. Detta kan markera att uppdragen skall fullgöras med omsorg. Mot denna bakgrund är det önskvärt att bestämmelser införs som klargör att ledamotskap i ett statligt verks styrelse är förenat med ekonomiskt ansvar av i huvudsak samma slag som gäller för ledamöter i kommuns styrelse, i kommunala nämnder och fullmäktigeberedningar samt i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Bestämmelser som klargör verkschefernas ansvar bör också införas... Regeringen bör också fatta beslut om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Regeringens beslut att bevilja ansvarsfrihet eller vägra sådan är ett viktigt led i utövandet av ägarrollen gentemot myndigheterna.⁴²

Enligt kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer saknas det tillräckliga skäl för att införa särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för myndighetschefer och styrelseledamöter.

Ansvarsfrihet i betydelsen att skadeståndsanspråk senare inte kan riktas mot de ansvariga är därför inte aktuell. Ett beslut om ansvarsfrihet skulle då närmast innebära att regeringen inte har någon invändning mot det i årsredovisningen avrapporterade resultatet av verksamheten... vi [anser] att det vid ett sådant förhållande är naturligare att koppla ställningstagandet till prövningen av förnyat förtroende för styrelseledamöterna.⁴³

⁴² SOU 1991:41, Bilaga 17, s 293.

⁴³ SOU 1993:58, s. 93.

Även Finansdepartementet ifrågasätter lämpligheten i att regeringen ska bevilja en myndighets styrelse och verkschef ansvarsfrihet.

En mer komplicerad fråga är om regeringen – med stöd av revisorernas yttrande – bör bevilja styrelsen och verkschefen ansvarsfrihet. Ett sådant beslut skulle nog kunna ha en viss symbolisk betydelse och fylla en uppgift i mål- och resultatdialogen. Beviljad respektive inte beviljad ansvarsfrihet kan också både stärka och försvaga möjligheten för staten att av en myndighetschef kräva och få skadestånd vid ekonomisk skada. Det måste ändå ifrågasättas om ansvarsförhållandet mellan regeringen och myndigheternas ledningar i sina väsentliga delar för närvarande är så tydligt definierat att de är lämpligt med ett uttryckligt ställningstagande till frågan om ansvarsfrihet.⁴⁴

I Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning lämnar Justitiekanslern förslag om skärpning eller förtydligande av ansvar.

Från konstitutionella utgångspunkter kan ett system med ansvarsfrihet för myndigheternas ledningar te sig främmande i staten. Myndigheterna är inte självständiga juridiska personer utan delar i ett enda rättssubjekt, nämligen staten. De lyder under regeringen och regeringen svarar gentemot riksdagen för att de uppgifter som ålagts myndigheterna blir fullföljda på ett författningsenlig sätt och i enlighet med de ekonomiska ramar och mål för verksamheten som lagts fast. Att inom den statliga sidan införa ett system med ansvarsfrihet kan också innebära problem med hänsyn till den politiska miljön som det här är frågan om. Inom den statliga sfären saknas det vidare anledning till att myndigheternas ledningar skulle beviljas ansvarsfrihet och därmed inte i efterhand kunna göras ansvariga för sitt handlande. En fördel med ansvarsfrihetssystemet är emellertid att det klargör rollfördelningen mellan ägaren och ledningen för verksamheten. Utan att vilja förorda att man inför en ordning där ledningen för en myndighet formellt beviljas ansvarsfrihet skulle jag ändå från kontrollsynpunkt vilja väcka tanken huruvida inte det ansvar som regeringen har som företrädare för ägaren/staten respektive det ansvar myndighetsledningen har gentemot staten kan göras tydligare. Man skulle kunna tänka sig en mera formaliserad mål- och resultatdialog på grundval av bl.a. årsredovisningen och en utökad revision av myndighetsledningens handlande. I en sådan dialog skulle påpekanden om olika

⁴⁴ Finansdepartementet PM 1997-02-17. *Sanktioner mot regelstridigt handlande*, s. 14f.

brister i förvaltningen kunna vara ett verksamt medel... Inom ramen för en sådan ordning skulle man också kunna tänka sig att införa vissa typer av sanktioner vid uppenbara fall av misshushållning med anvisade resurser eller annan misskötsel.⁴⁵

2.4 Utnämningmakten

Utnämningmakten är ett viktigt instrument för regeringen att styra förvaltningen. Enligt grundlagen ska regeringen eller underordnad myndighet tillsätta tjänster vid domstol eller vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (RF 11 kap. 9 §). Enligt andra stycket samma paragraf ska vid tillsättning av statlig tjänst avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Hur utnämningmakten utövas har blivit allt viktigare genom den delegering av befogenheter som skett under senare tid. I dag är större delar av arbetsgivarpolitiken, dvs. frågor om personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling samt löne- och anställningsvillkor, delegerad till myndigheterna. Regeringen utnämner i princip endast myndighetschefer samt ordförande och ledamöter i myndigheternas styrelser. I vissa fall kan regeringen även välja att tillsätta överdirektörer. Regeringen tillsätter alla ordinarie domartjänster.

I regel utnämns myndighetschefer för förordnanden på sex år som sedan kan förlängas med två gånger tre år.

Ledamöter i myndighetsstyrelser väljs på ett år.

⁴⁵ Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* s. 134 f.

2.5 Organisationsstyrning

2.5.1 Instruktion

Myndigheternas instruktioner anger myndighetens ansvarsområde och uppgifter. Beslut om instruktion gäller tillsvidare, till skillnad från regleringsbrev som är ettåriga.

2.5.2 Myndigheternas ledningsformer

Myndigheter kan ledas på tre olika sätt.

- Myndigheter kan ledas av myndighetschefen ensam, s.k. *enrådighetsverk*. Vid sidan av myndighetschefen har enrådighetsverk i regel även ett insynsråd som saknar beslutsbefogenheter.
- Myndigheter kan ledas av en myndighetschef med stöd av en *styrelse med begränsat ansvar*. Styrelsens ordförande är i regel myndighetschefen. Beslutsbefogenheter och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen stadgas generellt i verksförordningen § 7-13.
- Myndigheter kan ledas av en *styrelse med fullt ansvar*. I styrelser med fullt ansvar är ordföranden alltid en annan person än myndighetschefen. Myndighetschefen leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Regeringen väljer ledningsmodell och tillsätter myndighetschef och styrelser.

Frågan om myndigheternas ledningsformer har behandlats i ett flertal utredningar.⁴⁶ För att tydliggöra ansvaret har utredningarna rekommenderat ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelser med fullt ansvar. Regeringen förordar i stället en mer flexibel lösning och vill kunna välja den ledningsform som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen.⁴⁷

⁴⁶ Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57).

⁴⁷ Prop. 1997/98:136, s. 47.

Styrelse med begränsat ansvar är alltså den vanligaste ledningsformen. Ledningsformen är, enligt regeringen, att föredra då bredd och mångfald är väsentlig för myndighetens verksamhet eller då samsyn och samordning är viktigt. Regeringen anser vidare att styrelser med begränsat ansvar har ett värde i det att de kan fungera som ”forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande”.⁴⁸

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar är vanligast för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden, som har många anställda och/ eller som har en verksamhet som medför stort finansiellt och självständigt ansvar.

Enrådighetsverk, som är mindre förekommande, ”bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning”.⁴⁹

I praktiken förekommer det många blandformer. T.ex. finns det myndigheter som har en styrelse med begränsat ansvar men med en extern ordförande.

2.6 Kontrollmakten

2.6.1 Inledning

Ordet kontroll har två betydelser. Kontroll kan dels användas i betydelsen behärska eller styra, dels i betydelsen följa upp eller granska i efterhand.⁵⁰ I detta avsnitt kommer fokus att ligga på det sistnämnda, dvs. på kontroll i bemärkelsen uppföljning och efterkontroll. Styrning genom efterkontroll sker mellan flera olika nivåer. Bl.a. kontrollerar riksdagen regeringen och regeringen myndigheterna.

⁴⁸ Prop. 1997/98:136, s. 47.

⁴⁹ Prop. 1997/98:136 s. 48.

⁵⁰ RRV 1996:50 *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*, s. 281.

Kontrollmakten är i grundlagens terminologi inget enhetligt begrepp. Under denna rubrik behandlas Konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, statsrådets juridiska och politiska ansvar, riksdagens interpellationsinstitut, justitieombudsmannen, riksdagsrevisorerna samt slutligen möjligheten att väcka åtal mot rikets högsta domare.⁵¹

2.6.2 Riksdagens kontrollmakt

I detta avsnitt ska vi kort redogöra för riksdagens kontrollmakt.

I allmän mening utgör hela riksdagsarbetet ett slags kontroll, en granskning av lagförslag, budgetförslag osv. När regeringsformen talar om riksdagens kontrollmakt avses något mer begränsat, nämligen dels riksdagens möjligheter att utkräva parlamentariskt ansvar av regeringen och enskilda statsråd (misstroendeförklaring), dels metoder för att granska om de beslut som riksdagen fattat också blir verkställda.⁵²

Riksdagens revisorer och den nya Riksrevisionen

Riksdagens revisorer är en fristående myndighet under riksdagen. Tillsammans med Riksdagens ombudsmän (JO) och riksdagens konstitutionsutskott svarar Riksdagens revisorer för riksdagens kontrollmakt. Enligt regeringsformen har Riksdagens revisorer till uppgift att ”granska den statliga verksamheten”. Med statlig verksamhet avses även statliga aktieföretag och stiftelser. I revisorernas uppgift ingår att påtala otillfredsställande förhållanden och verka för god hushållning med statens medel.

Den 1 juli 2003 inrättas den nya Riksrevisionen som blir en myndighet under riksdagen. I och med detta kommer Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer att upphöra samt merparten av deras uppgifter att övergå till den nya Riksrevisionen.

Justitieombudsmannen (JO)

Justitieombudsmannen (JO) är en institution som ligger under riksdagen. Enligt Regeringsformen 12 kap. 6 § ska JO utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra

⁵¹ Styrmedel i offentlig förvaltning. Ett förvaltningspolitiskt principproblem i svensk belysning. Nordiskt Administrativt Tidskrift, 78, 1997, s. 308-329. Hirschfeldt & Petersson.

⁵² Petersson & Söderlind (1993) s. 112.

författningar. I JO:s tillsynsområde ingår domstolar och andra myndigheter samt alla tjänstemän och befattningshavare i stat, kommun eller landsting vilkas arbete innebär myndighetsutövning.

I JO:s verksamhet ingår att pröva klagomål från enskilda och myndigheter. Alla, oavsett om man är personligen berörd i frågan eller inte, har rätt att anmäla ärenden till JO. En anmälan kan resultera i att JO initierar en utredning. JO genomför även inspektioner hos myndigheter som i sin tur kan leda till att ombudsmannen tar ett eget initiativ, dvs. lägger upp ett nytt ärende som utreds på JO-ämbetet.

Om JO finner att en myndighet eller en tjänsteman vidtagit åtgärder som strider mot lag eller annan författning, eller som är felaktig eller olämplig, kan JO utfärda en s.k. erinran. En erinran är en form av anmärkning och kan t.ex. vara orsakad av att en tjänsteman brustit i sin myndighetsutövning. Besluten i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande och befattningshavare har således ingen skyldighet att rätta sig efter JO:s uttalande. Trots detta har JO:s kritik ofta stor betydelse eftersom de får stor uppmärksamhet i massmedia.

Om JO anser att en tjänsteman gjort sig skyldig till brottslig gärning⁵³ i tjänsten eller uppdraget har JO rätt att som särskild åklagare väcka åtal.

I frågor som rör disciplinpåföljd, avstängning eller avskedning kan JO anmäla tjänstemän till aktuell disciplinmyndighet och begära disciplinåtgärder mot en tjänsteman, t.ex. varning eller löneavdrag. JO har även kapacitet att överklaga myndighetsbeslut i disciplinärenden till Arbetsdomstolen.

Konstitutionsutskottet (KU)

Enligt Regeringsformen ska Konstitutionsutskottets (KU) granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (RF 12 kap.) Granskningen sker dels på KU:s eget initiativ för att kontrollera om de regler och normer som finns för

⁵³ JO:s rätt att väcka åtal gäller inte tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott.

regeringsarbetet har följts. Dels genom att andra utskott eller enskilda riksdagsledamöter anmäler en fråga till KU.

För sin granskning har KU rätt att få ta del av regeringens alla handlingar, även de som omfattas av sekretess. Enligt regeringsformen ska KU årligen lägga fram en rapport till riksdagen. I granskningsbetänkandet kan KU kritisera ett statsråd men utskottet saknar möjligheter att straffa eller kräva ett statsråds avgång.

Enligt RF 12 kap. 3 § får den som är eller har varit statsråd fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen. Detta är ytterst ovanligt och har inte förekommit i modern tid.

Interpellationer och frågor

En viktig del av riksdagens kontroll av regeringen är riksdagsledamöternas rätt att ställa interpellationer och frågor till regeringen.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat önskemål om att regeringen ska förbättra resultatredovisningen till riksdagen.⁵⁴ I dag förekommer det att regeringen i budgetpropositionen har skrivningar där regeringen ger uttryck för bedömningar av myndigheters verksamhet och resultat.

Riksdagen har uttalat ett önskemål om att regeringen från och med 2003 senast den 14 maj varje år ska lämna resultatskrivelser på alla utgiftsområden.⁵⁵ I budgetpropositionen säger sig regeringen dela riksdagens uppfattning att skrivelserna bör integreras i det ordinarie budgetarbetet, för att bl.a. stödja riksdagens ökade fokus för uppföljning och utvärdering. Däremot bedömer regeringen det som alltför optimistiskt att redan under 2003 kunna

⁵⁴ Se t.ex. FiU20:1998/99.

⁵⁵ Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU 23. *Riksdagen inför 2000-talet*.

lämna resultatskrivelser för alla utgiftsområden. Regeringen förordar i stället ett successivt införande över ett antal år.⁵⁶

2.6.3 Regeringens kontrollorgan

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) är central förvaltningsmyndighet för statlig revision. RRV granskar myndigheter, affärsverk, statliga bolag, stiftelser m.m. och ska bl.a.

- granska statlig verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt,
- granska myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning för att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande,
- granska om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut.

Det finns två revisionsgrenar: årlig finansiell revision och effektivitetsrevision. *Den årliga revisionen* är ett led i den finansiella kontrollen och kontrollen av regelefterlevnaden. I den årliga revisionen ingår att granska de statliga myndigheternas års- och delårsredovisningar samt myndighetsledningarnas förvaltning. *Effektivitetsrevisionen* granskar effektiviteten och måluppfyllelsen i statlig verksamhet.

RRV är en myndighet under regeringen men revisionen ska bedrivas oberoende av såväl riksdag och regering. Som framgått ovan kommer RRV att upphöra den sista juni 2003.

Justitiekanslern (JK)

Regeringens motsvarighet till JO är Justitiekanslern (JK). JK har, i likhet med JO, till uppgift att utöva tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen syftar till att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs och har på senare tid främst varit fokuserad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. I likhet med JO kan JK inte ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. Däremot ankommer det på JK att av-

⁵⁶ Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 2, s. 31.

göra om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder. Till JK:s uppgifter hör även att fungera som regeringens ombud och företräda staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst skadeståndsmål.

2.6.4 Myndigheternas internrevision och kontroll

Enligt Verksförordningen ankommer det på myndighetschefen att se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt (7 §). Myndighetschefen ska även fortlöpande följa och pröva den egna verksamheten och se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen m.m. kontrolleras på ett betryggande sätt. Om myndigheten har en styrelse ska den besluta om revisionsplan och om åtgärder som kan föranledas av internrevisionens granskningar.

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är bokföringsskyldiga enligt förordning (2000:606) om myndigheters bokföring. En del myndigheter omfattas även av Förordning (1995:686) om internrevision vid statliga myndigheter m.fl. De myndigheter som berörs av den sistnämnda förordningen ska inrätta intern revision vars verksamhet ska omfatta all verksamhet som myndigheten bedriver eller ansvarar för. Enligt förordningen ska internrevisionen avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

2.7 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna har insyn i statens, kommunernas och landstingens verksamhet.

Offentlighetsprincipen skapar förutsättningar för allmänhet och media att upptäcka missförhållanden i förvaltningen och slå larm om detta så att mekanismerna för politiskt och/eller juridiskt ansvar kan ta vid.

3 Juridiskt och politiskt ansvar

I detta avsnitt ska vi redovisa olika former av ansvarsutkrävande. Först presenteras rättsliga instrument för ansvarsprövning och ansvarsutkrävande. Därefter följer en kort diskussion kring vad som kännetecknar politiskt ansvar och ansvarsutkrävande. Avsnittet avslutas med en text om moraliskt ansvar.

3.1 Juridiskt ansvar

3.1.1 Straffrättsligt ansvar

Genom 1975 års ämbetsansvarsreform reducerades tjänstemannens straffrättsliga ansvar och tjänstemännens ansvar kom att och bli mer likt förhållandet på den privata arbetsmarknaden. Tidigare var det offentligträttsliga ansvarssystemet tämligen omfattande.

I dag regleras det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda i brottsbalkens 20 kap. De brottstyper som regleras i brottsbalken är tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten.

Med *tjänstefel* avses enligt 1 § att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Brotstypen tjänstefel omfattar felaktigheter begångna vid myndighetsutövning⁵⁷ samt sådana handlingar som har nära samband med myndighetsutövning.

Alla som sysslar med myndighetsutövning omfattas av stadgan- det så även styrelseledamöter i den mån den medverkar vid myndighetsutövning. Undantagna är endast ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar, dvs. riksdagsledamöter, landstingsfullmäktige och kommunala församlingar.

⁵⁷ Myndighetsutövning innebär en myndighets utövande av rätt att bestämma om en förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller något annat jämförbart förhållande.

Mutbrott är ett uppsåtligt brott som innebär att en arbetstagare för sig själv eller åt annan tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning (2 §). Stadgandet om mutbrott har ett betydligt mer utbrett tillämpningsområde än tjänstefel. Förutom arbetstagare omfattas även bl.a. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller kommun, landsting, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet eller allmän försäkringskassa.

Enligt 3 § består *brott mot tystnadsplikten* i att någon röjer uppgift som vederbörande är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Brott mot tystnadsplikten kan vara uppsåtligt eller culpöst. Stadgandet gäller inte bara offentligt anställda utan även enskilda med författningsstadgad tystnadsplikt.

Om en arbetstagare begår ett grövre brott kan han eller hon avskedas av arbetsgivaren. Valda ledamöter kan inte avskedas. Enligt 4 § kan den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag med vilket det följer myndighetsutövning under vissa förutsättningar *skiljas från uppdraget* genom domstols dom. För att detta ska kunna ske krävs att vederbörande har begått brott för vilket det är stadgat fängelse i två år eller däröver och att han eller hon genom brottet visat sig uppenbarligen olämplig för att inneha uppdraget.

Enligt 5 § får åklagare åtala brott varigenom arbetstagare hos staten eller hos kommun eller annan som avses i 2 § andra stycket 1–4 har åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av anställningen eller uppdraget. Särskilda bestämmelser gäller för brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd, regeringsråd eller innehavare av tjänst eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ.

3.1.2 Skadeståndsansvar

Skadeståndsansvaret regleras i skadeståndslagen (1972:207). Enligt 2 kap.1 § ska den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ersätta skadan. Skadeståndsansvaret för arbetstagare är dock mycket begränsat. Huvudregeln är att arbetstagaren inte blir skadeståndsskyldig för fel eller försummelser begångna i tjänsten. För att en arbetstagare ska bli skadeståndsskyldig för de skador som han eller hon vållat i tjänsten krävs att det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap.1 §). I regel är det i stället arbetsgivaren som får stå till svars för den skadevållande arbetstagaren och utbetala ersättning. Mot bakgrund av detta finns det de som hävdar att arbetstagare inom såväl offentlig som privat sektor i viss mån är ansvarslösa.

... Lönearbetaren hamnar i samma kategori som barn och sinnessjuka när det gäller ansvar mot omvärlden. Arbetsgivaren har övertagit hans ansvar utåt. ... Det är bara i den interna relationen mellan arbetsgivaren och lönearbetaren som lönearbetaren kan göras ansvarig.⁵⁸

Om synnerliga skäl föreligger kan dock arbetsgivaren utkräva ersättning från den arbetstagare som felat. I gruppen arbetstagare ingår även ledamöter i statliga myndighetsstyrelser.

För närvarande saknas särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för ledamöter i statliga styrelser. Några regler om ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter motsvarande aktiebolagslagens regler finns inte heller. För att en styrelseledamot ska bli personligt ansvarig torde det krävas att vederbörande vållat skadan genom brott.⁵⁹ Det tycks vara så att en styrelseledamot som *uppsåtligen* vållar myndigheten, dvs. staten, en ekonomisk skada också gjort sig skyldig till brott. Styrelseledamoten i fråga kan i dessa fall bli skadeståndsskyldig enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Däremot är det mer tvek-

⁵⁸ Christensen 1983:12-13 i Johansson s. 45.

⁵⁹ SOU 1993:58, s. 74.

samt om en styrelseledamot som handlar *oaktsamt* skulle bli skadeståndsskyldig.

3.1.3 Disciplinansvar

Som ett komplement till det straffrättsliga ansvaret finns bestämmelser om disciplinansvar för statligt anställda i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt 14 § LOA får en arbetstagare meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Disciplinpåföljd får dock inte meddelas om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa eller om arbetstagaren deltagit i en strejk eller jämförlig stridsåtgärd. I 15 § stadgas två former av disciplinpåföljd: varning och löneavdrag. Löneavdrag får göras för högst trettio dagar och maximalt uppgå till 25 % av daglönen. Enligt 16 § får avvikelser göras från 15 § genom kollektivavtal. En förutsättning för att disciplinpåföljd ska kunna meddelas är att det sker inom två år från det att arbetstagaren skriftligt underrättats om vad som anförs mot honom eller henne (17 §).

För närvarande saknar regeringen möjlighet att *entlediga* en myndighetschef under förordnandeperioden. Enligt 33 § får chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som utnämns på bestämd tid, *förflyttas* till annan statlig anställning om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Regeringen har dock i en lagrådsremiss lagt fram ett förslag om att avskedande ska omfatta alla högre chefer, oavsett om de är anställda tills vidare eller för begränsad tid.⁶⁰

Personalansvarsnämnder och Statens ansvarsnämnd

När en arbetstagare i offentlig tjänst gör sig skyldig till oegentligheter i anställningen är det arbetsgivaren som prövar om och i vilken utsträckning vederbörande ska åläggas disciplinär påföljd eller skiljas från anställningen. Enligt verksförordningen 19 § ska det vid myndigheten finnas en personalansvarsnämnd med

⁶⁰ Lagrådsremiss 23 januari 2003. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

myndighetschefen som ordförande. Personalansvarsnämnden handhar ärenden rörande arbetsrättsliga ingripanden och prövar frågor rörande skiljande från anställning p.g.a. personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.

Disciplinansvar rörande vissa högre tjänstemän prövas av Statens ansvarsnämnd. Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan som enligt 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) har till uppgift att besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen. Enligt 15 § Lag (1994:261) om fullmaktsanställning beslutar Statens ansvarsnämnd även i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer.

Statens ansvarsnämnd kan inte ta upp frågor på eget initiativ utan är beroende av att myndighets- och domstolschefer samt JO och JK anmäler frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande till nämnden. Enligt 15 § anställningsförordningen (1994:373) är anställningsmyndigheten skyldig att genast anmäla disciplinärenden till ansvarsnämnden medan JO och JK har rätt att göra en sådan anmälan. Ansvarsnämnden kan inte ta upp ärenden efter anmälan av enskilda personer.

Eftersom regeringen numera i regel på myndighetsnivå enbart tillsätter myndighetschefer har personkretsen som omfattas av Statens ansvarsnämnds behörighet minskat väsentligt. Regeringen har dock i vissa myndigheters instruktion skrivit in ytterligare personalkategorier som ska omfattas av ansvarsnämndens behörighet. Hit hör t.ex. alla professorer samt biträdande läns-polismästare och kanslichefer vid Högsta domstolen och Regeringsrätten. Statens ansvarsnämnds behörighetsområde omfattar uppskattningsvis 6 000–7 000 personer varav de största grupperna utgörs av professorer och domare.

Justitiekanslern anser att Statens ansvarsnämnds behörighet i arbetsrättsligt hänseende bör utvidgas till att gälla även personer i

myndigheternas ledningar.⁶¹ Detta eftersom det är olämpligt att ett disciplinärende som rör en nära medarbetare till myndighetschefen ska prövas av myndighetschefen ensam eller tillsammans med andra. Det kan t.ex. vara så att myndighetschefen haft kännedom eller gett tillstånd till det förfarande som den aktuella arbetstagaren gjort sig skyldig till. Även en promemoria som Justitiedepartementet har låtit ta fram har funnit att det finns skäl att överväga om Statens ansvarsnämnds behörighet borde utvidgas till att även gälla personer i myndigheternas ledningar vars anställning inte beslutas av regeringen.⁶²

Regeringen har nyligen i en lagrådsremiss föreslagit ändringar i lagen om offentlig anställning (LOA) som skärper reglerna för disciplinfrågor som rör högre chefer inom staten, till exempel generaldirektörer. I lagrådsremissen föreslår regeringen att

behörighetsområdet för Statens ansvarsnämnd utvidgas till att även omfatta arbetstagare med verksledande eller därmed jämförlig ställning som inte är anställda genom beslut av regeringen. På det sättet kommer frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande som rör dessa personer att prövas av nämnden i stället för som i dag av respektive anställningsmyndighet.⁶³

Under 1990-talet har Statens ansvarsnämnd i genomsnitt handlagt 13 ärenden per år. En tredjedel av ärendena (39) gällde disciplinansvar. I 23 fall meddelade nämnden disciplinpåföljd.⁶⁴

3.2 Politiskt ansvar

Det politiska ansvaret är inte rättsligt reglerat. De förtroendevalda utkrävs politiskt ansvar av sina politiska partier och av

⁶¹ Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* s. 12.

⁶² Justitiedepartementet Ju1999/205/PP. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

⁶³ Lagrådsremiss 23 januari 2003. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

⁶⁴ Justitiedepartementet Ju1999/205/PP. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.* s 8.

väljarna vid allmänna val. Statsråden är inte förtroendevalda men de åtnjuter riksdagens förtroende. Myndighetschefer och myndighetsstyrelser är inte förtroendevalda utan utnämnda av regeringen. De kan därför inte bära politiskt ansvar.

Begreppet politiskt ansvar används lite olika. En del kallar regeringens ansvarsutkrävande av myndigheter för politisk ansvarsutkrävande. Eftersom myndighetsledningarna inte är valda anser vi att det är mer lämpligt att benämna myndigheternas ansvar för verksamhetsansvar eller resultatansvar.

Lite förenklat skulle man kunna säga att lagarna skapar förutsättningar för *juridiskt* ansvarsutkrävande medan budgetprocess, regleringsbrev m.m. skapar förutsättningar för ansvarsutkrävande av myndigheter.

3.3 Moraliskt ansvar

Utöver de formella ansvarskedjorna kan man addera vars och ens individuella ansvar som mer hänger samman med moral och etik.

Enligt Weber befinner sig politiker och tjänstemän i skilda ansvarskontexter. För en tjänsteman behöver inte ansvarsfullt agerande innebära att ens moraliska principer och praktiska handlande går hand i hand. En tjänstemans ansvar är att påtala problem, inte stå till svars för själva beslutet som är politikerns makt och ansvar.

An official who receives an order which, in his view, is wrong can – and should – raise objections. If his superior then insists on the instruction it is not merely the duty of the official it is also a point in *honour* for him to carry out that instruction as if it corresponds to his own innermost conviction, thereby demonstrating that his sense of duty to his office overrides his individual wilfulness... A political *leader* who behaved like this would deserve our *contempt*. He will often be obliged to make compromises, which means sacrificing something of less importance to something of greater importance... The official should stand ‘above the parties’, which in truth means that he must remain outside the struggle for power of his own. The *struggle* for personal power and the acceptance of *full personal responsibility for one’s cause (Sache)* which is the

consequence of such power – this is the very element in which the politician and the entrepreneur live and breathe.⁶⁵

Statstjänstemännen spelar en nyckelroll i samhället eftersom det är de som till stor del verkställer de folkvaldas beslut. I den förvaltningspolitiska propositionen och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet betonas vikten av att tydliggöra tjänstemännens roll och ansvar. Insikten om att uppdraget kommer från medborgarna måste hållas levande och förvaltningen genomsyras av en gemensam förvaltningskultur och etik.⁶⁶

Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt.⁶⁷

Även om varje tjänsteman har ett personligt ansvar ligger det formella ansvaret kvar på den politiska nivån.

Det yttersta ansvaret för att den statliga verksamheten bedrivs på ett etiskt och kvalitativt godtagbart sätt ligger givetvis på regeringen. För regeringen är det därför viktigt att den kan försäkra sig om att myndighetschefen har förmåga och vilja att ta sitt ansvar för verksamheten. Ett förtroendefullt förhållande mellan regeringen och myndighetschefen måste alltså etableras.⁶⁸

⁶⁵ Weber 1994a:160-1 i du Gay s. 121.

⁶⁶ Prop. 1997/98:136, s. 25.

⁶⁷ Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, s. 16.

⁶⁸ Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning* s. 96.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Ds 1995:6 *ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.*

Ds 1997:1 *Propositionshandboken.*

Finansutskottet FiU20:1998/99 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU 23. *Riksdagen inför 2000-talet.*

Lagrådsremiss 23 januari 2003. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

Prop. 1986/87:99 *Om ledning av den statliga förvaltningen.*

Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 1987/88:150 *1988 års kompletteringsproposition.*

Prop. 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003.*

Riksdagens revisorer 1997/98:RR7. *Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet.*

Riksdagens revisorer 2001/02:23 *Ekonomisk styrning i staten.*

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

SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*

SOU 1991:41 *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli.*

SOU 1993:58 *Effektivare ledning i statliga myndigheter.*

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

Regeringskansliet

Finansdepartementet PM 1997-02-17. *Sanktioner mot regelstridigt handlande.*

Finansdepartementet (2002) *Ekonomisk styrning i staten.*

Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet.*

Finansdepartementet (2002) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet.*

Justitiedepartementet Ju1999/205/PP. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

Justitiekanslern (1997) *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning.*

Justitiedepartementet & Finansdepartementet 2002:1. *Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2002.*
Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*
Regeringskansliet (2003) *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder.*

Utredningar från andra myndigheter

Riksrevisionsverket 1996:50 *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.*
Riksrevisionsverket *Årlig rapport till regeringen 2000.*
Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar.*
Statskontoret 2000:19 *Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000.*
Statskontoret 2000:47 *Översyn av verksförordningen. En förstudie.*

Litteratur

Ahlbäck, S., ”Revisionens roll i den parlamentariska demokratin”, i E Amnå, red., *Maktdelning. Demokratiutredningen, Forskarvolym 1*, SOU 1999:76.

Brunsson, N., ”Deciding for Responsibility and Legitimation: Alternative Interpretations of Organizational Decision-Making”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol 15, No 1/2 (1990).

du Gay, P., *In Praise of Bureaucracy. Weber. Organization, Ethics.* Sage, 2000.

Hirschfeldt, O. & Petersson, J., ”Styrmedel i offentlig förvaltning. Ett förvaltningspolitiskt principproblem i svensk belysning”, *Nordiskt Administrativt Tidskrift*, 78, 1997, s. 308-329.

Johansson, U., *Om ansvar. Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten.* Lund U.P., 1998.

Petersson, O. & Söderlind, D., *Förvaltningspolitik.* Andra upplagan. Publica 1993.

Rothstein, B., *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* SNS Förlag, 1994.

Statskontorets publikationer för 2002 — 2003

2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken. **GRATIS**
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvar för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning*. **Endast i pdf.**
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna. **GRATIS**
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*. **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan*. **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001*. **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002*. **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*. **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?* **GRATIS**
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*. **GRATIS**
- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. **GRATIS**

- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.*
GRATIS
- 02:25 Enfastställd gräns för direktupphandling. *Konsekvenser för småföretag.*
GRATIS
- 02:26 Bättre styrning av socialförsäkringens administration. *Kartläggning, granskning och förslag.* **125 kr.**
- 02:27 Fastighetsmäklarnämnden — *förutsättningar för omlokalisering till Härnösand.* **GRATIS**
- 02:28 Alternativ administration av aktivitetsstöd. *Effekter för socialförsäkringens administration.* **GRATIS**
- 02:29 Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002. **GRATIS**
- 02:30 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – Lägesrapport december 2002.
GRATIS

2003

- 03:1 Diarier på Internet. *Vägledning för myndigheter.* **75 kr.**
- 03:2 Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet. **GRATIS**
- 03:3 Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok? **GRATIS**
- 03:4 Vägledning. XML-Teknik och Metadata, version 2.
Finns endast i pdf-format
- 03:5 Statsbidragen till kommuner och landsting. *En kartläggning och analys.*
GRATIS
- 03:6 Abonnentväxlar och stödsystem. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.*
GRATIS
- 03:7 Informationsförsörjning. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.*
GRATIS
- 03:8 Öppen källkod. **GRATIS**
- 03:9 Lyssna för att lära och lova. *Utvärdering av försöksverksamhet med servicedialog och serviceåtaganden.* **100 kr**
- 03:10 Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – vad bör staten göra? **GRATIS**
- 03:11 Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande. **GRATIS**

