

# Översikter och meddelanden

## Det går inte att styra med resultat

”Det går inte att styra med mål!” utbrast organisationsforskaren Björn Rombach i början av 1990-talet (Rombach 1991). Speciellt offentliga organisationer saknar förutsättningar för målstyrning, ansåg Björn Rombach. Argumenten mot målstyrning hämtade han från främst empiriska erfarenheter:

Målstyrning förutsätter klart formulerade mål – men offentliga organisationer har ofta oklara och oförenliga mål.

Målstyrning förutsätter aktivt engagemang från anställda i berörda organisationer – men offentliga organisationer ska styras av demokratiskt valda politiker.

Resultaten ska kunna mätas och följas upp – men det är ofta svårt i just offentlig verksamhet.

Målpuppfyllelse ska belönas – men offentliga organisationer har stela belöningsystem.

Målstyrning måste stödjas aktivt av organisationsledningen – men cheferna i offentliga organisationer är inte särskilt intresserade.

I svensk statsförvaltning talar man inte längre särskilt mycket om målstyrning. I stället har man sedan tidigt 1990-tal talat om mål- och resultatorienterad styrning eller resultatorienterad styrning. Numera benämns den styrform regeringen ska ägna sig åt oftast *resultatstyrning*.

## Styrning genom reaktion

Resultatstyrningen utvecklades av den statliga Verksledningskommittén, som presenterade sina slutsatser och förslag i mitten av 1980-talet (SOU 1985:40). Kommittén kritiserade regeringen framför allt för bristen på reaktion. Regeringen undvek att ta ställning i prioriteringsfrågor, menade utredningen och hänvisade bl.a. till kritik från intervjuade verkschefer. Dessa ansåg

att de sällan fick något svar på de planer och prioriteringsförslag de lämnade till Regeringskansliet. Verksledningskommittén kritiserade också de generella minskningar av anslagen till statliga myndigheter som hade genomförts under några år. Regeringen hade inte angivit vilken verksamhet som skulle påverkas. I stället hade man låtit myndigheterna själva bestämma vilka besparingar som skulle genomföras. Kommittén önskade sig en aktiv regering, som styrde målmedvetet och systematiskt.

Det kan förefalla som om Verksledningskommitténs önskemål ganska snabbt blev tillgodosedda. Redan i slutet av 1980-talet ansåg den svenska Maktutredningen att regeringen styrde väsentligen genom att reagera (Jacobsson 1989, SOU 1990:44). Det handlade dock om en annan och mindre välordnad reaktion än den Verksledningskommittén hade efterlyst.

Regeringen var enligt Maktutredningen utsatt för en korseld av krav. Man tog emot uppvaktningar, förväntades göra studiebesök och hålla anföranden. Det gällde att ta hand om och reagera på kraven allt eftersom de framställdes (Petersson 1989, SOU 1990:44).

Den lite naive kanske frågar inför detta maratonlopp genom det organiserade Sverige: när har de egentligen tid att regera? Svaret är givetvis mycket enkelt: det är detta som idag är att regera. (Petersson 1989:170)

De två utredningarna arbetade från skilda utgångspunkter. Medan Verksledningskommittén tog ställning till sina iakttagelser och utformade förslag till förändringar, observerade Maktutredningen regeringens beteende utan någon ambition att förändra.

För Verksledningskommittén var ”reaktion” en aktivitet som regeringen kontrollerade. Kommittén förutsatte att regeringen hade en långsiktig plan som avgjorde vilka uppgifter man skulle begära från statliga myndigheter. Genom att reagera på de uppgifter man hade begärt skulle re-

geringen se till att förvaltningen följde intentionerna i den långsiktiga planen. För Maktutredningen innebar ordet reaktion något mera passivt; regeringens aktivitet var framtvängd av andras aktioner och framstod därmed som slumpmässig. Maktutredningen skilde mellan proaktiv och reaktiv styrning. Det som Verksledningskommittén kallade reaktion skulle Maktutredningen ha benämnt proaktion.

Verksledningskommittén och Maktutredningen gav ordet reaktion skilda innebörder. De reaktioner som Maktutredningen beskrev var knappast sådana som Verksledningskommittén hade efterlyst. Maktutredningen visade inte hur det gick till att genomföra en långsiktig plan. I stället beskrev utredningen hur planer utformades och förändrades i ett växelspel mellan regeringen och organisationer som regeringen förväntades påverka eller styra.

Trots att Maktutredningen beskrev en rad fördelar med reaktiv styrning var det Verksledningskommitténs synsätt som regeringen anammade och förespråkade. Ambitionen att resultatstyra förvaltningen är ett tydligt uttryck för detta synsätt.

## Resultatstyrningens ideologi

Resultatstyrning har beskrivits som nästan detsamma som målstyrning. I stället för att jämföra uppnådda resultat med mål, planer eller budget skulle regeringen nu jämföra resultat med resultat. I stället för att ange mål för en verksamhet skulle man ange förväntade resultat (Statskontoret 1990, Riksrevisionsverket 1993).

Trots de påtagliga likheterna med målstyrning introducerades resultatstyrning som en ny styrform, rentav ett nytt förhållningssätt. Med resultatstyrning skulle det bli möjligt för regeringen att delegera ett stort antal frågor till de statliga myndigheterna. Regeringen skulle härigenom avlastas s.k. detaljfrågor. Man skulle få utrymme för att ägna sig åt övergripande och långsiktiga frågor. Med resultatstyrning skulle regeringen också upphöra med marginalresonemang och marginalbudgetering och ges tillfälle att verkligen ompröva statlig verksamhet. Myndigheterna skulle få ökat ansvar men också ökad frihet. De skulle t.ex. själva få fatta beslut om hur

anvisade medel skulle användas (Statsrådsberedningen, Civildepartementet, Finansdepartementet 1988).

Regeringen skulle alltså först precisera vad man ville att myndigheterna skulle åstadkomma. Myndigheterna skulle åläggas att rapportera sina resultat. Därefter skulle regeringen värdera och reagera på de upplysningar man fick ta emot. Aktiv politisk styrning, delegering, långsiktighet och tydliga ansvarsförhållanden skulle leda till ökad effektivitet i hela förvaltningen.

Inledningsvis utformades ett strikt schema för vid vilka tidpunkter statsmakterna skulle ompröva olika myndigheters verksamhet. Myndigheterna hänfördes till tre olika budgetcykler. Varje år skulle en tredjedel av de statliga myndigheterna utsättas för s.k. fördjupad budgetprövning. Åren däremellan skulle de få sina anslag utan några nya direktiv från regeringens sida, annat än i undantagsfall. Regeringen och riksdagen skulle bygga sina beslut på de fördjupade och förenklade underlag myndigheterna lämnade till Regeringskansliet (prop. 1987/88: 150).

## Från ideologi till praktik

Under de snart tretton år som har gått sedan regeringen bestämde sig för resultatstyrning har idén om hur resultatstyrningen ska genomföras delvis förändrats. Ganska snart övergavs tanken på att mera ingående budgetprövningar skulle äga rum med i förväg bestämd regelbundenhet. I stället bestämdes att regeringen i varje särskilt fall skulle ange när man ville ha mera utförliga uppgifter från myndigheterna (Brunsson 1995). Man har också talat om att styrningen behöver myndighetsanpassas. Tanken på att alla myndigheter ska lämna samma slags uppgifter har övergivits. Numera ska regeringen bestämma myndigheternas mål för ett år i taget – för man talar åter om mål och inte bara om resultat (Brunsson 1997).

Resultatstyrningen har utvecklats till ett stort system för informationsinsamling och informationslämnande. Regeringen anger i de årliga regleringsbrev till myndigheterna vilka mål varje myndighet ska uppnå och vilka rapporter man förväntar sig vid olika tidpunkter. Myndig-

heterna förväntas förse Regeringskansliet med en avsevärd mängd information, ofta flera rapporter i veckan.

Regeringen förutsätts således inte längre ha någon långsiktig plan. I stället utformas målen för ett år i taget. Styrningen har blivit kortsiktig.

De uppgifter regeringen har begärt har ofta varit mycket specifika. Det handlar långt ifrån alltid om uppnådda resultat. Minst lika intresserad har regeringen varit av insatta resurser och av hur myndigheterna arbetar internt. Regeringen har också angivit vilka arbetsuppgifter myndigheterna särskilt ska prioritera. Man har önskat uppgifter om personalens kompetens och behov av utveckling och om hur myndigheterna arbetar med ADB-frågor.

Regeringen ägnar sig därmed inte uteslutande åt övergripande frågor utan utformar riktlinjer i en rad detaljfrågor. Styrningen har blivit detaljrik.

Det politiska intresset för resultatstyrning har beskrivits som litet (SOU 1997:57, prop. 1997/98:136). Regeringen har också ansett att politikernas engagemang i resultatstyrningen måste öka. Frågan är dock om regeringens medlemmar verkligen har haft möjlighet att sätta sig in i och ta ställning till all den information myndigheterna har lämnat. Att politikerna inte har befattat sig särskilt mycket med informationen från myndigheterna behöver inte böttna i bristande intresse, utan kan hänga samman med informationens omfattning och relevans för aktuella politiska beslut. Politikernas *intresse* för resultatstyrning har manifesterats i olika sammanhang; däremot har man nog inte i praktiken *befattat sig* särskilt mycket med resultatstyrningen.

Det flitiga rapportandet har lett till att regeringen och Regeringskansliets tjänstemän har involverats i myndigheternas verksamhet. Departementen har inte varit oinformerade, varken om framgångsrik eller mindre lyckosam verksamhet. När prognoser slår fel eller budgeten överskrids måste departementstjänstemän, ibland regeringen, ingripa. Då suddas också gränserna mellan departement och myndigheter ut (Brunsson 1997).

Resultatstyrningen har därför inte lett till tydliga ansvarsförhållanden mellan departement

och myndigheter. I stället har regeringen fått del i ansvaret för myndigheternas skötsel.

## Åter till ruta ett

”Bom på alla punkter”, ansåg Björn Rombach om förutsättningarna att tillämpa målstyrning i offentliga organisationer (Rombach 1991). Dessvärre visar inte heller jämförelsen mellan resultatstyrningens ideologi och dess tillämpning på någon vidare träffsäkerhet.

Syftet med resultatstyrningen – en aktiv regering som fattar övergripande och långsiktiga beslut och som upprätthåller en tydlig rollfördelning gentemot den underlydande förvaltningen – har inte uppnåtts. I stället har försöken att resultatstyra skapat en situation som Verksledningskommittén, om den hade funnits i dag, skulle ha funnit snarlik den situation man beskrev för mer än femton år sedan. Statliga myndigheter lämnar fortfarande en mängd uppgifter till Regeringskansliet som de inte får någon reaktion på. Sambandet mellan de uppgifter myndigheterna lämnar och regeringens beslut i olika frågor är oklart eller obefintligt.

Jämfört med de hinder Björn Rombach identifierade är problemen att resultatstyra förvaltningen både likartade och delvis annorlunda.

Att mäta och värdera resultaten av statlig verksamhet är lika svårt som tidigare. Ansträngningarna att införa resultatstyrning har hittills också koncentrerats till (enklare) frågor, som sammanhänger med själva informationen: om den är rättvisande, om den avser processer, prestationer eller effekter och om informationsmängden har ökat eller minskat.

Däremot är problemet inte i första hand oklara mål. Oklara mål kan tvärtom innebära en fördel för regeringen, eftersom sådana mål ger regeringen möjlighet att utforma sina preferenser sedan man sett vad myndigheterna har åstadkommit. Problemet är snarare att övergripande mål lätt blir abstrakta, okontroversiella och politiskt ointressanta. Det är först när det blir tal om åtgärder – t.ex. hur mycket pengar som ska satsas på en verksamhet och vad pengarna mera exakt ska användas till – som frågorna kan bli politiskt intressanta. Problemet är därför att målen sällan är lika intressanta som restriktionerna. Hur begrän-

sade resurser används visar vilka mål som faktiskt gäller. Det kan vara en förklaring till att politikerna inte har ägnat sig så mycket åt resultatstyrning, utan har fortsatt att diskutera anslagsfrågor.

Inte heller är problemet att ledningen – regeringen – är ointresserad av resultatstyrning. Tvärtom säger man sig gärna vilja resultatstyra. Problemet är snarare att regeringen inte rimligen *kan* ta ställning till all den information man tar emot. Informationen är alltför omfattande och alltför detaljerad.

Det är regeringen som beslutar om vilka mål som ska gälla och vilka rapporter myndigheterna ska leverera. I praktiken bestäms dock det mesta av tjänstemän i departement och myndigheter. Den stora informationsmängden har skapats av entusiastiska – eller osäkra – tjänstemän. Därmed har tjänstemän också tydligt visat att det inte går att styra med resultat.

Björn Rombach kritiserade målstyrningsidén även med hänvisning till stela belöningsystem i offentliga organisationer. Med resultatstyrning är problemet värre: för en regering med ambition att resultatstyra är det svårt att avgöra om och hur framgångsrik verksamhet ska belönas. Det är över huvud taget svårt att avgöra hur man bör reagera. Vad förutsätts regeringen ta sig till med all den information man får från myndigheterna? Det är en fråga som knappast alls har diskuterats och som resultatstyrningsideologin inte ger något bra svar på.

## Vad göra?

Om myndigheterna rapporterar att de uppställda målen har uppnåtts kan allt vara gott och väl – förutsatt förstås att regeringen fortfarande anser att målen är relevanta. Regeringen kan i sådana fall redovisa målluppfyllelsen för riksdagen, och riksdagen kan lägga denna redovisning till handlingarna. Om målen är oklart formulerade ökar förutsättningarna för att regeringen ska kunna förklara sig nöjd med de redovisade resultatena. Då ställer resultatstyrningen inte till med några större problem. Regeringen behöver inte reagera på myndigheternas rapporter.

Har målen uppnåtts med god marginal uppstår frågan om myndigheterna bör få mer eller mind-

re pengar. Om goda resultat ger minskade anslag finns det risk för att myndigheterna uppfattar det som att de straffas för de goda resultaten. Med ökade anslag belönas däremot myndigheterna på ett tydligt sätt. Samtidigt kan det innebära att regeringen slösar skattepengar på en verksamhet som uppenbarligen klarar sig bra utan dessa pengar. I båda fallen påverkas verksamheten på ett svårförutsägbart sätt.

Även när myndigheterna redovisar bristande målluppfyllelse förutsätts någon form av reaktion från regeringens sida. I praktiken har regeringen emellertid ett begränsat antal alternativ till sitt förfogande. Inget av dem är riktigt bra.

Regeringen kan

### *anvisa mera pengar till ett bestämt ändamål*

Det betyder att pengar måste öronmärkas, något som innebär ett tydligt underkännande av en del av den ideologi som resultatstyrningen bygger på. Öronmärkning strider på ett uppenbart sätt mot hela den ursprungliga delegeringstanken. Regeringen hade fel när man trodde att myndigheterna kunde prioritera själva. Myndigheterna förmådde inte använda sina resurser på ett tillfredsställande sätt. Om regeringen griper in får man på nytt ansvar för myndigheternas resursfördelning, ett ansvar som man avsåg sig när man introducerade resultatstyrningen.

### *sänka ambitionerna*

Det betyder att regeringen hade fel. Målet var alltför ambitiöst formulerat. Det måste ändras.

### *ta bort målet*

Det betyder återigen att regeringen hade fel. Myndigheten borde över huvud taget inte ha tilldelats detta mål.

### *understryka betydelsen av målluppfyllelse utan att anvisa mera pengar*

Det betyder att regeringen slår dövörat till. En regering som håller fast vid tidigare mål trots att man uppenbarligen vet att myndigheterna inte har kunnat nå dem (och man har tagit del av myndigheternas förklaringar) erkänner inget misstag. Man fäster inget märkbart avseende vid de förklaringar till bristande målluppfyllelse som myndigheterna har

redovisat. I detta fall blir det myndigheternas sak att ändra arbetssätt, ordna med omprioriteringar eller eventuellt återkomma till regeringen med ännu en otillfredsställande resultatrapport. Genom att reagera på detta sätt – eller kanske inte alls reagera – flyttar regeringen tillbaka ansvaret till myndigheterna.

### *ignorera den bristande måluppfyllelsen*

Det betyder att regeringen inte reagerar på de rapporter myndigheterna har lämnat. Man håller fast vid det tidigare angivna målet utan att kommentera uppnådda resultat. Den regering som ignorerar den bristande måluppfyllelsen visar inte att – eller om – man har tagit del av myndigheternas resultatredovisning. Målet står kvar. Ambitionsnivån är oförändrad. Myndigheterna har inte lyckats locka fram någon reaktion från regeringen, i varje fall inte någon entydig reaktion.

När regeringen reagerar på de upplysningar man får från myndigheterna genom att öka anslagen eller ändra inställning till målen är det regeringen som anpassar sig, inte myndigheterna. Regeringen tar på sig en del av ansvaret för att det har blivit som det har blivit. Myndigheterna drabbas inte av några sanktioner som följd av bristande måluppfyllelse. Styrningen blir tydligt reaktiv.

Den regering som kommenterar en resultatredovisning men håller fast vid sina tidigare direktiv har antingen ignorerat redovisningen eller blivit övertygad om hur viktigt ett bestämt mål är. Regeringen reagerar genom att tjata – och bortser från de svårigheter man däri genom överlämnar till myndigheterna.

Genom att ignorera myndigheternas resultatredovisningar helt och hållet lämnar regeringen myndigheterna i osäkerhet. Beteendet kan tolkas som att regeringen verkligen är angelägen om att målet nås. Lika gärna kan det tolkas tvärtom – som att just detta mål i praktiken inte har tillmätts särskilt stor betydelse. Det kan också vara så att regeringen har förbisett en viktig upplysning från myndigheten. Har regeringen alls lagt märke till informationen i myndighetens rapporter? Ska ignorerandet ses som en reaktion eller en icke-reaktion?

Möjligheten att ignorera gör att regeringen kan uppfylla syftet med resultatstyrningen. Ge-

nom att inte uttryckligen engagera sig i de problemen av mångahanda slag som visas fram i myndigheternas rapporter får regeringen utrymme för att tänka nytt och stort, och det var ett av de viktigaste syftena med den nya styrformen.

Det visar sig att syftet med resultatstyrning – aktiv (eller proaktiv) styrning – uppnås lättast om regeringen inte fäster avseende vid den resultatinformation man samlar in. Om regeringen däremot reagerar på denna information, såsom resultatstyrningsideologin föreskriver, tvingas man till anpassning. Man styr reaktivt och har inte åstadkommit den aktiva styrning som hela resultatstyrningsreformen syftade till.

Att regeringen i praktiken inte har ägnat sig så mycket åt resultatstyrning betyder inte att man inte har styrt. Tvärtom har man skapat utrymme för den aktiva styrning Verksledningskommittén önskade sig genom att *inte* systematiskt ta ställning till de otaliga uppgifter man har tagit emot från myndigheterna. Möjligheten att ignorera upplysningar har givit regeringen förutsättningar för att styra aktivt (eller reagera på information från helt andra källor). Frågan är dock om ett system där regeringen aktivt efterfrågar uppgifter som man därefter ignorerar är hållbart i längden.

När det blir uppenbart för myndigheterna att deras rapporter samlas på hög i Regeringskansliet förlorar regeringen en del av sin trovärdighet. Myndigheterna lär sig att ignorera regeringens direktiv. De kan börja slarva med de uppgifter de skickar till Regeringskansliet. Regeringen kan bli felinformerad – och kan i värsta fall komma att reagera på felaktig information.

Risken finns också att informationen från myndigheterna är så uppseendeväckande att den inte *kan* ignoreras. Regeringen har då framkallat ett behov av anpassning, som kanske hade kunnat undvikas om regeringen inte hade varit så välinformerad. Regeringen får ansvar för förhållanden som en myndighet kunde ha ansvarat för. Ju mer utförlig och detaljerad information en regering har tillgång till, desto större risk löper man att utsättas för krav på reaktioner. Utrymmet för aktiv styrning betingas av att informationen kan ignoreras.

## Konsten att inte veta allt

Regeringens oro för bristande politiskt – eget – intresse för resultatstyrning kan ses som uttryck för en ambition att så småningom – senare – ta del av myndigheternas upplysningar. Härigenom kan man behålla resultatstyrningsideologin och – tills vidare – fortsätta att ignorera följderna av denna ideologi.

En regering som verkligen vill styra aktivt måste däremot söka begränsa tillgången till information. Det betyder inte att regeringen behöver tillägna sig uppfattningen att oinformerade regeringsbeslut blir bra beslut – bara att utrymmet för att skaffa sig situationsspecifik och relevant information ökar, om tiden inte upptas av uppgifter som för tillfället är ovidkommande.

Regeringen kan begränsa informationsmängden på väsentligen två sätt: genom procedurändringar eller med stöd av resursbrist.

Genom att ändra den procedur som reglerar informationsinsamlandet kan regeringen föranstalta om mindre omfattande och mindre frekvent information. Några sådana ändringar har som framgång också genomförts. Regeringen vill inte längre regelbundet ta emot fördjupade framställningar från myndigheterna. I stället ska man varje år ställa krav på uppgifter. Möjligheten att vara återhållsam finns, men har knappast utnyttjats. Det tycks vara så att regeringen (läs tjänstemännen i Regeringskansliet) begär en hel del uppgifter "för säkerhets skull", därför att uppgifterna kan visa sig vara bra att ha. (Påfallande ofta begär man dock att myndigheternas redogörelser ska vara kortfattade.) Möjligheten att det i själva verket är tjänstemän i myndigheterna som gärna vill leverera uppgifterna kan inte heller uteslutas. En välinformerad regering får svårare att senare anklaga en myndighet för felaktiga beslut.

Med en procedur som ger mindre utrymme för rutinmässigt uppgiftslämnande förändras Regeringskansliets roll. Departementstjänstemännens uppgift blir inte längre att besitta all tänkbar information om skilda verksamheter. I stället måste de tränas i konsten att *inte* veta – eller snarare att veta rätt saker vid rätt tidpunkt. Risken finns förstås att regeringen kan komma att an-

klagas för att vara oinformerad och departementstjänstemännen för att vara improduktiva.

Ett alternativ till procedurändringar är att skaffa resursbrist: se till att det finns färre tjänstemän i Regeringskansliet som har möjlighet att utforma krav och läsa rapporter. Regeringen kan hävda att man inte har råd att kontinuerligt följa varje del av förvaltningen in i minsta detalj. Resursbrist behöver inte betyda färre tjänstemän i Regeringskansliet. Regeringen kan se till att departementstjänstemännen är upptagna av andra arbetsuppgifter. Även sådana förändringar har genomförts eller är på väg att genomföras. Bl.a. Statskontoret har observerat att regeringen under senare år har inrättat en rad tillfälliga organisationer i Regeringskansliet (Statskontoret 1998). Det handlar om organisationer med myndighetsliknande uppgifter som ofta benämns delegationer. Genom att inrätta sådana delegationer har regeringen och Regeringskansliets tjänstemän tagit på sig uppgifter som kunde ha utförts av statliga myndigheter. Delegationerna kan, vilket Statskontoret menar, vara ett uttryck för misstro mot förvaltningen och ett led i ansträngningar att återfå kontroll på vissa områden. Regeringen väljer att själv direkt – som en verksamhet – styra för tillfället betydelsefulla verksamheter. Då behövs ingen resultatstyrning.

Om tjänstemännens utrymme för att samla in upplysningar från statliga myndigheter minskar, minskar också regeringens behov av att ignorera dessa upplysningar. Regeringen kan *styra* mer om man *resultatstyr* mindre.

Karin Brunsson

## Referenser

- Brunsson, K, 1995. *Dubbla budskap, Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Brunsson, K, 1997. *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:79.
- Jacobsson, B, 1989. *Konsten att reagera, Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlsons.

- Petersson, O, 1989. *Maktens nätverk, En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsons.
- Prop. 1987/88:150. *Kompletteringspropositionen 1988*.
- Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Riksrevisionsverket 1993. *Årsbok 1992*. Stockholm.
- Rombach, B, 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst, En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Statskontoret 1990. *När riksdag och regering ska styra med resultat*. Rapport 1990:21.
- Statskontoret 1998. *Kunskapslyftet som modell och metod – ad hoc-rati eller byråkrati?* Rapport 1998:20.
- Statsrådsberedningen, Civildepartementet, Finansdepartementet 1988. *Från marginalbudgetering till helhetssyn – ökat ansvar ersätter detaljstyrning, Kejsarens nya kläder eller verklig förändring?*

## Det parlamentariska tomrummet i Sverige. En studie i den statsvetenskapliga begreppsdebatten 1920-1939

### Inledning<sup>1</sup>

Parlamentarismens princip är sedan länge ett obesträtt inslag i det svenska politiska livet. Regeringsformen 1973-74 grundlagsfäste parlamentarismen, men de parlamentariska strömningarna i början av seklet hade vunnit sådan styrka att man accepterat det parlamentariska regeringssättet som en del av statsskicket. I den politiska verkligheten på 1920-talet stötte man på parlamentariska svårigheter som baserade sig på de föregående årens reformer i regeringssystemet samt rösträtts- och valsättsfrågorna. Dessa reformer lade en demokratisk grund i stället för grundlagens dualism för det fortsatta politiska livet i Sverige. Reformerna byggde på ett 'svenskt' tolkningssätt, reformargumenten var iklädda den konservativa språkdräkten. Det konservativa och nationalistiska tänkandets väsentligaste beståndsdel hade varit det att man måste kunna motivera både de bestående förhållandena och reformtankarna med ett tolkningsätt som betonade svenskheten i det stora hela.

Det var en tradition som kommit till som ett arv från stormaktstiden.

Syftet i denna artikel är att analysera den debatt om parlamentarismens motivering och ställning som pågick i Sverige från och med 1920 fram till andra världskriget då man redan övergått till den majoritetsparlamentariska perioden. Primärmaterialet består av de artiklar som under denna debatt kommit ut i *Statsvetenskaplig Tidskrift*. De utgjorde den teoretiska grunden eller vetenskapliga aspekten i diskussionen om parlamentarisk politik i Sverige. Jag skall lägga vikt på tre frågor som jag anser ha varit betydelsefulla för en lyckad motivering för parlamentarismens fördel.

Den första frågan berörde sättet hur man förhöll sig till den s.k. maktkonstellationen. Utifrån det dualistiska perspektivet betonade man relationen mellan kung och riksdag. Regeringen utgjorde antingen en grupp rådgivare för kungen eller underordnades riksdagen. Enligt den demokratiska tolkningen spelade kungen rollen som en formell medlare medan förhållandet mellan regering och riksdag var det avgörande. Trots att den förra uppfattningen var perifer så utgjorde den ett hot mot parlamentariska riktningar under inflytandet av antiparlamentariska tendenser i övriga Europa. Den andra frågan gällde parlamentarismens tillkomst, hur man betraktade den parlamentariska historien. Det avgörande var hur man motiverade övergången från dualism till parlamentarism. Den tredje frågan var sammanknippad med den andra. Det