

Ämbetsmannastat och demokrati

Catrin Andersson

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
106 91 Stockholm

Tel 08 674 72 74
E-post catrin@score.su.se

Ämbetsmannastat och demokrati

Catrin Andersson

Score Rapportserie 2001:14
ISBN 91-89658-00-0
ISSN 1404-5052

INNEHÅLL

1. Inledning	5
<i>Bakgrund och problemställning</i>	5
<i>Det tre utmaningarna</i>	9
<i>Material och centrala aktörer</i>	10
<i>Disposition</i>	12
2. Utmaningen	13
<i>Inledning</i>	13
<i>Den gamla staten</i>	14
<i>Den gamla staten och dess privilegierade tjänare</i>	15
<i>Den nya staten</i>	17
<i>Politiken och förvaltningen i den nya staten</i>	19
<i>Ämbetsmännen och den nya staten</i>	23
<i>Näringslivet och den föråldrade förvaltningen</i>	24
<i>Departementalkommitterades betänkande</i>	27
<i>Problemen</i>	30
<i>Lösningen</i>	32
<i>Departementalkommitterades betänkande - en försvagning av politiken?</i>	35
3. Försvaret	37
<i>Inledning</i>	37
<i>Förvaltningen - statens ryggrad</i>	38
<i>Förvaltningen och kontinuiteten</i>	38
<i>Förvaltningen och rättssäkerheten</i>	40
<i>Förvaltningen och monarkin</i>	41
<i>Den affärsdrivande förvaltningen</i>	42
<i>Partipolitiken - hotet mot statens ”ryggrad”</i>	43
<i>Förvaltningen och politiken</i>	47
<i>Departementalkommitterades betänkande - en förstärkning av byråkratin?</i>	48
<i>Problemen och lösningarna</i>	52
4. Sammanfattning	54
<i>Bilderna - en sammanfattning</i>	54
<i>Förvaltningen om sig själv</i>	54
<i>Förvaltningen om politiken</i>	55
<i>Politiken om sig själv</i>	56
<i>Politiken om förvaltningen</i>	57
5. Referenser	58

1. Inledning

Bakgrund och problemställning

Förhållandet mellan politik och förvaltning, eller mellan politiker och byråkrater, tillhör statsvetenskapens mer klassiska frågor. Detta gäller såväl empiriskt som normativt. Den moderna demokratin förutsätter att förvaltningen är underordnad politiken och föremål för effektiv politisk kontroll. Hur denna kontroll ska gå till och vilken grad av underordning demokratin kräver råder det dock olika uppfattningar om. Oftast förutsätts att kontrollen skall utföras av en *extern* aktör, men man har också diskuterat möjligheten av att byråkratin "tämjer sig själv" och alltså utför ett slags *intern* kontroll. Detta skulle exempelvis kunna åstadkommas genom en förbättring av tjänstemännens sociala representativitet, en bättre förvaltningsutbildning samt att genom att skapa byråkratisk pluralism möjliggöra en form av ömsesidig kontroll.¹

Hur man på olika sätt har försökt att hantera problemet varierar också mellan länder, men en generell tendens har varit att tämjandet av byråkratin har blivit föremål för ett intensivare intresse i takt med att välfärdsstaternas förvaltningsapparater har antagit allt större dimensioner. Betraktad från en historisk och fördemokratisk utgångspunkt gestaltar sig den här problematiken förstås annorlunda. Även om relationerna också här varierade mellan länder så handlade det oftast om en kamp mellan monark och byråkrati. Genom en direkt kontroll över byråkratin kunde monarken koncentrera makten till sin egen person. Det var först med en demokratisering som striden kom att stå mellan valda politiker och en byråkrati.

I Sverige har denna kamp mellan ämbetsmannastat och (parti)demokrati kommit att uppvisa ett strukturellt särdrag. I centrum för striden har nämligen den så kallade *dualismen* stått. Dualismen kan i korthet beskrivas som de centrala ämbetsverkens självständiga ställning gentemot de politiska beslutsorganen. Detta är speciellt för Sverige; den vanligaste ordningen i andra västdemokratier är annars att den centrala statsförvaltningen organiseras som delar av ministerierna vilka därmed också är betydligt större än de svenska departementen.

Ett sätt att förstå dualismen på är att beskriva den som en funktionell uppdelning mellan statsdepartementen, vars huvudsakliga uppgift är att *bereda* regeringsärendena, och de centrala ämbetsverken som "utövar...var inom sitt område en *självständig* verksamhet".² Denna ämbetsverkens självständighet har blivit ett centralt inslag i den svenska debatten varje gång byråkratin förhållande till de maktägande - vare sig det handlade om

¹ Premfors, Rune "Den starka demokratin", 2000.

² Departementalkommitterades betänkande, I, Allmän del, 1912, s. 159.

monark/råd i ämbetsmannastaten eller om folkvalda politiker i demokratin - har diskuterats.

Dualismens rötter får man söka långt tillbaka - den tidiga frihetstiden, dvs runt 1720 års regeringsform, förefaller ha varit betydelsefull och en tes som har framförts är att dualismen fick sin *institutionalisering* just under den här perioden.³ Men man skulle också kunna påstå att en första grund lades redan med 1634 års RF, vilken har beskrivits "som en märkespelare i den svenska förvaltningsorganisationens utveckling".⁴ Speciellt betydelsefullt med denna regeringsform var att förvaltningens organisation stadfästes i lag och därmed gjordes mindre åtkomlig för monarkens personliga maktutövning. Tidigare hade det knappast funnits någon åtskillnad mellan kungens hov och den centrala förvaltningen och kungen gavs därför ganska stora möjligheter att efter eget behag styra förvaltningen. 1634 års RF var blev något av en seger för högadeln. Den innebar nämligen att den tidigare jordägande adeln var garanterad ett stort antal höga ämbeten inom förvaltningen. Med adelns intågande i statsförvaltningen följde också ett stor självständighet där inte minst den kollegiala beslutsformen var betydelsefull. Ämbetsmännen fick också redan tidigt tryggade anställningsförhållanden. De kunde endast skiljas från sin post genom rättslig prövning och var därför i det närmaste oavsättliga.

Även om statsförvaltningen genom sin fastare organisation hade fått ett visst skydd mot monarken kvarstod ännu den direkta kopplingen mellan kungens råd och ämbetsverken genom att kollegiepresidenterna ("cheferna" för ämbetsverken) samtidigt var medlemmar i rådet. Under en period, åren 1632 -72, fungerade också rådet som en verklig regering med makten koncentrerad till de fem riksämbetsmännen, dvs de rådsmedlemmar som också satt som presidenter i kollegierna. Karl XII:s tillträde innebar dock att rådet hamnade i skymundan och dess kontakt med centralförvaltningen minskade - endast ett fåtal rådsherrar var aktiva i kollegierna. Samtidigt "förföll" också de höga riksämbetena och det kollegiala beslutsfattandet, vilket hade betraktats som betydelsefullt för centralförvaltningens självständighet, minskade till förmån för ett byråkratiskt, eller enrådigt. Kungen såg också till att personligen styra över statsförvaltningen och de etablerade formerna för statsförvaltningens organisation övergavs därmed också delvis. Karl XII:s personliga styre av statsförvaltningen skapade ett stort missnöje inom ständer och frihetstidens inledning karakteriserades också av en vilja att återställa den balans som man tidigare menade ha rått mellan konung, ständer och råd. Ambitionen var alltså inte att åstadkomma

³ jfr exempelvis Premfors "Statsförvaltningens utveckling. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen", 1997, s. 12.

⁴ Carlsson, A.B. "Historisk öfversikt af den svenska centralförvaltningen", 1913, s. 16.

ett "ståndervälde".

Som redan tidigare har nämnts var antagligen den tidiga frihetstiden en avgörande period för dualismens institutionalisering. 1720 års regeringsform innebar att kopplingen mellan råd och kollegier bröts. Rådsherrarna fick inte längre samtidigt fungera som kollegiepresidenter. Vad som låg bakom denna brytning är inte klarlagt, men vissa idéer har framförts. Så menade exempelvis Rudolf Kjellén att man, för att förstå saken rätt, måste ha klart för sig att det bakom frihetstidens riksdag doldes en byråkrati; såväl adeln som prästerna och borgarna bestod nästan uteslutande av personer som samtidigt var verksamma i ämbetsverken. När riksdagen därför tog beslutet som innebar en klyvning mellan ämbetsverk och råd handlade den, enligt Kjellén, i "egen sak".⁵

Erland Hjärke hade en liknande teori, men han betonade att det handlade om en ganska komplicerad maktpolitisk kompromiss mellan hög - och lågadel. Ämbetsverkens självständighet skulle man därför kunna tolka som ett uttryck för lågadelns seger mot högadeln i rådet.⁶ På ett nästan identiskt sätt resonerade Malmström. Han menade att det handlade om en kamp mellan den "yngre ämbetsmannadeln" och rådet; "i ständernas strid med rådet var det ämbetsmännen på riddarhuset som voro anförare"⁷ förklarade Malmström som också, i likhet med Kjellén, hävdade att det så kallade ständerväldet i själva verket var ett ämbetsmannavälde. Intressant att notera är att både Arne Forssell och Hjärke hävdade att de femton åren efter 1720 års regeringsform var mycket betydelsefulla för dualismens "konsolidering". Enligt Forssell var det under den här perioden som ämbetsmannahierarkien kom att etableras och en "rigel" sköts "mot allt slags ministerstyrelse".⁸ Man kan, hävdade Hjärke, se år 1734 som den definitiva dödsstöten mot högadelns och rådsmedlemmarnas kontroll över den lägre tjänstemanna-adeln och därmed också betrakta detta som att dualismen fick sin slutliga bekräftelse. Trots att maktförskjutningen från hög till lågadel - "från den byråkratiska regeringens närmaste förtroendemän, fränder och anhang...till en majoritet av underordnade civila tjänstemän och officerare" - hade inletts redan vid åren runt 1720 års

⁵ En utveckling av Kjelléns resonemang görs i nästa avsnitt, under rubriken "Den gamla staten".

⁶ Hjärke, Erland "Ämbetsmannaintressen och politiska doktriner på 1719 års riksdag", 1916, s.174, *Historisk tidskrift*. Hjärke menade att denna slutliga klyvning mellan råd och ämbetsverk undergrävde "regeringens administrativa auktoritet" och dess inflytande på ämbetsverken var till och med mindre än under enväldets tid.

⁷ Malmström, Carl Gustaf "Om ämbetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden", 1896, s. 5.

⁸ Forssell, Arne "1634 - 1934. En svensk förvaltningshistoria. Utkast till en disposition", 1923, s. 48, *Från svenska statsförvaltningen*.

regeringsform, så var det enligt Hjärne inte förrän riddarskapet och adeln vid riksdagen 1734 tog beslutet om att införa sluten omröstning, som den högre adelns kontroll över den lägre slutligen upphörde.⁹

Genom sin i det närmaste totala dominans i riksdagen kontrollerade byråkratin under den frihetstida riksdagen inte bara rådet, utan även sig själv. Den form av "parlamentarism" som karakteriserade frihetstiden utgjorde därför en för moderna förhållanden ganska egendomlig variant; "det var kollegier, verk och stater i anarki, det var rollerna ombytta, de underordnade som chefernas principaler".¹⁰ Att delta vid riksdagens sammankomster var inte längre något som man betraktade som en plikt, utan snarare tvärtom som en rättighet där man gavs ypperliga tillfällen att bevaka sina intressen.¹¹ Det innebar att "riksdagsarbete för embetsmän egde företräde framför deras egentliga tjenstepligter"¹² och konsekvenserna kunde bli nog så allvarliga, i synnerhet för de ämbetsverk som inte var förlagda till Stockholm vilket exempelvis gällde hovrätterna där verksamheten nästan helt lades ner under riksdagarna. Ännu allvarligare var att även de militära ämbetsmännen övergav sina plikter för att vid riksdagarna bevaka sina intressen. Ett stort antal militärer lämnade - detta trots uttryckliga förbud från Kungl. Maj:t - sin poster även under krig, vilket enligt Malmström gjorde riket speciellt sårbart just under riksdagarna; "så behöfvde en fiende aldrig förr angripa riket än ett riksdagsår, till att vara säker om framgång".¹³

⁹ Hjärne, s. 156.

¹⁰ Hjärne, s. 171, se även Herlitz, s. 169.

¹¹ Malmström, s. 54.

¹² Ibid., s.12.

¹³ Ibid., s.19.

Det tre utmaningarna

Den tidiga frihetstiden var alltså med stor sannolikhet en avgörande tidpunkt för detta säregna drag i den svenska statsförvaltningen. Efter denna institutionalisering har självständigheten diskuterats vid flera tillfällen under de sekel som följt, men jag vill hävda att man - självklart något förenklat - kan urskilja tre perioder då den har varit föremål för särskilt intensiv diskussion. Den första av dessa "utmaningar" vill jag förlägga till 1820-talet¹⁴ då en särskild kommitté tillsattes för att utreda den svenska statsförvaltningens problem. En del i kommitténs lösning var att införa en departemental organisation och att därmed också organisera ämbetsverken som delar i denna organisation. Diskussionen i början av 1900-talet - som är föremålet för den här rapportens intresse - och departementalkommitterades betänkande (1912) utgör den andra "utmaningen", medan det betänkande som kom i början av 80-talet (SOU 1983:39) "Politisk styrning - administrativ självständighet" är den senaste i raden av utmaningar.

Men i den här rapporten har alltså den mellersta perioden studerats, en period som är intressant av flera skäl. 1900-talets inledande decennier var för Sveriges del något av en *brytningstid*,¹⁵ både vad gäller förändringar i det politiska systemet som i samhället i övrigt. Gamla stridsfrågor som tull-, försvars-, och unionsfrågan försvann från dagordningen eller löstes (mer eller mindre temporärt) och i stället blev nya frågor föremål för politiska konflikter. De viktigaste av dessa var kopplade till kraven på en demokratisering av samhället. Ett första steg mot demokrati togs när riksdagen 1902 band sig för ett genomförande av rösträttsreformen och i samband med detta ökade också kraven på ett införande av parlamentarism. Åren efter sekelskiftet markerade också en utveckling av det svenska partiväsendet och de politiska konflikterna kom i allt högre utsträckning att gå efter rent partiskiljande linjer, 1905 kom också det första fullständiga regeringsskiftet. Samtidigt bör det också påpekas att perioden präglades av en stor osäkerhet och för människorna som levde under den här tiden var det naturligtvis inte självklart - och för många heller inte önskvärt - att demokratin skulle stå som segrare när striden väl var över. Det är i ljuset av

¹⁴ Forssell har också framhållit 1820-talet och de kommittéarbeten som då genomfördes som ett avgörande skede i den svenska statsförvaltningens historia. Här grundlades vissa "principiella" uppfattningar om statsförvaltningens organisation, som sedan blev av avgörande betydelse exempelvis för 1840 års departementalreform. "Ministerstyrelse och departementalstyrelse", s. 33, 1928, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. Samma betoning på 1820-talet som ett viktigt skede i debatten gör han också i *Från svenska statsförvaltningen*, 1923, s. 48.

¹⁵ För en diskussion om perioden som ett brytningsskede, se exempelvis Lennart Lundquist "Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan", 1997, s. 31 f. och Hadenius-Molin-Wieslander "Sverige efter 1900. En modern politisk historia", 1988, s. 29ff.

den tiden som man bör betrakta diskussionen om de självständiga ämbetsverken, dvs som en kamp mellan den gamla ämbetsmannastaten/monarkin och ett folkvälde i form av en parlamentarisk partidemokrati.

Det övergripande syftet med den här rapporten är att undersöka hur debatten om dualismen såg ut under 1900-talets första decennier, vad som ovan har beskrivits som en mycket speciell tid i svensk historia, en brytningsperiod. Den centrala frågeställningen handlar om hur dualismen kom att försvaras och utmanas; vilka argument som användes i försvaret och utmaningen av dualismen, argument som - vill jag mena - alltså har en tydlig koppling till synen på, och värderingen av, den gamla ämbetsmannastaten och den framväxande demokratin. Nära kopplat till *detta* är också vilken syn man hade på förvaltningen och politiken och - framförallt - hur relationen dem emellan borde se ut.

Material och centrala aktörer

För att underlätta läsningen och förståelsen av denna rapport bör något kort sägas om det material studien bygger på, samt något om de viktigaste aktörerna i diskussionen.

Departementalkommitterades betänkande utgör förstås det mest centrala dokumentet. I betänkandet föreslogs att ämbetsverken skulle organiseras som delar av departementen och därmed mista en stor del av sin självständighet. Kommittén tillsattes 1908 och avlade sitt slutbetänkande i december 1912. Under de fyra åren framträdde kommittéledamöterna i olika sammanhang och försvarade den ståndpunkt som skulle bli den kontroversiella punkten i betänkandet. Ett viktigt forum för debatten var statstjänstemannaföreningens tidning "Från svenska statsförvaltningen". Tidningen användes naturligtvis också ofta av dem som ansåg att ämbetsverken borde behålla sin självständiga ställning (det var ju trots allt förvaltningens eget organ). "Från svenska statsförvaltningen" har blivit speciellt intressant eftersom den gav stort utrymme åt debatten om departementalkommitterades betänkande.¹⁶

I "Det nya Sverige", en tidskrift som gavs ut av Adrian Molin, representant för den så kallade "unghögern", kom frågan också att diskuteras av såväl "utmanare" som "försvarare" av dualismen. "Det nya Sverige" började ges ut ett par år efter unionens upplösning med det uttalade syftet

¹⁶ 1913 ägnades tre hela nummer åt debatten om betänkandet. Ledamöterna i departementalkommittén medverkade på statstjänstemannaföreningens årsmöte och hela denna debatt citerades ordagrant av tidskriften.

att bidra till en debatt som skulle lyfta landet ur den efterblivna position som menade riket nu befann sig i. Statsförvaltningen blev ett omdiskuterat ämne, dess skuld i unionsfrågans olyckliga lösning var omdebatterat och kraven på en modernisering av byråkratin framfördes återkommande.¹⁷ I "Statsvetenskaplig tidskrift" var inte diskussionen lika omfattande, men här publicerades ändå ett par betydelsefulla artiklar av vilka speciellt juristprofessorn C A Reuterskiölds bör nämnas. Reuterskiölds artikel refererades ofta till i debatten. Dessutom har också diskussioner i "Nordisk Administrativt Tidskrift" studerats. Ämbetsverkens remissvar över departementalkommitterades betänkande har självklart också studerats.

Departementalkommitterades betänkande lades aldrig fram som ett förslag till riksdagen, därav frånvaron av parlamentarisk debatt. Däremot kom ämnet upp till diskussion när Rudolf Kjellén, 1908, i en motion mycket omfattande, krävde att ämbetsmännens oavsättlighet måste upphöra. Frågan blev vid ytterligare ett par tillfällen bli föremål för diskussion i riksdagen och det materialet har därför studerats.

Deltagarna i debatten har, på ett mycket enkelt sätt, kategoriserats som *försvare* och *utmanare*. Till kategorin "försvare" räknas de som pläderade för ett bevarande av ämbetsverkens självständighet, medan "utmanarna" krävde att denna självständighet måste upphöra. I den förstnämnda kategorin ingår praktiskt taget samtliga ämbetsverk som har yttrat sig över departementalkommitterades betänkande. De flesta var nämligen negativa. Professorn i statsvetenskap *Pontus Fahlbeck* och den redan nämnda juristprofessorn *C A Reuterskiöld* gjorde också betydelsefulla inlägg i försvaret av självständigheten. Till detta kom ett flertal verkschefer och enskilda statstjänstemän som främst publicerade sig i "Från svenska statsförvaltningen".

En av de absolut viktigaste utmanarna var *Axel Schotte*, den från början konservativa ämbetsmannen som senare "bytte sida", blev liberal och under perioderna 1905-6, 1911-14, samt 1917-19 ingick i Staaffs ministär som civilminister. Schotte skrev 1907 en viktig artikel i "Det nya Sverige" som blev något av ett startskott för debatten om och kritiken av statsförvaltningen. Han var fram till 1911 dessutom ledamot av departementalkommittén och fick senare uppdraget att som enmansutredare lägga fram ett alternativt betänkande till departementalkommitterades (där det i direktiven uttryckligen sades att ämbetsverkens ställning skulle lämnas orörd). *Rudolf Kjellén* var professor i statsvetenskap, såg sig som representant för "unghögern" och var under perioden 1907-11 också

¹⁷ "Moderniseringsargumentet" användes, vilka kommer att framgå, av såväl försvare som utmanare av dualismen.

ledamot av andra kammaren. Hans främsta insats på "utmanarsidan" var den redan nämnda motionen från 1908. Kjellén kunde knappast beskyllas för att vara en "sann" demokrat - hans rasidéer gjorde honom knappast rumsren i demokratiska kretsar - men han använde ändå demokratiska argument i sin kamp mot byråkratin. Att Kjellén snarare såg demokratin som ett *medel* för att uppnå ett högre mål, dvs att verka för en stark nation, än som ett mål i sig, menar jag inte är ett problem för den här rapportens syfte. Till "utmanarnas" led får också räknas kanslirådet och byråchefen *P.E. Lindström* som skrev en rad kritiska artiklar i de ovan nämnda tidskrifterna. Landshövdingen *Sahlin* och generalkommissarien *Bergenholtz* var ytterligare två framträdande utmanare och ledamöter i departementalkommittén.

Disposition

I avsnitt 2 - kallat "Utmaningen" - redogörs för kritiken av dualismen, en kritik som tog sin utgångspunkt i en granskning av bristerna i de nuvarande förhållandena (i staten och statsförvaltningen) och förslag till lösningar av de, som de beskrevs, allvarliga problemen som hade uppdagats. Avsnitt 3, som har fått titeln "Försvaret", är följaktligen vikt åt de som argumenterar för ett bevarande av en självständig byråkrati. I motsats till "utmanarna", som lade vikt vid nutiden och framtiden, betonade försvararna *historien* och den viktiga roll som den självständiga byråkratin hade spelat för den lugna och goda utveckling man ansåg Sverige hade genomgått. I avsnitt 4 sammanfattas rapporten under rubriken "Bilderna" - förvaltningens bild av sig själv och av politiken samt politikens bild av sig själv och förvaltningen.

2. Utmaningen

Inledning

Den svenska statsförvaltningen blev under 1900-talets första decennier föremål för en intensiv och ofta kritisk debatt. Kritiken föranleddes av att samhället i övrigt på kort tid hade utvecklats på ett mycket omvälvande sätt, såväl tekniskt, industriellt som politiskt. Men staten och dess förvaltning hade inte i anpassats till samhällets omvandling; den uppfattades som omodern och föråldrad. Detta berodde, menade man, åtminstone delvis på att föreställningen om att statens uppgift endast borde vara att upprätthålla rättssäkerheten, fortfarande var den allmänt dominerande. Ett sådant "gammalliberal" statsideal borde nu ersättas av ett nytt där staten på ett mycket mer aktivt sätt borde understödja och gripa in i samhällets modernisering.

I diskussionen om statsförvaltningen kom också dualismen att kritiseras. "Anfallet" kom från två håll: dels från de som i ljuset av spirande demokratiska idéer och med utvecklingen av de politiska institutionerna började se den självständiga förvaltningen som problematisk och i grunden oförenlig med ett demokratiskt styre och dels från de som under näringslivets fana pläderade för ökat statligt stöd till och reglering av näringslivet. Men ett ökat statligt stöd krävde en flexiblare och smidigare stat och den tröghet som en självständig förvaltning förde med sig rimmade förstås illa med kraven på flexibilitet.

Att den svenska staten var föråldrad och omodern berodde inte enbart på att man här längre än i övriga Europa hade omhuldat nattväktarstatens ideal, till minst lika stor del berodde det på att statens tjänare - byråkraterna - var en tung maktfaktor som motverkade alla försök till förändringar av statsapparaten, åtminstone förändringar som hotade att försämra deras egen ställning. Med 1905 års unionskris legitimerades dock kraven på att byråkratin måste förändras; ett vanligt slagord var att byråkraterna nu måste finna sig i att vara allmänhetens "tjänare, inte dess herrar". Det innebar att regeringen i fortsättning måste få en rent *politisk* sammansättning. Den byråkratiska ministär som hade misslyckats med att lösa unionsfrågan utgjorde det slutliga beviset på att den passiva byråkratin inte var ämnad för att styra, utan bara för att tjäna.

Utmaningen av den omoderna och odemokratiska statsförvaltningen nådde sin höjdpunkt med departementalkommitterades betänkande. Förslaget innebar att ämbetsverken skulle organiseras som avdelningar eller kontor i departementen och dualismen skulle därmed upphöra. Politiken skulle få en direkt kontroll över byråkratin. Men i "utmanarleden" fanns det de som menade att reformen kunde få ett motsatt resultat. Risker

var att politiken ännu var för svag och att konsekvensen av en genomförd reform istället skulle leda till ett ökat inflytande för byråkratin.

Den gamla staten

Utmanarna såg i den svenska "gamla staten" urtypen för en nattväktarstat. Staten var hänvisad till att föra en passiv, stillastående, tillvaro och dess enda uppgift innebar ett "uppehållande av rättstillståndet".¹⁸ Samhället i övrigt - "hela det högre kulturlifvet" - var också präglad av detta ideal som också omfattade formalism, en pessimistisk inställning till framtiden och en uppfattning om att man, i enlighet med den boströmianska filosofin, hade nått höjden av utvecklingen (åtminstone hade *staten* nått höjdpunkten av sin möjliga utveckling); vad som nu återstod var en "oändliga regression".¹⁹

Konsekvenserna av detta blev för statsförvaltningens del att den vinnlade sig om att åstadkomma en "konservering af det bestående".²⁰ Som en naturlig följd av att statens enda uppgift var av rättsvårdande karaktär var dess förvaltning nästan undantagslöst befolkad av jurister, en yrkeskår som utgjorde garanten för en oberoende lagtillämpning. Den stora vikt som lades just vid lagtillämpning blev i utmanarnas ögon en i det närmaste "dogmatisk formalism"- regeln och formen betonades på bekostnad av "det sakliga...för verkligheten".²¹

Den gamla staten - som av utmanarna fick en ganska vag tidsmässig placering; det talades om att den hade existerat för "en mansålder" sedan, att decennierna kring sekelskiftet var något av en brytpunkt med "dess intensiva reformverksamhet", men det var samtidigt tydligt att denna stat i mångt och mycket fortfarande levde kvar - och den tid den verkade i präglades av *individualism*. Att organisera sig, vare sig det rörde näringsliv, enskilda eller staten, var bannlyst. Var och en skulle arbeta efter sina förutsättningar. Staten borde alltså, enligt detta gammalmodiga ideal, inte intervensera i samhället eller försöka utveckla sin egen organisation, utvecklingen - för de som trodde att en sådan ändå var möjliga - skulle ske på det "...privat initiativet allena" och det "privata" jämfördes i utmanarnas beskrivning med näringslivet. Staten kom därför att spela rollen av "den upphöjde, jämförelsevis oberörde iakttagaren av de enskilda krafternas fria spel".²² Denna statens passivitet bidrog, enligt utmanarna, till den

¹⁸ Kjellén, Konstitutionutskottets utl. nr 11, 1908, s. 5.

¹⁹ Lindström, P-A "Den svenska statsförvaltningen och de moderna samhällsrörelserna", 1919, s. 62, *Från svenska statsförvaltningen*.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., s. 63.

²² Lindström, P-A "Industrialismen och näringslivets uppsving", 1919, s. 50, *Från svenska*

kris landet - och staten - senare drabbades av.

Den gamla staten och dess privilegierade tjänare

“En säfelig och majestätisk, men såsom ett lafvaflöde kväfvande hvar den går fram, all spirande brodd och utveckling. Det är byråkratien med sina män, illa utdanade för sin verksamhet...snärjda i sekelgammal bråte af formler, uppslitna af sekelgamla bestyr, trött och likgiltig hållande ärendena i gång sig emellan under ständigt fram - och återskickande...utan sinne för tingens sammanhang och utvecklingens kraf...”²³

Omständighet och formalism var något av nyckelord för statens hårt arbetande statslavar:

“Att tjäna staten har ansetts vara liksom förmer än att tjäna andra. Flera omständigheter hafva bidragit härtill. Statstjänstemännen voro genom adel - och prästeståndet kraftigt företrädda inom folkrepresentationen, där deras intressen väl bevakades...i ekonomiskt hänseende hade statstjänstemännen det i allmänhet så ställt, att de, under den tidens enklare lefnadsförhållanden, kunde lefva på ungefärligen lika fot med de bättre klasserna i öfrigt. Härtill kom, att tjänstemännen efter hand tillkämpade sig särskilda förmåner, som beredde dem en i andras ögon afundsvärd trygghet, såsom oafsättlighet, underhåll under sjukdom, pension på gamla dar och nödortfölg bärning för deras efterlevande...”²⁴

Att vara ämbetsman i ”den gamla staten” betraktades med andra ord som en i högsta grad eftersträfvansvärd position för “den i ekonomiskt hänseende lyckligare lottade ungdom”.²⁵ Några mer attraktiva alternativ fanns egentliga inte eftersom “näringslivet...inte hade nått den utveckling, att den i ekonomiskt hänseende kunde utgöra någon lockelse för den, som kände vilja och förmåga att komma fram i världen...”²⁶

Tjänstemännens oavsättlighet och självständighet var några av de privilegier som byråkratin under seklernas lopp hade tillskansat sig. Kjellén spårade ämbetsmännens oavsättlighet långt tillbaka i historien, en första antydning kunde man hitta redan i 1611 års kungaförsäkran. Under enväldets tid urholkades dock denna princip och det var inte förrän med 1719 års kungaförsäkran som den “återkom...och har sen dess stannat kvar i det

statsförvaltningen.

²³ Winroth “Svensk styrelse och byråkrati”, 1908, s. 11, Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11.

²⁴ Lindström “Om statstjänstemännens ställning förr och framdeles”, 1916, s. 445 - 446, *Det nya Sverige*.

²⁵ Lindström “Industrialismen och näringslivets uppsving”, 1919, s. 50, *Från svenska statsförvaltningen*, femte häftet.

²⁶Ibid.

svenska folkets medvetande“:

“Det är alltså frihetstiden, som statuerat *ämbetsmännens inamovibilitet* som en svensk rättsprincip, sedan den långsamt arbetat sig fram under föregående århundrade. För att rätt förstå saken, bör vi emellertid icke förbise, att det var adeln som från början startade principen. Hvarför? Därför att den själf hade ett långt utsträckt monopol på ämbetena. Lika byråkratiskt färgade voro prästernas och borgarnas riksstånd. Riksdagen har här således handlat i egen sak, då den skref denna sats till ämbetsmännens förmån. Onekligen förlorar satsen redan från början något af sin nimbus, om vi erinra oss, att frihetstidens riksdag bakom masken var föga annat än en *regerande byråkrati...Redan den historiska utvecklingen bär alltså starkt vittne om ett samband mellan den art af byråkratism, hvarunder vi ännu idag lida...*“.²⁷

I utmanarnas historieskrivning kom ämbetsmännen att framstå som en självupptagen elit vars främsta intresse var att stärka sin egen position. Byråkratin var bara en klass bland andra, även om det var en klass som i kraft av sin redan framstående position hade bättre möjligheter än de flesta att bevaka sina intressen. Den hade blivit en “klass utom och öfver allmänheten...en öfverklass“.²⁸ I likhet med Kjellén menade Winroth att denna känsla av att vara förmer eller stå över resten av befolkningen hade sina rötter långt bak i historien - “det sitter dem i blodet deras historiska nedstamning från forna tiders länsadel“ - och tjänstemännen hade genom “sin sär - och maktställning...förlorat förmågan att fullt känna med och lefva för folket samt fått klassintressen, som gjort deras blickar skumma för det allmänna bästa..“.²⁹

Den gamla staten var i hög grad en ämbetsmannastat. Detta framgick inte minst av statsrådets/regeringens byråkratiska sammansättning. Regeringen blev därför en “politiskt färglös expeditionsministär“ utan “självständiga politiska uppgifter“.³⁰ Statsrådet hade en “karaktär af ämbetsverk“ och statsrådskapet var i första hand ett ämbete och inte ett politiskt förtroendeuppdrag. Den maktställning som byråkratin under sin långa historia därmed hade haft var, enligt Kjellén, en bidragande orsak till att landet nu var politiskt outvecklat, för att inte säga efterblivet. Ämbetsmännen hade medvetet sökt hindra en utveckling av de politiska institutionerna eftersom de insåg att detta skulle innebära en försämring av deras egen ställning. Ett exempel på denna politiska efterblivenhet var att Sverige 123 år efter England införde parlamentarism (Kjellén hävdade att parlamentarismen fick sitt genombrott i Sverige 1905 då en “hel

²⁷ Kjellén, 1908, s. 23-24 i Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11.

²⁸ Winroth, s. 11.

²⁹ Ibid., s. 12.

³⁰ Lindström “Den svenska statsförvaltningens organisation“, 1920, s. 51, *Nordisk Administrativt tidskrift*.

rådskammare föll af rent politiska skäl“) och att det svenska folket “icke äro synnerligen långt framskridna i kritiskt - politiskt tänkande“.³¹ De försök till reformer som tidigare gjorts för att vitalisera eller förstärka den politiska ledningen av förvaltningen hade hittills varit misslyckade eller hade till och med, som vissa ville mena, bidragit till att stärka byråkratin. 1840 års departementalreform var ett “lysande“ exempel på en sådan misslyckad reform. Där hade ambitionen varit att öka departementschefens kontroll över förvaltningen men slutresultatet av debatten hade i stället blivit att de flesta hade stärkts i sin övertygelse om att dualismen borde vara kvar.³² Byråkratin hade ännu en gång visat sin makt. Det fanns hos utmanarna en stark känsla av att kampen mot byråkratins långa historia skulle bli hård.

Den nya staten

Den nya, moderna tiden kännetecknades enligt utmanarna av en skärpt konkurrens, ett ökat “arbetstempo“ och ett allt mer komplicerat “samhällsmaskineri“. Förändringarna var till stor del resultatet av näringslivets uppsving som i sin tur var en följd av industrialiseringen och inte minst utvecklingen av en modernare “rationellare, på vetenskaplig forskning grundad“³³ teknik. Det var en allt mer avancerad teknik tillsammans med krav från näringslivet som har möjliggjort/ tvingat fram utbyggnaden av infrastrukturen, dvs “trafikverken, järnvägar, post, telefon och telegraf“.³⁴ Men konsekvenserna av denna plötsliga utveckling var inte enbart positiva: den “synes bära på...frön till mänsklighetens lycka - och olycka“.³⁵ För att garantera en ”lycklig” utvecklingen måste staten gripa in. En av de viktigaste uppgifterna för staten var att söka lösa de sociala problem som uppstått:

“...staten...skall icke blott bereda sina medborgare rättsskydd i egentlig mening, utan äfven direkt skydda den i den ekonomiska kampen svagare parten, ingripa reglerande i de enskilda statsborgarnas näringslif och genom positiva åtgärder söka bereda största möjliga - framför allt ekonomiska - lycka åt största möjliga antal medborgare...“.³⁶

³¹ Kjellén, AK, 1908, s. 18 IV:52.

³² Hjalmar, s.115.

³³ Lindström “Industrialismen och näringslivets uppsving“, 1919, s. 50, *Från svenska statsförvaltningen*, femte häftet.

³⁴ Dahlberg “Förenklingar och besparingar inom statsförvaltningen“, 1922, s. 131, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*

³⁵ Hedrén “Statsförvaltningens anpassning efter nutidens kraf“, 1909, s.36, *Från svenska statsförvaltningen*, tredje häftet.

³⁶ *Ibid.*, s. 36.

Statens uppgifter blev därmed något motsägelsefulla; den skulle på alla tänkbara sätt stödja och försöka uppfylla de krav som näringslivet ställde men samtidigt ta de negativa konsekvenserna av näringslivets och industrins utveckling. Det innebar också att de statliga uppgifterna hade "antagit oerhörda dimensioner" samtidigt som dessa uppgifter hade blivit "...av mycket invecklad och svårlöst beskaffenhet".³⁷ En förutsättning för att staten skulle kunna göra detta var att dess förvaltning var anpassad efter dessa komplicerade förhållanden:

"Emellertid: riktningen är gifven och det gäller att anpassa sig till densamma och att genom en klok och insiktsfull ledning söka göra utvecklingen så fruktbringande som möjligt. Och det är *staten*, som skall taga och äfven alltmera tager denna ledning, staten och dess organ statsförvaltningen, *men statsförvaltning inrättad efter tidens och framtidens kraf*".³⁸

Den nya tiden kännetecknades med andra ord av en ny syn på staten och borta var, eller *borde* åtminstone vara, det "gammalliberala statsidealet". Vissa kom att uppfatta denna nya statssyn som ett resultat av de väldiga sociala och industriella förändringarna - staten var helt enkelt tvingad att gripa in - medan andra gav en omvänd orsaksförklaring: statens allt större och mer komplicerade åtaganden var resultatet av en förändrad statssyn. Statens "tillväxt" var därför "ett uttryck för en ändrad uppfattning om statens uppgifter och förpliktelser samt såsom en följd av de allt större kraven på fulländning, bekvämlighet och kontroll".³⁹

Denna mer interventionistiska statssyn var i själva verket inte ny - "...anspråken på staten hafva ändradt karaktär flera gånger och i motsatta riktningar...under två och ett halft århundrade." På det viset hade man nu "...märkvärdigt nog - synas i mångt och mycket närma oss just det statsideal, som var 1600-talets, som var Axel Oxenstiernas".⁴⁰ Det var de här omständigheterna - dvs teknisk, industriell och vetenskaplig utveckling "...jämte samfundsandans fortgående demokratisering" - som var "de huvudsakliga anledningarna till det intensiva reformarbete, som sedan

³⁷ Lindström, s. 50.

³⁸ Ibid., s. 36.

³⁹ Dahlberg, s.121.

⁴⁰Heckscher, Eli "Betydelsen af nationalekonomisk utbildning för statsförvaltningen och näringslivets korporationer", 1908, s. 3, *Nationalekonomiska föreningsens förhandlingar*. Benny Carlson menar dock att Heckscher ganska snart efter det uttalandet på ett ganska radikalt sätt ändrade uppfattning om statens roll: "Nu konstaterade Heckscher, uppenbarligen i en allt annat än entusiastisk stämning, att Sverige `kommit så långt in på statsunderstödet...väg`" (*Staten som monster*, 1988, s. 54) Även Hjalmar Haralds framhåller 1600-talet som ett ideal för den nya staten, inte minst med tanke på att landet då hade "verkliga ministerier" av europeiskt snitt med statsråd ställda direkt i "spetsen af kollegierna".

omkring sekelskiftet fortgått i Sverige“.⁴¹ Den bild av samtiden som framträdde hos utmanarna kännetecknas med andra ord av en ökad komplexitet, av motstridiga intressen som staten måste hantera och av ett allt högre tempo.

Det var statsförvaltningens uppgift att hantera dessa nya och svårbemästrade krav. Men en ny tid krävde också en ny förvaltning, en förvaltning där “skrifvardörets ideal“ hade “efterträds af handlingens och utvecklingens“ och där “trygghetskänslan“ fick offras på “framåtskridandets“ altare. “Vi har icke längre *tid* att bestå oss med en trögfotad statsförvaltning“⁴², som Kjellén konstaterade. Men vad som framförallt krävdes var en handlingskraftig ledning av denna förvaltning - en utveckling av *politiken*.

Politiken och förvaltningen i den nya staten

“Nu är icke längre regering detsamma som administration, icke folkets styrelse och ledning detsamma som förvaltning“.⁴³

Redan före 1905 års unionskris kunde en försiktig utveckling mot parlamentarism och politisering av statsrådet skönjas men en riktig fart tog den inte förrän byråkratin just genom unionskrisen kunde utses som den verkliga syndabocken. Att byråkratin kunde pekas ut som syndabocken vid den för landet förnedrande “lösningen“ berodde på att den regering som behandlade unionskrisen så illa stod på vad Kjellén kallade “rent byråkrattiska rötter“. Enligt ”utmanarna” var detta en allmän uppfattning också bland “vanligt folk“, även om alla inte ansåg det vara en helt rättvis bedömning:

⁴¹ Dahlberg, s. 50.

⁴²Kjellén, 1908, s 22 i Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11.

⁴³“Departementsreformen, ministerstyrelse och parlamentarism“, 1909, s. 53. *Det nya Sverige*.

“Vid det brådstörtade uppvaknandet år 1905 sågo sig svenskarne något hufvudyra omkring och sökte, som ske plägar, syndabockar, hvilka eftertryckligen borde näpsas för de senaste årens felgrepp. Det blef då framför allt `byråkratien`, som harmen gick ut öfver, och man presterade långa klagolistor öfver slentrian, långsamhet och till och med försumlighet...vill man vara rättvis, så lär man väl få medgifva, att unionsfrågans snöpliga lösning icke hör till de försummelseposter, som främst skola skrivas på förvaltningens och byråkratens konto“. ⁴⁴

Samtidigt konstaterades att det vid tidpunkten för unionskrisen rådde “påtaglig aktivitetsminima inom förvaltningskretsarna“ och krisen avslöjade en byråkrati som i själva verket inte var kapabel att ta egna initiativ och att anpassa sig till en ny situation eftersom det som “föll utanför rutinen, det som en ny tid kunde föra med sig, det var för besvärligt och ohandterligt“. ⁴⁵ Med unionskrisen framträdde byråkratins sämsta sidor; dess passivitet, tröghet och motstånd mot förändringar. Vad som nu krävdes var starka och handlingskraftiga regeringar, vilket utmanarna jämställde med *politiska* regeringar. Ämbetsmannaregeringarnas tid var därmed, eller *borde* åtminstone vara, över. De politiska uppgifterna hade “trätt i förgrunden“ och “statsrådskapet är mindre ett ämbete än ett politiskt förtroendeuppdrag“. ⁴⁶

Med starka regeringar menade man också en regering med direkt kontroll över statsförvaltningen - dualismen borde upphöra. Men det var inte förrän nu man med framgång skulle kunna åstadkomma en förändring i förhållandet mellan regering och ämbetsverk. Eftersom statsråden tidigare utgjorde “byråkratins spets“ skulle “en förändring således endast ...ökat byråkratens makt inom sig“. ⁴⁷ Utvecklingen av den politiska sfären var därför en förutsättning för ett lyckligt genomförande av ett ändrat förhållande mellan politik och byråkrati samtidigt som denna utveckling också *krävde* en förändring: “reformen är således icke längre skadlig eller opraktisk...reformen har således blivit nyttig och nödvändig“. ⁴⁸ En “kraftig“ regering *och* en självständig förvaltning var, menade utmanarna, i grunden oförenligt:

“...vi kunna icke hafva båda delarna på en gång, utan vi måste vräka den ena, åtminstone till en viss grad, då vi taga det andra. Vi hafva nu haft självständiga ämbetsmän så länge, att vi sett, att detta system icke är bra. Jag tror, att tiden nu är kommen att arbeta på att få en kraftig regering - kraftig äfven på det sättet, att den

⁴⁴“Våra ämbetsmän“, 1910, s. 83 - 83, *Det nya Sverige*.

⁴⁵Ibid., s. 84.

⁴⁶Lindström “Den svenska statsförvaltningens organisation“ 1920, s. 50, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*.

⁴⁷Kjellén, Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11, 1908, s. 40.

⁴⁸Ibid., s. 40.

har ledningen i sin hand gentemot det parti, som den bygger på“.⁴⁹

Att regeringen i allt högre grad hade kommit att sammansättas av `yrkespolitiker´ istället för av höga ämbetsmän innebar ett “framsteg i vår politiska utveckling“ eftersom “de personer, som gjort sina främsta insatser i det politiska lifvet och i grunden känna strömningarna därinom, äro...bäst ägnade att leda nationens öde“.⁵⁰ För att dessa politiker skulle ges en rimlig chans att genomföra sina politiska program (att “utföra ett tillräckligt inflytande och göra egna kraftiga insatser på alla utvecklingsområden“) “fordras emellertid...att organisationen af statsförvaltningen är sådan, att den icke verkar hämmande på utan tvärtom främjar statsrådets ledande verksamhet“ varvid lakoniskt konstaterades att “så är näppeligen fallet nu“.⁵¹

Dualismen utgjorde således det stora problemet. “Verkens självständighet kan blifva större än som alltid är lyckligt för genomförandet af regeringens intentioner“⁵², menade Schotte, som hävdade att man måste sträva efter ett betydligt mer “intimt“ samarbete mellan förvaltning och regering. Eftersom det i allt högre utsträckning hade kommit att ligga på departementschefens ansvar att ta initiativ till reformer och se till att dessa också genomfördes, krävdes att denne också har direkt *kontroll* över sina “verktyg“, dvs ämbetsverken:

“Skola statsråden verkligen vara förvaltningspolitiker, d.v.s. hava `ansvaret för initiativ och direktiv inom förvaltningen´, får man ej för dem försvåra uppgiften att leda och följa arbetet inom dem underställda förvaltningsorgan. Om de centrala ämbetsverken...skulle komma att avstå något av sin fristående ställning, är detta endast en naturlig konsekvens av den utveckling, deras organisation intill närvarande tid genomgått“.⁵³

Ett parlamentariskt “styrelsesystem“ var den enda garantin för att landet skulle kunna utrustas med starka regeringar och ett “stadgande af det parlamentariska systemet ...är oförenligt med en alltför självständig förvaltning“ eftersom en okontrollerad förvaltning hade möjligheter att “föra en för regeringen hinderlig politik“.⁵⁴ Det var dock uppenbart att de

⁴⁹Kjellén, 1908, s. 17, AK V:52.

⁵⁰Schotte, Axel “Den svenska statsförvaltningens omorganisation“, *Det nya Sverige*, 1907, s. 161.

⁵¹Ibid.

⁵²Ibid., s. 162.

⁵³Jacobi, Alrik “Departementalreformen“ 1914, s. 44, *Tiden*.

⁵⁴Kjellén citerad i Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11, 1908, s. 37. Att en självständig förvaltning är oförenlig med parlamentarism hade man, enligt Kjellén, kommit till insikt om redan på 1800-talet. Carl Ifvarsson “landtmannapartiets höfding“ diskuterade just den saken: “Om man fordrar, att regeringen skall sköta statsförvaltningen såsom densamma bör

demokratiska idéerna, där politiken förutsattes kunna utöva kontroll över förvaltningen, ännu inte hade fått ordentligt genomslag. Det fanns en föreställning om att den självständiga förvaltningens viktigaste funktion ”skulle bestå i att skydda oss mot politiska reformer, för vilken tiden icke är mogen”.⁵⁵

Dualismen innebar alltså att förvaltningen gavs möjligheter att hindra eller åtminstone fördröja politiska reformer som ämbetsmännen av någon anledning fann olämpliga. Ställd utom räckhåll för politiken kunde de driva en egen, självständig `förvaltningspolitik`, som inte sällan gick i motsatt riktning mot vad den politiska ledningen önskade. Tendenser mot en sådan utveckling hade kunnat börja anas i de nyare verken, t ex kommunikationsverken, där man alltså hade kommit att driva “förvaltningspolitik på egen hand”.⁵⁶ För att motverka detta krävdes att departementschefen gavs ett direkt ansvar för de underordnade ämbetsverken och att någon form av *ministerstyrelse* därmed infördes. En förutsättning för att ministerstyrelse skulle kunna införas var dock att ministern verkligen skulle kunna ställas till svars för sina handlingar, dvs att man fick en renodlad parlamentarism:

“Nu tror jag, att man aldrig får bukt med byråkratismen här i landet, så länge man har alla dessa ämbetsverk och all dessa generaldirektörer och öfverdirektörer, som känner sig som större eller mindre påfvar gentemot Kungl. Maj:t och Riksdagen. Vi kunna aldrig få bukt med byråkratismen, förrän vi fått in ämbetsverken under direkt ansvariga ministrars ledning”.⁵⁷

Parlamentarismen hade i sin tur som självklar förutsättning “...*grundsatsen om den allmänna folkviljan såsom den förnämsta rätts - och maktkällan i statslifvet*”.⁵⁸ Ministerstyrelse var med andra ord nödvändig i demokratin

skötas, så är det nödvändigt, att regeringen har full makt öfver de till förvaltningen hörande ämbets- och tjänstemännen...då har ock Riksdagen rätt att på regeringen skjuta skulden, därest någon gren af förvaltningen icke skulle handhafvas så som sig borde.“

⁵⁵Generalkommissarien Bergenholtz “Departementalreformen diskuteras“, 1913, s. 148, *Från svenska statsförvaltningen*, nionde häftet.

⁵⁶Jacobi “Departementalreformen“, 1914, s. 44, *Tiden*. Juristprofessorn Reuterskiöld gör liknande iakttagelser; han noterar att “de centrala verken själva, ej minst på kommunikationsområdet, kommit att föra sin egen förvaltningspolitik, för vilken regeringen haft och kunnat hava allenast ett formellt och ringa ansvar“. Detta har inte minst verkat hindrande för departementschefen “att utforma en bestämd och målmedveten förvaltningspolitik“. Förvaltningspolitik förstår Reuterskiöld som användandet av “förvaltningsorganisationen för vinnande af bestämda syften och mål, vilka icke bestå i tillämpning blott af lagparagrafer och bokstäver.“ I “Sveriges statssekreterare“, 1922, s.95, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

⁵⁷Widén, Johan, andra kammarens debatt angående “inrättande af en byrå eller kommission för utredning och förslag i lönereglerings - och omorganisationsfrågor“, 1910, s. 63 - 64, AK, band I.

⁵⁸Rinman, Erik B. “Departementsreform, ministerstyrelse och parlamentarism“, 1909, s. 58,

samtidigt som demokratin var en nödvändig förutsättning för ministerstyrelse. Utvecklingen mot en politisering av statsrådet hade av vissa framhållits som ett skäl *för* ett bevarande av de självständiga ämbetsverken. Arbetsdelningen mellan de centrala verken och departementschefen blev nämligen tydligare; verken handhade de administrativa frågorna medan det var departementschefens och departementens ansvar att ta initiativ i de politiska (gränsdragningen var dock väldigt godtycklig - ett ärende blev, enligt ämbetsverken, administrativt i och med att det överfördes till verken). I utmanarleden var förkastades sådana resonemang:

“...för departementschefer och regeringsmedlemmar är det nu avsevärt mycket större tillfälle än förr att ägna sig åt förvaltningsarbetet. Man kan icke säga, att statsråden skola i allt huvudsakligen sysselsätta sig blott med de politiska angelägenheterna, utan, så länge vi hava det förvaltningsskick, sådant som det nuvarande eller något så när lika detsamma, finns det ingen möjlighet att befria departementscheferna från arbetet med att i mycket hög grad syssla med förvaltningsangelägenheter“. ⁵⁹

Ämbetsmännen och den nya staten

Den nya tidens demokratiska idéer hade på ett påtagligt sätt också påverkat uppfattningen om tjänstemännens ställning. I Sverige rådde tidigare ett “ej så litet ämbetsmannavälde“. ⁶⁰ Tjänstemännen hade en “autokratiskt färgade uppfattning av staten och dess organ“ och gav ofta uttryck för en överlägsen “maktkänsla“. Men den tiden var nu förbi och de förändringar som “..ägt rum i det politiska livet, har icke varit utan inflytande på tjänstemännens ställning“. ⁶¹ Statens tjänare måste finna sig i en roll underordnad politiken eftersom “...den demokratiska uppfattningen icke väl förlika sig med ett högt väl situeradt ämbetsmannastånd“. ⁶² Allmänheten hade också, enligt utmanarna, blivit mer kritisk mot byråkraterna och krävde att dessa “skola vara allmänhetens tjänare, ej dess herrar“. ⁶³

“Vid alla frågor om administrationen bör det hållas fullt klart, att den är till för det helas, allmänhetens, folkets, rikets skull, ej för sin egen. Förvaltningsfelen hafva oftast sin rot just däri, att den enkla slutsatsen har turnerats. När en upp - och nedvändning av de normala förhållandena någon tid tolererats, vare sig till följd af

Det nya Sverige.

⁵⁹Sahlin, Mauritz “Departementalreformen diskuteras“, 1913, s.16, *Från svenska statsförvaltningen*.

⁶⁰Lindström “Den svenska statsförvaltningens organisation“, 1919, s. 51 - 52, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

⁶¹Ibid., s. 51 - 21.

⁶²Lindström “Om statstjänstemännens ställning förr och framdeles“, 1916, s. 448 *Det nya Sverige*.

⁶³Lindström ”Den svenska statsförvaltningens organisation”, s. 51 - 52.

ämbetsmännens tillkämpade öfverlägsna auktoritet eller allmänhetens slöa likgiltighet för statsaffärerna, då kommer förr eller senare reaktionen med all den öfverdrifna och meningslösa misstro mot administrationen...“.⁶⁴

Problemet var att den ändrade synen på byråkratin inte hade motsvarats av verkliga förändringar i statsförvaltningens organisation. Dessutom fanns det självklart ett motstånd inom byråkratin. Att få ämbetsmännen att acceptera en annan ställning, en lägre status, “en minskning i statstjänstemännens politiska inflytande“ samt en “reducering af ämbetsmannakårens självständighet“⁶⁵ skulle uppenbarligen bli ett av de svårare problemen att lösa. Det uppfattades också som naturligt att ämbetsmännen inte accepterad en situation som innebar att de “nödgas stiga ned till en lägre lefnadsstandard“ utan in i det längsta bedrev en “kamp för bibehållande af sin sociala ställning“.⁶⁶ Men byråkratins motstånd fick inte hindra en förändring. Inte minst med tanke på allmänhetens missnöje med byråkratin var det nödvändigt att man snarast möjligt stärkte politikens kontroll över förvaltningen, annars riskerade man att “misstroendet mot statens tjänare skall öfvergå till det farligaste af allt, *misstro mot själfva staten*“.⁶⁷

Näringslivet och den föråldrade förvaltningen

De utmanare som utifrån ett näringslivsperspektiv kritiserade statsförvaltningen använde delvis annorlunda argument än de som hade angripit byråkratin med en politisk-parlamentarisk-demokratisk argumentation. Gemensamt för dessa båda grupper av aktörer var dock att de såg dualismen som ett av statsförvaltningens större problem. Näringslivsdebattörerna kom dock mer att betona nödvändigheten av en i förhållande till “industrialismen“ flexiblare och rörligare⁶⁸ statsförvaltning. Det erkändes visserligen att det redan hade vidtagits en hel del åtgärder “för att tillfredsställa en nyare och mera affärsmässigt lagd tids krav på raskare besked från statens organ“ men detta var samtidigt inte tillräckligt. Byråkratin var fortfarande trög och omständlig vilket var “följden av förvaltningens tudelning i departement å ena sidan och de centrala verken å andra sidan med principiellt och i regel ingen annan förbindelse dem emellan än den skriftliga kommunikationen“.⁶⁹ Denna förvaltningens

⁶⁴“Våra ämbetsmän“(osignerad artikel), 1910, s. 91 *Det nya Sverige*.

⁶⁵Lindström “Om statstjänstemännens...“ s. 454.

⁶⁶Ibid.

⁶⁷Kjellén i KU, 1908, s. 4.

⁶⁸Dahlberg “Förenklingar och besparingar inom statsförvaltningen“ 1922, s. 131, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

⁶⁹Lindström “Industrialismen och näringslivets uppsving“, 1919, s. 53, *Från svenska statsförvaltningen*.

omständlighet drabbade i hög grad näringslivet, den verkade ”förlamande på industri och affärsverksamhet”.⁷⁰

Den dualistiska förvaltningsordningen “måste inverka hämmande på gången af statsmaskineriet“ därför att varje `positivt reformförslag´ genom den dubbla behandlingen i ämbetsverk och departement i slutändan framstod som “...föråldradt, söndersmulat, stympadt ända till oigenkännlighet!”⁷¹ I en hårdnad konkurrens med andra länder var en sådan arbetsordning helt orimlig och en förändring i riktning mot ministerstyrelse var därför nödvändig:

“...de praktiska livvets män ha af praktiska skäl kraft en organisation, som skulle ställa det i paritet med utlandets *ministerier* och i motsats med hvad som hittills varit fallet i fråga om våra *departementer* genombryta vår grundlags förbud mot ministerstyrelse...skall icke här det praktiska krafvet kunna genombryta slentrianen, så att vi skulle slippa se anomalien af en handelsminister, som icke står i spetsen för vårt handelsministerium“.⁷²

En sådan förändring skulle göra ministern till “en verklig chef“ jämförbar med näringslivets handlingskraftiga ledare. En enhetlig förvaltningsorganisation - där verk, departement och minister var och en hade sin självklara plats ”i ett organiskt uppbyggt system”⁷³ - var med andra ord nödvändigt för att staten på bästa och mest effektiva sätt skulle kunna driva näringarnas intressen.

Det fanns heller inga praktiska skäl som talade för ett bibehållande av den nuvarande ordningen, att man ändå hade behållit den berodde “endast på tradition och...en ensidig utbildning af en tradition“.⁷⁴ Vad man därför borde göra var att återgå till 1634 års organisationsform då landet hade “verkliga ministerier“. Men näringslivsivrarnas förslag till lösning var något originellare än “demokraternas“: istället för att inordna verken i departementen förslogs att *departementen* försvann, verkscheferna avskedades och statsrådet ställdes som direkt chef för de underordnande verken.⁷⁵

Statens främsta uppgift i förhållande till näringslivet var att fungera som

⁷⁰Hedréén “Statsförvaltningens anpassning efter nutidens kraf“, 1909, s. 36, tredje häftet, *Från svenska statsförvaltningen*.

⁷¹Haralds, Hjalmar “Departementer och verk. En synpunkt på omdaning af vår statsförvaltning“, 1908, s. 115, *Från svenska statsförvaltningen*.

⁷²Ibid., s. 115.

⁷³Huss, Gunnar “Omorganisationen af den centrala näringsförvaltningen“, 1913, s. 441 *Det nya Sverige*.

⁷⁴Ibid., s. 116.

⁷⁵Ibid., s. 116.

“skiljedomare“ mellan näringslivets olika intressen. Det var ett åtagande som i framtiden antagligen skulle bli än mer betydelsefullt: “i samma mån som det ekonomiska lifvet växer, förgrenas och intensifieras, så att ständigt nya idéer, sträfvanden och metoder ge upphov till nya och stegrade motsatsförhållanden mellan olika intressenter, olika näringsgrenar“.⁷⁶ Statliga ingrepp i och stöd till näringslivet var i själva verket en hjälp till självhjälp. Näringslivets utveckling var nämligen en förutsättning för att landet i sin helhet skulle kunna utvecklas - det var “på basis af...ett sundt och starkt näringslif - som ett land kan växa sig starkt inåt och utåt“.⁷⁷

Näringslivets organisationsformer borde vara eftersträvansvärt också för staten och det framhölls som något av ett organisatoriskt ideal. I näringslivet hade man - menade utmanarna - fullständig kontroll över sina “instrumenter“, dvs sina anställda. På samma sätt borde staten se till att få kontroll över *sina* instrument, dvs förvaltningen och dess tjänstemän. En sådan kontroll kunde man självklart inte nå med självständiga ämbetsverk och oavsättlig ämbetsmän:

”I korthet kan saken uttryckas så, att administrationen måste i görligaste mån arbeta efter samma principer, som den enskilda affärsverksamheten: med största möjliga snabbhet och största möjliga sakkunskap“.⁷⁸

Men inställningen till näringslivet var på samma gång ganska spänningsfyllt och ambivalent. Näringslivet var visserligen en viktig förutsättning för landets utveckling och borde därför på alla sätt uppmuntras och stödjas, men samtidigt utgjorde det ett påtagligt *hot* mot staten. I kraft av sin “öfvermäktiga konkurrens“ riskerade “affärslifvet“ - om staten inte moderniserades på ett genomgripande sätt - bilda en “stat i staten“.⁷⁹ För att få kontroll över det hotfulla näringslivet krävdes också att staten hade kontroll över sin egen förvaltning.

Näringslivet konkurrerade också med staten om personal. Med sina “fyllda penningpåsar“ kunde det lätt locka över de bästa “förmågorna“ från staten, som med sin tungrodda organisation inte erbjöd tillräckligt lockande arbetsuppgifter. För att behålla “de bästa förmågorna på de ledande platserna“ hade staten tvingats anpassa generaldirektörslönerna efter - och över - näringslivets lönenivåer. “Förste deputeranden i riksbanken“ hade exempelvis dubbelt så hög lön som statsministern medan cheferna i järnvägs - och vattenfallsstyrelserna hade tre tusen kronor mer i årslön än

⁷⁶Ibid., s. 430.

⁷⁷Hedén, s. 36

⁷⁸Ibid.

⁷⁹Kjellén i Konstitutionsutskottets utlåtande nr 11, s. 12 - 13, s. 190.

ett statsråd med departement.⁸⁰ Men en förändrad organisation skulle innebära klara "konkurrensfördelar".

Departementalkommitterades betänkande

Departementalkommittén tillsattes i december 1908 då diskussionen om statsförvaltningens organisation och kraven på reformer i densamma hade kommit i gång på allvar. I detta betänkande tog man det, som det senare kom att uppfattas, mycket kontroversiella steget att föreslå ämbetsverkens inordnande i departementen. Därmed skulle också dualismen mellan de centrala ämbetsverken och departementen upphöra. Betänkandet kallades för "kronan...på strävanden att modernisera statsförvaltningen"⁸¹ men det var i så fall en krona behäftad med ganska rejäla skönhetsfläckar. Kommittén hade uppenbara svårigheter att hantera de mest centrala problemen - det gällde exempelvis hur man skulle förhålla sig till ämbetsverkens självständighet, hur man skulle hantera förhållandet mellan verk och departementschef samt mellan ämbetsverk och regering - och detta menar jag kan tolkas som en illustration av kommitténs och tidens osäkerhet.

Departementalkommittén valde, i likhet med flertalet av de debattörer som hade kritiserat statsförvaltningen, att ta sin utgångspunkt i en beskrivning av hur förhållandena hade sett ut i den "gamla staten" och den gamla förvaltningen och jämföra detta med en ny tids krav. Om den gamla tiden hette det således :

"...under tider af mera outvecklade samhällsförhållanden...då anspråken på förvaltningens ledande förmåga voro mindre. Förvaltningen kunde då lättare öfverblicka de områden, inom hvilka den hade att verka, den var bättre i stånd att på egen hand bedöma alla de företeelser, som därinom yppade sig, och den kunde i allmänhet med anlitande allenast af egna organ omhänderhafva arbetet".⁸²

Mot detta ställdes en beskrivning av den nuvarande situationen:

"Annorlunda ställa sig i detta hänseende förhållandena, sedan med vetenskapens och teknikens utomordentligt starka framsteg, med uppkomsten af starka intresse-motsättningar mellan olika befolkningslager och med det ekonomiska samhällslifvets allt snabbare fortgående utveckling och omvandling förvaltningens åligganden på hardt när alla områden icke blott väsentligen utvidgats, utan äfven

⁸⁰Lindström, Per-Olof "Om statstjänstemännens ställning för och framdeles", s. 449, *Det nya Sverige*.

⁸¹Andersson, Theofil "Statistikens ställning inom den svenska statsförvaltningen", 1915, s. 2, *Festskrift till Pontus Fahlbeck*.

⁸²Departementalkommitterades betänkande del 1. Allmän del. s. 307.

blifvit mera komplicerade och svårlösta“.⁸³

Statsförvaltningen måste anpassas till denna nya tid och kommitténs uppgift blev att undersöka hur förvaltningen nu fungerade och sedan ge förslag på förbättringar som skulle kunna leda till en sådan anpassning. Kommitterade kom framförallt att koncentrera sig just på förhållandet mellan departement (eller snarare departementschef) och ämbetsverk. Den unika svenska konstruktionen med uppdelningen av statsförvaltningen i självständiga centrala ämbetsverk och departement beskrevs som “egendomlig“. Det egendomliga bestod i att medan departementen endast hade att *bereda* regeringsärendena skulle de centrala verken “i de till dem öfverlämnade förvaltningsärendena...utöfva...hvar inom sitt område en *själfständig* verksamhet“.⁸⁴ Konsekvensen av detta blev att ämbetsverken hade större befogenheter och därmed också en egentligen starkare ställning i den svenska statsförvaltningen än departementscheferna som *borde* fungera som ämbetsverkens “chefer“. Departementalkommitterade fann detta anmärkningsvärt:

“Att departementschefen sålunda i allmänhet sakna rätt att på egen hand afgöra förvaltningsärenden, under det att en sådan befogenhet tillkommer de till departementen hörande centrala ämbetsverken, är en för våra förvaltningsförhållanden utmärkande egendomlighet“.⁸⁵

Förhållandet mellan ämbetsverk och departementschef reglerades genom 10 § och 38 § i regeringsformen. Den förstnämnda paragrafen berörde sättet för regeringsärendenas beredning; “...innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, af den föredragande beredas“.⁸⁶ Kommittén kom att betona att denna paragraf innebar en *skyldighet* för departementschefen att i beredningsstadiet alltid vända sig till ämbetsverken för att få deras synpunkter på ärendet. På samma gång var det självklart också en skyldighet för *ämbetsverken* att lämna de upplysningar departementschefen begärde, men för ämbetsverkens del innebar paragrafen först och främst att de var garanterade en plats i den politiska “beslutsprocessen“. Eftersom departementschefen alltid måste ta hänsyn till verkens utlåtanden utgjorde 10 § på sätt och vis en verkens kontroll av departementschefen.

38 § gav å andra sidan departementschefen en möjlighet till kontroll av verken. Genom paragrafen fick han nämligen “en öfvervakande befogen-

⁸³Ibid.

⁸⁴Ibid., s. 56.

⁸⁵Ibid.

⁸⁶Ibid., s. 57.

het“ eftersom han var “berättigad att omedelbarligen, d.v.s. utan föredragning i statsrådet och följaktligen utan Konungens underskrift, till vederbörande expediera alla föreskrifter och erinringar om verkställighet af utfärdade beslut“.⁸⁷ Paragrafen hade tillkommit i samband med 1840 års departementalreform som ett försök att ge departementschefen en bättre kontroll över förvaltningen och underlätta hans roll som “chef för en förvaltningsgren“.⁸⁸

Departementschefen hade genom ett cirkulär utfärdat 1849 ytterligare en möjlighet att kontrollera verken. Cirkuläret gav departementschefen rätt att bevista sessionerna i underlydande verk och att där delta i förhandlingarna, men inte i besluten. Enligt departementalkommitterade hade troligen ingen departementschef utnyttjat den rätten⁸⁹ och på ett liknande sätt förhöll det sig med 38 §. Kommitterade konstaterade själv att paragrafen hittills hade tolkats väldigt snävt; “departementschefernas åtgärder... torde hafva inskränkt sig allenast till påminnelser till underordnade myndigheter om utförande af förut dem meddelande beslut“.⁹⁰ Genom att de här lagrummen sällan eller aldrig utnyttjades var departementschefens kontroll över ämbetsverken i det närmaste obefintlig.

⁸⁷Ibid.

⁸⁸Ibid., s. 174.

⁸⁹Ibid., s. 157.

⁹⁰Ibid., s. 174.

Problemen

Departementalkommitterade hade sett som sitt övergripande "mål... ordnandet af de olika förvaltningsgrenarna...på ett rationellt och ändamålsenligt sätt", något man själv erkände vara "mycket vanskligt"⁹¹, speciellt med tanke på de allt komplexare och svårlösta uppgifter som statsförvaltningen hade att hantera. Den nuvarande organisationen av statsdepartementen och "den högre statsförvaltningen" uppfyllde enligt kommitterade inte detta mål. Kommittén sammanfattade de brister man hade funnit i organisationen i fyra punkter:

- I. *"Erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskilt vid deras föredragning i statsrådsberedningen förefinnes i allmänhet icke."*

Departementspersonalen, som huvudsakligen hade en juridisk examen, saknade denna fackkunskap som i stället fanns i de centrala ämbetsverken. Detta innebar att förvaltningen inte "på ett fullt tillfredsställande och framgångsrikt sätt" kunde fylla "sina mångskiftande uppgifter". För att åstadkomma detta måste departementschefen ha "omedelbart vid sin sida personer, hvilka...företråda den bästa möjliga fackinsikt". Orsaken till problemet kommer därför i kommitterades beskrivning att framstå som klar - den hade sin grund ämbetsverkens fristående ställning i förhållande till departementen.⁹² I takt med att samhällsklimatet blev allt intensivare skulle också behovet av sakkunskap bli större.

- II. *"Dubbelarbete i afseende å regeringsärendenas handläggning äger rum genom deras behandling både i statsdepartement och i centrala verk, dubbelarbete, frånsedt ökade förvaltningskostnader, vållar omgång och tidsutdräkt vid dessa ärendenas beredning och afgörande."*

I denna problemformulering låg även här en tydlig orsaksförklaring. Det var, återigen, de centrala ämbetsverkens fristående ställning som var boven i dramat. Den "nuvarande centrala förvaltningsorganisationen" innebar att regeringsärendena gavs en dubbel handläggning, såväl vid beredning som verkställighet. Proceduren blev omständlig, men hade tidigare - "under tider med mindre utvecklade samhällsförhållanden"⁹³ - inte uppfattats som speciellt problematiskt, "men i samma mån framåtskridandet på olika områden allt raskare fortgått och statsförvaltningen reglerande och stödjande ingripit på nya fält, hafva olägenheterna med allt större styrka

⁹¹Ibid., s. 85.

⁹²Ibid., s. 150

⁹³ Ibid., s. 152.

gjort sig gällande“.⁹⁴

Detta ledde till svårigheter såväl för “statsverket“, som drabbades av onödigt höga kostnader och problem med verkställigheten av “de olikartade förvaltningsuppgifterna“, som för den “enskilde“. För den enskilde kunde förvaltningens långsamhet bli ett rättssäkerhetsproblem - “en alltför omständlig och långsam förvaltning...för den enskilde verkar...tillbakahållande i hans verksamhet och därigenom kan ock understundom rättsförlust tillskyndas honom“.⁹⁵

III. *“De centrala ämbetsverken intaga i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning af statsförvaltningen därigenom försvåras.“*

Kommitterade hade ju konstaterat att grundlagen visserligen gav departementschefen vissa möjligheter till insyn och kontroll (paragraf 38 och cirkuläret av den 19 maj 1849) men att dessa knappast - hittills - hade utnyttjats. En “nödvändig förutsättning“ för att departementschefen skulle “kunna utöfva en enhetlig, förutseende och målmedveten ledning af administrationens särskilda grenar“⁹⁶ var att man åstadkom ett närmare samband mellan departementschef och verk. I kommittén var man noga med att påpeka att det just var i förhållandet till departementschefen som ämbetsverkens fristående ställning var problematisk. Ämbetsverkens självständighet i relation till regeringen, Kungl. Maj:t, ville man inte ändra. Denna självständighet definierades dels som en obegränsad initiativrätt, dvs “rätt att inom sitt förvaltningsområde göra alla de framställningar och förslag till Kungl. Maj:t verket finner gagneliga för sin uppgift“ och dels som en “ovillkorlig rätt att i infortrade utlåtanden fritt uttala sin mening och i enlighet därmed framställa förslag“.⁹⁷ Självständigheten gentemot regeringen vann ytterligare i betydelse genom regeringsformens tionde paragraf.

IV. *“Samarbete mellan flera verk och myndigheter, som hafva att taga befattning med regeringsärendens handläggning, är icke i erforderlig mån eller lämpliga former genomfördt.“*

Även vad gällde samarbetet - eller snarare *bristen* på samarbete - mellan myndigheterna gjorde kommitterade kopplingar till “samhällsutvecklingens fortskridande“ som förde med sig att “ständigt nya och mera invecklade

⁹⁴ Ibid., s. 152.

⁹⁵ Ibid., s. 152

⁹⁶ Ibid., s. 157 - 158.

⁹⁷ Ibid., s. 156.

frågor uppkomm^a98. I framtiden skulle behovet av samarbete mellan verken öka.

Lösningen

I sin analys fann kommittén att man inte kunde lösa problemen med ett bibehållande av den nuvarande uppdelningen av förvaltningen i departement och centrala ämbetsverk.⁹⁹ En möjlig lösning var att införa ministerstyrelse, en styrelseform som i takt med att allt "flera och svårlösta uppgifter" lagts på statsförvaltningen blivit vanlig i många utländska stater. Dessa ministrar hade övertagit flera av de funktioner eller beslutsområden som traditionellt hade betraktats som monarkens. Denne hade oftast bara behållit de "viktigaste statsfunktionerna" som utrikespolitik, lagstiftnings- och budgetfrågor. Ministerstyrelse definierades som ministerns självständiga

"...fattande af beslut i förvaltningsärenden, utfärdande af föreskrifter rörande lagars och författnings tillämpning, meddelande af och reglementen för underordnade myndigheter samt öfvervakande af dessas verksamhet, utöfvande i vissa fall af disciplinär myndighet, utnämmande af sådana tjänstemän, som ej tillsätts af regenten, m.m".¹⁰⁰

Ministerns maktutövning begränsades dels genom de funktioner som monarken hade behållit, dels genom det faktum att regeringen som kollektiv fattade alla viktigare beslut och slutligen genom parlamentens ofta vidsträckta befogenheter som förutom lagstiftning och beskattning, också kunde sträcka sig in "på den administrativa lagstiftningens område och kunna...ingripa på den rena förvaltningens fält".¹⁰¹ Regeringens ansvar inför parlamentet blev därför ett viktigt inslag i ministerstyrelsen, eller tvärtom - parlamentarismen betraktades som en nödvändig förutsättning för ministerstyrelse.

Ministerstyrelse skulle visserligen lösa flera av den svenska statsförvaltningens problem - man skulle vinna "enhetlighet i arbetet...samt kraft och snabbhet i utförandet"¹⁰²- men nackdelarna var också enligt kommitterade betydande. En förvaltning ställd i en "maktfullkomlig ministers" händer skulle kunna ledas in på "olämpliga banor" och kontinuiteten i förvalt-

⁹⁸Ibid., s. 158.

⁹⁹Kommittén diskuterar andra sätt att lösa problemen - dvs med ett bevarande av den nuvarande ordningen - men finner att inga av dessa lösningarna på ett "rationellt" sätt griper det "onda vid sin rot", s. 164 - 168.

¹⁰⁰Ibid., s. 161.

¹⁰¹Ibid., s. 160.

¹⁰²Ibid., s. 162.

ningen skulle bli lidande vid täta regeringsskiften. Till detta kom också det faktum att ministern ensam blev ansvarig för hela den underlydande förvaltningen vilket enligt kommitterade inte var "ägnadt att uppamma kraft och självständighet i dessa tjänstemäns arbete".¹⁰³ Självständiga och fristående ämbetsverk av svensk typ var knappast tänkbara i en ministerstyrelse, och självständigheten ville kommittén, trots allt bevara, om än av ganska vaga skäl. Ett införande av ministerstyrelse skulle nämligen inte bara kräva förändringar i grundlagen utan också innebära - såvida det genomfördes konsekvent - att ministern grep in i ämbetsverkens styrelseärenden och därmed skulle också verkens självständighet "blifva omintetgjord".¹⁰⁴

Initiativrätten samt rätten att fritt yttra sin mening i utredningar utgjorde tillsammans med verkens självständiga beslutanderätt "i den dem anförtrodda förvaltning (styrelseärenden)"¹⁰⁵ de viktigaste inslagen i ämbetsverkens självständighet. Det var just ämbetsverkens självständiga beslutanderätt som var det viktigaste inslaget i självständigheten: det var på denna "de nationella grundvalar... vårt nuvarande förvaltningssystem hvilar".¹⁰⁶ Men samtidigt påpekade kommitterade att ämbetsverkens självständighet också vad gällde den självständiga beslutanderätten, var begränsad genom de av riksdagen och Konungen gemensamt fastställda staterna och genom de instruktioner som utfärdades av Kungl. Maj:t. Sammantaget hade regeringen formellt sätt ganska stora möjligheter att styra förvaltningen.¹⁰⁷ Problemet var att de inte utnyttjades i praktiken.

Kommitténs sätt att argumentera för ett bevarande av självständigheten var vagt, på gränsen till motsägelsefullt. Man konstaterade exempelvis att verkens självständighet "sedan gammalt ansetts utgöra ett värn för den enskildes säkerhet och rätt samt en mäktig häfstång för förvaltningens jämna och säkra gång" men att dessa skäl "för närvarande förlorat en stor del af sin giltighet".¹⁰⁸ Med tanke på såväl den enskilde som på kontinuiteten i förvaltningen samt på det faktum att man avfärdat ministerstyrelse ville man ändå bevara verkens självständighet. Kommitterades förslag till lösning innebar därför att de centrala verken med bibehållen självständighet "*...i allmänhet förenas med de statsdepartement, till hvilka de höra, och*

¹⁰³Ibid., s. 162.

¹⁰⁴Departementalkommitterade förklarade att "(n)ågon gräns för Kungl. Maj:t att på detta sätt ordna och leda förvaltningen i verken finnes icke i grundlagen". s. 163.

¹⁰⁵Ibid., s. 173.

¹⁰⁶Ibid., s. 173.

¹⁰⁷Ibid., s. 156.

¹⁰⁸Ibid., s. 173.

organiseras som beståndsdelar af dessa departement“.¹⁰⁹ Med utgångspunkt från det sätt kommitterade formulerade problemen - alla hade ju sin grund i verkens alltför fristående ställning - kom denna lösning att bli den naturliga, åtminstone *för närvarande* . I anslutning till resonemanget om ministerstyrelse förklarade nämligen kommittén att “det må vara framtiden förbehållet att, där omständigheterna föranleda därtill, beträda ministerstyrelsens väg“.¹¹⁰

Lösningen, att inordna ämbetsverken i departementen med bevarad självständighet, skapade problem för kommitterade. Ministerstyrelse hade avfärdats, man menade nämligen att departementschefen fick

“ick äga något inflytande på de af afdelningarna och kontoren i deras verksamhet fattade besluten, i hvilka afdelningarnas och kontorens självständighet bör taga sig uttryck. Ett sådant inflytande, vare sig direkt genom departementschefernas deltagande i de utaf afdelningarna och kontoren fattade besluten eller indirekt genom påverkan i fråga om den riktning, hvori besluten böra gå, innebär ett bestämt afsteg från de principer, som af kommitterade uppställts för den nya organisationen...“.¹¹¹

Men samtidigt måste statsrådet ges möjligheter att påverka de underlydande ämbetsverken:

“...det också skall ur synpunkten af administrationens enhetliga och målmedvetna ledning visa sig gänneligt, att departementschefen kan inom den angifna ramen...låta sin åskådning komma till uttryck redan på ett tidigt stadium af ärendenas behandling“.¹¹²

Enligt kommitterades förslag skulle detta åstadkommas på två sätt: dels genom att departementschefen själv satt med vid ämbetsverkens styrelsemöten och dels genom att han med hjälp av sin närmaste man, den av kommitterade föreslagna nya generalsekreteraren, kunde “få framförda sina önskemål och synpunkter“.¹¹³ Till detta kom också att departementschefen skulle ges befogenheten att bestämma ordningen för handläggningen av ärendena i verken samt att vidta åtgärder om han ansåg att ett ärende inte blivit tillräckligt utrett. Sammantaget borde de föreslagen, om de utnyttjades, “bilda ett maktområde, hvares betydelse...icke bör underskattas“. Departementschefen skulle därmed ges “den tillsyn och kontroll öfver departementets arbete, som måste...utöfvas för att hans chefskap

¹⁰⁹Ibid., s. 169.

¹¹⁰Ibid., s. 163.

¹¹¹Ibid., s. 243.

¹¹²Ibid., s. 244.

¹¹³Ibid., s. 244.

öfver departementet skall blifva effektivt“.¹¹⁴

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att departementalkommittén hade stora problem i sina försök att balansera situationen. Lösningarna skulle vara effektiva utan att samtidigt uppfattas som alltför radikala. Det ledde till flera svåra balansgångar: man sökte bevara verkens självständighet samtidigt som de inordnades i departementen och man ville ge departementschefen stora möjligheter att styra utan att för den skull införa ministerstyrelse. Vidare lades stor vikt vid ett självständighetens bevarande samtidigt som det konstaterades att värdet av denna självständighet i själva verket inte längre var så stor. De här problemen hade, menar jag, en koppling till den osäkerhet som präglade tiden. Man var visserligen på väg mot demokrati och parlamentarism men detta var ännu inte etablerat i samhället och det var heller inte helt självklart att utvecklingen skulle gå i den riktningen. Utan parlamentarism vågade man inte föreslå verklig ministerstyrelse.

Departementalkommitterades betänkande - en försvagning av politiken?
Osäkerheten om framtiden - om demokratins och politikens styrka eller svagheter - gjorde också en del av utmanarna tveksamma till departementalkommitterades förslag. Tveksamheten gällde om förslaget verkligen skulle innebära en förstärkning av politikens kontroll över förvaltningen. Det kunde lika gärna få motsatt effekt: att byråkratin, genom sin närmare beröring med politiken, ökade *sitt* inflytande. Kommitterade hade själv antytt att förslaget skulle kunna få sådana konsekvenser:

“Med knappast mindre skäl skulle då kunna antagas, att verkscheferna, stödda på sin oberoende ställning, kunde påverka departementschefen, hvilken ju i allmänhet sakna rätt till själfständiga förfoganden, att leda förvaltningen i en viss af dem önskad riktning“.¹¹⁵

Kjellén insåg att en möjlig invändning mot hans förslag - att upphäva “inamovibilitetsprincipen“ - just skulle kunna vara att det fick ett motsatt resultat mot vad han själv eftersträvade. En “främsta“ förutsättningen för att reformen verkligen skulle nå sitt syfte var enligt Kjellén att man hade “en *Kungl. Maj:t, som är starkare än byråkratien.*“ Han var själv inte helt övertygad om den saken; “jag är icke säker på att vi ännu hafva detta“.¹¹⁶ Theofil Andersson misstänkte att departementalreformen inte skulle få

¹¹⁴Ibid., s. 245.

¹¹⁵Ibid., s. 250.

¹¹⁶Kjellén, AK, 1908, IV, nr 52, s. 17. Kjellén menade att tvivlet på regeringens styrka inte fick innebära förslaget slängdes i papperskorgen: “Jag anser i stället, att vi bör arbeta på att skapa en Kungl. Maj:ts regering, som verkligen står öfver byråkartien.“

riksdagens godkännande av det skälet "att denna reform långt i från att minska snarare skulle öka väl icke `verkens´ men väl `verkschefernas´ makt och inflytande. Men detta önskas av ingen i riksdagen och minst av dem, som svärma för det `parlamentariska´ styrelsesättet".¹¹⁷ På ett liknande sätt, men samtidigt mer tydligt antibyråkratiskt och i linje med Kjellén, resonerade socialfullmäktige Lindkvist. I en reservation över socialstyrelsens yttrande förklarade att Lindkvist att han inte kunde tillstyrka departementalkommitterades betänkande eftersom det var "ägnat att alltför mycket stärka ämbetsverkens redan tillräckligt stora inflytande".¹¹⁸ Genomfördes förslaget skulle resultatet bli att den handläggande verkstjänstemannen "följde och bevakade sina ärenden ända upp i högsta statsförvaltningen, genom vilken anordning vare sig departementets tjänstemän eller vederbörande departementschef kommer att behärska ärendet, skulle lätt medföra en alltför ensidig behandling av ärendet och på grund därav kunna leda till ett oriktigt avgörande av även stora och viktiga frågor". I likhet med Kjellén menade Lindkvist också att den `allmänna opinionen´ behärskades av starkt antibyråkratiska åsikter. Men hans slutsats var, som redan framgått, den rakt motsatta. Det gällde att hålla byråkratin på avstånd från politiken, inte att knyta dem närmare varandra:

"Hos den stora allmänheten råder ju nämligen redan nu den uppfattningen, att ett byråkratiskt ämbetsmannavälde dominerar i vårt land, vilken uppfattning säkerligen skulle bli ännu mera allmän och möjligen erhålla större fog för sig om den av departementalkommitterade föreslagna anordningen bleve genomförd".¹¹⁹

¹¹⁷Andersson, Theofil "Några synpunkter i frågan om statistikens ställning inom den svenska centralförvaltningen", 1915, s. 2-3, ur *Festskrift till Pontus Fahlbeck*.

¹¹⁸Socialfullmäktige Lindkvist, ur protokoll, hållet hos Kungl. Socialstyrelsen den 20 november 1913, s. 18.

¹¹⁹Ibid., s. 18.

3. Försvaret

Inledning

“Utmanarnas“ hårda kritik av byråkratin och de självständiga ämbetsverken ledde förvaltningen till att utforma ett minst lika skarpt försvar. Detta försvar var tvåeggat. Det innebar att man för det första kom att framhäva vilken oerhörd betydelse den självständiga statsförvaltningen hade haft för den svenska staten samt att man för det andra visade att partipolitiken och demokratin hotade radera detta. De självständiga ämbetsverken utgjorde den yttersta garantin för landets lugna och *kontinuerliga* utveckling. Genom sin sakkunskap, sin objektivitet och neutralitet var statsförvaltningen också ett självklart värn av *rättssäkerheten*. Dessutom var *monarkens* ställning ohotad så länge de självständiga ämbetsverken bibehölls. Som ett mer udda och “modernt“ argument förklarades att vissa delar av statsförvaltningen var affärsdrivande och att just sådan förvaltning var i extra stort behov av självständighet.

Dessa värden hotades av parlamentarismen och demokratin. Med parlamentarism följde ständiga regeringsskiften. Fick dessa regeringar direkt kontroll över förvaltningen skulle det leda till att statsförvaltningen så småningom skulle trasas sönder. Ännu allvarligare var att rättssäkerheten inte längre skulle kunna garanteras; en opartisk lagtillämpning kunde endast ske under förutsättning att förvaltningen var helt självständig. Rättssäkerheten hade i sin tur som förutsättning förvaltningens professionella sakkunskap. Och demokratin stod i ett klart motsatsförhållande till förvaltningens sakkunskap. De folkvalda politikerna var statstjänstemännens kunskapsmässigt underlägsna och ställda i spetsen av förvaltningen skulle de så småningom undergräva sakkunskapen. Om ministrarna i framtiden fick en direkt kontroll över förvaltningen kom makten att koncentreras till dessa, varvid också kungens ställning hotades.

Slutsatsen blev att politiken självklart måste hållas borta från ämbetsverken. Lika självklart var inte hur förvaltningen borde förhålla sig till politiken. En åsikt som framfördes var att förvaltningen i kraft av sin överlägsna sakkunskap skulle kunna göra en verklig insats om de gav sig in i den partipolitiska debatten. Därmed skulle man neutralisera politiken, minska partipolitiska konflikter, göra den mer saklig och i slutänden öka förvaltningens inflytande över politiken. Inom förvaltningen hade man alltså inte accepterat utmanarnas problembild. Däremot erkändes att det faktiskt fanns vissa problem inom statsförvaltningen, men det hävdades att orsakerna till problemen inte var de som utmanarna hade pekat ut (dvs den självständiga byråkratin) och man hade självklart också helt andra lösningar.

Förvaltningen - statens ryggrad

Den metafor som statsförvaltning ofta använde för att beskriva sig själv var att man i kraft av sin självständiga ställning hade kommit att utgöra en statens *ryggrad*. Ämbetsverken förklarades vara "bärare av rättfärdighet, klokhet och kontinuitet".¹²⁰ Vad man avsåg med denna ryggradsmetafor var med andra ord att statsförvaltningen utgjorde en garanti för rättssäkerhet, saklighet och just för kontinuitet. Men ryggraden utgjordes inte enbart av en självständig förvaltning, även kungen, monarken, var en betydelsefull pelare vars ställning också hotades av departementalkommitterades förslag.

Förvaltningen och kontinuiteten

Den betydelse en självständig förvaltning hade för landets lugna och kontinuerliga utveckling kunde inte överskattas. Denna självständighet hade varit - och var fortfarande - extremt viktig och utgjorde ett "värn mot både yttre och inre fiender". Dessa yttre fiender var i själva verket vid tiden för diskussionen om dualismen väldigt påtagliga, det handlade ju om perioden strax innan, under och efter första världskriget. I grannlandet Finland hade man på ett dramatiskt sätt fått erfara vad som kunde hända om man inte hade en tillräckligt självständig ämbetsmannakår. Där hade det ryska tsarväldet börjat sitt "nedrivningsarbete" genom att angripa statsförvaltningen med resultatet att statsförvaltningen så när, tillsammans med hela landet, hade gått under. Slutsatsen var att om man vill "undergräva ett samhälle, är säkraste och snabbaste medlet att försvaga tjänstemannakåren".¹²¹ Något liknande hade inte inträffat i Sverige och kunde troligen heller inte inträffa så länge statsförvaltningen bestod av "en duglig, oberoende och rakryggad tjänstemannakår...på vilken yttest en stat vilar såväl i lugnare tider som än mer i oroliga tider".¹²² Den svenska förvaltningsorganisationen med dess självständiga ämbetsverk var med andra ord något väldigt speciellt:

"Det är sannerligen inget dåligt betyg, detta, om den förvaltningsordning, som svenskt organisatoriskt geni byggt upp, att den var av 'avgörande betydelse' vid värnet av ett folks politiska rättigheter mot en av de hårdaste förtryckare historien

¹²⁰Kungl. Marinförvaltningens underdåniga skrivelse angående departementalkommitterades betänkande, avgivet den 29 november 1913.

¹²¹"Statens tjänstemän - samhällets ryggrad", 1917, s. 82, *Från svenska statsförvaltningen*, osignerad artikel.

¹²²Lindhult, Niklas A. "Politiken och tjänstemännen - några synpunkter", 1919, s. 66 *Från svenska statsförvaltningen*..

känner“.¹²³

Statsförvaltningen kom att framstå som den stabila och enande kraften i det svenska samhället, det enda stadigvarande och pålitliga i en osäker tid, såväl utrikes som inrikes. Juristprofessorn Reuterskiöld stämde in i lovsången av den svenska förvaltningen, eller för att vara mer precis - den svenska förvaltningsorganisationen. Han ansåg att det “nuvarande förvaltningssystemet utbildat sig till ett av de yppersta världens känner“ och orsaken till att Sverige hade nått detta högsta av alla stadier var att förvaltningen hade “organiskt uppvuxit i lämplighetens skola och bildat sig efter det mått, lämpligheten har uppställt“.¹²⁴ Vikten av att ha en välorganiserad och självständig statsförvaltningen var något som den konservativa historikern Harald Hjärne också betonade. Hjärne hävdade till och med att förvaltningens organisation var viktigare än utformningen av författningen.¹²⁵

Utmanarna hade ju ofta framhållit 1720 års regeringsform som roten till dagens problem - det var ju då “dualismen“ uppstod som ett resultat av byråkratins ständiga jakt efter nya privilegier - och man föreslog därför en återgång till 1634 års goda förvaltningsorganisation, den organisation som Gustaf II Adolf och Axel Oxenstierna hade byggt upp. Men Reuterskiöld kom att tolka historien på ett helt motsatt sätt; det faktum att Sverige hade haft och övergivet ett ministerstyrelsesystem tydde på att man hade insett att det var misslyckat och gammalmodigt:

Sålunda se vi, att vårt land redan har provat ett förvaltningssystem, som i viss mån likna det av kommitterade föreslagna, nämligen då riksstyrelsen var förlagd till de gamla rikskollergierna, vilka chefer bildade den dåtida regeringen. Detta system måste ge vika för utvecklingen, som gått i en annan riktning. Det hade visat sig olämpligt“.¹²⁶

Lantbruksstyrelsen hävdade också att de historiska erfarenheterna talade mot ett system av ministerstyrelsekaraktär. De praktiska erfarenheterna man vunnit av historien talade nämligen mot detta. Ursprungligen hade samtliga ärenden passerat riksråden, men efter hand hade man insett att de “riksvårdande ärendena voro af två slag, nämligen dels sådana af mera allmän natur, egentliga regeringsärenden, och dels sådana af mera tilläm-

¹²³ Forssell, Arne “En bakåtsträvare. Herr von Kochs motion om departementalreformen“, 1923, s. 4, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹²⁴ Reuterskiöld, C. A. “Departementalreformen diskuteras“, 1913, s. 144, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹²⁵ Elvander, Nils “Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865-1922“, 1961, s. 464.

¹²⁶ *Ibid.*, s. 144.

pad art eller så kallade ämbetsärenden¹²⁷ och att det blev omöjligt för en och samma person - dvs kollegiepresidenten - att sköta samtliga ärenden utan att några skulle komma att vanskötas. Lösningen blev därför att ärendena delades upp mellan riksråden och ämbetsverken, kollegierna. Att söka återinföra det ursprungliga systemet var enligt lantbruksstyrelsen ett absurt förslag; antalet ärenden hade stigit oerhört och det skulle för ett statsråd inte vara möjligt att hantera alla dessa ärenden, utan att statsförvaltningen skulle falla samman.

Med det här sättet att se på den egna historien kom det att framstå som om den svensk statsförvaltningen hade nått längst i utvecklingen - stater med ministerstyrelse, vilka ju var de flesta i Europa, var i själva verket flera sekel *efter* Sverige. Ministerstyrelse utgjorde i själva verket ett tidigt stadium i en stats förvaltningsorganisatoriska utveckling och var ett tecken på att organisationen ännu var ofullbordad och outvecklad. En jämförelse med andra länder var därför, enligt Reuterskiöld, både "vanskelig och farlig" eftersom "detta utländska - vad författning och förvaltning angår - betecknar ett av oss redan övervunnet och genomlevt stadium".¹²⁸

Förvaltningen och rättssäkerheten

Självständiga ämbetsverk var en nödvändig förutsättning för att statens löpande förvaltning hanterades på ett neutralt, sakligt och objektivet sätt, dvs som en garant för *rättssäkerheten*. Ämbetsverken hyste själva en mycket stor tilltro till den egna opartiskheten och objektiviteten. I statistiska tabellkommissionens remissyttrande hette det exempelvis:

"Framst möter här, det viktiga spørsmålet om bevarandet av ämbetsverkens självständighet och oberoende, av de partipolitiska strömningarna. För den officiella statistiken måste skyddandet av dess i politiskt avseende självständiga ställning vara av särskild vikt, då statistiken alltid måste säga sanningen, oberoende av vad som ur partipolitisk synpunkt kan för, de för tillfället maktägande vara behagligt. En statistik som ställdes i partipolitikens tjänst, skulle i och med detsamma hava förlorat sitt existensberättigande, och skulle givetvis också, förlora, allt förtroende hos allmänheten".¹²⁹

Genom sin självständighet vann man också "folkets aktning...dess tro på dennas (förvaltningens, min anm)oväld och opartiskhet".¹³⁰ Hänvisningen

¹²⁷Landtbruksstyrelsens underdåniga skrivelse 29 november 1913.

¹²⁸Reuterskiöld "Departementalreformens återuppståndelse?", 1923, s. 2, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹²⁹Statistiska tabellkommissionens underdåniga skrivelse den 27 november 1913.

¹³⁰"Ämbetsmännen och politiken", 1914, s. 19, *Från svenska statsförvaltningen*, osignerad

till *folkets* bästa, folkets frihet mot förtryckare (både yttre och *inre*) var ett vanligt sätt för förvaltningen att argumentera för en bibehållen självständighet. Lantbruksstyrelsen menade att självständigheten var ett värn för “den sanna folkfriheten, allas frihet och berättigande intresses skyddande och tillgodoseende”¹³¹ och andrakammarledamoten Johan Widén kallade självständigheten för “en välsignelse för vårt land...den medborgerliga frihetens palladium” och förklarade också att det var något som många andra länder “afundas oss”.¹³²

Förvaltningen och monarkin

Statsförvaltningen var, som tidigare konstaterats, det bärande elementet i den svenska staten. Men självklart var också monarkens ställning i det svenska statsskicket av stor betydelse, han var i likhet med ämbetsverken en tillbakahållande kraft mot politiken. Departementalkommitterades förslag utgjorde också ett hot just mot konungens position. Fahlbeck menade att kommittén antagligen hade varit omedveten om vilken genomgripande förändring av författningen och av kungens ställning som betänkandet i själva verket innebar. Genomfördes förslaget skulle kungen tappa makt till ministrarna. Enligt Fahlbeck skulle det leda till “konungens eliminering ur statslivet och förvandling till en gallionsbild allenast på riksskeppet”.¹³³ Genom att ministern hade en omedelbar kontroll över ämbetsverken skulle denne kunna välja den information som passade honom bäst och sälla bort förvaltningens opartiska utredningar. När ärendena sedan föredrogs inför kungen skulle monarken vara ställd inför fullbordat faktum; “han skulle aldrig få inför sig mer än en mening, likformigt framträdande i beredningens alla instanser, och därigenom faktiskt bli bunden”.¹³⁴ Allt som allt spelade reformförslaget “vissa farliga tendenser i händerna” varmed han uppenbarligen syftade på parlamentarism och politik:

“Det skulle nämligen med ett slag realisera de drömmar om statsrådsstyrelse vid sidan om Konungen och parlamentarism, som föresväfva de för tillfälligt maktägande såsom det rätta styrelsesättet. Konungen skulle uteslutas från allt verkligt inflytande på styrelsen, och man skulle få en allsmäktig regering efter engelskt

artikel.

¹³¹Kungl. Landbruksstyrelsens underdåniga skrivelse, avgivet den 29 november 1913.

¹³²Widén, Johan, AK, 1910, s. 68, band I, nr 13.

¹³³Fahlbeck, Pontus “Departementalreformen”, 1914, s. 5, *Statsvetenskaplig tidskrift*.

¹³⁴Ibid., s. 4.

Den affärsdrivande förvaltningen

De argument som vanligen användes i försvaret av självständigheten hade alltså främst koppling till rättssäkerheten och monarkin. Men det förekom också en annan typ av argument som var specifika för *vissa* verk, de affärsdrivande verken som telegrafstyrelsen och järnvägsstyrelsen. Deras argument gick ut på att man i högre utsträckning än i den övriga statsförvaltningen bedrev en verksamhet som till största delen var opolitisk. Telegrafstyrelsen förklarade att man hade att “fullfölja mera speciella statsändamål...vars verksamhetsområde föga sammanfaller med regeringens“.¹³⁶ Både telegrafstyrelsen och järnvägsstyrelsen pekade också på det faktum att man som affärsdrivande verk hade en mycket stor personalstyrka - 8 000 respektive 28 000 anställda - och att detta dels var ett tecken på att man var “ett för en speciell uppgift avgränsat verk“¹³⁷ och att det dels, med tanke på de stora summor som hanterades inom verken, skulle vara extra olyckligt om departementschefen gavs tillfälle att blanda sig i verkens “inre förvaltningsfrågor och detta utan att samtidigt överflyttning av ansvaret för förvaltningsåtgärderna sker“.¹³⁸ Man antydde med andra ord att departementschefen skulle kunna tänkas bli frestad att hantera verkens finanser på ett mer eller mindre äventyrligt eller ovarsamt sätt.¹³⁹ Den närmare kopplingen till departementen skulle bli “ur affärsmässig drift hindrande inskränkningar“ och dessutom vara en “byråkratisk barlast“, vilket vore extra olyckligt eftersom telegrafstyrelsen liksom övriga kommunikationsverk hade omorganiserat sin verksamhet “efter rent praktiska grunder“¹⁴⁰ och därmed också gjort sig av med all sådan barlast.¹⁴¹

¹³⁵Ibid., s. 5. Fahlbeck ansåg visserligen att man “till nöd“ skulle kunna acceptera ett minskat inflytande för kungen, men endast under förutsättning att regeringens ställning gentemot riksdagen samtidigt stärktes rejält. De förutsättningarna fanns dock inte för närvarande, resultatet skulle i stället bli ett återvändande till frihetstidens “svenska parlamentarism, en regerande riksdag“, vilket Fahlbeck själv förstås förkastade.

¹³⁶Kungl. Telegrafstyrelsens underdåniga skrivelse den 14 november 1913, s.8.

¹³⁷Ibid.

¹³⁸Kungl. Järnvägsstyrelsens underdåniga utlåtande den 4 december 1913, s. 5.

¹³⁹Ett liknande iakttagelse gjorde andrakammarledamoten Widén när han påpekade att det för finansministern var en “stor trygghet“ med självständiga ämbetsverk eftersom denne då slipper att vara “herre öfver statens kassa“. Denna “trygghet“ var förstås inte begränsad till finansministerns verksamhet, utan gäller även för övriga statsråd: “På samma sätt är det äfven på andra områden“, förklarade Widén. AK, 1910, s. 68, nr 13, band 1.

¹⁴⁰Kungl. Telegrafstyrelsen, s. 9.

¹⁴¹Det bör påpekas att det också fanns de som resonerade på ett motsatt sätt. Byrådirektörerna

Partipolitiken - hotet mot statens ”ryggrad”

“...det allt mer öfverhandtagande partiväsendet är en kräftskada för vårt land och det kan inom en närmare eller fjärrare framtid komma att medföra stora olyckor för land och folk. Må därför den svenska tjänstemannavärlden...i möjligaste mån ställa sig utanför partistriderna“. ¹⁴²

Objektivitet, opartiskhet och sakkunskap hade av förvaltningen själv framhållits som dess främsta egenskaper och var också nödvändiga förutsättningar för rättssäkerhetens bevarande. Men dessa förvaltningens främsta “dygder“ var nu, genom departementalkommitterades förslag, hotade. Detta hot kom självklart från politiken, eller för att vara mer exakt; från *partipolitiken*, som i sin tur var ett uttryck för något ännu hotfullare - en utveckling mot parlamentarism och *demokrati*. Ämbetsverkens sakkunskap uppfattades som oförenliga med demokratiska idéer. Det menade exempelvis Fahlbeck som ställde förvaltningens sakkunskap mot en utveckling av parlamentarism, partipolitik och demokrati och fann att landet stod inför ett vägskäl - det var inte möjligt att välja *både* demokrati och sakkunskap. För Fahlbeck själv var valet givet: statsförvaltningens sakkunskap borde alltid vara bestämmande vid alla frågors avgörande. En utveckling mot demokrati där en obildad massa - ett “folkvalde“ - valde lika obildade politiker som skulle bli “herrar“ över förvaltningen, var självklart ett hot mot denna sakkunskapens auktoritet.

Harald Hjärne delade Fahlbecks antidemokratiska inställning. Demokratin stod enligt Hjärne i ett direkt motsatsförhållande till “nutidens krav på fackkunskap...eftersom det bygger på antagandet att alla människor - utan särskild utbildning - har samma kompetens att förrätta ett särskilt val´ och ge regeringen dess fullmakt“. ¹⁴³ Men Hjärne hade samtidigt en, åtminstone ur ett “försvarsperspektiv“, mer optimistisk syn på framtiden.

Flodin och Bergelmer förklarade i en reservation över järnvägsstyrelsens remissutlåtande att departementalkommitterades betänkande var speciellt lämplig just för de “affärsdrivande och tekniska verken“ eftersom bristen på sakkunskap i regeringen var särskilt “kännbar“ just vad gäller de ärenden som sådana verk bereder. Flodin och Bergelmer ansåg det heller inte vara problematiskt att departementschefen genom förslaget skulle ges större möjligheter att styra verken: “departementschefen...äger både rätt och tillfälle att genom sin personlighet och genom sin ställning såsom språkrör för regeringens uppfattning söka influera på såväl verkschefens som styrelseledamöternas beslut“. De ansåg det också vara rimligt att regeringen kunde entlediga verkschefer som “leder verket i en riktning, som strider mot regeringens uppfattning“ (s. 4, Kungl. Järnvägsstyrelsens protokoll den 26 november 1913). Flodin och Bergelmer resonemang med andra ord mer i “utmanartermer“ - politiken måste ges rätt och möjlighet att styra förvaltningen.

¹⁴² “Ämbetsmännen och politiken“, 1914, s. 20, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁴³ *Ibid.* s. 448.

Han spådde att parlamentarismen så småningom skulle "ge vika för `den verkliga sakkunskapen`".¹⁴⁴ Lika optimistisk var inte Fahlbeck, han ansåg i stället att man måste "mota Olle i grind" och verka för att departementalkommitterades förslag inte genomfördes. Kommitterades försäkran att ämbetsverken till största delen skulle få behålla sin självständighet även efter en sammanslagning med departementen, trodde han inte på. Reformförslaget innebar i själva verket att demokratin antagligen skulle växa sig ännu starkare:

"Med tanke på demokratiens pockande själsäkerhet, hvares språkrör framtidens ministrar lära bli, om allt får utveckla sig som det vill, synes detta resonemang mer än lofligt optimistiskt. Par la force des choses skulle förvaltningen icke som hittills blott blifva saklig utan tillika politisk. Ty detta måste bli den oundvikliga följderna af den intima förbindelsen mellan verken och departementschefen. Denne finge en hand öfver arbetet inom verket, som han ofelbart skulle använda till att leda det efter sina partipolitiska önskningsar".¹⁴⁵

Fahlbecks syn på demokratiseringen av samhället och konsekvenserna av rösträttsreformen, avslöjade hans i grunden elitistiska inställning till politiken och "väljarmassorna", vilket han heller inte gjorde någon hemlighet av. Det faktum att det liberala partiet drev en politik som egentligen bara var "ett eko af de meningar, som hysas af de nya väljarskarorna" och att partiet därför "hållas i lydno under den stora massan" under hotet att annars inte återväljas, ansåg han vara "i sanningen en af de underligaste och bedrägligaste företeelser i vårt politiska lif".¹⁴⁶ Risken var, menade Fahlbeck, att landet var på väg mot ett riksdagsmannavälde av frihetstidens snitt med det viktiga undantaget att den tidens riksdag faktiskt styrdes av "ämbetsmannaståndet" vilket "omfattade...det mesta af hvad det svenska folket ägde af bildning och begåfning...ett riksdagsvälde i nutiden måste...bli frihetstiden mycket underlägset i afseende på de maktägandes personliga kvalifikationer" eftersom dagens politiker enligt Fahlbeck var "den stora massan jämnstrukne och undermålige".¹⁴⁷ Även om de flesta ämbetsverken inte hade en lika öppet fientlig syn på partipolitiken, ansåg man att förvaltningen måste skyddas mot den och att självständigheten utgjorde detta nödvändiga skydd:

"Jag tror, att det utan överdrift kan sägas, att hittills de centrala ämbetsverken visat den redligaste vilja att hålla politiken borta från sitt arbete. De söka bedöma ärendena sakligt och avgiva sakliga utlåtanden. Blir det åter så, att verken flytta in

¹⁴⁴Elvander, s. 465.

¹⁴⁵Fahlbeck, Pontus "Departementalreformen. Ännu ett ord", 1914, s. 3, *Statsvetenskaplig tidskrift*.

¹⁴⁶Ibid. s. 6.

¹⁴⁷Ibid. s. 7.

i departementen såsom avdelningar under chefskap av statsråden, departementscheferna, så blir det dagligen tillfälle för departementscheferna att inverka på verkens chefer. Följden härav blir förr eller senare, att politiska synpunkter, vilka helt naturliga för en departementschef, men vilka böra vara främmande för den centrala förvaltningen, där komma att göra sig gällande“. ¹⁴⁸

Om således den nuvarande organisationen utgjorde en garant för “sakkunskapen och objektiviteten“ skulle departementalkommitterades modell innebära att “det värn mot partiväldet, som ännu fanns “i de centrala verkens självständighet“ och den kungens rätt att “erhålla opartiska utredningar“¹⁴⁹försvann och den nya organisationen skulle “kunna åt de politiska och parlamentariska inflytelserna bereda ett friare spektrum...politiska synpunkter finge på bekostnad av de sakliga, göra sig mer eller mindre gällande vid ärendenas handläggning“. ¹⁵⁰ Konsekvenserna skulle enligt flera ämbetsverk bli särskilt svåra för verkschefen, den person i ämbetsverken som skulle komma att arbeta närmast departementschefen. Man kunde här tänka sig två möjliga, men båda lika olyckliga, utvecklingstendenser. Om verkschefen envist höll fast vid sin objektivitet och sakkunskap och inte anpassade sig efter departementschefens, eller regeringens önskemål och därmed fanns ”försvåra regeringens bemödande ett leda förvaltningen i viss önskad riktning“¹⁵¹ skulle han troligen tvingas avgå. En svag verkschef skulle däremot kunna komma att förledas av departementschefen och “tendera till en sådan samhörighet med honom att i strid mot grundvalarna för nu bestående förvaltningsformer politiska synpunkter komma att göra sig gällande vid besättandet av verkschefsposterna, ja kanske även andra poster“. ¹⁵² Att man här visade en djup misstro mot partipolitik är tydligt, men samtidigt framkom att *viss* partipolitik uppenbarligen uppfattades som mer hotfull än annan:

“...dualismen mellan departement och verk måste vara kvar, emedan där är en garanti mot parlamentarismens faror, i det...en socialistisk departementschef icke kan göra så mycken skada, när de centrala verken hålla den löpande statsverksamheten gående“. ¹⁵³

¹⁴⁸Hedré, Tore “Departementalreformen diskuteras“, 1913, s. 127, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁴⁹Kungl. Landtbruksstyrelsen, s. 12.

¹⁵⁰Utdrag av protokoll, hållet hos Kungl. Socialstyrelsen den 20 november 1913.

¹⁵¹Kungl. Fångvårdsstyrelsens underdåniga skrivelse angående departementalkommitterades betänkande den 21 november 1913.

¹⁵²Kungl. Järnvägsstyrelsen, med underdånigt utlåtande över departementalkommitterades betänkande, den 4 december 1913.

¹⁵³Haralds “Förslag till en reform af vår centralförvaltning på historisk grundval“, 1910, s. 92, *Från svenska statsförvaltningen*.

Departementalkommitterade hade ju föreslagit att departementschefen skulle ges möjlighet att själv bestämma vem som skulle bereda ett ärende - han skulle exempelvis kunna anlita en utomstående sakkunnig - men även detta ansågs utgöra ett hot mot den oberoende förvaltningens sakkunskap. Härigenom kunde nämligen departementschefen eller regeringen att "för sina politiska syften...*undvika* den verkliga sakkunskapen".¹⁵⁴ Ett alls inte orimligt framtidsperspektiv kunde då bli att departementschefen ignorerade ämbetsverkens beredning av ett ärende om detta "gick stick i stäv med hans grunduppfattning".¹⁵⁵ Detta skulle vara nådaskottet mot ämbetsverkens självständighet eftersom "självständigheten är slut, så snart grunduppfattningen skall vara densamma inom regeringen och förvaltningen".¹⁵⁶ Departementschefen borde visserligen, om det var särskilt angeläget, kunna använda sig av utomstående sakkunniga, men då måste "hans befogenhet i detta afseende...bindas vid sådana regler, att den icke lätteligen låter sig missbrukas till tjänst för politiska syften eller godtycke".¹⁵⁷ I grunden handlade detta om ett värn av rättssäkerheten, att ärendena handlades enligt förutbestämda, givna regler var en garanti för "en objektiv handläggning", för rättssäkerheten och *mot* godtycke. Förvaltningen såg med stor misstro på politiken och misstänkte att politikerna hela tiden var ute efter att manipulera förvaltningen och dess sakkunskap för att gynna de egna intressena.

Departementalkommitterade hade betonat att ambitionen med betänkan- det var att stärka departementschefens ställning, men framhöll samtidigt att man inte ville förändra förhållandet mellan *regering* och verk. Inom "försvaret" kom detta ändå att uppfattas just som ett försök att stärka regeringen - departementschefen var ju medlem av regeringen, en förstärkning av dennes ställning måste ovillkorligen också medföra en förstärkning av regeringen och dess kontroll över förvaltningen. "Den av kommitterade gjorda åtskillnaden är allenast skenbar", hävdade exempelvis marinförvaltningen och syftade alltså på kommitterades uppdelning mellan departementschef och regering. Men inom förvaltningen såg man sig inte som en partipolitikens eller regeringens tjänare; ämbetsverkens lojalitet låg istället hos *staten*. Staten stod för något beständigt och kontinuerligt medan regeringarna - uppenbarligen - kom och gick med ibland väldigt korta intervaller. Det var med andra ord tydligt att en distinktion drogs mellan

¹⁵⁴Marinöfverkommissarie Dahlin "Departementalreformen och centralförvaltningens omorganisation. En diskussion i statsförvaltningens tjänstemannaförening", 1912, s. 102 - 103, *Från svenska statsförvaltningen*

¹⁵⁵Reuterskiöld "Departementalreformen diskuteras", 1913, s. 143, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁵⁶Ibid., s. 143.

¹⁵⁷Ibid., s. 103.

regering och stat - regeringen agerade utifrån partipolitiska ståndpunkter och ett sådant agerande var inte ett uttryck för "statsviljan", utan kunde i själva verket stå i bestämd strid mot statens bästa:

"...de svenska myndigheterna...hava såsom direkta maktorgan för staten, *icke för regeringen* (min kursivering) - med undantag för förtroendeämbetsmännen. Deras verksamhet är därför med nödvändighet fristående och varje försök att låta dem tjäna två herrar måste leda till den enes övermakt och frihetens förlust".¹⁵⁸

Förvaltningen och politiken

Att förvaltningen måste skyddas mot varje form av politisk påverkan var ett tydligt drag i försvararnas argumentation. Lika tydligt var att man inte fann sig i en ställning underordnad partipolitiken och regeringen. Däremot var det omvända förhållandet - hur tjänstemännen borde förhålla sig till politiken - präglad av en större osäkerhet. Skulle tjänstemännen ge sig in i politiken för att om möjligt "rensa upp" och klargöra de verkliga sakförhållandena? Om den saken fanns det som sagt olika åsikter. Å ena sidan hävdades att tjänstemännen borde hålla sig neutrala, dvs ställa sig "utanför de allt bittrare, allt mera uppslitande partistriderna" och därigenom bibehålla sitt höga "anseende för oväldig och hederlig pliktuppfyllelse"¹⁵⁹ men å andra sidan menade man att tjänstemannakåren i kraft av "den större teoretiska bildningen och intelligensen" skulle kunna åstadkomma en hel del för att "förädla" den partipolitiska debatten, vilket skulle kunna leda till att de i högsta grad önskade partipolitiska konflikterna blev färre. Politiken skulle därmed "neutraliseras". Här gavs ännu ett uttryck den överlägsna och elitistiska syn man hade på sig på sig själv:

"En verklig kulturuppgift skulle ämbetsmännen kunna utföra just i egenskap av politiska talare och debattörer, om de bemödade sig om att utforma sina anföranden i lidelsefri och saklig anda med fullkomligt avståndstagande från alla upphetsande slagord, alla förolämpande utfall mot menings motståndare. Med sin högre bildning, med auktoriteten av sin tjänsteställning, skulle de på detta sätt kunna kraftigt bidra till att humanisera den politiska kampen och göra den rikare på verkligt innehåll".¹⁶⁰

Ett annat sätt för förvaltningen att påverka politiken var att motsätta sig reformförslag som man av någon anledning fann olämpliga. Ett sådant agerande uppfattades av förvaltningen själv som fullt legitimt - det var

¹⁵⁸Reuterskiöld "Departementalreformens återuppståndelse", 1923, s. 2, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁵⁹"Ämbetsmännen och politiken", 1914, nr 2, s. 19, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁶⁰"Ämbetsmännen och politiken", 1914, nr 3, s. 42, *Från svenska statsförvaltningen*.

självkärl att förvaltningen hade all rätt att utifrån sin sakkunskap bedöma de politiska förslagen. Däremot var man angelägen om att framhålla att man inte var motståndare till *alla* slags reformer:

“Mot *nödiga* reformer torde motstånd numera ej vara att vänta inom ämbetsmannaklassen. Sådana reformer...hava tvärt om haft stöd och befordrats från ämbetsmannahåll. - Därmed icke sagt, att vederbörande ämbetsmän hågade att tillstyrka varje reformförslag, som framkommer. Denna deras betänksamhet är dock långt ifrån klandervärd och torde ej lända staten till skada. Att motsätta sig omogna reformer kan väl ej anses som en yttring av byråkrati“. ¹⁶¹

Departementalkommitterades betänkande

- en förstärkning av byråkratin?

Departementalkommitterades betänkande hade ju av en majoritet inom “försvaret“ tolkats som ett försök från politiken sida att vinna kontroll över förvaltningen och därmed minska förvaltningens möjligheter att avge verkligt sakliga omdömen. Statsförvaltningens inflytande skulle därmed efterhand minska och makten i stället koncentreras till den politiska ledningen. Men det fanns undantag från det här sättet att tolka betänkandets syfte och konsekvenser och för ett sådant undantag stod den då nybildade socialstyrelsen. Tvärtemot den “allmänna meningen“ hävdade socialstyrelsen att kommitterades förslag gav byråkratin ett ypperligt tillfälle att *öka* sitt inflytande över politiken. Genomfördes departementalkommitterade betänkande skulle förvaltningens sakkunskap finnas i direkt anslutning till departementschefen och denne skulle omöjligt kunna undgå att ta intryck av och låta sig vägledas av denna sakkunskap. Precis som departementalkommitterade pekade socialstyrelsen ut ämbetsverkens fristående ställning som det stora problemet i statsförvaltningen. Den organisatoriska uppdelningen mellan departement och verk innebar, enligt socialstyrelsen, att tjänstemännens möjligheter att påverka regeringspolitiken - att “inför Kungl. Maj:t framföra och förfäkta sina avsikter“ - var mycket begränsade, med resultatet att förvaltningen förpassades till ett passivt tillstånd:

Då på detta sätt de centrala verken hållas på avstånd från avgörandets centrum, försvagas helt naturligt deras förmåga att driva fram sina uppslag till förverkligande och därmed även deras intresse för tagande av initiativ. Den nuvarande uppdelningen av centralförvaltningen på tvänne skarpt åtskilda instanser medför sålunda en begränsning av dennas aktivitet och initiativkraft...“. ¹⁶²

¹⁶¹Krigsrådet M. Morton “Är byråkrati utmärkande för den svenska statsförvaltningen?“, 1918, s. 2, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁶²Kungl. Socialstyrelsens underdåniga yttrande angående departementalkommitterades betän-

Problemet hade tidigare inte upplevt som särskilt allvarliga eftersom "anspråken på regeringsmaktens positivt ledande verksamhet icke voro synnerligen stora", men nu, då såväl "de allmänna tidsförhållandena som den politiska utvecklingen ställa regeringen inför alltjämt stegrade krav på arbetsduglighet och initiativkraft, måste emellertid olägenheterna av den nuvarande organisationen allt skarpare framträda".¹⁶³ "Initiativkraft" och "aktivitet" var ord som ofta återkom i socialstyrelsens beskrivning av hur en modern statsförvaltningen borde fungera. Genom sin specifika ställning och genom sin närmare beröring med "det praktiska livet", hade ämbetsverken också mycket goda förutsättningar att ta "initiativ inom resp. verksamhetsområde".

Den politiska utvecklingen, dvs de steg som hade tagits mot parlamentarism och rösträttsreformer - såg socialstyrelsen som ännu ett argument för att departementalkommitterades förslag borde antagas. Det var också ytterligare ett exempel på hur omvänt socialstyrelsen resonerade, både i jämförelse med "utmanarna" som i jämförelse med andra "försvarare". Socialstyrelsens resonemang löd enligt följande: i en stat med ett parlamentariskt styrelseskick kom ministärens uppfattning "i regel bli utslagsgivande vid regeringsärendenas avgörande"¹⁶⁴(kungens inflytande skulle enligt socialstyrelsen bli ytterst begränsat) och ministärens - dvs statsrådet som kollektiv - beslut skulle antagligen i regel sammanfalla med det föredragande statsrådets förslag. De enskilda ministrarna gavs därmed en mycket stor makt vilket skulle kunna få ödesdigra konsekvenser, i alla fall om de nuvarande förvaltningsorganisationen bibehölls. En förändring enligt departementalkommitterades förslag skulle däremot innebära att ämbetsverken hela tiden kunde hålla ett vakande öga över ministern:

"Detta försvagande av förvaltningsorganisationens ställning måste bidra till att öka de olägenheter, som medfölja de täta ombytena av politiska system eller departementschefer...Den utveckling mot ministerstyrelse...kan emellertid innebära allvarliga faror, därest i vårt land, liksom annorstädes, där detta styrelsesätt avsiktligt och medvetet genomförts, detsamma erhåller den oundgängliga kompletteringen i och det sakliga stödet av en samlad och stark centralförvaltning".¹⁶⁵

Kommitterades förslag innebar att förvaltningens inflytande över politiken stärktes *samtidigt* som ämbetsverkens självständiga ställning också var garanterad. "Ur synpunkten att trygga förvaltningens självständighet och objektivitet kunna detta förslag anses erbjuda väsentliga fördelar",

kande, den 24 november 1913, s. 7.

¹⁶³Ibid., s. 4.

¹⁶⁴Ibid., s. 5.

¹⁶⁵Ibid., s. 5 - 6.

förklarade socialstyrelsen nämligen och motiverade detta med att departementen nu inte sällan förbigick ämbetsverken och att ärendena ofta föredrogs direkt från departementen, utan att de dessförinnan hade blivit beredda i ämbetsverken. Ett genomförande av departementalkommitterades skulle få till följd att samtliga ärenden under alla förhållanden måste passera genom ett centralt verk och "denna utvidgning av de fackliga organens arbetsområde borde vara ägnad att befrämja realsakkunskapens inflytande vid ärendenas slutliga avgörande".¹⁶⁶

Socialstyrelsen ansåg att *departementen* hade fått en alltför stark ställning och att verken hade kommit att ställas åt sidan. Men kommitterades förslag innebar att ämbetsverken - och den fackkunskap som där fanns representerad - återgavs en central plats i beslutsprocessen. Departementens uppgifter - att bedöma ärenden från "formella och konstitutionella" utgångspunkter - var visserligen inte oviktiga, men den verksamheten borde ändå, enligt socialstyrelsen "erhålla platsen i andra rummet, efter de positiva moment av saklig kunskap och intresse, som fackämbetsverken företräda".¹⁶⁷

Som förhållandena nu gestaltade sig var man långt i från det "idealtillstånd" som socialstyrelsen önskade. I stället hade utvecklingen snarast gått i motsatt riktning - ämbetsverken hade just genom sin självständiga ställning mist det inflytande och den starka ställning de borde ha och departementens roll hade stärkts. Genom departementen hade allt fler utredningar kommit att skötas av speciellt tillsatta beredningar eller kommittéer - "till vilka det verkliga initiativet å flera av statens verksamhetsområden allt mer kommit att övergå"¹⁶⁸ - och därmed hade också ärenden som egentligen var av utpräglad "facklig karaktär" kommit att redan på ett beredande stadium präglas av "politiska och parlamentariska synpunkter". Sådana ärenden borde rimligtvis överlämnas åt "fackämbetsverken" som, om det så behövdes, själva skulle kunna anlita experter, men en förändring i den riktning hindrades av den nuvarande organisatoriska uppdelningen i departement och centrala verk".¹⁶⁹

Socialstyrelsen antydde därmed att departementalkommitterades betänkande så småningom skulle kunna leda till att ämbetsverken övertog departementens centrala plats i statsförvaltningen. Reuterskiöld hade visserligen tolkat *syftet* med departementalkommitterades betänkande på ett motsatt sätt - han menade att förslaget var ett "illvilligt" försök från

¹⁶⁶Ibid., s. 7.

¹⁶⁷Ibid., s. 8.

¹⁶⁸Ibid., s. 4.

¹⁶⁹Ibid., s. 5.

politikens sida att vinna kontroll över förvaltningen och att "departementschefen blir herre över den utmärkte departementsdirektören"¹⁷⁰ - men han hävdade samtidigt att konsekvenserna av reformen lika gärna skulle kunna gå i den riktning socialstyrelsen önskade:

"...den kan också hava den effekten, att departementsdirektören efter hand kommer att träda i ministerns ställe: där finns sakkunskap i de olika departementsavdelningarna och kontoren, komma de icke att överglänsa ministern? Äro statsrådet och departementsdirektören så där tämligen likställda, då blir detta lätteligen resultatet".¹⁷¹

"Utmanarna" hade ju hävdade att förvaltningen i framtiden - och i takt med samhällets demokratisering - måste finna sig i en roll underordnad politiken och att dess inflytande därmed också skulle minska. Det var en framtidsbild som socialstyrelsen inte på något sätt delade. Att tjänstemännen i framtiden måste acceptera en statusmässig och ekonomisk degradering var knappast heller något som man inom ämbetsmannakretsarna ville finna sig i. Tvärtom ansåg ämbetsmännen att landet nu mer än någonsin behövde en stark tjänstemannakår, en kår som stod över andra lönemässigt, utbildningsmässigt och anställningsmässigt, dvs med bevarad självständighet. Att man därmed agerade i egenintresse erkändes visserligen, men det var ett egenintresse med statens bästa för ögonen. Staten måste, för att inte statsverksamheten "skall sacka bakut", locka till sig "de bästa krafterna" och för att göra detta är man också "är det nödvändigt, att statens tjänstemän äro gynnsammare ställda än de enskilda företagens".¹⁷² En elit var helt enkelt vad statens verksamhet krävde i den hårdnande konkurrensen och att man ansåg tidens jämlikhetsideal inte var tillämpligt i staten, var uppenbart:

"Ve den stat, som i dessa tider blir efter! Statens uppgift växa i antal och omfång allt mer och mer - hur går det då, om dess krafter icke växa i förhållande därtill? Det är icke jämlikhet, som behövs och duger inom de stora företagen, allra minst inom de allra största, *staterna*, utan tvärtom överlägsenhet. Ett urval av det yppersta är det, som bör ha statens tjänster om hand. Stark, trygg, fjärrskådande, klok och handlingskraftig bör tjänstemannakåren vara. Eljest domnar samhället och somnar bort".¹⁷³

¹⁷⁰Reuterskiöld "Departementalreformen diskuteras", 1913, s. 143, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁷¹Ibid., s. 143.

¹⁷²"Statens tjänstemän - samhällets ryggrad", 1917, s. 85, *Från svenska statsförvaltningen*.

¹⁷³Ibid., s. 85.

Problemen och lösningarna

Den problembild som departementalkommitterade hade målat upp, där ämbetsverkens självständighet pekades ut som orsaken till statsförvaltningens problem, hade, med undantag från socialstyrelsen, inte fått något gehör hos ämbetsverken själva. Fahlbeck gjorde en god sammanfattning av ämbetsverkens remisser genom att konstatera att "dessa brister äro rena fantasier, i den utsträckning kommitterade trott sig finna dem...i den mån de verkligen förefinnas, de utan ringaste ändring i bestående rätt...kunna afhjälpas".¹⁷⁴

Den lösning departementalkommitterade föreslagit stod med andra ord inte i en rimlig proportion till de eventuella problemen. Kommitterade anklagades för att ha ryckts med av det senaste decenniets allmänna "reformraseri" där statsförvaltningen i den "vilda jakten" hade blivit "försöksobjekt" för allehanda reformförsök. Kommittéledamöterna hade drabbats av det typiskt svenska draget att värdera "det utländska" högre än det inhemska och att sedan utan egentlig eftertanke försöka "inplantera" detta utländska i den svenska myllan. Man hade med andra ord förblindats av tidsandan och inte insett att man har skjutit ganska högt över målen och kommittén hade heller inte i tillräcklig utsträckning övervägt *andra* lösningar:

"Under alla omständigheter bör man kunna fordra att, innan en genomgripande, själva grunden upprivande förändring vidtages, man först undersöker, huruvida ej det mål, man vill vinna, kan ernås på annat enklare sätt. Man måste sålunda först söka finna andra utvägar för att nå det av alla eftersträvade målet: en snabbare, mera tidsenligt organiserad förvaltningsmekanism än den nuvarande. Har man gjort några allvarliga försök i den riktningen? Man synes hava anledning att tvivla därpå".¹⁷⁵

Även om man inte kunde acceptera kommitténs lösning sade man sig även i förvaltningen eftersträva en "snabbare och mer tidsenlig organisation". Hur såg då förvaltningens eget förslag till lösning ut? Knappast oväntat gick den i rakt motsatt riktning mot den av departementalkommitterade föreslagna. Decentralisering av ärenden från Kungl. Maj:t till de centrala ämbetsverken var nämligen det förslag som nämndes oftast. Nu hade visserligen kommitterade själv föreslagit en sådan åtgärd - vissa mindre ärendegrupper skulle kunna flyttas från regering till verk - men ämbetsverken krävde en mycket mer omfattande decentraliseringsreform. Om ärendena från första början placerades hos ämbetsverken kunde såväl beredning som beslut och expediering göras där. Sakkunskapen, som

¹⁷⁴Fahlbeck, s.2.

¹⁷⁵Hedré, Tore "Departementalreformen. Är den nyttig och nödig?", 1913, s. 56, *Från svenska statsförvaltningen*.

borde vara avgörande vid alla ärendens handläggning, fanns ju i ämbetsverken och genom att låta dessa överta en stor mängd ärenden slapp man gå den besvärliga omvägen över Kungl. Maj:t och ärendena fick en snabbare handläggningstid. "Omgång och tidsutdräkt" hade ju av kommitterade formulerats som ett av huvudproblemen och det skulle med en omfattande decentralisering få sin lösning. På samma gång undvek man att betunga regeringen med en "massa bagatellärenden" och antalet regeringsärenden skulle med all säkerhet kunna "nedbringas till halva antalet". På samma gång skulle antagligen också kvalitén höjas:

"...frågorna finge ett hastigare och säkerligen ej mindre sakkunnigt avgörande än vad nu är fallet. Ty sakkunskapen finnes i regeln hos det centrala ämbetsverket, under det att den departementala behandlingen i de flesta fall är av mera formell art".¹⁷⁶

En decentralisering av dessa bagatellartade ärenden skulle lösa ett annat mer praktiskt problem, nämligen lokalfrågan. Just detta var ju något av en stötsten för departementalkommitterade - hela förslaget gick på att knyta verken närmare departementen och det förutsatte också ett rent "fysiskt närmande". Men det skulle kräva omfattande nybyggnationer, vilket var kostsamt både i tid och pengar. Med en decentralisering skulle man lösa även den frågan. Då kunde verk och departement hantera sina uppgifter mer eller mindre oberoende av varandra. Landtmästeristyrelsen hävdade, i likhet med flertalet andra ämbetsverk, att detta var den i grunden lämpligaste lösningen; departementalkommitterades förslag skulle medföra "högst afsevärda kostnader" och det bästa sättet var därför att decentralisera i en "större utsträckning än kommitterade föreslagit".¹⁷⁷

Men en decentralisering av vissa uppgifter från regering till verk var inte en tillräcklig lösning. De allvarligaste problemen var istället tjänstemännens i allmänhet låga utbildning och - framför allt - dåliga löner. Det var båda förhållanden som tjänstemännen själva varken var orsak till eller kunde lösa. Ämbetsmännens ständiga kampen "mot ekonomiskt betryck" var den egentliga saken till att de saknade den för staten nödvändiga "initiativalstrande förmågan".¹⁷⁸ Det var politikernas sak att lösa den frågan.

¹⁷⁶Ibid., s. 55 - 56.

¹⁷⁷Kungl. Landtbruksstyrelsen underdåniga utlåtanden över departementalkommitterades betänkande, 1913, s. 7.

¹⁷⁸Lindhult, Niklas "Kjellenska motionen", 1908, s. 33, *Från svenska statsförvaltningen*..

4. Sammanfattning

I detta avslutande avsnitt sammanfattas studien i fyra ”bilder”: förvaltningens bild av sig själv samt dess bild av politiken och politikens bild av sig själv och av förvaltningen.¹⁷⁹

Bilderna - en sammanfattning

Förvaltningen om sig själv

Förvaltningens självbild präglades av en stor tilltro till den egna betydelsen. Denna tilltro gällde såväl den roll man ansåg sig ha spelat i *historien*, den roll förvaltningen menade att den spelade i *dagsläget* samt den roll man förväntade sig spela också i *framtiden*. Statsförvaltningen hade haft en avgörande betydelse för kontinuiteten i landets utveckling; i den ständiga kampen mellan kung, råd och ständer utgjorde de självständiga ämbetsverken det enda riktigt beständiga och självständigheten var den nödvändiga garantin mot såväl riksdags - som kungavälde. Striden mellan kung, ständer och råd var därför något som man, om än något hårddraget, skulle kunna påstå pågick på ytan och kunde inte få några allvarigare konsekvenser så länge statsförvaltningen behöll sin självständighet och höll landet på ”rätt köl”. Att förvaltningen använde ordet ”rygggrad” som metafor för att beskriva sig själv framstår därför som helt rimligt.

Rättsstaten och värnandet om rättssäkerheten utgjorde centrala ideal i förvaltningens föreställningsvärld. Det var endast under förutsättning av en bevarad självständighet som ämbetsverken skulle kunna verka på ett *objektivt, sakligt* och *neutralt* sätt, dvs som värn för denna rättsstat. Statens överlevnad och fortsatta lugna utveckling var den primära uppgiften för dess förvaltning - staten var ”herre” och förvaltningen dess lydiga redskap. Det var med andra ord staten *i sig* och staten betraktat som något abstrakt och på sätt och vis oberoende av dess invånare och inte staten i en mer modern mening som ett instrument för medborgarnas val. Det var också uppenbart att politiken, regeringen, inte rymdes i ämbetsverkens definition av staten. Egentligen hade bara statsförvaltningen själv och monarken en självklar plats i denna ämbetsverkens stat.

Värnandet av rättssäkerheten var i förvaltningens ögon detsamma som ett skydd av folkfriheten och en garant för att den enskilda invånaren alltid fick en saklig och rättvis behandling. Men förvaltningens beskrivning av

¹⁷⁹ Detta är inte en helt korrekt rubricering: under ”förvaltningen” faller samtliga de aktörer som försvarat de självständiga ämbetsverken, aktörer som inte nödvändigtvis själva var anställda inom statsförvaltningen. Samma sak gäller också för dem som kategoriserats under rubriken ”Politiken”.

sitt förhållande till folket var kluvet. Här fanns nämligen ett mer eller mindre uttalat förakt för detta folk, för denna okunniga "massa". I förhållande till folket och inte minst i förhållande till folkets företrädare, politikerna, var ämbetsmännen på alla sätt överlägsen. Statens tjänare utgjorde en kunskapsmässig *elit*. Det var också nödvändigt för statens fortsatta utveckling och överlevnad att den hade tillgång till de bästa "arbetskrafterna". Att ämbetsmännen hade eller åtminstone *borde* ha en privilegierad ställning både vad gällde lön och anställningsförhållanden var därför helt motiverat.

Vilken roll ansåg då förvaltningen att den skulle ha i framtiden? Dagsläget kännetecknades ju av en stor osäkerhet och samma sak gällde därför också om framtiden. Vad som dock framstod som klart var att det framtida samhället skulle bli allt mer komplicerat och det fanns hos förvaltningen en övertygelse om att dess egen betydelse därmed också skulle öka. Behovet av förvaltningens *sakkunskap* borde därför bli allt större och statsförvaltningens *ledande ställning* i rikets styrelse skulle inte bara bibehållas, utan troligen också stärkas.

Förvaltningen om politiken

Om nu förvaltningen var garanten för statens överlevnad och utveckling så utgjorde politiken statens främsta hot. I de makthungriga politikernas självupptagen kamp ställdes partiets bästa framför statens. Misstron mot politiken var med andra ord stor och medan nyckelorden i förvaltningens beskrivning av sig själv var *sakkunskap*, *objektivitet*, *kontinuitet* och *neutralitet* kom politiken att stå för det motsatta; *godtycke*, *subjektivitet* och *ryckighet*, kort sagt så hotade politiken alla de värden som var kopplade till rättsstaten och rättssäkerheten och blev därför en av de "inre fiender" som en självständig förvaltning utgjorde ett skydd mot. Av den anledningen måste förvaltningen hållas på avstånd från politiken.

På samma sätt som förvaltningen hade uttryckt sitt förakt för folket som en obildad massa så visade man ett minst lika stort förakt mot politikerna som ju faktiskt var valda av detta folk. Det innebar att man inte accepterade demokratiska idéer - de stod nämligen i rak motsats mot förvaltningens sakkunskap. Partipolitiska konflikter blev därför något ur förvaltningens synvinkel meningslöst och svårbegripligt; det var ju förvaltningens sakkunskap som borde vara vägledande för alla beslut och då borde det följaktligen inte finnas något att strida om. "Sanningen" fanns ju i förvaltningen. Konflikter kunde egentligen bara vara av ondo och konsekvenserna skulle i förlängningen bli att landet/staten delades upp i

falanger och därmed hotade att falla samman.

Medan det var självklart att politiken måste hållas på avstånd från förvaltningens domäner, var osäkerheten större och åsikterna fler om hur förvaltningen borde förhålla sig till politiken. Risken var att förvaltningen - om den gav sig in i politiken - i så fall skulle bli "nersmutsad" och "politiserad" varvid allmänheten skulle förlora tilltron till dess oväld och saklighet. Politiken och förvaltningen borde därför hållas helt åtskilda och sköta sin olika uppgifter var för sig. Men vad som var politikens uppgifter och vad som hörde hemma på förvaltningens arena var heller inte något självklart; förvaltningen förespråkade själv en omfattande decentralisering av ärenden från politiken till sig själv. Vilka ärenden som skulle förbli "politiska" och vilka principer som skulle vara vägledande för en sådan bedömning framstår inte som glasklart; lite tillspetsat skulle man kunna hävda att politiken skulle ägna sig åt "så lite som möjligt".

Men det fanns också de som hävdade motsatsen, dvs att förvaltningen borde ge sig in i politiken, och som menade att förvaltningen med sin sakkunskap skulle minska de partipolitiska konflikterna och så att säga "neutralisera" och avpolitisera politiken. Framtidens behov av sakkunskap skulle på det sättet konkurrera ut politiken, som bara hade varit något av en tillfällig modenyck. En mindre önskvärd men mer trolig framtidsbild var att politiken överlevde, men då var behovet av en självständig förvaltning var desto mer nödvändig.

Politiken om sig själv

Politikens bild av sig själv handlade kanske egentligen mer om hur den borde vara, än hur den egentligen var. Den egna historien kom att beskrivas som kort, både i förhållande till andra länder och, inte minst, i förhållande till den svenska byråkratin. Politiken hade heller inte alls en lika stark självbild och tydlig identitet som förvaltningen. Det var ju heller inte förrän efter sekelskiftet som regeringarna hade blivit politisk sammansatta. Det fanns därför en osäkerhet om hur stark politiken egentligen var i dagsläget och jämförelsen med byråkratin och *dess* styrka dök återigen upp. Skulle politiken klara att hantera en förvaltning som var direkt inordnad i den egna organisationen (departementen) eller kom resultatet i själva verket bli att byråkratins makt och inflytande över politiken ökade?

I motsats till förvaltningen, som lade stor vikt på *historien*, kom politiken att koncentrera sig på nuet och på framtiden. Den egna tiden kom att beskrivas som hektisk och snabbföränderlig, både vad gällde den politiska och den industriella utvecklingen. Samhället genomgick en omfattande *modernisering*. Särskilt betydelsefull var demokratisering med kraven på

rösträttsreformer och parlamentarism. I ett demokratiskt samhälle och i en tid där staten för att kunna konkurrera med andra modernare organisationer måste vara progressiv, blev den självständiga förvaltningen en anomali.

Vad som nu krävdes var en *handlingskraftig, stark och initiativtagande* politisk ledningen med kontroll över sina "verktyg", dvs förvaltningen. Och det var först nu när politiken hade fått en någorlunda klart definierad egen identitet, en identitet skild från förvaltningen, som det fanns förutsättningar för att åstadkomma denna kontroll och underordning.

Politiken om förvaltningen

Den bild av sig själv och den betydelse som statsförvaltningen hade givit sig själv i statens historia kom politiken, knappast oväntat, att ifrågasätta. Där förvaltningen betraktade självständigheten som en garanti för landets säkerhet, såg politiken den som ett (av flera) uttryck för byråkratins maktfullkomlighet. Byråkratins historia var historien om en gynnad samhällsgrupps ständiga kamp för att tillskansa sig nya privilegier och bevaka den egna positionen. Med ett sådant sätt att se på förvaltningen/byråkratin ("byråkrati" hade en mer negativ klang än det neutrala förvaltning och det var symptomatiskt att kritikerna använde det förstnämnda begreppet) blev inte den självständiga förvaltningen en garanti för rättssäkerheten, utan tvärtom ett hot mot den eftersom byråkratin därmed inte uppfattades som objektiv och neutral. Förvaltningen uppfattades nämligen som trög, formalistisk och långsam, drag som visserligen tidigare ur rättssäkerhetssynpunkt hade betraktats som värdefullt, men som nu - också med rättssäkerheten som utgångspunkt - började ifrågasättas. Denna långsamhet kunde i själva verket åsamka den enskilda individen "rättsförlust".

Byråkratin beskrevs också som självsvåldig, speciellt när den drev en egen politik mot politiken, vilket från en demokratisk synvinkel naturligtvis var ytterst problematiskt. Byråkratin måste nu och i framtiden finna sig i en roll som allmänhetens tjänare, inte som dess överlägsna herrar. Denna "allmänhet" var nämligen utpräglat byråkratiskritisk och accepterade inte en egenmäktig förvaltning.

5. Referenser

- Andersson, Theofil, 1915, "Statistikens ställning inom den svenska statsförvaltningen", *Festskrift till Pontus Fahlbeck*. Lund: C.W.K. Gleerups förlag.
- Andra kammarens protokoll, 1910, band I.
- Andra kammarens protokoll, 1908, IV:52.
- Allmänna Besvärs - och Ekonomiutskottets memorial no. 61, 29 oktober 1844, bihang till rikets ständers protokoll, åttonde samlingen, 12 häftet.
- Bergenholtz, 1913, "Departementalreformen diskuteras", *Från svenska statsförvaltningen*, nionde häftet.
- Carlson, Benny, 1988, *Staten som monster. Gustav Cassels och Eli F Heckschers syn på statens roll och tillväxt*. Lund: Economic History Society.
- Carlsson, A.B., 1913, *Historisk öfversikt af den svenska centralförvaltningen*, Departementalkommitterades betänkande III. K.L. Beckmans Boktryckeri.
- Dahlberg, 1922, "Förenklingar och besparingar inom statsförvaltningen", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.
- Dahlin, 1912 "Departementalreformen och centralförvaltningens omorganisation. En diskussion i statsförvaltningens tjänstemannaförening", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Departementalkommitterades betänkande, I, Allmän del, 1912. Stockholm: K.L. Beckmans boktryckeri.
- Elvander, Nils, 1961, "Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865-1922".
- Fahlbeck, Pontus, 1914, "Departementalreformen. Ännu ett ord", *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Fahlbeck, Pontus "Departementalreformen", 1914, *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Forssell, Arne, 1928, "Ministerstyrelse och departementalstyrelse", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.
- Forssell, Arne , 1923, "En bakåtsträvare. Herr von Kochs motion om departementalreformen", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Forssell, Arne, 1923, "1634 - 1934. En svensk förvaltningshistoria. Utkast till en disposition", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Hadenius, Stig, Molin, Björn, Wieslander, Hans, 1988, *Sverige efter 1900. En modern politisk historia*. Stockholm: Bonnier.
- Haralds, Hjalmar, 1910, "Förslag till en reform af vår centralförvaltning på historisk grundval", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Haralds, Hjalmar, 1908, "Departementer och verk. En synpunkt på omdaning af vår statsförvaltning", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Heckscher, Eli, 1908, "Betydelsen af nationalekonomisk utbildning för statsförvaltningen och näringslivets korporationer", *Nationalekonomiska föreningens*

förhandlingar.

Hedré, Tore, 1913, "Departementalreformen. Är den nyttig och nödig?", *Från svenska statsförvaltningen.*

Hedré, Tore, 1913, "Departementalreformen diskuteras", *Från svenska statsförvaltningen.*

Hedré, Tore, 1909, "Statsförvaltningens anpassning efter nutidens kraf", *Från svenska statsförvaltningen*, tredje häftet.

Hjärne, Erland, 1916 "Ämbetsmannaintressen och politiska doktriner på 1719 års riksdag", *Historisk tidskrift.*

Hultberg, Peter, 1954, *Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena. Från representationsreformen till 1880-talets början.* Göteborg: Wettergren & Kerbers förlag.

Huss, Gunnar, 1913, "Omorganisationen af den centrala näringsförvaltningen", *Det nya Sverige.*

Jacobi, Alrik, 1914, "Departementalreformen", *Tiden.*

Konstitutionsutskottets utl. nr 11, 1908.

Kungl. Fångvårdsstyrelsens skrivelse angående departementalkommitterades betänkande, avgivet den 21 november 1913.

Kungl. Järnvägsstyrelsens utlåtande, avgivet den 4 december 1913.

Kungl. Landtbruksstyrelsens skrivelse, avgivet den 29 november 1913.

Kungl. Marinförvaltningens skrivelse angående departementalkommitterades betänkande, avgivet den 29 november 1913.

Kungl. Socialstyrelsens protokoll, avgivet den 20 november 1913.

Kungl. Telegrafstyrelsens skrivelse, avgivet den 14 november 1913.

Lindhult, Niklas A., 1919, "Politiken och tjänstemännen - några synpunkter", *Från svenska statsförvaltningen.*

Lindhult, Niklas A., 1908, "Kjellenska motionen", *Från svenska statsförvaltningen.*

Lindkvist, 20 november 1913, protokoll, hållet hos Kungl. Socialstyrelsen.

Lindström, P-E, 1920, "Den svenska statsförvaltningens organisation", *Nordisk Administrativt tidskrift.*

Lindström, P-E, 1919, "Den svenska statsförvaltningen och de moderna samhällsrörelserna", *Från svenska statsförvaltningen*, sjätte häftet.

Lindström, P-E, 1919, "Industrialismen och näringslivets uppsving", *Från svenska statsförvaltningen*, femte häftet.

Lindström, P-E, 1916, "Om statstjänstemännens ställning förr och framdeles", *Det nya Sverige.*

Lundquist, Lennart, 1997, *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan.* Lund: Lund University Press.

Malmström, Carl Gustaf, 1868, *Om ämbetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden.* Stockholm: Iwar Haeggströms boktryckeri.

- Morton M., 1918, "Är byråkrati utmärkande för den svenska statsförvaltningen?", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Premfors, Rune, 2000, *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Premfors, Rune, 1997, *Statsförvaltningens utveckling. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*.
- Riddarskapets - och adelns protocoller, 1844-45, IV:IV.
- Reuterskiöld, C.A., 1923, "Departementalreformens återuppståndelse?", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Reuterskiöld, C.A., 1922, "Sveriges statssekreterare", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.
- Reuterskiöld, C.A., 1913, "Departementalreformen diskuteras", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Rinman, Erik, B., 1909, "Departementsreformen, ministerstyrelse och parlamentarism", *Det nya Sverige*.
- Sahlin, Mauritz, 1913, "Departementalreformen diskuteras", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Schotte, Axel, 1907, "Den svenska statsförvaltningens omorganisation", *Det nya Sverige*.
- "Statens tjänstemän - samhällets ryggrad", 1917, *Från svenska statsförvaltningen*, osignerad artikel.
- Statistiska tabellkommissionens underdåniga skrivelse avgivet den 27 november 1913.
- Söderlind, Donald, Petersson; Olof, 1986, *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- "Ämbetsmännen och politiken", 1914, *Från svenska statsförvaltningen*, osignerad artikel.