

Lunds universitet
Historiska institutionen
HIS KO1
Examinator: Eva Helen Ulvros
Handledare: Fredrik Egefur
Uppsattsseminarium: torsdagen den 16 januari kl.13.15 i sal 4

ATT FÖRVALTA EN FÖRVALTNING

- EN STUDIE I SOCIALDEMOKRATINS SYN PÅ TJÄNSTEMANNAKÅREN 1920-1956

Linnea Jacobsson

Innehåll

ATT FÖRVALTA EN FÖRVALTNING.....	1
1.0 INLEDNING	3
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	5
1.2 METOD	7
1.3 MATERIALDISKUSSION	7
1.4 TIDIGARE FORSKNING	9
2.0 TEORETISKT RAMVERK.....	12
2.1 FÖRVALTNINGSTEORI.....	12
2.2 TEORI OM TJÄNSTEMÄN	13
2.3 SAMMANFATTNING	14
3.0 BAKGRUND SVENSK FÖRVALTNING	15
3.1 1600 OCH 1700-TALET	15
3.2 1800- OCH 1900-TALET	16
3.3 SAMMANFATTNING.....	17
4.0 ANALYS.....	19
4.1 DET VERKLIGT STORA FOLKPARTIET (1920-TALET)	19
4.1.1 Kongressen 1920	19
4.1.2 Kongressen 1924.....	20
4.1.3 Kongressen 1928.....	20
4.1.4 Sammanfattning 1920-talet.....	22
4.2 TJÄNSTEMÄNNEN ÄRO EJ POLITISKT KÖNSLÖSA VARELSER (1930-TALET)	23
4.2.1 Kongressen 1932	23
4.2.2 Kongressen 1936.....	25
4.2.3 Sammanfattning 1930-talet	29
4.3 NU GÄLLER DET TJÄNSTEMÄNNEN (1940-TALET)	30
4.3.1 Kongressen 1940	30
4.3.2 Kongressen 1944.....	31
4.3.3 NU gäller det tjänstemännen.....	32
4.3.4 1948 års kongress.....	36
4.3.5 Sammanfattning 1940-talet	38
4.4 DEMOKRATIN INOM STATSFÖRVALTNINGEN (1950-TALET)	40
4.4.1 Kongressen 1952	40
4.4.2 Kongressen 1956.....	45
4.4.3 Sammanfattning 1950-talet	48
5.0 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	49
5.1 SAMMANFATTANDE ANALYSER	49
5.2 SLUTSATSER.....	51
6.0 KÄLLFÖRTECKNING	54
6.1 KÄLLOR	54
6.2 LITTERATUR.....	54

1.0 Inledning

Byråkratin är endast en kommitté för borgerlighetens gemensamma affärer

Karl Marx och Friedrich Engels¹

Tidigt i uppsatsskedet visste jag att jag ville studera relationen mellan förvaltning och politik i Sveriges 1900-tals historia. Att hitta tillfällen då dessa frågor diskuterats är svårt. Bara det att det är svårt att hitta renodlade diskussioner kring förvaltningen, ämbetsmännen och byråkratins roll i en svensk historisk kontext är spännande. Ja, nästan triggande. Hur kommer det sig att dessa frågor är så frånvarande?

Att studera förvaltningspolitiska förändringar och synen på förvaltningen och ämbetsmannakåren historiskt kan tyckas torrt och tråkigt. Men jag vill hävda att detta är en relation som man alltid kan fundera över och studera. Låt mig illustrera med två svenska exempel:

Året är 1932, den nyblivne socialdemokratiske utrikesministern Rikard Sandler kommer till utrikesdepartementet för att mötas av vaktmästaren som informerar Sandler om att de båda är de enda socialdemokraterna på departementet.² Sverige är ett land vars tjänstemannakår i generationer präglats av en privilegierad socialgrupp som inte var dem som utgjorde socialdemokraternas väljarkår.

Året är 1976 och Bert Levin, nytillsatt folkpartistisk statssekreterare, gör entré på utbildningsdepartementet och möts av "en skog av röda nålar".³ Alltså, vid tillträde till sin position som statssekreterare inser han att de tjänstemän som ska komma att arbeta för honom alla har en annan politisk färg än han själv. Utbildningsdepartementet är fullt av socialdemokratiska tjänstemän.

Förhållandet mellan politiken och förvaltningen är en av statsvetenskapens klassiska frågor. Kanske når de sin kulmen i dessa två beskrivna fall ovan. Hur hanterar politiken förvaltningen, inte minst när tjänstemännen så uttryckligen inte präglas av samma värderingar och gör samma samhällsanalys som de som ska styra förvaltningen. I dag är detta något som väldigt sällan diskuteras i en svensk kontext. Tjänstemännens lojalitet tas för given.⁴ Att undersöka hur detta har sett ut i en svensk historisk kontext är min generella ambition för denna studie.

Inte minst är detta ett spännande ämne att studera när nya politiska krafter tar makten. När socialdemokratin på 1930-talet kommer till makten och påbörjar att bygga sin centrala position i den svenska politiken är de ett parti som tar över en statsförvaltning som genom århundraden präglats av adliga ämbetsmän med privilegierad ställning. Samtidigt är

¹ Östberg, Kjell, *Byråkrati och reformism: en studie i av svensk socialdemokratis politiska och sociala integrering*. Arkiv avhandlingsserie.1990:

² Blomqvist, Schmidt (red) *Efter guldåldern: arbetarrörelsen och fordismens slut*. 2012:32

³ Levin, Bert *En skog av röda nålar* i Ryden, Bengt *Makt och vanmakt: lärdomar från sex borgerliga regeringsår*. SNS förlag, 1983

⁴ Måhända med undantag för tidigare biståndminister Gunilla Carlsson och hennes tjänstemän på SIDA.

socialdemokratin ett parti sprungen ur en rörelse med klara marxistiska rötter. Marxismen, och socialismen har inte haft en helt oproblematiserande syn på byråkratin och staten.⁵ Citatet ovan är ett tecken på det.

Den svenska förvaltningen är unik inte bara i sin organisationsform⁵ utan hävdas också genom att den har haft en stor politisk makt historiskt sett. Den svenska socialdemokratin är också unik i jämförelse med andra europeiska stater. Den svenske sociologen Göran Therborn beskriver exempelvis det speciella i den svenska historiska kontexten som en treenighet mellan å ena sidan en stark och självständig byråkrati, å andra sidan en arbetarrörelse som lyckats inneha den politiska makten under större delar av 1900-talet och å tredje sidan en kapitalstark borgarklass, som med sina ekonomiska tillgångar närt de reformer som välfärdsstaten behövde, men samtidigt aldrig lyckats skaffa sig den politiska makten.⁶ Det är förstås en förenklad beskrivning av en komplicerad politisk och historisk kontext, men den får utgöra utgångspunkten för min studie. Om dessa tre är de centrala aktörerna, hur har de då förhållit sig till varandra? Och hur kommer det sig att diskussionen om förvaltningen – dvs. den starka och självständiga byråkratin – är så frånvarande?

Denna studie kommer, med anledning av behovet av en avgränsning av studien, inte närmare gå in på borgarklassen aktörskap som Therborns modell belyser. Borgarklassen kommer ständigt befinna sig i periferin medan den organiserade arbetarrörelsen i form av socialdemokratin kommer att fungera som den aktör genom vilken jag betraktar förvaltningen och dess tjänstemän.

⁵ Självständig, korporativistisk och präglad av offentlighetsprincipen.

⁶ Therborn, Göran, *Borgarklass och byråkrati – Anteckningar från en solskenshistoria*, Arkiv förlag. 1989

1.1 Syfte och frågeställning

Mitt syfte är att förstå hur synen på tjänstemännen, förvaltningen och ämbetsmannakåren såg ut och hur synen förändrats över tid inom det socialdemokratiska partiet under perioden 1920-1956. Tidsperioden är vald på ett antal olika grunder. Främst är det för att socialdemokratin under 1920-talet ännu inte var ett parti som visat sig statsbärande. Det är tiden innan partiet får en central plats i de parlamentariska församlingarna och blir en stabil kraft att räkna med. Att försöka studera förändring med utgångspunkten i 1920-talet blir därför intressant i och med att partiet ännu inte har den politiska makten och kan förmodas vara rakare i sin kritik av rådande samhällsordning. Förändringen från att inte ha makten över statsförvaltningen till att sedan ha det förändrar förmodligen inställningen till byråkratin. I ambitionen att följa en partipolitisk utveckling är jag tvungen att göra någon sorts avgränsning för att göra materialhanteringen möjlig. Att avsluta under 1950-talet med kongressen 1956 har att göra med att socialdemokratin vid denna tid suttit vid makten i ett par årtionden och borde därför haft tiden och möjligheten att både forma och tänka kring förvaltningen. Valet av tidsperiod handlar också om att det under tiden (1920-1956) sker en stor ökning av tjänstemännen.

Valet att studera förvaltningen beror främst på att det är en förhållandevis outforskad del av den svenska historien, den befinner sig ofta mest i periferin av forskningen. Trots att förvaltningen är en, för staten (och inte minst för en demokratisk stat) oumbärlig organisation. Samtidigt har den svenska statsförvaltningen under århundraden varit både stark och självständig. Den svenska förvaltningen är både en aktör som påverkas av och påverkar politiska och samhälleliga förändringar.

Socialdemokratin får bli de glasögon genom vilka jag väljer att betrakta förvaltningen i studien. Bakgrunden till valet av socialdemokratin är främst att det är en av de rörelser som påverkat svensk politik och svenskt samhälle mest under det senaste århundradet. Samtidigt är det en rörelse vars medlemsbas primärt kommer från klasser som varken har haft tillgång till ekonomiskt eller socialt kapital. Hur medlemmarna förhöll sig till företrädare för kapitalet är tydligt både retoriskt men också genom att studera den socialdemokratiskt förda reformpolitiken. Hur partiet förhöll sig till tjänstemännen, eller tjänstemannaklassen, är däremot spännande för att det är outforskad. Dessutom har tjänstemännen haft en central roll för svensk politik samt att det traditionellt sett inom svensk statsförvaltning varit personer från privilegierade klasser som innehaft ämbetspositioner. Tjänstemännen och förvaltningen, skulle också komma att påverkas av den socialdemokratiskt förda politiken. Inte minst då den offentliga sektorn växte efter andra världskriget.

Syftet är valt mot bakgrunden att förvaltningen är en, för demokratin, oumbärlig organisation. Inte minst ambitionen att bygga ett folkhem (med alla reformer det innebar) kräver både en stark stat och en stor organisation som kan tillhandahålla detta. Samtidigt finns inom tidig socialdemokrati en inte alltid oproblematiserad inställning till den yrkeskår som arbetar inom statsförvaltningen, de tillhör inte de grupper som röstar på SAP. Högt uppsatta tjänstemän utgjorde viktiga aktörer i borgerliga sammanslutningar och många av dessa satt även på mandat i riksdagens första kammare.

Studien som sådan är problemdriven i och med att jag i mitt syfte och frågeställning arbetar utifrån hypotesen att socialdemokratin potentiellt skulle kunna tänkas ha en kritisk syn på förvaltningen och tjänstemännen. Det bottnar både i den historiska kontexten, dvs. att förvaltningen har präglats av en privilegierad klass, men samtidigt har det att göra med det

ideologiska arvet inom marxismen och socialismen där diskussionen kring stat och förvaltning (och därigenom också de som arbetar inom dessa instanser) inte alltid har framstått som oproblematiske.

Mitt övergripande syfte är därför: **Hur såg socialdemokratin på tjänstemannakåren och förvaltningen 1920-1956?**

För att kunna göra syftet mer lätthanterligt väljer jag att operationalisera syftet till tre frågeställningar. Delfrågorna bottenar i tre olika perspektiv varav de två första är mer deskriptiva i sin karaktär. Den första handlar om hur SAP som parti tänkte sig hantera förvaltningen och hamnar inom ramen för politisk strategi. Den andra handlar om en allmän inställning från partimedlemmar gentemot ämbetsmännen och förvaltningen, och ambitionen är där att hitta det diskursiva i synen på förvaltningen. Den tredje har en mer filosofisk karaktär och behandlar hur man ideologiskt kunde argumentera och handla i förhållande till förvaltningen. I alla delfrågor ingår också funderingen över hur detta förändras (om det förändras) över tid.

Som konsekvens av att SAP kom till makten på 1930-talet⁷ och där började sitt arbete med vad som skulle bli ett parti med hegemonisk ställning under stora delar av det resterande 1900-talet, hamnar också SAP i situationen av att inneha den politiska makten och således också makten över förvaltningen och byråkratin.

- Kan man som, konsekvens av det politiska maktskiftet, se en ambition att förändra förvaltningen?

Hur man pratar om tjänstemännen och förvaltningen, vilka ord man använder och i vilka sammanhang de används ger en indikation på vad man tycker om dem.

- Går det att se några generella mönster när det kommer till hur och när partimedlemmar väljer att lyfta frågor om förvaltningen och tjänstemännen på kongresser?

Socialdemokratin specifikt och socialismen generellt har inte alltid haft ett entydigt eller oproblematiske inställning till statsförvaltningar och byråkratier.

- Kan man skönja en ideologisk problematik med hur man ser förvaltningens framtid efter/under ett socialdemokratiskt maktskifte artikulera hos socialdemokratin?

⁷ Visst satt socialdemokratin i regering redan tidigare. Men hela 1920-talet är en turbulent period av åtta olika regeringar varav två är rena ämbetsmannaregeringar. 1932 och regeringen Hanssons bildande får därför se som startskottet för en stabil socialdemokratisk närvaro i svensk politik. Det är första gången som en socialdemokratisk regering sitter hela mandatperioden ut.

1.2 Metod

Undersökningen sker genom användandet av en kvalitativ textanalys med inspiration hämtad från diskursanalysen. Eftersom studien i sig är av tvärvetenskaplig karaktär har jag lånat metoder från samhällsvetenskapen. Det skiljer sig i sak inte särskilt mycket från användandet av metod i historiska studier.

Först kommer jag titta på innehållet för att förstå mönstren i materialet. Då kongressprotokollen är ett stort material används denna innehållsanalys som en form av grovsortering av materialet.⁸ Att söka specifikt efter de delar som på något vis rör tjänstemän eller förvaltning kräver en manuell selektion för att hitta de generella (om existerande) mönstren i texten. Vidare kommer jag presentera denna selektion i form av nedslag i förhållande till partiets partikongresser som får utgöra stommen för min presentation av empirin, där jag presenterar de för studien intressanta delarna i det större materialet. Metoden skulle kunna ses som problematisk då selektionen hänger på min personliga bedömning av materialet, detta kommer jag försöka undvika genom att inte förbise de textdelar som kan, om än inte handla om detta specifikt, handla om hanteringen eller synen på förvaltningen mellan raderna. Vidare kommer jag att kontinuerligt presentera liknande material för alla årtionden. De texter som inte faller in under vare sig kongressmotioner eller kongressprotokollen kommer jag noggrant presentera och motivera dess betydelse för studien. Allt för att förenkla förståelsen för mina metodologiska val.

Det diskursanalytiska inslaget i min studie handlar om att jag i mina presenterade nedslag kommer söka finna om det finns specifika underliggande diskurser som handlar om relationen till tjänstemannakåren och förvaltningen. Diskursanalys som metod, där språket står i centrum för studiet av samhällsfenomenet, är en för min studie passande metod då det handlar om *hur* SAP förhåller sig till förvaltningen och om det sker någon förändring över tid. Utgångspunkten för min studie är att vilket språk man inom SAP använder för att adressera tjänstemannakåren både beskriver verkligheten samtidigt som det simultant hjälper till att skapa verkligheten.⁹ Det handlar både om vad som sägs, men också i vilken omfattning det ens diskuteras internpolitiskt.

1.3 Materialdiskussion

Materialet jag baserar min studie på är främst SAP:s partiprogram och kongressprotokoll. Anledningen att jag valt dessa två är för att detta är källor som är återkommande då SAP håller regelbundna kongresser och mer eller mindre regelbundet uppdaterar sitt partiprogram. Materialet lämpar sig således för att se en förändring över tid. Vidare kommer jag även att använda mig av ett urval av andra källor, främst pamfletter och artiklar som på olika vis kompletterar och går att anknyta till mitt huvudmaterial. Det urvalet har skett efter en översiktlig inventering på arbetarrörelsens arkiv i Malmö och Stockholm. Nedan följer en mer utförlig diskussion kring de tre sorters material och hur jag valt att använda dem.

⁸ Bergström, Boreus Textens mening och makt metodbok I samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Studentlitteratur, 2012:51

⁹ jmf. Det diskursanalytisk samhällsteorin: Bergström & Boréus, 2012:345

Partiprogrammen är två till antal för den tidsperiod jag har valt. Det första är skrivet och antaget av kongressen år 1920, den andra 1944. Partiprogrammen sammanfattar först de allmänna grundsatserna som SAP bygger sin samhällssyn på för att sedan mynna ut i ett program där de presenterar förslag till reformer. Fördelen med partiprogrammen är att de är tydliga i sina skrivningar. De ger en bra inblick i vilka frågor partiet prioriterade och vilka allmänna grundsatser de presenterade som grund för reformförslagen. Partiprogrammen är en reflektion av medlemmarnas politiska ambitioner eftersom de diskuteras och hanteras av kongressen. Samtidigt är de program som i hög utsträckning skissas upp av socialdemokratins partistyrelse. Det är av den anledningen inte ett material som främjar förståelsen av medlemmars tankar i lika hög utsträckning som kongressprotokollen.

Kongressprotokollen är tio till antalet och sträcker sig från kongressen 1920 till kongressen 1956. Kongressprotokollen är skrivna som diskussionsprotokoll och gör sig därför särskilt bra att studera hur man argumenterade. Justeringen av närvarande ombud togs på stort allvar vilket indikerar att det är förhållandevis tillförlitliga källor.¹⁰ De är enskilda medlemmar, socialdemokratiska föreningar eller arbetarkommuner som skickar in motioner till kongressen. Eftersom partiets olika arbetarkommuner och föreningar har motionsrätt är frågorna som diskuteras ofta av en stor bredd och varierande karaktär. Motionerna kan, på grund av detta ge tydliga indikationer på vad medlemmarna vill och tycker.

Vidare representerar ombuden på kongressen en stor geografisk spridning då ombud skickas från hela Sverige för att delta.¹¹ Det är också ett bra material för att få en inblick i hur det breda partiet resonerade i frågor och kanske främst vad som ansågs särskilt viktigt vid tiden. Trots detta ger kongressprotokollen inte någon vidare helhetssyn på hur diskussioner fördes. Det som tas upp i plenum på kongresser är ofta endast slutskedet av en process. Diskussioner i korridorerna, kring fikabord, ombud och arbetarkommuner emellan går inte att studera och därför är det omöjligt att få en helhetssyn på processen.

Däremot är de diskussioner som äger rum i plenum presenterade i sin helhet, med inslag av kommentarer i parentes om hur publiken reagerade på inläggen. Det ger också en indikation på hur ombudens argument mottogs av sittande kongress. Eftersom diskussionerna är nedskrivna simultant när de ägde rum utelämnas ingenting till efterhandskonstruktioner.

Kongressmaterialet är stort. Att följa det över en tidsperiod av fyrtio år är svårt. Vartdera kongressprotokoll är ca 300-400 sidor beroende på motionsmängden och diskussionslängden. Det har krävt stora avgränsningar. Främst har jag tittat på de motioner som tydligt berör frågor om förvaltningen och/eller ämbetsmannakåren på något vis, för att sedan följa de diskussioner som motionerna låg till grund för. Dessa diskussioner är intressanta för att man där kan titta på formuleringar och uttryck där ämbetsmännen på något vis omnämns. Vidare har jag översiktligt läst resterande material för att på så vis se om ämbetsmännen nämns i andra avseenden. Min analys kommer att presenteras i form av nedslag i relevanta delar.

Pamfletter och andra skrifter är som tidigare nämnt konsekvensen av en av mig översiktlig inventering av diverse arkivmaterial från Arbetarrörelsens arkiv i Malmö och Stockholm. Dessa består dels av utgåvor av socialdemokratisk skriftserie, dels av fragment av tal och

¹⁰ Östberg, 1990:41

¹¹ Det tål att påpekas att det trots god geografisk spridning inte är en god representativ fördelning på andra håll. Exempelvis kvinnor är underrepresenterade vid kongresserna och nästintill obefintliga både som motionärer och i plenumdiskussionerna.

kommentarer från socialdemokratiska statsråd och dels av betänkanden och. Det material jag valt att presentera är material som tydligt ingår i förståelsen av hur förhållandet mellan partiet och förvaltningen såg ut. Överlag är det svårt för mig att uppskatta vilken spridning detta material hade. Men åtminstone socialdemokratisk skriftserie är något som partiet presenterar i ambition att sprida och implementera sin egen politik och bör därför anses vara av partiet sanktionerat.

1.4 Tidigare forskning

Här kommer ett urval av den tidigare forskning som berör mina två analysobjekt – SAP och den svenska förvaltningen - sammanfattas. Mig veterligen har ingen tidigare valt att studera socialdemokratin och förvaltningen på det vis som denna studie ämnar göra. Däremot finns det studier och forskning som delvis berör detta ämne med andra utgångspunkter och frågeställningar.

Presentationen av forskningsläget är långt ifrån fullständigt, men det utgör de mest relevanta verken som skrivits angående politikens och förvaltningens relation under 1900-talets första hälft. Då mitt syfte och frågeställning har tvärvetenskaplig karaktär, med tydlig historisk samt statsvetenskaplig ingång präglar detta givetvis även mitt forskningsläge tillika teoretiska ansats. Min teoretiska utgångspunkt redogörs för i nästkommande avsnitt, men går egentligen inte att tydligt skilja från den tidigare forskningen.

Utgångspunkten för denna studie grundar sig på den treenighet som sociologen Göran Therborn beskriver som det speciella i den svenska politiska kontexten i sin bok ”Anteckningar från en solskenshistoria”. Inledningsvis presenterades den som hastigast. Treenigheten består först och främst av en stark arbetarrörelse som genom organisering i ett politiskt parti lyckats vinna och inneha den politiska makten. Sedan en kapitalstark borgarklass som aldrig lyckats vinna den politiska makten men fortsatt att inneha den ekonomiska makten. Sist en stark, självständig och mäktig förvaltning.¹²

Det har skrivits hyllmeter om den svenska socialdemokratin, den har analyserats och dissekerats in i minsta detalj. Att ge en helhetsbild av den tidigare forskningen om svensk socialdemokrati är därför omöjligt. De verk jag valt att förhålla mig till utgör på det viset ett axplock av vad som skrivits om rörelsen. Främst har jag valt att förhålla mig till de som beskrivit socialdemokratisk strategi (för att nå väljare) och de som skrivit uttryckligen om socialdemokratin förhållning till den statsapparat de övertog och omvandlade från och med 1930-talet. Valfärdsbyggen och realiseringen av den folkhemsvision som präglade socialdemokratin innan men framför allt efter andra världskriget har varit återkommande ämnen för forskning. Detta inrymmer också min vision att förstå förhållandet till förvaltningen och det offentliga, även om detta är någonting som delvis kräver ”läsning mellan raderna” för att få syn på.

För att förstå socialdemokratin bakgrund och organisatoriska uppbyggnad har jag använt mig av samlingsverk såsom Francis Sejerstads bok ”Socialdemokratins tidsålder”¹³ samt Stig Hadenius, Molin och Wieslanders verk ”Sverige efter 1900- en modern politisk historia.”

¹² Therborn, 1989

¹³ Sejersted, Francis, *Socialdemokratins tidsålder: Sverige och Norge under 1900-talet*, 2005

Dessa två är båda två översiktsverk och inte konsekvensen av specifik ny forskning utan har snarare använts som bakgrund för att ge förståelse för den politiska kontexten.¹⁴

Statsvetaren Torsten Svensson har i boken ”Socialdemokratins dominans” beskrivit den socialdemokratiska partistrategin med utgångspunkt i den parlamentariska demokratins krav på politisk majoritet. Detta hävdar han tvingade socialdemokratien att vidga sin väljarbas för att undvika att bli ett marginaliserat arbetarparti med endast stöd ur arbetarklassen. Svensson argumenterar för att det socialdemokratiska partiets arbete att vinna medelklassen är det som möjliggjort socialdemokratins framgångar i svensk politik. Innan 1940 talet hävdar Svensson att den grupp som socialdemokratien försöker nå, som inte är traditionella industriarbetare främst är arbetare på landsbygden. Alltså de som inte äger jorden eller godsens men som arbetar där. I takt med att samhället förändras och således också förhållandena på arbetsmarknaden försvinner dessa grupper allt mer till fördel för en växande tjänstemannasektor, detta leder till en gradvis förändring i den socialdemokratiska strategin.¹⁵

Statsvetaren Bo Rothsteins avhandling ”Den socialdemokratiska staten” studerar hur socialdemokratien hanterade två olika politikområden. Den ena är arbetsmarknadspolitik och det andra skolpolitiken. Han visar att dessa två byråkratier inom förvaltningsapparaterna var olika varandra och därför skapade helt olika möjligheter för socialdemokratien att genomdriva sina politiska mål. Arbetsmarknadspolitik var konsekvensen av en socialdemokratisk reformpolitik och de som arbetade inom den var i hög grad rekryterade från arbetarrörelsen. Skolans och skolöverstyrelsens byråkrati däremot, var mer traditionell och hade funnits längre än SAP hade innehaft makten. Rothsteins avhandling beskriver en socialdemokrati som tvingats ha olika strategier på olika förvaltningsenheter beroende på hur dessa sett ut organisationsmässigt. Samtidigt är det också en fråga om vilka politikområden som är mest prioriterade. Den aktiva arbetsmarknadspolitik var en grundbult i den socialdemokratiska politiken och en helt ny företeelse i den grad socialdemokratien ville se den. Därför skapades en myndighet för att hantera detta och SAP var i position att tillsätta de personer de ansåg passade för arbetet. Skolpolitiken däremot, var förstås viktig för socialdemokratien som ville möjliggöra för alla att studera, men den var nog aldrig lika högprioriterad som arbetsmarknadspolitik.¹⁶

Samtidshistorikern Kjell Östberg har skrivit ett antal böcker som rör den svenska socialdemokratien och dess arbete inom olika politikområden. Reformism och byråkrati – en studie i SAP politiska och sociala integrering innan första världskriget är en. Avhandlingen beskriver främst hur en arbetarbyråkrati växer fram inom SAP parallellt med att partiet får mer makt såväl i kommunala som i nationella politiska församlingar.¹⁷ Avhandlingen är skriven med den generella ambitionen att beskriva hur socialdemokratien blev reformistiskt med hypotesen att denna växande arbetarbyråkrati med dess funktionärer var centrala i denna reformistiska vändning. Avhandlingen diskuterar frågor kring byråkrati, och trots att det inte nödvändigt rör den samhällsliga byråkratin ger avhandlingen som sådan inblick i en socialdemokrati som i ett tidigt skede under 1900-talet var både socialt och politiskt integrerad i samhället.

¹⁴ Hadenius, Molin, Wieslander. *Sverige efter 1900 – en modern politisk historia*. Bonnier Alba, 1993

¹⁵ Svensson, Torsten, *Socialdemokratins dominans – En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1994

¹⁶ Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten*, Arkiv, 1986

¹⁷ Östberg, 1990.

Den svenska statsförvaltningen har historiskt tenderat att beskrivas som en passiv part i politiska skeden. Möjligtvis är detta en konstruktion av vårt samtida sätt att normativt förhålla oss till denna organisation som en instans helt underställd det politiska styret och därför oförmögen att agera på eget bevåg.

Statsvetaren och publicisten Herbert Tingsten har i sitt verk omfattande två band, ”Den svenska socialdemokratins idéutveckling” försökt sammanfatta den socialdemokratiska ideologiska utvecklingen. I verken beskriver Tingsten en socialdemokratisk idéutveckling som inte alltid är självklar. Trots att just socialdemokratins syn på staten eller förvaltningen diskuteras i särskilt stor utsträckning finns här trots allt en känsla av en socialdemokrati som inte alltid haft en enhetlig tanke om hur staten bör betraktas. Tingsten menar att det inom svensk socialdemokrati aldrig nämns någonting om statens avskaffande och att socialdemokratin i Sverige, snarare än att inspirerats av Marx, har anknutit till Lassalles mer reformistiska anda, både ideologiskt och realpolitiskt.¹⁸

Statsvetaren Gunnar Heckschers klassiska verk ”Svensk statsförvaltning i arbete” från 1952 presenterar den svenska statsförvaltningen i både en historisk och samtida kontext. Heckschers verk är skrivet mot bakgrunden att förvaltningen växer under 50-talet och blir då ett föremål för medborgarnas kritiska röster. Heckscher beskriver även de tjänstemän som arbetar inom statsförvaltningen och vilken ställning de haft historiskt.¹⁹

Donald Söderlinds och Olof Peterssons bok ”svensk förvaltningspolitik” är skriven 1988 och har sin bakgrund i en tid när den offentliga förvaltningen står i centrum i en ny kontext. 1980-talets krav på privatisering, avreglering, service och decentralisering är bakgrunden till boken.²⁰

¹⁸ Tingsten, Herbert, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling I*, Aldus Bonnier, 1967:101

¹⁹ Heckscher, Gunnar, *Svensk statsförvaltning i arbete*, SNS förlag, 1952

²⁰ Söderlind, Petersson. *Svensk förvaltningspolitik*, Andra upplagan: Diskurs, 1988:16

2.0 Teoretiskt ramverk

Som teoretiskt ramverk för min studie kommer jag förhålla mig både till förvaltningsteori samt teori om tjänstemännen. Det teoretiska ramverket kommer fungera som mall för att förstå förvaltningens och tjänstemännens roll, åtminstone på ett teoretiskt plan. Det teoretiska ramverket som presenteras nedan kommer vara det jag relaterar till när jag försöker förstå det socialdemokratiska förhållandet till förvaltningen och synen på tjänstemännen. Studien är snarare problemdriven än teoridriven och det teoretiska ramverket bör betraktas som något som väglett min forskning snarare än att helt styra arbetet.

2.1 Förvaltningsteori

Hur man ser på förvaltningens storlek och organisation skiljer sig förstås mellan politiska traditioner. Statsvetaren Rune Premfors har teoretiserat kring tre olika ideologiska inriktningar som skapar olika idéer om *vad* staten ska vara för "sorts" stat. Dessa tre beskriver han som den tunna, starka respektive snabba demokratin. Eftersom organiseringen av en demokratisk stat har direkt påverkan på förvaltningens storlek och utformning är dessa tre demokratiska ideal intressanta att betrakta.²¹

Den tunna demokratin är det liberalt inspirerade demokratisynen inom vilken staten ses som ett nödvändigt ont som ska tjäna till att skydda individer men utöver det inte vara en särskilt aktiv stat. Den snabba demokratin är en nära sammanknuten populistiska ideal som till skillnad från den tunna demokratin är en klart kollektivistisk sådan. Den tar avstånd från långdragna processer för att skapa förändring och präglas av en kortsiktighet i det politiska arbetet. Den starka demokratin är ett försök att knyta samman både det individualistiska och kollektivistiska perspektivet på demokrati med utgångspunkt i att människans intressen bestäms utanför kollektivet. Den starka demokratin skapar ofta en stark stat som arbetar både för att skydda individen parallellt med att möjliggöra för individerna inom kollektivet att själva forma sina liv. En frånvaro av hinder samtidigt som en närvaro av resurser är med vilka mål som den starka staten arbetar.²²

I en klassisk diskurs om byråkrati och politik har det förenklat funnits tre olika sätt för hur samhällen har hanterat problemen med byråkratins makt. *Den radikala linjen* handlar om att eliminera byråkratin genom att omvandla den efter direktdemokratiska principer.²³ Här finns kopplingar till marxismens ideal om att det kommunistiska samhället. Då byråkratin endast var ett verktyg för den härskande klassens intressen skulle den senare, i och med revolutionen och införandet av den kommunistiska staten försvinna och ett tillstånd av självförvaltning kommer att infinna sig. Marx förhöll sig till staten som en institution som helt skulle försvinna som konsekvens av revolutionen. *Den liberala linjen* som går ut på att särskilja politik och förvaltning.²⁴ Den mest inflytelserika tänkaren inom denna linje är Weber vars arbete med byråkratiska idealtyper. I det västerländska samhället är den denna linje för att hantera problematiken mellan byråkrati och politik som varit den härskande. Förvaltningen blir inom denna linje ett neutralt instrument för politikerna att använda för sina politiska syften. *Den klassiska konservativa linjen* är klart positiv till en ämbetsmannamakt då den inte

²¹ Premfors, Rune, *Den starka demokratin*, Atlas, 2000

²² Premfors, 2000:24-30

²³ Premfors, 2000:67

²⁴ Premfors, 2000:68

ser ett problem med byråkratins makt över demokratin.²⁵ Den klassiska konservatismen var på det hela taget negativ till demokratin.

Eftersom den liberala linjen har varit den som fått skapa den allmänna samhällliga diskursen kring hur förvaltningen och politiken ska förhålla sig till varandra är det svårt att utgå från någon annan vidare förklaring för hur systemet är uppbyggt än detta. Genomgående kommer det teoretiska ramverket vara i enlighet med den liberala linjens syn på förvaltningen kontra politiken.

Förhållandet mellan å ena sidan politiken och å andra sidan förvaltningen är i ett demokratiskt system oundgängligt. Politiken, eller valet av politiska företrädare (i parlamentariska val) kan teoretiskt betraktas som en politikens input-sida. Här får vinnarna i valen skapa majoriteter i de beslutande organen. Vidare är förvaltningen politikens output-sida. Här bereds och implementeras de av de folkvalda beslutade förändringarna. Det gäller statsförvaltningen likväl som regionala- och kommunala förvaltningsorgan. Input och output sidan är båda delar som är viktiga för tillitskapandet mellan medborgarna och politikerna samt medborgarna och tjänstemannakåren samt för tilliten till hela det politiska systemets förmåga att genomföra politiska reformer²⁶

2.2 Teori om tjänstemän

Inom denna, tidigare beskrivna, politikens outputsida, som kan benämnas både förvaltning och byråkrati, är det tjänstemännen (eller ämbetsmännen) som är aktörerna.

Det är omöjligt att presentera ett teoretiskt ramverk så nära knutet förvaltning och tjänstemän utan att inbegripa sociologen Max Weber och hans teoretisering och skapande av idealbilder för tjänstemännen inom byråkratin. Under hela 1900-talet är de just hans idéer som varit genomgående för flertalet västdemokratier i deras organisering av den offentliga förvaltningen. Idealbilden har också haft stor inverkan på tjänstemännens egen självbild. Webers idealbild för tjänstemännen är, vad han kallar, en legal-byråkratisk sådan. Idealbilden är just en idealbild, och överensstämmer därför inte med verkligheten helt, men bör enligt Weber vara vägledande för tjänstemännen i deras arbete samt vägledande för hur man organiserar sin förvaltning i stort. De karakteriserande dragen han önskar se hos dessa tjänstemän är som följer:

Hierarkisk över- och underordning är det första karaktärsdraget. Den bygger på en hierarkisk ordning tjänstemännen emellan och mellan tjänstemännen och det politiska styret. Kontrollen sker från den överordnande organisationen alltså den politiska makten. Tjänstemännen bör känna plikt känsla och lojalitet mot sin egen position i organisationen snarare än till en enskild fysisk person.²⁷

Regelföljande är det andra karaktärsdraget som vill påvisa hur tjänstemännen styrs i sitt eget arbete. Reglerna kan vara formellt antagna i lagtexter alternativt genom reglementen för verksamheten. Även materiella incitament är viktiga för styrningen av verksamheten och skapar på sätt och vis även de reglerna inom vilka tjänstemännen ska arbeta.²⁸

²⁵ Premfors, 2000:71

²⁶ Lundqvist, Lennart, *Förvaltningen och demokratin*, Nordsteds 1991:39

²⁷ Hysing, Erik, Olsson, Jan, *Tjänstemän i politiken*, Studentlitteratur 2012:40

²⁸ Hysing Olsson 2012:40

Expertis är det tredje karaktärsdraget som menar att tjänstemän i sin yrkesroll innehar en viss expertkunskap. I arbetet bör tjänstemannen präglas av neutralitet, opartiskhet och sköta sitt arbete utan godtycklighet. Weber argumenterade för att tjänstemännen var tvingade att hålla sig neutrala gentemot de partipolitiska målen och besluten och att det på så vis krävs av dem att de i någon mån är opolitiska.²⁹

Position och anställning är det fjärde och sista karaktärsdraget hos den legal-byråkratiska tjänstemannen. Detta handlar främst om synen på en tjänstemans arbete. Weber hävdade att detta inte skulle betraktas som ett vanligt lönearbete eftersom arbetet innebär lojalitet i så pass hög utsträckning. För att tjänstemän ska kunna upprätthålla ett oberoende gentemot politiska partier, intresseorganisationer och företag bör tjänstemännens anställningar vara trygga sådana samt innehålla ett visst mått av karriärmöjlighet.³⁰

2.3 Sammanfattning

Detta teoretiska ramverk utgörs av några grundantaganden kring förvaltningen och tjänstemännen i moderna västerländska demokratier. Antaganden i sig är förmade av de erfarenheter och tankegångar som under de senaste hundra åren blivit de allmängiltiga för förvaltningspolitiken. Premfors och Weber kommer båda att användas för att förstå i vilken utsträckning som socialdemokratins syn på byråkratin överensstämde med dessa teoretiska modeller. Men också för att förstå hur socialdemokratien valde att hantera byråkratin i förhållande till de linjer som Premfors presenterar. Nästkommande kapitel utgörs av en kort beskrivning av den svenska förvaltningspolitiska historien.

²⁹ Hysing Olsson 2012:41

³⁰ Hysing Olsson 2012:42

3.0 BAKGRUND SVENSK FÖRVALTNING

Nedan följer en kort historisk exposé över den svenska förvaltningens historia. Det är en förenklad bild med fokus på dels de stora förvaltningspolitiska förändringarna likväl som kunskap kring vilka som arbetade inom den svenska statsförvaltningen. Att beskriva förvaltningens tillstånd är egentligen att beskriva de större politiska händelserna. Förvaltningen är alltid politikens verktyg och därför alltid nära sammankopplat med de politiska förändringarna. Därför kommer utvalda ekonomiska såväl som politiska skeenden även ingå i denna bakgrund.

3.1 1600 och 1700-talet

Den svenska förvaltningen har en lång historia. Förvaltningens uppgift, omfång och karaktär har växlat, men organisationen har i huvudsak varit den samma under flera hundra år.³¹ De flesta tycks spåra dess modernare ursprung tillbaka till Axel Oxenstierna och hans handfasta bygge av den förvaltning som skulle bistå och möjliggöra den svenska stormaktstiden.³² De institutioner som instiftades redan på 1600-talet har levt kvar, om än utvecklats, in i modern tid. Kollegierna (kansliet, kammaren, Svea hovrätt, krigskollegiet och amiralitetskollegiet) blev ryggraden i den svenska förvaltningen och de självständiga ämbetsverken kunde, på grund av sin självständighet, operera utan att vara beroende av vare sig kungen eller regeringen godkännande i enskilda frågor. Visionen för Oxenstierna i hans statsbyggande var just detta.³³ Då kungen eller drottningen inte alltid befann sig i landet (alternativt stod under förmyndarregering), som konsekvens av krigen, krävdes att förvaltningen inte var beroende av ständig återkoppling till kronan. Det var också nödvändigt för det svenska stormaktsväldet att lyckas med brottstycket att uppta skatter för att täcka kostnaderna för de långa och många krig, detta kunde endast göras med en effektiv statsapparat. Konsekvensen blev en utbyggnad, effektivisering och centralisering av förvaltningen i stort.³⁴

Under 1600-talet tillsattes förvaltningspositionerna med uteslutande människor av adlig börd. De var brukligt av adelsmän att de tjänstgjorde inom statsförvaltningen på olika vis. Alltså inte bara i krigsföring, utan också i de rent organisatoriska inrättningarna. I utbyggnaden av förvaltningen krävdes mer folk, och det var inte alltid som just de högadliga ättarnas söner var de mest passande för uppdragen. Under 1600-talet krävde de många krigen ständigt mer mannar. Omsättningen på personer på poster, både inom armén och hemmavid var stor. Oxenstierna kom runt det problemet genom att instifta högre läroverk där kommande statsmän kunde utbildas. Dessa användes som ständiga rekryteringsbaser för centralmakten.³⁵ Utbildningen blev också tillgänglig för fler. Detta innebar inte att ofrälse kunde tillägna sig högre utbildning, utan det var snarare lågadeln som inbjöds till denna. Det hela öppnade upp för att kompetens, och inte börd i högre grad skulle komma att styra vilka som rekryterades till centrala positioner, trots att de blev begränsade till frälset.

³¹ Heckscher, 1952:21

³² Wetterberg, Gunnar, Axel Oxenstierna – Makten och klokskapen, Atlantis 2013

³³ Historieskrivningen om Oxenstierna som den store (och ende) statsmannen går förvisso att ifrågasätta. Hans personliga betydelse för historien är inte ett ämne att diskutera i denna studie. Däremot får han i denna bakgrund användas som en symbol för förvaltningens utbyggnad under 1600-talets Sverige.

³⁴ Wetterberg, 2013:302

³⁵ Wetterberg, 2013: 412

Den svenska stormaktstiden får sitt slut 1721. Som konsekvens försvagas kungamakten och en ny tid får sin början: ”stånderväldets tid”.³⁶ Ständsriksdagen får som konsekvens mer makt. Ständsriksdagen (bönder, borgare, adel och prästerskap) hade under århundraden existerat som institution i svensk politisk kontext men hade haft mer eller mindre att säga till om beroende av regent. Med undantag för en kort kunglig diktatur (1772-1792), som konsekvens av Gustav III lyckade statskupp präglas tiden av maktodelningsläran som också sedan ska komma att lägga grunden för den nya regeringsform som introduceras 1809. Den gustavianska tidens opposition bestod främst av just ämbetsmän som inte ville förlika sig med det faktum att de under denna period inte alls hade samma maktställning som tidigare. 1809 års statskupp var i stora drag konsekvensen av en organiserad ämbetsmannaoopposition. Det påverkade också ämbetsmännens fortsatta starka maktställning även efter förändringen i regeringsformen.³⁷

I takt med att fler ofrälse får tillgång till ämbetspositioner blir de mer beroende av att det lönar sig ekonomiskt att tjäna inom statsförvaltningen. Tidigare, då dessa positioner endast funnits att tillgå för adeln var den ekonomiska biten oftast inget problem då de själva redan hade gods att försörja sig på. Det försvarande för andra grupper att, trots den formella möjligheten att kunna deltaga, inte ha den praktiska möjligheten att arbeta inom centralförvaltningen. Efter regeringsformen omarbetas också ämbetsmännens lönesituation och man börjar konsekvent ge lön åt de som arbetar heltid inom förvaltningen. Lönerna var dock låga och skapade ett fortsatt beroende av en privat förmögenhet. Trots den låga lönen kom med ämbetspositionen stort politiskt inflytande som förmodligen skapade möjligheter att tillförskansa sig inkomster även på annat håll. Rekryteringen var därför fortfarande begränsad och fortsatte också vara det ända tills Sverige under 1900-talets mitt öppnar upp möjligheten för fler att erhålla högre utbildning.

3.2 1800- och 1900-talet

Under 1800-talets mitt skedde det mycket i det svenska samhället. Liberalismens genombrott, skråväsendets upplösande och den påbörjade industrialiseringens alla krav på marknaden innebar att gamla regleringar försvann.³⁸ Detta är alltså avregleringarnas tid. När skråväsendet avskaffas 1864 råder fri- näringsfrihet, etableringsrätt och ingen lagstiftning finns gällande arbetsavtal. Detta är också det rådande tillståndet i Sverige fram till första världskriget. I och med att detta sker begränsas således också statens uppgift i enlighet med gammalliberala grundsatser, och allt statligt ingripande begränsades. Det sena 1800-talet har porträtterats som ett undantag i historien vad det gäller det offentliga utbyggnad och förvaltningens expansion.³⁹ Här avstannar alla sådana ambitioner för att sedan upptas igen under 1900-talet.

Lars Andersson har hävdats att den svenska statsförvaltningen under 1800-talets mitt fick en speciell position i och med att de kom att ersätta det tidigare ”gudomliga enväldet”.⁴⁰ Det skapades, för att kompensera tidigare kungamakts ställning, en statsideologi. Konsekvensen blev att statens ämbetsmän gavs kontrollen för den samhälleliga utvecklingen. Detta sker alltså parallellt med avregleringarna som begränsar det statliga inflytandet på marknaden.

³⁶ Larsson, Bäck. Den svenska politiken – struktur, processer och resultat, Liber, 2006:10

³⁷ Heckscher, 1952:25

³⁸ Söderlind Petersson, 1988:16

³⁹ Söderlind, Petersson, 1988:16

⁴⁰ Andersson, Lars, *Sveriges historia – under 1800- och 1900-talet*, Liber, 2003: 39

1866 avskaffas ståndsriksdagen och tvåkammarriksdagen införs. Omorganiseringen av riksdagen gav politisk representation till högre tjänstemän. 1910 var 41 % av medlemmarna vid riksdagen statstjänstemän.⁴¹ Detta betydde däremot inte, enligt Göran Therborn, att Sverige styrdes i enlighet med någon byråkratisk linje som resterande partipolitiska grupper var ense om, snarare speglas det förda politiken av att tjänstemännen också de är en del av den generella samhälleliga sociopolitiska kontexten.⁴² Alltså, de tillhörde en viss samhällsklass och drev politik som konsekvens av den klassens intressen. Både som bärare av en viss klassidentitet men också som anställda inom den statliga förvaltningen formades således den svenska politiken genom tjänstemännen. Likväl som riksdagens uppsättning bestod statsrådets medlemmar av en liten krets mestadels adliga ämbetsmän.⁴³

Ett utav det exempel på hur ämbetsmännens roll kan ha påverkat svensk politik är det gällande den allmänna rösträtten. Hadenius m.fl. hävdar att en av anledningarna till att Sverige är förhållandevis (i jämförelse med andra nordiska länder) sent med införandet av allmän rösträtt har att göra med de sociala och politiska institutioner Sverige har. Främst handlar det om den övre klass som utgjordes av högre ämbetsmän, brukspatroner, industriarbetare och godsägare hade en stark politisk ställning i riksdagens första kammare.⁴⁴ Första kammare kom att utgöra en hämmande kraft i fråga om demokratisering för landet. Ämbetsmännens praktiskt politiska makt demonstreras också i den handfulla expeditionsregeringar som avlöser andra regeringsbildningar under tidigt 1900-tal.

Enligt statsvetaren Gunnar Heckscher fanns det inom den svenska statsförvaltningen ett patriarkaliskt ideal för förhållandet mellan ämbetsmännen och medborgarna.⁴⁵ I takt med växande folkbildning och medvetandegörandet hos andra samhällsgrupper än de privilegierade blev denna relation svår att upprätthålla som ideal. I och med 1800-talets avregleringar av gammalliberal tradition infinner sig också detta nya ideal inom svensk förvaltning. Det gammalliberala och det patriarkala idealet lever, trots motsatser vidare hos likväl befolkning som hos förvaltningen självt. Heckscher menar att det är först under tidigt 1900-tal som man kan se tendenser på att detta gamla patriarkaliska ideal och det gammalliberala byts ut mot någonting som senare skulle komma att benämnas som "välfärdsstaten".⁴⁶ Han hävdar också att denna övergång gick smidigare just som konsekvens av det patriarkaliska ideal som, trots alla avregleringar av gamla bestämmelser fortfarande levte kvar i folks medvetande. Det patriarkaliska systemet är ett system där ämbetsmännen verkar i egenskap herrar över medborgarna. Men de behöver samtidigt sörja för befolkningens väl.⁴⁷ Omhändertagandet av befolkningen är också ett ideal som återfinns i välfärdsstaten.

3.3 Sammanfattning

I bakgrunden vill jag visa på den särskilda ställning ämbetsmännen har haft i en svensk politisk kontext. Denna ställning är någonting som funnits inom institutionerna för statsförvaltningen under lång tid. Ja, flera hundra år. Det är i och med denna presenterade

⁴¹ Therborn 1989:19

⁴² Therborn, 1989:20

⁴³ Andersson, 2003:38

⁴⁴ Hadenius, Stig, Svensk politik under 1900-talet: konflikt och samförstånd, Hjalmarsson & Högberg, 2000:44

⁴⁵ Heckscher, 1952:20

⁴⁶ Heckscher, 1952:20

⁴⁷ Heckscher, 1952:21

historiska kontext som frågorna för min studie blir särskilt intressanta. Vad händer med den mäktiga och inflytelserika tjänstemannakåren när demokratin slår igenom? Inte minst med tanke på att det är samma ämbetsmannakår som i riksdagens första kammare länge förhindrat både arbetare och kvinnor rösträtt.

Vad händer när ett parti kommer till makten med krav på en omdaning av det svenska samhället? Ett parti som länge arbetat med demokratiseringsfrågan tillsammans med andra grupper och förmodligen insett vilken roll dessa tjänstemän haft i en fördröjning av demokratin. Hur väljer socialdemokratin att hantera denna historiskt mäktiga och privilegierade grupp av tjänstemän i och med det politiska maktskiftet. Vad sägs om tjänstemännen på kongresserna? Detta kommer att studeras i nästkommande avsnitt.

4.0 Analys

Här följer min presentation av empiri. Kongresserna får utgöra stommen för presentationen och nedslagen i materialet kommer presenteras i förhållande till dem. Rubriceringen av de olika tiotalen bör ses som en försiktig periodisering av de olika föreställningarna om förvaltningen vid olika tidpunkter. Försiktigheten handlar främst om att de kommer från helt olika delar av materialet. Vissa är hämtade från kongressdiskussioner medan andra har plockats från pamfletter eller inledningstal från kongresserna. De olika sorters material som ska komma att behandlas hör främst ihop med kongresserna och presenteras därav under de rubriker som behandlar kongressen. Men det material som ligger utanför kongresserna, exempelvis pamfletten rörande tjänstemannakåren från 1946 presenteras i förhållande till närmast liggande kongress.

Beroende på tiotal kommer analysen att skilja sig i omfattning men också till viss del i vilka frågor som tas upp. Analysen är i sig helt beroende av det existerande materialet så de kongressår när inga motioner diskuterades eller inga motioner finns som specifikt handlar om vare sig förvaltning eller tjänstemän blir naturligt kortare. Detta, i vilken omfattning dessa frågor diskuteras men också det faktum att det tidvis är en helt frånvarande diskussion är även det intressant för studien. Vidare resonemang kring detta ingår i sammanfattningen i nästkommande kapitel.

4.1 Det verkligt stora folkpartiet (1920-talet)

SAP har tre kongresser under 1920-talet, 1920, 1924 och 1928. Kongressen 1920 berör främst partiprogrammet. Kongressen 1924 visade sig svår att studera av olika anledningar vilket vidare kommer att presenteras under sin egen rubrik. Då är kongressmaterialet från 1928 intressantare. Inte så mycket för de motioner och härledande motionsdiskussioner som uppkommer utan snarare för vad Per-Albin Hansson förmedlar i sitt inledningstal. Nedan följer en genomgång nedslag från 1920-talets kongresser.

4.1.1 Kongressen 1920

År 1920 antar SAP ett nytt partiprogram på kongressen i Stockholm. 1920 års partiprogram kom att bli gällande fram till 1944. Att det dröjde så länge med en omarbetning med partiprogrammet bör förstås i relation till det andra världskriget som förändrade det politiska läget. 1930-talets erfarenheter (som konsekvens av maktskiftet) hade förmodligen annars gett upphov till en tidigare revidering av partiprogrammet.

I de allmänna grundsatserna beskrivs SAP:s samhällsanalys. Det är i linje med en marxistisk tradition som detta partiprogram är skrivet. Klassanalysen är tydlig. Exempelvis beskrivs att igenom kapitalismens herravälde är det inte bara de industriella produktionsmedlen och naturrikedomarna som exploateras. Det är också de tidigare mellanlagren i samhället som förslavas och fråntas sin ekonomiska självständighet. Dessa mellanlager omnämns en gång som löntagare och består av jordbrukare och diverse småhantverkare. Avslutningsvis i

programmet hänvisar man till en samling av ”alla de” utsugna klasserna som i klasskampen ställs sida vid sida.⁹³

Redan i partiprogrammet fastställs alltså en klassanalys och ett klassbegrepp som sträcker sig längre än att innefatta de traditionella arbetarna. Främst är det jordbruksarbetarna man syftar till. Men det är ändå intressant att begreppet lönearbetare används i partiprogrammet från 1920. Vidare, efter de allmänna grundsatserna presenteras sedan det politiska program vilka dessa grundsatser gett upphov till. Under del III står det: ”Sakkunniga förvaltningsorgan, rekryterade och kontrollerade efter demokratiska principer.”⁹⁴ Det är egentligen det enda kravet som specifikt behandlar förvaltningen som sådan. Men att låta ett partiprogram innefatta just en skrivelse om att rekryteringen av tjänstemän till förvaltningsorgan ska göras i enlighet med demokratiska principer är i den svenska historiska kontexten något nytt. Speciellt i och med att demokratin, i formen av den allmänna rösträtten, endast har varit rådande i ett år och har aldrig ännu beprövats i faktiska val.

Vid kongressen 1920 är det däremot inga allmänna motioner (som inte rör partiprogrammet) som specifikt rör förvaltningen och tjänstemannakåren som sådan och det finns därför inget motionsmaterial att presentera.

4.1.2 Kongressen 1924

Under denna kongress behandlas främst det socialdemokratiska kommunalprogrammet och de allmänna motionerna är därför färre än vanligt. Behandlingen från kommunalprogrammet rör förvisso tjänstemän i någon mening men främst handlar de om sociala frågor på lokal nivå. Eftersom det i diskussionerna kring Materialet från kongressen 1924 har vissa luckor då det varken var komplett samt att delar av det var trasigt. Till exempel saknades det helt motionsmaterial som vanligtvis finns i anslutning till kongress. Det gör det svårt att följa diskussionerna gällande förslagen. Det tycks, trots detta, som att det inte finns några motioner rörande tjänstemannakåren specifikt som behandlas under denna kongress och jag lämnar därmed kongressen 1924 därhän i brist på material relevant för studien.

4.1.3 Kongressen 1928

Protokollet från SAP:s kongress 1928 inleds med Per-Albin Hanssons tal. Talet i sig präglas av tre teman. Först och främst är det ett tal i en för SAP mycket god tid, partiet fortsätter att växa över hela Sverige och arbetarkommunerna har bara under de senaste åren ökat från 1045 till 1397 stycken.⁹⁵ Det är också ett tal som är präglad av den förre partiledaren, Hjalmar Brantings plötsliga bortgång, detta uppmärksammas gång på gång i talet. Vidare beskriver talet den politiska kontext som Sverige står inför parallellt med de utmaningar som socialdemokratin står inför i och med utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden.

Redan nu är det socialdemokratiska partiet det ojämförligt största och det är starkt förankrat hos olika grupper av det arbetande folket i stad och land.⁹⁶

⁹³ SAP, kongressprotokoll, 1920:?

⁹⁴ 1920 års partiprogram i: Socialdemokratins program 1897-1990, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Stockholm 2001:35

⁹⁵ SAP, kongressprotokoll, 1928:4

⁹⁶ SAP, kongressprotokoll, 1928:8

Här hänvisar Hansson till det som varit en socialdemokratisk linje att organisera arbetare inom både industrin och jordbruket. Industrialiseringen gör att förändringarna sker fort och den yrkesverksamma befolkningen flyttas från vad som tidigare var jordbruksarbetare till en allt växande industri och en långsamt växande tjänstemannasektor. Vidare säger Hansson:

Vi böra eftersträva en utbyggnad av partiet på ännu vidare grund, göra det till det verkligt stora folkpartiet, som med stöd av en majoritet i folket kan förverkliga drömmen om det goda folkhemmet. Förutsättningarna för en sådan samling är en politik, som beaktar de olika folkgruppernas behov och fördomsfritt prövar möjligheterna för tillfredsställelse av berättigade krav, varifrån dessa än månne komma. Vi behöva icke giva oss ut på något sökande efter en sådan politik. Vi ha i våra egna erfarenheter anvisningar nog och i själva verket är det inte fråga om någonting annat, än ett fullföljande av vår hittillsvarande politik under ständig anpassning efter den sociala och ekonomiska utvecklingen av samhället.⁹⁷

Det finns en tydlig språklig och ideologisk skillnad mellan att prata om arbetarpartiet och att prata om folkpartiet⁹⁸ i en bredare bemärkelse. Folkpartiet som koncept öppnar för andra typer av grupper som kan komma att rösta på SAP i val. När Hansson presenterar folkparti- och folkhemsidén gör han det genom att snabbt lägga till att detta inte innebär att SAP politik kommer tvingas ändras. ”Vi behöva icke giva oss ut på sökande efter en sådan politik” är ett sätt att påpeka att partiets politiska inställning inte kommer ändrats trots att partiet bör söka bredare väljargrupper inför valen generellt, men specifikt det stundande valet. Allt detta bör göras för att, som Hansson säger:

I det nuvarande läget måste vi ställa majoritetens erövring såsom målet för vårt deltagande i höstens valstrid.⁹⁹

Beträffande motionerna är det en motion som specifikt berör statstjänstemännens särpensionering. Motionen är insänd av Artur Söderberg, enskild medlem, genom Grycksbo arbetarkommun. Motionen föranleder ingen diskussion i plenum. Kongressen väljer att hemställa förslaget i enlighet med partiledningens linje. Innehållet i motionen är trots att den inte gav upphov till något beslut, intressant.¹⁰⁰

Frågor om allmän pensionering är ständigt förekommande på SAP:s kongresser. Trots att den allmänna folkpensioneringslagen gick i laga kraft i juni 1913 så är missnöjet stort. Artur Söderberg skriver i sin brödtext om vad missnöjet kring den sociala reformen egentligen handlar om. Söderberg argumenterar för att missnöjet bottnar i att reformen i form av lagen blivit ”en klasslag mellan å ena sidan tjänstemän, som politiskt röstar med höger”¹⁰¹ och å andra sidan bönder, arbetare och hantverkare. Vidare beskriver han att den särpensionering som fortfarande är gällande för tjänstemannaklassen vilken inte behöver spara inför ålderdom. Motionen skrivs med tydligt klassmedvetande. Han särskiljer tjänstemännen från arbetarna och är upprörd över att denna grupp premieras av staten. Han kritiserar också pensionsreformen i sig för att den inte mött de krav och förväntningar som han (med andra) hoppats på, men han fokuserar detta missnöje specifikt på de tjänstemän som gynnas av särpensionering och vars ålderdom är tryggad när arbetarnas inte är det. Det är alltså, för Arthur Söderberg en klassfråga.

⁹⁷ SAP, kongressprotokoll, 1928:8-9

⁹⁸ Diskussionen kring ett ”folkparti” kan i samtida kontext vara mycket förvirrande, detta är alltså innan de frisinade bytt namn till folkpartiet.

⁹⁹ SAP, kongressprotokoll, 1928:9

¹⁰⁰ SAP, samlade motioner, 1928, motion 6

¹⁰¹ SAP, samlade motioner, 1928:14

Att-satserna som följer som konsekvens av brödtexten är skrivna i ambition att pensionsbeloppen för olika löntagare ska likställas, inleds med orden ”med stöd av vad vi framhållit, ta vi oss friheten att föreslå: att dessa statstjänstemännens privilegier avskaffas enligt följande moderata grunder (...)”¹⁰²

Partistyrelsen utlåtande är kritiskt till förslaget. De hävdar att målet ändå måste vara att folkpensioneringen även ska omfatta statstjänare. De påpekar också att det under rådande omständigheter inte är något konstigt att staten som arbetsgivare åtar sig ”särskilda pensionsförpliktelser för sina särskilda anställda”.¹⁰³ Vidare svarar de att gällande de löneskillnader tjänstemän emellan, alltså mellan de välbetalda och underbetalda, är ett problem som endast en ”fullständig omvandling av samhällsförhållandena” kan komma tillrätta med. Vid kongressen är den enda som yttrar sig Gustav Möller med ett kort anförande å partistyrelsens vägnar. Sedan beslutar kongressen att gå på partistyrelsens linje.

4.1.4 Sammanfattning 1920-talet

På det hela är det inte mycket material att sammanfatta från 1920-talet. Det är en försiktig utsträckt hand till andra väljargrupper man kan skönja i det studerade materialet. Hanssons tal på kongressen skulle kunna tolkas som en intern förberedelse för partiet självt. Hansson, och förmodligen även resterande partistyreelse förstod att SAP skulle behöva förändra sin väljarbas för att fortsätta växa och för att kunna erövra den efterlängtrade majoriteten. Att prata om folkpartiet istället för att prata om arbetarpartiet, som ju faktiskt är SAP:s egentliga namn, är ett tecken på detta. Samtidigt finns det kritiska röster gentemot tjänstemännen som fortsätter att särpensioneras och på så viss urholkar den folkpensioneringsreform som hoppats kunna utjämna rådande klassklyftor.

¹⁰² SAP, samlade motioner, 1928:15

¹⁰³ SAP, samlade motioner, 1928:15

4.2 Tjänstemännen äro ej politiskt könslösa varelser (1930-talet)

SAP har två kongresser under 1930-talet. Den ena 1932 och den andra 1936. Båda kongresserna sammanfaller med valår. 1930-talet har beskrivits som en brytningstid i svensk politik. Brytningen har främst handlat om att den ekonomiska krisen tvingar fram ett nytt ekonomiskt tänkande möjliggör för nya värderingar i ekonomin.¹⁰⁴ Socialdemokratin är i allra högsta grad ansvariga för detta nya ekonomiska tänkande. Socialdemokratin sitter för första gången i regering hela mandatperioden ut och får även fortsatt förtroende för resterande 30-tal. Vid kongresserna är det också de stora ekonomiska frågorna som diskuteras.

I motionsmaterialet är det två motionsdiskussioner som är intressanta inom ramen för min studie. Den ena berör särpensioneringen av tjänstemännen och behandlas på sittande kongress 1932. Den andra är en motion som handlar om demokratiseringen av statens verk. Nedan följer en genomgång av 1930-talets kongresser med nedslag i två stora motionsdiskussioner.

4.2.1 Kongressen 1932

Kongressen 1932 inleder Hansson med att beskriva tiden de befinner sig i som politisk kristid där oro dominerar. Den politiska krisen är en konsekvens av den ekonomiska krisen. Vidare följer kommentarer om Ådalshändelserna och en lång utläggning om den socialdemokratiska demokratisynen, som är av sådan art att den inte kan kompromissas med.¹⁰⁵ Det sägs i en kontext av politisk oro, och många hänvisningar syftar både till den ekonomiska krisen, men också till den oroliga stämningen på kontinenten. Motionerna är många vid kongressen, men endast en rör specifikt frågan om tjänstemännen och behandlas nedan:

Motion nummer 12 från 1932 berör kommunalanställdas pensionering. Den är skriven av Borlänge arbetarkommun och syftar främst till att förändra delar av kommunalprogrammet vars förändring stod i fokus för kongressen 1932. Motionären skriver i ambitionen att den allmänna pensionen ska gälla för alla och att ingen särpensionering ska ske av tjänstemän och förtroendemän i kommunal tjänst. Motionären yrkar helt enkelt på en förändrad skrivning i kommunalprogrammet gällande dessas pensionering.

Det hela aktualiserar den arbetsmässiga situation som tjänstemän befinner sig i både kommunalt och statligt i Sverige samt den ideologiska tillika praktiska debatten om privilegiernas avskaffande. Motionären skriver:

Vi anse den nuvarande formuleringen näppeligen låter sig försvaras i ett demokratiskt partis program. Läger man in begreppet demokrati, ej blott politisk likställighet utan också ekonomisk sådan, så måste väl erkännas att det målet nås ej genom att sätta en viss grupp samhällsmedlemmar i en mera gynnad ställning än det stora flertalet övriga vilka få va med om att i egenskap av skattebetalare betala för en förmån som ej kommer dem själva till del. Man vill väl också gärna tänka sig att partiet som ett organ för privilegiernas avskaffande, men om man går in för att säkerställa en eller vissa samhällsgrupper så är man väl med om att sätta dessa grupper i en privilegierad ställning. (...) Sedan vi i vårt land fått den allmänna folkpensioneringen, till vilken den talrikaste delen av befolkningen är hänvisad sin pensionering, finnes ingen anledning att bibehålla de kvarlevor från en gången tid, då tjänstemän och funktionärer tillskansat sig stora fördelar på det allmännas bekostnad som särpensionering innebär.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Hadenius, Molin, Wieslander, 1993:132

¹⁰⁵ SAP, kongressprotokoll, 1932:6

¹⁰⁶ SAP kongressprotokoll, 1932:85

Trots införandet av den allmänna folkpensioneringen har gamla privilegier levt kvar. Särpensioneringen av tjänstemännen tycks vara en sådan. Motionären visar på en förståelse för denna grups historiska position av att tillhöra en fördelaktig samhällsgrupp och vill här argumentera för förändring på detta område. Eftersom det är just det socialdemokratiska kommunalpolitiska programmet som diskuteras så handlar det främst om kommunala tjänstemän. Däremot gäller särpensioneringen även de statliga tjänstemännen vilket kommer att uttryckas i kommande motionsbehandlings.

Programkommissionens företrädare för motionssvaret till motionen är Ejnar Lindängen. Hans svar är pragmatiskt och programkommissionen föreslår kongressen att motionen inte ska föranleda någon åtgärd. Hans svar lyder:

Partiets och fackföreningsrörelsens strävan kännetecknas icke av en väntan på fullt färdiga och önskvärda resultat. De vunna framgångarna och de ändrade politiska och ekonomiska förhållandena till förmån för arbetarna äro summan av oändligt många små reformer och framsteg för de krav och de principer, vilka uttryckas såsom önskvärda och erforderliga i vårt partiprogram. (...) Är man anhängare av en ökad trygghet och social omvårdnad för alla, då ska man, när befogenhet och förutsättningar medge detta, även omsätta önskemålen och kraven till verklighet. För motståndet sörja nog de borgliga. Avstår man från att avvinna utvecklingen någon förmån, låser man fast och konserverar de gamla och otillfredsställande förhållandena samt skadar därigenom sina egna intressen.¹⁰⁷

Vad innehåller då detta svar egentligen? Programkommissionen tycks, genom sin företrädare, vilja hålla en reformistisk och pragmatisk linje mot vad de anser vara alldeles för hastiga förslag på förändring. Att hänvisa till arbetarrörelsens många små vinster och reformer som i slutändan leder fram till någonting gott är ett tecken på denna reformism. För den skull går det inte att hävda att motionären är revolutionär, men nog är denne mer radikal än programkommissionen både i retorik och förslag till förändring. Vidare fortsätter programkommissionen med att poängtera vikten av att socialdemokratien i de kommuner där de innehar majoriteten också uppträder som mönsterarbetsgivare för sina tjänstemän.

Diskussionen fortsätter således och viss skepsis mot tjänstemännen kan ses i den fortsatta argumentationen. Oskar Kypengren från Borlänge arbetarkommun försvarar motionärerna gentemot partiets hemställan med orden:

Det har från vissa håll gjorts gällande att motionärernas krav är reaktionärt. I verkligheten är det motsatsen till reaktionärt. Att hålla fast vid den gamla principen, att vissa folkgrupper skola premieras, liksom man premierar avelsdjur eller goda springare, är en reaktionär ståndpunkt men icke låta rättfärdighetens känslan tala och kräva något så när som lika levnadsvillkor för de utslitna.¹⁰⁸

Vidare hävdar Kypengren att det kanske skulle kunna finnas ett intresse av att vid vissa tillfällen premiera vissa särskilda grupper. Men att dessa då ska vara de grupper i störst behov av detta, exempelvis lantbruksarbetare. Kanske går det att förstå det närmre med hjälp av Svenssons beskrivning av den socialdemokratiska partistrategin som tidigare hade handlat om att vid sidan av de traditionella industriarbetarna organisera lantarbetarna. Konceptet folkparti hade innefattat en solidaritets- och gemensamhetskänsla mellan lantarbetare, arbetare och småbönder.¹⁰⁹ Att programkommissionen ställs mot motionären och de andra skulle därför kunna ses som en polarisering emellan övergången mot att snarare än att organisera lantarbetare vända sig mot tjänstemännen som den grupp som tillsammans med arbetarna innefattas av begreppet "folkpartiet". Den nya linjen har ännu inte fått fäste i partiet i stort. I

¹⁰⁷ SAP kongressprotokoll, 1932:86

¹⁰⁸ SAP kongressprotokoll, 1932:89

¹⁰⁹ Svensson, 1994:90

diskussionen ovan tycks det heller inte vara en önskvärd förändring då tjänstemännen jämförs med avelsdjur och goda springare.

Vidare i diskussionen tar K.J Olsson från Norrköpings arbetarkommun ordet. Trots att han säger sig stå på partistyrelsens sida finns det ändå delar i hans anförande fulla av oro inför vad han ser som en polarisering mellan olika grupper inom partiet:

Det förbehåller sig nämligen så inom arbetarrörelsen, att det håller på att bildas en klyfta mellan å ena sidan arbetargrupper som har en tryggare och bättre ställning, och å andra sidan arbetargrupper som arbetar under dåliga villkor och befinna sig i mycket otrygg och osäker ställning. Klyftan är kanske inte så lätt att dra upp mellan de olika arbetsgrupperna, som ju äro ganska många. Men om man skall försöka i grova drag dra upp en sådan linje, skulle man kanske kunna säga, att å ena sidan står åtminstone flertalet stats- och kommunalanställda och å andra sidan stå en del industriarbetare, lantarbetare och skogsarbetare och andra, som leva under synnerligen svåra villkor.¹¹⁰

Han påpekar att detta på något sätt inte är någonting han endast ser som en konsekvens av denna motionsdiskussion och motionärernas ambition, utan att det är någonting som han under en tid har sett växa runt om i Sverige.

Diskussionen fortsätter sedan ett tag och avslutas till sist med att partistyrelsens hemställan går igenom. Men motionsdiskussionen vittnar trots allt om att det finns olika åsikter i frågan. Å ena sidan är det en pragmatisk linje från programkommissionen och partistyrelse som i etapper vill se en förbättring av arbetsvillkoren för alla parter. Å andra sidan är det motionärerna och fler ombud som inte önskar se att de gamla privilegierade grupperna fortsätter att särpensioneras och ges fördelar trots förändring i det politiska styret. Det är också ett annat problem som tycks ligga under ytan för diskussionen, och det är frågan om vilka tjänstemännen egentligen är. De är inte arbetare i den traditionella betydelsen, men det tycks också finnas en överhängande förståelse inför att de heller inte är de mest privilegierade, åtminstone inte alla tjänstemän och i synnerhet inte de i kommunal tjänst.

4.2.2 Kongressen 1936

Vid kongressen 1936 har SAP suttit sin första hela mandatperiod vid makten någonsin. Hansson inleder kongressen med att konstatera att den kris som infunnit sig fyra år tidigare, vid den förra kongressen, ännu inte övervunnits. Vidare beskriver han ingående vilka lyckade resultat den socialdemokratiska partipolitiken haft under den senaste mandatperioden och beskriver hur de önskar fortsätta föra den. Han kommenterar också att samverkan mellan de två stora folkgrupper, bönderna och arbetarna, fortgår med goda resultat.¹¹¹ Motionerna vid 1936 års kongress är många, men endast en är relevant i frågan om tjänstemannakåren. Vidare följer presentation av denna:

Motion nummer 27, som rör demokratiseringen av statens verk. Motionen är inskickad av Nacka arbetarkommun och den syftar till att påverka partiet att arbeta för en allmän demokratisering av de statliga verken. Bakgrunden är en specifik konflikt mellan arbetare och arbetsgivare på Telegrafverket, som är en statlig myndighet. Att-satsen tillhörande motionen lyder:

¹¹⁰ SAP kongressprotokoll, 1932:91

¹¹¹ SAP, kongressprotokoll, 1936:4

Att den (kongressen, min anm.) beslutar giva partistyrelsen i uppdrag att undersöka möjligheterna för att mer än hittills demokratisera statens verk och styrelser.¹¹²

Partistyrelsen yrkar bifall till motionen men argumentet att en sådan demokratisering ligger helt i partiets linje för demokratiseringar av olika delar av samhället. Då partistyrelsen är helt eniga med motionärerna skulle man kunna tro att kongressen inte annat skulle göra än att bifalla motionen och på sin höjd diskutera de rent arbetsmässiga villkoren för tjänstemän och arbetare inom statlig tjänst. Men vad som istället händer är att motionen föranleder en diskussion som delvis tyder på en allmän skepsis och misstänksamhet mot tjänstemannakåren.

Adolf Wallentheim från Nacka arbetarkommun tar ordet direkt efter partistyrelsens föredragande, vidare säger han sig vilja ta diskussionen från ett teoretiskt plan till ett praktiskt sådant. Han håller med motionärerna i sak men tycks ändå se detta som ett större problem än endast de gällande telegrafverket och dess anställda. Han ifrågasätter egentligen hela tjänstemannakåren som sådan i sitt anförande. Nedan presenteras utdrag ur hans argumentation:

Det har sagts om det svenska ämbetsmannakåren, att den är både präktig och lojal, och jag tror att det i stort sett riktigt. Men jag anser, att det skulle vara mycket felaktigt, om man utifrån denna utgångspunkt drog den slutsatsen, att tjänstemännen äro politiskt könslösa varelser utan några egna politiska intressen.¹¹³

Vad Wallentheim ger uttryck för här är egentligen att ta avstamp i den allmänna synen på den svenska tjänstemannakåren som präktig och lojal. Detta tyder på att de egenskaper som hör tjänstemännen i den svenska debatten till överensstämmer med den Weberianska karakteriseringen av tjänstemännens egenskaper. Vidare kritiserar han det faktum att tjänstemännen skulle kunna vara politiskt könslösa varelser utan egna intressen. Wallentheim utmanar till synes idealbilden av tjänstemännen, både den Weberianska, men också den svenska allmänna bilden.

Såvitt jag förstår, måste det vara en mycket allvarlig sak, att våra välfärdsanordningar omhändertas av personer som till 80 å 90 procent tillhöra allmänna valmansförbundet, vilka få sin enda sociala kunskap ur källor som Svenska Dagbladet och Nya Dagligt Allehanda och som betrakta folket, dess läge, dess tankesätt huvudsakligen på samma sätt som karikatyrtecknaren Chatham gör i Svenska Dagbladet, där man se den svenska arbetaren och det svenska småfolkets representant framställd som förfallen, oförskämt pockande individ (...) på grund av sina intressen och son egna sociala samhörighet osv står främmande för andan i de fattade besluten och som därför, när de gå att genomföra dem, mången gång handla i åtminstone fientlig passivitet mot vad de äro att genomföra.¹¹⁴

Här fortsätter Wallentheim sin utläggning med att argumentera för att tjänstemännen har sina egna intressen, och de är inte socialdemokratins eller arbetarrörelsens intressen. Att stora delar av tjänstemannakåren läser tidningar som Svenska Dagbladet och Nya Dagligt Allehanda kan tyckas som en besynnerlig sak att framhäva vid en motionsdiskussion men faktum är att tidningsfrågan var en av de allra viktigaste för socialdemokratins under de tidiga åren. Det märks inte minst i förhållande till hur mycket kongresstid denna fråga tar varje kongress. Att sprida socialdemokratiska tidningar är viktigt, det är så man når ut med sitt budskap. Men det är också en markering som finns i vilka tidningar man läser. Båda de två han nämner är klassiska högertidningar. Vidare påstår han att så mycket som 80-90% av tjänstemännen tillhör allmänna valmansförbundet, alltså moderaternas föregångare och

¹¹² SAP kongressprotokoll, 1936:213

¹¹³ SAP kongressprotokoll, 1936:214

¹¹⁴ SAP kongressprotokoll, 1936:215

presenterar detta som en mycket allvarlig sak. Trots att det är omöjligt att veta hur många procent av tjänstemännen som faktiskt tillhörde allmänna valmansförbundet ger detta en tydlig indikation på hur tjänstemännen uppfattas internt i socialdemokratien. Om partiet tror att en överhängande majoritet av tjänstemännen är organiserade i, eller röstande på, valmansförbundet kommer det påverka SAP:s hantering av just denna grupp. Undermeningen är här att det kan komma att vara svårt för socialdemokratien att genomföra reformer med en tjänstemannakår med andra intressen än partiet.

Vidare fortsätter Wallentheim med att spekulera i vad det skulle kunna innebära för socialdemokratien i längden om man inte kom tillrätta med problemet med en fientligt inställd tjänstemannakår. Då skulle väljarna inte kunna lita på att socialdemokratien kunde genomföra de lovade besluten och därför inte framstå som ett parti värdig majoriteten.¹¹⁵ Om partiet inte har förmågan att styra över implementeringen av reformer kommer det på sikt innebära katastrof för partiet. Eftersom tjänstemännen, enligt Wallentheim är bundna av sina egna intressen ”på alla håll och kanter”, är de omöjliga att lita på. Efter ett långt inlägg kommer han sedan fram till sina egna förslag på förändring för att komma tillrätta med ovan beskriven problematik. Han erkänner att det är ett svårt problem att tackla, och att han inte på något sätt önskar sig ett system där tjänstemän endast tillsätts efter partisympatier. Sedan föreslår han att man ska försöka se till att lägre tjänstemän kan skapa motvikt till högre byråkratischefer, att man borde fundera kring om det finns en möjlighet att tillsätta folk med social kunskap istället för strikt formell juridisk kunskap till tjänstemannaposter och sist, och viktigast (enligt honom), att man ser till att arbetarklassens barn får tillgång till utbildning för att sedan själva söka posterna inom det offentliga. Till sist yrkar Wallentheim på bifall på motionen.

Diskussionen fortsätter med att Wallentheim får medhåll från Harald Lindwall från Malmö som diskuterar vidare hur det ser ut inom andra statliga myndigheter med arbetsgivaransvar och tjänstemän.¹¹⁶ Lindwall yrkar även han bifall till motionen. Vidare tar Lindhagen, vilken inte omnämns med förnamn eller geografisk tillhörighet, vid. Han lägger till ännu en dimension i frågan om tjänstemännen och diskuterar det faktum att dessa statliga verk består av en övre och undre värld och att det emellan de högre tjänstemännen och lägre skiljer sig väldigt både i partitillhörighet och möjlighet att opponera sig mot sina övermän. Lindhagen vill helt enkelt belysa en problematisk hierarki tjänstemän emellan.¹¹⁷ Han gör inget anspråk på att inkludera dessa lägre stående tjänstemän i den bemärkelsen arbetarklass, men att deras situation inte är enkel, likt arbetarklassens, är ändå hans grundläggande poäng.

Efter Lindhagen, som även han yrkar bifall på motionen, tar Arthur E Lundkvist från Trollhättan ordet. Han beskriver statens roll som arbetsgivare åt två skilda yrkesgrupper. Å ena sidan de som kan betraktas som arbetare, de timanställda som har sina löner och rättigheter bestämda genom kollektivavtalet och å andra sidan tjänstemännen vars löner tillsätts på politisk väg. Denna skillnad bland de anställda anser han problematisk då den kan leda till konflikter:

I en arbetarkommun där båda grupperna äro representerade, såväl tjänstemännen som arbetarna, kan då i händelse av konflikt inträffa, att dessa båda grupper komma att stå emot varandra, därvid den ena gruppen beskyller den andra för strejkbryteri, och den andra gruppen svarar, att den endast fullgör vad den lagligen är skyldig till. Detta förhållande har förelegat och kan på nytt inträffa i Trollhättan.¹¹⁸

¹¹⁵ SAP kongressprotokoll, 1936:215

¹¹⁶ SAP kongressprotokoll, 1936:216

¹¹⁷ SAP kongressprotokoll, 1936:218

¹¹⁸ SAP kongressprotokoll, 1936:219

Vad Lundkvist härmed beskriver är konflikter mellan arbetare och tjänstemän som arbetar under olika sorts styrning och har olika rättigheter på samma arbetsmarknad. Tjänstemännen hade inte strejkrätt i och med att deras löner inte reglerades av arbetsmarknadens parter enligt Saltsjöbadsavtalet. Att detta än mer spär på oenigheterna på lokal nivå är enkelt att föreställa sig. Tjänstemännens arbetsuppgifter är inte bara skilda arbetarna, utan också deras anställning skiljer sig i grunden från arbetarnas. Det omöjliggör således en organisering av tjänstemännen på samma vis som fackföreningsrörelsen har organiserat arbetarna.

Vidare tar ett par andra ombud ordet och instämmer med föregående talare samt tillägger fakta kring vissa specifika statliga verk och hur de ser ut på lokal nivå omkring i landet. Sedan är det Henning Thylin från Linköping som går upp i plenum, han är uppenbart upprörd på det egna partiet som enligt honom gör alldeles för lite för att förändra andan inom förvaltningen. Inte minst märks det i en hård retorisk ansats. Han säger:

Partivänner, denna motion har blivit tillstyrkt av partistyrelsen, och det kan därför tyckas, som om debatt i frågan vara fullständigt överflödig. (...) Emellertid vore det av vikt, om vi litet gjorde klart för oss, att den anda inom förvaltningen, som här skildrats av inledarna, verkligen är tillfinandes. Det är ett av de allvarligaste problemen vi har att brottas med. Utan att göra några jämförelser mellan två länder, vilkas förhållanden inte äro jämförbara, kan det vara skäl att tänka på vad en ämbetsmannakår och byråkrati kan betyda, som inte har samma inställning som folkviljan över huvud taget. (...) Ska man komma tillrätta med denna byråkratiska anda skulle det vara ganska värdefullt, om landets största parti och särskilt när partiet sitter vid regeringsmakten, vid tillfälle lade i dagen sin vilja att åstadkomma en annan ordning, men någon sådan, måste man säga, har man sett ganska litet av. (...) Nog har det gjorts ganska litet av den socialdemokratiska regeringen för att vid nyrekrytering få in en annan anda i instanserna.¹¹⁹

De subtila jämförelser som Thylin trots allt gör, utan att fördenskull säga det rakt ut, är det med det tyska systemet och hur det såg ut före den demokratiska republikens sammanbrott. Thylins poäng är trots allt väldigt klar. Den svenska förvaltningen representerar inte folkviljan. Och socialdemokratin måste göra någonting åt saken. Trots att han är hård i sin kritik finns det inget anspråk på att man på annat sätt än nyrekrytering skulle kunna förändra förvaltningens anda. Det är inga andra specifika förslag som Thylin presenterar än just det.

Vidare tar partistyrelsens representant, Henning Leo, ordet. Han är snabb med att sammanfatta motionsdiskussionen genom att säga att det egentligen inte är några meningsskiljaktigheter som presenterats under diskussionens gång. En märklig sak att poängtera precis efter att den socialdemokratiska riksdagsgruppen fått svidande kritik kring sin passivitet i dessa frågor. Men det är i sak ett väldigt diplomatiskt svar på tal som Leo ger alla de som varit uppe för diskussion. Leo är noga med att poängtera att förändring tar tid och att det inte är någonting man gör över en natt. Trots att Leo bekräftar motionärernas bild av tjänstemännen är det en mer nyanserad bild av problemet han vill förmedla till den sittande kongressen. Specifikt svarar han på Wallentheims förslag gällande möjliggörande av utbildning för arbetarklassens barn för att komma tillrätta med rekryteringsproblemet genom att säga:

Att vi skulle försöka leda in de socialdemokratiska arbetarnas barn på ämbetsmannabanan genom att skaffa dem en sådan utbildning, att de ha möjlighet att göra inträde där. Det är naturligtvis ett bidrag, bland många andra, till frågans lösning, men må vi bara se till att de, som komma från våra egna leder stiga in i ämbetsmannavärlden, inte bli värre byråkrater, inte bli högdragnare i sitt uppträdande gentemot allmänheten, än de ämbetsmän, som rekryteras från andra befolkningslager och åsiktsgrupper.¹²⁰

¹¹⁹ SAP, kongressprotokoll, 1936:221

¹²⁰ SAP kongressprotokoll, 1936:222

Vidare beskriver han en kommitté som tillsatts för att komma tillrätta med problemet om lagstadgad förhandlingsrätt för tjänstemännen och att den, när den arbetat färdigt kommer att kunna konkret lösa många utav de problem som idag är rent arbetsmässiga.

Att Leo hyser farhågor för att arbetarklassens barn ska komma att bli än värre byråkrater än de tjänstemän som redan innehar positioner tycks underligt i sammanhanget. Men det ska nog snarare förstås som att han vill poängtera att förändring inte är så enkel som att börja rekrytera på andra vis. Motionen bifalls, och egentligen har ju inga skilda åsikter presenterats i förhållande till det som var föreslaget. Att diskussionen dök upp skulle kunna tyda på ett uppdämt behov att diskutera dessa frågor. Och den tidvis hätska stämningen som det tycks vara under diskussionen ger en som läsare också en känsla av att det runt denna fråga fanns ett behov att uttrycka ett missnöje med likväl den socialdemokratiska riksdagsgruppen som den socialdemokratiska partistyrelsen.

4.2.3 Sammanfattning 1930-talet

Inte många motioner finns på 1930-talets kongresser som rör tjänstemannakåren specifikt. Men de som finns vittnar ändå om ganska stora (uppfattade) problem av de ombud som befinner sig på sittande kongress. Kongressmaterialet visar också på en ganska så utbredd skepsis. Det är inte bara många ombud som väljer att uttala sig, det är också ombud från skilda geografiska områden. Rädslan bottnar i att inte kunna genomföra de politiska reformer man önskar eftersom den ämbetsmannakår som innehar den implementerande funktionen är motståndare till den socialdemokratiska politiken. Men det är också ett problem som i sig är mångfacetterat och spänner över en mängd olika frågor om tjänstemännens roll. Det är frågor om den speciella hierarki som finns internt tjänstemännen emellan och som hindrar de lägre stående tjänstemännen för att motsätta sig beslut. Samtidigt är det rena arbetsplatsfrågor där tjänstemän och arbetare inte har samma förhandlingsavtal och således lätt kan hamna i konflikt på grund av det. Det är också den underliggande frågan om hur man förändrar det rådande förvaltningsandan i grunden och hur fort denna förändring bör ske.

4.3 NU gäller det tjänstemännen (1940-talet)

1940-talets kongresser är präglade av kriget och efterkrigstiden. Socialdemokraterna, med Per-Albin Hansson som statsminister, leder en samlingsledning fram till krigsslutet 1945. En kongress hålls 1940, 1944 och en 1948. Kongresserna från 1940 och 1944 är förhållandevis ”tysta” kongresser. Protokollmaterialet är tunt och det är förhållandevis få motioner som behandlas på sittande kongress. Detta bör ses i ljuset av det andra världskriget och den ovisshet som rådde inför framtiden. Den allmänna sinnesstämningen är därför både avvaktande och försiktig. Trots det sker mycket inom socialdemokratien och tjänstemannaklassen under det här årtiondet. Socialdemokratisk skriftserie kommer ut med en pamflett 1946 där de klargör för tjänstemän och sig själva var de står kring tjänstemannafrågan. Endast pamflettens namn ”Nu gäller det tjänstemännen” är talande för den inkluderande politik partiet ville föra för att inkorporera denna nya grupp som en naturlig del av det socialdemokratiska partiet. Jag har valt att behandla pamfletten kronologiskt och kommer därför att presenteras emellan presentationen av 1944 och 1948 års kongress.

Nedan följer en genomgång av 1940-talets kongresser och berör både motionsdiskussioner och annat relevant material.

4.3.1 Kongressen 1940

Partiordförande tillika statsminister Per Albin Hanssons inledningsanförande ger i sig en förklaring till den ovanligt ”tysta” kongressen.

Tiden lämpar sig icke för partiparoller. Alla äro vi fyllda av den känslan att sammanhållningen kring det gemensamma är det framför allt viktiga, och att sådant som kan störa sammanhållningen bör undvikas.¹²¹

Stämningen blir tydligare i och med besöken och hälsningarna från SAP systerpartier från bland annat Norge, Finland och Polen. Inte många diskussioner hamnar i plenum och allt präglas av yttersta försiktighet. Den ovanligt ljumma kongressen i sig kommenterar Hansson sedan själv i sitt avslutningsanförande med orden "nog kunde kongressen ha talat lite mer."¹²² Men det är genomgående tydligt att kongressen är avvaktande. Inte för att det påbjöds av sittande partiordförande, utan därför att det politiska läget är spänt som konsekvens av kriget.

Trots det finns det några spännande punkter att belysa under från kongressen 1940. Det första är att en socialdemokratisk tjänstemannaförening har skrivit tre motioner till sittande kongress. Tidigare har ingen sådan förening visat sig på kongresserna, förmodligen för att de helt enkelt inte existerat. Motion nummer tre är en utav deras motioner, den yrkar på tillägg i partiets allmänna grundsatser i partiprogrammet och belyser socialdemokratins behov av förnyelse i frågan om hur partiet talar om arbete. I brödtexten står:

De befolkningsgrupper som bruka betecknas som handens arbetare, bilda kärnan i vår rörelse. Men de önska anslutning från andra grupperns sida samt därmed partiets utveckling till ett verkligt folkparti. (...) Våra motståndare försöka hindra en sådan nyorientering från mellanklassernas sida, och finna därvid stöd i dessas traditionsbundenhet och bristande kännedom om intresseutjämningen mellan de icke-

¹²¹ SAP, kongressprotokoll, 1940:5

¹²² SAP, kongressprotokoll, 1940:244

kapitalistiska folkgrupperna. (...) Våra svårigheter sammanhånga med vår egen bundenhet vid en tradition att med arbetare avse företrädesvis endast handens arbetare.¹²³

Vidare yrkar föreningen att i partiprogrammets allmänna grundsatser tillföra ett stycke efter orden ”utsugna klasser” där det också står ”den känner därvid icke någon skillnad mellan handen och hjärnans arbete”.¹²⁴ Vidare yrkar de också på att partiet i sin allmänna propaganda uppmärksammar de åsikter som lagts fram i motionen.

Motionen föranleder ingen kongressåtgärd då kongressen väljer att gå på partistyrelsens linje och avslå motionen.¹²⁵ Eftersom kongressen behandlar frågan rörande partiprogrammet tas motionssvaren i buntar åt gången och ingen diskussion förefaller som berör just denna fråga.

Det är mycket som är spännande med motionen i sig. Endast det faktum att den är inskickad av en socialdemokratisk tjänstemannaförening är intressant. Det betyder att tjänstemän har organiserat sig i specifika socialdemokratiska föreningar på samma vis som andra yrkeskategorier tidigare gjort. Det betyder också att vi för första gången med säkerhet vet vilken yrkesgrupp som motionärerna kommer ifrån och får en känsla för hur de socialdemokratiska tjänstemännen hanterar sin position inom partiet. Det tycks vara av vikt för denna förening att motverka att en motsats porträtteras, både internpolitiskt men också hur föreställningarna ser ut i resterande samhälle, mellan handen och hjärnans arbete. Både handen och hjärnans arbetare är, enligt dem delar av socialdemokratin. Ingen särskiljning bör göras.

4.3.2 Kongressen 1944

Kongressen 1944 är den andra socialdemokratiska kongressen som äger rum under krigstid. Det går bra för SAP och de innehar majoriteten både i riksdagens första och andra kammare. I det inledande talet är det kriget och Sveriges situation samt den starka socialdemokratin som partiordförande Hansson talar om. Speciellt talar Hansson om hur Sverige lyckats upprätthålla statsmaktens omvård av de fattiga och utsatta kriget till trots.¹²⁶ Arbetet med efterkrigsprogrammet är också i full gång vilket Hansson betonar inledningsvis. Vidare antas denna kongress det partiprogram som ska komma att gälla fram till och med 1960.

I partiprogrammet presenteras först de allmänna grundsatserna vilka inte bryter med den marxistiska traditionen. Analysen är lik den som presenterats i 1920 års partiprogram men viss modernisering av de kraftigaste marxistiska uttrycken har skett. Partiprogrammet innehåller även i stora delar samma vision som efterkrigsprogrammet. Efter de allmänna grundsatserna presenteras de reformer som SAP önskar se. Under punkten VI står de reformer som specifikt härrör förvaltningen. Här presenteras en vision om ”sakkunniga, oväldiga och effektiva statsorgan” som genom ”rekrytering i enlighet med demokratiska principer och god utbildning ska trygga lojaliteten mot det lagliga statsmakten och respekt för den enskildes människovärde”. Vidare presenteras också en vision om en effektiv förvaltning. Det är en förändring gentemot tidigare partiprogram då det innefattar fler reformer. Men också för att den starkare uttrycker rekryteringsproblematiken. Den finns inkluderad i partiprogrammet

¹²³ SAP samlade motioner, motion 2, 1940

¹²⁴ SAP, samlade motioner, motion 2, 1940

¹²⁵ SAP kongressprotokoll, 1940:44

¹²⁶ SAP, kongressprotokoll, 1944:8

från 1920 men där ges ingen bakgrund till anledningen till behovet av den specifika reformen.¹²⁷

Den socialdemokratiska tjänstemannaföreningen som syntes bland motionärerna på 1940-talets kongress har vid denna kongress skickat in en av de fyrtiotvå motioner som behandlas. Den har inte med tjänstemannafrågor specifikt att göra, utan med bostadsfrågor. Däremot behandlas en motion, motion 1, på kongressen som har med folkpensionfrågan, och således också tjänstemännen att göra. Frågan om pensionering är, som tidigare påpekats, ständigt återkommande på kongresserna. Och eftersom reformen syftar till att utjämna orättvisor och trygga en ålderdom för de fattiga är frågan allt som ofta en rättvisediskussion. Den berör tjänstemännen i förhållande till arbetarna. Likt 1930- och 1940-talets kongresser lyfts här fram kritik över orättvisan i systemet:

Med undantag av anställda inom allmän tjänst (stat, landsting och kommun) så är det i regel de, som befinna sig i tjänstemannaställning, som ha sin ålderdom något så när tryggad. Det stora flertalet av svenska medborgare som verkar inom näringslivet måste lita till det allmänna, sedan de icke längre kunna verka i produktivt arbete.¹²⁸

Motionären föreslår vidare att partiets riksdagsgrupp bör väcka en motion om ordnandet av ålderdomsförsörjningen. Partistyrelsens svar är att omarbetning av folkpensionen ständigt är och har varit aktuellt och att därför motionen måste anses besvaras. Motionen ger upphov till en förhållandevis lång diskussion där olika ombud uttrycker sina egna tankar och erfarenheter kring frågan. Även här blir diskussionen om dyrtortstillägg aktuell igen och många är de som vill beskriva de lokala verkligheterna i relation till detta. Elof Hansén från Vellinge uttrycker också den orättvisa mellan tjänstemän och arbetare som pensioneringsreformen skapar:

Ute i arbetarkommunerna ha vi frågat oss, om inte den enes arbete är lika mycket värt som den andres. Är det mer nödvändigt att sörja för de som arbetar för stat och kommun än för de privatanställda?¹²⁹

Den föranleder ingen kongressåtgärd och diskussionen om pensionsfrågan får bero. Utöver den motionen är det ingen annan som ligger i linje med mina frågeställningar som behandlats under kongressen.

4.3.3 NU gäller det tjänstemännen

Pamfletten ”NU gäller det tjänstemännen” från 1946 är den skrift som sammanfattar den socialdemokratiska tjänstemannapolitiken på bästa sätt. Den är utgiven av Tiden förlag och ingår i socialdemokratisk skriftserie. Det framgår inte vem som har sammanfattat denna socialdemokratiska skrift, det saknas en personlig avsändare för källan som sådan. Eftersom det är en sådan central skrift för min studies frågeställning kommer den att lämnas stort utrymme i denna analysdel. Med tanke på dess omfattning (30 sidor) presenteras nedan endast utvalda delar som på det hela får sammanfatta den övergripande ambitionen och innehållet i skriften.

Att skriften kommer ut under 1940-talet är ingen slump. Det är ett strategiskt val av socialdemokratin med bakgrund i det förändrade samhället. Det handlar både om att arbetsmarknaden är i förändring och således förändras också väljargrupperna, men också att

¹²⁷ 1944 års partiprogram i: Socialdemokratin program 1897-1990, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Stockholm 2001:46

¹²⁸ SAP, samlade motioner, 1944:3

¹²⁹ SAP, kongressprotokoll, 1944:438

förvaltningen expanderar. Både som konsekvens av kriget men också som konsekvens av den socialdemokratiskt förda reformpolitiken. Detta ingår också i de första delarna av skriften. Inledningsvis presenteras i pamfletten en lång genomgång av samhället i förändring där tjänstemännen har blivit fler. Det finns också långa resonemang om att tjänstemännen har blivit arbetstagare vars ekonomiska och sociala intressen i stor utsträckning numera är identiska med andra löntagares intressen.¹³⁰

Pamfletten i sig är förmodligen tryckt för att för tjänstemän förklara varför de borde vara socialdemokrater. Men det handlar nog också om att förklara den förnyade politiska inriktningen för det breda partiet. I pamfletten finns många olika delar som ska kunna tilltala och förklara SAP för tjänstemännen och tjänstemännen för SAP. Först i pamfletten presenteras det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet med sina olika punkter¹³¹. Detta avslutas sedan med:

Socialdemokratin utfäster sig icke att föra en politik som gynnar särskilda grupper. Ingen kan utifrån sakliga synpunkter påstå annat än att dessa programpunkter sammanfaller med tjänstemännens intressen. Trots detta söker man på sorgligt håll skrämman tjänstemännen för socialdemokratin. Orsaken därtill är enkel. Med stor oro ser man nämligen hur tjänstemän i allt större utsträckning ansluter sig till det socialdemokratiska partiet. Det är denna utveckling man söker förhindra genom att söka inbilla tjänstemännen, att den socialdemokratiska politiken kommer leda till ett byråkratiskt "robotsamhälle", ett "tjänstemannavälde" som det också brukar heta i den borgerliga propagandan. Denna propaganda är inte bara demagogisk utan också direkt nedsättande för tjänstemannakåren som sådan.¹³²

Det är tydligt att SAP försöker motverka kritik som riktas mot dem. Det är inte orealistiskt att anta, med bakgrunden i texten, att det var en tävling om den nya väljargruppen – tjänstemännen- som både de borgerliga partierna och SAP sysslade med. Medan de borgerliga försöker få tjänstemännen att tro att en socialdemokratisk politik leder till ett robotsamhälle vill socialdemokratin säga att man i efterkrigsprogrammet, och i all annan politik, står på tjänstemännens sida. Eller kanske snarare att tjänstemännen nog egentligen står på socialdemokratins sida.

Per Albin Hanssons tal från den socialdemokratiska tjänstemannakongressen¹³³ presenteras sedan i sin helhet. Att en sådan kongress hålls är också en del av den organisering partiet hoppas få till hos de nya potentiella väljargrupperna. Talet i sig är otroligt innehållsrikt vad det gäller att beskriva för de organiserade tjänstemännen om vad socialdemokratin kan göra för dem.

Vi kommer inte till tjänstemännen för att erbjuda dem speciella förmåner eller för att visa vad vi gjort för dem. Vi erbjuder dem helt enkelt att delta i en allmän politik för hela folkets väl. Socialdemokratin vill aldrig utfästa sig för att föra en politik som gynnar särskilda grupper. Man bör inte komma till socialdemokratin för att få det bättre utan för att hjälpa andra till att göra det bättre både för sig själv och andra.¹³⁴

Hansson är väldigt noggrann med att poängtera att socialdemokratin inte kommer att ge tjänstemännen specialhantering, utan att SAP är ett parti för dem eftersom de delar ambitionen att göra det bättre både för sig själva och andra. Det styrks vidare med att Per

¹³⁰ Nu gäller den tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:5

¹³¹ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946 s:10-16

¹³² Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag 1946

¹³³ Jag har försökt, utan framgång, att hitta materialet från just denna konferens. Att talet presenteras i sin helhet i denna pamflett gör det ändå möjligt att få en liten inblick i konferensens huvudteman.

¹³⁴ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:18

Albin Hansson säger att ”vi kan inte erbjuda dem som blir socialdemokrater, några fördelar, men det ska inte heller vara något fel för en tjänsteman att vara socialdemokrat”.¹³⁵ Kanske är det för mycket att tolka av citatet, men det kan tänkas vara så att Hansson här vill möta den långa tradition av att tjänstemän tillhört andra partipolitiska förgreningar än de åt vänster genom att poängtera att det inte är något märkligt att man som tjänsteman också kan vara socialdemokrat.

Vidare ger Hansson sin bild av vilka tjänstemännen ska vara:

Tjänstemännen skall besättas av dem, som representerar en duglighet, motsvarande befattningen och uppgiften. Vi har i Sverige haft en plikttrogen ämbetsmannakår, och själv har jag haft goda erfarenheter av samarbete med borgerligt inställda tjänstemän. Men givetvis är det fördel för oss, om tjänstemännen har en socialdemokratisk inställning. Detta gör sig särskilt gällande i en tid av nyskapande och nybyggande arbete på olika områden i samhället.¹³⁶

Det är en fin balansgång som Hansson sysslar med i resonemanget kring vilka tjänstemännen är. Å ena sidan är det en bild som helt överensstämmer med den Weberianska modellen för den legal-byråkratiska tjänstemannen som presenteras. Inte minst i fråga om duglighet och plikttrogen. Vidare säger sig Hansson även ha haft goda erfarenheter av borgerligt inställda tjänstemän. Det stämmer också nära in på bilden av tjänstemannen som opartisk och neutral. Trots denna bild av tjänstemannen är det trots allt Hanssons önskan att tjänstemännen är socialdemokrater. Men inte nödvändigtvis för att de skulle göra sig till bättre tjänstemän, då samarbeten (eller styrning snarare) av borgerliga tjänstemän också har varit av godo, utan snarare för att det är bra med socialdemokrater (enligt honom). Vidare beskriver han tjänstemännens betydelsefulla roll för den socialdemokratiska andan.

Tjänstemännen har här (med syfte på det efterkrigsprogrammet och tiden efter en samlingsregering och en lång tid av endast beredskap, min anm) en möjlighet att spela en mycket betydelsefull roll. Det viktigaste är att man skapar och breder ut den anda, som socialdemokratin är bärare av. (...) Socialdemokratin lockar inte tjänstemännen med billiga löften, men lovar dem stöd i allt som de själva vill göra för att hävda sina intressen inom en allmän politik, som siktar att ge hela folket en ökad frihet och trygghet.¹³⁷

Tidigare nämndes det faktum att hela pamfletten tidvis tycks skriven i polemik med de borgerliga. Formatet känns tidvis som en längre debattartikel. Resonemanget når sin kulmen i detta citat:

Den borgerliga propagandans skräckmålningar om den hotande byråkratin och pappersexercisen, som skulle bli följden av en mer planmässigt ledd samhällsekonomi, drabbar icke socialdemokratin, som alltid varit motståndare till stelbenthet och onödiga formaliteter i förvaltningen, icke endast den som förekommer i statens eller kommunens tjänst utan även den som är tillvinnandes i de privata företagen. (...) Vi vänder oss - i full överensstämmelse med stats- och kommunaltjänstemännens egna krav - mot effektivitetshindrande byråkratiska föreskrifter och förfaringssätt i det allmännas tjänst.¹³⁸

Den borgerliga propagandans skräckmålningar av konsekvensen av den socialdemokratiska förvaltningspolitiken hör nära samman med rädslan för den planmässiga marknadspolitiken och i någon mån också i rädslan för kommunismen. Det tåls att minnas att socialdemokratin från borgerligt håll ofta kritiserades för att vara alldeles för stelbent liksom de andra socialistiska

¹³⁵ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:19

¹³⁶ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:19

¹³⁷ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946: 19-20

¹³⁸ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:21

och kommunistiska staterna vid tiden. Statsrådet Gunnar Myrdal uttryckte sig även han i frågan om stelbentheten (detta finns också hänvisat till i pamfletten) i frågan och sa:

Vi behöver regleringar för att styra de stora strategiska ekonomiska förloppen - penningväsende och finanser, utrikeshandel, produktion och särskilda naturtillgångars utnyttjande - men alldeles icke en reglering i detalj av människors vardagstillvaro. På den punkten har vi i Sverige gamla byråkratiska traditioner att bekämpa.¹³⁹

Myrdal beskriver detta i kölvattnet av en krigstid där många enskilda regleringar infördes, och framför allt på människors vardagsliv. Men han passar också på att nämna någonting om de traditioner som existerar inom den svenska byråkratin. Dessa beskriver han som traditioner man måste bekämpa. Det är intressant att han uttrycker sig så. För vilka är egentligen dessa gamla byråkratiska traditioner som måste bekämpas? Det enda som tycks rimligt är egentligen den makt som dessa institutioner haft, samt att dessa varit nära sammanlänkade med de privilegierade klassernas intressen. Här finns också det som SAP politiskt sätt ofta poängterat vara det typiska för deras politik, regleringar av det kapitalistiska systemet för att möjliggöra människors individuella frihet. Alltså, gärna en stark inflytelserik stat, men aldrig regleringar av människors vardagstillvaro.

I en del av pamfletten behandlas det som är oundvikligt för socialdemokratin att förklara närmre i och med sin utsträckta hand mot tjänstemännen som hela pamflettens innehåll är. Det är klassanalysen. Här är det nödvändigt för SAP att introducera en uppdaterad analys och den presenteras under rubriken ”medelklass’-’arbetarklass’”.¹⁴⁰ Även denna brödtext är skriven i polemik med det borgerliga. Då dessa anses försöka porträttera en motsättning mellan arbetarklassen och medelklassen. Här pekas främst Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter och Stockholms-Tidningen ut som de främsta att producera en sådan föreställning.

Tidigare hade partiet konsekvent, med vissa undantag, argumenterat för arbetarnas intressen. Men samhället förändrades och således förändrades också partiets analys. Vad som presenteras är en förklaring till klassbegreppet där SAP beskriver att medelklassen, som är en ny växande socialgrupp, och arbetarklassen som kategoriseringar inte är jämförbara entiteter. Om det endast handlar om vilken lön man har för att bli betraktad som medelklass är just tjänstemannaklassen en svårförklarad grupp. De största löneskillnaderna existerar inom statsförvaltningen. Som presenteras i pamfletten så tjänar sekreterare inom det offentliga endast en bråkdel av vad de högst uppsatta tjänstemännen gör. Emedan borgerligheten söker att måla ut medelklassen och då specifikt tjänstemännen som ”mitten” i förhållande till arbetarklass och överklass (både lönemässigt och politiskt) hävdar SAP i pamfletten att det inte finns en konflikt mellan arbetarklassen och medelklassen. Dessa två har egentligen samma intresse. Och då inte minst i lönefrågan där lågavlönade tjänstemän skulle gynnas av en socialdemokratisk politik.¹⁴¹

Pamfletten avslutas med ett stycke under rubriken ”tjänstemännens väg till socialdemokrati” där det delvis står:

Genom den pågående sociala omskiktningprocessen i samhället kommer antalet tjänstemän att stiga och därmed även deras politiska betydelse. Redan nu är tjänstemannakåren så stor, att de borgerliga partierna aldrig kan tänka sig erövra en riksdagsmajoritet utan stödet av större delar av tjänstemannakåren.¹⁴²

¹³⁹ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:22

¹⁴⁰ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:22

¹⁴¹ Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:22-26

¹⁴² Nu gäller det tjänstemännen, Tiden förlag, 1946:30

Det är ett intressant, och något ironisk avslutning i och med att socialdemokratien i princip står inför samma dilemma som de borgerliga partierna. SAP behöver också stöd från stora delar av tjänstemannakåren för att erövra riksdagsmajoriteten. Och det tycks vara i den ambitionen som pamfletten är skriven. I en medveten socialdemokratisk strategi för att erövra tjänstemannakårens röster för att säkra fortsatt riksdagsmajoritet.

Konceptet av medel- och arbetarklassens delade intresse är något som lanseras inte bara i denna pamflett utan också i andra medier under 1940-talet och tidigt 1950-tal. Affischen av tjänstemannen bredvid arbetare sprids av partiet i den här tiden och bilden fångar på ett intressant sätt det socialdemokratien vill presentera som den gemensamma kampen. Löntagare förenade för att arbeta för sina gemensamma intressen. Här är två samtida exempel på denna sorts affischer:



Bild 1 – Löntagare håll ihop¹⁴³



Bild 2 – Vi klarade krisen¹⁴⁴
(Tjänstemannen och arbetaren skakar)

4.3.4 1948 års kongress

1948 års kongress är en kongress präglad av krigsslutet och arbetet med det av socialdemokratien, och således och regeringen presenterade efterkrigsprogrammet. Att kriget är slut märks under kongressen. Det är en mer uppsluppen stämning, fler besökare från syskonpartier världen över är på plats, och protokollmaterialet blir märkbart större.

Två motioner, motion nummer 17 och 18, från 1948 års kongress är av särskilt vikt. Inte minst för att dessa föranleder kongressåtgärd och mynnar ut i den utredning som presenteras

¹⁴³ Valaffisch, *Löntagare håll ihop*, Arbetarrörelsens arkiv i Malmö

¹⁴⁴ Valaffisch, *Vi klarade krisen*, Arbetarrörelsens arkiv i Malmö

på 1952 års kongress. Motion nummer 17 är skriven av Ernst Jungen, men senare antagen av Göteborgs arbetarkommun som deras egen motion, och åberopar ett förslag på en demokratisering av statens verk i form av större folkligt inflytande inom förvaltningen. Han föreslår vidare även förändringar av nya organisationsformer för den statliga förvaltningen.

Demokratin är icke endast en fråga om representation, den förutsätter bla. a. Även en förvaltningsform, som tager de verksamma krafterna hos de stora medborgargrupperna i sin tjänst. (...) Frågan om självstyrelsen inom de lokala institutionerna hänger emellertid i hög grad samman med de centrala förvaltningsorganens organisation och arbetssätt. Dessa organ är icke utformade som ett led i en demokratisk förvaltningsapparat, och socialdemokratin har icke något ansvar för tillkomsten av dessa organisationsformer. De har utformats under en period, då arbetarrörelsen saknade varje inflytande och partiets program syftar till en radikal demokratisering av dem.¹⁴⁵

Motionären föreslår sedan en rejäl socialdemokratisk utredning av de samhällseliga förvaltningsorganen. Partistyrelsen utlåtande kring motionen är långt och innehåller egna funderingar och analyser av både det samhällseliga läget och det förvaltningspolitiska läget. Bland annat skriver dem:

Problemställningarna (de om förvaltningens organisation min anm.) är inte nya. Gång efter annan har de skjutits fram i den offentliga debatten. Sant är emellertid att de nu inför den fortsatta demokratiseringen av hela vårt samhällsliv gör sig gällande med förnyad styrka. (...) Många socialdemokratiska förtroendemän inom stat och kommun har säkerligen erfarit hur en stark politisk maktposition i de beslutande församlingarna lätt nog kan neutraliseras genom det inflytande tjänstemän med helt annan samhällspolitisk inställning haft över förvaltningsapparaten. Även om både duglighet och lojalitet varit och alltjämt utgör ett markerat drag hos svenska tjänstemän, så kan dock den hittillsvarande rekryteringen medföra bristande förståelse för problemens praktiska, sociala och psykologiska innebörd.¹⁴⁶

Inledningsvis i detta utlåtande uttrycker partistyrelsen något man tidigare inte öppet artikulerat (åtminstone inte på sittande kongresser). Att det skulle finnas ett problem med inflytelserika tjänstemän som socialdemokratiska förtroendemän har svårt att styra har varit min utgångspunkt för hela studien. Och här bekräftas den utgångspunkten. Partistyrelsen är ständigt mer genomtänkta och försiktiga i sin retorik än ”vanliga” medlemmar, men trots det presenteras här ett problem som många förtroendemän ”säkerligen erfarit”. Att det ser ut som det gör är, enligt partistyrelsens analys en fråga om rekrytering. Och vidare i texten beskriver de att genom att demokratisera svenskt utbildningsväsende kommer man tids nog komma tillrätta med det problemet:

Till en viss del torde bättre samstämmighet kunna vinnas när verklig demokratisering av vårt folks utbildningsmöjligheter genomförts och därmed också en rekrytering på bredare bas även till tjänstemannabanan vunnits. Med det bildningsmonopol som alltjämt finns i vårt land blir den nuvarande rekryteringen alltför ensidig.¹⁴⁷

Att närma sig frågan om förvaltningen som en fråga om rekrytering är ingenting nytt för dem som på något vis vill reformera den varande organisationen. Oxenstierna gjorde samma sak på 1600-talet när många ämbetsmän gick åt i krig. Vidare förstod även han att det inte gick att upprätthålla ett förvaltningsväsende där endast högadeln hade tillgång till positionerna och därmed luckrades det upp även för andra delar av den svenska adeln att inte positioner inom förvaltningen. För honom var det en fråga om ren kompetens, vilken påminner lite om det problem som målas upp under 1948 års motionsbehandling. Men det är inte endast en ren kompetensfråga. Här handlar det också om vilken kompetens. Och det är vad som är

¹⁴⁵ Kongressprotokollen 1948:104 ff.

¹⁴⁶ SAP kongressprotokoll, 1948:104

¹⁴⁷ SAP kongressprotokoll, 1948:104

intressantast. Partistyrelsen är noga med att poängtera i sitt motionssvar, att svenska tjänstemän karaktäriseras av både duglighet och lojalitet, samtidigt som de har ”bristande förståelse för problemens praktiska, sociala och psykologiska innebörd”.¹⁴⁸ Jag kan inte tolka det på annat vis än att partistyrelsen hävdar att tjänstemännen är oförmögna att förstå de samhällsliga sociala problemen, som är problem SAP ser ur ett klassperspektiv, som direkt konsekvens av den snäva rekryteringsbasen från privilegierade (och därmed i största del borgerliga) grupper.

Vidare diskuterar partistyrelsen den decentralisering och centralisering som också fanns som inslag i motionen men som jag valt att inte presentera i sin helhet då det förstås berör förvaltningen som organisation, men har egentligen inte något att göra med hur SAP ser på tjänstemännen så jag lämnar den diskussionen därhän.

Partistyrelsen föreslår kongressen att kongressen ska uppdra åt den kommande partistyrelsen att göra en allsidig utredning frågan om demokratiseringen av statsförvaltningen. Vilket även görs på sittande kongress. 1952 ska sedan denna utredning presenteras för kongressen. Motionen ger, trots det jakande svaret från partistyrelsen upphov till en diskussion. Diskussionen i sig är främst en mellan dels motionärerna och dels partistyrelsen. Torsten Nilsson är föredragande å partistyrelsen och Ernst Jungen är motionären som är uppe i plenum för att tala för sin motion, samt ytterligare problematisera dessa frågor. Jag kommer här inte återge diskussionen i sin helhet men ämnar plocka ut ett citat av Jungen samt försöka sammanfatta en lång och utdragen diskussion. Jungen uttrycker vid tillfälle som kommentar till vad han förmodligen hävdar är en alldeles för feg partistyrelse som söker försvara förvaltningen trots den historiska kontexten:

Vi bör emellertid göra klart för oss, att den form som de centrala förvaltningsorganen har, det är en kvarleva från en tid då demokratin inte hade någonting att säga till om (...) Jag tycker inte att vi behöver taga onödigt ansvar för de gamla organisationsformerna på dessa punkter. Vi kan väl ändå erkänna, att det är en ganska odemokratisk form.¹⁴⁹

Under motionsdiskussionen sker också meningsutbyten som bottnar i att partistyrelsen genom Torsten Nilsson i sitt anförande har uttryckt en rädsla av att lekmannastyre inom förvaltningen skulle kunna innebära att dessa lekmän sätter sina egna intressen i första hand och då också föredragit den nuvarande formen för förvaltningen. Åtminstone är det så som kongressombud tycks uppfatta saken.¹⁵⁰ Detta upprör både motionären men också andra vid kongressen närvarande ombud som väljer att uttrycka detta i plenum. Det som är mest uppseendeväckande med vart denna diskussion hamnar är att Jungen och Nilsson hamnar i resonemang kring vad Marx ansåg för staten. När Nilsson åberopar Marx för att stötta sin tes om att lekmannastyrning av förvaltningsorgan kan gå illa är Jungen snabb med att poängtera att Marx själv såg statens avskaffande som det yttersta målen. Av den anledningen tycks Nilssons argumentation ologisk och tafflig.

4.3.5 Sammanfattning 1940-talet

Under 1940-talet tycks det verkligen handla om tjänstemännen, precis som presenterad pamflett av socialdemokratisk skriftserie tyder på. Hela diskussionen kring löntagare har börjat ta form. Både på kongresser och i det propagandamaterial som partiet ger ut.

¹⁴⁸ SAP kongressprotokoll, 1948:104

¹⁴⁹ SAP, kongressprotokoll, 1948:109

¹⁵⁰ SAP, kongressprotokoll, 1948:116

Organiseringen av tjänstemännen i egna s-föreningar, socialdemokratiskt värdskap för en s-tjänstemannakonferens, pamfletter och affischer är alla delar i en förändring som syftar till att inkludera tjänstemännen i bilden av socialdemokraten. Då varken kongressprotokollet innan eller under 1940-talet talar uttryckligen om att en sån här organisering borde ske, mer än att det under 1930-talet är en väldigt omdiskuterad fråga, tyder det hela på att vändningen är initierad av annat organ än kongresserna. De motioner från 1948 års kongress gällande en demokratisering av de statliga verken är intressanta främst av den anledning att de föranleder en kongressåtgärd, vilket knappt någon av de tidigare motionerna gällande tjänstemannafrågan gjort.

4.4 Demokratin inom statsförvaltningen (1950-talet)

1950-talet är efterkrigstidens tid och Sveriges ekonomi blomstrar. Socialdemokratin genomför många allmänna reformer och den offentliga sektorn växer. Socialdemokratin har innehaft den politiska makten i två årtionden med undantag från semesterregeringen 1936. Per Albin Hansson gick hastigt bort ett år efter krigsslutet och Tage Erlander är den nya partiordföranden och blir således också svensk statsminister. 1950-talets kongresser präglas främst av framåtanda och reformvilja. Frågorna som har med tjänstemännen att göra är frågor som dyker upp i kölvattnet av den expanderande offentliga sektorn.

4.4.1 Kongressen 1952

Till kongressen 1952 presenteras den utredning om demokratin inom statsförvaltningen som 1948 års kongress uppdrog åt partistyrelsen att lägga fram. Vidare presenterar organisationskommittén sitt betänkande kring partiets nuvarande organisatoriska situation. Fyra motioner rör specifikt tjänstemännen. De handlar om tjänstemännens kompetensvillkor samt deras semestervillkor. Tage Erlanders inledande tal kommer också användas då han uttryckligen talar om tjänstemän även inledningsvis vid kongressen.

Partiordföranden och statsministern Tage Erlander håller inledningsvis tal vid alla kongresser. Vid 1952 års kongress präglas talet främst av gemensamt politiskt ansvar, vilket specifikt syftar till samarbetet med bondeförbundet. Han talar där varmt om den nära relationen mellan arbetare och bönder.¹⁵¹

Arbetare och tjänstemän har ett påtagligt intresse av en livsmedelsproduktion så nära försörjningsgränsen som möjligt. För båda grupperna ter sig en utjämning av inkomstklyftorna mellan olika yrkeskategorier naturlig.¹⁵²

Det är tre olika yrkeskategorier som här berörs. Först och främst böndernas som står för livsmedelsproduktionen. Men det är också tjänstemän och arbetare som presenteras som två grupper med gemensamma intressen av utjämning av inkomstklyftor likväl som en livsmedelsproduktion som kan sörja för landets behov. Användandet av begreppen arbetare och tjänstemän som Erlander gör ger en föräning om att SAP nu anser sig företräda dessa både yrkesgrupper i sin politiska gärning.

Tidigare i SAP:s historia, innan 1940, var de väljargrupper som socialdemokraterna ansåg som sina egna främst arbetare i städerna men det fanns också en utbredd organisering av jordbruksarbetarna. Detta, Erlanders tal, kan på så vis styrka Svenssons tes om hur den socialdemokratiska strategin svänger från att vilja inkludera jordbruksarbetare till att vända sig mot tjänstemännen.¹⁵³ Detta är förstås en konsekvens av ett förändrat Sverige där jordbruksarbetarna blev färre i takt med att arbetarna i städerna och tjänstemännen inom den offentliga blev fler. Men kanske kan Erlanders uttalande här ändå ses som ett slutskede i den processen att inkludera tjänstemännen som grupp i den allmänna bilden av socialdemokratin.

Motionerna från 1952 gällande tjänstemännen är 3-4 stycken. Den första, motion nummer 59, handlar om statstjänstemännens kompetensvillkor och är inskickad av Solna arbetarkommun. Den är skriven i ambition att påtala problemet i kompetensfrågan för statstjänstemännen.

¹⁵¹ SAP, kongressprotokoll, 1952:14

¹⁵² SAP, kongressprotokoll, 1952:14-15

¹⁵³ Svensson, 1994:90

Motionen skrivs i relation till en interpellation i riksdagen 1951 och är därför aningen svår att få grepp om då interpellationen i sak inte redogörs för. Motionären är i vilket fall inte nöjd med de kompetenskrav som vid tiden premieras inom det offentliga. De vill helt enkelt påkalla vikten av praktisk erfarenhet och att examensbevis inte ska vara det som räknas vid tillsättande av högre positioner:

Vid befordran till högre befattningar många gånger det samma (som vid tillsättande va annan tjänst min anm.). Detta kan leda till utnämning och befordran av examensmeriterande 'oduglingar' och hindra en befogad befordran av dem, som under långvarig tjänst förvärvat skicklighet och i tjänsten visat duglighet. Staten bör icke göra sig skyldig till missbruk av den praktiskt erfarna arbetskraften till förmån för personer med enbart pappersmeriter.¹⁵⁴

Vidare föreslår motionärerna kongressen att det inkluderas i den pågående utredningen kring statstjänstemännens kompetensvillkor en möjlighet att likställa praktisk erfarenhet med pappersmeriter. Partistyrelsen föreslår sedan kongressen att bifalla motionen vilket också görs på sittande kongress. Adolf Wallentheim, partistyrelsens föredragande i diskussionen kring denna motion tillägger i plenum att det på detta område pågår två utredningar, en som tillkom 1949 och har som uppgift att granska kompetenskrav för tjänstemän med juridiska och statsvetenskapliga examina. Den andra, tillkom för någon månad sedan ska se över kompetensreglerna för hela fältet som statsförvaltningen och de statsunderstödda tjänsterna täcker. Meningen med detta är inte att sänka standarden, utan det motsatta att höja den. Genom att tillvarata den praktiska kompetensen och tillsätta andra tjänstemän.

Det intressanta med motionen som sådan är i sak inte vad som diskuteras. Mer att diskussionen kring tjänstemännens kompetens tycks dyka upp som en tydligare fråga under 1940-talets slut. Detta kan vara en konsekvens av ett långt socialdemokratiskt maktinnehav där man som parti börjar ta tag i frågor man tidigare inte haft möjlighet eller tid till att driva. Men frågan om kompetens handlar ej heller, som ses tydligt i motionärens ambition, inte alltid om att tjänstemännen kommer från en viss bakgrund och därför ej förstår samhällets sociala problem. Ibland handlar det helt enkelt om att tjänstemän som länge tjänat inom den offentliga förvaltningen inte har samma möjligheter till högre positioner som nyexaminerade "oduglingar".

En annan motion som är direkt avsedd att handla om tjänstemännen är den gällande sommartid för statstjänstemännen. Det är motion nummer 62 och är inskickad av enskild medlem men godkännande från föreningen marinverkstädens socialdemokratiska klubb, från Stockholm. Motionen är skriven för att uppmärksamma en orättvisa som medlemmen ser i fördelningen av sommartid vid statliga inrättningar mellan arbetare och tjänstemän:

På vilka grunder utgår man ifrån, när man tydligen ser tjänstemännen som den enda behövande kategorin till sommartid. Är inte en arbetare lika berättigad till sommartid som en tjänsteman, kan man påstå att det görs gällande från vissa kretsar, att ger man arbetare sommartid då minskas avståndet så pass mycket mellan arbetare och tjänstemän, att arbetsdisciplinen försvinner hos arbetarna, dvs. de får det för bra.¹⁵⁵

Partistyrelsen svarar på motionen genom att poängtera att detta är något som får bestämmas av arbetsmarknadens parter men att de i huvudsak håller med om att det inte borde existera en orättvisa mellan vilka som får semester eller ej. Vidare föreslår partistyrelsen att motionen inte ska föranleda en kongressåtgärd. Och så sker också.

¹⁵⁴ Kongressprotokoll, 1952:135

¹⁵⁵ Kongressprotokoll, 1952: 141

Motionen poängterar trots allt att det fortfarande finns en av medlemmarna uppfattning om en arbetsrelaterad orättvisa mellan tjänstemän å ena sidan och arbetare å andra sidan. Den dryftas ofta på kongresserna, trots att just frågan om sommartid inte funnits uppe som motion tidigare. Däremot hänger denna motion nära samman med pensionsfrågan som dyker upp redan under 20 och 30-talet där medlemmarna tycks uppfatta en väldig orättvisa i arbetsförhållandena emellan. Motionen är också ett tecken på att än mindre specifika frågor kring tjänstemän börjar dryftas på kongresserna. Likadant är det även med andra frågor. De diskuteras mer detaljfrågor på sittande kongress vilket möjligtvis är konsekvensen av SAP maktposition i samhället. Detaljerna är sådana som faktiskt kan komma att föranleda förändring i och med majoritetsposition i riksdagen.

Andra dokument som berör förvaltningen och tjänstemännen diskuteras vid kongressen 1952. Först är det organisationskommitténs betänkande som presenteras. Det är en utredning kring det politiska organisatoriska läget för partiet och i detta presenteras en lång analys kring verksamheten bland tjänstemännen. Den presenterade analysen innehåller delar om partiets förhållande till denna väljargrupp som är av yttersta intresse för denna studie. Utvalda delar presenteras och analyseras därför nedan.

I betänkandet börjar organisationskommittén med att beskriva tjänstemännen som en ny socialgrupp. Detta beskrivs med ett citat hämtat ur den socialdemokratiska tidningen VÅR VÄG nr 4, 1951. Citatet lyder som följer:

Om man kan säga att den moderna arbetarrörelsen är en produkt av 1800-talets industrialisering, kan det med samma rätt sägas att tjänstemannakåren är en produkt av 1900-talets rationalisering.¹⁵⁶

Vidare beskriver de hur denna bild av verkligheten förmodligen hade chockerat likväl samhället som socialdemokratin tio år tidigare. Utvecklingen har gått fort. Tjänstemannayrkena är de yrken som har ökat mer än några andra yrkeskategorier. Kommitteen klumpar ihop de tjänstemän som agerar inom näringslivet likväl som de med positioner inom det allmänna. Från 1910 till 1945 har tjänstemannakåren ökat i omfattning från 8 till 24 procent. En av anledningarna till detta presenteras vara det medborgerliga inflytandet som medför ett ökat behov av tjänstemän. Enkelt tolkat skulle detta kunna ses som att socialdemokratisk politik behöver tjänstemän i realiserandet av de folkliga kraven på välfärd och fördelning. Vidare fortsätter de att beskriva konsekvenserna av ökningen av denna ”nya” socialgrupp. Det handlar både om facklig organisering i tjänstemannaförbund såsom TCO men vidare handlar det också om tjänstemännen som väljarbas.

Som politisk maktfaktor har emellertid den nya socialklassen tilldragit sig ett allt större intresse. Medan de ’gamla’ klasserna –arbetare, bönder, företagare, mfl. – vid flera valtillfällen visat prov på stor politisk stabilitet, har fallet inte varit s bland tjänstemännen. För de borgerliga partierna – och främst folkpartiet – har det varit en angelägenhet av första ordningen att försöka mobilisera tjänstemännen för sina politiska syften. Någon möjlighet att under andra förhållanden åstadkomma regimförändring förelåg – och föreligger alltjämt – inte.¹⁵⁷

Här presenteras än en gång den tävlan om den nya socialgruppens gunst i valen som också hänvisats till i 1947:s pamflett ”Nu gäller det tjänstemännen”. Intressant är att denna nya socialgrupp, eller klass, får det gamla systemet av politisk stabilitet inom väljargrupper att förändras. Tjänstemannaklassen är inte en klass med uteslutande en politisk uppfattning. Det

¹⁵⁶ Organisationskommitténs betänkande, 1952:28

¹⁵⁷ Organisationskommitténs betänkande, 1952:29

möjliggör från borgerligt håll för ett försök att locka dessa grupper, som beskrivs i citatet ovan, men det gör i förlängningen mer än så. Det utmanar stabiliteten i väljargrupperna generellt. Vidare fortsätter kommittén att förklara tjänstemannaklassens betydelse även för det socialdemokratiska partiet.

Å andra sidan kan inte ett parti vars mål är 'att omdana den borgerliga samhällets ekonomiska organisation, att bestämmanderätten över produktion lägges i folkets händer, flertalet frigörs från beroende av ett mindretal kapitalägare och den på ekonomiska klasser byggda samhällsordning lämnar plats för en gemenskap av på frihetens och likställighetens grund samverkande medborgare' – se förbi tjänstemännen. Det är alltså ett mål i sig att få med tjänstemännen jämsides med arbetare och andra i samhällsordningen, men därtill kommer att partiet inte kan behålla den erforderliga majoritetsställningen utan stöd av betydande tjänstemannagrupper.¹⁵⁸

Ett annat betänkande är också angivet till SAP:s kongress 1952. Det är en utredning som kongressen själva ålade partistyrelsen att presentera i och med beslut från 1948 års kongress.¹⁵⁹ Betänkandet i sig är en skrift på 128 sidor och innehåller två skilda utredningar: Demokratin inom statsförvaltningen samt en utredning kring De samhällseliga företagsformerna. Delen om demokratin inom statsförvaltningen är den som hör inunder ska behandlas.

Betänkandet börjar med att ge bakgrunden till varför utredningen görs. Det bottnar i de redan presenterade motionerna kring statsförvaltningen från 1948 års kongress. Som namnet på betänkandet vittnar om är det helt enkelt en utredning om demokratin inom statsförvaltningen följt av synpunkter kring hur en ytterligare demokratisering skulle kunna fortgå. Det handlar främst om hur man på bästa sätt kan tänkas skapa både medborgarinflytande i statsförvaltningen samt att de som finns representerade både i styrning och arbete inom förvaltningsorgan har folklig anknytning.

Vid ett tillfälle i betänkandets början följer en beskrivning på hur man i nya tider resonerar kring tjänstemannakåren från medborgerligt håll. De skriver:

Det nya ligger däri att man nu direkt vänder sig mot att tjänstemannakåren ensam skall ha hand om förvaltningen. Man kan tala om en tydlig konkurrens mellan tjänstemännen samt organisationens förtroendemän (politikerna min anm.).¹⁶⁰

Det nya är att tjänstemännen själva inte ska styra förvaltningen. Historiskt har det sett annorlunda ut då det i realiteten ofta varit tjänstemännen själva som bestämt över förvaltningen, trots att det formellt sätt var kungen som styr. Vidare tål att uppmärksamma de antal expeditionsregeringar Sverige haft där det tidvis varit de höga ämbetsmännen som både, slarvigt uttryckt, styr sig själva och landet.

Det är också ett betänkande som förespråkar en förvaltning som känns som folkets förvaltning och där påbuden inte känns som att de kommer från någon överhet. I någon mån kan detta kanske ses som en allmän socialdemokratisk inställning till förvaltningen som sådan. Det ska helt enkelt vara en förvaltning med folkliga inslag. Citat nedan är ett exempel på sådan ambition:

Förvaltningsåtgärder, som är av stor ekonomisk betydelse och som berör stora befolkningsgruppers förhållanden, är ofta av så ömtålig natur att de måste genomföras under medverkan av folkets egna förtroendemän. Därigenom kan man vinna förståelsen för ingripandet som överhuvud icke varit

¹⁵⁸ Organisationskommitténs betänkande, 1952:29

¹⁵⁹ Se kapitlet rörande 1948 års kongress.

¹⁶⁰ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:18

genomförbara om de framstått som en naken, från överheten kommen befallning. En länsstyrelse med folkligt inslag kan därför möjligen utträta mer än en länschef som är konungens befallningshavande.¹⁶¹

Vidare följer en genomgång av alla de kollegier som finns inom svensk statsförvaltning och hur dessa organiseras och hur beslutsstrukturen ser ut inom dessa. Det beskriver en verklighet för svensk förvaltning där det finns mängder av olika strukturer för skilda myndigheter beroende på när de har instiftats.¹⁶² Att strukturerna för de olika förvaltningsenheterna är olika innebär också att styrningen kommer tvingas se olika ut. Socialdemokratin hade förmodligen olika erfarenheter beroende på vilka förvaltningsinstanser man hade interagerat med, helt i linje med Rothsteins studie SAP:s olikhet i styrning av skolan och arbetsmarknadspolitikens förvaltningspolitiska instanser.¹⁶³

Betänkandet innehåller också ett försvar å tjänstemännens självständighets vägnar då de måste ha tryggade anställningar för att utan rädsla kunna utföra sina arbetsuppgifter.¹⁶⁴ Det stämmer i sig väl överens med det Weberianska idealet av tjänstemännens anställning som säker eftersom då tjänsten är av sådan karaktär att det är av fördel om tjänstemannen känner sig trygg med att hen kan vara en neutral och saklig part. Vidare står:

Strävandena efter ökat folkligt inflytande inom den statliga förvaltningen måste slutligen ses som ett led i den allmänna demokratiseringen. Nya folkgrupper, som skaffat sig inflytande inom de beslutande politiska församlingarna, söker utvidga sitt inflytande även till de verkställande organen. Man kräver en demokratisk förvaltningsapparat, varmed man då avser myndighetens direkta folkliga inslag. Man vill att reformarbetet inom förvaltningen skall bedrivas i samma anda som de beslutande församlingarna är besjälade av. Samma krafter som står bakom en beslutad reform skulle på så sätt få tillfälle att medverka i arbetet på att föra reformen in i det praktiska livet, och man skulle undgå att förvaltningen domineras av personer som är ointresserade av eller kritiskt inställda till reformer.¹⁶⁵

Att man inom förvaltningen ska undgå att personer som är ointresserade eller kritiskt inställda till reformarbete beskrivs här som en målsättning för den socialdemokratiska förvaltningspolitiken. Det är förstås ingen vidare kontroversiell fråga, förvaltningen ska agera som ett verktyg för politiken. Däremot är det en kommentar till den kritik som tjänstemän och statsförvaltning allt som oftast fått i samband med motioner och motionsdiskussioner.

Den nuvarande tjänstemannakårens kunnighet och duglighet erkänns alltså. Det är också obestridligt att tjänstemännen i stort sett är helt inställda på att snabbt och lojalt verkställa beslutande reformer. Påståendena om att en negativ inställning undantagsvis förmärks kan dock inte helt jävas. På vissa områden har man emellanåt ansett sig spåra krafter som inom förvaltningen sökt motverka de fattade besluten. Då man söker komma till rätta med denna negativa inställning är man ense om att undvika en politisering av tjänstemannakåren. Objektiviteten och opartiskheten skall under alla förhållanden bevaras.¹⁶⁶

Den negativa inställningen, eller reaktionen mot tjänstemannaväldet beskrivs i betänkandet som en reaktion på från förvaltningens håll bristande sätt att hantera allmänheten i sitt arbete att tjäna allmänheten. Alltså, en fråga som bottnar i tjänstemännens sätt att hantera och bemöta människor i sitt dagliga arbete. Men det är också någonting som så sakteliga håller på att försvinna från samhället.

¹⁶¹ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:30

¹⁶² Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:18-27

¹⁶³ Rothstein, 1990

¹⁶⁴ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:31

¹⁶⁵ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:32

¹⁶⁶ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:33

Den tidigare överhetsattityden gentemot allmänheten håller nämligen på att försvinna.¹⁶⁷

Betänkandet innehåller även ett förslag på både förändring av länsstyrelserna likväl som en allmän decentralisering av förvaltningen. Dessa två förslag syftar vidare till att förbättra både medborgarinflytandet inom förvaltningen men också på så vis kunna bidra till en folklig förankring för att komma tillrätta med reaktioner mot ett ”påstått” tjänstemannavälde.

4.4.2 Kongressen 1956

1956 års kongress inleds med att Tage Erlander hälsar välkomna och sammanfattar den senaste tidens reformarbete, organisationsutveckling och det allmänpolitiska läget. Det är ett tal präglat av tydliga framåtblickande ambitioner. Motionerna gällande tjänstemannakåren är vid kongressen 1956 tre stycken. Motion 49 som berör kompetens och befordringsfrågor samt motion nummer 50 och 51 som handlar om tjänstemannapolitiken och statsanställdas problem.

Motion nummer 49 är insänd av Bodens arbetarkommun. Den är skriven i samma anda som tidigare motioner gällande kompetensfrågan för tjänstemännen. Motionären kritiserar det faktum att den formella kompetensen är mer betydelsefull än den reella vid tillsättandet av tjänster inom det offentliga. Vilket leder till att folk utestängs från att kunna söka tjänster vid statliga inrättningar, trots att de äger reell kompetens. En utav argumenten för detta är som följer:

Man bör inte heller blunda för att de högre avlönade tjänsterna vid de statliga verken genom den formella kompetensens bibehållande förbehålles dem som varit i den lyckliga belägenheten att de kunnat studera vidare.¹⁶⁸

Alltså, huruvida man kan bli tjänstemän inom det offentliga är nära sammanhängande med en social klassbakgrund. Samtidigt som motionären hävdar att den formella kompetensen inte nödvändigtvis är bättre än den reella och att det genom en uppmjukning i bestämmelser skulle kunna vara fruktsamt också för de statliga inrättningarna att få sökande med olika sorters kompetens.

Partistyrelsen svarar i sitt utlåtande att de anser motionen besvarad i och med att det pågår regeringsarbete kring uppmjukningar inom bestämmelserna kring den reella kompetensen för förvaltningsanställda.

Motionerna 50 och 51 behandlas gemensamt vid kongressen på grund av liknande karaktär. Nummer 50 är skriven av Bodens tjänstemannaförening men antagen av Bodens arbetarkommun som sin egen emedan motion nummer 51 kommer från enskild socialdemokratisk förening i Göteborg. Motionerna är skrivna i försvar av tjänstemännens rätt till lika lön samtidigt som de både efterfrågar att en tydligare tjänstemannapolitik med klara målsättningar presenteras inför valrörelsen 1956. Motion 50 börjar helt sonika med att konstatera hur de ser den svenska socialdemokratiska tjänstemannarörelsens karaktär:

Inom den socialdemokratiska tjänstemannarörelsen saknar vi de traditioner och den fasta målsättning som präglat arbetarrörelsen. (...) Bland tjänstemännen, framförallt i statlig tjänst, kör vi fortfarande i gamla borgerliga spår, men mycket stora lönedifferenser. Där kan vi särskilja en utpräglad höglönegrupp i

¹⁶⁷ Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande, 1952:33

¹⁶⁸ SAP, samlade motioner, motion nummer 49, 1956

tjänster som endast kan tillsättas med personal, som i unga år haft lyckan att kunna inhämta så kallad ”formell kompetens”, samt en utpräglad låglönegrupp som inte har denna ”formella kompetens”.¹⁶⁹

Vidare begär det att staten gör sitt yttersta med att komma tillrätta med de stora arbetsmarknadsfrågorna gällande tjänstemän emellan genom att succesivt förbättra både lönesatserna så att det blir mer jämlika, men också att staten arbetar för en utjämning av semesterförmånerna. De poängterar också det allmänna skolväsendets utveckling för att komma tillrätta med problemet att endast de lyckligt lottade har möjligheten att utbilda sig och således också kunna söka de tjänster som kräver formell kompetens. De avslutar sedan med att yrka på att partistyrelsen och riksdagsgruppen arbetar för ett förvekligande av motionens syften samt presenterar en politisk målsättning för den socialdemokratiska tjänstemannapolitiken.

Motionen innehåller flertalet intressanta element. Det blir här än mer tydligt att socialdemokratin i många fall sitter på dubbla positioner när det gäller den här frågan. Att inneha majoriteten i riksdagen nationellt och i kommunerna lokalt innebär att man blir arbetsgivare åt de anställda tjänstemännen. När det trots detta fortfarande råder en stor lönedifferens och en orättvisa i tjänstemännens arbetsvillkor gällande både lön och andra förmåner är det ett problem som presenteras genom att först kritisera den organiserade tjänstemannarörelsen för att det inom den inte finns samma traditioner och fasta målsättningar som präglat arbetarrörelsen. Vidare förklaras detta med att man inom denna sektor fortfarande går i samma gamla borgerliga spår. Vid 1956 års kongress har socialdemokratin ägt majoriteten i 24 år. Borde kanske inte dessa borgerliga tendenser kunnat hanteras under dessa år? Det är trots allt en ganska lång obruten regeringstid och tjänstemännen har socialdemokratin självt arbetsgivaransvar för under tiden vid makten.

Motion nummer 51 är nära knuten till föregående motion. Utgångspunkten är här också att partiet måste ägna tjänstemannafrågorna mer uppmärksamhet. Bakgrunden till behovet av partiets uppmärksamhet beskrivs i brödtexten:

Det har under senare år visat sig allt svårare att vinna gehör för de socialdemokratiska idéerna bland de statsanställda. Det är därför vår uppfattning, att partistyrelsen måste ägna statstjänstfrågorna ett alldeles speciellt intresse, bl. a. Därför att de statsanställda utgör en väsentlig del av valmanskåren.¹⁷⁰

Vidare kretsar motionen, liksom motion nummer 50 om att hävda att tjänstemännen på olika sätt är förhållandevis rättslösa när de står utanför de rättigheter och bestämmelser som den privata arbetsmarknaden förhåller sig till. Här uppmärksammas både förhandlingsfrågor och delvis frågor om strejkrätt osv, som inte förbehålls tjänstemän inom statlig regi.

Under den fulla och överfulla sysselsättningens epok har arbetarna inom den privata sektorn lyckats att avsevärt höja sin reallön, dels genom avtalsuppgörelser, dels genom löneglidningar. Även de statsanställda har erhållit lönehöjningar, men genom sitt bundna lönesystem har de blivit en ständigt eftersläpande grupp.¹⁷¹

I partistyrelsens utlåtande kring motionen hävdar de att statstjänstemännen under de senaste åren har getts faktiska möjligheter att förhandla med regeringen om löneförmåner och att frågorna därav har aktualiserats inom tjänstemannaorganisationerna. De anser därför motionen besvarad och uppmanar kongressen att även anse så.

¹⁶⁹ SAP, samlade motioner, motion nummer 50, 1956

¹⁷⁰ SAP, samlade motioner, motion nummer 51, 1956

¹⁷¹ SAP, samlade motioner, motion nummer 51, 1956

På sittande kongress blir dessa motioner ett ämne för diskussion, men det är tydligt av protokollet att kongressen hade bråttom. Motionerna från nummer 46 till 51 tar gemensamt och diskussionen kring att dessa sker vid ett tillfälle. Motionerna 46-48 berör frågan om dyrortstilläggen.¹⁷² Detta märks genom presidiets vädjan att inte som ombud uttala sig i onödan om kongressen ämnar att ”ro i land på utsatt tid”¹⁷³ samtidigt som viss irritation tycks märkas hos talare som känner att vissa motioner hastas förbi.

Först i diskussionen är det partistyrelsens föredragande Sigurd Lindholm som fördrar för partistyrelsens svar på alla motioner. Sigurd hänvisar till den pågående kompetensutredningen som redan sker och anser därför motion 49 besvarar. Med anledning av motion 50 och 51 säger han:

Man har velat göra gällande att statstjänstemännen egentligen skulle vara ganska rättslösa. Jag vill då erinra om att det i dag på de flesta områden förs förhandlingar av ungefär samma art som dem som förs mellan LO och Arbetsgivarföreningen. Naturligtvis kan gentemot detta sägas att strejkrätt och en del andra ting, som förekommer på den privata arbetsmarknaden, inte är erkända. Emellertid prövar man sig nu fram till nya vägar och talet att statstjänstemännen skulle sakna förhandlingsrätt är en överdrift.¹⁷⁴

Vidare tillägger Lindholm avslutningsvis en kommentar som tycks nära sammankopplad med ett större politiskt sammanhang att:

Samtidigt vill jag säga att vi i denna fråga inte får fastna i farstun för den oheliga allians som slutits mellan folkpartiet och kommunisterna. Vi får minnas att det är valår i år. Även folkpartister, som suttit i tjänstemännens förhandlingsdelegation och deltagit i förhandlingar om tjänstemännens löner, reser i dessa dagar land och rike kring och berättar att statstjänstemännen är i total avsaknad av förhandlingsrätt. Man gör varken regeringen eller statstjänstorganisationerna någon rättvisa med dylikt tal. Vad som faktiskt sker på detta område är att man söker sig fram till former, som skall göra det möjligt att på ett smidigt sätt handlägga de anställdas anställnings- och lönefrågor.¹⁷⁵

Här hänvisar Lindholm till en ”ohelig” allians som försöker påskina att tjänstemännen skulle vara rättslösa när det egentligen inte är fallet endast för att få röster vid kommande val. Oavsett om det var vad som hände eller ej måste det för socialdemokratin vara en märklig situation att befinna sig i. Att andra partipolitiska förgreningar framstår som de som arbetar för fackliga rättigheter emedan SAP framställs som de som, om än inte motverkar, så inte aktivt handlar i frågan. Sist avslutar Lindholm med att uppmana kongressen att anse alla i alla de föredragna motionerna gå på partistyrelsens linje.

Vidare följer ett par inlägg i debatten rörande dyrortstilläggen (motionerna 46-48) som följs av ett inlägg av Ragnar Bergmark från Boden. Han börjar sitt inlägg med orden:

När vi kommer ända från Norrbotten är det klart att vi räknat med att kongressen skulle ta någon tid för att behandla alla de motioner och ägna dem vänlig omsorg. Nu hör vi ideligen att tiden är knappt utmätt. I de frågor som berör tjänstemannapolitiken finns det trots allt anledning att vi tar en smula tid på oss. Samhället förändras ytterst snabbt och en förskjutning inträder mer och mer åt tjänstemannansidan. I en snar framtid har vi säkert många fler tjänstemän än idag.¹⁷⁶

¹⁷² Dyrortstilläggen är en återkommande fråga på SAP kongresser. Det har delvis att göra med den statliga organiseringen av förvaltningen men då frågorna mest är praktiskt-tekniska och berör om huruvida vissa områden ska finnas inom vissa dyrortsgrupperingar har jag helt utelämnat dem från analys i denna studie.

¹⁷³ SAP, kongressprotokoll, 1956:216

¹⁷⁴ SAP, kongressprotokoll, 1956: 214

¹⁷⁵ SAP, kongressprotokoll, 1956:214

¹⁷⁶ SAP, kongressprotokoll, 1956:215

Efter att ha kritiserat kongressen för att hasta igenom så pass viktiga motioner samt precisera varför just tjänstemannafrågan är av så stort vikt i på grund av arbetsmarknadens förskjutning mot en större procentsats tjänstemän, fortsätter han sin utläggning. Där påpekar Bergmark att men utbildningsväsendet utbyggnad kommer man kunna komma tillrätta med de kompetensfrågor som existerar för socialdemokratin i förhållande till förvaltningens anställda. Sedan övergår han till att diskutera socialdemokratin nya inriktning i och med vilka intressen partiet tjänar:

Vi har tidigare idag talat om att vårt parti inte tjänar någon viss grupp utan allas väl. Alla människor kan hylla våra idéer, oavsett om de är jordbrukare, arbetare, läkare eller advokater, alla är välkomna till vårt parti. Just nu när ökningen av antalet tjänstemän sker i en takt som aldrig tidigare måste vi börja titta litet närmare på tjänstemännens problem, som ändå har kommit litet vid sidan av många andra problem. Och när vi läser partistyrelsens yttrande över motionen väntar vi oss en hel del av det som skall komma, även om tjänstemännen inte gör sig några illusioner utan förstår att man måste ta ett steg i taget.¹⁷⁷

Som Bergmark hävdar har det vid tidigare tillfälle under sittande kongressen poängterats att SAP är ett parti för alla, ett parti som inte förespråkar någon grupps enskilda intressen utan välkomnar alla samhällsgrupper. Det är förstås en svängning i retoriskt grepp från partiets håll som kommit gradvis under årtionden. Men det är ändå spännande att partiet gör den vändningen och på så sätt möjliggör en argumentering för att visas tjänstemannagruppernas intressen, som tidigare hamnat i skymundan, nu måste behandlas.

Efter vidare diskussion som främst rör dyrortstilläggen går kongressen till beslut och väljer att bifalla de av partistyrelsen angivna utlåtanden på motionerna.

4.4.3 Sammanfattning 1950-talet

Under 1950-talet börjar socialdemokratin själv analysera sin egen ställning till tjänstemannaklassen. Det visar också på en från socialdemokratiskt håll större medvetenhet kring dessa frågor eftersom de själva väljer att ta tag i det genom både utvärdering och praktiska förslag på reformer för att få till en ökad demokratisering av statsförvaltningen. Lösningen på problemen är ändå, när allt kommer till kritan, presenterade förslag som helt litar på att utbildningsväsendet med tiden ska kunna möjliggöra för nya grupper att söka sig till tjänstemannapositionerna.

¹⁷⁷ SAP, kongressprotokoll, 1956:216

5.0 Sammanfattning och slutsatser

Att dra några generella slutsatser av den presenterade studien är förstas vanskligt. Däremot är det svårt att tänka sig att det finns något annat källmaterial som på ett bättre sätt skulle kunna ge oss en förståelse för hur socialdemokratin såg på tjänstemannakåren och förvaltningen. Möjligtvis hade även VU-protokoll och partistyreelseprotokoll kunnat inkluderas i analysen. Men i ambitionen att söka vad medlemmarna hade för uppfattning och tankar kring tjänstemännen har några saker ändå kunnat konstateras. Metoden, att studera text och söka efter allmänna diskussioner och förhållningssätt är inte heller det helt enkelt. Socialdemokratin är en rörelse, inom rörelsen finns många olika röster som tillsammans bildar allmänna diskurser. I detta avsnitt följer en sammanfattning av empirin följt av några övergripande analyser kopplade till teorin samt ett försök att konkret svara på tidigare ställda frågeställningar.

5.1 Sammanfattande analyser

Under 1920-talet är frågan förpassad till att på kongresserna endast lyftas som en fråga om "orättvis" särpensionering av tjänstemännen. Ett litet tecken på önskad breddning av väljarbasen kan noteras, både som konsekvens av visionen om det stora folkpartiet och Hanssons flörtande med andra väljargrupper än de traditionellt socialdemokratiska. Medlemmarna är medvetna om den historiska rollen som tjänstemännen har spelat och Arthurs Söderbergs motion som föreslår att "dessa statstjänstemännens privilegier avskaffas" är ett tecken på ett missnöje mot tjänstemannakårens säregna ställning.¹⁷⁸

Under 1930-talet får statsförvaltningen och tjänstemännen utstå mycket kritik på sittande kongresser, inte minst som konsekvens av deras högerorienterade politiska intressen. Här märks tydligt ett brett underliggande missnöje hos socialdemokratin medlemmar gentemot tjänstemännen. Farhågor om att socialdemokratin ska vara oförmögna att driva igenom sina reformer som konsekvens av en illojal tjänstemannakår lyfts men får inte respons av partistyrelsen som konsekvent upprätthåller en mer diplomatisk linje.

Under 1940-talet börjar organiseringen av tjänstemännen bli allt viktigare. Både på sittande kongress samt i annat av partiet producerat material märks tydligt att socialdemokratin önskar organisera tjänstemännen på samma sätt som de knutit samman arbetare i fackföreningar. Att nå tjänstemännen blir viktigt både för att ha med kåren i visionen om folkhemmet, likväl som att vinna deras röster i val. Organiseringen märks inte minst genom att tjänstemannaföreningar börjar dyka upp som aktörer på kongresserna. De själva tycks vilja förändra den socialdemokratiska inställningen till arbetare kontra tjänstemän. Motionen där de föreslår att "handen och hjärnans arbete bör likställas" i partiets allmänna grundsatser är ett bevis på deras önskan att omvärdera den allmänna inställningen till dessa två gruppers olika arbete.¹⁷⁹ Här märks också en kapplöpning med de borgerliga partierna som också ser potentiellt nya väljargrupper i den expanderande tjänstemannakåren.

Under 1950-talets presenteras en utredning i frågan om demokratiseringen av statens verk med bakgrund i kritiken mot både tjänstemannakåren och den ofolkliga statsförvaltningen. Här genomförs en ingående utredning över hur förvaltningen ser ut samt sammanfattar de problem som socialdemokratin ser med organisationen. Förslagen på förändring är däremot

¹⁷⁸ SAP, samlade motioner, 1928:15

¹⁷⁹ SAP, samlade motioner, motion 2, 1940

förhållandevis tama och utbildningsreformer för att komma tillrätta med rekryteringsproblem är den främsta reformen som åberopas. Under 1950-talet blir frågan som tidigare präglades av att påpeka att tjänstemännen tillhörde en annan klass snarare framställd som en kompetensfråga. I takt med det lyfts också av diverse motionärer att tjänstemannafrågan måste ägnas större utrymme av partistyrelsen då större delar av partiet numer utgörs av tjänstemännen. Ironiskt nog kan en tycka eftersom socialdemokratins fokus på tjänstemannafrågan aldrig tycks vara så stort som vid 1950-talets kongresser.

Det starka samhället, både begreppsmässigt och visionärt, utvecklas inom det socialdemokratiska partiet i och med att åren vid makten går. Detta är tydligt i och med de reformer som diskuteras vid kongresserna. Visionen – det starka samhället – ligger nära det som Rune Premfors diskuterat som den starka demokratin. Socialdemokratins demokratisyn är av den ”starka” skolan och förutsätter i och med det en stark stat. Den starka staten i sin tur förutsätter en stor byråkrati som kan implementera de politiska reformerna.

Trots socialdemokratins marxistiska arv, som är central i båda partiprogrammen för perioden, för socialdemokratin inte någon radikal linje gentemot förvaltningsapparaten. Marx idéer om statens avskaffande existerar inte i den socialdemokratiska linjen. Ej heller finns tecken på en omdaning av den gamla byråkratin i någon större bemärkelse. Det socialdemokratiska förhållandet till byråkratin bör därför ses som en liberal hållning baserat på en liberal idé om vad förvaltningen bör vara. Den liberala linjen märks både i och med att man länge lämnar förvaltningen i fred. När man på 1950-talet börjar diskutera en demokratisering av de statliga verken på riktigt har partiet suttit med ett förhållandevis ohotat regeringsinnehav i över tjugo år. Inte ens då är det några drastiska reformer som presenteras. Samtidigt finns det en övergripande tilltro från partiets håll till dessa svenska dugliga och lojala tjänstemän. Bilden är helt enligt den Weberianska modellen för tjänstemännens karaktärsdrag och stämmer också de in på den liberala linjen om politikens sätt att betrakta förvaltningen. Socialdemokratins hantering av förvaltningen är därför i enlighet med Premfors liberala linje, samtidigt som dess övergripande ideologi är en präglad av en stark demokratisyn.

Empirin får en att ställa sig frågan om vad som egentligen är viktigast när det gäller tjänstemännen. Är det att tjänstemännen ska implementera en socialdemokratisk politik och inte motverka det politiska styret, eller är det att tjänstemannakåren ska rösta på socialdemokratin. I någon mån förutsätter de varandra men det är också en prioriteringsfråga om vilket som är det yttersta syftet. Här går det också att se tendenser när det gäller vilka som uttrycker vad i partiet. Partistyrelsen tycks mer angelägen om att få tjänstemannakåren att rösta på dem. Ombuden vid kongressen tycks däremot angelägnare om problemet att tjänstemännen generellt sett har andra partipolitiska intressen och därför riskerar att motverka en socialdemokratisk politisk majoritet. Dissonansen mellan dessa två grupper, partistyrelsen och medlemmarna, är svår att förklara. Men kanske kan den delvis förklaras genom att medlemmarna på ett annat sätt både såg konsekvensen av illojala tjänstemäns arbete på lokal nivå eller att de själva kände sig undanknuffade i och med att partiet nu sökte finna nya lojaliteter hos samhällets mellanlager.

Under 1950-talet blir också frågan om att förvaltningsapparaten ser väldigt olika ut inom olika delar tydligt. Precis som Rothstein konstaterat att anledningen till att den socialdemokratiska staten hanterade olika förvaltningsinstitutioner på olika sätt var en konsekvens av institutionernas olika karaktär. Att detta påverkar styrning och möjligheten att hantera olika förvaltningsinstanser är självklar, men just detta diskuteras inte nämnvärt på kongresserna. När motionärerna beskriver tjänstemännen är det ofta som en homogen grupp,

oberoende av var i den offentliga förvaltningen de arbetar. Det säger förstås någonting om partimedlemmarna i sig, de är av det generaliserande draget när de iakttar tjänstemännen. Samma sak gäller även diskussionen om den hierarki, både i lön och makt, som finns tjänstemän emellan. Den diskuteras och presenteras närmre i pamfletten "Nu gäller det tjänstemännen" från 1946, men då presenteras den i ambitionen att motverka bilden av tjänstemännen som en homogen medelklass.

5.2 Slutsatser

Den främsta slutsatsen är att frågan om tjänstemannakåren och förvaltningen inte är av någon större vikt för socialdemokratin i stort. Den diskuteras inte nämnvärt på kongresser. Från 1940-talet och framåt går det att se en gradvis ökning i diskussionen om förvaltningspolitiska frågor. Förmodligen handlar ökningen om att socialdemokratin har suttit under en lång tid vid regeringsmakten och kan fortsätta sin reformpolitik även på statsförvaltningens område. I motionerna på 1940 och 1950-talet kan det noteras ett visst missnöje med att partiets ledning ännu inte tagit tag i frågan. Det är helt enkelt tid för dessa diskussioner. Till viss del är nog den svaga ökningen i diskussionen en konsekvens av den allt växande förvaltningen, som i sig är en konsekvens av den allmänt förda reformpolitiken. Trots detta är det inga stora förändringar som presenteras och jag måste nog ändå konstatera att socialdemokratin i allmänhet inte diskuterar dessa frågor särskilt mycket. Inte heller nämns tjänstemännen i de generella diskussionerna kring andra reformer som inte primärt rör förvaltningen men trots allt ändå påverkas av förvaltningen i och med dess implementerande funktion.

Svaren på mina tre frågeställningar, mot bakgrund av den som presenterats i empirin och i överstående analys, följer nedan:

Kan man som konsekvens av det politiska maktskiftet se en ambition att förändra förvaltningen?

Både ja och nej. Socialdemokratin presenterar aldrig någon vision om att helt omdana den svenska förvaltningen utan känns tillfreds med både den svenska tjänstemannakåren och förvaltningens institutioner. Ständigt poängteras den svenska tjänstemannakårens duglighet i diskussioner, oavsett om dessa egentligen är av grundläggande kritisk karaktär i de motioner där det uppstår tillfällen att uttrycka åsikter om tjänstemännen.

Tjänstemannafrågan känns på något vis inträngd mellan olika problematiker. Dels är det en grupp viktig i valfrågan. För att kunna fortsätta att inneha majoriteten krävs det att socialdemokratin har stora delar av tjänstemannarösterna. Dels är det en ren anställningsfråga där socialdemokratin nationellt och kommunalt är arbetsgivare för en majoritet av tjänstemännen. Det perspektivet förvarar tidvis frågan om tjänstemännens rättigheter, inte minst då det krävs förhandlingar på andra vis än den klassiska, där fackliga representanter förhandlar med arbetsgivarföreningen. Dels är det en fråga om kompetens, och trots att partistyrelsen endast vid få tidpunkter uttrycker att det funnits tillfällen där tjänstemännens motverkat politiska beslut som konsekvens av annan politisk uppfattning, finns det ett övergripande kompetensproblematik. Alla gånger som detta diskuteras är dock den enda övergripande lösningen att skapa ett utbildningssystem där alla får lika möjlighet att studera och tillförskansa sig formell högre utbildning oavsett social bakgrund. Att förändra tjänstemannakåren handlar om att ge möjlighet åt fler att utbilda sig. Lösningen blir därmed utbildningsreformer snarare än förvaltningspolitiska reformer.

Tjänstemannakåren är den kår som kan förhindra socialdemokratiskt reformarbete. En oro för detta uttrycks på ett antal kongresser. Men det är också tjänstemannakåren som har möjligheten att på ett tillfredställande sätt implementera reformerna. Den svenska förvaltningen är relativt sett en stark och mäktig sådan, och tjänstemännen är aktörerna inom denna organisation. Socialdemokratiens hantering av tjänstemännen är till viss del ett led i att vinna deras lojalitet för att med deras hjälp kunna realisera drömmen om den starka staten och välfärdssamhället.

Går det att se några generella mönster när det kommer till hur och när partimedlemmar väljer att lyfta frågor om förvaltningen och tjänstemännen på kongresser?

Det intressanta här är att tjänstemän väldigt sällan nämns i vare sig motioner eller motionsdiskussioner som syftar till samhällseliga reformer andra än de specifikt förvaltningspolitiska. Man skulle annars kunna tänka sig att dessa centrala aktörer för implementering av reformerna skulle få större utrymme även i dessa diskussioner. Men så är inte fallet. Snarare är det ofta i förhållande till vissa specifika (ex. pensionsfrågan) eller generella frågor (ex. demokratiseringen av statens verk) som tjänstemannakåren problematiseras.

Mönstret som går att se är dock att när ombud, från olika arbetarkommuner väljer att ta upp frågan så är det ett *missnöje* med kåren som ligger till bakgrund för motionen. Motionärerna tycks oftast helt införstådda med denna grupps privilegierade ställning och drar sig inte för att använda det som argument för att något borde göras. Det historiska perspektivet är ständigt närvarande. Inte minst är det tydligt på 1948 års kongress där Jungen uttryckligen säger att socialdemokratin måste sluta ta ämbetsmännen och förvaltningen i försvar då partiet inte är ansvariga för dess organisation.

Missnöjet med tjänstemännen handlar om att de är borgerliga. Ett exempel är den diskussionen som presenterades från 1930-talet när flertalet ombud på kongressen uttrycker sitt missnöje med gruppens politiska intressen och är rädda för att de kommer att motverka en socialdemokratisk politik. Samtidigt är det något som främst yttras av enskilda medlemmar medan när partiet presenterar någonting formellt likt skriften "NU gäller den tjänstemännen" från 1946 är det med ett väldigt inkluderande och välvilligt språk som partiet adresserar tjänstemännen. Men det är trots allt olika sorters material. Kongressdiskussionerna är främst till för partiet internt medan skriften presenteras som led i en ambition att locka tjänstemännen till socialdemokratin. Att hävda att det fanns dissonans mellan partistyrelse och partimedlemmar i denna fråga går därför egentligen inte att styrka. Däremot är det med visst missnöje över att en utredning inte gjorts tidigare som motionerna år 1948 föranleder en socialdemokratisk utredning kring demokratiseringen av de statliga verken.

Kan man skönja en ideologisk problematik med hur man ser förvaltningens framtid efter/under ett socialdemokratiskt maktskifte artikulera hos socialdemokratin?

Som tidigare diskuteras finns ingenting av Marx idéer om att staten på sikt ska avskaffas kvar i den socialdemokratiska rörelsen. Just detta kommenteras till och med av en motionär i meningsutbyten med partistyrelsens föredragande under 1948 års kongress. Han påpekar för partistyrelsens föredragande att det kanske är föråldrat att hävda Marx i en diskussion kring demokratiseringen av statsförvaltningen då just förvaltningen inte var något som Marx

önskade skulle finnas kvar i det kommunistiska drömsamhället. Folkhemmet och inkluderandet av alla Sveriges medborgare blir i visionen som socialdemokratin kommer att arbeta. Vilket är en vision märkbart långt ifrån Marx tankar om arbetarstater. Problemet socialdemokratin ställs inför i förhållande till tjänstemannakåren blir därför snarare hur man ska se på sådana som inte faller in under begreppet arbetare. Hur man ska likställa hjärnan och handens arbete, både i praktik och retorik kräver till synes stor ansträngning.

När partiet väljer att organisera tjänstemännen under 1940-talet är det en medveten politisk strategi för att nå dessa grupper. Den kräver att man omformulerar sina resonemang kring vems intressen partiet företräder. Eller åtminstone att partiet förfinar retoriken för att nå en bredare väljarbas. Redan 1920 går det att se tendenser till denna retoriska vändning i och med talet om det stora folkpartiet som socialdemokratin måste bli. Redan där övergår partiet till att söka nå nya väljarbaser. Men det är inte förrän senare som dessa nya väljarbaser presenteras och pekas ut främst som tjänstemännen och övriga mellanklasser. Behovet av förändrade begrepp är en naturlig del i att samhället förändras samtidigt som det för socialdemokratin blir viktigt att inkludera hela samhället i visionen om den generella välfärden. Där presenteras löntagaren som det samlingsbegrepp för de grupper som socialdemokratin representerar i den förda politiken.

Slutligen, den övergripande frågan: **Hur såg socialdemokratin på tjänstemannakåren och förvaltningen 1920-1956?**

Snarare än att förändra den svenska förvaltningen tycks det socialdemokratiska förhållningsättet vara avvaktande gentemot de institutioner de ärver i och med den i riksdagsvalen vunna majoriteten. Nog för att det finns vissa svårigheter som socialdemokratin stöter på längs vägen från 1920-talets till 1950-talet. Men mestadels är det trots allt en förvaltande hållning som socialdemokratin har gentemot denna offentliga förvaltning. Historien om socialdemokratin från 1920 till 1950 blir därför historien om ett förvaltande av förvaltningen...

Eller finns det en annan tolkning?

Det var inget radikalt brott mot tidigare förvaltningsorganisation eller tjänstemannakår som socialdemokratin presenterade i och med maktskiftet. Åtminstone sågs det inte så då. När Rikard Sandler träder in på utrikesdepartementet 1932 är det bara han och vaktmästaren som är socialdemokrater på hela departementet. När Bert Levin i och med den borgerliga valvinstern 1976 träder in på utbildningsdepartementet är alla tjänstemän socialdemokrater. Under loppet av mindre än 40 år ser det ut som att en hel tjänstemannakår har bytt partitillhörighet. Nog för att det är olika delar av förvaltningen och är svåra att jämföra. Men förmodligen har det också att göra med den socialdemokratiskt förda politiken som både byggde ut förvaltningen och möjliggjorde för bredare samhällsgrupper att kunna söka sig till att arbeta inom den. Kanske är det, trots allt, ett tecken på en omdaning om den svenska förvaltningen som döljs bakom den märkbart förvaltande inställningen som socialdemokratin har gentemot den svenska förvaltningen.

6.0 Källförteckning

6.1 Källor

Från arbetarrörelsens arkiv i Malmö:

SAP, kongressprotokoll, 1920
SAP, kongressprotokoll, 1924
SAP, kongressprotokoll, 1928
SAP, kongressprotokoll, 1932
SAP, kongressprotokoll, 1936
SAP, kongressprotokoll, 1940
SAP, kongressprotokoll, 1944
SAP, kongressprotokoll, 1948
SAP, kongressprotokoll, 1952
SAP, kongressprotokoll, 1956

SAP, samlande motioner inför kongress, 1920
SAP, samlande motioner inför kongress, 1924
SAP, samlande motioner inför kongress, 1928
SAP, samlande motioner inför kongress, 1932
SAP, samlande motioner inför kongress, 1936
SAP, samlande motioner inför kongress, 1940
SAP, samlande motioner inför kongress, 1944
SAP, samlande motioner inför kongress, 1948
SAP, samlande motioner inför kongress, 1952
SAP, samlande motioner inför kongress, 1956

NU gäller det tjänstemännen, socialdemokratisk skriftserie, Tiden, 1946

Demokratin inom statsförvaltningen, betänkande till 1952 års kongress

Organisationskommitténs betänkande till 1952 års kongress

Socialdemokratiens program, 1897-1990, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Stockholm, 2001

Valaffisch, *Löntagare håller ihop*, ca 1948-1952

Valaffisch, *Vi klarade krisen*, ca 1948-1952

6.2 Litteratur

Andersson, Lars, *Sveriges historia – under 1800- och 1900-talet*, Liber, 2003

- Bergström, Boreus *Textens mening och makt metodbok I samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur, 2012
- Blomqvist, Schmidt (red) *Efter guldåldern: arbetarrörelsen och fordismens slut*. 2012
- Hadenius, Molin, Wieslander. *Sverige efter 1900 – en modern politisk historia*. Bonnier Alba, 1993
- Heckscher, Gunnar, *Svensk statsförvaltning i arbete*, SNS förlag, 1952
- Hysing, Erik, Olsson, Jan, *Tjänstemän i politiken*, Studentlitteratur 2012
- Larsson, Bäck. *Den svenska politiken – struktur, processer och resultat*, Liber, 2006
- Levin, Bert *En skog av röda nålar*, i Rydén, Bengt (red) *Makt och vanmakt: lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm. SNS förlag
- Lundqvist, Lennart, *Förvaltningen och demokratin*, Nordsteds 1991
- Premfors, Rune, *Den starka demokratin*, Atlas, 2000
- Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten*, Arkiv, 1986
- Svensson, Torsten, *Socialdemokratis dominans – En studie av den svenska socialdemokratis partistrategi*, Acta Universtatis Upsaliensis, 1994
- Söderlind, Petersson. *Svensk förvaltningspolitik*, Andra upplagan: Diskurs, 1988
- Sejersted, Francis, *Socialdemokratis tidsålder: Sverige och Norge under 1900-talet*, 2005
- Tingsten, Herbert, *Den svenska socialdemokratis idéutveckling I*, Aldus Bonnier, 1967
- Therborn, Göran, *Borgarklass och byråkrati – Anteckningar från en solskenshistoria*, Arkiv förlag. 1989
- Wetterberg, Gunnar, *Axel Oxenstierna – Makten och klokskapen*, Atlantis 2013
- Östberg, Kjell, *Byråkrati och reformism: en studie i av svensk socialdemokratis politiska och sociala integrering*. Arkiv avhandlingsserie.1990