

Ämbetsmannen i själva verket - rekrytering och avancemang i en moderniserad stat 1809-1880

Torbjörn Nilsson

Score Rapportserie 2000:5
ISBN 91-7265-121-0
ISSN 1404-5052

SCORE
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Stockholms Universitet
106 91 Stockholm
Tel 08 16 14 39
Fax 08 16 49 08
E-post torbjorn.nilsson@historia.su.se

INNEHÅLL

1. Stat och ämbetsmän – en introduktion	1
2. Ämbetsmannabanan – en bakgrund	3
3. Vem blev ämbetsman?	8
4. Teknikerna – den nya tidens ämbetsmän?	15
5. Konsten att göra karriär	19

6. Tjänsteår eller kompetens I: kollegier	23
7. Tjänsteår eller kompetens II: tekniska verk	28
8. Ämbetsmannen i själva verket	30
Källor och litteratur	32

1. Stat och ämbetsmän – en introduktion¹

När en stat beskrivs används ofta metaforer. Enligt en klassiskt konservativ uppfattning är staten en *organism*, en kropp med olika delar som måste ses i sin helhet. Utifrån denna biologiskt färgade syn har staten ett eget liv och egna behov. En modernare metafor är staten som *maskineri*. Även här krävs en helhetssyn, de olika komponenterna måste fungera tillsammans, men istället för biologins lagar styrs maskineriet av rationella, ingenjörsmässiga principer.

Varken organismtanken eller metaforen om statsmaskineriet ger emellertid särskilt stort utrymme för ämbetsmännen, den grupp utan vars verksamhet organismer skulle dö och maskiner stanna. I den här uppsatsen riktas däremot sökljuset på alla de notarier, kanslisters, kammarskrivare, advokatfiskaler, sekreterare och presidenter som befolkade de centrala svenska ämbetsverken under perioden 1809-1880. En studie av ämbetsmäns sociala bakgrund och deras karriärer leder samtidigt in diskussionen på mer övergripande frågeställningar. Från vilka sociala grupper som ämbetsmännen rekryteras och utifrån vilka principer de avancerar inom staten belyser både grupper och klassers roll i samhället och statens egen utveckling. Å ena sidan är statsmakten beroende av lojala tjänare för att genomdriva sina beslut; å andra sidan är statens ämbeten eftertraktade för den makt och status de ger och de inkomster som kan utvinnas. Ursprungligen gavs ämbeten till aristokratin som privilegium, ett privilegium som ståndaktigt försvarades av adeln och som befäste synen på ämbetet som egendom, något som statsmakten inte godtyckligt kunde ta ifrån innehavaren. Privilegiesystemets orättvisor var en huvudpunkt i de ofrälse ståndens agitation under hela 1700-talet. Även om adelns ensamrätt på högre statstjänster nästan helt försvann med 1809 års regeringsform dröjde sig dess gynnade ställning kvar inom delar av statsapparaten. Likaså spjånade ämbetsmännen emot när deras traditionella oavsättlighet i vissa stycken beskars under senare delen av 1800-talet som ett led i strävandena att skapa en mer flexibel och effektiv statsmakt.²

Syfte och tidigare forskning

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka ämbetsmännens sociala bakgrund, hur de rekryterades, vilken utbildning som krävdes, på vilka grunder de kunde avancera, vilken rörlighet som fanns inom statsapparaten och huruvida adelns försteg levde kvar i praktiken. Det övergripande temat är *ämbetsmannastatens modernisering*. Den bild som här ges av rekytering,

¹ Rapporten ingår i det HSFR-finansierade projektet *Ämbetsmännen och samhällsutvecklingen 1809-1870*. Bland kollegerna på Score vill jag främst tacka Rune Premfors för synpunkter.

² Torbjörn Nilsson, "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande", *StvT* 2/1999.

avancemang och rörlighet är betydligt mer komplex än vad regelverket låter påskina. Som helhet visas att de moderna inslagen tränger igenom tidigt vilket ger konturen av en mer modern rationell byråkrati, även för 1800-talets främre hälft, än vad som ibland hävdas.

Undersökningen har inte koncentrerats på *en* företeelse, t ex social bakgrund eller utbildning. I stället görs nedslag på ett flertal områden i syfte att få en mer mångsidig uppfattning om ämbetsverkens statstjänare. För att mer generella resonemang ändå ska kunna föras har valet av undersökningsobjekt gjorts utifrån tanken att skilda typer av ämbetsverk (äldre-yngre, civila-militära, klassiska-kommunikationsverk) ska vara representerade. Jämförelser med annan forskning sker också kontinuerligt. Eftersom flera forskningsområden berörs i studien görs ingen inledande heltäckande översikt. Huvudparten av den tidigare forskningen dyker i stället upp i de enskilda empiriska avsnitten. Några övergripande perspektiv utifrån forskningsläget för svensk del ska ändå göras för att ytterligare ringa in undersökningens syfte.³

I fråga om den sociala rekryteringen utgör fortfarande Sten Carlssons studier en given utgångspunkt.⁴ Perioden 1820-1840 präglas enligt honom av en markant ståndsnivellering. De ofrälse stånden vinner alltmer insteg i staten. Medelklassen får sitt stora genombrott. Även om denna utveckling (förutom för de högsta posterna) stagnerar 1840-1865 innebär perioden ändå ståndssystemets undergång. Den traditionella ståndindelningen upphör att ha någon verklig samhällsfunktion. Ingvar Elmroth, som inriktar sig på tiden 1720-1809, ifrågasätter dock Carlssons tolkningar.⁵ Förskjutningar kan inte ske så snabbt som dennes politiskt bestämda periodiseringar ger vid handen. Carlsson anses också ha negligerat nyadlandets roll. Att andelen ofrälse inom statsförvaltningen ökar efter 1809 förklaras av Elmroth främst med att nyadlandet minskar, inte på förändringar av ämbetsmännens anställnings- eller befordringsvillkor.

Pär Frohnert undersöker visserligen 1700-talet, och dessutom den lokala förvaltningen, men han reser ändå flera viktiga frågor som har relevans även för min studie.⁶ Att den svenska lokalförvaltningen under 1700-talet inte uppfyllde Webers kriterier för en modern förvaltning är kanske inte förvånande, men Frohnert poängterar att den svenska formen av ståndspräglad förvaltning har en mellanställning, är en slutfas av den traditionella formen. Ämbetsmännens sociala självrekrytering i Sverige-Finland påpekas också. Som helhet anses svensk lokal förvaltning ha nått längre i fråga om modernisering under 1700-talet än i det övriga Europa. Kring 1800 hade ett verkligt ansökningsförfarande etablerats och till skillnad från i många andra länder fanns det aldrig några ”syndikat” med professionella som kunde kontrollera utnämningarna.⁷

Slutligen bör Bo Rothsteins mer syntespräglade analyser av den svenska statens förändring vägas in. Som helhet tidsfäster han den avgörande moderniseringen senare än vad de flesta historiker gör. Den feodala staten anses av Rothstein ha fortlevt till 1800-talets mitt med de sista feodala elementen kvar ytterligare ett par decennier. Först på 1870-talet blev kopplingen klar mellan meriter och anställning i staten.⁸

Begrepp och perspektiv

Undersökningar om ämbetsmännens sociala bakgrund mynnar ofta ut i diskussioner om i hur hög grad rekryteringen kan ses som intern, dvs som någon form av självrekrytering. Därmed uppnås

³ Jämförelser med andra länder har här avsiktligt lämnats åt sidan. Avsikten är att genomföra en sådan analys i en kommande, mer syntespräglad text som också väger in andra, tidigare undersökta, aspekter på ämbetsmännen (betydelse för industrialiseringen, deras för den moderna staten irriterande oavsättlighet).

⁴ Sten Carlsson, *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700-1865*, 1949/1973, s 269-278.

⁵ Ingvar Elmroth, *Nyrekryteringen till de högre ämbetena 1720-1809*, 1962, s 253-55.

⁶ Pär Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd*, 1993.

⁷ Frohnert, s 1-28 (inledning), 92 f.

⁸ Rothstein, ”State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy”, 1997.

också en tydligare karakteristik av ämbetsmännens roll i samhället. Förekommer kontinuerliga inflöden från andra samhällsgrupper eller är ämbetsmännen mer av en sluten kast? Man bör dock uppmärksamma att intern rekrytering kan avse två fenomen. Dels att en viss tjänst ärvs eller direkt överförs från en person till en annan, dels att ämbetsmannagruppen *som helhet* rekryteras från ämbetsmannahem. Det är den senare, mer allmänna betydelsen, som avses i denna text.

Den personliga överlåtelsen av en tjänst, eller att de högre ämbetsmännen rekryterar sina underlydande på eget bevåg, betecknas som *patronage*. För den period som analyseras här har systemet en blygsam roll i Sverige. Paradoxalt nog överlevde patronagesystemet mycket längre i industrialismens pionjärländ England – paradoxalt dock bara om statens modernisering mer ensidigt ses som en effekt av kapitalismens frammarsch medan den i lika hög grad kan ses som en förutsättning, eller till och med som delvis oberoende av industrins nivå. Hur som helst avskaffades engelsmännen systemet först 1870, medan motsatsen - *öppen tävlan* - dominerade i Sverige under hela 1800-talet.⁹

Öppen tävlan kan emellertid också betyda olika saker. Kännetecknande för svensk del är den starka ställningen för antalet tjänsteår, *ancienniteten*, både när en extra ordinarie ämbetsman erhöll en fast tjänst och vid avancemang till en högre sådan. Principen låg ämbetsmännen varmt om hjärtat. Den ökade deras trygghet och stärkte deras relativa oberoende från verkets ledning som förhindrades att handplocka gunstlingar eller undergivna tjänare. Redan 1756 slog ett tjänstebetänkande fast *ancienniteten*. Visserligen upphävdes betänkandet 1766 men det ersattes av 1773 års beslut att tjänsteåren skulle väga tyngst, om än inte vara ensamt avgörande.¹⁰ De utnämningsbeslut som jag har analyserat visar också hur grundläggande principen är, åtminstone i så måtto att bedömningen alltid tar sin utgångspunkt i tjänsteåren. I beslutsunderlagen uppräknas oftast ämbetsmännen efter *anciennitet*.

Antalet tjänsteår kan visserligen hävdas spegla kompetens och erfarenhet, men i huvudsak blir systemet ett hinder när förvaltningen stöps om under 1800-talet och mer flexibla system efterfrågas. En självständig prövning av de sökandes *personliga kvalifikationer och meriter* vid sidan om tjänsteår kan ses som mer moderna och tidsanpassade kriterier vid anställning. Helt självklart är emellertid inte detta. När de fasta generella reglerna överges till förmån för en subjektiv prövning ökar samtidigt möjligheten för *patronage* i en nyare tappning. Det räcker därför inte med en tvådelning av anställningsprinciperna under denna tid, *patronage* och *öppen tävlan*. Mer adekvat är en trefasmodell med *patronage* – *anciennitet* – *meritprövning*, där den sista fasen kan innehålla drag av *patronage*.

2. Ämbetsmannabanan - en bakgrund

Med 1809 års regeringsform försvann adelns monopol på högre statstjänster. Undantag gjordes för Högsta domstolen som fram till riksdagsbeslutet 1844-45 skulle bestå av hälften adel, hälften ofrälse. Eftersom adelskap (äldre aristokrati eller nyadlade) långt fram i tiden i praktiken ändå oftast krävdes för de högsta ämbetena (statsråd, ämbetsverkens presidenter) var dock bestämmelsen åtminstone den första tiden en favör för de ofrälse.

Både omvälvningen 1809 och politiken de kommande decennierna dominerades av högre ämbetsmän, civila och militära, de flesta av dem adelsmän. ”Resultatet av 1809 års omvälvning blev, rent socialt sett, ett högbyråkratiskt styrelseskick, och 1800-talets konstitutionella historia kan till stor del betraktas som historien om hur detta högbyråkratiska styrelseskick långsamt upplöstes.”¹¹

⁹ Om Storbritannien, E N Gladden, *A History of Public Administration*. Volume 2, 1972, s 312.

¹⁰ Frohnert, s 50 ff.

¹¹ S-U Palme, ”Byråkratien som historiskt problem”, *Scandia* 1949.

Ändå hade en grundläggande princip för det moderna borgerliga samhället slagits fast: att förtjänst och skicklighet, inte börd, skulle kvalificera till statstjänst.¹² Den civila karriären var länge mindre formaliserad än den militära. Med regeringsformen 1720 hade objektiva kriterier slagits fast också i grundlagarna. Dessa formella kompetenskrav gjorde att åtminstone de högre ämbetsmännen vid 1700-talets mitt hade avlagt akademiska examina.¹³

Efter 1809 kunde alla infödda svenska män formellt sett utnämnas. Begränsningen ”infödda” gällde dock inte inom militären. Kvinnorna var inte bara grundlagsmässigt diskvalificerade utan också utestängda från den utbildning som krävdes åtminstone på mellan- och högre nivå inom staten. Först i periodens slutskede, 1870, gavs kvinnan rätt till studentexamen och utbildning vid medicinsk fakultet. Tre år senare öppnades alla examina utom teologiska och juris licentiat.

Begreppen ämbetsman och tjänsteman härrör från medeltiden.¹⁴ Betydelsen har skiftat, ofta har de använts synonymt. Från 1700-talet finns dock en tendens att reservera ”ämbetsman” för högre befattningar med kunglig fullmakt, dvs de som åtnjöt oavsättlighet (förutom förtroendeämbetsmännen), var inplacerade i rangrullan och hade universitetsutbildning. Med tjänsteman avsågs lägre befattningshavare, dock ej vaktmästare och andra yrken som kunde inrymmas i begreppet arbetskarlar. Denna distinktion upprätthålls emellertid knappast i det samtida materialet. Ämbetsman har därför i min text fått en vidsträckt betydelse innefattande både högre och lägre statligt anställda (exkl arbetskarlar som arbetade under helt andra villkor), civila och militära likaväl som ecklesiastiska, centrala såväl som lokala ämbetsmän. Trots alla olikheter påpekas ofta att de hade mycket gemensamt.¹⁵

Forskningen har ägnat större intresse åt de lokala ämbetsmännen (landsstaten, präster) men risken finns att karakteristiken av den svenska ämbetsmannastaten alltför lite beaktar statens hjärta, de klassiska kollegierna och andra centrala verk. Min empiriska undersökning har därför främst inriktats på de centrala verkens ämbetsmän.

Tabell 1. Ämbetsmän vid centrala myndigheter 1823-1903¹⁶

1823	946
1859	679
1868	720
1883	601
1903	757 (+ ca 300 amanuenser)

Viktigt i sammanhanget är att det förutom denna siffermässigt begränsade grupp fanns ett stort antal extraordinarie ämbetsmän som konkurrerade om kortare uppdrag eller vikariat, ofta i flera ämbetsverk samtidigt, innan de så småningom erbjöds en ordinarie tjänst som gav trygghet och säkra anställningsförhållanden. Trots den centrala statsapparatusens oförändrade storlek och de från 1600-talet uppbyggda klassiska kollegiernas dominans sker ändå väsentliga förändringar under 1800-talet, förändringar som här bara berörs i all korthet.

¹² RF § 28: ”Konungen fäste, wid alla befordringar, afseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet, men icke på deras börd.” Särffallet Högsta domstolen regleras i § 22.

¹³ ”Därmed har utveckling mot en verkligt professionaliserad ämbetsmannakår kommit in i en sista och avgörande fas.” Ingvar Elmroth, *För kung och fosterland*, 1981, s 207.

¹⁴ Sten Carlsson, ”Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1866”, *Samhälle och riksdag* I, 1966, s 108.

¹⁵ ”Från social och psykologisk synpunkt är det befogat att för 1800-talets del tala om en ganska väl avgränsad ämbetsmannaklass”. Carlsson, *Den sociala omgrupperingen*, s 108.

¹⁶ Departement, ämbetsverk och juridiska myndigheter (exkl statsrådet och HD). Minskningen mot sekelskiftet är inte reell eftersom ett okänt antal (1883) och ca 300 (1903) amanuenser har ersatt kopister och andra lägre ämbetsmän. Uppgifterna från *Löneregleringskommitténs betänkande* I, 1903, s 79 f.

Nya, mer tekniskt inriktade organ, såg dagens ljus: Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen 1841, Telegrafverket 1853, Statens geologiska undersökningar 1858, Skogsstyrelsen 1859, Statens järnvägar 1863 och Patentbyrån (inom Kommerskollegium, från 1891 självständigt). Följden blev att den traditionelle ämbetsmannen/juristens herravälde ifrågasattes av tidens nye statstjänare, teknikern som lovordade meritokrati och reala kunskaper (teknik, naturvetenskap, ekonomi och moderna språk) i stället för den klassiska humanistiska bildningen ("latinväldet").¹⁷ Jämförelser mellan ett sådant klassiskt ämbetsverk och ett nytt s k kommunikationsverk blir därför av stor vikt.

Löner och sportler

Några längre utredningar om lönesystem eller andra förmåner är knappast behövliga i det här sammanhanget, endast ett par kortare påpekanden kring problem som ofta diskuterades i samtiden. Lönerna var ett sådant. Förutom att de länge var mycket låga – åtminstone för "ämbetsmannaproletariatet" på de lägre tjänsterna – saknades ett mer enhetligt lönesystem fram till finansminister Gripenstedts lönereglering 1858-1860. Då infördes tre lönegrader: 1) notarie- 2) sekreterar- och 3) byråchefsnivån där lönerna skiftade även inom respektive grupp men inte överskred gränserna mellan grupperna. Presidenter och vaktmästare låg utanför denna gradering, naturligtvis på var sitt håll.¹⁸ Efter denna lönereglering tjänade notarier och kanslister 1000-2200 (= 1), aktuarier, registratorer, revisorer och advokatfiskaler 2500-3500, kamrerare 3500, kommerseråd och assessorer 4000, hovrättsråd och revisionssekreterare 5000, expeditionschefer 5500 (= 2), justitieråd 8000, presidenter 9000, flertalet statsråd 15 000 (+ bostad) samt utrikes- och justitiestatsministern 24 000 riksdaler (= 3).¹⁹

Förvirrande var också att befattningar inte inrättades efter verkliga behov. Ofta uppbar en tjänsteman lön efter en tjänst som låg flera grader under den han i verkligheten innehade. "Statssekreteraren avlönades som kansliråd eller expeditionssekreterare, expeditionssekreteraren som protokollssekreterare eller kopist, och kopisten fick många gånger nöja sig med ljuspengar."²⁰ De åtminstone ursprungligen låga lönerna låg bakom mångsysslandet främst bland yngre ämbetsmän, upprätthållandet av – eller vanskötseln av – flera tjänster samtidigt.

Mångsysslandet inskränktes genom löneregleringen 1858-1860 och som en följd av betänkandet från 1874 års löneregleringskommitté. Förändringen är en av flera som gör att eftervärldens ofta mörka bild av det tidiga 1800-talets ämbetsmannastat ("för-sumpad") avlöses av en med ljusare färger. Reformerna gjorde att "Sverige under senare hälften av 1800-talet och därefter kunde uppvisa en kår av hyggligt betalda ämbetsmän med god social ställning, politiskt inflytande och en i stort sett ganska påtaglig känsla av ansvar för de samhälleliga uppgifterna."²¹

Systemet med sportler (ersättning från medborgaren till ämbetsmannen som utförde tjänsten) ses oftast som ett traditionellt, närmast korrumpert drag. Tillsammans med provision (procent på intäkter) kan det dock lika gärna ses som ett i högsta grad individ- och

¹⁷ Striden om utbildningens innehåll analyseras av Olof Wennås, *Striden om latinväldet*, 1966. Om teknikerna se Nils Runeby, *Teknikerna, vetenskapen och kulturen*, 1976, och Rolf Torstendahl, *Teknologins nytta*, 1975. För resonemang om de nya tekniska grupperna som elit se även Torbjörn Nilsson, "Elit med många ansikten – om 1800-talets adliga liberaler och dynamiska ämbetsmän", *HT* 2/1997.

¹⁸ Otto Ekenberg, *Den svenska statsförvaltningens avlöningssystem I*, 1952, s 26; Arne Forssell, *Gripenstedt och löneregleringen 1858-1860*, 1927.

¹⁹ Carlsson, *Den sociala omgrupperingen*, s 117.

²⁰ Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, 1952, s 29.

²¹ Heckscher, *Svensk statsförvaltning*, s 31

resultatinriktat system. Till exempel inom Postverket försvarades systemet med att det var rimligt att ökade göromål gav högre ersättning.²²

Ämbetsmännens utbildning var under hela perioden en besvärlig stridsfråga. I den inrymdes inte bara skilda synsätt på vad olika examina skulle innehålla utan också den större frågan om förhållandet mellan klassiska ämnen (latin, grekiska, filosofi, juridik, historia) och de mer nyttopräglade realämnena (moderna språk, ekonomi, naturvetenskap). "Latinväldets" förespråkare hävdade att just latinet med sin formella struktur och sitt klara regelsystem gav studenten en övergripande kompetens som sedan kunde vara användbar på alla områden. Ämbetsmannautbildningen var helt präglad av juridiken med dess lagsystem och formella principer. I sin yrkesutövning skulle ämbetsmannen följa generella lagar och förordningar, en verksamhet som ansågs ligga i linje med latinstudiets vedermödor. Som helhet formades universiteten i både Uppsala och Lund²³ av ämbetsmannastatens behov av statstjänare: akademiernas lärare, ämbetsverkens män, rättsväsendets jurister och statskyrkans präster. De enskilda näringarnas behov (industri-män, handlande) hade inget att hämta på universiteten som skulle tjäna helhetsintressets (statens) behov, inte särintressenas.²⁴

Under 1700-talet hade mer strömlinjeformade ämbetsmannaexamina införts. De ansågs dock föga krävande men inte heller särskilt lockande eftersom en ämbetsmannakarriär inte alltid hade så hög status. Från 1799 fanns fyra examina: hovrätts-, kansli-, bergs- och kameralexamen. Den senare med sina två terminer hade lågt anseende. Enligt Uppfostringskommittén 1828 ("Snillekommittén") var den en parodi.²⁵

Hovrättsexamen gav tillträde till rättegångsverken, justitiedepartementet (från 1840) och Justitiekanslerns expedition. Kansliexamen var tänkt för departementens kanslier och de förvaltande ämbetsverken (en jur kand hade för övrigt samma status). Bergsexamen ledde enbart till bergsstaten (bergskollegium och de lokala organen) medan kameralexamen berättigade till lägre tjänster inom ämbetsverk och departement. Med nyordningen 1863 försvann kameralexamen. Kraven på de inträdesprov som tillämpades på vissa håll skärptes också ungefär vid samma tid. Sammantaget illustrerar förändringarna universitetens stärkta ställning i staten. Jämfört med Tyskland godtog de svenska universiteten tidigt sin roll som utbildare av statens tjänare, medan forskningen gavs mindre tyngd. Därmed inskränktes universitetens självständighet, samtidigt som närheten till den centrala staten ökade akademikernas status.²⁶

Även om kraven för inträde på ämbetsmannabanan höjdes fanns det alternativ för ynglingar med endast läroverk eller andra utbildningar. De nyare kommunikationsverken (SJ, Telegrafverket) anställde sin personal på ett mycket friare sätt. Som ett led i den tekniske ämbetsmannens strävan att betraktas som den klassiske juristens jämbörde skärptes dock kraven även för den förra kategorin, åtminstone på att inneha studentexamen: Jägmästare 1860 (Skogsinstitutet), veterinär 1867 (Veterinärinstitutet), officer 1871 (Krigsskolan) samt apotekare 1895 (Farmaceutiska institutet).²⁷

²² Eric Engström, *Posten måste fram. En pedagogikhistorisk studie av rekrytering till och utbildning i svenska postverket årtiondena omkring sekelskiftet 1900*, 1988. "I viss mån kan man alltså tala om en individuell prestationsbaserad lönesättning. Värderingar som inte är ovanliga i sentida diskussioner om principer för lönesättning." (s 61)

²³ En del av periodens ämbetsmän var utbildade i Åbo, fram till 1809 rikets tredje universitet. Stockholms högskola, framdrivet på privat initiativ och finansierat av staden grundades 1878. Inriktningen var i hög grad motsatt de klassiska universiteten. Reala ämnen och öppna föreläsningar utan examina spelade en stor roll. Se Fredric Bedoire & Per Thullberg, *Stockholms universitet 1878-1978*, 1978.

²⁴ Här går en obruten linje mellan E G Geijer, C J Boström och Sigurd Ribbing. Se Wennås, s 362, Sten Lindroth, *Uppsala universitet 1477-1977*, 1976.

²⁵ Omdömet bör emellertid också sättas i samband med den djupt konservativa, classicistiska strömning som utgjorde kommitténs majoritet (Tegnér, Järta, Geijer).

²⁶ Göran Blomqvist, *Elfenbenstorn eller statsskepp?*, 1992, s 167, 263, 423-25.

²⁷ Christina Florin & Ulla Johansson, *Där de härliga lagrarna gro*, 1993, s 88.

En reformsinnad kritiker som August von Hartmansdorff (1792-1856) får här sista ordet i min bakgrund om ämbetsmannabanan. Både under sin tidiga liberala och sin senare reformkonservativa period engagerade han sig livligt för förvaltningsfrågor, med udden mot byråkratin och ämbetsmannaaristokratin. Nedanstående text om de extraordinarie ämbetsmännens villkor är hämtad från den unge von Hartmansdorffs ”Utkast till en förbättrad inrättning af statsförvaltningen i Sverige” (1822).²⁸

”Hos oss är öfver allt så fullt med extraordinarier utan både tjenst och lön samt i Canzliet med tjenst och utan lön, att det för en utexaminerad yngling nästan är likgiltigt, hvar han söker inträde. Vanligen och om han ej är förmögen eller vårdlös om sin framtid, gör han det vid ankomsten till Stockholm på 5 eller 6 ställen. I Banken, i Disconten eller andra utlåningscassor och privata verk för att kunna lefva; i Hofrätten och vissa Collegier för att lära sig något; i Konungens Canzli, som i allmänhet (synnerligen Revisionen, hvilken äfven räknar sig dit och hvarthän vägen icke för mängden göres besvärligare genom Canzliexamen) kan anses för den civila Generalstaben, för att synas, vinna befordran och göra lycka. Den unge tjenstemannen är nu anställd utan att veta, hvad han förnämligast skall göra eller egentligen beflita sig om, utan att på något ställe eller vid någon viss förrättning vara bestämdt fästad, utan lön och utan ansvar. Hans förmän eller äldre kamrater, utan egentelig rättighet att ålägga honom någon annan tjenst än det ofta vårdslösade, sällan lärrika pensum (renskrifning af utgångna expeditioner i Canzliet, till ett antal af 360 ark) gifva honom att göra vad de behaga, och han å sin sida, utan betalning och utan bestämda skyldigheter, verkställer deraf hvad han tycker. Han löper förmiddagen igenom från det ena stället till det andra för att visa sig på alla och ej blifva glömd eller förbigången på något. Han är öfveralt och ingenstädes, något af hvarje och intet i det hela. Detta räcker ej blott i månader utan i år. För att lefva måste han sätta sig i skuld eller gripa till den för ämbetsmannens tjenst så skadliga utvägen att åtaga sig enskilda commissioner. Hvem kan undra på, om han under sådana omständigheter förlorar den agtning och kärlek för tjensten, som lifvade honom vid inträdet däruti?”

²⁸ von Hartmansdorff presenterade 1851 ett reformkonservativt representationsförslag, som skulle avskaffa adeln som särskilt stånd men bevara ämbetsmännens maktställning. Efter en konflikt med godsägaradeln i junkerpartiet förlorade han ställningen som konservativ ledare. Gunnar Heckscher, *Svensk konservatism före representationsreformen*, 1-2, 1939-1943.

3. Vem blev ämbetsman?

Följande avsnitt kretsar kring den sociala rekryteringen. Från vilka miljöer kom de ämbetsmän som trots von Hartmansdorffs dystra samtidsskildring hade sökt sig till ämbetsverken? Både det adliga inslaget på olika nivåer och ämbetsmannens sociala ursprung bör ha förändrats under den tidsrymd, 1810-1870, som här har undersökts. Mitten av 1800-talet kan betecknas som tiden för medelklassens genombrott i Sverige, politiskt, ekonomiskt och kulturellt. Vilka konsekvenser fick de fria näringsidkarnas framryckning för ämbetsmannastatens rekrytering?

Källor och metod

Tre ämbetsverk har valts ut för den mer djupgående undersökningen. De representerar på sätt och vis tre skilda typer av ämbetsverk – ett ledande klassiskt ämbetsverk (Statskontoret), ett motsvarande inom den militära förvaltningen (Krigskollegiet) och ett renodlat juridiskt (Kammarrätten). Önskvärt hade varit att även inbegripa ett mer tekniskt inriktat ämbetsverk. Tyvärr saknas för dessa den typ av biografiska matriklar som av arbetsskäl utgjort grunden för undersökningen.²⁹ I huvudsak tillkom de också senare (Telegrafverket 1854, Järnvägsstyrelsen 1855) vilket gör att förändringen över tid blir svårare att iaktta inom projektets tidsperiod. Det adliga inslaget i Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, de järnvägsanställdas yrkesbakgrund och utbildning, socialt ursprung för lantmätare på central och lokal nivå samt för Telegrafverkets elever har dock tagits fram för att jämförelser mellan klassiska ämbetsverk och de nyare kommunikationsverken ändå ska kunna göras.

Statskontoret inrättades 1680 under Karl XI:s envælde. Liksom flera andra verk har det sitt ursprung i Kammarkollegiet (1539), en ”moder för andra ämbetsverk”.³⁰ Statskontoret förvaltade statens inkomster och utgifter. Under 1700-talet ingick också manufakturfonden och under 1800-talet magasinshöjningen i dess ansvarsområde. Trots att statens skulder 1789 överfördes till Riksgäldskontoret behöll verket sin starka ställning. 1809 blev man ett beredande organ direkt under regeringen, med departementalreformen 1840 dito under finansdepartementet. Presidenten anses ha haft en särskilt stark ställning inom Statskontoret. De högsta cheferna rekryterades i huvudsak från statsrådskretsen eller lojala regeringsanhängare.³¹

Krigskollegiet inrättades 1630. Under Karl XI omorganiserades kollegiet men 1714 återfick man flera av de uppgifter som fråntagits kollegiet. Behovet av tekniskt utbildad personal ledde fram till en ny administrativ struktur 1805. Mest påfallande var att militärer anställdes som adjutanter inom olika avdelningar för att arbeta vid sidan om den civilt rekryterade personalen. Trots nya omorganisationer finns hela tiden fram till 1865, då kollegiet omvandlas till arméförvaltning, enheter som artilleri, fortifikation, instruktion och underhåll inom organisationen.

Kammarrätten ingick också ursprungligen i Kammarkollegiet. Bakgrunden är det Kammarrevisionskontor från 1650 som lösgjordes 1695 men först 1720 definitivt blev ett självständigt ämbetsverk, Kammarrevisionen, och 1799 nuvarande Kammarrätten.

För att kunna utläsa förändring över tid har perioden delats i två, 1810-1840 och 1841-1870 (för Krigskollegium 1841-1865 på grund av omorganisationen 1865). Enbart vissa år skulle ha gett ett för tunt underlag. Alla ämbetsmän som någon gång under respektive period har tjänstgjort inom verket är medtagna. En och samma ämbetsman kan därför finnas med under olika

²⁹ Johan Kleberg, *Svenska ämbetsverk*, vol. 1 (Krigskollegium), 4 (Kammarrevisionen - Kammarrätten) och 5 (Statskontoret), 1930-1948.

³⁰ Sten Carlsson, ”Kammarkollegiet - moder för andra ämbetsverk”, i *Kammarkollegiet 1539-1989*, 1989.

³¹ Berndt Fredriksson, ”Finansförvaltning i förvandling”, i *Statskontoret 1680-1980*, 1980, s 69.

perioder vid samma ämbetsverk (vanligt) eller inom två ämbetsverk (mycket ovanligt på grund av ämbetsverkens skiftande karaktär).

Som grund för den sociala klassificering som gjorts ligger frågan om ämbetsmannaklassens karaktär: självrekrytering eller inflöde från andra samhällsområden? Under 1800-talet innebär det senare agrarsektorn samt handels- och industrisektorn. Liksom för andra liknande undersökningar om denna tid blir huvudkategorierna därför *Statlig tjänst*, *Jordbruk* samt *Industri/handel*. Inom dessa kategorier sker sedan en nivåindelning (högre – lägre ämbetsmän, godsägare – hemmansägare).³² Indelningen möjliggör också en diskussion om relationer mellan ämbetsmän och näringsidkande borgerlighet, en diskussion som har getts stor plats i den internationella forskningen.³³

Social klassificering

1. *Statlig tjänst*

- 1.1 Civilämbetsmän, högre (kollegienivå)
- 1.2 Civilämbetsmän, mellan och lägre
- 1.3 Biskop
- 1.4 Präst
- 1.5 Professor, rektor, läkare
- 1.6 Militär, högre (major-)
- 1.7 Militär, lägre

2. *Jordbruk*

- 2.1 Godsägare
- 2.2 Förvaltare, inspektor
- 2.3 Hemmansägare
- 2.4 Arrendator, torpare, drängar

3. *Industri, handel*

- 3.1 Fria yrken (publicist, advokat)
- 3.2 Fabriksägare, grosshandlare, högre borgerlighet
- 3.3 Hantverkare, affärsinnehavare, lägre borgerlighet
- 3.4 Arbetare

Undersökningen kräver emellertid också en klassificering *inom* ämbetsverken. Detta eftersom rekrytering till de högsta posterna kan skilja sig jämfört med tjänster på mellan- och lägre nivå. Elmroth använder sig bara av två grupper, högre och lägre, med lönen som indelningsgrund. Från den förra räknar han bort den yppersta eliten, presidenter och likställda. Anledningen är att dessa tjänster under hans period (fram till 1809) är förbehållna adeln och med inriktningen på motsatsparet frälse – ofrälse blir de självskrivna posterna ointressanta. Även för Carlsson är huvudintresset fördelningen frälse – ofrälse. Han utgår dock från den officiella indelningen i rangklasser. Dessa är inte helt överensstämmande med löneskillnaderna. Inte heller stämmer rangen alltid överens med det ämbete någon i praktiken innehåller (vilket som nämnts har kritiserats av Elmroth). Hans fyra kategorier innebär i huvudsak nivåerna motsvarande presidenter – kollegieråd – assessorer – sekreterare. Det stora problemet är att Carlsson utesluter ämbetsmän

³² För en likartad indelning, se Lars Sköld & Arne Halvarson, *Riksdagens sociala sammansättning under hundra år*, 1966, s 375-409.

³³ Se text *Bourgeois Society in Nineteenth-Century Europe* (eds Jürgen Kocka & Allen Mitchell), 1993. Även diskussionen i Torbjörn Nilsson, "Ämbetsmannen som kapitalist – en okänd 1800-talshistoria", *Scandia* 1/1999.

utan officiell rang, det vill säga lägre ämbetsmän som kammarförvanter, notarier, kanslisters och andra grupper som tillsammans genomgående utgör huvudparten av ämbetsverkens anställda.

Min undersökning är i stort byggd på rangklasser, men vissa justeringar har gjorts när ämbetet uppenbarligen inneburit ett större ansvar än vad rangen vittnar om.³⁴ Grupp I motsvarar i stort Carlssons I-II, grupp II av dennes III-IV medan grupp III alltså inte ingår i hans studie. Som helhet ingår i grupp I de högsta cheferna (presidenter och vice d:o) samt övriga ledande ämbetsmän med säte i den högsta ledningen: statskommissarier, överdirektörer, krigsråd, bergsråd, kammarrättsråd samt Krigskollegiets chefer över t ex fortifikation eller intendentskontoret (Krigskollegiets organisation har gjort att chefsgruppen där är större än i de andra verken.) Grupp II befolkas av ämbetsverkens mellanskikt. Här finns sekreterare, kamrerare, aktuarier, adjutanter, advokatfiskaler, vice d:o, assessorer samt mästarbefattningar av olika slag i mynt- och kontrollverket (från 1829 i Statskontoret). Grupp III är genomgående störst. Här återfinns bokhållare, kammarförvanter, kammarskrivare, ränteskrivare, kanslisters, kopister, notarier och andra lägre poster inom förvaltningen.

Det bör också nämnas att gruppindelningen i huvudsak följer tre olika former för tillsättningar. Grupp I utses av Kungl. Maj:t utan ansökningsförfarande. Ämbeten i grupp II utlyses av ämbetsverket som också föreslår en kandidat till Kungl. Maj:t som formellt utnämner denne (nästan alltid ämbetsverkets val). Slutligen de lägre ämbetsmännen som tillsätts av ämbetsverket efter sedvanlig utlysning och beslut i kollegiet.

*Adel och ofrälse*³⁵

Att adelns andel som helhet minskar (se tabell 2) är knappast någon nyhet. Inom Krigs-kollegiet är däremot andelen närmast konstant. Det tyder på att adelns tillbakagång varierar mellan olika verk. Totalsiffran för de tre verken är 20 %, att jämföra med Carlssons beräkning för hela den civila ämbetsmannastaten (12,2 %). Då ska man märka att denna gäller ett år (1865) i slutet av min period och även inkluderar landsstaten där det adliga inslaget bör ha varit mindre.

³⁴ Ett sådant exempel är Statskontorets föredragande i magasinsärenden (från 1827). Denne ansvarade även i fortsättningen för sitt område och ingick i Statskontorets ledning. Liksom överdirektören i mynt- och kontrollverket (rangklass 31) med en likartad ställning överförs därför denne till grupp I.

³⁵ Tabellerna bygger på personuppgifter i *Svenska ämbetsverk* om varje ämbetsman. Vissa felkällor finns, t ex anges när någon ämbetsman utnämns till en tjänst, men inte när han tillträtt i praktiken. Rent allmänt finns också problemet med att ämbetsmän utför en viss typ av arbete men formellt upprätthåller ett annat, ett problem som påpekats av Elmroth. Likaså är materialet sprödare när det gäller lägre ämbetsmäns ursprung. Bristerna är dock enligt min mening överkomliga om man ser mer på de huvudsakliga resultaten, mindre på exakta procenttal.

Tabell 2. Adel, nyadlade och ofrälse inom tre ämbetsverk 1810-1870

		<u>1810-1840</u>			<u>1840-1870</u>				
		<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	<u>s:a</u>	<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	
s:a									
<i>Statskontoret</i>	I	4	5	8	17	3	1	6	10
%		24	29	47	100	30	10	60	100
(presidenter)		1	3	0	4	1	1	1	3
	II	4	2	17	23	4	0	20	24
%		17	9	74	100	17	0	83	100
	III	18	0	76	94	3	0	38	41
%		19	0	81	100	7	0	93	100
	I-III	26	7	101	134	10	1	64	75
%		19	5	76	100	13	1	86	100

		<u>1810-1840</u>			<u>1840-1870</u>				
		<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	<u>s:a</u>	<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	
s:a									
<i>Krigskollegiet</i>	I	13	8	19	40	9	3	13	25
%		32,5	20	47,5	100	36	12	52	100
(presidenter)		1	2	0	3	1	2	0	3
	II	25	4	53	82	9	0	28	37
%		30	5	65	100	25	0	75	100
	III	20	2	123	145	12	0	54	66
%		13	1,5	85,5	100	18	0	82	100
	I-III	58	14	194	266	30	3	95	128
%		22	5	73	100	24	2	74	100

		<u>1810-1840</u>			<u>1840-1870</u>				
		<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	<u>s:a</u>	<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	
s:a									
<i>Kammarrätten</i>	I	10	3	12	25	6	2	11	19
%		40	12	48	100	32	11	57	100
(presidenter)		6	1	0	7	1	1	0	2
	II	5	2	20	27	6	0	15	21
%		19	7	74	100	29	0	71	100
	III	18	1	108	127	8	0	88	96
%		14	1	85	100	8	0	92	100
	I-III	33	6	140	179	20	2	114	136
%		18	3	79	100	15	1,5	83,5	100

		<u>1810-1840</u>			<u>1840-1870</u>				
		<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	<u>s:a</u>	<u>adel</u>	<u>adlad</u>	<u>ofr</u>	
s:a									
<i>Samtliga verk</i>	I	27	16	39	82	18	6	30	54
%		33	20	47	100	33	11	56	100
(presidenter)		8	6	0	14	3	4	1	8
	II	34	8	90	132	19	0	63	82
%		26	6	68	100	23	0	77	100

	III	56	3	307	366	23	0	180	203
%		15	1	84	100	11	0	89	100
	I-III	117	27	436	580	60	6	273	339
%		20	5	75	100	18	2	80	100

Ett konstant förhållande är också adelns relativa ointresse (andelen varierar mellan 7 och 19 %) för de lägsta tjänsterna. För den absoluta chefsnivån är situationen annorlunda. Den gruppen hämtades mer sällan bland verkets långvägare, utan från samhällets toppskikt som helhet, vilket innebar att många av dem var adelsmän. 1810-1840 är fördelningen adel-nyadlad-ofrälse 8-5-0, 1840-1870 3-4-1. Det innebär för den senare perioden ungefär lika många ofrälse födda som adelsmän av blodet. Men bara en förblir ofrälse, Statskontorets Olof Axel Tauvon (för övrigt också bruksägare), som innehade presidentposten 1858-1870. Med reservation för att antalet är litet kan man ändå observera att de ofrälse under den senare perioden utgör en majoritet av de högre ämbetsmännen som helhet (grupp I). Främst kan det förklaras med att färre nyadlade ingår i gruppen. Andelen födda adelsmän är oförändrad, 1/3. Att en sådan hög post inte ansågs kräva adelskap är dock en illustration till att adelns inflytande i samhället är på retur.

Socialt ursprung

Mer intressant är den sociala rekryteringen i stort. Med den välkända uppluckringen av adelns ställning följer ju också att begreppet adel inte säger så mycket. En obemärkt notarie vars far blev adlad för sina förtjänster inom staten har ingen fribiljett till de högsta posterna, och inte heller särskilt mycket gemensamt med en godsägare av äldre adligt ursprung. I själva verket levde många ur Stockholms ämbetsmannaaadel under ganska svåra förhållanden.

Tabell 3. Socialt ursprung för ämbetsmän i tre ämbetsverk 1810-1870. Antal resp. procent.

1.1 1.2 1.3 1.4 1.5 1.6 1.7 s:a 2.1 2.2 2.3 2.4 s:a 3.1 3.2 3.3 3.4 s:a tot

Statskontoret 1810-1840

Grupp I

2	5	-	3	-	3	-	13	-	1	1	-	2	-	1	1	-	2	17 st
12	29	-	18	-	18	-	77	-	6	6	-	11,5	-	6	6	-	11,5	100 %

Grupp II

4	8	-	2	1	2	-	17	-	1	2	-	3	-	-	1	-	1	22 st
19	38	-	9,5	4,5	9,5	-	81	-	4,5	9	-	14	-	-	4,5	-	4,5	100 %

Grupp III

15	32	-	5	1	4	1	58	-	3	2	1	6	-	4	7	-	11	75 st
20	43	-	7	1	5	1	77	-	4	2,5	1	7,5	-	5,5	9,5	-	15	100 %

Totalt

21	45	-	10	2	9	1	88	-	5	5	1	11	-	5	9	-	14	113 st
18	40	-	9	2	8	1	78	-	4,5	4,5	1	10	-	4,5	8	-	12,5	100 %

Krigskollegiet 1810-1840

Grupp I

9	5	1	2	1	7	6	31	-	-	2	-	2	-	3	1	-	4	37 st
---	---	---	---	---	---	---	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-------

24 14 2,5 5 2,5 19 16 83 - - 5,5 - 5,5 - 8 3 - 11 100 %

Grupp II

9 14 1 9 5 16 10 64 - 2 - - 2 - 1 6 - 7 73 st
 13 19 1 13 7 22 14 87 - 3 - - 3 - 1 8,5 - 10 100 %

1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	s:a	2.1	2.2	2.3	2.4	s:a	3.1	3.2	3.3	3.4	s:a	tot
Grupp III																		
16	27	1	15	4	10	8	80	-	3	1	-	4	1	12	20	1	35	119 st
13	23	1	12	3	8	7	67	-	2,5	1	-	3	1	10	17	1	29	100 %
Totalt																		
34	46	3	26	10	33	24	175	-	5	3	-	8	1	16	27	1	45	229 st
15	20	1	11	4,5	15	10	77	-	2	1	-	3	-	7	12	0,5	20	100 %

Kammarrätten 1810-1840

Grupp I																		
8	6	-	5	-	1	1	21	-	1	-	-	1	-	2	-	-	2	24 st
33	25	-	21	-	4	4	88	-	4	-	-	4	-	9	-	-	9	100 %
Grupp II																		
3	5	-	6	-	2	1	17	-	-	-	-	-	-	6	2	-	8	25 st
12	20	-	24	-	8	4	68	-	-	-	-	-	-	24	8	-	32	100 %
Grupp III																		
14	29	-	18	1	8	9	79	-	1	2	-	3	1	8	15	1	25	107 st
13	27	-	17	1	7	8	74	-	1	2	-	3	1	7	14	1	23	100 %
Totalt																		
25	40	-	29	1	11	11	117	-	2	2	-	4	1	16	17	1	35	156 st
16	26	-	19	0,5	6,5	6,5	75	-	1,5	1,5	-	3	0,5	10	11	0,5	22	100 %

Statskontoret 1840-1870

Grupp I																		
4	2	-	3	-	-	1	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 st
40	20	-	30	-	-	10	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100 %
Grupp II																		
4	11	-	1	-	2	-	18	-	1	1	-	2	-	2	-	-	2	22 st
22	50	-	4,5	-	9	-	82	-	4,5	4,5	-	9	-	9	-	-	9	100 %
Grupp III																		
2	15	-	7	1	2	1	28	1	2	-	1	4	-	1	2	-	3	35 st
5,5	43	-	20	3	5,5	3	80	3	5,5	-	3	11,5	-	3	5,5	-	8,5	100 %
Totalt																		
10	28	-	11	1	4	2	56	1	3	1	1	6	-	3	2	-	5	67 st
15	42	-	16	1	6	3	84	1	4,5	1	1	8	-	4,5	3	-	7,5	100 %

Krigskollegiet 1840-1865

Grupp I																		
7	5	-	3	1	2	2	20	-	-	1	-	1	-	4	-	-	4	25 st

28	20	-	12	4	8	8	80	-	-	4	-	4	-	16	-	-	16	100 %
Grupp II																		
5	6	1	3	1	6	4	26	-	-	1	-	1	-	3	2	1	6	33 st
15	18	3	9	3	18	12	78	-	-	3	-	3	-	9	6	3	18	100 %

1.1 1.2 1.3 1.4 1.5 1.6 1.7 s:a 2.1 2.2 2.3 2.4 s:a 3.1 3.2 3.3 3.4 s:a tot

Grupp III

8	13	-	9	2	3	4	39	-	1	4	-	5	-	7	8	1	16	60 st
13	22	-	15	3	5	6,5	65	-	1,5	6,5	-	8	-	12	13	1,5	26,5	100 %

Totalt

20	24	1	15	4	11	10	84	-	1	6	-	7	-	14	10	2	26	117 st
17	20	1	13	3	9	8,5	72	-	1	5	-	6	-	12	8,5	2	22	100 %

Kammarrätten 1840-1870

Grupp I

3	5	-	4	-	3	-	15	-	-	-	-	-	-	3	-	1	4	19 st
16	26	-	21	-	16	-	79	-	-	-	-	-	-	16	-	5	21	100 %

Grupp II

3	4	-	-	-	4	3	14	-	-	-	-	-	-	1	2	1	4	18 st
17	22	-	-	-	22	17	78	-	-	-	-	-	-	5,5	11	5,5	22	100 %

Grupp III

7	27	-	9	1	7	7	58	2	3	3	1	9	1	5	14	-	20	87 st
8	31	-	10	1	8	8	67	2	3	3	1	10	1	6	16	-	23	100 %

Totalt

13	36	-	13	1	14	10	87	2	3	3	1	9	1	9	16	2	28	124 st
10	29	-	10	1	11	8	70	2	2	2	1	7	1	7	13	2	23	100 %

Med tanke på de oftast låga talen för undergrupperna (t ex 1.1 *civilämbetsman*, *högre*) bör blicken främst riktas mot totalsumman för den statliga sektorn, fria näringsidkare och jordbruk. Det viktigaste resultatet är ämbetsmannakårens påtagliga självrekrytering. Andelen med ämbetsmannafäder i de tre verken är hög (70-84 %) och i huvudsak konstant. Främst finns fäderna bland de civila ämbetsmännen (1.1, 1.2). Militär bakgrund finns som väntat oftare inom Krigskollegiet.³⁶

I sin beskrivning av den svenska *ståndscirkulationen* (vilket inte är detsamma som *ståndsutjämnning*) använde Sten Carlsson ofta en trestegsmodell över generationerna, "bonde-präst-ämbetsman".³⁷ Denna skulle kunna kompletteras med ett fjärde steg, "ämbetsman". Och kanske med ett likadant femte. När väl den statliga banan hade beträffats fortsatte nästa generation i samma spår, ibland inom samma ämbetsverk eftersom man träffar på flera exempel på far och son, eller två bröder, inom samma ämbetsverk.

Bonde- eller godsägarursprung förekommer sällan, även om det är troligt att en del adliga fäder också har innehått gods vid sidan av sin tjänstgöring. Mer förvånande, åtminstone med

³⁶ Frohnert påvisar ungefär samma höga grad av självrekrytering för landsstatens ämbetsmän under 1700-talet, s 71 f.

³⁷ Sten Carlsson, *Bonde - präst - ämbetsman. Svensk ståndscirkulation från 1680 till våra dagar*, 1962.

hänsyn till näringsborgerlighetens framväxt, är den blygsamma andelen med borgerlig bakgrund. Inte heller kan man iakttä någon ökning över tid, i stället möjligen en nedgång. Andelen borgarsöner inom Statskontoret är 12,5 respektive 7,5 %, inom Krigskollegiet 20 respektive 22 % och inom Kammarrätten 23 % för båda perioderna. Påfallande är också att borgerlig bakgrund finns bland de lägre ämbetsmännen (grupp III). Ibland har mer än varannan ämbetsman inom dessa grupper borgerlig bakgrund, främst den lägre (3.3). Hantverkar- och köpmanssöner blir alltså allt oftare lägre ämbetsmän. Det skulle kunna ses som att ett förborgerligande av ämbetsmannakåren är på väg och att flera av dem på lägre poster 10-15 år senare har avancerat uppåt i hierarkin.

Giftermål

En intressant jämförelsepunkt är giftermålsmönstret. Kanske är det ändå så att svärfadern oftare tillhör borgerskapet? Slutsatserna får här bli försiktiga. Bortfallet är stort. Om man räknar bort dem som anges som ogifta uppges bara svärfaderns yrke i drygt hälften av fallen. Det förhindrar inte att siffrorna pekar på en intressant tendens. Under de två perioderna har 28 % respektive 53 % av Statskontorets ämbetsmän en borgerlig svärfar. Inom Krigskollegiet är andelen 35 % respektive 17 %, inom Kammarrätten 39 % respektive 33 %. Variationerna mellan verken är knappast helt pålitliga, men som helhet är andelen hög: 1810-40 35 %, 1841-70 38 %. Detta att jämföra med andelen borgerliga fäder som för de olika verken varierade mellan 7,5 % och 23 %. Samröret mellan ämbetsmän och borgerlighet tycks alltså oftare ha skett genom giftermål än att grosshandlarnas, hantverkarnas och de fria yrkenas söner blev ämbetsmän.

4. Teknikerna – den nya tidens ämbetsmän?

För de tekniskt orienterade statliga organen finns som inledningsvis nämndes inte samma typ av matriklar som för de klassiska ämbetsverken. En undersökning av Väg- och vattenbyggnadskåren (andel ofrälse - frälse), Generallantmäterikontorets ämbetsmän (från 1864 Lantmäteristyrelsen), distriktens lantmätare, Teknologiföreningens ämbetsmän samt tidigare forskning om Telegrafverkets elever (både män och kvinnor) kan dock ge en bild av teknikernas sociala bakgrund, en bakgrund som tydligt skiljer sig från den traditionelle juristens/ämbetsmannens.³⁸

Adelns tillbakagång kan tydligt observeras inom Väg- och vattenbyggnadskåren, ett tekniskt organ med avgörande betydelse för byggandet av järnvägar, kanaler, vägar och andra infrastrukturella projekt. Kårens ämbetsmän var officerare, lydde under krigslagar men sorterade under den civila administrationen. Under perioden 1810-1870 tog 87 män teknisk examen (motsvarande civilingenjör) vid artilleriläroverket vid Marieberg, vilket var ett villkor för att bli antagen till kåren (bildad 1851).³⁹ De 87 har delats upp i två grupper, examen före eller efter 1860. Av den förra gruppen var 12 av 38 adelsmän (32 %), av den senare endast 2 av 49 (4 %), för övrigt ingen efter 1861. En förklaring är att en del elever utan formell utbildning antogs. De kom från mekaniska verkstäder eller kanalbyggen och hade med all sannolikhet en annan bakgrund än de klassiska ämbetsverkens statstjänare. Det förhållandet belyser också den kulturella klyfta som i ökande grad fanns inom ämbetsmannastaten och som uttrycktes i de tekniska ämbetsmännens kamp för en jämbördig status.

³⁸ Om sambandet militärer och tekniska ämbetsmän, se Sven Widmalm, *Mellan kartan och verkligheten*, 1990, främst del IV.

³⁹ *Kungl. Väg- och vattenbyggnadskåren 1851-1937. Biografi*, 1937

Generallantmäterikontoret lydde under Kammarkollegiet. Förutom den centrala myndigheten arbetade ett stort antal lantmätare i de olika länen. Lantmäterieleverna utbildades inom verket. För att antas som elev krävdes från 1848 studentexamen. Från 1864 godkändes också examina från tekniska skolor. Efter examen tjänstgjorde eleverna som auskultanter för att sedan avancera till eo lantmätare, ordinarie d:o eller 1:e lantmätare. Den centrala myndighetens ämbetsmän hade nästan alla lantmäterexamen. Ofta hade de därefter tjänstgjort ute i landet innan de fick en tjänst vid Generallantmäterikontoret.⁴⁰

Genom en kungörelse 1848 fick lantmätarna en utbildningsmässig nivå som inte realiserats för övriga tekniker. Den reformsinnade överdirektören Ludvig Falkman ville dock gå ännu längre och knyta utbildningen till universiteten. När inte det blev av föreslogs utbildning vid Skogsinstitutet, men även det förslaget rann ut i sanden. Falkmans syfte var att utbildningen skulle bli bredare med ökat utrymme för humanistiska ämnen, vilket skulle höja statusen under denna glansperiod för den humanistiska bildningen.⁴¹

En påtagligt drag när det gäller Lantmäteriet är det svaga adliga inslaget redan i seklets början. De två cheferna (överdirektörer) som verkar under perioden 1810-1840 är ofrälse födda men adlas. De övriga sex i grupp I är alla ofrälse. Av cheferna 1841-1870 adlas den ene medan den andre förblir ofrälse. Tre av de övriga i grupp I är ofrälse, bara en adlig.⁴²

Tabell 4. Social bakgrund för Generallantmäterikontorets ämbetsmän 1810-1870

	1810-40	1841-70	Social klassificering
1.1	-	-	Civilämbetsman, högre
1.2	9	4	d:o, mellan och lägre
1.3	-	-	Biskop
1.4	9	4	Präst
1.5	4	4	Professor, rektor, läkare
1.6	2	2	Militär, högre
1.7	4	2	Militär, lägre
s:a	28 (78 %)	16 (59 %)	
2.1	-	1	Godsägare
2.2	1	-	Förvaltare, inspektor
2.3	4	4	Hemmansägare
2.4	-	-	Arrendator, torpare mm
s:a	5 (14 %)	5 (19 %)	
3.1	-	-	Fria yrken
3.2	1	2	Fabriksägare, grosshandlare
3.3	2	4	Hantverkare, affärsinnehavare
3.4	-	-	Arbetare
s:a	3 (8 %)	6 (22 %)	
Totalt	36	27	

Källa: Ekstrand, *Svenska landtmätare*

⁴⁰ Viktor Ekstrand, *Svenska landtmätare. Biografisk förteckning, del 1 1628-1900, 1896-1903.*

⁴¹ Runeby, s 127-28.

⁴² Uppgifterna bygger på biografiska notiser i Ekstrand.

Talen är så pass små att slutsatserna även här måste bli försiktiga. Man kan dock skönja en minskad andel ämbetsmannasöner och motsvarande ökning av söner till bönder och näringsidkare. Några högre ämbetsmän är det sällan frågan om, snarare mellanskiktet, inklusive präster, rektorer och lägre officerare. I fråga om giftermål är bortfallet så pass stort att en närmare presentation av siffrorna är onödig. Det verkar emellertid som om döttrar till civilämbetsmän på mellan- och lägre nivå dominerar. Trots det något tunna materialet kan man nog säga att verkets ämbetsmän kommer från något enklare förhållanden än kollegerna i de tidigare undersökta Statskontoret, Krigskollegiet och Kammarrätten.

På regional nivå under samma tid, i Norrbotten, är mönstret likartat, men ytterligare ett steg nedåt på den sociala rangskalan. Det småborgerliga inslaget är större i Norrbotten, ämbetsmannasönerna något färre. Totalt är 64 % av fäderna statstjänare (främst präster eller ämbetsmän på mellan och lägre nivå), 15 % kommer från den agrara sektorn (nästan enbart hemmansägare) och 21 % från borgerlig miljö (främst hantverkare, handlande och andra inom den lägre borgerligheten). Mer intressant, och som belägg för en långtgående självrekrytering, är att bakom rubriken ”civilämbetsmän, mellan och lägre” döljer sig ett stort antal lantmätare. Det gör att mer än var femte lantmätare har följt den väg fadern stakade ut.

Teknologer på resande fot

En fingervisning om de tekniska ämbetsmännens annorlunda bakgrund ger också Svenska Teknologiföreningens medlemskår. Liksom föregångaren Föreningen Teknologiska Institutet bestod den av tidigare elever vid institutet. Av dess 307 medlemmar under den första tioårsperioden 1861-1870, kom 112 stycken (36 %) att under någon tid arbeta som ämbetsmän. De övriga hamnade till största delen inom industri och hantverk. Ämbetsmännen finns främst inom SJ (40 st), som läroverkslärare/rektorer/lärare vid institutet eller bergsskolor (19), ingenjörer vid städernas förvaltning (16), statliga geologer (8), telegrafverket (8), Väg- och vattenbyggnadskåren (5) samt enstaka professorer, lantmätare, mariningenjörer, postanställda m.fl. statliga befattningar.⁴³

Tabell 5. Social bakgrund ämbetsmän inom Teknologföreningen 1861-1870.

Grupp	Antal	Yrken
1.1	2	Civilämbetsman, högre
1.2	19	d:o, mellan och lägre
1.3	-	Biskop
1.4	9	Präst
1.5	4	Professor, rektor, läkare
1.6	3	Militär, högre
1.7	7	Militär, lägre
s:a	44	
2.1	3	Godsägare
2.2	-	Förvaltare, inspektor
2.3	5	Hemmansägare
2.4	2	Arrendator, torpare mm
s:a	10	

⁴³ Runeby, s 75-100

Grupp	Antal	Yrken
3.1	1	Fria yrken
3.2	13	Fabriksägare, grosshandlare
3.3	32	Hantverkare, affärsinnehavare
3.4	2	Arbetare
s:a	48	
Totalt		102 (uppgift saknas för 10)

Denna grupp av ”tekniska ämbetsmän” är uppenbarligen betydligt mer borgerligt präglad än någon av de tidigare undersökta grupperna.⁴⁴ Närmare hälften har en borgerlig bakgrund, de flesta från lägre skikt som hantverkare och affärsinnehavare. Färre kommer från en traditionell ämbetsmannamiljö, knappt någon från de högsta skikten. Ämbetsmännen vid Statskontoret, Krigskollegiet och Kammarrätten har ytterst sällan internationella erfarenheter, vilket knappast är förvånande. Teknologerna som helhet uppvisar ett helt annat mönster. Av Teknologföreningens 128 medlemmar med födelseår 1848-1850 vistades 35 (27 %) kortare eller längre tid utomlands. Vanligaste länder var USA, Tyskland och Storbritannien men också Norge, Belgien, Frankrike, Ryssland och Argentina förekommer i materialet.

Slutligen ska rekryteringen till Telegrafverkets stationer landet runt granskas. Förutom att verkets personal innefattas i begreppet tekniska ämbetsmän ger den också en ny dimension till frågan om ämbetsmännens bakgrund. Kvinnorna finns för ovanlighetens skull med i materialet eftersom Telegrafverket låg i täten när det gällde anställning av kvinnor, som extra ordinarie assistenter och telegrafister.⁴⁵

Källmaterialet har dock stora brister. De manliga sökanden var i de allra flesta fall myndiga och faderns namn eller yrke behövde inte uppges i ansökningshandlingarna. För de kvinnliga sökanden uppges faderns titel för den period som används här i 35 % till 44 % av fallen. Översatt till den tidigare använda uppdelningen i tre sektorer blir fördelningen följande.⁴⁶

Tabell 6. Social bakgrund kvinnliga elever Telegrafverket 1865-1877.

	1865-66		1873-77		s:a	
(%)		(%)		(%)		(%)
1. Statlig tjänst	16	(53)	52	(58)	68	(57)
2. Jordbruk	5	(17)	6	(7)	11	(10)
3. Industri/handel	9	(30)	31	(35)	40	(33)
s:a	30	(100)	89	(100)	119	(100)

Källa: Mårtensson, *Tjänstebefattning som kan för henne vara passande*, s 279.

Några större växlar ska inte dras på dessa siffror, endast några reflexioner över tendensen. Mårtensson sammanfattar att det framför allt var döttrar till män i offentlig tjänst på mellannivå som sökte sig till Telegrafverket. De högsta tjänsterna inom staten är ytterst sällsynta. Liksom

⁴⁴ Siffrorna bygger på biografiska notiser i G Indebetou & E Hylander, *Svenska Teknologföreningen 1861-1936. Biografier del I*, 1937.

⁴⁵ Siffrorna bygger på Christina Mårtenssons avhandling *Tjänstebefattning som kan för henne vara passande. Uppkomst och utveckling av könsbundna befattningar vid telegrafverket 1865-1920*, 1999. Hon redovisar där också de källmässiga brister som finns i materialet.

⁴⁶ Mårtenssons val av tidsperioder beror på att kvinnor togs in 1865-1867, därefter gjordes ett uppehåll. Valet av den senare perioden beror på att undervisningen omorganiserades under denna tid. Mårtensson, s 154 f.

det fåtal manliga elever hon presenterar tillhörde kvinnorna medelklassen, varken samhällets toppskikt eller de lägre klasserna. Det stämmer också med den välkända bilden av kvinnans situation vid 1800-talets senare del. Behovet av egen försörjning för kvinnorna var stort inom den växande medelklassen medan de bredare lagren med sin begränsade skolgång hade få chanser till statlig anställning.

Även om Mårtensson alltså betonar det starka inslaget av statstjänare bland elevernas fäder är andelen ändå lägre än i de klassiska statliga verken. De tekniska ämbetsmännen kommer även i detta fall oftare från en (närings-)borgerlig miljö, och andelen tycks växa efter hand.

5. Konsten att göra karriär

Väl inne i ämbetsverket gällde det att göra karriär. Efter ett antal hundår på de lägsta positionerna kunde allt mer glansfulla befattningar vänta den ambitiöse och kompetente. Eller var karriärvägarna stängda för breda grupper, kanske reserverade för en privilegierad krets med goda kontakter och adlig bakgrund? I följande avsnitt kommer karriärvägarna att undersökas med särskild tonvikt på ofrälse - adel. Därefter ges en bild av rörligheten totalt inom olika ämbetsverk - hur många kunde avancera från toppen till botten? Slutligen följer en undersökning om de kriterier som ett avancemang byggde på.

Adliga snabbkarriärer

Adelns överrepresentation inom statsförvaltningen är väl känd. Även idag finns det grenar inom staten där adliga namn är väl företrädda, t ex inom UD. Att adeln som en följd av kulturell tradition och i vissa fall som del av en social och ekonomisk överklass återfinns på höga poster inom staten är inte så märkligt. Mer intressant är att undersöka om 1800-talets adelsmän inte bara oftare söker sig till statstjänster utan också gör snabbare karriär. Nedanstående tabell visar vilka nivåer olika grupper av ämbetsmän uppnådde under sin karriär, inte bara inom sina dåvarande ämbetsverk utan i den statliga karriären som helhet.⁴⁷

Tabell 7. Ämbetsmäns högsta positioner 1810-1870

Statskontoret 1810-1840

Nivå	1	(%)	2	(%)	3	(%)	s:a	(%)
Ofrälse födda	19	(20)	35	(36)	43	(44)	97	(100)
Adelsmän	7	(32)	7	(32)	8	(34)	22	(100)

Statskontoret 1841-1870

Nivå	1	(%)	2	(%)	3	(%)	s:a	(%)
Ofrälse födda	8	(15)	24	(45)	22	(40)	54	(100)
Adelsmän	3	(43)	4	(57)	-	(-)	7	(100)

Krigskollegiet 1810-1840

Nivå	1	(%)	2	(%)	3	(%)	s:a	(%)
Ofrälse födda	30	(17)	69	(40)	74	(43)	173	(100)
Adelsmän	17	(31)	29	(53)	9	(16)	55	(100)

⁴⁷ Nivåerna motsvarar dem som tidigare använts i uppsatsen. Eftersom karriärerna omfattar hela statsapparaten har i vissa fall nivåer varit svåra att klassificera. Som helhet bör de dock vara jämförbara.

Krigskollegiet 1841-1865

Nivå	1 (%)	2 (%)	3 (%)	s:a (%)
Ofrälse födda	24 (28)	37 (43)	25 (29)	86 (100)
Adelsmän	9 (35)	11 (43)	6 (22)	26 (100)

Kammarrätten 1810-1840

Nivå	1 (%)	2 (%)	3 (%)	s:a (%)
Ofrälse födda	20 (15)	39 (30)	71 (55)	130 (100)
Adelsmän	14 (50)	8 (29)	6 (21)	28 (100)

Kammarrätten 1841-1870

Nivå	1 (%)	2 (%)	3 (%)	s:a (%)
Ofrälse födda	18 (17)	26 (24)	64 (59)	108 (100)
Adelsmän	9 (50)	6 (34)	3 (16)	18 (100)

Att adelns unga män når högre än sina ofrälse kolleger kan fastslås, trots att vissa av procenttalen bygger på ett fåtal fall.⁴⁸ Någon större utjämning tycks inte heller ske över tid. En liknande tendens uppvisar Kommerskollegium där 44 % av adelns ämbetsmän når den högsta nivån mot 24 % för de ofrälse. Ungefär var femte adelsman stannar på den lägsta nivån, nästan var tredje bland de ofrälse. En förklaring som ofta anges, åtminstone för 1700-talet och 1800-talets främre del, är att adelsmännen skrevs in vid ämbetsverket i unga år och på så sätt lättare kunde göra karriär. Dessa möjligheter inskränktes dock alltmer.⁴⁹ Någon större skillnad är det inte heller utifrån Kommers-kollegiums ämbetsmän.

Tabell 8. Genomsnittlig inträdesålder Kommerskollegium

Födelseår	Ofrälse	Adel
- 1800	20,0	20,1
1801-1835	23,3	21,0
1836-1860	26,1	24,9

Källa: Almquist, *Kommerskollegium*

Till det kan tilläggas att den genomsnittlige adelsmannen erhöll en ordinarie tjänst inom Kommerskollegium vid 28 års ålder, hans ofrälse kollega vid 29,5 års ålder. Skillnaden motsvarar ungefär den något lägre inträdesåldern i tabell 8. Någon säker förklaring till adelns snabbare karriärer är nog svår att ge. Det behöver inte i första rummet röra sig om ett medvetet gynnande av aristokratin utan snarare kanske ett resultat av (delar av) frälsets gynnade sociala och kulturella ställning. Med denna position följde en högre utbildningsnivå, något som blev allt viktigare inom ämbetsmannastaten under 1800-talet.⁵⁰

Rörlighet inom och mellan ämbetsverken

⁴⁸ Undersökningen bygger på samtliga ämbetsmän inom verket födda 1800-1860. Uppgifterna har insamlats från den tidigare nämnda serien *Svenska ämbetsverk*.

⁴⁹ 1812 infördes minimigränsen 18 år för inträde i ämbetsverken. 1828 höjdes den till 21 år. Rothstein 1997.

⁵⁰ Elmroth påvisar liknande skillnader för perioden 1718-1809 men anser att "bevisen för en generell favorisering av adelsmän även under denna tid är svaga" (s 261).

Rörlighet inom ämbetsverken kan sägas vara ett modernt drag. Oavsett om befordran sker efter tjänsteår (anciennitet) eller efter meriter och kompetens finns chansen till karriär; kopisten behöver inte sitta med sina rutinmässiga arbetsuppgifter hela livet. Avancemang underifrån enligt fastställda regler ökar incitamenten för att söka tjänst inom staten och kan dessutom i bästa fall underlätta förändringar inom förvaltningen.

Tabell 9. Avancemang inom staten 1810-1870.⁵¹

Nivå III till II

Ämbetsverk	Ämbetsmän	Avancemang	%
Statskontoret 1810-40	94	29	32
Krigskollegiet 1810-1840	144	49	33
Kammarrätten 1810-1840	127	38	30
Samtliga 1810-1840	365	116	31
Statskontoret 1841-1870	41	14	35
Krigskollegiet 1841-1865	66	26	39
Kammarrätten 1841-1870	96	23	24
<u>Samtliga 1841-1865/70</u>	<u>203</u>	<u>63</u>	<u>31</u>
Totalt	568	179	31

Nivå II till I

Ämbetsverk	Ämbetsmän	Avancemang	%
Statskontoret 1810-40	23	10	43
Krigskollegiet 1810-1840	82	15	19
Kammarrätten 1810-1840	27	11	40
Samtliga 1810-1840	132	36	27
Statskontoret 1841-1870	24	5	21
Krigskollegiet 1841-1865	37	6	16
Kammarrätten 1841-1870	21	6	29
<u>Samtliga 1841-1865/70</u>	<u>82</u>	<u>17</u>	<u>20</u>
Totalt	214	53	25

⁵¹ Avancemanget räknas för hela karriären, alltså även efter eventuell avslutad tjänstgöring inom respektive verk. Tabellen ska läsas så att av de 94 ämbetsmän som någon gång under perioden 1810-1840 tjänstgjorde i nivå III (den lägsta) vid Statskontoret avancerade 29 till nivå II (minst) inom staten innan karriären var över. En och samma person kan finnas med i flera kolumner, t ex den ämbetsman inom Statskontoret som tjänstgjorde under åren 1830-1856.

Nivå III till I

Ämbetsverk	Ämbetsmän	Avancemang	%
Statskontoret 1810-40	94	11	12
Krigskollegiet 1810-1840	144	14	10
Kammarrätten 1810-1840	127	12	9
Samtliga 1810-1840	365	37	10
Statskontoret 1841-1870	41	4	10
Krigskollegiet 1841-1865	66	9	13,5
Kammarrätten 1841-1870	96	6	17
Samtliga 1841-1865/70	203	19	9,5
Totalt	568	56	10

Källa: Svenska ämbetsverk

Den vertikala rörligheten, avancemang uppåt, är ganska konstant under perioden. Nästan var tredje tar steget från nivå III till nivå II (31 %). En vikande andel går från nivå II till I (27 resp. 20 %) men ungefär lika många (kring 10 %) avancerar från botten till toppen. Hur den siffran ska bedömas kan naturligtvis diskuteras. Men enligt min mening bör karriärmöjligheterna bedömas som goda om var tionde från de lägsta graderna nådde ämbetsverkens toppskikt. Den svenska ämbetsmannastaten kännetecknades av reglerade karriärvägar som skapade rörlighet vilket stärker bilden av en modern byråkrati.

Rörligheten uppåt kan sägas ligga i linje både med statens krav på att lojalitet och erfarenhet skulle inympas i de unga ämbetsmännen innan de ansågs mogna för högre befattningar och ämbetsmännens egna önskningar om karriär. Rörligheten mellan olika ämbetsverk visar däremot upp en helt annan bild. De flesta ämbetsmän stannade antingen inom samma ämbetsverk, eller också flyttade de en gång. Det senare i så fall oftast i karriärens början. När möjligheterna att inneha flera tjänster samtidigt inskränktes kring 1860 blev ämbetsmännen ännu mer bundna till det egna ämbetsverket. Ju längre ner i hierarkin man kommer desto mer avtar benägenheten att flytta. De högsta ämbetsmännen, särskilt presidenter, hämtades gärna från andra verk eller uppgifter (landshövdingar, statsråd, militärer). Övriga skolades in successivt.

Tabell 10. Andel ämbetsmän som aldrig bytte verk 1810-1870⁵²

Ä = totala antalet ämbetsmän, A = antal som aldrig bytte verk. Källa: Svenska ämbetsverk.

		I			II			III			S:a		
		Ä	A	%	Ä	A	%	Ä	A	%	Ä	A	%
Statskontoret	1810-40	17	0	0	23	4	17	94	20	21	134	24	18
Krigskollegiet	1810-40	19	7	37	43	25	59	144	82	57	206	114	56
Kammarrätten	1810-40	20	1	5	27	7	26	127	36	28	174	44	26
Samtliga	1810-40	56	8	14	93	36	39	365	138	38	514	82	35
Statskontoret	1840-70	10	3	30	24	12	50	41	20	50	75	35	47
Krigskollegiet	1840-65	13	5	38	30	19	63	65	41	64	108	65	62
Kammarrätten	1840-70	19	1	5	21	4	19	96	33	34	136	38	28
Samtliga	1840-65/70	42	9	21	75	35	47	202	94	47	319	138	43

⁵² Tabellen ska läsas enligt följande: av de 94 ämbetsmän som någon gång under perioden 1810-40 tillhörde grupp III inom Statskontoret bytte 20 (21 %) aldrig ämbetsverk under sin karriär.

Denna trofasthet, eller snarare övertygelse om att karriären krävde att man stannade kvar, tycks också öka över tid, från 35 % till 43 %. För övrigt kan man också se ointresset för att i onödan skifta mellan ämbetsverken i de ansökningar som kom in (se nedan). Det var inte så att ämbetsmän utifrån försökte få de utlysta tjänsterna, men ratades. Snarare att ingen utomstående ens sökte, troligen i visshet om att chansen var liten. Den lägsta nivån, kopist eller andra mer rutinmässiga tjänster, fungerade något annorlunda, liksom som sagt de högsta ämbetena som inte söktes utan utnämndes direkt av Kungl. maj:t.

Ska då denna orörlighet betraktas som ett traditionellt drag, något som stod i vägen för ämbetsmannastatens förändring mot en mer rationell förvaltning? Svaret är inte givet. Det skulle mycket väl i stället kunna ses som ett modernt drag, ett led i den specialisering som det moderna samhället präglas av. Med ett allt mer komplicerat samhälle kom de olika ämbetsverken att bli mer specialiserade och kompetens blev något som man skaffade sig genom långvarig tjänst inom verkets väggar. Ämbetsmannen som generalist ersattes av ämbetsmannen som specialist.

6. Tjänstear eller kompetens I: kollegier

Plikttrogenhet, lojalitet, noggrannhet och oväld – så skulle den idealiske ämbetsmannens egenskaper kunna formuleras. Genom en klassisk utbildning och sedan tjänstgöring inom staten, successivt på högre poster, skulle dessa traditionella dygder förvärvas. Att anciennitet (tjänstear) därför får en avgörande roll vid tjänstetillsättningar är därför helt följdriktigt. Som enda befordringsgrund efter 1809 gällde ”skicklighet” och ”förtjänst”. Det förra begreppet avsåg teoretisk kunskap och studier, det senare utövandet av dessa kunskaper. Skickligheten förvärvades genom utbildning, men när väl de formella fordringarna på examina var uppfyllda återstod bara ”förtjänst”, förvärvad genom arbete inom staten.⁵³

Även om andra aspekter kunde vägas in ansågs anciennitetsprincipen helt central under 1800-talet. Samtidigt ökade kraven på förändring och effektivitet inom förvaltningen. Frågan är hur det stela (och för ämbetsmännen trygga) befordringssystemet i praktiken tillämpades under denna omvandlingstid. Kunde anciennitetsprincipen frångås, och i så fall på vilka grunder? Ju fler avsteg som förekommer i riktning mot att betona den enskildes särskilda kompetens, desto mer modern kan förvaltningen sägas vara.

Som grund för analysen ligger tjänstetillsättningar inom tre sinsemellan olika ämbetsverk. Först ett av de klassiska kollegierna från 1600-talet, Kommerskollegium. Därefter granskas Bergskollegium som har en mer teknisk karaktär, men samtidigt också äldre korporativa drag och slutligen Telegrafverket, ett av de nya verk som den tekniska och industriella utvecklingen möjliggjorde.⁵⁴

⁵³ C-A Reuterskiöld, *Sveriges grundlagar*, 2, 1937, s 45.

⁵⁴ På grund av omorganisationer inom de tre ämbetsverken samt Telegrafverkets senare bildande (1853) varierar undersökningsperioderna. Materialet består av samtliga ansökningshandlingar under de berörda åren som finns för Kommerskollegium och Bergskollegium (RA) och Telegrafverket (LA i Uppsala).

Kommerskollegium

De högsta ämbetsmännen (presidenten, kommersråden, kommissarier) utsågs direkt av Kungl. Maj:t utan ansökningsförfarande. Mellangrupperna (sekreterare, advokatfiskaler, kamrerare samt överdirektörer vid Kontrollverket) utsågs av Kungl. Maj:t sedan kollegiet rangordnat de tre bästa sökande. Kollegiets förslag följdes regelmässigt. Ett ansökningsförfarande med meritförteckningar, sakkunnighetsutlåtande och avslutande diskussioner i kollegiet låg till grund för förslaget. Lägre ämbetsmän (protonotarier, notarier, registratorer, arkivarier, kanslist, kopister, revisorer, kammarförvanter, bokhållare, kammarskrivare och kontrollörer) utsågs direkt av kollegiet. Även här tillämpades ett sedvanligt ansökningsförfarande. Dessutom fanns oavlönade tjänster (eo ämbetsmän, auskultanter) som tillsattes efter begäran från den sökande.

Av totalt 142 utnämningar rådde bara vid 35 fall reell konkurrens, dvs att det fanns fler än en sökande. Många av tillsättningar med en sökande gällde dock kortvariga förordnanden utan sedvanliga ansökningsprocedurer. Av de analyserade 35 fallen gällde 26 lägre tjänster tillsatta direkt av kollegiet, 9 med formellt beslut av Kungl. Maj:t efter kollegiets förslag. Vad som i detta avsnitt har granskats närmare är tjänster på hela den hierarkiska stegen, från sekreterare ned till kopist. Utanför faller bara presidenter och kommersråd respektive auskultanter och eo tjänstemän.⁵⁵

Tabell 11. Antal sökanden Kommerskollegiums ämbeten 1830-1880

<u>Antal sökanden</u>	<u>Antal ggr</u>
2	9
3	21
4	3
5	1
6	1

Det är inte bara tillsättning av de högre tjänsterna som skapar strider. Kopisttjänster orsakar likaväl som sekreterartjänster vid flera tillfällen långa diskussioner i kollegiet. Drygt 1/6 av fallen (6 st) leder till oenighet inom kollegiet. Två gånger röstas t o m presidenten ned (Poppius 1830, Skogman 1841).

En traditionell ordning som ancienniteten gynnar ämbetsmännen. Deras självständighet gentemot verkets ledning ökar om deras karriärer bygger på tjänstetid och inte personlig uppskattning från de högsta ämbetsmännen inom kollegiet. Samtidigt minskar ledningens möjligheter att ta hänsyn till särskild kompetens eller specialkunskaper som kan vara nödvändiga i en tid som ställer ökade förändringskrav också på de klassiska ämbetsverken. Ancienniteten kan därför sägas motverka moderniseringsprocessen medan andra, mer flexibla kompetenskrav, kan bidra till den.

Av de 35 tjänstetillsättningarna gick 2/3 (23 st) till den som tidigast anställdes inom verket. Bland de övriga 11 finns visserligen några fall där den antagne bara haft någon månads kortare tjänstetid än nummer två, men denna 1/3 av "icke-anciennitet" reser ändå några frågor.

⁵⁵ I undersökningen ingår 142 tillsättningar, antingen som tillförordnad eller ordinarie 1830-1880. Startåret är valt med anledning av den nya instruktion för verket som utfärdades 1830. Vid sidan om undersökningen ligger de 13 fall där Kungl. Maj:t utsåg president, kommersråd, dvs ämbetsverkets absoluta toppar. Dessutom saknas tio fall på grund av fel i de matriklar vars uppgifter om utnämningsdatum legat till grund för sökandet i källmaterialet: RA Kommerskollegiums arkiv, A I protokoll (ämbetsmän tillsatta av kollegiet), RA Civildep., konseljakter samt skrivelser Kommerskollegium till Kungl. Maj:t (kollegiet föreslår, Kungl. Maj:t utser).

Tjänstetiden gäller för det första *inom verket*, inte inom staten som helhet. Vid diskussioner om de sökandes kompetens framhålls också alltid just erfarenheten av tjänst vid Kommerskollegium. Likaså är rekryteringen helt intern (förutom att det förekommer att någon tjänstgör både vid kollegiet och något annat verk). Bara vid några få tillfällen finns överhuvudtaget kandidater utifrån. Att denna ”inavel” inte behöver ses som ett tecken på ämbetsverkens traditionalism, utan lika gärna som specialisering, påpekades redan i ett tidigare avsnitt. I diskussionerna om olika sökandes meriter när man vill frångå ancienniteten påpekas ofta de speciella krav som tjänsten ställer. Tidigare tjänstgöring inom andra avdelningar, eller ännu mindre andra statliga organ, kan inte uppväga erfarenhet av arbete på just den tjänst det gäller.

Till att börja med bör man granska undantagen, alltså de elva fall då ancienniteten inte fick råda. Två skäl kan här urskiljas:

1) Den utvalde har genom tidigare *vikariat* eller arbete med närliggande sysslor skaffat sig mer erfarenhet av den nya tjänst det gäller, även om tiden på den nuvarande befattningen kan vara kortare än för andra sökande.⁵⁶

2) Den *särskilda kompetens* som tjänsten anses kräva lyfts fram. Kompetensen ses inte som en automatisk följd av lång tjänstgöring. Snarare rör det sig om en frukt av individens initiativförmåga och skicklighet. I Rydvists fall (tf kopist fiskalkontoret 26/11 1830) avgör erfarenheten av eget ansvar för manufakturärenden, trots hans kortare tid inom Kommerskollegium. Kommersrådet Wennberg poängterar att ämbetsverkens utveckling måste tas med i beräkningen, ”nya former kräver ökat ansvar”. Det är vid det tillfället Poppius blir nedröstad. Ensam håller han på Möller, äldst inom verket. Bara på så sätt kan rättsreglerna följas, säger han utan att få stöd. Lejonmarck utses till kammarförvant vid det statistiska kontoret 27/10 1841, trots att han har kortast tid inom verket av de tre kandidaterna. Formellt erfordras bara kameralexamen för tjänsten men Lejonmarck har dessutom både kansli- och juridisk examen. Föredragande kommersrådet Quiding hävdar att tjänsten kräver mycket mer än erfarenhet av räkenskaper. Språk och allmänna kunskaper måste också finnas. Dessutom har Lejonmarck haft viktigare och mer ansvarsfulla uppgifter genom åren. Grönlund blir tf kanslist 19/4 1859. Motkandidaten Sörling anställdes som eo långt före denne. Likaså har Sörling längre tid som tillförordnad på olika tjänster (kanslist och notarie). Men dels har Sörling de senaste åren genom att inte söka tjänster avhållit sig från tjänstgöring, dels har Grönlund samtidigt förkovrat sig både när det gäller språk och andra nyttiga kunskaper.

Lika viktigt ändå är att *argumentet längre tjänstetid mer sällan används*, även när den som utses innehar anciennitet. Snarare är det personliga och yrkesmässiga kriterier som ligger till grund, meriter som den längre anställningstiden har åstadkommit men som måste påvisas för att personen ska sättas i första rummet. Exempel på ovanstående är när Borelius utses till sekreterare 22/10 1831. Kollegiets förslag till Kungl. Maj:t bygger huvudsakligen på dennes meriter. Man vill främst fästa ”avseende på den, genom vilken ifrågavarande syssla kunde blifva bäst bestridd”. Likaså när Agrell blir kammarskrivare vid diskonten 18/5 1836. Avgörande är hans ”skicklighet, pålitlighet”. Han är den ende som tjänstgjort i befattningen (vid tillsättningen redan tf på tjänsten) och har alla egenskaper som behövs liksom erfarenhet av mer ansvarsfulla uppgifter.

Man kan också hitta invändningar mot att ancienniteten vid vissa tillfällen får spela in. Medsökande till Fredenstam (tf registrator 31/12 1850) var C Hazelius. Kommersrådet Rosenblad höll med om att i fall bara ancienniteten skulle råda var Fredenstam given. Emellertid hade Hazelius innehaft tjänsten i 5 2/3 år och då visat sin lämplighet. Han uppfyllde både kraven

⁵⁶ Till exempel Törner, tf kammarskrivare diskonten 28/7 1830, Silfversparre, kanslist 23/5 1855, Östergren kammarskrivare diskonten 20/1 1857, Lund tf kammarskrivare 3/12 1858.

på noggrannhet, pålitlighet och punktlighet och sinne för personkontakter (social kompetens skulle vi säga idag) genom ”takt, mod och tålmod”.

Någon påtaglig förändring över tid är svår att upptäcka. Merparten av tjänsterna går under hela perioden till den med längst tjänstetid. I linje med ovanstående resonemang behöver det dock inte betyda att en orubblig traditionalism råder. Snarare vill jag hävda att systemet redan från början (1830) gav utrymme för den flexibilitet och tillvaratagande av särskild kompetens som ämbetsverkens ledning ansåg sig behöva. Ancienniteten gav inte automatiskt försteg. Den kunde frångås genom att man hävdade tjänstens speciella krav, ämbetsverkens behov av förändrade arbetsformer eller den sökandes personliga kompetens och egenskaper. När någon med längre tjänstetid utsågs var anledningen ofta att denne därigenom hade hunnit vara tillförordnad på den tjänst det gällde. Därmed tillgodosågs kravet på kvalifikationer. Sammantaget utnyttjades både de delar av det traditionalistiska tjänstesystemet som gynnade kompetensen (tid som tf) och den nya tidens ökade krav på individens särskilda kunskaper. På så sätt kunde moderniseringen främjas på ett betydligt effektivare sätt än om ancienniteten tillämpats lika strikt som rådande förordningar medgav.

Bergskollegium

Liksom när det gäller Kommerskollegium finns det vid sidan om den traditionella ancienniteten andra befodringsgrunder. Möjligen kan man säga att ancienniteten står sig starkare inom Bergskollegium. Även i övrigt har ju verket en mer traditionalistisk struktur i och med de starka korporativa inslagen, dvs inflytandet från näringens intressenter (brukssocieteterna, Jernkontoret).

Samtidigt är antalet tillsättningar med flera sökanden mycket få, 12 av 45 fall (exkl Kungl. Maj:ts utnämning av president och bergsråd). Av dessa (egentligen 11 eftersom två kanslister 1835 utses bland tre sökande) utnämns 7 efter anciennitet (även om det sällan utsägs). Två gånger förbigås denna princip och lika många gånger tillämpas anciennitet och andra kriterier samtidigt.⁵⁷

Även här är det inträdesåret i kollegiet som avgör, inte statlig tjänst som helhet. När ancienniteten tillämpas motiveras den ytterst sällan. Det kan i och för sig innebära att andra kriterier också har spelat in, men detta kan inte klarläggas. Ett tecken på kollegiets traditionalistiska hållning kan ju faktiskt vara att ancienniteten mer självklart ses som en grundsats. Först när dess principer frångås utbryter diskussion i kollegiet (som helhet är diskussionerna mindre intensiva än inom Kommerskollegium).

Undantagen blir alltså mer intressanta att studera. När kopisten J O Myrberg (auskultant 1827) utses till kanslist 1833 går han före C H Aspelin (eo kanslist redan 1821). Anledningen sägs vara att den nya organisationens kanslisttjänst skiljer sig från de tidigare kopist- och kanslisttjänsterna som främst sysslade med renskrivning. Nu krävs examen, vilket Aspelin saknar (endast tre klassers katedralskola).

Ett exempel på att principerna blandas är förslaget att A G Berndes ska utses till mynt- och kontrollkamrerare 1838. Att Berndes placeras i första och Reuter i andra rummet följer anciennitetens principer. Båda har sedan tidigare fullmaktstjänster och Berndes längre tjänstetid. Däremot tillämpas andra kriterier när geschwornern och fd amanuensen vid mineralkabinettet Hellström rangordnas som nr tre. Konkurrenterna (Ahlbom, bokhållare vid riksbokslutskontoret; Wretforss, aktuarie och registrator) är båda äldre i tjänsten. Föredragande Hallgren anser dock att de saknar den särskilda kunskap som krävs. Vanlig räkenskapsföring är otillräcklig. Att kontrollera guld- och silvermyntning kräver teknisk kunskap. Alla tre som föreslagits har både

⁵⁷ RA, Bergskollegiets arkiv, protokoll samt skrivelser Bergskollegium till Kungl. Maj:t.

juridisk examen och bergsexamen. I detta instämmer presidenten af Nordin och bergsråden Tribler och Almroth. Något hårdraget kan man säga att den tekniska kompetensen här går före traditionell juristkunskap. Vid något tillfälle finns också minoritetssynpunkter om att teknisk skicklighet går före tid inom staten. Geschwornern Busch (auskultant 1837) utnämns till undermarkscheider 1845. Ensam anser Tribler att Rinman (auskultant 1839) ska gå före pga dennes erfarenhet av och skicklighet i markscheiderns tekniska sysslor.

Ett sista undantagsexempel ska här också presenteras. Fallet är udda på flera sätt. En tjänst som tf kanslist går 1856 till O F Ulff (född 1821, vice häradshövding 1853) som dels är vice häradshövding och kommer utifrån, dels är betydligt yngre i tjänst än Brandler (född 1798, auskultant 1833, kanslist 1838). Den senare ses knappast som något framtidsnamn utan placeras vid omorganisationen 1857/58 på indragningsstat.

Karriärvägar

För Kommerskollegiums del är karriärvägarna ganska okomplicerade. Presidenten och andra ledande ämbetsmän i kollegiet hämtas vanligen utifrån, mer sällan hade de gått den långa vägen inom verket. Carl David Skogman (statssekreterare), president 1833-1856, och Carl Fredrik Waern (finansman, statsråd), 1875-1891 representerar den förra gruppen, Carl Peter af Klintberg, 1821-1826, den senare. Övriga ämbetsmän på mellan- och lägre nivå har nästan utan undantag gjort karriär inom kollegiet.

Bergskollegiums ämbetsmän visar ett delvis annat mönster, sannolikt som en följd av kollegiets nära förbindelser med bergsnäringsn. Presidenterna hämtades under perioden utifrån, från de förtroendeämbetsmän som utgjorde ämbetsmannastatens ledande skikt: Nordin (statsråd, tf överståthållare), von Schulzenheim (statsråd) och Åkerman (hovrättsråd, senare landshövding).

Bergsråden, som ingick i Bergskollegiets ledning, hade däremot gjort en traditionell karriär nedifrån, enligt följande schema: juridisk examen - bergsexamen - auskultanter vid kollegiet - stipendiater vid Bergsskolan i Falun - notarie - sekreterare - bergsråd. Samma bana, om än inte lika högt upp, följde de som stannade som assessorer, sekreterare, kanslist, advokatfiskaler, och aktuarier. De som följde den tekniska karriärvägen (mynt- och bergsproberare, markscheider, undermarkscheider, direktör Bergslagsstaterna, övermasmästare) höll sig också inom Bergskollegiet. Här finns emellertid också män med mer varierande bakgrund i form av kontakter med både akademier och finansvärld.⁵⁸

För kollegiets ”byråkratiska” ämbetsmän var auskultantbanan en närmast obligatorisk början. Auskultanterna som tjänstgjorde vid Bergskollegium gjorde dock inte alltid karriär inom verket. För många blev auskultanttiden istället startskottet för en egen näringsverksamhet, företrädesvis inom bergsbruket. En faktor som möjliggjorde detta var att flera av dem hade brukspatroner som fäder. Att vara auskultant blev på så sätt en nyttig utbildning för den enskilda verksamheten. Alla begränsade sig inte heller till bruksnäringen. En av dem började som auskultant och verkade senare som bergmästare. Senare blev han mera känd som boktryckare, fabriksägare och tidningsman - Lars Johan Hierta.

Tabell 12. Näringsverksamhet bland auskultanter antagna 1810-1857.

1 = Omedelbart efter auskultanttiden, 2 = vid senare tillfälle, 3 = aldrig, 4 = oklara, 5 = summa, 6 = andel näringsidkare.

⁵⁸ Ett exempel är Almroth, mynt- och bergsproberare men under karriären också adjunkt vid Karolinska Institutet, professor samt ledamot av Vetenskapsakademien. Ett annat Wretman, fil dr 1854, ledamot av Enskilda Bankens styrelse från 1874 och bankens ordförande 1881-1898.

	1	2	3	4	5	6
1810-19	1	3	14	1	19	4/19
1820-29	4	9	23	1	37	13/37
1830-39	2	1	12	0	15	3/15
1840-49	2	3	8	0	13	5/13
1850-59	1	4	10	0	15	5/15
totalt:	10	20	67	2	99	30/99

Källa: Almquist, *Kommerskollegium*.

Tabellen visar på en svagt ökande näringsverksamhet.⁵⁹ Bergskollegium kan till viss del ses som en plantskola för den privata industrin. Därmed bryter denna traditionella, korporativt präglade näring mot en av den klassiska ämbetsmannastatens heliga principer – att staten enbart ska utbilda ämbetsmän, helhetens företrädare, och inte de enskilda näringarnas män, särintressets företrädare. De moderna kraven på real utbildning i stället för universitetens klassiska latinvalde har alltså en stödjepunkt i en av de äldsta grenarna av svensk förvaltning, en genomreglerad verksamhet som alltid omhulldats av staten.

Bland Bergskollegiets ämbetsmän skymtar också andra viktiga grenar av den tekniska ämbetsmannakåren. Utbildningen och några år inom kollegiet kunde leda till tjänst vid Jernkonoret, olika lärarbefattningar vid Bergsskolan i Falun, Teknologiska Institutet, Karolinska Institutet, Krigshögskolan, artilleriläroverket vid Marieberg, arbete inom Fältmätarkåren, Väg- och vattenbyggnadskåren, Sveriges geologiska undersökningar (SGU) eller järnvägsbyggen, både i privat och statlig regi.

7. Tjänsteår eller kompetens II: tekniska verk

Därmed är steget inte långt till representanten för de nya tekniska verk som inrättades från seklets mitt, Telegrafverket.⁶⁰ Efter vilka kriterier utvaldes dess ämbetsmän? Till grund för analysen ligger utnämningar från starten 1853 till 1878 då verksamheten omorganiserades, bland annat inrättades en teknisk byrå.⁶¹

Telegrafverkets föregångare var Optiska telegrafinrättningen, grundad 1794 och verksam ända till 1881. När väl den elektriska telegrafan slog igenom gick utvecklingen snabbt. År 1853 fanns endast två telegrafstationer, 1855 redan 30 stycken och 1865 88. Antalet anställda vid stationerna följde samma mönster: 1853 (5), 1855 (95), 1858 (205) och 1865 (223).⁶²

För anställning vid stationerna krävdes student-, teknologi-, officers- eller lantmäterieexamen, eller också jämförbara kunskaper. Språk var viktiga - tyska, franska och engelska - samt diverse naturvetenskapliga kunskaper. Därutöver krävdes intyg om färdighet i telegrafi. Från 1865 anställdes de första kvinnliga telegrafisterna. Det främsta motivet för statsmakten var de ogifta (medelklass) kvinnornas försörjningsmöjligheter. Verksledningen kalkylerade också med att lönekostnaderna kunde hållas nere när ett allt större antal kvinnor anställdes för mer rutinmässiga uppgifter. Kvinnor kunde bli föreståndare på de privata stationer som Telegrafverket hade ett

⁵⁹ Totalsiffran 30 är ett minimum. Har inte näringsverksamhet noterats i biografierna har denne placerats i grupp 3.

⁶⁰ Kongl. Elektriska Telegraf-Verket 1853-1860, Kongl. Elektriska d:o 1861-1870, Kongl. Telegrafverket 1871-1902, Kungl. d:o 1903-1945, Telegrafverket 1946-1953, Televerket 1953-1993, Telia AB 1993- samt Post- och Telestyrelsen 1992-.

⁶¹ Landsarkivet i Uppsala. Telegrafverkets arkiv. Telegrafstyrelsen 1853-1878. E II:a Diarieförda handlingar. "Utnämnda".

⁶² Mårtensson, s 72.

övergripande ansvar för. Som helhet skedde emellertid en allt tydligare uppdelning i manliga (telegrafister och sedvanliga ämbetsmannatjänster) och kvinnliga tjänster (assistenter). Kvinnornas andel av de stationsanställda ökade snabbt, särskilt bland de ickeordinarie, från 4 % 1865 till 30 % (ordinarie) respektive 66 % (ickeordinarie) tio år senare. För att få anställning måste de genomgå kunskapsprov eftersom de inte hade de examina som krävdes. Jämfört med mer traditionella ämbetsverk var internutbildningen mer formaliserad. Kraven på specialistkunskaper och en enhetlig färdighetsnivå ledde fram till inrättandet av Telegrafverkets Undervisningsanstalt 1874.⁶³

De centralt placerade ämbetsmännen (här fanns bara män) blev också successivt fler, även om expansionen jämfört med vid stationerna var blygsam. Enligt 1856 års reglemente ingick i Överstyrelsen en chef, tre intendent (ansvarig för räkenskaper samt västra respektive östra linjen), en sekreterare, en revisor, en kassör, två vaktmästare, tre kammarskrivare och en fysiker. Senare tillkom flera kamrerare, kanslisters och notarier. Chefer⁶⁴ och intendent tillsattes direkt av Kungl. Maj:t. Även inom Telegrafverket skedde rekryteringen internt. En kammarskrivare vid Överstyrelsen kunde avancera till sekreterare eller intendent. En telegrafelev kunde bli eo assistent, så småningom ordinarie d:o, därefter kommissarie och kanske direktör.

Ett tydligt resultat av analysen av Telegrafverkets tjänstetillsättningar är anciennitetens mer begränsade roll, åtminstone jämfört med de klassiska ämbetsverken. Antalet tjänsteår är visserligen inte oviktigt när en tjänst tillsätts, långt därifrån. De sökande listas alltid utifrån anciennitet och när någon med fler år i tjänsten förbigås kräver det en särskild kommentar. Formellt står sig alltså den klassiska regeln starkt. I praktiken åsidosätts den emellertid, helt eller delvis, i mer än hälften av fallen, 49 av totalt 97 tillsättningstillfällen. (Ofta tillsätts flera tjänster på en gång varför antalet ämbetsmän är högre än så. Tillsättningar med bara en sökande eller där personuppgifter saknas är inte medräknade)

Att undgå ancienniteten

Kunskaperna, formella examina eller mer allmänt, kan vara för skrala. H Bratt som varit längst i verket och är mycket skicklig i telegrafi ratas 1856 till förmån för A Wassberg eftersom denne har studentexamen och bättre språkkunskaper. Lika illa gick det för kommissarien Hörlin som sökte tjänsten som kassör i Stockholm 1878. Att han var äldst i tjänsten hjälpte inte enär hans handstil ansågs mycket dålig och hans person som allmänt olämplig. I stället fick tf kommissarie Linell tjänsten.

Att anställningar i början anses ha skett på lösare boliner visas av tillsättningen av två kommissarier 1864. Wingårdh och Blomberg gick före de i tjänsten äldre Carlquist och Palme. De förbigångna tillhörde den första uppsättningen assistenter som tillsattes på ”underhaltiga betyg”. Att Svenonius, som blivit suspenderad för tjänstefel, förbigicks är kanske mindre uppseendeväckande.⁶⁵

Personlig olämplighet har skymtat i några av ovanstående fall. Den motiveras inte alltid så tydligt, men har man en gång förklarats olämplig tycks karriären ha gått i stå. Eo assistent Alsterlund som vid flera tillfällen varit äldst i tjänsten förbigås helt enkelt för att han anses olämplig för en ordinarie befattning.⁶⁶

⁶³ Mårtensson, s 113, 123.

⁶⁴ Generaldirektörer under perioden var Carl Akrell (1854-1862), en av de ledande tekniska ämbetsmännen vid seklets mitt, Per Brändström (1862-1874) och därefter Daniel Nordlander (från 1874).

⁶⁵ Bratt-Wassberg, Telegrafstyrelsen 1853-1878. E II:a, vol. 3, 31/3 1856. Hörlin-Linell, vol. 58 21/10 1878. Wingårdh-Blomberg, vol. 22, 31/8 1864.

⁶⁶ Om den ständigt förbigångne Alsterlund: vol. 49, 8/6 1874 och 21/12 1874.

Att tjänsten kräver en *särskild kompetens* är en mycket använd motivering. Vissa ledaregenskaper kan föras fram som argument, som när Hybbinethe utses till kommissarie 1856, trots att sex andra sökande har längre tjänstetid. Befattningen anses kräva lämplighet som förman. Ett annat typfall är när Sjöström 1863 utses till kommissarie i Malmö, en stor station som anses kräva särskild kompetens. Även stationerna i Göteborg och Norrköping anses viktiga. Här krävs inte bara kompetens som vaktföreståndare utan också att kunna ingripa vid linjefel. Runquist och Kjellin får 1876 tjänsterna eftersom inte bara tjänsteålder ”utan äfven ock i främsta rummet” de sökandes lämplighet ska vara avgörande.⁶⁷

Motiveringarna i ovanstående fall kretsar kring kunskaper, personliga egenskaper och behovet av särskild kompetens. Allt detta berör egenskaper som passar ett modernt samhälle och en modern byråkrati. Men det finns också fall som tränger utanför dessa ramar, överväganden som säger oss att 1800-talets traditionalistiska strukturer och tankesätt finns bakom hörnet. Ett sådant är när en stationsbefälhavare vid lotsplatsen Landsort ska tillsättas. Holmberg, telegrafist i Dalarö, är äldst i tjänsten. Den som får tjänsten är emellertid Leijander, telegrafist vid Landsort och därmed redan bosatt där. Detta var viktigt eftersom det var svårt att få rum hos lotsarna ”som ej gärna mottaga några främmande i sitt lilla samhälle”.⁶⁸

8. Ämbetsmannen i själva verket

Vilken bild får man då av den svenske ämbetsmannen under 1800-talet utifrån analyserna av deras sociala bakgrund, adelns ställning gentemot de ofrälse, rörligheten mellan och inom ämbetsverken samt bedömningsgrunderna för anställning och avancemang? Låt oss konstruera den typiske ämbetsmannen under denna tid.

Han växte upp i ett ämbetsmannahem. Fadern hade en mellanposition i ett ämbetsverk. Efter latinläroverket fortsatte utbildningen vid universiteten i Uppsala eller Lund. De klassiska ämnena och juridiken dominerade stort och resultatet blev en kansliexamen som berättigade till tjänst inom departementens kanslier eller de förvaltande ämbetsverken. Vår blivande ämbetsman var av ofrälse börd. Formellt hade det sedan 1809 mindre betydelse eftersom i det närmaste alla tjänster stod öppna för var och en. I praktiken kunde ändå en högre bildningsnivå och goda kontakter underlätta för hans adliga konkurrenter. Nu följde nämligen den värsta tiden i en ämbetsmans liv, åren som extra ordinarie med kortare vikariat och osäker lön i flera verk på en gång. Strax innan 30-årsdagen erhöll vår ämbetsman en ordinarie tjänst, som kanslist. Tiden som extra ordinarie avgjorde i konkurrensen mellan de tre sökande, enligt samma anciennitetsnorm som då uppflyttningen ett par år senare till kammarskrivare grundades på tiden som kanslist. Däremot kunde han tack vare sin omvittrade särskilda kompetens gå före kolleger med längre tjänstgöringstid vid avancemanget till kamrerare då 40-årsdagen just hade passerats. Förutom de första årens mångsyssleri som extra ordinarie förblev han sitt ämbetsverk trogen. Hur troheten var inom det äktenskapliga området upplyser inte källorna om. Han gifte sig emellertid med en relativt välbeställd grosshandlardotter.

Problemet med att forma en sådan typisk ämbetsman är att de enhetliga dragen i ämbetsmannastaten lyfts fram medan nyanser, diskrepanser och förändringar över tid tonar bort. Vi skulle lika gärna kunna forma bilden av en ny typ av ämbetsman, inte lika typisk men i viss mening ändå en bärare av en ny tid, den tekniske ämbetsmannen. Jämfört med den traditionelle ämbetsmannen kom han oftare från ett borgerligt hem (handlande, hantverkare eller fabrikörer). Färre av dem var adelsmän, inom vissa yrken som Väg- och vattenbyggarna försvann de med tiden nästan helt. Kraven på utbildning var mindre formella, teknikern kunde komma från en

⁶⁷ Hybbinethe, vol. 3 22/12 1856. Sjöström, vol. 20, 13/4 1863, Runquist och Kjellin, vol. 54, 11/11 1876.

⁶⁸ Holmberg-Leijander, vol. 9, 14/10 1858.

mängd olika håll: Teknologiska institutet, Bergsskolan i Falun, Skogsinstitutet, artilleriläroverket vid Marieberg eller också kombineras studentexamen (eller motsvarande kunskaper) med intern utbildning.

Denna utbildningsmässiga mångfald var ett resultat av den rådande synen på universiteten som utbildningsanstalt för den traditionelle ämbetsmannen/juristen. Teknikens företrädare var emellertid inte nöjda med denna mångfald. Man strävade efter att ge teknikerna samma status som ämbetsmannen/juristen. Följden blev, åtminstone på sikt, en åtstramning av den tekniska utbildningen, skärpta examenskrav och ökat utrymme för reala ämnen i läroverken.

Åter till vår tekniske typämbetsman. Karriären byggde liksom inom de vanliga ämbetsverken på att man startade längst ned och successivt avancerade uppåt. Den berodde i högre grad på personlig erfarenhet, särskild kompetens eller tjänstens specifika krav jämfört med de vanliga ämbetsverken, även om deras praxis också i växande omfattning gav utrymme för reell kompetens och flexibilitet. Teknikern hade också fler yrkesmässiga kontaktytor mot det privata näringslivet. Järnvägsbyggarna varvade statliga uppdrag med privata, Bergsskolans elever verkade ofta även inom näringsens privata fält. Att tidens ämbetsman också kunde vara en kvinna, om än först i periodens slutskede och ännu bara inom ett fåtal områden, har redan konstaterats.

Åtskillnaden mellan en traditionell ämbetsman och hans tekniske kollega ska emellertid inte göras för skarp. Det fanns en påtaglig flexibilitet även inom de klassiska ämbetsverken, metoder för att premiera personlig duglighet och kompetens. Den sociala rekryteringen till kollegier och andra ämbetsverk ger onekligen bilden av ett traditionellt samhälle, ett samhälle där den växande näringsdrivande borgerligheten inte släpptes in. Men mer avgörande är att öppen tävlan för inträde i staten hade slagits fast redan 1809. I linje med de flexibla lösningarna för att befördra duktiga ämbetsmän skapade denna meritokratiska princip ändå förutsättningarna för en modern förvaltning, en statskärna befolkad av ämbetsmannasöner som i allt högre grad vägledades av modernt borgerliga principer.

Källor och litteratur

Riksarkivet:

Kommerskollegiums arkiv
Bergskollegiets arkiv
Civildepartementet, konseljakter

Landsarkivet i Uppsala:

Telegrafverkets arkiv. Telegrafstyrelsen 1853-1878

Bedoire, F. & Thullberg, P., 1978, *Stockholms universitet 1878-1978*. Stockholm: Stockholms Universitet.

Blomqvist, G., 1992, *Elfenbenstorn eller statsskepp?* Lund: Lund Univ. Press.

Carlsson, S., 1966, "Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1866", *Samhälle och riksdag I. Historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Carlsson, S., 1989, "Kammarkollegiet - moder för andra ämbetsverk", i *Kammarkollegiet 1539-1989. En jubileumsskrift*. Stockholm: Kammarkollegiet.

Carlsson, S., 1962, *Bonde - präst - ämbetsman. Svensk ståndscirkulation från 1680 till våra dagar*. Stockholm: Prisma.

Carlsson, S., 1949/1973, *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700-1865. Studier i det svenska ståndssamhällets upplösning*. Lund: Gleerup.

Ekenberg, O., 1952, *Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen I*. Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer.

Ekstrand, V., 1896, *Svenska landtmätare. Biografisk förteckning, del 1 1628-1900*. Stockholm: Sveriges Lantmätareförening.

Elmroth, I., 1981, *För kung och fosterland. Studier i den svenska adelns demografi och offentliga funktioner 1600-1900*. Lund: Liber Läromedel/Gleerup.

Elmroth, I., 1962, *Nyrekryteringen till de högre ämbetena 1720-1809. En socialhistorisk studie*. Lund: CWK Gleerup.

Engström, E., 1988, *Posten måste fram. En pedagogikhistorisk studie av rekrytering till och utbildning i svenska postverket årtiondena omkring sekelskiftet 1900*. Stockholm: Stockholms universitet.

Florin, C. & Johansson, U., 1993, *Där de härliga lagrarna gro. Kultur, klass och kön i det svenska läroverket 1850-1914*. Stockholm: Tiden.

- Forssell, A., 1927, "Gripenstedt och löneregleringen 1858-1860", *Från svenska statsförvaltningen*.
- Fredriksson, B., 1980, "Finansförvaltning i förvandling", i A Granholm & M Rydén (red.), *Statskontoret 1680-1980. En jubileums- och årsskrift*. Stockholm: Statskontoret/Liber Förlag.
- Frohnert, P., 1993, *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719-1775*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Gladden, E. N., 1972, *A History of Public Administration. Volume 2*. London: Frank Cass.
- Heckscher, G., 1939-1943, *Svensk konservatism före representationsreformen*, 1-2. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Heckscher, G., 1952, *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Norstedt.
- Indebetou, G. & Hylander, E., 1937, *Svenska Teknologföreningen 1861-1936. Biografier del I*. Stockholm: Svenska Teknologföreningen.
- Kleberg, J., *Svenska ämbetsverk*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
 1. *Krigskollegii historia. Biografiska anteckningar. 1630-1865*, 1930.
 4. *Kammarrevisionen - Kamrarrätten. 1695-1940*, 1940.
 5. *Statskontoret. 1680-1946*, 1948.
- Kocka, J. & Mitchell, A., 1993, *Bourgeois Society in Nineteenth-Century Europe*. Oxford: Providence.
- Kungl. Väg- och vattenbyggnadskåren 1851-1937. Biografi*, 1937. Stockholm: Väg- och vattenbyggnadsklubben.
- Lindroth, S., 1976, *Uppsala universitet 1477-1977*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Mårtensson, C., 1999, *Tjänstebefattning som kan för henne vara passande. Uppkomst och utveckling av könsbundna befattningar vid telegrafverket 1865-1920*. Göteborg: Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Nilsson, T., 1997, "Elit med många ansikten – om 1800-talets adliga liberaler och dynamiska ämbetsmän", *Historisk Tidskrift*.
- Nilsson, T., 1999, "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande", *Statsvetenskaplig Tidskrift*.
- Nilsson, T., 1999, "Ämbetsmannen som kapitalist – en okänd 1800-talshistoria", *Scandia*.
- Palme, S-U., 1949, "Byråkratien som historiskt problem", *Scandia*.

- Reuterskiöld, C-A., 1934-1937, *Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser mm*, 1-2. Uppsala.
- Rothstein, B., 1997, "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy".
- Runeby, N., 1976, *Teknikerna, vetenskapen och kulturen. Ingenjörundervisning och ingenjörorganisationer i 1870-talets Sverige*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Sköld, L. & Halvarson, A., 1966, "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år", i *Samhälle och riksdag I. Historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Torstendahl, R., 1975, *Teknologins nytta Motiveringar för det svenska utbildningsväsendets framväxt framförda av riksdagsmän och utbildningsadministratörer 1810-1870*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Wennås, O., 1966, *Striden om latinväldet. Idéer och intressen i svensk skolpolitik under 1800-talet*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Widmalm, S., 1990, *Mellan kartan och verkligheten. Geodesi och kartläggning, 1695-1860*. Uppsala: Institutionen för idé- och lärdomshistoria.