

SCORE

STOCKHOLM CENTER FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

**Liberalismen och 1800-talets ämbetsmannastat:
Fiender eller allierade?**

Torbjörn Nilsson

SCORE Rapportserie 1997:6
ISBN 91-7153-647-7

Abstract

This report discusses the relationship between the liberal break-through and the Swedish state in the 19th century. Especially the dynamic aspects of the civil servants are analyzed. More than is generally believed today they participated in the modernization process while the liberals to a high degree accepted the interventionist state.

1. Introduktion: Den förhånade ämbetsmannen

Få gestalter är så tacksamma att håna som byråkraten. Inom skönlitteraturen är den late, omständlige och formalistiske ämbetsmannen en populär måltavla. Dessutom anses ämbetsmannen farlig eftersom byråkratin skapar ett fängseliknande system. Tendensen är inte särpräglad svensk, utan snarare en livskraftig ådra i hela den europeiska skönlitteraturen. Här finns en lång tradition av negativa skildringar av byråkraten, alltifrån 1800-talets Gogol, Dickens och Balzac via det tidiga 1900-talets Kafka till senare tiders skräckskildringar. Den mest kände svenske representanten för denna tradition är förstås Strindberg. Både i *Röda Rummet* (den dråpliga beskrivningen av "Kollegiet för utbetalande av ämbetsmännens löner") och i *Det nya riket* satiriseras den stackars ämbetsmannen, en bild som säkert ännu lever i våra medvetanden.¹

I den samhällsomvandling som Sverige genomgick vid 1800-talets mitt hade ämbetsmannen en viktig roll, men frågan är vilken: en bromskloss mot alla förändringar eller en dynamisk företrädare för det moderna samhället? Syftet med denna skrift är att lyfta fram det senare perspektivet – ämbetsmannen som moderniseringsivrare. Kanske är det dags att rehabilitera 1800-talets strävsamme ämbetsman som med eller mot sin vilja bidrog till samhällets förändring, en insats som gisslandet av byråkraten har lyckats dölja?

1800-talets omdaning kan sägas ha kretsat kring två poler. Å ena sidan den systemförändrande liberalismen vars krav på frihandel, näringsfrihet, representationsreform, religionsfrihet och – så småningom – rösträtt successivt drevs igenom. Särskilt perioden 1855–1865 blev omvälvande. Inom i stort sett alla samhällsområden segrade liberalismens idéer över konservatismens. Resultatet blev ett liberalt systemskifte. Å andra sidan bevarades till stora delar ämbetsmannastaten. De klassiska ämbetsverken med sin av tradition starka självständighet överlevde systemskiftet och fick sällskap av nya statliga organ som den tekniska och ekonomiska utvecklingen bar fram.

Utän tvivel fanns det starka idémotsättningar mellan dessa två poler. Liberalerna hyllade individens frihet samt den enskildes vinning och kompetens som grund för karriären. Ämbetsmannastaten stod för överindividuell statsnytta, helhetsintressets försteg och traditionell rekrytering till eliten, dvs adligt företräde och åldersprincip (anciennitet) vid tjänstetillsättningar.

Eftervärlden har i allmänhet hyllat den segrande liberalismen. Dess modiga förkämpar för tryckfrihet (Lars Johan Hierta), politiska arkitekter (Louis De Geer) och driftiga finans- och industrimän (A O Wallenberg, Carl Ekman) har setts som banbrytare för en ny tid. Ämbetsmannastatens tjänare, alltifrån kanslister till kollegiepresidenter, har däremot i linje med den litterära genrebilden skildrats som bakåtsträvare.

¹ Om denna litterära genre, I Jonsson, "Det litterära byråkratprojektet", i *Humanistiskt credo*, 1988. Därutöver kan Vilhelm Mobergs antibyråkratism nämnas.

För att förstå 1800-talets svenska stat måste man dock tränga förbi dessa klichéer, både när det gäller ämbetsverkens påstådda ineffektivitet och bakåtsträvande roll och liberalismens aversion mot statsingripanden. Avgörande för analysen blir därför att belysa relationerna mellan ämbetsmannastaten och liberalismen, mellan stat och näringsliv samt de förändringar som sker *inom* byråkratin.²

Disposition

Skriften tar avstamp i de mänskliga bärarna av statens väsen, dvs ämbetsmännen själva. Deras politiska roll och position inom samhällseliten diskuteras (avsnitt 2-3). Därefter behandlas liberalismens karaktär, begreppet *nattväktarstat* och statens expansion utifrån ett internationellt perspektiv (4-5). Den svenska statens förändring, den ämbetsmannadominerade första kammararens roll i politiken och moderniseringen följer sedan (6). En diskussion om *rättsstatens* förhållande till den ekonomiska utvecklingen samt begrepp som *utvecklingsstat* och *organiserad kapitalism* tar därefter vid (7) innan ämbetsmännen åter sätts i centrum. Här skildras rekrytering och tjänstetillsättning samt landshövdingarnas roll (8). Slutligen görs en avslutande försiktig karakteristik av 1800-talets svenske ämbetsman och de konflikter som fanns mellan skilda grupper av statstjänare (9).

2. Ämbetsmän i politiken

Det går faktiskt att skriva stora delar av den svenska liberalismens historia utan att beröra borgerligheten, i mångas ögon liberalismens klassmässige bärare. Den liberala oppositionen vid 1800-talets början hämtades till stora delar från samhällets elitskikt, adelns ämbetsmän. Bland "1809 års män" som störtade Gustav IV Adolf och ledde arbetet med 1809 års författning, vimlade det av adliga ämbetsmän, civila eller militära: Georg Adlersparre, överstelöjtnant och senare statsråd, besatte Karlstad och tågade med 3 000 man mot Stockholm. En annan kuppman, C H Anckarsvärd, tillhörde under flera decennier efter 1809 radikalerna, bl a. lade han 1830 fram ett radikalt representationsförslag. Han förenade 1700-talets aristokratiska konstitutionalism med 1800-talets liberala medelklassidéer. Likaså utgjorde ämbetsmän på mellannivå en viktig grupp i upploppet 1810 som ledde till mordet på von Fersen.³

² Avsnitten om ämbetsmännen och -verken är frukter av arbetet inom projektet *Ämbetsmännen och samhällsomvandlingen 1809-1870*, finansierat av HSFR och bedrivet tillsammans med Kjell Östberg.

³ För en diskussion om olika typer av liberalism under perioden, se S Björklund, *Oppositionen vid 1823 års riksdag*, 1964. Händelserna 1810 analyseras av R Hedman, "Massan vid det s.k. fersenska upploppet", *Historisk tidskrift* 1969.

Kuppmannen, ämbetsmannen och politikern Hans Järta hade i protest mot privilegiesystemet redan 1800 förvandlat sig från Hierta till Järta, dvs. avsagt sig adelskapet. Även nästa generation Hierta, Aftonbladets Lars Johan, protesterade – eller agerade politiskt taktiskt – genom att lämna riddarhuset för det mer dynamiska borgarståndet. Detsamma gjorde publicisten C F Ridderstad, Östgöta-Correspondentens redaktör från 1842.

Andra moderatliberala adliga förgrundsgestalter vid 1800-talets mitt var J A Gripenstedt och Louis De Geer. Tillsammans åstadkom finansministern och justitiestatsministern ett liberalt systemskifte med kvinnans lika arvsrätt 1845, religionsfrihet på 1860-talet, kommunallagarna 1862, näringsfrihet 1864, frihandel 1865 och som kronan på verket, tvåkammarreformen 1865–66.

Liberalismen hade naturligtvis också klassiska borgerliga företrädare, t ex. finansmännen Carl Fredrik Wærn (d.ä. 1787–1858, d.y. 1819–1899), far och söner Petré samt bankmannen A O Wallenberg. Men som helhet var adliga ämbetsmän, präster och bönder minst lika vanliga i den brokiga liberala församlingen.

Ämbetsmännens ställning stärktes under 1850-talets liberala reformperiod. Trots den anti-byråkratiska opinionen lyckades Gripenstedt driva igenom rejäla löneförhöjningar. Den svenska byråkratin började alltmer att uppfylla de kriterier på en idealtypisk, modern byråkrati som Weber senare kom att formulera. Arbetstiderna reglerades, förbud infördes mot att inneha flera tjänster samtidigt och fast lön ersatte till stora delar de avgifter (*sportler*) medborgarna tidigare hade betalat för att få fastighetsköp, överlåtelser mm registrerade.⁴

Några personhistoriska notiser befäster ytterligare bilden av ämbetsmannastatens bläckfisk-
armar över hela samhället. Många kändisar från andra områden var ursprungligen, eller vid sidan om, ämbetsmän, t.ex. de tidigare nämnda Hierta (sekreterare vid Bergskollegiet), A O Wallenberg (sjöofficer) och C F Wærn d.y. (president Kommerskollegium). Även samhällets rebeller var ofta statligt anställda: den dödsdömde, men benådade publicisten Anders Lindeberg (kapten) samt kollegan och rabulisten Crusenstolpe (f.d. assessor vid Svea hovrätt).

Adeln och medelklassen

Gripenstedt var adelsman, men en fattig sådan efter faderns konkurs 1834. Militärbanan blev för honom, liksom för många andra obemedlade unga ädlingar, en utväg. Genom giftermål lyftes han in i det moderatliberala etablissemanget.⁵ Utan tvivel ingår Gripenstedt i den lika breda som ständigt föränderliga grupp vi kan kalla *medelklassen*. Denna komplexa grupp – liberalismens bärare – kan innehålla adliga officerare och ämbetsmän utan större förmögen-

⁴ A Forssell, *Gripenstedt och löneregleringen 1858–60*, 1927.

⁵ O Gasslander, *J A Gripenstedt. Statsman och företagare*, 1949.

heter, ofrälse ämbetsmän och bönder likaväl som traditionellt borgerskap, bruksägare, fria näringsidkare och vissa överskikt bland hantverkare och arbetare.

Vad utmärker då medelklassen? Det rör sig om både position och riktning. Medelklassen befann sig definitionsmässigt mellan hög och låg. Den ville avskärma sig från underklassen och avskaffa överklassens privilegier. Den ville upprätthålla distans såväl till massans oförnuft och brist på mognad som till den härskande elitens privilegiesystem. Medelklassen strävade uppåt – och framåt. Av både privata och sociala skäl blev under 1800-talet liberalismen attraktiv för denna grupp.⁶

Att adelns män, snarare än typiska borgare, fick en framträdande roll för liberalismen under större delen av 1800-talet kan förklaras både ideologiskt och socialt. Den tidiga liberalismens huvudfråga var representationsreformen. Här fanns sedan gammalt adelskonstitutionalismen gentemot kungamakten att bygga på. Dessutom gav sig många adelsmän in i näringslivet och blev därmed lika ivriga förkämpar för näringsfrihet som sina ofrälse kolleger. Å andra sidan var en stor del av det gamla borgarståndet uppknuten till statens eller städernas äldre korporativa strukturer. Den näringspolitiska konservatismen var därför stark inom borgarståndet. Som helhet var också svensk borgerlighet politiskt svag, något som ofta anförs som förklaring till 1900-talets utveckling mot socialdemokratisk hegemoni och samförståndspolitik.⁷

3. Ämbetsmännen som elit

Inom det stora ämbetsmannakollektivet fanns stora skillnader. En extra ordinarie kanslists ställning skilde sig radikalt från kollegiepresidentens, både när det gällde materiella villkor och social position. De främsta ämbetsmännen kan sägas ha tillhört överklassen; de stora grupperna av kamererare, kanslisterna och notarierna smälter väl in i den ovan skisserade medelklassen. Längst ner på skalan fanns vaktbetjänter och andra ur "arbetsklassen" (enligt samtida terminologi). Särskilt bland ämbetsmännen är dock sådana klassificeringar ytterst vanskliga. En normal karriär började med auskultanttjänst ("elev") och oavlönade ämbeten. Det gällde såväl den adlige godsägarens som notariens son. Först så småningom skildes agnarna från vetet. Mina undersökningar visar att ca var tionde ämbetsman som började långt ner i hierarkin nådde den högsta nivån.⁸ Det fanns följaktligen avancemangsmöjligheter,

⁶ Om medelklassen och dess idoga arbete, se G B Nilsson, *André Oscar Wallenberg I-III, 1984-94*, främst del I s 410-15, II: 86-107, 245-52 samt III: 533-58. Se även samme författares *Banker i brytningstid*, 1981, s 328-67. Belysande i sammanhanget är också T Söderberg, *Två sekler svensk medelklass*, 1972 och dessutom T Ericsson, *Mellan kapital och arbete*, 1988.

⁷ Om den svaga borgerligheten, se G Therborn, *Borgarklass och byråkrati i Sverige*, 1989, främst s 162-176.

⁸ Se avsnitt 8.

hägrande möjligheter som ibland infriades. Nedan ska begreppet *elit* skärskådas närmare, i syfte att skapa en klarare bild av förhållandet ämbetsmän – elit. En utgångspunkt är att forskningen till stor del har försummat dessa frågeställningar.

Elithistoria i klichés form

En klichéartad krönika över den svenska samhällseliten under 1800-talet skulle kunna se ut som följer:

Från 1820-talet växte den borgerliga oppositionen sig allt starkare. Burna av en liberal åskådning krävde de uppåtstigande näringsidkarna skråväsendets avskaffande och frihet från statsingripanden i det ekonomiska livet, pressfrihet, religionsfrihet, kommunalt självstyre och som kronan på verket en modern representation byggd på personlighetsprincipen i stället för ståndsriksdagens korporativa och allt mer murknande byggnadsverk. Kraven riktade sig lika mycket emot den traditionalistiska ämbetsmannastaten med dess ålderdomliga och ineffektiva ämbetsverk som mot den jordbrukande adelns kvardröjande maktställning. Kampen fortsatte under tvåkammarriksdagens tid då godsägarnas, ämbetsmännens och finansmännens konservativa första kammare bromsade alla reformer som den reformsinnade andra kammaren försökte att få igenom.⁹

Att argumentera mot en klichébild som man själv har formulerat är kanske en smula lättköpt. Men bilden inrymmer flera tvivelaktiga påståenden (och naturligtvis också riktiga iakttagelser) som förekommer i litteraturen och som därför bör skärskådas närmare. Klichéerna är enligt min mening frukten av en längre tids försummelse av forskning om vad som i vid mening kan kallas samhällets elit.

Elitbegreppet

Att beteckna en person eller grupp som *elit* uttrycker en relation: Man definieras i förhållande till någon annan, någon som utifrån ett visst perspektiv inte anses vara lika högtstående. Inom idrotten är begreppet närmast liktydigt med de bästa i en viss gren, antingen i hela världen eller geografiskt begränsat till Sverige eller t.ex. Medelpad.

Utifrån ett samhälleligt perspektiv kan man tala om olika typer av eliter: sociala, ekonomiska, politiska eller kulturella. Skilda sektorer av samhället kan sägas innehålla ett övre skikt med ett bestämmande inflytande. Samtidigt finns många överlappningar och samband mellan dessa "sektorseliter". En ekonomisk elitgrupp kan erhålla politisk makt utifrån sin styrke-

⁹ I inledningskapitlet till T Nilsson, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867–1886*, 1994, ges flera exempel på denna traditionella syn.

position likaväl som en politisk elit kan berika sig och därmed träda in i den ekonomiska eliten. Att avgöra vilka som tillhör eliten är naturligtvis komplicerat, men i princip möjligt, både med kvantitativa och kvalitativa metoder. Vilka äger landets storföretag vid ett visst tillfälle? Vilka besitter de tyngsta politiska posterna? Vilka är högst utbildade? Eller för att använda termer från den franske sociologen på modet, Bourdieu: Vilka har tillägnat sig det kulturella kapital som ett visst samhälle premierar? Vilka grupper och personer behärskar det sociala livet i stort?

En annan, delvis besläktad, men mer övergripande indelning (och kanske mer processinriktad) utgår från skillnaden mellan *status* och *kompetens*. Vissa grupper har ett högt anseende grundat på traditionella värderingar och positioner (t.ex. adeln). Genom sin ställning förutsätts de också ha kompetens att styra landet. Detta gällde såväl ståndsriksdagens riddarhus med dess representation för varje adlig ätt som den nya tvåkammariksdagens höga valbarhetskrav till första kammaren, och även i viss mån valrätten till den andra. Skillnaden var att börd som en garanti för politisk klokhet ersattes av inkomst och förmögenhet. Det var inte pengarna i sig som motiverade den politiska särställningen utan att dessa ansågs ge möjlighet till bildning och en oberoende position.

Som en följd av samhällets förändring under 1800-talet utmanades den traditionella eliten av nya grupper, såväl borgerliga näringsidkare som tekniska experter av olika slag (järnvägsbyggare, läkare, så småningom ingenjörer och ekonomer). Dessa ny- eller uppkomlingar slogs för personlighetsprincipen och meritokrati (i stället för ämbetsmannastatens korporativa ståndsprinciper). Sakligt sett tillhörde de samhällets kompetenselit (bäst skickade att leda moderniseringen). Ideologisk eftersläpning gjorde dock att de inte fick den status och det inflytande som den traditionella eliten innehade. Först efter decenniernas kamp likställdes t.ex. deras utbildning med de traditionella ämbetsmännens. Den klassiska humanistiska bildningen ("latinväldet") fick successivt ge vika för mer nyttiga kunskaper (samhällsekonomi, moderna språk, teknik). När kompetenseliten (åtminstone delar av den) också erkändes som en statuselit kunde de nya grupperna vinna allt fler positioner inom de s.k. "sektorseliterna".¹⁰

Samtidigt fortsatte den ståndsutjämning som inletts på 1700-talet. Adelns jordinnehav minskade, välsituerade bönders och ofrälse ståndspersoners ökade. Alla uppstickare från medelklassen lyckades inte ta steget in i samhällseliten, dvs i den första meningen — en av tradition och status erkänd ledargrupp. Men gruppens ställning som helhet stärktes. Gamla och nya eliter sammansmälte för att senare utmanas av nya rörelser, främst arbetarrörelsen vars ledare i sin tur kom att utgöra en del av eliten, en maktställning som vilade på det organisatoriska och sociala nätverk som arbetarrörelsen byggde upp.

¹⁰ Teknikens män behandlas i R Torstendahl, *Teknologins nytta*, 1975, och N Runeby, *Teknikerna, vetenskapen och kulturen*, 1976. Standardverket om den klassiska undervisningen är O Wennås, *Striden om latinväldet*, 1966.

Förbigångna samhällsbyggare

Mycket av forskningen (åtminstone inom modern politisk historia) har de senaste årtiondena tagit avstamp i 1890-talet, det decennium då vårt eget sekels dominerande samhällskrafter fick sitt genombrott – storindustrin och socialdemokratien. Därmed har också forskningen förringat samhällsbyggandet tidigare under 1800-talet.¹¹

Det sociala välfärdsbygget har oftast ansetts börja med socialdemokratiens makttillträde 1932. Först på senare år har intresset förskjutits mot äldre, ofta liberalt präglade, reformförsök både när det gäller filantropi och andra socialpolitiska initiativ kring sekelskiftet och de ekonomiskt institutionella reformerna på 1850- och 60-talen. Särskilt har finansminister Gripenstedt och bankpionjären Wallenbergs insatser kommit i fokus.¹²

Ideologiska motiv har säkert spelat in när forskarna hellre undersökt underklassens kamp för sina intressen än den borgerliga medelklassens ”profitmässiga” strävanden att nå samhällets höjder, eller de traditionella ämbetsmännens vaktslående om sina privilegier och därmed reaktionära roll – vilken tagits närmast som given. Inriktningen på tidigare försummade grupper har resulterat i en stark ökning av arbetarhistoria (oftast liktydig med facklig historia) och kvinnohistoria (idag genushistoria).

Men lika gärna som man kan säga att forskningen har prioriterat de folkliga rörelserna (varifrån många har rekryterats till den socialdemokratiska delen av dagens elit) framför borgerlighet och överklass har den satsat mer på historiens segrare (främst SAP) än förlorarna. Till stora delar är nämligen 1800-talets elit historiens förlorare — kungamakten, adelns godsägare och ledande ämbetsmän som tvingades åse åtminstone början till det demokratiska genombrottet och parlamentarismens etablerande.

4. Liberalismens karaktär

Liberalismen är knappast någon förlorare historiskt sett. Men hur är det inom vetenskapen? Ett enkelt test på dess ställning kan göras genom att gå till avdelningen Ocg (Politiska åskådningar) i Stockholms universitetsbibliotek. Störst ideologi räknat i antalet hyllor är socialism (31,5). Sedan följer revolutionär socialism/kommunism (8), liberalism (2,5), syndikalism (2), och konservatism (1).

Ändå invänder få mot att epitetet ”liberalismens århundrade” sätts på 1800-talet. Åtminstone i vår västerländska, industrialiserade del av världen skedde då en djupgående liberali-

¹¹ En omfattande kartläggning av och diskussion om den politiska historiens historiografi görs i B Lövgren m.fl, *Svensk politisk historia. En kommenterad litteraturöversikt*, 1993 (utgiven av HSFR).

¹² Om sekelskiftets reformer hänvisas främst till det pågående ”SIV-projektet” (Stat och individ i välfärdssamhället) vid Historiska institutionen i Stockholm.

sering av samhället: Näringsfrihet, marknadstro, framstegstro, individualism, politisk och religiös frihet, kvinnans frigörelse, demokrati, parlamentarism, industrialism och andra vackra blomster bildar tillsammans den liberala bukett som ofta smyckar politiska högtidstal.

Kanske har denna fägring gjort att alltför mycket har tagits för givet när det gäller liberalismens roll. En närmare granskning av denna ideologi ger snarare bilden av en svårgenomtränglig, vildvuxen djungel än en harmoniskt sammansatt bukett.¹³

På ett allmänt plan kan liberalismens credo sägas vara (a) individens friast möjliga tillvaratagande av sina resurser, (b) egenansvarets försteg framför kollektivt omhändertagande, samt (c) framsteg uppnås genom frihet. De bästa varorna och idéerna segrar i en darwinistisk tävlan. Problemet är att detta inte alltid stämmer i den reellt existerande världen. Därför uppstår spänningar inom ideologin.

Liksom andra ideologier måste liberalismen kunna förena delen och helheten, medborgaren och samhället, individen och kollektivet. Spänningar blir särskilt stora inom liberalismen som programmatiskt bygger på individens frihet. Mer konkret kan man tala om följande typer av spänningar:

1. Individens ansträngningar och strävan efter kortsiktiga vinster är otillräckliga för långsiktiga projekt, t.ex järnvägar och annan infrastruktur. Järnvägarna var ju också en av de viktigaste politiska frågorna under senare delen av 1800-talet. Statens ingripande genom stambanor, lån till järnvägsbolag, övertagande av skuldsatta järnvägar samt mer eller mindre detaljerade taxebestämmelser stred mot den rena ekonomiska liberalismen.

2. Människor vägrar att bli upplysta, att handla rationellt eller leva skötsamt, t.ex. i fråga om nykterhet eller barnuppfostran. Social omtanke kan då som i socialliberalismen gå före tanken om egenansvar.

3. Mindre kända men ännu mer laddade exempel är när grundtankar inom liberalismen kolliderar. Ett exempel är vattenrättsfrågan i Sverige på 1880-talet. Enskilda jordägare (= strandägare) kunde av hävd förhindra inrättandet av vattenleder för flottning och andra transporter. Äganderätten stod här mot framsteget, mot liberalismens tanke om fri kommunikation och kapitalistisk expansion. Här segrade framsteget över äganderätten, trots att hemmansägare och rättsstatsinspirerade jurister/ämbetsmän stred emot tidens flod.¹⁴

Nattväktarstaten – fanns den?

Samtidigt bör man också problematisera de mer förenklade bilderna av klassisk konservatism – liberalism, den starka statens försvarare respektive kritiker. Rättsstatliga tankar fanns bland

¹³ Resonemanget om liberalismens karaktär är hämtat från författarens bidrag *Scandinavian Liberalism – Prophets Instead of Profits*, i den hösten 1997 utkommande antologin *The Cultural Construction of Norden*.

¹⁴ *Elitens svängrum*, kap IX.

många konservativa, t.ex. ämbetsmannastatens främste svenske ideolog, filosofen C J Boström (1797–1866). Han gjorde en klar gränsdragning mellan allmänt och enskilt, mellan statligt och privat. Gränsen var inte till främst för näringarnas skull utan för statens. Om privata, materiella särintressen fick plats (t.ex. trängde sig in i de klassiskt uppbyggda läroverken och universiteten) hotades statens grundläggande väsen, som allmänintressets företrädare.¹⁵ Liberalismen å sin sida är också mer komplex än vad som ofta framhålls. Klassiska liberala begrepp som *nattväktarstat*, *laissez-faire* och *manchesterliberalism* ska därför skärskådas närmare.¹⁶

I *nattväktarstaten* reduceras statens uppgift till det minimum som krävs för att upprätthålla lag och ordning, dvs polis-rättsväsen-försvar. Uttrycket tillskrivs den tyske socialisten Ferdinand Lassalle (1825–1864) som såg ytterst kritiskt på den liberala nationalekonomins idealstat. Nattväktarstaten var alltså redan som nyfödd ett tendensiöst, ideologiskt laddat begrepp.

Tanken att staten inte ska styra näringslivet kan spåras redan hos de franska fysiokraterna från 1700-talets mitt. Läran var en reaktion på merkantilismen. Jordbruket sågs som grunden till all rikedom. Staten skulle låta ekonomin följa sina naturliga lagar. Slagordet blev därför *laissez-aller*, *laissez-passer* eller (mest vanligt idag) *laissez-faire*. Det gällde helt enkelt att låta näringslivet vara.

Tankarna om *laissez-faire* flöt sedan in i det tidiga 1800-talets liberalism, främst i England. Individens frihet sattes i centrum av Richard Cobden, fabriksägare och intensiv tullmotståndare och John Bright, kväkare, tullmotståndare, och liberal. Båda var ledande företrädare för *Manchesterskolan*, en liberal grupp från 1840-talet, vars förenande band var tullmotståndet. Därutöver kunde åsikterna skifta när det gällde synen på statens roll i allmänhet.

Manchesterskolan, eller –liberalismen, används ibland synonymt med *laissez-faire*, uttalad ekonomisk liberalism, men bör nog begränsas till det liberala kravet på tullfrihet. Detta var något som också moderatkonservativa eller liberal-konservativa kunde ansluta sig till.

De klassiska nationalekonomerna betecknas ofta som nattväktarstatens försvarare. Visst omfattade Adam Smith, David Ricardo, Jeremy Bentham och John Stuart Mill tanken att individens frihet, inte statens regleringar, skulle skapa allmänt välstånd. Staten skulle inte lägga sig i mer än nödvändigt. Problemet var att de hade olika uppfattningar om var nödvändighetens gräns låg.

Smith gjorde en tredelning av statens funktioner: 1) skydd mot yttre våld, 2) skydd från förtryck och orättvisor begångna av andra samhällsmedlemmar, 3) inrättande av offentliga arbeten och institutioner som enskilt vinstintresse inte kunde mobilisera. Staten kan gripa in (kanaler, vägar, skolor) om marknaden är otillräcklig. Han accepterade även skatt på bostäder och lyxvaror för att styra över konsumtion till mer produktiva områden. *Ricardo* var för en statlig centralbank, statlig hälsovård, folkundervisning samt emot bostadsspekulation. *Bent-*

¹⁵ Om Boström, se S-E Liedman, *Att förändra världen – men med måtta*, 1991.

¹⁶ *Elitens svängrum*, s 16-18 med tillhörande referenser.

ham, utilitarismens centralgestalt, lanserade en nyttokalkyl som öppnade vägen för statliga kanalbyggen, ingripande mot börsspekulanter, förbud mot farliga ämnen och maxpris för korn. Just utilitarismen blev en hävstång för senare generationers socialt verksamma liberaler. Om den totala friheten inte var naturrättsligt evig, utan beroende av den samlade nyttan, kunde alltfler omfattande ingrepp göras mot näringsliv och enskilda. *Mill* gick så långt i socialt ansvarstagande under sin senare period att åtminstone några tog honom för socialist.

Nattväktarstaten, den mest extrema formen av ekonomisk liberalism, har knappast omfattats av vare sig de ledande tänkarna eller politikerna. Istället har den varit ett tema inom propagandan, både för anhängare och motståndare. De senare (Lassalle) för att visa på liberalernas hjärtlöshet, de förra för att i linje med självhjälpsstankens främste namn Samuel Smiles visa på individens förmåga och statens kvävande hand. Begreppet är främst ett propagandistiskt vapen, en ideologisk metafor.

5. Statens expansion

Huvuddragen i 1800-talsstatens förändring överensstämmer inte med de ideologiska schablonbilderna. Statsapparaten expanderade påtagligt fram över Napoleonkrigen. Under resten av 1800-talet fortsatte ökningen av de civila statsutgifterna; de militära däremot minskade. Sett i relation till det civila samhället med dess snabbt tilltagande ekonomiska betydelse växte inte staten. Avgörande är emellertid inte statens siffermässiga storlek utan de möjligheter byråkratin hade att penetrera det alltmer centraliserade och homogeniserade samhället. Sociologen Michael Mann har använt begreppen "size" och "scope" för att markera denna skillnad. När de traditionella statliga uppgifterna diplomati, rättsskipning, polis och militär under 1800-talet kompletterades med ansvaret för vägar, kanaler, broar, järnvägar, byggnadsnormer, kreditlagstiftning, konkurslagar, patent, vattenförsörjning, avlopp, utbildning och kultur (dvs infrastruktur i vid bemärkelse) tilltog statens inflytande. Denna aktivitet skedde i de flesta fall med näringslivets fulla stöd.¹⁷

Dessutom tvingades staten så småningom ta sig an sociala problem som industrisamhället skapat, t.ex. arbetslagstiftning. Befolkningstillväxten krävde vidare utbyggnad av rättsväsendet och en omfattande kommunal service. Både i mer framskridna länder som Frankrike och sent industrialiserade länder som Norge kan denna modernisering ovanifrån iakttas.

Karl Polanyi har formulerat det liberala 1800-talssamhällets kluvna inställning till staten. Han understryker den centrala roll skapandet av institutioner hade i industrialiseringsprocessen. Under 1830- och 1840-talen avskaffades inte bara en mängd begränsande regleringar utan då vidgades också statens administrativa funktioner kraftigt. Staten försågs med en central byrå-

¹⁷ I kap 11 i M Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II, 1993, diskuteras dessa begrepp. Kapitlet innehåller också en empirisk undersökning av statens tillväxt.

krati så att de av liberalismens tillskyndare önskade uppgifterna kunde utföras. Vägen till den fria marknaden öppnades och hölls öppen genom framväxten av en bestående, centralt organiserad och kontrollerad interventionism. Weber ansåg att det nya med 1800-talets statsbyråkrati främst var dess effektiva organisering. Men följderna blev en mäktigare stat.¹⁸

Forskningen har mer uppmärksammat liberalismens nedrivande än dess uppbyggande insatser. Begreppens flytande karaktär, t.ex. laissez-faire, och därmed de tänkbara undantagen på olika områden, möjliggjorde i själva verket i en rad länder en betydligt mer flexibel politik, och till en mer aktiv statsmakt än så.

*Pionjärer och eftersläntrare*¹⁹

Storbritannien var först på plan och landet blev en pionjär för industrialismen. Bilden av den brittiska "klassiska kapitalismen" med dess frihet från statliga regleringar bör dock modifieras.

I underhuset fanns på 1830-talet ingen utpräglad laissez-faire grupp. Många lagar som inskränkte näringsfriheten behölls. Handeln befriades men industrin var mer reglerad. Perioden 1830–1875 kännetecknas av en ny statlig aktivitet: fabrikslagar, banksystem, fattigvård, säkerhetsregler för järnvägar och sjöfart mm. Som helhet dominerades inte den förda politiken av någon tydlig laissez-faire. I stället svällde administrationen genom samhällets utveckling.

Bland länder som industrialiserades i ett senare skede är tendensen ännu tydligare. För Frankrike, Danmark och Norge ska här tre områden belysas närmare, alla är de centrala för att bedöma statens verkliga roll: *förvaltningen, teknik och vetenskap* samt *kommunikationer*. Till sammans främjade dessa områden uppbygget av en infrastruktur i vid mening. Därmed blev de avgörande för den modernisering ovanifrån som utmärkte dessa länder.

Frankrike präglades mellan 1789 och 1871 av ständiga politiska omvälvningar. En begränsad monarki följdes av enkammarrepublik, skräckvälde, konsulatet, Napoleons kejsardöme, monarkistisk restauration, 1830 års revolution följt av Ludvig Filip ("borgarkungen"), andra republiken 1848-51, andra kejsardömet under Napoleon III fram till den revolutionära Pariskommunen, fransk-tyska kriget och tredje republikens utopande 1871.

Näringspolitiken präglades dock mer av kontinuitet, åtminstone 1830–1870. Här speglas den paradox jag tagit upp tidigare. Liberala ideal spreds och populariserades av Bastiat och andra. Samtidigt levde en gammal tradition av byråkratisk interventionism vidare, och utvecklades i nya banor. Under Napoleon III:s kejsardöme (1851–1870) rådde en variant av fri ekonomi som främst innebar passivitet på det sociala området och att de företagsamma gavs chan-

¹⁸ K Polanyi, *The Great Transformation*, 1945.

¹⁹ Avsnittet bygger på *Elitens svängrum*, s 36-49, 275-280. Det avslutande perspektivet om sakkunskap – lagkunskap har inspirerats av E Benum, *Central-administrasjonens historie. II 1845–1884*, 1979.

sen att berika sig. Någon allmän statlig nedrustning var det inte fråga om utan staten behöll sin kontroll av en betydande del av ekonomin.

Centrala statliga organ utvidgades. Ett ministerium för handel, jordbruk och allmänna arbeten inrättades 1853, modellerad på äldre föregångare. Senare skapades ett självständigt handelsministerium med ansvar för att utveckla handel, industri och teknisk undervisning. Vid sin sida hade ministeriet rådgivande korporativa organ, en styggelse för en renodlad liberal då som nu. Viktigast var högre rådet för handel och industri med 24 ledamöter – höga politiker, ämbetsmän och industrimän.

Lagar om vattenleder, skogarnas bevarande och reglering av marknader drevs igenom. Statliga vägar och järnvägar byggdes ut.

Städernas transporter, belysning och vattenförsörjning reglerades.

Gruvindustrin som hade en viktig roll för industrialiseringen var starkt reglerad.

Flera av dessa företeelser återkom under de Gaulles tid (1958–1969). Även idag känner vi igen den starka centrala styrningen från Paris, statligt utvecklade kommunikationer (snabbtåg, bilar, flygplan) samt satsning på basindustrier och näringsdepartement. Politiken hade grundlagts under Ludvig Filip men fullföljdes av andra kejsardömet.

Frihandeln var fram till 1880-talet närmast en självklarhet. Frankrike var ett föregångsland för internationella frihandelsavtal. Den svenska anslutningen, genomdriven av finansminister Gripenstedt på 1860-talet, blev genombrottet för frihandeln i vårt land.

Ett viktigt drag i den fransk utvecklingen är dyrkan av vetenskapen. Positivisten Comte och "ingenjörssocialisten" Saint-Simon lade på 1800-talet grunden till en "scientistisk" tradition. Det ledde f.ö. till att en avgörande fråga under tredje republiken (1871-1940) blev undervisningen. Den republikanska staten kom i strid med den katolska kyrkan, som tidigare haft greppet om skolorna. Konflikten återspeglades i varje fransk by där den radikale skolläraren stod mot den konservative prästen.

Danmark fick 1849 efter enväldets fall en för sin tid radikal demokrati. Den nationella frågan (hertigdömena Slesvig och Holstein) komplicerade dock författningsutvecklingen och medförde att de radikala dragen i grundlagen kraftigt modifierades. Grundkonceptet var även här en ekonomisk liberalism i kombination med en stark statsmakt. För att fortsätta den modernisering som enväldet inlett måste rikets enhet garanteras. En myndig statsmakt var dessutom en garanti för medborgerliga rättigheter och därmed liberala ekonomiska initiativ. Syftet var att förhindra enskilda privilegier på helhetens bekostnad vilket enväldet hade präglats av.

En ledande gestalt var den liberale nationalekonomen och finansministern C N David (1793–1874). Staten utgjorde i hans ögon en grund för den framåtskridande civilisationen. Särskilt järnvägarna var avgörande för en materiell – och andlig – utveckling. Men en sådan utveckling krävde att makten innehades av de upplysta skikten: handelns, industrins och intelligensens män. Förvaltningen omorganiserades. Ministerier ersatte de traditionella kolle-

gierna. Böndernas krav på minskning av administrationen nonchalerades av städernas borgerskap ("nationalliberalerna").

Näringsfriheten infördes på 1850-talet. Strax därefter restes emellertid krav på nya former av samverkan stat – näringsliv. Tanken var att handelns och industrins män skulle integreras i förvaltningen. Det kan förefalla paradoxalt att de oftast konservativa juristerna var negativa till förslaget. Men deras position hotades när specialister trängde in i förvaltningen. Dessutom försvarade juristerna rättsstatens traditionella gränsdragning allmänt – enskilt, vilket ligger i linje med liberalismen. Nätverkarnas folk däremot accepterade ofta korporativa tankar.

Norge är också ett exempel på att staten och dess ämbetsmän fick en nyckelroll för utvecklingen av näringslivet och moderniseringen av samhället i dess helhet. Också här kan man se närmare på förvaltningen. Inrikesdepartement som skapades 1845 av statsminister Frederik Stang har betecknats som "ministeriet för modernisering". Staten etablerade en konstant samverkan med nätverkarna för att kompensera marknadens brister, bl.a inom kreditväsendet.

Nya grupper av specialister: tekniker, socialekonomer, läkare m.fl. utmanade juristernas ställning inom administrationen. Sakkunskap stod mot lagkunskap. På sikt vann de förra alltmer terräng. Nya strukturer skapades för dessa grupper. Ibland inordnades de i befintliga departement, lika ofta tilldelades de särskilda direktorat eller kommissioner. Det viktigaste är deras ökade betydelse och att en delvis ny typ av statlig förvaltning därmed skapades.

Modernisering som nationellt utvecklingsprojekt

I Frankrike, Danmark och Norge (liksom i Sverige) ökade statsutgifterna (främst de civila) vid 1800-talets början och mitt. I många länder var moderniseringen ett nationellt utvecklingsprojekt. Detta framstår tydligast i Norden där industrialiseringen kom i ett senare stadium, men även Frankrike med dess starka småborgerskap släpade efter. Därför blev statens roll avgörande. Ständigt talade man om risken med att komma på efterkälken, att det mer civiliserade Europa skulle försvinna ur sikte bortom framstegets horisont.

I spetsen för denna politik stod en både förändrande och samhällsbevarande liberalism, en liberalism med en stark position i staten. Formeln för denna till stora delar statsvänliga moderatliberalism var: elitstyre + stark stat = ordning + förutsägbarhet = framsteg.

Man skulle kunna tolka utvecklingen i strikt funktionella termer. Den ekonomiska utvecklingen skapade en rad behov som statsmakten måste tillfredsställa. Åtgärderna passade in i en förutbestämd given helhet. En sådan närmast deterministisk syn är dock vanskelig. Aktörernas intentioner och normer var i sig förändrande. Alla deras åtgärder var inte automatiska speglingar av givna behov, dvs en tanke som innebär att om inte Wallenberg, Gripenstedt, De Geer och andra skulle ha utvecklat idéerna så skulle någon annan ha gjort det i stället. Snarare rörde det sig om ett ständigt prövande i en ständigt föränderlig omgivning.

6. Svensk stat i förändring

1800-talet var i hög grad en förändringens tid för den svenska ämbetsmannastaten. Från 1809 debatterades kontinuerligt statens organisation. På 1820- och 1830-talen fick de flesta verk nya instruktioner. Frågan om övergång från kollegier till byråsystem aktualiserades. En rad nya organ inrättades som en följd av den ekonomiska och tekniska utvecklingen: Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen 1841, Telegrafverket 1853, Statens geologiska undersökningar 1858, Skogsstyrelsen 1859, Statens järnvägar 1863 och Patentbyrå (inom Kommerskollegium, 1891 självständigt).

Stora förändringar – men det fanns också kontinuitet. Traditionellt ses dualismen – ämbetsverkens relativa oberoende från departementen – som ett karakteristiskt svenskt drag. Att statsrådssysslan formellt och reellt var ett ämbetsmannaupdrag – inte ett politiskt i modern mening – upphörde i huvudsak först med parlamentarismens genombrott, även om förändringen försiktigt inleddes efter riksdagsreformen 1865–66. Läroverkens och universitetens uppgift var liksom tidigare främst att utbilda ämbetsmän. Liberalernas kritik mot "latinväldet" (de klassiska ämnenas dominans) tilltog dock i styrka. Och alltmer kom de världsliga ämbetsmännen att prioriteras framför de andliga. Militärens insatser som kanal- och järnvägsbyggare, inom väg- och vattenbyggnadskåren, fältmätare och en rad andra nya tekniska kårer hade också stor betydelse för moderniseringen, både under den förra och den senare delen av seklet. Längre rekryterades f.ö. de flesta landshövdingar från de militära leden.

En av de viktigaste politiska systemfrågorna gällde representationen. Tvåkamarsystemet var idealet för den tidiga moderata liberalismen. Internationellt var "bikameralismen" ett övergångssystem mellan envælde och demokrati – med vårt efterhandsperspektiv åtminstone, knappast för dåtidens aktörer.²⁰

I överhuset (danska landstinget eller svenska första kammaren) skulle bildningen och eftertanken härska. Överhuset var ett värn mot främst bondemakten i folketing eller andra kammaren. Norge avvek därvidlag, men man bör komma ihåg att det fanns ett element av tvåkamarsystem inbyggt i Stortinget, om än i praktiken alltmer betydelselöst. Intressantare är att strömningar inom høyre på 1870-talet lanserade idén om ett tvåkamarsystem just som värn mot venstre, det allt starkare bondepartiet.

Tvåkamarsystemet riktade sig mot kungligt envælde, aristokratisk reaktion och massans makt på samma gång. På kontinenten fanns främst Frankrike med sin senat (från 1875) under *Tredje republiken*, från start ett ideal för dåtidens moderatliberaler. I Frankrike härskade "ordningens republik". Frihetens paroll fanns kvar från 1789 men jämvikt och ordning hade ersatt jämlikheten och broderskapet. Som den ledande republikanske ideologen Eugène Spuller uttryckte saken: "Mot monarkistisk restauration, mot böndernas råa apati, mot galna drömmar om socialism".

²⁰ Tvåkamarsystemets principer analyseras i *Elitens svängrum*, kap II.

*Elitens svängrum*²¹

Den mest elitistiska politiska församlingen i Sverige under 1800-talet var utan tvivel det överhus, första kammaren, som skapades med tvåkammarreformen 1865–66. Det nobla Riddarhuset hade ju innehållit stora grupper lägre ämbetsmän, men dessa fick mycket svårt att kvalificera sig till första kammaren. På grund av de stränga valbarhetskraven var bara 6 000 män valbara 1866.

Viktigt var också att det var makthavarna själva som satt i denna kammare. Här fanns ett flertal landshövdingar och andra ledande ämbetsmän (E Sparre, D G Bildt, L De Geer, H Hamilton), godsägare (C Piper, C Beck-Friis) samt finansmän (A O Wallenberg, C Ekman). De var inte politiker i vår nutida mening, dvs representanter för politiska eller sociala grupper. Engagemanget i riksdagen var snarare en naturlig följd av deras enskilda samhällsposition. Det vore som om dagens riksdag befolkades av makthavare som Percy Barnevik, SJ-chefen Stig Larsson, mediemogulen Jan Stenbeck och Antonia Ax:son Johnson.

Första kammaren var påtagligt aristokratisk (63 % 1867), och därmed i händerna på den traditionella, statusbemängda samhällseliten. Samtidigt gavs utrymme för den uppåtsträvande medelklassen, eftersom kriteriet för valbarhet nu var penningen, inte bördens. I alla fall gällde det de mest framgångsrika finans- och industrimännen (A O Wallenberg, C Ekman).

Paradoxalt nog hade ändå tvåkammarreformen försvagat de borgerliga krafterna — i en tid som stod på tröskeln till ett industriellt genombrott. Borgarståndet, det liberala systemskiftets främsta bärare, hade förvandlats till minoritet i båda kamrarna. I den första dominerade ämbetsmän och godsägare (även om de också kunde ha industriella intressen), i den andra hemmansägarna som snart slöt sig samman i det mäktiga lantmannapartiet. De agrara intressena var alltså mycket starka i riksdagen.

Hur ställde sig då eliten i första kammaren till liberaliseringen och moderniseringen av samhället? Och vad begränsade dess politiska handlingsutrymme?

Kammarens majoritet var inte entydigt maktpolitiskt konservativ. Snarare är beteckningen moderatliberal mer giltig eftersom dess hållning vilade på en konstitutionell liberalism med betydande maktpolitiska garantier för eliten. Eftersom lagförslag måste ha bägge kamrarnas stöd kunde alla angrepp mot första kammarens ställning slås tillbaka.

Andra kammaren var mer demokratiskt sinnad men gick inte heller särskilt långt. Främst ville man reformera den graderade röstskalan i kommunerna och öka riksdagens makt gentemot kungamakten. Däremot fanns tveksamhet till att sänka rösträttsstecket vid andra-kammarvalen (800 kr). Oron för att landsbygdens proletära grupper skulle ta över var stor.

Inom näringspolitiken strandade första kammarens moderniserande initiativ ofta på böndernas motstånd. Majoriteten av dem ogillade statsanslag och reformer som gynnade industri

²¹ Detta och följande avsnitt bygger på *Elitens svängrum*, se främst det avslutande kapitel XII, "Staten, liberalismen och moderniseringen".

och finansväsen. Särskilt ämbetsverken stod i centrum för lantmannapartiets antibyråkratism. Kraven på nedskärningar kan påminna om liberalismens idéer men grundades mera på en traditionalistisk "bondefrihetsideologi" som inte var främmande för vare sig statsstöd till jordbruket eller inskränkningar av de privata bankernas och aktiebolagens verksamhet.

När det gäller anslagspolitiken (som vid oenighet avgjordes i gemensamma voteringar) fick första kammaren under 1870-talet allt svårare att få igenom sin anslagsvänliga linje. Först med tullstridens nya politiska styrkeförhållanden grep överhuset initiativet.

Första kammaren – "moderniseringens motor"

Som helhet kan första kammaren utifrån ett näringspolitiskt perspektiv betecknas som "moderniseringens motor" fram till 1880-talets tullstrid. Moderniseringen var för dessa elitens män något av en överideologi. Trots att perioden betecknats som laissez-faire-ideologins storhetstid fick staten en viktig roll i uppbygget av den infrastruktur (i vid mening) som den ekonomiska utvecklingen och konkurrensen med andra länder ansågs kräva. Det rörde sig om allt ifrån järnvägar och telegrafväsen till patentlagar, moderniserad vattenrätt och ett av staten garanterat privat bankväsen. Privata skogar skyddades från rovdrift och ämbetsverken (främst Kommerskollegium) omvandlades för att mer effektivt tjäna näringslivets utveckling. Väg- och vattenbyggnadskåren inrättades för militära tekniker som fick en viktig roll både för offentliga och privata byggprojekt. Denna interventionism var i huvudsak inte någon lösning i kristider (som det omfattande bank- och järnvägsstödet under krisen 1878–79) utan mer en följd av näringarnas långsiktiga utveckling.

Principen om statens rätt att ingripa när enskilda hotade det allmännas väl slogs fast genom särskilda länslagar som förhindrade rovdrift på skogen. Att äganderätten inte var helig och att staten fick sätta gränser för den enskildes frihet accepterades av en bred opinion. Med uttalat ideologiska motiveringar gick opinionen för ett statligt reglerande av skogshushållningen segrande fram.

Kommerskollegium var näringarnas eget verk, ett traditionellt ämbetsverk som sysslade med detaljreglering av handel, sjöfart och industri. Många misslyckade försök gjordes att lägga ned ämbetsverket. I stället övergick verksamheten, i linje med den fria näringslagstiftningen, från byråkratisk detaljreglering till ett mer modernt övergripande stöd till näringarna (utbildning, utställningar, studieresor, information om marknader utomlands, patent, sjösäkerhet, kontroll av farliga transporter etc). Ett mer utvecklat samhälle tycktes kräva en omfattande statlig aktivitet. Också kontakterna näringsliv – stat bibehölls. Trots talet om laissez-faire utformades även under 1870-talet korporativa samarbetsformer mellan stat och näringsliv.

Rättsstatens strikta regler om äganderättens helgd och skarpa gräns mellan allmänt och enskilt fick i allt högre grad ge vika för samhällsekonomiska nyttokalkyler och allmännyttans

krav på moderniserad lagstiftning. Motståndet mot denna politik kom förutom från bönderna främst från jurister präglade av en liberal-konservativ rättsstatsideologi. Många av kammarens ekonomiska liberaler var däremot pragmatiska.

Första kammaren har både av opinionsbildare och forskare fått ett i högsta grad negativt eftermäle. Den har setts som en "bromskloss" för all utveckling, ett "herrehus" präglad av "fåtalsvälde", eller för att ta till det grövsta artilleriet, "ett illa balsamerat lik, som på grund av den olidliga stank det sprider omkring sig ju förr dess hellre må begravas" (Zäta Höglund). Första kammaren besegrades av demokratins krafter och det är segrarna som präglad bilden av kammaren som en otidsenlig relik från en svunnen tid. En analys av näringspolitiken ger dock en annan bild.

Första kammaren var otvivelaktigt antidemokratisk. Därmed har man också närmast tagit för givet att den var konservativ i alla avseenden. Man måste dock skilja på de demokratisk-politiska och näringspolitiska nivåerna. Första kammaren ville bevara traditionella maktförhållanden – men samtidigt modernisera ekonomin. Just moderniseringen förutsatte utifrån detta överhusperspektiv ett elitstyre. Bönderna sågs som inskränkta bakåtsträvare som bara intresserade sig för jordbrukets problem. Liksom städernas småfolk saknade de den helhetssyn som bildningens och förmögenhetens elit i första kammaren ansåg sig sitta inne med. På så sätt binds tvåkammersystemet ihop med moderniseringen.

7. Rättsstat, utvecklingsstat och organiserad kapitalism²²

Även om uppfattningen att 1800-talet var laissez-faire-ideologins århundrade avvisas, i betydelsen den passiva staten, återstår ändå viktiga problem: ämbetsmännens roll för statens verksamhet, relationen stat – näringsliv samt de ideologiska uppfattningar som uppstod. Här kan den norska forskningen bidra både med teoretiska perspektiv och empiriska undersökningar. Sedan 1970-talet har man analyserat ämbetsmannastaten utifrån fruktbara historiska, ekonomihistoriska och rättsvetenskapliga infallsvinklar.

Debattens utgångspunkt är Jens Arup Seips teori om "ämbetsmannastaten", en säregen norsk statsbildning 1814–1884, präglad av konflikten mellan normsystem och ekonomiskt system. Ideologiskt härskade ekonomisk liberalism, laissez-faire och den passiva staten, begrepp som ofta används synonymt. Ändå ledde ämbetsmännen staten, de ses till och med som en härskande klass. Utifrån Norges svagt utvecklade näringsliv, obetydliga borgerskap och avsaknad av adel fick istället akademiker/ämbetsmän utforma en politik med privata initiativ och ägandeformer men också statligt stöd. Denna kompromiss, "byråkratins teori", liknar teoretiskt engelsk laissez-faire men i praktiken mer kontinentens statsingripande modell.

²² Hela avsnitt 7 bygger på *Elitens svängrum*, främst kap XII. Där finns också referenser till den norska debatten.

Bakom "det norska systemet" ser Seip den konservativa elitens maktpolitiska syfte att under systemets slutfas stärka regeringen gentemot venstres demokratiska krav. Medlet var konstitutionella garantier: kungaveto, införandet av ett överhus och høyesteretts (HD) prövningsrätt.

Med Francis Sejersteds teori om "rättsstaten" utmanades Seips tolkning av 1800-talsstaten på allvar. Sejersted lägger tonvikten vid statens funktion i stället för som oftast formen (demokrati eller auktoritärt styre). Rättsstaten etablerades av borgerskapet 1814 då statsmakten bands till generella regler. Nyckelbegreppet är förutsägbarhet genom rutinpolitik med fasta regler, "the rule of law". Egendomsägarna skyddas från statliga ingrepp i privatsfären. Stortinget abdikerade från den skapande politiken. Jämfört med andra styresformer går den borgerliga rättsstaten längre i att binda besluten. Man satte som Odysseus vax i öronen på båtens manskap för att hindra dem att lockas av sirenerna och band sedan sig själv vid masten.

För Sejersted är rättsstaten egendomsägarnas stat. Ämbetsmännen stod i ledningen men var ingen härskande klass, de var bundna av rättsstatens doktriner. Viktig är också distinktionen demokrati – rättsstat. Med folkviljans genomförande ersätts rutinpolitiken av skapande politik. Nya lagar stiftas på alla områden, förutsägbarheten försvinner. Synen på rätten som värm mot makten avlöses av tesen att makt är rätt. För den konstitutionella traditionen (Locke, Kant, Montesquieu och Tocqueville) är däremot makt inte något gott att fördela utan ett ont att bekämpa.

Rättsteoretikern Rune Slagstad företräder också en liberal konstitutionalistisk tradition där distinktionen stat – samhälle är central. Rättsstaten beskyddar individens naturliga rättigheter. Nyckelbegrepp är maktens legitimering och begränsning. En motsatt tradition är maktstaten där statens suveränitet och monopol på konfliktlösning råder. Hänsynen till den enskilde eller det allmänna skapar två motsatta teoretiska positioner, naturrätt och utilitarism. Vid 1800-talets slut ersätts naturrättens aprioriska principer av nationalekonomins nyttokalkyler. Liksom för Sejersted är den begreppsmässiga skillnaden rättsstat – demokrati central, men Slagstad godtar inte rättsstaten som allmän karakteristik av den norska 1800-talsstaten. Istället betonas den inneboende spänningen mellan juristernas rättsstat och teknokratin, mellan regelstyrt och målstyrt inom ämbetsmannastaten. Seips maktpolitiska synsätt och svaga tilltro till normer och institutioner missar, enligt Slagstad, de rättsliga institutionernas egenutveckling och blir konspirationsteoretisk.

Slagstad har också analyserat ämbetsmannen/politikern Frederik Stang vars ekonomiska politik beskrivs som en kollektivistisk modifierad liberalism där enskild och allmän nytta förenas. Slagstad avvisar Seips paradox om moderniseringen, grunden för "det norska systemet". Det speciellt norska är inte någon säregen skillnad norm – ekonomi utan att kapitalismen etableras på ämbetsmäns initiativ som en "statligt iscensatt kapitalism". Jämfört med England var det säreget men Norge bör sammanliknas med länder som utvecklas i en andra fas, anser Slagstad och anknyter till G B Nilssons liknande tankegångar för svensk del.

Øystein Sørensens analys av akademikern och politikern Schweigaards idéer visar det fruktbara i att undersöka dåtidens aktörer från ett individuellt perspektiv. Ämbetsmannastatens

elit förenade så många verksamheter – regering, riksdag, universitet, ämbetsverk, näringsliv, press – att sådana undersökningar samtidigt kan bli bredare samhällsanalyser. Schweigaards linje var ”modernisering och sociala reformer ovanifrån, genomförda av en stark, aktiv och upplyst statsmakt”. Han var ekonomiskt liberal i vid bemärkelse med frihandeln som hörnsten, men därmed inte mot interventionism. Sørensen hävdar att rättsstatens principer främst tillämpades inom penning- och kreditpolitik och andra frågor i linje med elitens intressen. Annars fick förutsägbarheten ge vika för allmännyttans väl och moderniseringens krav. Schweigaard satte det allmänna väståndet i centrum. Strategin kan härledas ur enväldet, ”Colbjørnsentraktionen” från 1700-talets slut: Elitstyre – stark stat – modernisering – liberalism.

”Utvecklingsstaten”

Louis De Geer motiverade inrättandet av en elitistisk första kammare med behovet av bildning och eftertanke, honnörsord som knöts till upplysningskravet och antogs följa av rikedomens förädlade natur och oberoende samhällsställning. I avvaktan på att ljuset skulle nå bredare grupper fick eliten styra. Det ledde också till att vi i flera länder fick en modernisering ovanifrån, den nyss nämnda statligt iscensatta kapitalismen. Ett elitstyrt överhus tjänade just det syftet. I den processen fick liberalerna en viktig roll i Sverige: De Geer, Gripenstedt, far och son Wærn, Ekman, Wallenberg och andra.

Förutom den ovan diskuterade ”rättsstaten” används också begreppet ”socialstat” för att beteckna den nordiska liberalismens förändrade statssyn. De juridiskt skolade ämbetsmännens av rutinpolitik och generella regler präglade rättsstat förvandlas till en stat med ekonomisk omfördelning som mål, socialstaten.

Som en uttömmande karakteristik fångar enligt min mening dock inte begreppet rättsstatsapparaterna i Sverige, Norge eller Danmark, åtminstone inte vid 1800-talets mitt (däremot framhäver det en viktig aspekt på dåtidens stat). Mer träffande är ”utvecklingsstat”. Staten tog ett övergripande ansvar för uppbygget av en infrastruktur i vid mening: rationellt styrda ämbetsverk, kommunikationer, patentväsen, banklagstiftning, utbildning, begränsning av kapitalismens skadeverkningar (t.ex. skogsfrågan på 1870-talet). Politiken bör ses i ljuset av den nationella utvecklingsstrategi som de sent utvecklade ekonomierna i Norden behövde. Avskaffandet av ståndssamhällets reglerade ekonomi innebar ingen avrustning av staten, snarare en kraftsamling och mer indirekt näringsstödande verksamhet (jämför Kommerskollegium). På så sätt blev norska ämbetsmän, danska nationalliberaler och svenska moderatliberaler i första kammaren statsvänliga.

Äganderätt och andra principer fick ofta stryka på foten när expansion, export och rationalitet stod på spel. Modernisering blev närmast en ”överideologi”. Nyckelbegrepp i den typen av debatter är ”tidsenlighet”, ”följa med sin tid”. På 1850-talet innebar det frihandel och avreglering men från 1870-talet togs detta framåtsyftande ideal i Sverige över av mer statsvänliga

krafter. För att följa med sin tid och de ledande staterna på kontinenten krävdes statens hjälpande hand. Med en hårdragning: framsteget hade tagits över av de konservativa.

"Organiserad kapitalism"

Ovanstående perspektiv om statens roll och laissez-faireideologins obrukbarhet rimmar illa med den bild av kapitalismens utveckling som Rolf Torstendahl och andra har gett med stadie-modellen "organiserad kapitalism". Enligt den rådde under perioden 1840–1890 en "klassisk kapitalism" med fria marknader och ringa grad av samverkan mellan stat och näringsliv. Den avlöstes kring sekelskiftet av den organiserade kapitalismens starka statsstyrning och utsuddande av gränsen allmänt - enskilt.

Min analys ansluter till Göran B Nilssons studier över Wallenberg och bankpolitiken.²³ Den reglerade ekonomin ersattes med andra former för statlig näringspolitik. Direkt styrning ersattes av indirekt uppmuntran via nya eller omvandlade institutionella organ – och i vissa fall lagstiftning om vitala samhällsintressen stod på spel (skogen, vattenrätten). Något tvärt brott inträffade inte kring 1900, förändringen kom mer gradvis.

8. Konsten att bli ämbetsman

Att statens roll lyfts fram leder till att ämbetsverken och människorna som befolkade dem – ämbetsmännen – får en huvudroll. Spännvidden var emellertid stor inom ämbetsmannakollektivet, både beträffande inflytande och lön. När Statskontorets president Georg Ulfsparre 1856 fick 9 000 kr i årslön (inklusive taffelpenningar) fick vaktmästaren Svedberg nöja sig med 450 kr, dvs 1/20 av presidentens. Skillnaderna modifieras ändå på sätt och vis av möjligheterna till avancemang. Ämbetsverken byggde på principen att den nyanställda (ofta efter många år av oavlönad tjänst) sakta skulle stiga uppåt i hierarkin. En undersökning utifrån Statskontoret, Krigskollegiet och Kammarrätten 1810–1870 visar att var tionde från de lägsta tjänsterna till slut hade avancerat till gruppen ledande kollegieämbetsmän (president, kammarrättsråd, kommissarier o dyl).²⁴

Samtidigt kunde naturligtvis också de ideologiska skillnaderna vara stora. Ett belysande motsatspar är förstakammarledamöterna Eduard Carleson och Axel Bergström. Justitierådet Carleson var justitiestatsminister 1875–1876. Han drev konsekvent en boströmianskt präglad

²³ G B Nilsson, *André Oscar Wallenberg*, I-III, samt *Banker i brytningstid*.

²⁴ Undersökningen bygger på matriklar i serien *Svenska ämbetsverk*, utgivna av J Kleberg: I *Krigskollegii historia. Biografiska anteckningar 1630–1865*, 1930; IV *Kammarrevisjonen – kammarrätten 1695–1940*, 1940, V *Statskontoret 1680–1946*, 1948.

rättsstatslinje. Egendomsskyddet var viktigare än både näringarnas och statens ekonomiska intressen. Om rättsordningen rubbades hotades statens hela existens. Det innebar inte att Carleson var antistatlig – tvärtom. Det var *staten* som skulle skyddas från enskilda och därmed underordnade materiella intressen. Bergström (hovrättsråd, civilminister och landshövding) var däremot en av interventionismens centralgestalter. Han slog vakt om kungamakten, föredrog frihandeln, verkade för samverkan stat – näringsliv och ville modernisera statsapparaten. Utvecklingen av stat och näringar gick före enskildas rättsanspråk, ansåg Bergström vars paroll ”gagnar det staten, så slå till” slående fångar hans inställning.²⁵

Social rekrytering

Studien av de tre ämbetsverken visar också att ämbetsmännen i mycket hög grad rekryterades från de egna leden. Andelen söner till ämbetsmän är konstant hög, men något varierande mellan ämbetsverken (70-84 %). Få har agrar bakgrund, vilket inte är så förvånande för huvudstadens del. Däremot är inslaget näringsidkare (fabrikörer o dyl, hantverkare, fria yrken) litet, och inte heller ökande. Sambandet borgerlighet – ämbetsman finns främst bland de lägre ämbetsmännen vars fäder något oftare tillhörde (den lägre) borgerligheten.

Tabell 1. Andel ämbetsmän med näringsidkande fäder (%).

	1810-40	1840-70
Statskontoret	12,5	7,5
Krigskollegiet	20	22
<u>Kammarrätten</u>	<u>23</u>	<u>23</u>
samtliga	19	19

Intressant är att ämbetsmännen ofta gifter sig med borgardöttrar (35 resp. 38 % under de två perioderna). Giftermål med borgerskapets kvinnor kan vara ett sätt att bygga nätverk ut i det civila samhället. Men det tycks även finnas släkt nätverk inom ämbetsverken. Ofta påträffas bröder eller fader-son inom samma verk.

Även föreningar dominerade av ämbetsmän är intressanta. Ett exempel är *Svenska Juridiska föreningen*.²⁶ På det första årsmötet 1850 vimplade det av statsråd, landshövdingar och andra förtroendeämbetsmän som t ex justitiekanslern. På avdelningsmöten och årsmöten diskuterades naturligtvis mer specialiserade lagfrågor, men lika ofta politiska frågor som t ex fri ränta eller ogift kvinnas myndighet (1850). Som mest fanns 765 medlemmar (1860). På de *Skandinaviska nationalekonomiska mötena* var ämbetsmännen aktiva. Dessa möten var forum

²⁵ Elitens svängrum, s 252-58.

²⁶ ”Svenska juridiska föreningens tidskrift”, 1850-1861.

för allmänpolitiska debatter mellan "politiker", ämbetsmän, näringsidkare och publicister i de tre länderna. Av de svenska initiativtagarna till det första mötet i Göteborg 1863 var närmare hälften ämbetsmän.²⁷ Trots kraven på opartiskhet kunde alltså ämbetsmännen delta i det politiska livet och knyta kontakter med andra samhällsgrupper och även egna kolleger.

Landshövdingarna: från väktare till utvecklare

Under Karl XIV Johans tid knöts landshövdingarna närmare kungamakten. Samtidigt ökades deras befogenheter gentemot länsbefolkningen. Bakgrunden var bondeupproren, främst i skånska Klågerup 1811. Uppgiften att upprätthålla ordningen fick dock alltmer konkurrens av andra behov. Instruktionsen (från 1734) blev med näringslivets utveckling förlegad. Landshövdingen kom alltmer att leda länets ekonomiska utveckling och bli dess talesman inför centralmakten.²⁸

Landshövdingarna försvarade Kungl Maj:ts rätt att utse ordförande i de landsting som inrättades 1862. Landstingen skulle också vara underställda länsstyrelsernas kontroll. Med sin maktpolitiska konservatism men samtidigt beredvillighet att delta i näringslivets modernisering kan landshövdingarna (liksom första kammaren) betecknas som "moderniseringens motor".

Förändringarna i landshövdingarnas roll framgår också i en undersökning av deras sociala och yrkesmässiga bakgrund. Andelen adel minskar 1840–1880 (från alla till 2/3). Andelen med medelklassbakgrund ökar samtidigt (1/14, 8/24). Yrkesmässigt hämtades landshövdingarna ursprungligen från militären (till stor del beroende på landshövdingarnas roll som militärbefälhavare). 1880 hade sysslan byråkratiserats, 17 av dem var ämbetsmän, 3 "tekniker". Två av de senare tjänstgjorde i Norrland som mot slutet av seklet framstod som framtidslandet. De väldiga naturresurserna lockade. Landshövdingarna i norr ansågs därför i högre grad behöva teknisk kunskap för att kunna driva på exploateringen.²⁹

Tabell 2. Adel och ofrälse bland landshövdingar 1840-1880.

	1840	1860	1880
Adel	24	16	16
Ofrälse	0	8	8

²⁷ *Nationalekonomiska möten i Norden under 100 år*, 1963.

²⁸ O Persson, "Om landshövdinginstruktionsen 1855", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1935.

²⁹ Undersökningen bygger på S Lewenhaupt, *Svenska högre ämbetsmän från 1634*, 1962, samt biografiska verk som *Svenskt biografiskt lexikon* och *Svenska män och kvinnor*.

Tabell 3. Yrkesmässig bakgrund, landshövdingar 1840-1880.

	1840	1860	1880
Militär	14	5	1
Ämbetsman	3	12	17
Tekniskt yrke	-	1	3
Näringsidkare	-	1	-

Men det var inte bara dessa tekniker som bidrog till moderniseringen utan också politiskt konservativa landshövdingar med traditionell ämbetsmannabakgrund som R von Kræmer (Uppsala 1830–1862) och E Sparre (Älvsborg 1858–1886). Särskilt järnvägar och andra kommunikationer samt jordbrukets förbättring låg landshövdingarna varmt om hjärtat. En viktig aspekt på deras inflytande var engagemanget i riksdagen. Idag blir statsråd och riksdagsledamöter gärna landshövdingar sedan den politiska karriären avslutats. På 1800-talet sammanföll ofta politiken och uppdraget som landshövding. Av 1880 års 24 landshövdingar deltog 18 i riksdagen under någon del av sin ämbetsperiod. Två av de övriga hade tillhört riksdagen dessförinnan. Med sin högt uppsatta statstjänst räknades en landshövding till kungamaktens främsta stödjepunkt.

Samtidigt ökar också andelen landshövdingar som har vad man kan kalla medelklassbakgrund (bruksägare, köpman, urfabrikör, regementsskrivare, ofrälse kapten m.fl.). Liksom i tabell 2 sker den största förändringen mellan 1840 och 1860. År 1840 har bara en landshövding en sådan bakgrund, 1860 sju och 1880 åtta.

Ålder eller kompetens?

En nyckelfråga för ämbetsmannastatens karaktär var tjänstetillsättningarna. Vilka meriter skulle premieras? Vem skulle ha makten över tillsättningarna? Att tjänsteålder (anciennitet) var avgörande slogs fast i en kunglig instruktion från 1756. Frihetstiden (i hög grad ämbetsmannens stora tid) tolkade därmed regeringsformens ord om "förtjänst och skicklighet" som tid i statens tjänst. Även om instruktionen upphävdes tio år senare hade den även i fortsättningen en avgörande betydelse.³⁰

Anciennitet gynnar ämbetsmännen – som grupp och individuellt. Deras karriärer spolieras inte om de hamnar i onåd hos ämbetsverkens ledning. Tryggt kan de räkna med stigande löner, utan att behöva uppvisa särskilda meriter eller framstående prestationer. Samtidigt försvagas ledningens möjligheter att modernisera ämbetsverket. Hänsyn kan inte tas till samhällets förändring som för med sig nya krav på ämbetsmännen.

³⁰ C A Reuterskiöld, *Sveriges grundlagar*, 1924, s 45.

Denna allmänna tes tillämpning har undersökts för Kommerskollegiums och Bergskollegiums del, 1830–1880 resp. 1833–1857. Resultaten är preliminära och bara vissa tendenser ska här dras fram. Studien omfattar alla ämbetsmän exkl. presidenten och övriga kollegieledamöter. Dessa utsågs av Kgl Maj:t utan ansökningsförfarande. Övriga tillsattes antingen direkt av ämbetsverket (lägre tjänster) eller av Kgl Maj:t utifrån verkets förslag (mellantjänster).³¹

Det tycks helt klart ha funnits stora möjligheter att kringgå den rena ancienniteten. En viktig faktor är att man oftast premierade tid på den tjänst det gällde, dvs tidigare vikariat. Att tillsätta sådana var enklare och möjligheterna att slussa fram begåvningar påtagliga. Lika ofta hänvisades till tjänstens särskilda krav. Därför måste kompetens eller personliga kvalifikationer gå före. På så sätt fungerade ämbetsverken mer modernt än vad de formella reglerna ger sken av.

Som traditionalistiskt skulle man däremot kunna beteckna inaveln, dvs att vid de ca 200 tillsättningar som undersökts, tjänsten utan undantag gick till en intern sökande. Flyttningar mellan ämbetsverk var således mycket ovanliga. Orörlighet stämmer visserligen överens med bilden av ett traditionellt system, men företeelsen kan också tolkas på ett motsatt sätt. Lika gärna kan det röra sig om en utpräglad specialisering (något som kopplas till moderna institutioner). För att få en tjänst krävdes den speciella kunskap och erfarenhet som bara arbete inom ämbetsverket gav. Generalisten fick stå tillbaka för specialisten.

9. Den dynamiske ämbetsmannen

Inom 1800-talets ämbetsmannastat kan man skönja en gryende motsättning mellan sakkunskap och lagkunskap. Konflikten rörde de nya specialister (ingenjörer, läkare, lärare, ekonomer) som krävde inflytande över staten. Teknikerna/specialisterna, utrustade med en utilitaristisk nyttofilosofi, stod mer i samklang med tidens krav på utveckling av kommunikationer och näringsliv än den traditionella byråkratins jurister för vilka den liberala rättsstatliga principen om förutsägbarhet och opartiska rutinavgöranden var högsta normer.

Förvaltningen kan därför också ses som en arena för konflikter mellan dessa grupper. Ska nya organ inrättas för att stödja moderniseringen? Eller ska specialisterna underordnas juristerna i de gamla strukturerna? Vilket normsystem skulle gälla; juristens eller teknikerns? Samtidigt hade grupperna något gemensamt. Båda ansåg sig stå över enskilda intressen; den juridiska lagen liksom naturens vetenskapliga lagar gällde alla. Och det var de s.k. opartiska juristerna respektive teknikerna som avgjorde dessa lagars tolkning.

³¹ Startåren pga att verken fick nya instruktioner 1830 resp. 1832 och att Bergskollegium 1857 sammanfördes med just Kommerskollegium. En biografisk utgångspunkt är J A Almquist, *Kommerskollegium och Rikens Ständers Manufakturkontor samt konsulsstaten 1651–1910*, 1912–15. Källmaterialet finns på Riksarkivet. Kommerskollegiums arkiv: A I. protokoll, vol 3-53; Kommerskollegiums skrivelser till Kgl Maj:t 1830–39. Civildepart. arkiv: I. konseljakter 1840–80.

Civilingenjörerna, eller med den samtida termen väg- och vattenbyggare, är ett belysande exempel på en teknisk ämbetsmannakår som får en viktig roll för moderniseringen och samtidigt i många fall avancerar till samhällstoppen. Av det 1827 inrättade hydrotekniska kontoret inom flottan bildades 1841 Styrelsen för allmänna väg- och vattenbyggnader. Dess förste chef blev Axel von Sydow. Året efter skapades en utbildningslinje vid Artilleriläroverket vid Marieberg för denna yrkeskår. Slutligen upprättades 1851 en fast statlig kår av väg- och vattenbyggare. Den bestod nästan helt av examinerade från Marieberg. Kåren var organiserad under civildepartementet men officerarna lydde under krigslagar. Järnvägsbyggarna Nils Ericson och Claes Adelsköld ingick i kåren som förutom järnvägar (allmänna och enskilda) deltog i kanal- och vägbyggen, sjösänkningar. Kåren deltog i en rad projekt där stat, kommun och enskilda samverkade.

Av examinerade före 1859 var andelen adel 32 %, efter 1859 endast 4 %. Påfallande är också väg- och vattenbyggarnas internationella erfarenheter. Särskilt vid 1850-talets mitt gjordes otaliga studieresor till Tyskland, England, Belgien, Frankrike, USA och Egypten (sannolikt Suezkanalen). Kårens status var hög. Flera av dess stora namn valdes in i prestigefyllda sällskap.³²

En annan, mindre känd, men viktig teknisk yrkesgrupp var fältmätarna. Även de var militärer men behovet av kartor för civilt bruk utvidgade deras arbetsområde. Inom borgarståndet var kåren mycket uppskattad. Bruksägaren Jonas Wærn (själv fd fältmätare) framhöll vid 1834 års riksdag att fältmätarna var den "enda Militair-corps som förmår att i verkligheten gagna näringarna".³³

Fältmätarnas uppgifter förde ofta fram dem till uppsatta positioner. Kårens ledande män kom från medelklassen. Och de fick också viktiga uppgifter inom andra tekniska områden. Telegrafverkets förste chef, Akrell, var t.ex fältmätare.

Även lantmätarnas mer borgerliga och medelklassbetonade ursprung är värt att nämna. Liksom väg- och vattenbyggarna och fältmätarna krävde lantmätarna samma status som de civila ämbetsmännen. Utbildning och företräde till vissa tjänster var därför viktiga frågor för de olika yrkesorganisationer som så småningom bildades.

Att ovanstående tekniska yrkesgrupper fick en viktig roll för moderniseringen är ingen direkt överraskning. Intressant är däremot dess annorlunda social rekrytering och uttalade kamp för att de skulle likställas med de klassiska, juridiskt skolade ämbetsmännen.

³² R Smedberg, *Kungl. Väg- och vattenbyggnadskåren 1851–1937*, 1937.

³³ S Widmalm, *Mellan kartan och verkligheten*, 1990, s 313-48.

Att rehabilitera ämbetsmannen

Denna skrift har uppehållit sig vid det liberala systemskiftet under 1800-talet. Ändå har tonvikten lagts på statsmakten, ämbetsmännen, adeln och den förkroppsligade konservatismen – första kammaren. Syftet har varit att ge en fördjupad bild både av liberalismens former och de samhällsförändringar som ägde rum under 1800-talet. Forskningen har i alltför hög grad tagit vissa saker för givna: laissez-faire-ideologins dominans, första kammaren som bromskloss för moderniseringen och de hopplöst ineffektiva ämbetsmännen.

Innan en helhetsbild av 1800-talets ämbetsmannastat kan skissas krävs ytterligare forskning. Däremot kan man redan nu betona förändringarna på en rad plan. Någon oföränderlig byråkratisk koloss var det inte fråga om. Statens verksamhet stod i centrum för den politiska debatten under större delen av seklet. Äldre kollegier fick så småningom mer moderna byråsystem. Andra ombildades på skiftande sätt för att mer effektivt tjäna statsmaktens intressen. Och som i det moderniserade Kommerskollegiums fall även för att tjäna näringslivets.

Ämbetsmannastaten bestod mot seklets slut inte längre bara av de traditionella ämbetsverkens notarier, advokatfiskaler eller presidenter. Landshövdingarna, som ofta ensidigt förknippas med statsmaktens kontroll, hade fått en allt viktigare roll för moderniseringen. Samtidigt uppstod nya grupper ämbetsmän som utifrån sin tekniska kompetens krävde lika villkor som de äldre, juridiskt utbildade ämbetsmännen, "lagkunskapens" representanter. I vissa fall kolliderade dessa gruppers intressen. Mot periodens slut inrättades flera helt nya ämbetsverk som från början fick en mer modern uppbyggnad. Där fick "sakkunskapen" redan från början en stark ställning. Som i väg- och vattenbyggarnas ("civilingenjörer") fall hämtades de ofta från militärt håll men deras insats blev främst civil: kanaler, järnvägar, vägar och andra byggprojekt.

Den traditionalistiske, omständlige protonotarien vid Kollegiet för utbetalandet av Ämbetsmännens löner fanns säkert inte bara i *Röda rummet*. Men när han mötte kolleger vid t ex Juridiska föreningens debatter, Ingenjörsföreningens förhandlingar eller Skandinaviska nationalekonomiska möten fanns där också dynamiska framtidsinriktade nydanare, obyråkratiska – och ibland hänsynslösa – exploitörer och nitiska lagtolkare.

I viss mån vill jag härmed rehabilitera 1800-talets strävsamme ämbetsman, en figur som gisslats så mycket i litteraturen. Från mitt perspektiv hade han en nyckelroll för moderniseringen och det liberala systemskiftet, med eller mot sin vilja.

Käll- och litteraturförteckning

A Otryckt material

Riksarkivet

Kommerskollegiums arkiv:

A I. protokoll, vol 3-53.

Kommerskollegiums skrivelser till Kgl Maj:t 1830–39.

Civildepartementets arkiv:

I. konseljakter 1840–80.

B Tryckt material

Tidskrifter

Svenska juridiska föreningens tidskrift, 1850-1861.

Litteratur

Almquist, Johan Axel, *Kommerskollegium och Riksens Ständers Manufakturkontor samt konsulsstaten 1651–1910*, 1912–15.

Benum, Edgeir, *Sentraladministrasjonens historie. II 1845–1884*, 1979.

Björklund, Stefan, *Oppositionen vid 1823 års riksdag. Jordbrukskris och borgerlig liberalism*, 1964.

Ericsson, Tom, *Mellan kapital och arbete. Småborgerligheten i Sverige 1850–1914*, 1988.

Forssell, Arne *Gripenstedt och löneregleringen 1858–60*, 1927.

Gasslander, Olle, *J A Gripenstedt. Statsman och företagare*, 1949.

Hedman, Rune, "Massan vid det s.k. fersenska upploppet", *Historisk tidskrift* 1969.

Jonsson, Inge, *Humanistiskt credo*, 1988.

Lewenhaupt, Sten, *Svenska högre ämbetsmän från 1634*, 1962.

Liedman, Sven-Erik, *Att förändra världen – men med måtta. Det svenska 1800-talet speglat i C A Agardhs och C J Boströms liv och verk*, 1991.

Lövgren, Britta m.fl, *Svensk politisk historia. En kommenterad litteraturöversikt*, 1993.

Mann, Michael, *The Sources of Social Power*, vol. II, 1993.

Nationalekonomiska möten i Norden under 100 år, 1963.

Nilsson, Göran B, *André Oscar Wallenberg*, I-III, 1984–1994.

Nilsson, Göran B, *Banker i brytningstid. André Oscar Wallenberg i svensk bankpolitik 1850–1856*, 1981.

Nilsson, Torbjörn, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867–1886*, 1994.

- Nilsson, Torbjörn, "Scandinavian Liberalism – Prophets instead of Profits", i *The Cultural Construction of Norden*, 1997.
- Persson, Olof, "Om landshövdingeinstruktionen 1855", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1935.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, 1945.
- Reuterskiöld, Carl Axel, *Sveriges grundlagar*, 1924, s 45.
- Runeby, Nils, *Teknikerna, vetenskapen och kulturen. Ingenjörundervisning och ingenjörorganisationen i 1870-talets Sverige*, 1976.
- Smedberg, Richard, *Kungl. Väg- och vattenbyggnadskåren 1851–1937*, 1937.
- Svenska ämbetsverk* (utg. Johan Kleberg): I *Krigskollegii historia. Biografiska anteckningar 1630–1865*, 1930; IV *Kammarrevisionen – kammrrätten 1695–1940*, 1940, V *Statskontoret 1680–1946*, 1948.
- Söderberg, Tom, *Två sekler svensk medelklass. Från gustaviansk tid till nutid*, 1972.
- Therborn, Göran, *Borgarklass och byråkrati i Sverige. Anteckningar om en solskenshistoria*, 1989.
- Torstendahl, Rolf, *Teknologins nytta. Motiveringar för det svenska tekniska utbildningsväsendets framväxt framförda av riksdagsmän och utbildningsadministratörer 1810–1870*, 1975.
- Wennås, Olof, *Striden om latinväldet. Idéer och intressen i svensk skolpolitik under 1800-talet*, 1966.
- Widmalm, Sven, *Mellan kartan och verkligheten. Geodesi och kartläggning 1695-1860*, 1990.

SCORE is a multidisciplinary research center which initiates, conducts and disseminates research on organizational aspects of modern society.

SCORE provides a scholarly environment in which researchers from various disciplines collaborate. SCORE's research is focused on organizational aspects of democracy, public organizations, the state, professions, internationalization, Europeanization, and standardization.

SCORE was established in 1992, as a joint research center, by the Stockholm School of Economics and Stockholm University, following a decision in the Swedish Parliament to promote long-term basic research on the public sector.

* * *



SCORE
S-106 91 STOCKHOLM, SWEDEN;
TELEPHONE: +46 8 674 74 12; FAX: +46 8 16 49 08
SCORE'S HOME PAGE: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

