Danskernes Historie Online
Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt vores arbejde – Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskernes Bibliotek: https://slaegtsbibliotek.dk
Danske Slægtsforskere: https://slaegt.dk

Frank Jørgensen og Morten Westrup

Dansk centraladministration i tiden indtil 1848



DANSK HISTORISK FÆLLESFORENING 1982

Frank Jørgensen og Morten Westrup

Dansk centraladministration i tiden indtil 1848

DANSK HISTORISK FÆLLESFORENING 1982

Udgivet med støtte af
Statens humanistiske Forskningsråd

Billedtekster og
plan over kammer- og finansforvaltningen 1760-1848: *Morten Westrup*
Omslag: Midtergangen på kancellibygningens 1. sal, foto: *Tage Ludvigsen*
©
ISBN 87-7423-096-4
Trykt hos Special-Trykkeriet Viborg a-s

INDHOLD

Indledning
Morten Westrup: Om »centraladministration« 11

I. Statslig forvaltning indtil 1660
Af *Frank Jørgensen* 13
1. Forvaltning i middelalderen 13
2. Centraladministrationens udvikling fra middelalderens slutning og frem til 1660 18

II. Centraladministration og statsstyre under enevælden 1660-1848
Af *Morten Westrup* 25
1. Enevældens statsstyre og kollegiesystem 25
2. Enevældens kabinetter og statsråd 34
3. Enevældens forvaltning og retsorden 36

III. Statsforvaltningens geografiske udbredelse
Af *Frank Jørgensen* 39

IV. Kancelliforvaltningen og udenrigsstyrelsen
Af *Frank Jørgensen* 42
1. Danske Kancelli ca. 1500-1660 42
1.1. Kancelliet indtil 1572 42
1.2 Udviklingen frem til enevældens indførelse. Forbedringer af administrationsgangen. Kancelliembedsmændenes baggrund og uddannelse 44
2. Tyske Kancelli frem til 1660 47
2.1 Kancelliets indretning og embedsmænd 48
2.2 Forretningsorden og administrationsområde 49
2.3 Hertugelige melleminstanser 51
2.4 Udenrigstjenesten 52

3. Danske Kancelli 1660-1770 53
3.1 Nye embedsmænd og kollegial struktur 53
3.2 Udviklingen efter Griffenfelds fald i 1676 59
3.3 Gehejmekonseil og kancelli 61
3.4 Indre forhold i kancelliet frem til Struensee-tiden 62
3.5 Pietisme og forvaltning 64
3.6 Forretningsgang og administrationsområde 65
4. Danske Kancelli 1770-1848 66
4.1 Struensees reformer af kancelliforvaltningen 1770-71 67
4.2 Reaktionen i 1773 69
4.3 Indførelsen af et moderne forvaltningssystem 72
4.4 Nye administrative opgaver: undervisning, sundhedsvæsen, forsikring og revision 74
4.5 Kancelliforvaltningen under Englandskrigen 1807-14 76
4.6 Systemets embedsmænd 76
4.7 Danske Kancellis ophævelse 1848 79
5. Tyske Kancelli 1660-1770 80
5.1 Forretningsgang og kollegialstyre 80
5.2 Kancelli og konseil 82
5.3 Arkivforhold 83
5.4 Deling i indenlandsk og udenlandsk afdeling 84
6. Tyske Kancelli 1770-1848 84
6.1 Struensees reformer og kancelliets deling i 1770 85
6.2 Den holstenske adel vender tilbage. Bernstorff og Reventlow 86
6.3 Patentet af 1806 om Holstens indlemmelse og eftervirkningerne 87
6.4 Den slesvig-holstenske provinsialregering 88
6.5 Udviklingen frem til 1848 88
6.6 Forretningsgang og arkivforhold 89
7. Departementet for de udenrigske sager 1770-1848 90
7.1 Udenrigsstyrelsen indtil A.P. Bernstorffs død i 1797 90
7.2 Henlæggelsesprincipper for sagerne i departementet 91
7.3 Udenrigsstyrelsen 1797 til 1848 92

V. Kammer- og finansforvaltningen
Af *Morten Westrup* 95
1. Kongens kammer og Rentekammer indtil 1660 95
2. Skatkammeret 1660-79 100
2.1 Skatkammerets oprettelse og ressort 100
2.2 Skatkammerkollegiets organisation 105
2.3 Skatkammerkollegiets sekretariatsfunktioner 107
2.4 Skatkammerets første tiår, 1660-69 108
2.5 Holger Vind og instruktionen af 20. juli 1670 109
2.6 Kommissariaterne i 1670'erne 110
2.7 Kassebeholdets udskillelse i 1670'erne 111
2.8 Andre kollegier med kameralt ressort indtil ca. 1680: Statskollegiet og det første Kommercekollegium 112
3. Rentekammeret 1679-1700 113
3.1 Henrik v. Stöcken og Rentekammerets instruktion af 16. april 1680 113
3.2 Rentekammerets organisation 1680-1700 114
3.3 Rentekammerets sekretariatsfunktioner 1680-1700 116
3.4 Dansk-norske assignationskontor 1680-1700 118
3.5 De tyske kontorer 1680-1700 119
3.6 Rentekammeret og andre regeringsorganer med kameralt ressort i 1680'erne og 1690'erne 119
3.7 Kommissariaterne 1680-1700 121
4. Rentekammeret 1700-71 122
4.1 De deputerede for finanserne og de kommitterede 1700-71 124
4.2 Kammerkancelliet og de danske renteskriverkontorer 1700-71 126
4.3 Assignation og boghold 1700-1771 132
4.4 De tyske kontorer 1700-1770 134
4.5 Rentekammeret og andre regeringsorganer med kameralt ressort 1700-1771. Kommercekollegiet. Generallandvæsenskollegiet. Generaltoldkammeret. Overskattedirektionen. Skatkammeret 135
4.6 Kommissariaterne 1700-71 142

5. Struensee-periodens finans- og kammerforvaltning 1771-73 143
6. Finansforvaltningen 1773-1848 147
6.1 Finanskollegiet og Den ekstraordinære Finanskommission 1773-84 148
6.2 Omdannelsen af finansforvaltningen den 2. juni 1784. Finanskollegiet og Finanskassedirektionen 1784-1816 149
6.3 Overskattedirektionen og bankerne 1773-82 (1818) 151
6.4 Overskattedirektionens øvrige virksomhed og dens ophævelse 1773-82 154
6.5 Overbankdirektionen og Den synkende Fond 1782-1816 155
6.6 Skatkammeret 1773-1803 156
6.7 Pensionsforvaltning m.m. (1712) 1773-1816 157
6.8 Kommissariaterne 1773-1848 158
6.9 Omdannelsen af finansforvaltningen den 9. feb. 1816 159
6.10 Kritik af finansstyret 1830-39 162
6.11 Christian VIIIs reformer af finansstyret 1840-48 164
7. Kammerforvaltningen 1773-1848 166
7.1 Rentekammeret 1773-1840 167
7.2 Christian VIIIs reform af Rentekammeret 1840-48 171
7.3 Kommercekollegiet 1773-1816 172
7.4 Generaltoldkammeret 1773-1816 174
7.5 Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet 1816-48 175
7.6 Myndigheder og virksomheder under Kommercekollegiet (1737) 1768-1817 177

VI. Den landmilitære centraladministration
Af *Morten Westrup* 179
1. Rigsmarsken indtil 1660 179
2. »Landetaten« under enevælden 180

VII. Den sømilitære centraladministration
Af *Frank Jørgensen* 184
1. Rigsadmiralen indtil 1655 184
2. »Søetaten« under enevælden 185
2.1 Admiralitetskollegiet 185
2.2 Krigskancelliet som øverste instans for søetaten 187
2.3 Søkrigskancelli, admiralitet og kommissariatsstyre. Udviklingen 1735-1848 187
2.4 Sagsbehandling og arkivforhold 189

Henvisninger 191

Indledning: Om »centraladministration«

Siden 1849 har sondringen mellem den »lovgivende«, »dømmende« og »udøvende« magt fundet udtryk i grundloven. Af disse tre er den udøvende magt den »administrerende« eller »forvaltende«, og dens indhold – offentlig administration eller forvaltning – kan kun defineres negativt som den offentlige myndighedsudøvelse, som ikke er henlagt til den lovgivende og dømmende magt.

Imidlertid kan lovgivning, retspleje og administration som mere eller mindre forskellige *funktioner* spores meget langt tilbage i tiden. For egentlig at sondre mellem dem havde man dog ikke behov oprindelig. Det var først i den »oplyste« statslære i slutningen af det 17. og det 18. århundrede, at dette behov kom klart til udtryk, og det til sidst yderligere blev forlangt, at de tre myndighedsfunktioner blev henlagt til hver sit statsorgan (Montesquieu).

At drage denne sidste konsekvens var naturligvis ikke muligt i en enevældig stat, hvor al magt var kongens. Alligevel blev også dér tilvejebringelsen af almindelige retsforskrifter i form af »love«, »forordninger« m.m. og afgørelser af retstvister på grundlag af gældende retsregler i stadig højere grad opfattet som forskellige og særlige former for offentlig myndighedsudøvelse, hvorved der tilbageblev en række andre former, som kan sammenfattes under begrebet »administration«.

»*Centraladministration*« blev således først langt ned i enevældetiden en nogenlunde afgrænset myndighedsfunktion. Før 1660 var der ingen klar sondring mellem *central* og lokal administration, og før og under enevælden flød *administration* på mange måder sammen med de andre statslige myndighedsfunktioner. Jo længere vi kommer tilbage i tiden, desto mere meningsløst

bliver det i det hele taget at tale om administration som en særlig myndighed. Endnu under enevælden var det således vanskeligt at skelne mellem retspleje og forvaltning. I slutningen af det 18. årh. bidrog juristen Henrik Stampe dog på afgørende måde til denne sondring, og i tidens løb fremstod stadig klarere det at behandle og eventuelt afgøre enkeltsager i henhold til instrukser, almindelige retsforskrifter og gældende ret i øvrigt som en særlig myndighedsfunktion ved siden af retsplejen, og gjorde det mere efterhånden som lovreguleringen blev tættere og kom til at dække stadig flere sociale relationer. Dengang som nu var administrativ virksomhed dog ikke udtømt i »beslutninger« og »sagsafgørelser«, men omfattede tillige mange andre handlinger med det direkte eller indirekte sigte at udøve offentlig myndighed, herunder at opretholde den offentlige virksomhed i alle dens former.

Det embedsapparat, som udførte de centralforvaltende handlinger, blev stadig udbygget, og i takt hermed udskiltes en egentlig statslig lokalforvaltning med efterhånden nærmere bestemte funktioner og kompetencer i forhold til de centraladministrative myndigheder.

Groft set kan centraladministrationen i tiden indtil 1848 deles op i 3 hovedafdelinger. Én – kancelliforvaltningen – varetog alle statsmagtens immaterielle sager: justitsvæsen, kirkevæsen, undervisningsvæsen m.m., hvortil kom varetagelsen af forholdet til udlandet. En anden – kammer- og finansforvaltningen – forestod bestyrelsen af statsmagtens materielle anliggender: dens indtægter og udgifter, dens aktiver og passiver. Endelig kom en tredie til at forvalte den land- og sømilitære krigsmagt.

I Statslig forvaltning indtil 1660

1. Forvaltning i middelalderen

En statslig forvaltning har eksisteret lige så længe, som Danmark har eksisteret som en selvstændig stat. Derfor kunne en skildring af forvaltningens historie begynde på det tidspunkt, hvor man har viden om, at der forefandtes regeringsfunktioner i landet. Imidlertid er kendskabet til de administrative funktioner i den ældre del af middelalderen særdeles ringe, fordi vi har bevaret så forholdsvis få skriftlige efterladenskaber fra den administrative virksomhed.

Kongen var forvaltningens centrum, og hans hjælpere, der skulle udføre regeringsopgaverne i praksis, var rigsembedsmændene. Forvaltningen var således direkte afhængig af kongemagten og var derfor undergivet svingninger, hvilket bevirkede, at der ofte manglede linie og konsekvens. Antallet af rigsembedsmænd skiftede ofte hurtigt, ligesom deres funktioner hurtigt kunne ændres eller pludselig falde bort.

I det middelalderlige samfund var forvaltningen ikke knyttet til en bestemt by, en hovedstad, eller til et slot. Forvaltningen fulgte med kongen, der med sit følge rejste rundt i riget for på denne måde at opretholde den indre orden og stabilitet. Rejserne havde imidlertid også en anden funktion, idet regeringsmagtens bestandige bevægelse kan betragtes som et nødvendigt led i finansforvaltningen og retshåndhævelsen. Karakteristisk var mangelen på et bindeled mellem kongen og rigsembedsmændenes centrale udøvelse af regeringsmagten og den lokale forvaltning. I det primitive tidlige middelaldersamfund måtte kongen derfor selv hente sine indtægter på rejserne (for eksempel ved gæsteri), ligesom der holdtes ting undervejs, og på denne måde gennemførtes der en vis kontrol med retshåndhævelsen. Sammen med kongen og hans følge medfulgte tillige de nødvendige

skrivere og dokumenter på hesteryg og vogne. Følget kunne også karakteriseres som en tilstedeværende politimagt, hvis der skulle være vanskeligheder med, at de kongelige befalinger blev efterkommet. Naturligvis foregik ikke al forvaltning i middelalderen på denne måde, idet der også indsendtes skatter og toldafgifter til de kongelige borge. Selv om der efterhånden blev udbygget et lensvæsen, hvor lensmændene var kongens lokale repræsentanter, blev kongen alligevel nødt til ofte at skifte opholdssted for at få systemet til at virke. Det kan sammenlignes med den revision og inspektion, der til stadighed finder sted i et mere udviklet samfund.

Denne styreform betød, at afsidesliggende områder var uden virkelig kontrol, og al magt var uddelegeret til lokale stormænd, med hvilke forbindelsen var svag. Kirkens stigende magtstilling i den tidlige middelalder og højmiddelalderen forårsagede en hertil svarende begrænsning af den kongelige forvaltning. Kirken opnåede gennem en lang række privilegier en betydelig uafhængighed af statsmagten både på økonomiske og juridiske områder. Dens forhold til statsmagten reguleredes af overenskomster, ligesom kirkens forhold til befolkningen for de sjællandske og skånske landsdeles vedkommende blev fastlagt i de såkaldte kirkeretter, der stammer fra det 12. århundrede.

Af rigsembedsmænd fandtes drosten, marsken, kammermesteren og kansleren. Der kunne være flere eller færre, men disse er de mest betydningsfulde. Drosten var den vigtigste embedsmand og benævnes ofte som kongens stedfortræder. Drostembedet synes imidlertid at forsvinde i løbet af det 14. århundrede, og dets opgaver fordeles mellem de øvrige hofembedsmænd. Marsken havde ledelsen af krigsmagten, men synes desuden at have talrige andre funktioner. Kammermesteren modtog indbetalingen af skatter og afgifter, samtidig med at han varetog statsmagtens udbetalinger. Kansleren forestod det kongelige kancelli, udfærdigede kancelliets breve og opbevarede de kongelige segl. Mens de øvrige rigsembedsmænd var adelige, tilhørte kansleren normalt den gejstlige stand.

Efterhånden som den kongelige domstol, rettertinget får øget betydning, bliver i slutningen af det 14. århundrede udstedelsen af rettertingsbrevene eller dombrevene henlagt under rettertin-

gets leder, justitiarius. Justitiarius får i slutningen af middelalderen betegnelsen rigens kansler i modsætning til kongens kansler, der fortsat står i spidsen for kancelliet.

Udover disse rigsembedsmænd fandtes helt tilbage i 1100-tallet en embedsmand med titlen gældker (præfectus Scaniæ), som i Skåne opkrævede kongens indtægter blandt andet af Skånemarkedet og havde opsyn med de derværende fogeder. Han synes desuden at have afgjort visse retstvister og fungerede som en slags regional drost, – men var dog underlagt drosten. Embedet forsvinder tilsyneladende henimod år 1400. Mens gældkerembedets betydning synes svindende jo længere vi kommer ned i tiden, bliver hofmesterens indflydelse større. I midten af 1300-tallet, på Valdemar Atterdags tid, synes hofmesteren i overvejende grad alene at have forestået hofholdningen, mens han i løbet af 1400-tallet efterhånden overtager det ubesatte drostembedes funktioner.

Det stigende antal opgaver, som statsmagten overtog, betød at indtægterne måtte øges i takt hermed og sættes i system. I den tidlige middelalder kunne kongen betragtes som en stor godsejer, hvis økonomi næppe kunne adskilles fra statens. Hans vigtigste indtægter hidrørte fra hans gods, men udgifterne i forbindelse med rigets forsvar og håndhævelsen af retssikkerheden betød, at undersåtterne kom til at betale herfor med en række pligter over for kongen. Det var pligter som »leding«, »stud« og »inne«, hvoraf det første var krigstjeneste, det andet nathold og lignende under kongens rejser, og det tredie var arbejdspligter. Disse ydelser blev oprindelig kun opkrævet efter behov, men blev hurtigt gjort permanente. For en dels vedkommende blev de efterhånden afkrævet i penge og desuden pålagt jorden, i stedet for – som oprindelig – personen. Da adelen var skattefri, var de på landet for størstedelen kun pålagt selvejerbønderne, og de udgjorde sammen med indtægterne af krongodset kongens »jordebogsindtægter«. Herudover fik kongen de tidligere nævnte byskatter, toldafgifter og regaleindtægter, hvoraf navnlig møntregalet (ret til at udmønte) var betydningsfuldt, endelig må nævnes en række såkaldte »uvisse« indtægter som for eks. »sagefaldet« (indtægten af retsbøder). Hertil kom de ekstraordinære indtægter, som især omfattede de mange ekstraskatter.

Indtægterne opkrævedes, i al fald for bondelandets vedkommende, af lensmændene, som førte jordebøger og aflagde deres lensregnskaber for kongen. Efterhånden som pengeøkonomien trængte frem, gik indtægterne for en dels vedkommende til kongens skatkammer, hans »dressel«, som bestyredes af kammermesteren. Kammermesterembedet kan følges tilbage til 1100-tallet, men der vides ikke meget om virksomheden, før vi når ned i første halvdel af 1400-tallet. Da ses han at have modtaget skatter og foretaget udbetalinger, varetaget forretningerne med kongens finansforbindelse i Rostock, og formentlig også deltaget i lensmændenes regnskabsaflæggelse. Fra slutningen af Christoffer af Bayerns tid er bevaret nogle indtægts- og udgiftsregnskaber fra kammermester Christoffer Parsberg, som er de ældst bevarede kammermesterregnskaber overhovedet.

Antallet af rigsembedsmænd kunne som tidligere nævnt være skiftende, og under enkelte indehavere af kongemagten synes de næsten helt at forsvinde bortset fra en enkelt, i regelen kansleren. Der har også i et vist omfang været lavere embedsmænd, således nævnes der på nogle tidspunkter en vicekansler. Derudover har der navnlig i den senere middelalder været skrivere og sekretærer, men deres antal er ukendt, og det er rimeligt at forestille sig, at under indflydelsesrige konger kunne rigsembedsmændene i en vis udstrækning erstattes af mere underordnede sekretærer, som stod i et personligt tjenesteforhold til kongen. Således synes kammermesterembedet pludselig at forsvinde mellem 1460 og 1480, og dets funktioner overtages herefter af kancelliets sekretærer. Flere kanslere sad også inde med embedet som bisp i Roskilde, hvilket i hvert tilfælde af og til må have krævet deres tilstedeværelse der. En kontinuerlig embedsførelse har derfor på flere områder ikke været mulig, da adskillige rigsembedsmænd har haft mange andre opgaver at varetage end deres embede. Kun embedsmænd som kansler og kammermester må formodes at have været nogenlunde konstant til stede i kongens omgivelser.

I løbet af 1400-tallet sker den vigtige forandring med den centrale forvaltning, at den i højere og højere grad bliver koncentreret på Københavns slot, der også bliver kongens foretrukne opholdssted, uden at hans rejser derfor ophører. I 1416 var

kongen kommet i besiddelse af såvel byen København som slottet, men der gik adskillige år, før forvaltningen fik nogenlunde fast stade på slottet. Heller ikke rigets breve, ikke mindst de vigtige adkomstbreve, opbevaredes i nævneværdigt omfang på Københavns slot, men bortgemtes i brevkister på Vordingborg og Kalundborg. Først i 1582 samledes de i et rigsarkiv på Københavns slot.

Resultatet af forvaltningens centralisering blev tillige, at der indrettedes kontorer på Københavns slot eller i nær tilknytning til dette. Her færdedes et stigende antal af såvel danske som tyske skrivere og sekretærer sammen med de tilstedeværende rigsembedsmænd og rigsråder. En voksende brevudstedelse og modtagelse af breve og regnskaber førte til, at det blev nødvendigt at have en vis kontrol og oversigt over de udstedte kongebreve. Dette kunne gøres ved at indføre en kopi af hvert udgået brev i en protokol, en såkaldt brevbog eller kopibog. Indtil skriveren fik indført brevet måtte man sørge for at opbevare udkastet eller koncepten til det udgåede brev. Sådanne brev- eller kopibøger kendes langt tilbage i middelalderen fra kirkelige institutioner, men de indeholder som regel ikke alle udgåede breve, og de fleste er indrettet mange år efter brevenes udstedelse. Ofte er der heller ikke tale om brevkopier, men udtog af breve, ikke sjældent både afsendte og modtagne. Fra den kongelige forvaltning er der imidlertid så godt som intet brevbogsmateriale bevaret fra før år 1500.

At man har ført fortegnelser over særligt vigtige kongebreve og desuden over betydningsfulde indgåede breve er derimod kendt. I rigets arkiver på Vordingborg og Kalundborg slotte udarbejdedes således i 1476 fortegnelser med korte udtog af en række vigtige breve, fortrinsvis adkomstdokumenter. Disse fortegnelser benævnes nu »de ældste danske arkivregistraturer« og har betydelig værdi, da en stor del af de fortegnede dokumenter er gået tabt.

Brevbøger har sandsynligvis været benyttet i en vis udstrækning i det kongelige kancelli, men nogen regelmæssig kontrol med de udgåede kongebreve har næppe eksisteret. Fra Erik Menveds tid eller fra tiden kort efter hans død har man kendskab til en nu tabt brevbog, der senere benævntes »cancellariae

veteris episcopalis liber«. En brevbog indeholdende en fortegnelse med udtog over kongelige breve til Slesvig og Holsten udarbejdedes under Christian I og har titlen »registrum Christierni primi«.

Mangelen på sådanne fuldstændige oversigter over udstedte kongebreve kunne let medføre, at udstedte privilegier, begunstigelse og andre afgørelser kom til at stride mod hinanden. At dette har været et problem, fremgår ikke mindst af de advarsler, som for eksempel kong Hans' håndfæstning fra 1483 indeholder mod at udstede »brev mod brev«. Da advarslen gentages i senere håndfæstninger, ser det altså ikke ud til, at det har hjulpet. Ud fra det bevarede arkivmateriale tyder alt derfor på, at den centrale forvaltning helt ned i det 16. århundrede har klaret sig med mere eller mindre løse foretegnelser samt udtog af enkelte udgåede breve og efter alt at dømme en endnu ringere oversigt over den indkomne korrespondance.

2. Centraladministrationens udvikling fra middelalderens slutning og frem til 1660

Den kontorordning, der således efterhånden udvikledes på Københavns Slot, bestod af et kancelli, der ekspederede kongebreve, samt et kammer, som forestod statens indtægts- og udgiftsforvaltning. Ret tidligt, formentlig på Christoffer af Bayerns tid (1440-48), krævede administrationen af Slesvig og Holsten og en del af den udenrigske korrespondance, at der måtte ansættes tyskprogede skrivere eller sekretærer. Efter at hertug Frederik blev dansk konge i 1523 som Frederik I, medbragte han i egentligste forstand sit tyskprogede Gottorpske Kancelli samt sin kansler og råd Wolfgang Utenhof. Denne tyske afdeling under ledelse af en tysk kansler og skrivere varetog den stigende korrespondance med hertugdømmerne og den udenrigske korrespondance med det sydlige og vestlige udland. Det har været diskuteret, hvor stor selvstændighed, dette tyske kancelli har haft over for det tilsvarende danske, men det har frem til enevælden haft selvstændig ekspedition på tysk og latin. Dog synes

der ikke altid at have været en tysk kansler, og hvad angår den udenrigspolitiske kompetence, har denne som hovedregel været hos kongens kansler, mens denne til gengæld næppe har haft megen indflydelse på hertugdømmernes forvaltning. Hvad den daglige ledelse angår, har den imidlertid nok så meget ligget hos de ledende sekretærer, eller øverste sekretær, som han kaldtes i Danske Kancelli.

Der udvikledes således to ekspeditionskontorer med hver sit forvaltningssprog, men hvis kompetenceforhold ikke altid lå lige klart. Begge kontorer varetog den indre forvaltning på næsten alle områder i hertugdømmerne og kongeriget, herunder også den militære, og som ovenfor nævnt også den udenrigske, idet det tysksprogede kancelli henvendte sig til de stater, man traditionelt korresponderede med på tysk, mens Danske Kancelli henvendte sig til de øvrige.

Den tyske kansler var imidlertid på en ganske anden måde knyttet til kongens person end den tilsvarende kongens kansler var det. Ganske vist var de fleste tyske kanslere eller kancellichefer adelige eller eventuelt blev de senere ophøjet i adelsstanden, men de var i reglen ikke selv fra hertugdømmerne, men fra andre egne i Tyskland, knyttet personligt til kongen eller ansat af ham som sekretærer. Således blev Rigsrådets indflydelse på hertugdømmernes administration og på den tysksprogede lokalforvaltning yderst begrænset. Denne forskel i kongens indflydelse på forvaltningen var medvirkende til, at den danske adel i 1641 indgav et andragende til kongen, om at kongens kansler skulle have øget tilsyn med Tyske Kancellis brevudstedelse. I Danske Kancelli var det lettere for Rigsrådet og kongens kansler at have dette indseende. Ikke alene tilhørte øverste sekretær adelen, men kancellisekretærerne bestod af yngre adelige, der i en kortere periode deltog i forvaltningen og førte brevbøgerne (registre og tegnelser) for en forholdsvis beskeden godtgørelse. Her lærte »kancelliherremændene« at koncipere breve og skaffe sig indblik i, hvorledes sager blev afgjort, ligesom de her havde gode muligheder for at se, hvorledes statens finansforvaltning fungerede. Altsammen noget, der kunne være nyttigt for dem senere i tilværelsen, når de sad som lensmænd og skulle indsende sager og regnskaber til kancelli og renteri. Det var også en

god og praktisk uddannelse for et fremtidigt medlem af Rigsrådet og naturligvis helt nødvendig for en rigsembedsmand.

Kammeret havde en fastere stab fra ca. 1560 og lededes formelt af rigshofmesteren, men i det daglige administreredes det af de adelige rentemestre, der førte kontrol med statens indtægter og udgifter og foretog revision af de indsendte regnskaber fra lensmænd, toldforvaltere og andre oppebørselsbetjente. Selve Kammeret eller Rentekammeret, som det efterhånden kom til at hedde, havde egne kontorer, men kunne ikke selv udstede breve, og al ekspedition foregik derfor gennem Danske Kancelli. I det Tyske Kancelli er der ikke en tilsvarende skillelinje mellem kancelli og kammerforvaltning. Tyske Kancellis finansforvaltning var af meget beskedent omfang, indtægts- og udgiftsforvaltning samt revisionen af indsendte regnskaber fra hertugdømmerne foregik i Rentekammeret. Det nærmere opsyn med oppebørselsbetjente og andre lokale embedsmænd i Slesvig og Holsten sorterede fra Christian IIIs tid under den kongelige statholder. En lignende ordning udviklede sig i Norge, idet statholderen på Akershus også havde et vist overtilsyn med lensmænd og toldforvaltningen i Norge. Statholderembedet i Norge udvides i 1647 til et generalkommissariat for Norge med selvstændig kammer- og militærforvaltning. På denne måde skydes der således institutioner ind mellem centralforvaltningen i København og lensmænd og andre i lokalforvaltningen, der gør det lettere for kongemagten at gribe ind og samtidig vanskeliggør Rigsrådets kontrol og medvirken.

Rigsrådet var imidlertid ikke den eneste instans, som landets borgere havde over for kongemagten. Fra den senere middelalder eksisterede stadigvæk stænderinstitutionen. Disse stændermøder eller forsamlinger indkaldtes oftest med lange mellemrum af kongen, når deres støtte ønskedes i et eller andet politisk eller økonomisk anliggende. Stændermødernes indflydelse på den daglige forvaltning var derfor uden betydning, men for eksempel ved kongevalg, udskrivning af ekstraordinære skatter i krisesituationer ansås stændernes medvirken for nødvendig. Ved sådanne møder var adelen bedst repræsenteret, idet hver adelsmand i princippet kunne møde op. Borgerne repræsenteredes ved en borgmester og en til to rådmænd fra hver købstad,

mens bønderne sendte en repræsentant for hvert herred, når man anså deres medvirken for nødvendig. Gejstlighedens repræsentation var også ret svingende, i senmiddelalderen var ofte alene højgejstligheden til stede, i visse situationer var de slet ikke repræsenteret, men i den efterreformatoriske tid var næsten altid nogle enkelte gejstlige fremmødte. I 1570 indkaldtes stænderne således for at bevilge ekstraordinære skatter i anledning af den nordiske syvårskrig, men navnlig under Christian IV fik stændermøderne en renæssance, især under og efter Danmarks deltagelse i kejserkrigen (1624-29). Fra dette tidspunkt ophørte aldeles de almindelige skatter og toldafgifter at slå til, og møderne blev hurtigt et nødvendigt led i dækningen af statens nødvendigste udgifter. Mens man tidligere ikke altid havde indkaldt de uprivilegerede stænder, følte man sig i 1627 tvunget til også at medtage disse i forhandlingerne. Først og fremmest var det dog Rigsrådets politiske indflydelse, der blev styrket under denne udvikling. Dette kom ikke mindst frem ved et rigsrådsmøde i 1628, hvor rådet bevilgede en forhøjelse af tolden og akcisen på den betingelse, at provenuet af afgifterne ikke skulle sendes til Rentekammeret dvs. direkte til den kgl. forvaltning, men derimod til en nyudnævnt generalkrigskommissær, som skulle udpeges blandt Rigsrådets medlemmer. På et stændermøde i Odense i 1638 forlangte adelen, at pengene fra en frivillig skat, som adelen påtog sig at betale, ikke skulle indbetales centralt, men derimod opsamles lokalt i en række landekister, som skulle bestyres af adelige kommissarier i de forskellige landsdele.

Under og efter Torstensson-krigen (1643-45) blev den finansielle situation endnu værre, og der afholdtes 1644-45 stændermøder, hvor kongen krævede udskrivning af nye skatter. Adelen måtte igen være med til at genrejse hæren og betale af på krigsgælden, men til gengæld krævede rigets menige adel store indrømmelser af kongen og fik i det store og hele sin vilje. Kongen mistede under disse forhandlinger retten til frit at vælge medlemmer af Rigsrådet. Hidtil havde kongen kun skullet spørge Rigsrådet, når en udlænding skulle udnævnes til medlem. Efter adelens forslag skulle den menige adel i den provins, hvori en afdød rigsråd hørte hjemme, indstille tre kandidater til den

ledige post, hvoraf kongen kunne udpege en. Kongen fik imidlertid forhøjet antallet af indstillede kandidater. Herudover fik adelen gennemført udnævnelsen af nye landkommissarier i hver provins med stærkt udvidede beføjelser, som kunne fremsætte forslag for Rigsråd og stænderforsamlinger udover den finansielle bestyrelse af landekisterne. Efter en række vanskelige forhandlinger mellem de nye landkommissarier, Rigsrådet og kongen gennemførtes, at de ekstraordinære toldafgifter (kommissarietolden) og de nye unionsskatter skulle indbetales til landekisterne. Denne magtkamp mellem kongen og adelen endte således med, at adelen ude omkring i landet fik decentraliseret en del af finansforvaltningen. Ikke alene kongen og hans centralforvaltning, men også Rigsrådet mistede indflydelse ved disse begivenheder. De ekstraordinære forhold fik også betydning for forvaltningen af Norge. Hannibal Sehested, der i 1642 udnævntes til statholder i Norge, fik i 1647 gennemført, at de norske skatter forblev i landet og forvaltedes af et særligt norsk generalkrigskommissariat.

Da Christian IV døde i 1648, stod adelen tilsyneladende således i en særdeles stærk position. Kongens søn, den udvalgte prins Christian, var død kort før kongen selv, og Rigsrådet overtog nu styret. Stænderne indkaldtes for at foretage valget af den nye konge, og i forholdsvis enighed valgtes kongens næstældste søn Frederik til konge. Samtidig måtte han imidlertid underskrive en håndfæstning, der gav ham mere begrænset indflydelse end nogen af hans forgængere. Kongen kunne nu således ikke mere undlade at vælge nye medlemmer af Rigsrådet, men rådet skulle herefter til stadighed bestå af 25 medlemmer. Rigsrådet fik desuden mere indflydelse på udnævnelsen af næsten alle rigsembedsmændene. Stærkest blev kongen dog bundet på det finansielle område, idet han i realiteten ikke kunne øge rigets indtægter uden Rigsrådets samtykke.

Den decentralisering af finansforvaltningen, der var sket i Christian IVs sidste år, var gennemtvunget af landadelen, og under den nye konge blev der taget initiativ til at trænge disse decentraliseringstendenser tilbage på alle fronter. Efter 1651 fik lensmændene atter ordre til at indsende de opkrævede ekstraordinære skatter til rigsmarsken, og landkommissarierne mister

derefter hurtigt deres betydning. Hannibal Sehesteds selvstændige styre af Norge blev hurtigt indskrænket, og efter en gennemgang af det norske generalkommissariats regnskaber konstateredes der sådanne mangler, at det gav anledning til, at Hannibal Sehested kunne hjemkaldes.

I spørgsmålet om decentralisering eller centralisering af forvaltningen kunne kongen og i hvert fald dele af Rigsrådet mødes i et forsøg på at bremse decentraliseringen eller provincialismen, og de skulle da også ret hurtigt få vendt udviklingen. Decentraliseringstendenserne, der så tydeligt kommer frem hos den lavere adel, modvirkes af et forvaltningsbetonet krav om sagkundskab og effektivitet i statsstyret. Den almindelige udvikling i samfundet, en øget specialisering på mange områder for eksempel en bedre uddannelse, statsmagtens krav om øgede indtægter, hvortil ikke mindst kom kongens ønske om en styrkelse af sin magt, alt dette virkede i retning af en stærkere centralisering. Rigsrådets egen indflydelse var også på mange felter afhængig af, i hvilken grad det var muligt at føre kontrol, og det kunne bedst ske gennem et centraliseret styre, hvor rigsembedsmændene stod som de administrative ledere.

For at gennemføre sådanne effektiviseringer foretoges en række nyudnævnelser efter Frederik IIIs tiltræden. Således udnævntes i 1649 en generaltoldforvalter for Norge, i 1651 fulgte en tilsvarende for Danmark, 1647 udnævntes en leder af det norske postvæsen, i 1653 udnævntes Poul Klingenberg til generalpostmester med den opgave at opbygge et tilsvarende centraliseret postvæsen i Danmark, 1652 oprettedes et embede som skovinspektør i Norge, ved forordning af 16. august 1654 oprettedes et norsk bjergværkskontor. Mange af disse opgaver havde tidligere sorteret under lensmændene, der nu måtte se deres indflydelse begrænset. Endelig gav Rigsrådet i 1655 sin tilslutning til, at der oprettedes et admiralitetskollegium med rigsadmiralen som kollegiechef. Udbruddet af krigen med Sverige i 1657, der militært set hurtigt satte landet i en yderst vanskelig situation, bevirkede, at Rigsrådet følte sig tvunget til at godkende oprettelsen af et krigskollegium.

Det ejendommelige ved denne udvikling var imidlertid, at de mange nye embeder og kollegier ikke fik egne ekspeditionskon-

torer. Alle ekspeditioner måtte fortsat gå gennem Danske eller Tyske Kancelli. Dette forhold skyldes givetvis Rigsrådets indflydelse, der bedre kunne have indseende med ekspeditionerne, når disse var koncentreret i kancellierne, især i Danske Kancelli. For Danske Kancelli betød denne betydelige udvidelse af forvaltningen, at man der fik vanskeligheder med at overskue og klare ekspeditionerne. I hvert fald kom man efterhånden bagefter med at føre kopibøgerne i begge kancellier, mens det dog stort set lykkedes at afvikle ekspeditionerne med det begrænsede personale, man råder over.

II Centraladministration og statsstyre under enevælden 1660-1848

1. Enevældens statsstyre og kollegiesystem

Den statsmagt, som med alle forbehold kan kaldes den »udøvende«, lå i 1660 fremdeles hos kongen. Men over for sig havde han den privilegerede og eksklusive adelsstand med sine krav på deltagelse i statsstyret. Frederik III.s håndfæstning af 1648 havde tilsyneladende givet rigsrådsadelen en magt, som den aldrig før havde haft, samtidig med at lensadelen fremdeles forestod den lokale statsforvaltning. Samfundsudviklingen havde imidlertid undergravet lensadelens magtposition. Dens opgaver var efterhånden blevet så store, at de ikke kunne klares af lensmændene hver især, men måtte varetages centralt af myndigheder og etater, som direkte stod under kongen. Toldvæsen, postvæsen, forsvar osv. kunne ikke mere forvaltes i hvert len for sig.

En naturlig følge af denne udvikling var – i overensstemmelse med hvad man havde gjort i Sverige og andre steder i udlandet – at udnævne »kollegier« af ligestillede og mere fagkyndige embedsmænd til at forvalte de forskellige samfundsfunktioner, som den centrale statsmagt måtte tage sig af. Af sådanne kollegier havde man allerede et par. 1655 havde man oprettet et Admiralitetskollegium, og i krigsvinteren 1657-58 havde man yderligere oprettet et Krigskollegium, af hvilke dog ingen havde eget ekspeditionskontor, og som derfor begge fik sine breve ekspederet af Danske Kancelli. Kancelliet fungerede imidlertid ikke effektivt nok. De adelige kancellijunkere kunne vanskeligt forestå en moderne fagspecialiseret centralforvaltning. Men adelen og især rigsrådsadelen var skarpe modstandere af den nye måde at ind-

rette forvaltningen på, og den var kun modstræbende gået med til de to militære kollegier. Den erkendte klart, hvad kollegier af borgerlige – efterhånden mere fagspecialiserede – embedsmænd indebar af farer for adelens magtposition i Rigsrådet, i rigsembederne og i det hele taget. Den ville blive trængt tilbage af den stadig stærkere borgerstand og vejen til enevælde være banet for borgerstandens store medspiller, kongemagten.

Da det kom til det store opgør mellem kongen og adelen på stændermødet i København i sensommeren 1660, blev dette bekræftet. For selvfølgelig var adelens svækkelse og borgerstandens styrke bestemmende for kampens udfald, men vigtigt for begivenhedernes forløb var det tillige, at den hær, som den 11. okt. fik ordre til at gribe ind over for adelen, var underlagt det nyligt oprettede krigskollegium og således var unddraget Rigsrådets og adelens kontrol. Da kongen derfor den 17. okt. af Rigsrådet havde fået sin håndfæstning tilbagegivet og samtidig var blevet bemyndiget til selv at bestemme rigets fremtidige forfatning, måtte det for ham ligge lige for at konsolidere sin nyerhvervede magt ved bl.a. at omdanne centralforvaltningen og indrette den kollegialt. Allerede ved slutningen af 1660 var der indrettet 4 kollegier: Skatkammerkollegiet, Statskollegiet og de tidligere nævnte: Krigskollegiet og Admiralitetskollegiet – alle med sin egen sagsekspedition.

Straks fra begyndelsen kan der skimtes træk, som skulle komme til at karakterisere enevældens forvaltningsindretninger gennem hele perioden frem til 1848. Ved ikke at fordele sagområderne efter geografisk-regionale kriterier imellem de administrative myndigheder, men derimod efter faglige, ville man dels opnå en bedre og mere professionel sagsbehandling og dels få indrettet en forvaltning, som langt bedre tjente den bevidste centralisme, som var et fremtrædende træk ved den enevældige regeringsform. Fra begyndelsen var enevældens centralforvaltning således opdelt i en militær og ikke-militær forvaltning. Den første var igen opdelt i en landmilitær og en sømilitær, og den sidste i en kancelliforvaltning og en kammerforvaltning. Og op gennem perioden kan ses en gradvis overgang fra den geografisk-regionale til den faglige fordeling af sagerne ikke alene imellem kollegierne, men tillige – inden for disse – mellem kolle-

giemedlemmerne og kontorerne. I et fagligt opdelt system kunne administrationsapparatets tråde langt nemmere samles i kongens umiddelbare nærhed i København.

Men for kollegiesystemet var der endnu et magtpolitisk argument, som sagde, at det måtte være i den enevældige kongemagts interesse at få tilvejebragt kontrollable rammer om stænders og samfundsgruppers indbyrdes rivalisering og kamp. »Del og hersk«-princippet kunne bruges inden for et kollegium. I instruksen for Skatkammerkollegiet af 8. nov. 1660 blev det bestemt, at kollegiet skulle bestå af rigsskatmesteren og 7 assessorer, hvoraf de tre skulle være adelige. Her var der således i realiteten delt lige over: 4 adelige over for 4 borgerlige.

Ved et forsøg på at placere det nye kollegievæsen i en lidt større sammenhæng er det videre vigtigt at frigøre sig fra en senere tids forfatningsbestemte opdeling af statsmagten i en lovgivende, en udøvende og en dømmende magt. I 1660 ses kun ansatser til denne opdeling af statsfunktionerne, som da heller ikke lod sig fuldbyrde i et statsstyre, hvor al magt var lagt i kongens hånd. Enevældens forfatning, Kongeloven af 14. nov. 1665, var netop ikke en magtfordelende grundlov, sådan som den lange række af håndfæstninger havde været det i tiden indtil 1660, og sådan som grundlovene skulle blive det i tiden efter 1849. Men kunne denne funktionsdeling aldrig blive grundlaget for enevældens statstyre, så udvikledes den alligevel tilnærmelsesvist i de små to århundreder, dette styre varede. Således var i den Højesteret, som til rettens pleje i højeste instans blev oprettet ved forordning af 14. feb. 1661, kongens personlige tilstedeværelse nok fra begyndelsen forudsat, men kun yderst sjældent

På de følgende sider gengives de kgl. resolutioner, der medførte enevældens måske to vigtigste reformer af det administrative embedsapparat. Efter forestilling fra Skatkammeret og kgl. resolution af 14. januar (til venstre) organiseredes kammeret som det første kollegium, og ved Danske Kancellis forestilling af 1. november med kgl. resolution af 20. november 1799 (til højre) blev kancelliet århundredgamle organisation radikalt forandret med virkning fra det nye århundredes første dag.

Ihro Kongl: Maij:ts Allernådigste Befallningar, Skrifter och Memorialer, som Ihro Kongl: Maij:ts Commissarier, Herr Landshöfdingen Grefve Carl Gustaf Wrangel, Herr Landshöfdingen Grefve Erik Lindschöld, Herr Landshöfdingen Grefve Axel Sparre, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Otto Stenbock, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Bonde, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Adolf Lewenhaupt, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Fredrik Gyllenstierna, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Adolf Posse, Herr Landshöfdingen Grefve Gustaf Adolf

Ved at corroborere denne Resolution
Ville Vi endvidere allernaadigst be-
stemme

1, at den skal med næste Aars Be-
gyndelse sættes i Kraft, dog tilbrede
de trende Deputerede, Etatsraad Fed-
dersen, og Cold deres nye Embeder, saa
saart Deres, dem hidtil anbetrende For-
retninger det tillade.

2, i henseende til Expeditions Secretai-
ren Cancelliet Raad Knudsen, Ville Vi
i Betragtning af Omstændighedernes
og det Forhold han har staaet i som
Medlem af Cancelliet, meddeele ham
Vort allernaadigste Løfte, at han skal,
naar en Deputeret Post i Cancelliet bli-
ver ledigt, tilbrede summen.

3 Vi ville allernaadigst forbe-
holde Etatsraad Feddersen
Adgang til hans Plads som Ærkeskr.
i Høieste Ret med Anciennetet
i henseende til Værk og Gage

Givet i Vor Residentsstad Kiøbenhavn
den 20. November 1799

Christian R

:rers, Cancellisters og Copusters
Ansættelse og Fordeeling i de for-
skiellige Comptoirer betræffer,
samt det, som Vi troe, at kunne
tiene til at udføre Vores i den-
ne Resolution tilkiendegivne
Villie, da har Cancelliet at ind-
komme med dets nærmere aller-
underdanigste Forslag.

Denne Deres Majestæts al-
lernaadigste Resolution forelæg-
ges herved i dybeste Underdanig-
hed

til allerhøyest Corroboration
og indstilles tillige aller-
underdanigst, til hvad Ud-
res Majestæt befaler, at sam-
me skal trade i Kraft.

Cancelliet den 1ste Novembr: 1799

allerunderdanigst

Moetne

Schow Cabinetsr. Reierten Knudsen

set. Det blev hurtigt en skik, at kongen plejede retten i et mindre omfang end han udførte andre regeringshandlinger, og det blev almindeligt accepteret, at den øverste domsmagt skulle øves uafhængigt af den øvrige regeringsmagt. For en senere tids øjne slører det imidlertid billedet, at der i enevoldstiden i en langt videre udstrækning end senere hen udøvedes administrativ retspleje, samt at en sondring ikke fandtes på det lokale niveau.

De andre funktioner udøvedes inden for rammerne af samme myndighedsorganisationer. Forvaltning er jo i sit væsen behandling af konkrete enkeltsager og hele den kongelige myndighedsudøvelse var oprindelig og helt op i det 17. århundrede netop i det væsentlige en virksomhed af denne art, som selvsagt i mangfoldige tilfælde var af retstiftende karakter. Den i begyndelsen af det 17. århundrede gældende rigslovgivning, hvis givelse kan følges tilbage til middelalderen, kan ikke sammenlignes med nyere lov. Lovreguleringen i det gamle, primitive samfund var i forvejen ikke tæt, og yderligere var samfundsudviklingen og statsmagtens dermed sammenhængende behov for at regulere, kontrollere og tage initiativ forlængst løbet fra, hvad man havde af rigslovgivning. Men op igennem enevældetiden og begyndende med Danske Lov fra 1683, som først og fremmest opsamlede hele den ældre lovgivning, arbejdedes der på at få tilvejebragt et generelt, lovmæssigt grundlag for borgernes rettigheder og pligter. Nødvendigheden af et tilsvarende grundlag for selve forvaltningens udøvelse trængte sig på i takt med, at denne – forvaltningen – blev overladt til et stadig mere hierarkisk indrettet embedsapparat.

Men fremdeles må den moderne sondring mellem statsfunktionerne anvendes meget varsomt, når talen er om tiden før 1849. Den enevældige statsform umuliggjorde netop en sondring mellem de forskellige former, hvori den kongelige vilje blev bekendtgjort (forordninger, reskripter, resolutioner etc.), og der var ingen konsekvent sammenhæng mellem disse former og de kongelige kundgørelsers karakter og indhold. Enevældens forfatning, Kongeloven af 14. nov. 1665, bestemte i sin § 7 kort og godt, at »Alle Regeringens ærinder, breve og forretninger skal udi ingen end udi Kongens navn og under hans signet udgaa, og skal han altid selv sin haand underskrive, om han ellers er kom-

men til sine myndige aar«. Tilstrækkeligt er det derfor her at anføre, at kongemagten til sin disposition havde en række – i princippet og som oftest – kollegialt indrettede styrelser, som forberedte og ekspederede de »kongelige ekspeditioner«, hvad enten der var tale om generelle retsregler, om administrative beslutninger med eller uden retsvirkning eller om alt, hvad der i øvrigt kom ind under begrebet administration: dvs. alle de mangeartede handlinger, som ikke nødvendigvis udtømtes i beslutninger, men som tjente til at igangsætte og vedligeholde de virksomheder og funktioner, som statsmagten ønskede at påbegynde og forestå opretholdelsen af.

I spidsen for et kollegium stod selve den kollegiale forsamling af principielt ligestillede medlemmer, som rådslog og indstillede – eller »forestillede« – til kongen.

Til sin disposition havde kollegiet en række hierarkisk – eller sideordnede – kontorer, som varetog dets ekspeditionsarbejde, og som af den grund var kollegiets »arkivskabere«, dvs. var de enheder, som førte kopibøger og journaler, henlagde breve etc. Mellem kollegiernes kontorer var sagerne fordelt efter forskellige principper. Nævnt er ovenfor de to vigtigste modeller, hvoraf den ene fordelte sagerne efter geografiskregionale kriterier og den anden fordelte dem efter saglige; og tendensen under enevælden gik, som anført, i retning af at fordele dem efter saglige hensyn. I Rentekammeret fuldbyrdes dette først med nogle reformer i begyndelsen af 1840'erne, idet der dog her som de fleste andre steder opretholdtes en særlig forvaltning for hertugdømmernes sager. I Danske Kancelli fik man i 1800 ved de da gennemførte og dybtgående ændringer i kancelliets indre struktur en blandet saglig-regional fordeling af sagerne mellem kontorerne. Indtil da havde – groft sagt – kancelliets »kontorer« været bestemt til hver især kun at tage sig af eet af sagsbehandlingens stadier: sagsmodtagelsen, sagsbehandlingen og sagsekspeditionen.

Ved siden af kollegiernes sagligt bestemte kontoropdeling var der behov for også at foretage en sagligt bestemt fordeling af sagerne mellem medlemmerne af de kollegiale forsamlinger, de »deputerede« og de »kommitterede«, som de benævntes. Meningen var, at hver af dem skulle have sine sager at tage sig af og

fremlægge for de øvrige kollegiemedlemmer til drøftelse og beslutning. En sådan sagfordeling i »departementer«, som var enevældens betegnelse for de sagområder, som blev overdraget de enkelte kollegiemedlemmer, ses fra begyndelsen – således i Skatkammeret – men bragtes i stigende grad i anvendelse i løbet af det 18. årh. Departementerne er for den ældre tids vedkommende vanskelige at identificere, især fordi de ikke var arkivdannende, men ses f.eks. i det i 1735 oprettede Kommercekollegium. Senere indgik de som en vigtig del af Struensees administrationsforandringer. Med reformen af Danske Kancelli i året 1800 slog systemet imidlertid for alvor igennem. Kancelliets sager blev som nævnt da fordelt på en blandet saglig-regional måde på nogle kontorer, som netop blev benævnt »departementer«, og som hver fik en kollegiedeputeret i spidsen. Kancellikollegiets beslutninger blev dog fremdeles truffet af alle dets medlemmer.

Ved et samlet blik på de institutioner, organer, kontorer etc., som udøvede den kongelige forvaltning, kan man for overskuelighedens skyld dele dette apparat i nogle lag.

Nederst befandt sig de kontorer, som udførte sekretariatsfunktionerne, og som derfor var de administrative myndigheders »arkivskabere«. På et trin højere i hierarkiet fandtes så de kollegiale forsamlinger, hver med sit ressort, sit embedsapparat at forestå; og i det øverste lag fandtes endelig alle de vidt forskellige organer, som kongerne havde i deres umiddelbare nærhed, og i hvis arbejde de personligt deltog. Disse var mangfoldige, tjente forskellige formål, virkede på forskellig måde og stod i et vidt forskelligt forhold til kollegierne. Talen er bl.a. om de kabinetter, som næsten alle de enevældige konger havde lige ved hånden og om de statsråd, som havde en mere officiel status. Betragtet under eet kan det siges, at jo højere man kommer op i denne regeringspyramide, jo mere »politiske« og jo mindre »administrative« i snæver forstand blev institutionerne, og jo mere broget og omskifteligt blev følgelig billedet.

På kontorniveauet fandtes den største stabilitet. Efterhånden som man fik opbygget et professionelt bureaukrati, blev sekretariatsvirksomheden bibragt en sådan fasthed og inerti, at end ikke Struensee rigtigt kunne forandre den. Sagsbehandlingen fik

præg af professionel rutine, som man bl.a. kan få indtryk af ved at betragte de journaliserings- og arkiveringsprincipper, som henholdsvis kancelliforvaltningen og kammerforvaltningen anvendte uændret gennem en stor del af enevældetiden, og som i øvrigt helt op til nutiden anvendtes i de ministerier, som nedstammer fra henholdsvis kancelliet og kammeret.

På det niveau, hvor de kollegiale forsamlinger befandt sig, var billedet straks mere skiftende. I reglen var kollegiemedlemmerne grupperet i to lag: De »deputerede« og de »tilforordnede« – eller »kommitterede« – hvis status og myndighed skiftede meget. Yderligere blev den kollegiale form langt fra altid overholdt, og der foregik vedvarende en brydning mellem – på den ene side – det kollegiale princip, hvor medlemmerne på lige fod forhandlede, besluttede og forestillede, og – på den anden side – det enerådende princip, hvor et enkelt medlem i kraft af sin instruks eller den placering og referat, han havde opadtil, overtog ledelsen af »kollegiets« arbejde, hvad enten det så var som kansler, førstedeputeret, præsident, oversekretær eller ligefrem: minister. Mange gange var det endog således, at den kollegiale forsamling slet ikke eksisterede, men var erstattet af en enkelt embedsmand. At man fra begyndelsen dog havde de bedste hensigter, fremgår f.eks. af Skatkammerkollegiets første instruktioner fra 1660, hvor den kollegiale form er nøje foreskrevet, og hvor man grundlagde en »deliberationsprotokol«. Men der som andre steder kneb det med at leve op til det nye. »Deliberationsprotokollen« forfaldt til blot at være en kopibog over de endelige forestillinger til kongen. Den kom således ikke til at bære spor af, at der var blevet »delibereret«, men kun til at registrere resultatet af deliberationen.

I kancelliet varede det længe, før man fik iværksat en regelmæssig kollegial behandling af sagerne. Kollegiale rådslagninger var nok påbudt i diverse instruktioner fra slutningen af det 17. årh., men er formentlig kun foregået sporadisk og fandt i hvert fald ikke sted i Griffenfelds år som rigskansler fra 1673 til 1676. I en stor del af Frederik IVs tid fungerede det overordnede Geheimekonseil som kancellikollegium og først i 1730 blev der i spidsen for kancelliforvaltningen sat en regelmæssigt fungerende kollegial forsamling. Om kancellikollegiets virksomhed fra da af

er bevaret arkivalske vidnesbyrd, som ikke findes mage til i kammerforvaltningens arkiver. I kancelliets brevsager fra midten af det 18. årh. findes mange »indlæg«, hvorpå de kancelliedeputerede, den ene efter den anden egenhændigt har anført deres meninger om sagernes behandling og afgørelse.

2. Enevældens kabinetter og statsråd

At den kollegiale form var så foranderlig, hang – som antydet sammen med enevældens karakter. Al magt overhovedet var hos kongen, og de måder hvorpå denne magt kunne udøves, var bestandig genstand for ændringer. Jo nærmere man kom magtens kilde, kongens person, jo ubestandigere var de institutioner såvel som de former, hvorigennem kongemagten udøvedes. Den myndighed, andre organer eller personer fik til at handle på kongens vegne, kunne når som helst tages tilbage, og en betragtning af enevældens øverste regeringsorganer efterlader også indtrykket af en særdeles labil struktur. På dette plan genfinder man således – omend i en anden form – modsætningen mellem det kollegiale og det enerådende princip. Noget forenklet kan det siges, at to forskellige slags regeringsorganer stod over for hinanden, to forskellige opfattelser af enevælden.

På den ene side ses de kommissioner eller kabinetter, som var ganske uden organisatorisk sammenhæng med det egentlige centraladministrative embedsapparat, og gennem hvilke kongen og/eller de rådgivere, han havde ved hånden, umiddelbart og uden om kollegierne kunne disponere.

På den anden side findes derimod de statsråd, som i lidt forskellig skikkelse og med lidt forskellig kompetence eksisterede i næsten hele perioden fra 1670 til 1849, og som tit stod i organisatorisk sammenhæng med de centraladministrative organer.

I den førstnævnte gruppe finder man f.eks. Christian V.s og Frederik IV.s »Kommissioner i Rådstuen for Slottet« fra perioden 1690-1705 og desuden de »kabinetter«, som alle de enevældige konger havde ved hånden i en eller anden form. Mest i øjnene falder her Christian VII.s kabinet under Struensees ledelse i årene 1770-72 og det kabinetstyre, som fulgte i årene

derefter indtil konprinsens statskup i 1784, og som er knyttet til Ove Høegh Guldbergs navn. Kronprins Frederik og – fra 1808 – Frederik IV regerede selv i perioder ved hjælp af et kabinet. Først – og indtil 1793 – benyttede han sit hofmarskallat under Johan Bülows ledelse som et slags kabinet. Senere hen – fra 1803 især – benyttede han sig af et kompliceret system af sammenhængende militære og civile kabinetter, hvis virksomhed varede indtil 1814.

Af disse kabinetter er Struensees måske det mest iøjnefaldende. Med lægen Johan Friedrich Struensees ankomst til København i 1769 og hans erobring af en stadig mere indflydelsesrig position i kongens umiddelbare nærhed i tiden indtil hans udnævnelse til gehejmekabinetsminister den 14. juli 1771 var der til enevældens magtcentrum kommet en person, som havde vilje og evne til at foretage radikale ændringer i centraladministrationens organisation.

Struensees forandringer af det centrale forvaltningsapparat kan – alt efter hvorledes man vælger at anskue dem – både kaldes et intermezzo, som hurtigt fik ende, og en reform, som ikke fik varighed, men hvis virkninger på længere sigt alligevel ikke lader sig fornægte.

Struensees reformer bar selvfølgelig præg af at være magtranerens værk, men bar tillige oplysningstidens stempel. Forvaltningen skulle fungere hurtigt, effektivt og klart. Bureaukratisk vidtløftighed og omsvøb skulle undgås. Kollegierne måtte ikke drukne i detaljer. Sagkundskaben skulle placeres centralt og være bestemmende for sagernes fordeling blandt en myndigheds embedsmænd og kontorer. Kun de vigtigste sager skulle behandles af de øverste myndigheder, mange funktioner kunne godt decentraliseres.

Blandt Struensees hjælpere var forskellige reformivrige officerer, hvis indflydelse måske kan spores i de »militære« træk, som findes ved hans nydannelser. Der ses således et behov for en klar hierarkisk indordning af over- og underordnede myndigheder, hvortil inspiration bragtes af officererne P.E. Gähler og Rantzau Ascheberg. Af dem var Gähler langt den betydeligste. Begge havde de tilhørt kredsen omkring den franske general St. Germain. Hans reformer af landhæren og dens ledelse i 1760'er-

ne var en af de kilder, hvorfra Struensee hentede sine reformideer.

Over for alle disse kongeumiddelbare organer ses så i den anden gruppe Gehejmekonseillet fra 1670 til 1770 og Gehejmestatsrådet fra 1772 til 1848, hvori kollegiernes ledende mænd ofte havde sæde, og hvor deres sager på en mere formaliseret måde blev forelagt kongen i referat, til beslutning og til underskrift. Disse råd kom derfor i mangt og meget til at repræsentere bureaukratiet over for kongemagten. Stærkest stod Gehejmekonseillet i Frederik V.s tid og Gehejmestatsrådet i tiden fra kronprinsens kup i 1784 til A.P. Bernstorffs død i 1797, og svagest stod de selvsagt i perioder med handlekraftigt kabinetstyre.

To vidt forskellige opfattelser af enevælden kom således til at stå over for hinanden. På den ene side dén, som stærkest kom til udtryk gennem Struensee, og som hævdede, at et for selvstændigt optrædende bureaukrati var i strid med enevældens statsform, og at der ikke måtte være et stærkt bureaukratisk led mellem kongen og hans undersåtter. Kongen skulle umiddelbart kunne lade sine beslutninger tilgå den eller dem, de vedrørte. Heroverfor stod så den tankegang, som stærkest kom til udtryk blandt Bernstorff-Reventlow-Schimmelmann-kredsens fremtrædende politikere fra slutningen af det 18. årh. og begyndelsen af det 19. årh., og som udtrykte, at det bedste styre var det, hvor kongen regerede gennem sit statsråd og dermed gennem sine kollegier. Det var deres variant af »den oplyste enevælde«. Et styre baseret på et sådant samvirke ville sikre, at enevælden ikke udartede til vilkårlighed. Det er, som om man i denne tankegang ser Rigsrådet genopstå.

3. Enevældens forvaltning og retsorden

Vilkårlig blev enevælden heller aldrig. På trods af den mangfoldighed af former, hvorunder den udøvedes på højeste niveau, forblev monarkiet en retsstat. Retshistorikeren Poul Johs. Jørgensen har karakteriseret dens retsorden således: »Man ville ikke opgive den lovbundne styrelse eller gøre skår i beskyttelsen af borgernes rettigheder og i deres adgang til at hævde disse ved

domstolene.« Kongens magtudøvelse forblev lovbunden, kongen placerede sig ikke over loven, og han handlede ikke imod den. Han kunne ændre loven, men respekterede i så fald, hvad der i øvrigt var gældende ret. I oplysningstiden ansås kongen som forpligtet til at respektere naturretten og de »guddommelige love«.

Bidragende hertil og samtidig en følge deraf var enevældens forvaltningssystem. Forvaltningen udøvedes inden for rammerne af nogle retsnormer, og dens dispositioner var rimeligt forudsigelige. Kollegierne var med til at bære den almindelige retsorden, og de udøvede derved – og i det hele taget – en samfundsstabiliserende stødpudefunktion, som det også var i kongemagtens interesse at opretholde over for og imellem samfundets forskellige grupper, og som det var samme gruppers interesse at opretholde over for kongemagten.

Når kollegierne blev så stærke, skyldtes det også, at de i stadigt større omfang fik eller tiltog sig myndighed til at handle på egen hånd, hvad enten det så var i kongens eller i eget navn. Statsmagten måtte engagere sig i stadig mere, og en stadig mindre del af dens sager kunne kongerne personligt tage sig af. Dog vedblev de enevældige monarker for de flestes vedkommende at være personligt aktive og bestemmende ved behandlingen af udenrigspolitiske og militære sager samt interessere sig levende for benådninger (»naadessager«), for embedsudnævnelser o.lign.

Formelt blev det således overdraget kollegierne at afgøre stadig flere sagkategorier i kongens navn, »ad mandatum regis«. Men lige så vigtigt var det måske, at forvaltningen på en mindre formel måde fik overdraget endnu flere sager til umiddelbar ekspedition – og dermed til »afgørelse«. Enevældens forvaltningshandlinger – så lidt som forvaltningshandlinger i det hele taget – lod sig ikke let rubricere. At skelne mellem »sagsafgørelser« og alt, hvad en administrativ myndighed »ekspederer« og i øvrigt foretager sig på det offentliges vegne lader sig ikke uden videre gøre.

Forvaltningens specialisering og sagernes mængde var naturligvis blandt grundene til, at kollegierne selv måtte disponere. Efterhånden som lovreguleringen blev tættere, blev det natur-

ligt, at afgørelser, som beroede på en simpel anvendelse af lovregler kunne foretages af kollegierne uden videre, og i selve lovene blev det i stadigt større omfang – således f.eks. i de store reformlove fra slutningen af det 18. århundrede – i realiteten overdraget vedkommende kollegier at »forvalte« i henhold til disse loves bestemmelser.

Yderligere måtte centraladministrationen erhverve en selvstændig administrativ myndighed i kraft af dens pligt til at føre tilsyn med og retlede de lokale øvrigheds- og andre underordnede forvaltningsmyndigheders embedsførelse.

Om hele denne virksomhed vidner kollegiearkivernes lange rækker af »almindelige« brevsager.

Men ikke alene i kraft af sin faktiske myndighed til at afgøre sager på det foreliggende lovgrundlag fik kollegierne en magtfuld position i statslivet. Det fik de som nævnt også i kraft af den rolle, de spillede ved tilvejebringelsen af dette lovgrundlag. Uden om kollegierne at give sig til at formulere almindelige retsregler for de forskellige samfundsområder lod sig ikke gøre. Generalprokurøren var, hvad dette angår, den centrale embedsmand. Han var oprindelig – i 1660 – medlem af Skatkammerkollegiet og skulle der sørge for inddrivelsen af statens fordringer, men havde fra 1730 sæde i Danske Kancelli som kongemagtens juridiske konsulent. At lovgive uden om kancelliet og dermed uden om generalprokurører som Henrik Stampe, Chr. Colbjørnsen og A.S. Ørsted lod sig ikke gøre.

III Statsforvaltningens geografiske udbredelse

I forbindelse med en skildring af centraladministrationens udvikling kan det tillige være hensigtsmæssigt at danne sig et indtryk af, hvilket område den danske forvaltning egentlig rådede over. Det har naturligvis skiftet en del gennem tiderne, men kun de områder, der gennem længere tid har været underlagt dansk forvaltning, vil blive nævnt.

De forholdsvis kortvarige danske vikingetidsbesiddelser vil derfor blive forbigået. I middelalderen omfattede kongeriget Danmark det nuværende Danmark samt Skåne, Halland og Blekinge. Under Valdemar den Store erobredes dele af Nordtyskland herunder Rügen i 1169, men opgaves senere. Større betydning fik det, at Valdemar Atterdag i 1361 erobrede Gotland. De skånske landsdele og Gotland blev endelig afstået til Sverige i 1658, og ved en senere fredsafslutning i 1660 bevaredes kun Bornholm som dansk område. I 1380 forenedes kongerigerne Danmark og Norge, og i administrativ henseende knyttedes Norge efterhånden nær til Danmark, især efter 1536. Kalmarunionen med Sverige i 1397 fik ingen tilsvarende følger og kan betragtes som opløst i begyndelsen af det 16. århundrede.

Norge blev på flere områder berørt af svenskekrigene i det 17. århundrede, og ved Brömsebrofreden i 1645 blev dele af Trondhjems stift herunder Härjedalen og Jämtland afstået til Sverige.

Sønderjylland eller Slesvig gik en særlig udvikling i møde. Allerede tidligt i middelalderen udgjorde det et ret selvstændigt område, hvis hertuger, der var i slægt med den danske kongefamilie også stod i lensforhold til den danske konge. Denne slægt uddøde i 1375, og herefter regeredes Slesvig af en grevelig holstensk slægt, der dog fortsat opretholdt lensforholdet til den danske konge. I 1460 blev imidlertid kong Christian I valgt til

hertug af Slesvig og kort efter til greve af Holsten, men dette ændrede ikke, at Slesvig i stigende omfang påvirkedes af det tysksprogede Holsten. Denne udvikling medførte, at begge områder efterhånden fik en ret ensartet tysksproget lokaladministration. I 1474 blev Holsten et hertugdømme, således at man fra da af kan benytte betegnelsen »hertugdømmerne« om de to områder. Af betydning for hertugdømmernes senere skæbne blev det ligeledes, at arvereglerne i Slesvig og Holsten var anderledes end i kongeriget Danmark. Forholdet var det, at mens hertugdømmerne var arvelande, var Danmark et valgkongedømme indtil 1660, men ved et stændermøde i 1494 blev det fastslået, hvad der ganske vist længe havde været praksis, at kongeriget ikke kunne deles mellem flere fyrster. I hertugdømmerne var arvedelinger derimod mulige, hvilket medførte, at den danske konge efter en arvedeling i 1544 kun rådede over dele af hertugdømmerne.

Grænsen mellem kongeriget og hertugdømmerne fulgte Kongeåen og Kolding å, men enkelte dele, enklaverne, bevaredes dog fra Margrethe I.s tid som kongerigske dele, således købstaden Ribe med omliggende sogne og Møgeltønder.

1676 erhvervedes grevskaberne Oldenburg og Delmenhorst i Nordtyskland efter en arveproces, men allerede godt 100 år senere udskiltes de begge af riget ved mageskiftetraktaten med Rusland og gottorperne i 1773.

Med Norge fulgte i 1380 Island, Grønland og de norske atlanterhavsøer: Færøerne, Shetlandsøerne og Orkneyøerne. Af atlanterhavsøerne forblev dog kun Færøerne under den danske krone. Ved freden i Kiel i 1813, da Norge blev afstået, forblev derimod Island, Grønland og Færøerne under Danmark. Som en slags erstatning for Norge fik Danmark overdraget Forpommern, der i 1815 ombyttedes med Lauenburg, der lå nærmere hertugdømmerne. De territoriale ændringer, der fandt sted efter Napoleonskrigene, havde til følge, at det tysksprogede element i monarkiet styrkedes.

I lighed med mange andre europæiske magter søgte Danmark også at erhverve koloniområder, og i løbet af det 17. og 18. århundrede fik man rådighed over nogle små kolonier, således Trankebar i Indien, et lille område på Guineakysten i det nuvæ-

rende Ghana og de tre vestindiske øer, St. Thomas, St. Croix og St. Jan. I begyndelsen administreredes områderne af privilegerede handelskompagnier, men efterhånden overtog statsmagten ledelsen, og der opstod både en central og lokal statslig koloniforvaltning. Trankebar beholdtes indtil 1845, Guineakysten afhændedes i 1849, mens de tre vestindiske øer solgtes til USA i 1917.

Det var således et meget uensartet rige, der fremstod i enevældens sidste årtier. En afgørende grænselinie havde man i flere århundrede haft mellem forvaltningen i hertugdømmerne og kongeriget, og denne grænse var i tidens løb ikke blevet svækket, snarere tværtimod. Her spillede det ikke alene en rolle, at de lokale retsregler udviklede sig forskelligt, eller at forholdet mellem de hertugelige og kongerigske områder undergik ændringer. Afgørende blev det, at forvaltningen af hertugdømmerne, både centralt og lokalt, blev tysksproget. Denne situation gav Danmark en tosproget forvaltning lige til hertugdømmernes udskillelse af riget i 1864.

IV Kancelliforvaltningen og udenrigsstyrelsen

1. Danske Kancelli ca. 1500-1660

Selv om det kongelige kancelli i midten af det 15. århundrede fik fast stade på Københavns slot, betød dette ikke, at kancellisekretærerne og skriverne altid var til stede der. Flyttede kongen til et af rigets andre slotte, kunne det meget vel tænkes, at kancelliet eller i hvert fald enkelte skrivere fulgte med, således at der kunne udfærdiges breve på det sted, hvor konge og hof var til stede. På flere kongelige slotte fandtes der et særligt rum, der kunne indrettes hertil, og de dokumenter, der var nødvendige for sagernes behandling, blev da hentet på Københavns slot eller i arkiverne på Kalundborg og Vordingborg. Kancelliet på Københavns slot fandtes i en særlig bygning nord for Blåtårn, hvor rigsrådet forsamledes i den nederste etage, mens kancelliet samt det senere Tyske Kancelli var indrettet ovenpå. Betegnelsen Danske Kancelli er ikke samtidig, men synes først at dukke op i det 17. århundredes anden halvdel. Når den alligevel er benyttet her, er det for at undgå forveksling med det tilsvarende tyske.

1.1 *Kancelliet indtil 1572*

Det er tidligere nævnt, at der kan argumenteres for at begynde en skildring af Danske Kancelli på det tidspunkt, hvor det får en sådan organisation, at der skabes en bestemt forvaltningsprocedure. Denne situation kan siges at være til stede, når ekspeditionerne ordnes på en fastlagt måde, og når en kopi af et udgået brev indføres i en brevbog. I 1513 indrettedes i kancelliet en sådan brevbog, der nu bærer titlen Christiern IIs registre 1513-23. Fra denne periode er tillige en udateret kancelliinstruks, der

giver et indtryk af organisationen, uden at vi dog kan udtale os om, hvorvidt instruksen har været gældende, eller om der blot er tale om et løst udkast. Christiern IIs registre indeholder såkaldte åbne breve, der er rettet til landets borgere i almindelighed, og som indledtes med formlen: »Vi (kongens navn) gøre alle vitterligt«. Disse breve omfattede for eksempel forordninger, lensbreve, skøder, mageskiftebreve, benådninger, bevillinger, altså breve af retsstiftende karakter. Breve, der var rettet til enkeltpersoner eller mindre grupper (for eksempel borgmester og råd), kaldtes »lukkede breve« eller missiver, blev til at begynde med ikke indført fuldstændigt i brevbøgerne, men her nøjedes man med et kort uddrag. Missiverne indledtes med »Vor synderlig gunst tilform«, og de protokoller, hvori man indførte disse ekspeditioner, kaldtes »tegnelser« dvs. egentlig smånotitser over, hvad der udsendtes.

Under Frederik I forbedredes registrene, og i hans regeringsperiode 1523-33 indførtes danske og norske åbne breve i hver sin kopibog. Fra 1535 begyndte man imidlertid mere systematisk end tidligere også at indføre lukkede breve i brevbøger, og disse protokoller beholdt navnet tegnelser, selv om missiverne nu i regelen indførtes fuldstændigt. Missiver var ofte befalinger til kongelige embedsmænd eller folk i lignende stillinger såsom lensmænd, gesandter, borgmestre eller købstædernes styrelser, men også stævninger til det kongelige retterting udsendtes på denne måde. At kancelliet vurderede de åbne breve højere end de lukkede på grund af deres retsstiftende karakter, er der intet mærkeligt i, men man har efter en årrække anset det for nødvendigt at have kopier af begge ekspeditioner for at få konsekvens i forvaltningen.

Med Christian IIIs tiltræden i 1536 steg kancellets betydning og dets funktionsområde udvidedes. Årsagerne hertil var ikke mindst reformationens indførelse i samme år, hvorved kirkens forvaltning blev et statsanliggende, der nu for Danmark og Norges vedkommende overtoges af Danske Kancelli. Også Norges nærmere tilknytning gav anledning til udvidelser af ekspeditionerne.

De to rækker af brevbøger med registre og tegnelser er fra da af og helt frem til år 1800 de to grundstammer i Danske Kancel-

lis forvaltningsakter, og her omkring aflejredes næsten alle øvrige arkivalier.

Både de åbne og lukkede breve sorteredes inden for hvert bind efter »lande« dvs. landskaber, mens bindene bar titlerne: »Registre over alle lande« eller »Tegnelser over alle lande«. Denne form for brevbøger opretholdtes frem til 1572, da formentlig den stigende korrespondance, gjorde det mere praktisk at dele selve brevbøgerne op efter topografiske hensyn, således at vi fra da af får rækker med for eksempel: skånske registre, jyske tegnelser eller norske registre. Udover disse brevbøger førtes enkelte andre over specielle breve for eksempel med kopier over kgl. pantebreve.

Fik kancelliet efterhånden ganske god kontrol med de udgåede breve, varede det længe, inden man fik styr på den indgående korrespondance. En egentlig registrering af de breve, der indgik, fik man ikke før efter 1660. Da sådanne breve ikke lod sig opbevare i protokolform, medmindre man ville skrive dem af, og det havde man næppe stunder til, lå de sikkert mere eller mindre uordnede hengemt i kancelliet, hvis de overhovedet opbevaredes. Kancelliet havde nemlig den skik, at såfremt der indgik et brev med for eksempel en klage over en lensmand, sendtes brevet videre til vedkommende med et kgl. missive. Sådan et brev vendte normalt ikke tilbage til kancelliet sammen med lensmandens svar.

1.2 *Udviklingen frem til enevældens indførelse. Forbedringer af administrationsgangen. Kancelliembedsmændenes baggrund og uddannelse*

Den ringe interesse, man viste de indkomne breve til kancelliet, må i længden have været utilfredsstillende. En ordentlig behandling af ekspeditionerne kræver, at man også kan sætte sig ind i baggrunden for tidligere trufne afgørelser. Dette kan have været et af motiverne for, at samtidig med, at Iver Vind bliver oversekretær i 1626, begynder man at anlægge bilagsrækker til protokollerne over de kgl. ekspeditioner. Disse nye rækker benævnes indlæg, og de består af indkomne breve, koncepter til udgåede breve samt forskellige bilag. Disse såkaldte indlæg er ganske vist i begyndelsen ret ufyldestgørende, men heller ikke brevbøgerne

indeholder samtlige kendte udgående breve. Koncepterne blev ofte indført i kopibøgerne længe efter, at selve ekspeditionen havde fundet sted, og det kunne let ske, at breve på denne måde blev glemt.

Forretningsordenen i kancelliet synes i hvert fald fra 1572 at være den, at oversekretæren normalt affattede koncepterne til de kgl. ekspeditioner, mens sekretærerne udførte ekspeditionerne, dvs. sørgede for renskrift og indførsel i brevbøgerne.

Man kunne forestille sig, at personalet i kancelliet ville være jævnt stigende i takt med det stigende antal ekspeditioner og sagsområder, der opstod. Det synes imidlertid ejendommeligt nok ikke at være tilfældet. Ofte har der været en 8 til 11 sekretærer udover øverste sekretær, i 1652 var der således 12, mens der i 1658 var 8. Nu var forholdene i 1658 ekstraordinære, og det er derfor begrænset, hvad der kan sluttes af disse tal. Udover sekretærerne eller kancellijunkerne fandtes der i regelen også en kancelliforvalter, der havde opsynet med arkivet og derfor skulle forsyne sagsbehandlerne med det fornødne arkivmateriale. De ekspederede breve blev bragt ud til embedsmændene af kancellibudene, mens folk, der havde indgivet en ansøgning uden at være i kongens tjeneste som embedsmænd, selv måtte hente svaret. Mange af de adelige sekretærer holdt »drenge«, som formentlig foretog en del af afskrivningsarbejdet og vel i øvrigt har fungeret som deres oppassere. En fyrbøder holdt orden, sørgede for rengøring og opvarmning. En række skrivere, der alle var borgerlige, har formodentlig også været aflønnet af sekretærerne. Sekretærerne var i øvrigt ikke særlig højt lønnede, i penge fik de i 1650erne 16 daler om dagen, men hertil kom, hvad der betød nok så meget, forlening af kapitelsgods.

Hvorledes har nu disse sekretærer, herunder ikke mindst øverste sekretær, været egnede eller uddannede? Nogen speciel uddannelse til at varetage sådanne administrative opgaver fandtes ikke, men vel de fleste af kancellijunkerne fik den opdragelse og uddannelse, der var gængs for unge adelsmænd. Denne uddannelse blev foretaget af huslærere i de yngre år, men senere suppleredes den med en uddannelsesrejse ofte under ledsagelse af en lærer (præceptor), hvor en række universiteter besøgtes. Enkelte adelige opholdt sig desuden ved Sorø akademi, der op-

rettedes i 1586 af Frederik II eller ved det senere af Christian IV i 1632 oprettede ridderlige akademi sammesteds. Der var mange adelige, der studerede jura og teologi i udlandet i kortere eller længere tid, og for eksempel var universitetet i Padua besøgt af adskillige danske adelige. Erik Krag, der blev ansat som sekretær i 1643 og udnævnt til øverste sekretær 1653, studerede således i Padua og opholdt sig ved rigskammerretten i Speyer af hensyn til sin juridiske uddannelse. Iver Vind uddannedes oprindelig på Sorø Akademi, senere havde han et flerårigt ophold i Sydeuropa, inden han i 1612 blev sekretær i kancelliet. Andre adelige benyttedes i de yngre år som udsendinge, hvorved de kunne skaffe sig visse sprogkundskaber og lære diplomati i praksis. Megen af deres viden om forvaltningen har mange af sekretærerne måske nok så meget fået ved »sokratisk undervisning« som ved mere teoretiske studier.

Det er i anden forbindelse anført, hvorledes statsmagten påtog sig et stigende antal opgaver i det 17. århundrede, og at der som følge heraf oprettedes en række nye institutioner. Da de nye institutioner ikke selv måtte ekspedere breve, fik de kun lejlighed til at forbehandle sagerne, mens brevudstedelsen koncentreredes i Danske Kancelli. Det ville derfor være nærliggende at forvente en betydelig udvidelse af personalekapaciteten, men det synes ikke at være tilfældet. Med de mange nye sagområder som kancelliet forventedes at kunne beherske, kunne man ligeledes tænke sig, at kongemagten (statsmagten) søgte at knytte folk til kancelliet med særlige kundskaber, men sekretærer og øverste sekretær forblev lige til enevældens indførelse i 1660 valgt inden for samme personkreds som tidligere. Nu må det dog også fastslås, at det i samtiden var vanskeligt at pege på nogen uddannelse, der var af særlig værdi for sagsbehandlerne i centralforvaltningen. En dansk universitetsuddannelse kunne således kun have begrænset værdi for en sagsbehandler i forvaltningen. Det var dog ikke nogen fjerntliggende tanke for samtiden, at folk med en praktisk købmandsuddannelse kunne knyttes på en eller anden måde til forvaltningen. At enkelte borgerlige kunne nå vidt i statsmagtens tjeneste uden for kancelliet, er der da også flere eksempler på. Den handelsuddannede Poul Klingenberg udnævntes således i 1653 til generalpostmester, og i

1655 blev han medlem af det nyoprettede admiralitetsråd. Købmandssønnen Henrik Müller avancerede til generaltoldforvalter, men først efter enevældens indførelse blev han rentemester. Jonas Charisius, en præstesøn fra Nykøbing Falster med en omfattende universitetsuddannelse, ansattes som sekretær i Tyske Kancelli, hvor han forblev til sin død i 1619. Han anvendtes i høj grad som udsending og fungerede som Christian IVs personlige sekretær under hans rejse til det nordlige ishav. Borgerlige kunne altså nok gøre karriere, især under Christian IV og Frederik III inden for de nyoprettede institutioner og i Tyske Kancelli, men de kunne ikke trænge ind i Danske Kancelli.

Eftertiden har ofte skildret Danske Kancelli fra Christian IVs senere regeringsperiode og frem til 1660 som en tilbagegangstid, hvor uorden og slendrian bredte sig. Som eksempel på uordenen er det fremhævet, at kancelliet i 1658 var 8 år bagefter med indførslerne af de udgåede breve i brevbøgerne. Denne efterladenhed indhentedes imidlertid af den flittige og borgerlige kancelliforvalter Rasmus Rasmussen, der under Københavns belejring, hvor der næppe har været mange ekspeditioner, omhyggeligt førte registre og tegnelser ajour på grundlag af koncepterne. Kilden til denne skildring er en af enevældens embedsmænd, Niels Pedersen Slange (1656-1737), der i 1681 blev sekretær i Danske Kancelli, og som naturligvis så tiden umiddelbart før enevældens indførelse på baggrund af de administrationsreformer, der fandt sted efter 1660. Når man fremhæver uordenen i brevbøgerne som bevis på stagnation og slendrian, må det også nævnes, at Tyske Kancelli med dets borgerlige jurister og formentlig større personale, var 15 år bagefter med førelsen af brevbøgerne. Udover at de mange nye opgaver har givet et større arbejdspres og en noget langsommeligere ekspedition, synes der ikke at kunne påvises andre iøjnefaldende mangler ved kancelliet i adelsvældens sidste tid.

2. Tyske Kancelli frem til 1660

Det er i anden forbindelse nævnt (s. 18), at man kan sætte Tyske Kancellis oprettelse til 1523, det år, da hertug Frederik valgtes

til dansk konge og samtidig medbragte sit hertugelige kancelli, der hidtil havde befundet sig på Gottorp slot. Under Christian II var Frederik hertug af Slesvig med residens på Gottorp, men efter Christian IIs fordrivelse kom han i besiddelse af begge hertugdømmer. Da Christian II i april 1523 rejste fra København til Nederlandene, medtog han en del af sit kancelli, og dette kan blandt andet være en medvirkende årsag til, at Frederik I førte sit kancelli med sig, da han overtog Københavns slot i 1524. Den nye indretning var kommet for at blive, og dets kontorer installeredes på slottet ved siden af det Danske Kancellis, men der er intet, der tyder på, at de to kancellier har haft meget med hinanden at gøre til daglig. I øvrigt var forholdet det, at Frederik I som oftest opholdt sig på Gottorp og sjældent i København i sin tiårige regeringstid, og det er derfor mere end tvivlsomt, om det ny kancellis kontorer har været konstant bemandet i denne periode.

2.1 *Kancelliets indretning og embedsmænd*

De hertugelige anliggender blev inden Frederik Is tid ekspederet gennem Danske Kancelli, og der har formentlig lige siden Christoffer af Bayerns tid været tilknyttet tyske skrivere, der både kunne tage sig af enkelte udenrigske og hertugelige breve. Den nærmere tilknytning mellem hertugdømmerne og kongeriget under Christian I bevirkede, at der kom flere hertugelige ekspeditioner. Reformationens gennemførelse i hertugdømmerne medførte også, at en række kirkesager allerede i Frederik Is tid kom til afgørelse i det Tyske Kancelli.

Kancelliembedsmændene eller sekretærerne var i reglen borgerlige tyske jurister. Lederen af kancelliet, der af og til har haft titlen »tysk kansler« kan ikke uden videre ligestilles med den tilsvarende kongens kansler, men han har dog utvivlsomt haft betydelig selvstændighed, når det drejede sig om hertugdømmernes forvaltning. Hvis der ingen kansler fandtes, fungerede en af sekretærerne som sådan, af og til med titlen vicekansler. De nye kanslere var af blandet herkomst. Wolfgang Utenhof, der var kansler fra 1523 til sin død i 1546, var af adelig slægt og født i Sachsen. Han opholdt sig kun i ringe omfang i Danmark, hvad der til dels skyldtes, at han ligesom mange af sine efter-

kommere ofte blev udsendt på langvarige udenlandske missioner. Hans efterfølger Andreas von Barby, var uægte søn af en adelsmand fra Brandenburg, men blev på kongens anbefaling i 1554 ophøjet i den danske adelsstand og fik desuden sæde i Rigsrådet. Da von Barby døde i 1559 overtoges stillingen af Hieronymus Thenner, en tysk jurist fra Hessen af borgerlig herkomst. Thenner havde tidligere virket som gesandt og fik i 1561 bestalling som kongelig råd, men han synes ikke at være officielt udnævnt til kansler, selv om han i en del indkomne breve tituleres som sådan. En senere leder af kancelliet, Henrik Ramel, var pommersk adelsmand og blev i 1596 rigsråd. En tysk jurist, Leonhard Metzner, ansattes 1602 som sekretær i Tyske Kancelli, var fra 1605 tillige professor i jura ved Københavns Universitet og udnævntes i 1615 til hofråd og kort efter til vicekansler, men afskediges 1623. Hans efterfølger Levin von Marschalck var af bremisk adelsslægt, og efter hans død i 1629 blev den mecklenburgske adelsmand Ditlev Reventlow den daglige leder indtil 1648, da han afskediges og erstattedes med den borgerlige Theodor Lente, som Frederik III medbragte fra Bremen.

Det er således karakteristisk, at mange af de ansatte i Tyske Kancelli ikke kom fra hertugdømmerne, men er indvandret eller indkaldt fra næsten alle andre egne af Tyskland og har stået i et personligt tjenesteforhold til kongen.

2.2 *Forretningsorden og administrationsområde*

Der findes ingen bevarede spor af instrukser eller nærmere retningslinier for forretningsordenen i Tyske Kancelli. En stor del af de indkomne sager er formodentlig blevet refereret mundtligt for kongen, og efter hans resolution er en eventuel ekspedition i form af et kongebrev blevet udfærdiget (jf. de nedennævnte rækker af Resolutiones und Bescheide). Åbne breve indførtes i en brevbogsrække med navnet »Patenten«, og lukkede breve vedrørende hertugdømmerne i en anden række med navnet »Inländische Registratur«. Patenten begynder i 1524, men der er store huller i rækken. Inländische Registratur begynder 1537, men også her er der sket tab i tidens løb. Breve på tysk til udlandet indførtes i »Ausländisch Registrant«, der begynder med førstesekretær Georg Corpers kopibog i 1537. Ausländisch

Registrant indeholder ratifikationer, bestallinger, gældsbreve, lejdebreve, forbundsaftaler, diplomatisk korrespondance m.v. Til en del lande henvendte man sig på latin, for eksempel England, Frankrig, Skotland og Polen, og disse skrivelser indførtes i en særlig kopibog, der havde titlen »Latina«. En sådan række findes først fra 1563, bortset fra en enkelt brevbog fra kong Hans' tid (Kong Hans' brevbog 1506-12).

En særlig række af protokoller, der benævnes »Resolutiones und Bescheide« indeholder ekstrakter af indkomne ansøgninger (supplikker) og derpå faldne resolutioner (»Bescheide«). Protokollerne vedrører inden- og udenrigske anliggender, og disse ekspeditioner synes ikke at være indført i kopibøgerne.

De ret store tab i protokolrækkerne, som Tyske Kancelli har været ude for, som hovedageligt tilskrives arkivets meget omskiftelige tilværelse, kan imidlertid til en vis grad opvejes af konceptrækker til brevbøgerne.

Sagerne i Tyske Kancelli synes så langt tilbage i tiden, som vi har kendskab til, at være ordnet efter saglige kriterier. Allerede i midten af det 16. århundrede, i von Barbys tid, er der spor af sådanne ordningsprincipper. De udenrigske sager henlagdes efter lande (dvs. efter fyrster), og de hertugelige eller indenrigske lagdes i det store og hele efter emner. Ordningsprincipperne fremgår af forskellige repertorier, der indeholder oversigter over arkivets indhold, og de viser desuden, at man desværre ændrede disse ordningsprincipper gennem tiden. Derimod har man ikke benyttet protokolrækkerne som f.eks. Inländische Registratur, Ausländisch Registrant eller Patenten som udgangspunkt for en ordning. Dette er måske en af årsagerne til, at protokolrækkerne er så relativt dårligt bevaret i kancelliet, navnlig for det 16. århundredes vedkommende. Da man i nyere tid, dvs. i det 19. og 20. århundrede gik i gang med en nyordning af sagerne, forsøgte man til en vis grad at henlægge koncepter og indlæg efter brevbøgerne, ligesom tilfældet var i Danske Kancelli. En sådan ordning er da også til dels gennemført for de indenrigske sagers vedkommende, men det er aldrig fuldtud lykkedes at gennemføre den, og den er heller ikke historisk begrundet.

Tyske Kancellis administrationsområde var hertugdømmerne, principielt inden for alle områder, samt en del af den udenrigs-

politiske korrespondance. Af den måde arkivalierne fra kancelliet er opstillet og registreret på i henholdsvis en indenrigsk og udenrigsk afdeling kunne man forledes til at tro, at kancelliet rent faktisk også bestod af to adskilte kontorer. Der er imidlertid intet, der tyder på, at en sådan inddeling har eksisteret i ældre tid, og for enkelte protokolrækker viser det sig desuden, at indenrigske og udenrigske ekspeditioner er indført i samme protokol. Den historiske udvikling i hertugdømmerne gav tillige anledning til en række proceduremæssige problemer for forvaltningen. I Frederik Is og i begyndelsen af Christian IIIs regeringstid udgjorde størsteparten af hertugdømmerne en forvaltningsmæssig enhed, men i 1544 deltes området mellem Christian III og hans yngre brødre Hans (den ældre) og Adolf. Efter hertug Hans' død i 1580 overgik hans del til Adolfs slægt (gottorperne), men fra den første deling opstod der samtidigt et forvaltningsmæssigt skel i en kongelig del og områder, hvor hertugerne rådede. Dette betød, at kongen kun kunne afgøre en del af sagerne egenmægtigt gennem kancelliet, de, der hørte under hertugerne, afgjordes som fællessager dvs. af kongen og hertugerne i fællesskab. En del sager afgjordes endvidere af hertugen selv gennem hans eget kancelli på Gottorp.

2.3 *Hertugelige melleminstanser*

I Slesvig og Holsten opstod en række melleminstanser på linie med, hvad der i betydeligt mindre omfang kendes fra Norge. Et statsholderskab eksisterede som tidligere nævnt fra Frederik Is tid, men først i 1545 kan det karakteriseres som et egentligt fast embede. Statholderen var kongens lokale repræsentant og afgjorde en række sager selv, ligesom han havde tilsynet med en række lokale embedsmænd.

I 1648 oprettedes i Flensborg et slesvig-holstensk regeringskancelli, der dog allerede 1649 overflyttedes til Glückstadt, hvor det forblev, indtil det nedlagdes ved bekendtgørelse af 29. juli 1850. Regeringskancelliet var organiseret som et kollegium under statholderens ledelse, og kollegiet kunne afgøre en række mindre sager i de kongelige dele i de to hertugdømmer, dog under Tyske Kancellis overtilsyn.

Det ejendommelige ved regeringskancelliets arkiv består i, at

en stor del af de sager, der i dag er henlagt som dets arkiv, dels er meget ældre end 1648, eller også vedrører de slet ikke regeringskancelliets forretningsområde. Dette forhold hænger formodentlig sammen med, at dansk udenrigspolitik i Christian IVs senere år i meget høj grad blev ledet af den daværende guvernør i Glückstadt, Christian Pentz, naturligvis i nært samarbejde med kongen, der ofte opholdt sig i den nyanlagte fæstningsby. Det var især forhandlinger med de enkelte tyske stater eller kejseren, der foregik fra Glückstadt, og det er da sandsynligt, at det har medført betydelig sagsaflejring, der senere indlemmedes i regeringskancelliets arkiv. Mange af de ældre akter hører derfor snarere hjemme i Tyske Kancellis arkiv, i Christian Pentzs privatarkiv eller i gottorpernes eller deres råders arkiver.

2.4 *Udenrigstjenesten*

Udenrigspolitik blev traditionelt i højere grad end de indenrigske forhold betragtet som kongens personlige domæne, selv om kongerne også inden for udenrigspolitikken var bundet af håndfæstningernes bestemmelser. Som følge af Tyske Kancellis opbygning med en embedsstand bestående af borgerlige tyske jurister suppleret med enkelte adelige, der stammede fra næsten alle dele af det tyske rige, var det vanskeligt for Rigsrådet at skaffe sig indblik i forvaltningen. En del af den udenrigske forvaltning administreredes dog gennem Danske Kancelli (i Rigsarkivets vejledende registraturer kaldet Danske Kancellis udenrigske afdeling), således at det hovedsageligt var forholdet til kejseren og de tyske fyrster, der kunne være unddraget rigsrådernes indblik. Her førtes forhandlingerne af Tyske Kancellis sekretærer eller kanslere, men det skete dog også i en lang række tilfælde, at medlemmer af Rigsrådet deltog som afsendinge til udenlandske hoffer eller som deltagere i de ofte langvarige forhandlingsdelegationer. Rigsrådets medlemmer eller andre danske adelige har imidlertid næppe altid været lige interesserede i at deltage som gesandter i langvarige og kostbare rejser til udlandet. De fik langtfra fuld dækning for rejseudgifterne og samtidigt havde de også vanskeligheder ved at være længe borte fra deres godser og len. Tyske Kancellis embedsmænd var lønnet af kongen og naturligvis nødt til at lade sig udsende, hvilket også

senere i høj grad kunne gavne deres videre karriere. Under Christian IV og Frederik III fik flere af kancelliets ledere titler som gehejmeråder og hofråder, og deres aflønning var bedre end for eksempel oversekretærens i Danske Kancelli. Med denne ordning kunne der opstå et modsætningsforhold mellem Tyske Kancelli og Rigsrådet, idet kancelliet i højere grad end Danske Kancelli kom til at stå som eksponent for kongens personlige politik. Det er på den baggrund, at Rigsrådets anmodning fra 1641 om øget indblik i Tyske Kancellis ekspeditioner skal ses.

3. Danske Kancelli 1660-1770

I den række af kollegier, der oprettedes efter statsomvæltningen i 1660, måtte Danske Kancellis position blive ændret, og i hvert fald måtte dets forretningsområde (ressort) blive mindre. Til gengæld betød enevældens indførelse en betydelig vækst i statsmagtens indgriben, hvad der kunne modvirke indskrænkninger. Ændringer af den administrative inddeling i Danmark og Norge, fra len til amter, ændringer i retssystemet var blot enkelte eksempler på nye krav til den centrale forvaltning. Da det imidlertid ofte er lettere at oprette nye institutioner end at ændre bestående, forblev forholdene for kancelliet i hvert fald indtil videre ret uforandrede. Siden Christen Thomesen Sehesteds død i 1657 var der ikke nogen ny kansler, og oversekretær Erik Krag varetog fortsat opgaverne som leder. Kort efter arvehyldningen i oktober 1660 udnævntes Peder Reetz, der var af adelig herkomst, til kansler, men Erik Krag fortsatte som oversekretær. Udnævnelsen af Peder Reetz betød i sig selv ikke nogen ny linie, Reetz havde siden 1653 været rentemester og blev i 1656 ophøjet til rigsråd.

3.1 *Nye embedsmænd og kollegial struktur*

I lighed med hvad der skete inden for de nyoprettede kollegier udnævnte kongen assessorer, der skulle medvirke ved sagsbehandlingen. De nye assessorer omfattede både adelige og borgerlige, men deres virksomhed inden for den daglige administration er svær at spore, og det er et spørgsmål, om kancelliet af

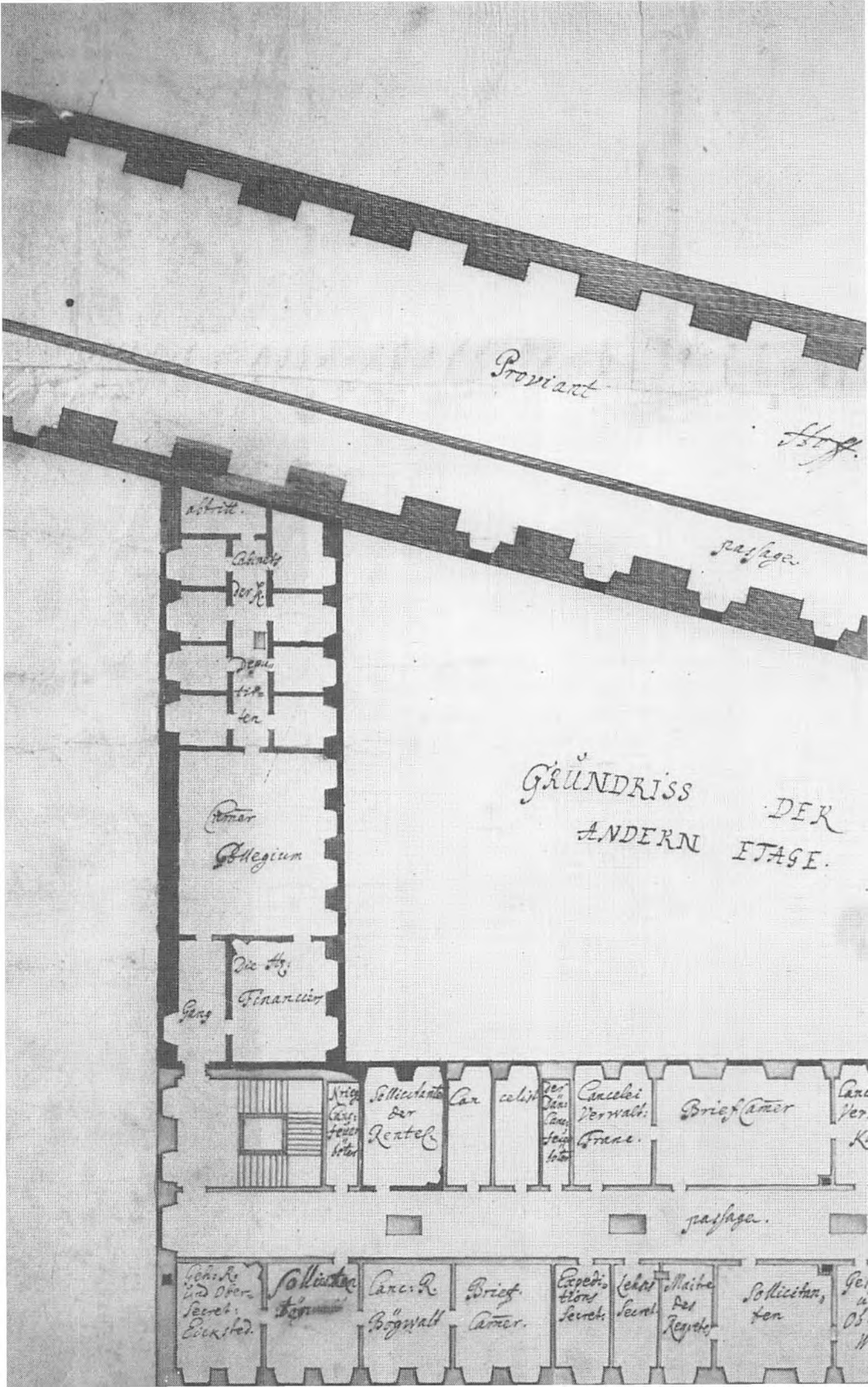


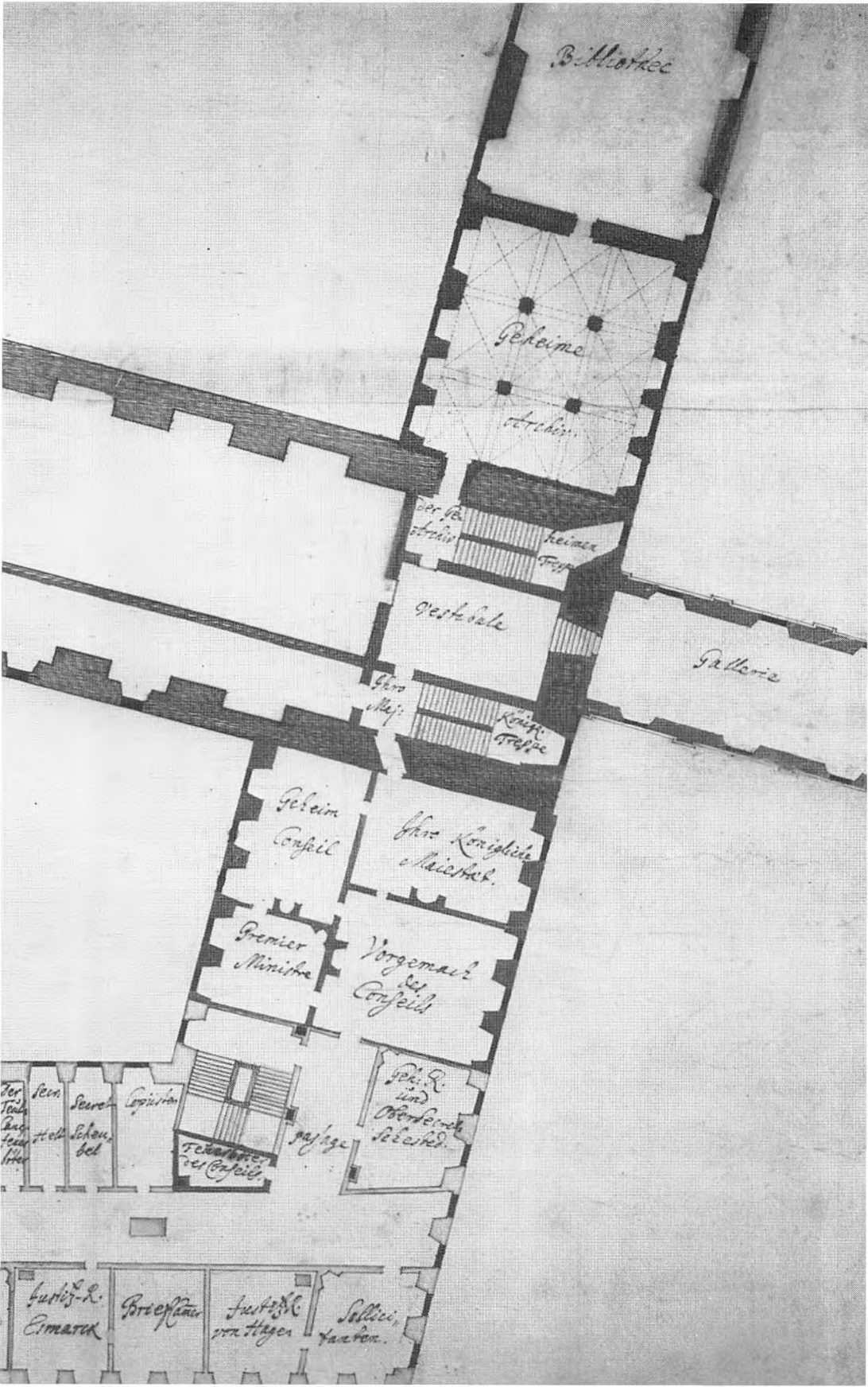
Det var Peder Schumacher Griffenfeld (1635-99), som gav Danske Kancelli den placering som centraladministrationens vigtigste myndighed, som det beholdt indtil 1848. Han var for kancelliet, hvad Hannibal Sehested havde været for Skatkammeret. Han forfattede dets instruks af 1670, som klart placerede det over de øvrige kollegier, og som indrettede kancelliet som et kollegium. (Det kgl. Bibliotek).

den grund kom til at fungere som et kollegium. Den afgørende forskel i forhold til tidligere blev, at der udnævntes nye borgerlige sekretærer, men det skete i langsomt tempo. Den første borgerlige sekretær, Poul Nielsen Hjort, ansattes i januar 1661, og senere kom flere.

Med de mange nye kollegiers oprettelse, måtte kancelliets forretningsområde nødvendigvis blive indskrænket og dets betydning dalende. Der synes da også i det første tiår at være tale om et fald i antallet af ekspeditioner. I betragtning af de ret ændrede betingelser, som man nu skulle arbejde under i kancelliet eller kancellikollegiet, som det nu ofte kaldes, skulle man tro, at en ny instruks ville være nødvendig, men en sådan kendes ikke. Imidlertid overdrog kongen den 13. dec. 1661 en kommission at udarbejde et forslag til en ændret organisation af kancelliets forretningsgang. I kommissionen deltog både kongens kansler, den tyske kansler Theodor Lente og oversekretær Erik Krag, men nogen beretning fra kommissionen kendes ikke. Ifølge en instruks af 23. juni 1666 skete der dog den væsentlige ændring, at kammersekretær Peder Schumacher sammen med kansleren Peder Reetz og Erik Krag på bestemte tidspunkter skulle mødes og gennemgå alle indkomne sager. Efter at de tre embedsmænd havde drøftet sagerne, skulle de referere dem for kongen og foreslå, hvorledes de skulle afgøres. På denne måde indførtes den kollegiale behandling i kancelliet, men med deltagelse af en embedsmand fra kongens eget kammer. Kort tid efter optræder Peder Schumacher imidlertid også som kancelliembedsmand, idet han efterfulgte Erik Krag som ældste oversekretær. Samtidig udnævntes Didrik Schult, en tidligere hofembedsmand, der var uden administrativ erfaring, til yngste oversekretær. Siden da og frem til 1699 findes der således to oversekretærer.

I mere end 250 år har nogle af den danske centraladministrations vigtigste myndigheder haft til huse i Kancellibygningen eller »Den røde Bygning« på Slotsholmen i København. På de to følgende sider vises hofbygmester I. C. Ernsts plan fra ca. 1720 for indretningen af bygningens hovedstokværk og 1. sal med lokaler til Danske Kancelli og Gehejmekonseillet. (Rigsarkivet).


Proviant
passage
abtritt.
Cabinets der R.
Deputirten
Cammer Collegium
Die Hz: Financiers
Gang
GRÜNDRISS DER ANDERN ETAGE.
Krieg Cancelleiers böter
Sollicitanten der Rentel
Cancelist
Cancelei Verwalt: Frane.
Brief Cammer
passage.
Geh: R. und Ober-Secret: Eickstedt.
Sollicitanten
Canc: R. Bögwalt
Brief Cammer.
Expeditions Secret:
Lehns Secret.
Maitre des Requetes
Sollicitanten


Bibliothec
Geheime
Archiv
der Ge-
Archiv
heimen
Tresp
Vestibule
Gallerie
Ihro
Maj:
Königl.
Treppe
Geheim
Conseil
Ihro Königliche
Maiestät.
Premier
Ministre
Vorgemach
des
Conseils
Secr.
Hell
Secret
Scheu-
bel
Copisten
Feuerbotter
des Conseils
passage
Geh: R.
und
Oberbecret
Schested.
Justiz-R.
Esmarck
Briefkammer
Justiz R.
von Hagen
Sollici-
tanten.



Fra »Den røde Bygning« i dag. Nu har finansministeren og Finansministeriets budgetdepartement kontorer her, og ligesom i 1720 er der herfra direkte indgang til rigets centralarkiv, Rigsarkivet (i 1720 Gehejmearkivet). På billedet ses den vestlige ende af førstesalens midtergang.

Først den 21. april 1670 udsendte Christian V en egentlig instruks, hvorved kancelliet blev organiseret som et virkeligt kollegium, idet alle indkomne sager i princippet skulle gennemdrøftes af kollegieembedsmændene, inden de refereredes (forestilledes) for kongen. Det nye kollegium kom til at bestå af kansleren

Peder Reetz, gehejme- og kancelliråd Erik Krag samt oversekretærerne Schult og Schumacher.

I overensstemmelse med den indførte kollegiale behandling af sagerne indførtes derfor også protokoller med referater over forhandlinger i kancellikollegiet (»Protocol udi Cancelie Collegio«) i 1670. Førelsen af disse protokoller ebber ud i løbet af 1674, og trods de måske oprindelige gode intentioner, synes Peder Schumachers virksomhed i kancelliet i hvert fald ikke at have fremmet den kollegiale behandling. Peder Schumacher, der i 1671 fik navnet Griffenfeld, benyttede tværtimod sin stilling som sekretær i kongens eget kammer til at lade en del af sine ekspeditioner gå igennem kammeret, især efter 1674. I 1674 døde Peder Reetz, og Griffenfeld udnævntes kort efter til kongelig rigskansler med fuldkommen direktion over begge kancellier. Denne nye position benyttede Griffenfeld til i betydelig grad at skyde kancelliet til vide, således at det herefter i overvejende grad alene kom til at ekspedere sager af rutinemæssig karakter. Medvirkende hertil var vel også, at oversekretær Didrik Schult ikke var nogen betydelig leder af den daglige forvaltning.

3.2 *Udviklingen efter Griffenfelds fald i 1676*

Efter Griffenfelds fængsling i 1676 udarbejdedes en ny instruks for kancelliet, og her blev afholdelsen af kollegiemøderne på ny indskærpet. Kancellikollegiet skulle herefter bestå af kansleren, vicekansleren, en oversekretær mod tidligere to, fire kancellirådder, ældste sekretær og fire assessorer. Blandt assessorerne hørte næstældste sekretær. Man mærker i instruksen, at sporene fra Griffenfelds egenmægtige ledelse har skræmt den enevældige monark, og derfor indførtes en bestemmelse om, at alle supplikker nu skulle indleveres direkte til kongen. Kongen sørgede derefter for, at de blev fordelt til de rette kollegier. Da kongen imidlertid ikke selv kunne påtage sig arbejdet hermed, oprettedes et nyt embede som kongens gehejmebogholder. Denne »bogholder« skulle udover at være sekretær i det nyoprettede gehejmeråd tillige registrere de indkomne supplikker. Det nye embede blev givet til Kaspar Schøller, en yngre borgerlig jurist, der i 1674 var blevet sekretær i kancelliet.

Selv om krigsårene 1675-1679 (skånske krig) kom til at bety-

de, at mange sager fortsat blev ekspederet gennem kongens eget kammer i stedet for gennem kancelliet, så fik Kaspar Schøller aldrig en lignende indflydelse, som Griffenfeld havde haft. Det ser ud til, at den nye instruks på visse områder fik større virkning end den tidligere, og i hvert fald blev der nu i højere grad holdt kollegiemøder. Helt tilfredsstillende har det næppe været, og allerede den 16. april 1680 kom en ny instruks, hvor der også angives retningslinier for, hvorledes der skal forhandles i kollegiet. Efter den nye instruks skulle de indkomne sager fortsat passere kongen, inden de måtte komme til kancelliet. Sagerne refereres og behandles på kollegiemøder, hvor en af kancellisekretærerne fører kancelliprotokollen og indfører kollegiets betænkning over sagerne »efter de flestes vota«. En vis kontrol med de kongelige ekspeditioner fik man gennem de såkaldte underskrivelsesbøger, der var kronologiske fortegnelser over ekspeditionerne, som man havde ført siden 1670. Disse bøger førtes af kancelliforvalteren, og virksomheden i kancelliet må have været stigende i denne periode, for siden 1680 optræder der to kancelliforvaltere.

At kongen personligt skulle underskrive alle mulige småekspeditioner, må have været en belastning ikke alene for monarken selv, men naturligvis også for kancelliet. I maj 1685 indgiver kancelliet da også et forslag til kongen om en ændret forretningsgang for en række mindre betydelige sager, hvor kancelliet allerede gennem længere tid havde handlet efter en ganske fast administrativ praksis. Kancelliet foreslår ganske enkelt, at det selv afgør disse sager alene på kongens vegne (ad mandatum regis). Sagerne vedrørte bl.a. tilladelse til dåb i huset, vielse uden lysning, begravelser om aftenen og tilladelser til at udsætte bækkener foran kirkedøren.

Den tidligere indførte ordning, der betød at alle ansøgninger skulle indleveres direkte til kongen, hvilket vil sige til kongens eget kammer, synes ikke at blive opretholdt, og fra 1686 er det kancelliforvalterne, der modtager supplikkere (ansøgningerne). Kammersekretær Kaspar Schøller synes i øvrigt efter 1691 ikke mere at føre kontrol med de indkomne sager til kancelliet. Private afhentede også svarene på deres ansøgninger hos kancelliforvalterne, der samtidig indkasserede gebyrerne for de udleve-

rede ekspeditioner. Fik ansøgeren afslag på anmodningen, fik man den retur med en kortfattet begrundelse for afslaget noteret på bagsiden.

3.3 *Gehejmekonseil og kancelli*

I 1670 indførtes officielt et gehejmekonseil, der måske blot var en videreførelse af det konseil, der allerede synes at have eksisteret under Frederik III, men hvis funktioner ikke kendes. Heller ikke det gehejmekonseil, som Christian V indførte i 1670, har i de første år afsat sig mange spor, i hvert fald ikke for den indenrigske politiks vedkommende. Imidlertid indrettedes der i 1690 en særlig protokol (påbegyndt 1. maj) i konseillet over sager for Danske Kancelli, der var refereret for gehejmeråderne, og hvori der var resolveret. Det drejer sig ikke sjældent om mere komplicerede anliggender, hvorom kancelliet har afgivet skriftlig betænkning (erklæring). Med gehejmekonseillet får vi altså indskudt et led mellem kollegiet og kongen, selv om kongen ofte var til stede i konseillet eller rådet og naturligvis alene afgjorde, om han ønskede en sag refereret i konseillet. Ved siden af konseillet oprettedes ved et kongeligt reskript i 1690 (1. kommission nedsattes 22. april) de såkaldte »kommissioner på rådstuen«, der kunne afgive betænkning over alle vigtige indenlandske anliggender efter kongens nærmere bestemmelse, og derved kunne kommissionerne også komme til at gribe ind i kancelliets forretningsområde. I kommissionerne, der fungerede indtil 1705, sad imidlertid både medlemmer af konseillet og embedsmænd fra de kongelige kollegier.

Efter Frederik IVs tiltræden i 1699 ændres hele forretningsgangen atter i kancelliet. Den nye kansler, grev Konrad Reventlow, der fik titel af storkansler, kom efter den nye ordning til at afgøre de indkomne sagers skæbne i samarbejde med oversekretæren. 9. januar 1703 følges nyordningen op af en instruks både for Danske Kancelli og gehejmekonseillet, hvorved den kollegiale behandling af sagerne stort set afskaffedes og møderne ophører. Kancelliembedsmanden Niels Slange, der i 1707 afsluttede en skildring af kancelliets historie fra Frederik I til Frederik IV, antyder at nyordningen skyldtes interne stridigheder blandt de uduelige sekretærer. Der er imidlertid ingen grund til at til-

lægge Niels Slanges vurdering særlig stor vægt, og ændringen kan snarere tænkes at være forårsaget af kongens ønske om i langt højere grad at inddrage gehejmekonseillet i sagsbehandlingen og beslutningsprocessen.

I kancelliet oprettedes ved denne lejlighed et nyt embede, der efter fransk forbillede kaldtes »maître des requêtes«. Maître de requêtes skulle registrere den indkomne post og udarbejde ekstrakter af supplikkerne (requête har egentlig samme betydning som supplik dvs. anmodning eller bønskrift). Supplikkerne skulle herefter referere for storkansleren, hvorefter sagerne behandledes i geheimekonseillet. Undtaget fra denne forretningsgang var alene sager, som kancelliets daglige leder, oversekretæren kunne afgøre på egen hånd i kongens navn (stævninger til Højesteret, tilladelser til hjemmedåb, fritagelser for lysning, begravelser om aftenen e.l.). Nøjere regler for ekspeditionerne udsendtes 2. marts 1708. Herefter må det fastslås, at Danske Kancelli i overvejende grad var blevet et sekretariat for gehejmekonseillet, hvad Tyske Kancelli i øvrigt længe havde været.

3.4 *Indre forhold i kancelliet frem til Struensee-tiden*

Med oprettelsen af stillingen som maître des requêtes får vi for første gang en virkelig kontrol med de indkomne anmodninger, der herefter indføres i supplikprotokollen. Hver sag fik en nummerbetegnelse, årgangen en bogstavbetegnelse, og da bilagene i sagerne ligeledes blev betegnende med disse numre, har vi hermed en form for journalføring, som blev bevaret langt ned i tiden. Enheden i systemet blev dog ikke opretholdt, idet der allerede i 1706 oprettedes en ny protokolrække, der skulle indeholde ekstrakter af alle indkomne ansøgninger om embeder, rang og titler. Den nye protokolrække fik snart efter betegnelsen »gratialprotokollerne«.

Under Frederik IVs regeringsperiode kom man ofte ud for, at kongen selv var fraværende enten på langvarige udenlandsrejser eller hos tropperne under den store nordiske krig. Ditlev Vibe, der var oversekretær fra 1699 til 1721 og tillige kongens nære medarbejder, opholdt sig ofte sammen med kongen på disse rejser. Gehejmekonseillet blev derfor et vigtigt led i sagsbehandlingen, således at mange sager umiddelbart efter indsendel-

sen til kancelliet blev forelagt konseillet.

Kancelliets udgående korrespondance havde lige fra middelalderens afslutning været indført i henholdsvis de to sæt kopibøger, registre og tegnelser, for åbne og lukkede breve. I disse kopibogsrækker indførtes fortsat de kongelige ekspeditioner. I takt med den mere og mere nuancerede form for korrespondance man kom ud for ikke mindst de rutinemæssige høringer, oversendelsesskrivelser, dukker der en ny form for brevbog op, der kaldes for oversekretærens brevbog, der indførtes i 1721 af oversekretær Frederik Rostgaard, og som indeholder kancelliets egne ekspeditioner.

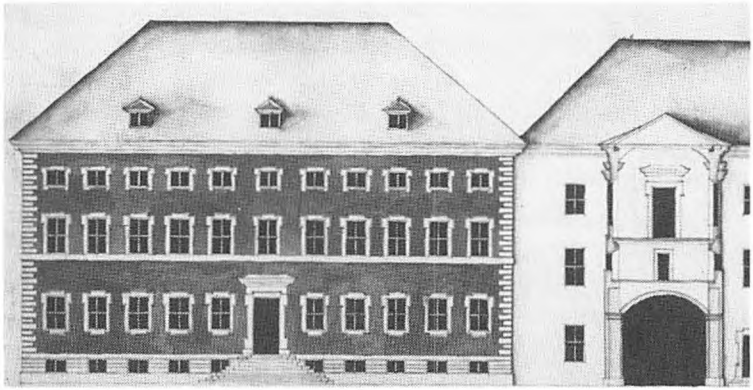
Med Christian VIs tiltrædelse i 1730 får vi, traditionen tro, også en ny forretningsgang i Danske Kancelli ved reskript af 11. dec. 1730, idet kollegiestyret nu atter bliver sat i højsædet. I den foregående periode har kancellimøder vel ikke været helt afskaffet, men de har formentlig højst bestået af møder mellem oversekretær og maître des requêtes. Nu derimod instrueres kancelliet om, at der skal holdes møder bestående af 4 kancellisekretærer, maître des requêtes (der samtidig udnævntes til gehejmeekspeditionssekretær) og generalprokurøren, inden sagerne refereres i konseillet. Iver Rosenkrantz, der hidtil havde været stiftamtmand i Viborg, udnævnes i 1730 til direktør for såvel Danske som Tyske Kancelli, men er ikke medlem af kollegiet. Rosenkrantz' stilling kommer således til at minde om den tidligere storkansler, og maître des requêtes kommer til at fungere som oversekretær. Allerede 1735 ændres situationen atter, idet gehejmeekspeditionssekretæren udnævnes til stiftamtmand og dermed forsvinder uden nogen direkte efterfølger. Samtidig afskediges Iver Rosenkrantz som direktør, men forbliver i konseillet og herefter udnævnes atter en oversekretær. Maître des requêtes opgaver overtages af en af kancellisekretærerne, men i 1747 udnævnes vedkommende til maître des requêtes.

Christian V havde ladet kancelliet afgøre visse rutineprægede sager på egen hånd, men hans efterfølger Frederik IV var meget forsigtig på dette område og indskrænkede antallet af de såkaldte ad mandatum sager. Under Christian VI skete ingen ændringer heri, men umiddelbart efter Frederik Vs tiltræden i 1746 udvidedes omfanget af ad mandatum afgørelser betydeligt.

3.5 *Pietisme og forvaltning*

Afgørende forandringer i kancelliets forretningsområde forekom egentlig ikke i det 18. århundrede, før vi når frem til Struensees reformer 1770-72. De ændringer, der fandt sted, var foranlediget af at kongen og de kredse, der påvirkede ham, ønskede at markere en særlig holdning inden for et bestemt område. Pietismens stigende indflydelse betød således, at der ved missive af 10. dec. 1714 oprettedes et Missionskollegium. Som navnet antyder, fik det blandt andet til opgave at varetage omvendelsen af hedninger i de nyerhvervede koloniområder, men kort tid efter overtog kollegiet desuden missionen i Finmarken og Lapmarken. Efter Grønlands »genopdagelse« fik det ligeledes ved reskript af 8. feb. 1737 tilsynet med den grønlandske mission. Ved en instruks af 21. juli 1727 oprettedes i København et »Waisenhus« til opfostring og undervisning af forældreløse børn, og tilsynet med denne institution henlagdes også under det nye kollegium. Pietisterne interesserede sig ikke alene for den ydre mission, men de fandt også, at udbredelsen af den kristelige lærdom var forfærdende dårlig i selve riget. For at råde bod herpå indrettedes ved patent af 1. okt. 1737 et Generalkirkeinspektionskollegium, der herefter skulle overtage tilsynet med undervisningen i skolerne, i kirkerne og på Universitetet. Samtidig skulle kollegiet påtage sig censuren af alle teologiske skrifter.

Ingen af de to nye kollegier fik den betydning, der var tiltænkt dem, hvilket ikke mindst skyldtes, at de følgende monarker i nogen grad savnede interesse for disse anliggender. Struensee sørgede desuden for, at de i 1771 begge mistede deres forestillingsret. I 1791 ophævedes Generalkirkeinspektionskollegiet, og dets opgaver førtes tilbage til kancelliet. Missionskollegiet førte måske en tilbagetrukken tilværelse, men dets opgaver havde nok større almen interesse end Kirkeinspektionskollegiet. Desuden havde det både Frederik VIs og Christian VIIIs bevågenhed, hvad der formentlig var medvirkende til at redde det gennem den enevældige periode. Herefter var dets fortsatte eksistens kun et tidsspørgsmål, og ved kgl. resolution af 17. juni 1859 ophævedes kollegiet, og dets opgaver overførtes til Kultusministeriet.



I 1707-10 havde man opført et arkivhus tæt ved Højbro. Det fraflyttedes allerede i 1721, da man efter hofbygmester I. C. Ernst's tegninger havde opført kancellibygningen mellem Børsen og biblioteksbygningen. Man besluttede samtidig at anbringe kancelli og arkiv i umiddelbar forbindelse med hinanden og indrettede derfor arkivet i den nybygning mellem kancellibygningen og biblioteksbygningen, hvor det for en dels vedkommende stadig har til huse. Billedet viser Ernst's ikke helt gennemførte plan for bygningernes facade ud til slotspladsen. (Rigsarkivet).

3.6 *Forretningsgang og administrationsområde*

Kancelliets væsentligste opgaver var tilsynet med retstilstanden i riget og gejstligheden, bortset fra hertugdømmerne. Som følge heraf havde det et overopsyn med den lokale forvaltning, herunder amter, købstadsstyrelser og retsbetjente. Kancelliets kontorer ekspederede desuden alle ansøgninger om gejstlige og verdslige embeder, alle ansøgninger om rang og titler, sager vedrørende stamhuse, fideikommisser og friherskaber og endelig sager angående skoler, universitet og hospitaler. Disse meget blandede sagsområder administreredes gennem flere kontorer, men et af de ejendommelige forhold ved kancelliets behandling af sagerne bestod i, at de enkelte kancellikontorer ikke altid beskæftigede sig med samme sag gennem alle dens led.

Alle ansøgninger om embeder, rang og titler m.v. ekspederedes gennem gratialkontoret, der førte en særlig protokol over disse anliggender (gratialprotokollen). Herefter udfærdigedes

forestilling, som oversekretæren forelagde kongen, der alene resolverede. Ofte er resolutionerne indført i protokollen. Et særligt kontor tog sig af lenssagerne (lenskontoret), og de øvrige sager forvaltedes af justitskontoret. I justitskontoret refereredes de indkomne skrivelser (supplikker eller memorialer) i supplikprotokollen af maître des requêtes. Herefter forelagdes de i kollegiet, og opstod der herunder juridiske problemer, kunne generalprokurøren rådspørges og afgive et votum inden den afsluttende behandling i kollegiet. Var det nødvendigt at sende sagen til yderligere undersøgelse for eksempel hos lokale embedsmænd, foretoges denne ekspedition af gratialkontoret. Den færdigbehandlede sag ekspederedes nu til gratialkontoret, der indførte den i kancelliprotokollen, hvorefter den gik til gehejmekonseillet. Her bestemtes det da, om den var af en sådan »importance«, at den måtte forelægges kongen. Først da kunne kancelliet beskæftige sig med besvarelsen af den indkomne skrivelse, og dette skete på kancelliforvalternes kontorer. Her opsattes koncepterne, skrivelserne indførtes i kopibøgerne, og herfra udleveredes (hvis det drejede sig om private) eller udsendtes brevene, og samtidig opkrævedes gebyrer for ekspeditionerne til kancelliets embedsmænd.

4. Danske Kancelli 1770-1848

Under enevælden medførte en ny konges tiltræden ofte en omfattende udskiftning af de højere embedsmænd. Tilsyneladende fulgte kun få forandringer efter Christian VIIs overtagelse af tronen i 1766. På dette tidspunkt var den aldrende Otto Thott oversekretær, Bolle Luxdorph var maître des requêtes og leder af justitskontoret, mens kancellisekretær Henrik Hjelmstjerne ledede gratialkontoret. Af de tre veltjente embedsmænd var Thott den mest betydende. Han tilhørte den gamle adel og havde været 1. deputeret i Finanskollegiet og var i 1750 blevet medlem af Gehejmekonseillet. Den nye konge bekendtgjorde kort efter sin tiltræden, at antallet af sager, som kancelliet kunne afgøre på egen hånd, udvidedes kraftigt. Dette kunne dels tolkes som et ønske fra kongens side om at øge kancelliets kompe-

tence, men det kunne også betyde, at kongen savnede interesse for administration.

4.1 *Struensees reformer af kancelliforvaltningen 1770-71*

Det skulle heller ikke blive Christian VII, men hans livlæge J.F. Struensee, hvis virksomhed kom til at ændre forvaltningen. Struensee, hvis indflydelse var stærkt stigende i 1770, betragtede med misbilligelse det på mange måder gammeldags kancelli. Otto Thott afskediges uden videre den 10. dec. 1770 fra alle sine embeder, og kort efter, ved en forordning af 27. dec. 1770, ophævedes Gehejmekonseillet med øjeblikkelig virkning. Kancelliet fik herefter besked på, at alle sager, der ikke afgjordes på egen hånd, fra nu af skulle forelægges kongen skriftligt, hvorved det mundtlige referat, som oversekretæren tidligere havde haft, erstattedes med en skriftlig extrakt. Extrakten blev gennemset af kabinetssekretæren, der tilføjede sine bemærkninger. Den kongelige resolution anførtes, hvorefter extrakten returneredes til kancelliet. Disse nye forestillingsextrakter, der ordnedes kronologisk, kaldtes rotuli, og efterhånden som de blev indbundne, får vi en ny protokolrække med denne benævnelse.

Kancelliet fik imidlertid selv lejlighed til at foreslå ændringer af forretningsgangen, som Struensee fandt ineffektiv, kompliceret og uklar. Det kan ikke siges, at Bolle Luxdorph og Henrik Hjelmstjerne benyttede disse muligheder til at foreslå forbedringer og ændringer. Konklusionen af deres svar var, at forholdene i det hele var udmærkede. Struensee kan næppe have været særligt tilfreds med sådanne svar, og resultatet blev da også, at han satte personligt udpegede rådgivere til at foreslå og formulere de ændringer, som han mente var passende.

Resultatet af disse overvejelser blev, at Danske Kancelli totalt ændredes ved en kabinetsordre af 20. marts. 1771 og en påfølgende instruks af 20. apr. samme år. Herefter inddeltes det i fire departementer, hver med en deputeret i spidsen. Desuden oprettedes et depechekontor for generelle anliggender, sekretariatssager, journalisering og protokolføring og endelig et arkivkontor. De nye departementers områder var regionale, således deltes Danmark i to områder, der oprettedes et norsk departement og et kolonidepartement. Samtidig med denne omlægning



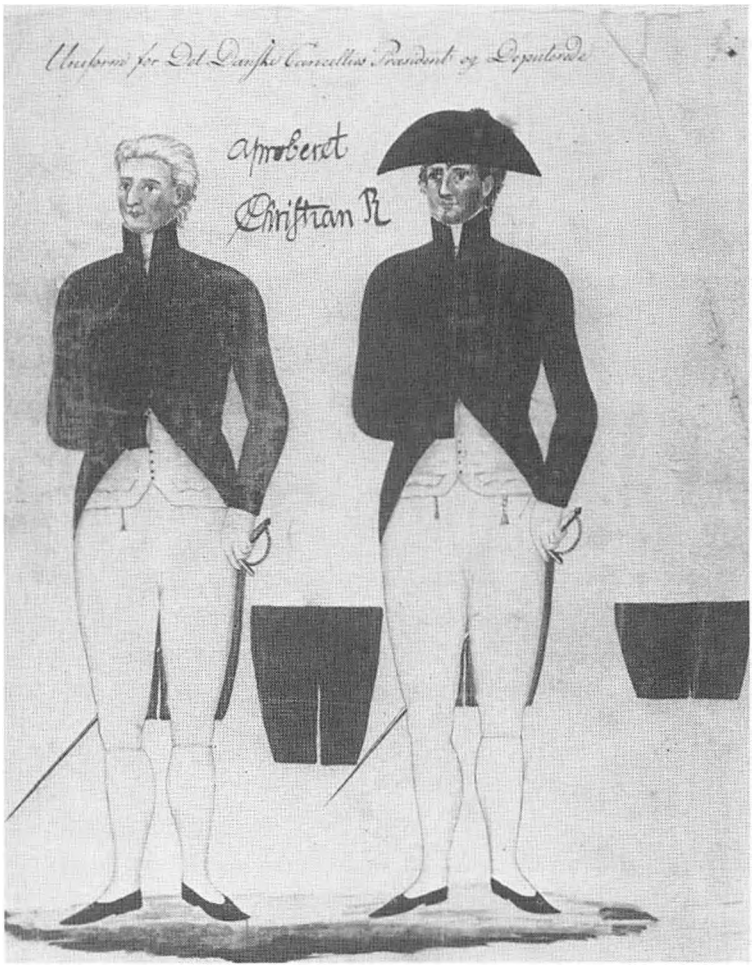
Johann Friedrich Struensee (1737-72) var magtraneren, som pludselig dukkede op ved det danske hof og blev sat i stand til at vende op og ned på størstedelen af den danske centraladministration. En del af sine hjælpere og en del af sine ideer havde han hentet i kredsen omkring den franske officer Claude St. Germain, som i 1760'erne reformerede Landetaten. Struensee var på mange måder et typisk produkt af oplysningstiden, og hans reformer satte sig også spor, selv om man straks efter hans fald i 1772 gjorde, hvad man kunne for at slette dem. (Det kgl. Bibliotek).

blev kancelliets forretningsområde beskåret gennem oprettelsen af finanskollegiet, hvilket skete ved kabinetsordre af 29. maj 1771. Herved mistede kancelliet en stor del af sin indflydelse på administrationen af købstæderne.

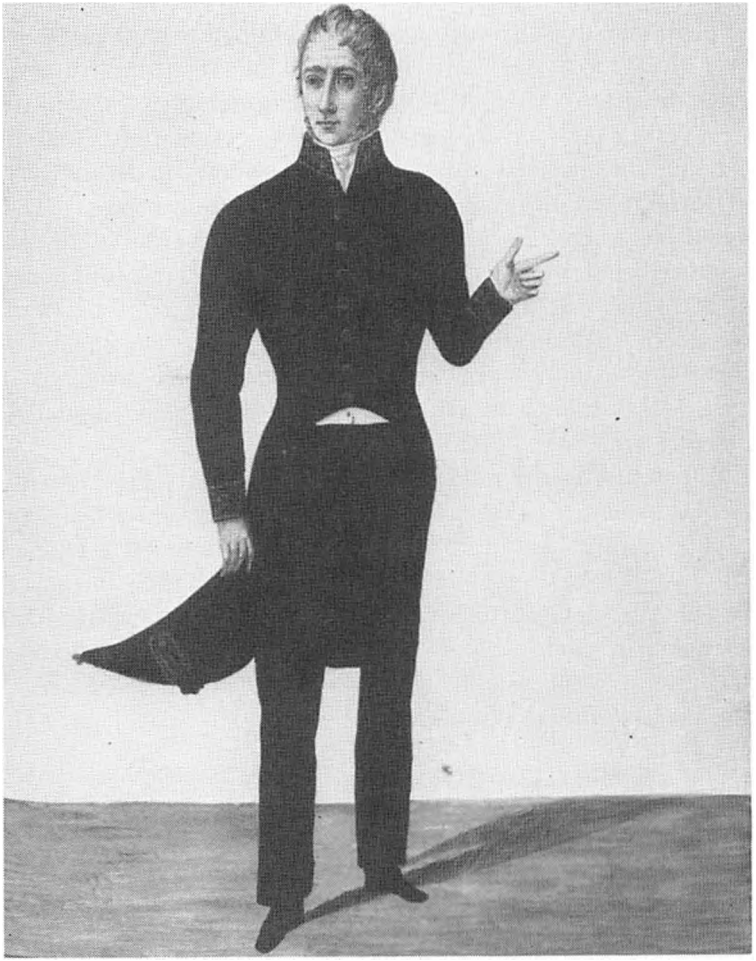
Blandt embedsmændene foretoges en række udskiftninger, og bortset fra Bolle Luxdorph blev alle de nyudnævnte deputerede hentet uden for kancelliets egne sekretærer, samtidig med at Henrik Hjelmstjerne afskedigedes. Den kollegiale behandling fortsatte, og en virkelig forbedring indtrådte, da hvert departement indførte journaler, hvori alle indkomne sager registreredes.

4.2 *Reaktionen i 1773*

Struensees arrestation og fængsling den 14. jan. 1772 fik foreløbig ingen konsekvenser for kancelliets organisation. Den kommission, der blev nedsat ved kabinetsordre af 13. feb. 1772, for at undersøge de indførte administrative reformer anmodede i aug. 1772 kancelliet om at udtale sig om ændringerne. Af de deputeredes svar fremgår det, at de stort set havde været tilfredse med reformerne, dette gælder endog Bolle Luxdorph. Disse svar har næppe tilfredsstillet kommissionen, og kancelliet fik herefter ingen synderlig indflydelse på kommissionens videre overvejelser. I en forestilling af 17. feb. 1773 fordømmes de indførte reformer og samtidig fjernes de tre nyudnævnte deputerede. Ved en instruks af 4. marts 1773 føres kancelliets organisation tilbage til en tilstand, der fuldstændig minder om forholdene før Struensees ændringer. Nyordningen betød, at man i organisationen atter skelner mellem forberedende og ekspederende kontorer, og journaliseringen føres tilbage til den mere primitive tilstand man havde før. I spidsen for de to forberedende kontorer indsattes to deputerede som chefer, og som ledere af ekspeditionskontorerne udnævntes to ekspeditionssekretærer (svarende til dels til de tidligere kancelliforvaltere). Det nye 1. kontor svarer til det tidligere justitskontor, hvor Bolle Luxdorph nu atter blev chef, og 2. kontor svarer til gratialkontoret med den tilføjelse, at lenssagerne også forberedtes her. Ordningen med rotuli over kancelliets forestillingsextrakter til kongen bevaredes frem til 1808.



Med de franske embedsmandsuniformer som forbillede og med kronprins Frederik, senere Frederik VI, som den, der personligt drev på med at få sine embedsmænd – eller netop sit embedsmandskorps – uniformeret, gav man sig i årene 1800-40 til at uniformere eller omuniformere en lang række civile embeds-



mandsgrupper. Billedet t.v. viser den kgl. approberede uniform for Danske Kancellis præsident og deputerede af 11. marts 1803 og billedet t.h. den kgl. approberede uniform for de finansdeputerede af 12. aug. 1828.

Selv om kabinetsstyret ingenlunde forsvandt med Struensee, så betød den nye udvikling, at kancelliet i højere grad end tidligere overvågede og kontrollerede den bestående retstilstand. Dette medførte, at antallet af kancelliekspeditioner gennem de næste årtier blev stærkt stigende, og disse ekspeditioner indførtes nu i »Kancelliets brevbøger«, der svarer til de tidligere »Oversekretærens brevbøger«. Regeringsforandringen i 1784 betød ingen ændring i denne udvikling, snarere en yderligere selvstændiggørelse af kancelliet. Initiativet flyttes således i noget højere grad over til kancelliet, hvorfra sagerne, hvis de er af vigtighed, refereres i Gehejmestatsrådet, hvor de stadfæstes (corroboreres) af kongen. Muligheden for at regere gennem kabinetssekretariatet stod naturligvis fortsat åben, men benyttedes i mindre grad efter 1784.

Efter Otto Thotts afsked i 1770 besattes oversekretærstillingen ikke mere, og dens funktioner overtoges til dels af den deputerede for 1. kontor. I 1787 udnævntes derimod gehejmeråd J.O. Schack-Ratlou til kancellipræsident. Præsidenten var formand for kollegiet og foretog referatet i Gehejmestatsrådet uden at være chef for noget kontor. Da Schack-Ratlou allerede året efter tog sin afsked, udnævntes Chr. Brandt dog i første omgang med titel af direktør.

4.3 *Indførelsen af et moderne forvaltningssystem*

Kort efter at Chr. Brandt afløstes af Frederik von Moltke som præsident, fremlagde den nyudnævnte præsident en forestilling om en fuldstændig nyordning af kancelliets organisation og forretningsgang. Forestillingen stadfæstedes ved kgl. resolution af 20. nov. 1799, hvor det fastsloges, at ændringen skulle træde i kraft år 1800. Reformen, der i øvrigt har adskillige ligheder med Struensees reform 30 år tidligere, inddelte kancelliet i en række departementer på grundlag af saglige og regionale kriterier. Der skete sidenhen visse småjusteringer og ændringer i nummerrækkefølgen, men hovedinddelingen var følgende: 1. departement havde kirke, skole- og universitetssager, 2. departement havde justits- og politisagerne for København og Sjællands stift, 3. departement overtog de norske justits- og politisager og 4. de-

partement varetog lensvæsenet (lenskontoret), de offentlige stiftelser og udskrivningsvæsenet.

Det nyoprettede 2. departement fik desuden overdraget ekspeditionen af en række sager, der afgjordes af kongen og Gehejmestatsrådet, således udnævnelse af statsministrene, medlemmer af kollegierne, ændringer af organisationen af kollegierne og beskikkelse af visse kommissioner. Udover denne opgave som et statssekretariat kom departementet også til at fungere som kancelliets eget sekretariat.

Det vigtigste ved den nye ændring af kancelliet var dog, at hvert departement fuldførte ekspeditionen af de sager, der var overdraget til dem. En anden betydelig ændring i år 1800 gennemførtes ved en indskrænkning af antallet af bevillinger, og ved at administrationen af andre bevillinger overdrages til Københavns magistrat, stiftamtmændene og amtmændene. For andre bevillinger indførtes trykte blanketter, som de lokale myndigheder kunne rekvirere i kancelliet, og for hvis benyttelse man årligt skulle aflægge regnskab (de såkaldte blanketregnskaber).

Kancelliets nye struktur afspejles også i dets arkiv. De regionalt inddelte kopibøger over kongelige ekspeditioner, som går tilbage til det 16. århundrede, de såkaldte registre og tegnelser, ophører. De kongelige ekspeditioner registreres herefter i en særlig kopibog for hvert departement, dog ikke revisionsdepartementet. Denne kopibog kaldes for registranten, og sagerne, der knytter sig til disse ekspeditioner, henlagdes efter nummeret i registranten i særlige rækker. Hvert departement har således en kopibogsrække for kancelliekspeditioner og en række for kgl. ekspeditioner. Hertil slutter sig altså henholdsvis brevsager og registrantsager. Helt konsekvent skelnedes der dog ikke mellem de to arter af ekspeditioner, idet der ofte findes dele af en registrantsag blandt brevsagerne.

Rotuli, som indførtes i Struenseetiden, bevaredes frem til Christian VIIs død i 1808, mens en række særlige ekstraktprotokoller, et sæt for hvert departement, førtes frem til 1820. I ekstraktprotokollerne findes referater af de indkomne sager og de svarer til en vis grad til de tidligere supplikprotokoller, og det har været hensigten, at de skulle benyttes ved den kollegiale

behandling af sagerne. Efter 1820 må man nøjes med de langt mere kortfattede oplysninger om sagsindholdet, der findes i journalerne. I journalerne bliver oplysningerne dog efterhånden fyldigere, og der kan findes angivelse af kollegiets resolutioner. Har sagen været forestillet for kongen, kan der være et referat af den kongelige resolution. Hvis en sag har været til skriftlig votering, er det muligt at finde de forskellige vota fra kollegiets medlemmer i sagerne.

4.4 *Nye administrative opgaver: undervisning, sundhedsvæsen, forsikring og revision*

Mens Danske Kancelli under Struensee havde afgivet en del af købstadssagerne til det nyoprettede finanskollegium, vendte disse anliggender tilbage under det Guldbergske kabinetstyre efter 1772, og fra Rentekammeret overtages kort efter 1800 tillige revisionen af købstadsregnskaber, fængselsregnskaber, offentlige stiftelser og umyndiges midler. Denne udvidelse fører til oprettelsen af et særligt departement for revisionsvæsenet. Den betydelige interesse for uddannelsesvæsenet i slutningen af det 18. århundrede førte til oprettelsen af kommissioner for det almindelige skolevæsen i 1789 og universitetet og de lærde skoler i 1790. Den indflydelsesrige hertug Frederik Christian af Augustenborg, der var universitets patron og formand for kommissionen for universitetet og de lærde skoler, indgav i 1805 gennem kancelliet en forestiling om oprettelsen af en direktion for universitetet og de lærde skoler i Danmark og Norge. Forestillingen bifaldtes af kronprinsen, og direktionen oprettedes same år og kom til at virke frem til 1848. Den nyoprettede direktion fik forestillingsret, og 1. departement afgav de pågældende sager, men beholdt sager vedrørende skolevæsenet i øvrigt. Kommissionen af 1789, hvis opgave det var at oprette seminarier og udarbejde nye anordninger for skolerne på landet og i købstæderne, fik oprettet Blågårds seminarium kort efter, men anordningerne om skolevæsenet gennemførtes først i 1814.

Sundhedsvæsenet søgtes reguleret og forbedret gennem oprettelse af et medicinalkollegium, et Collegium medicum Regium, allerede så tidligt som i 1740. Medicinalkollegiet, der var underordnet Danske Kancelli, fik sit område fastlagt ved forord-

ning af 9. apr. 1740, men det fik ikke den betydning, der var tiltænkt det. Indbyrdes stridigheder, ikke mindst den evigt stridende strid mellem medicinere og kirurger, svækkede dets autoritet. Efter at der oprettedes et særligt Kirurgisk Akademi den 22. juni 1785, blev alt hvad der kunne henføres til det kirurgiske område, overført hertil, hvad der medførte kompetencestridigheder med Collegium medicum. En regulering af medicinalvæsenet og samfundets hygiejniske foranstaltninger havde fortsat både den enevældige regerings og offentlighedens varme interesse, og ved kongelig resolution af 28. maj 1802 nedsattes en sundhedspolitikommission. Efter kommissionens indstilling oprettedes ved reskript af 13. maj 1803 et Sundhedskollegium, der også delvis overtog jordemoderkommissionens og karantænekommissionernes opgaver. Karantænesagerne overtoges dog allerede ved plakat af 19. okt. 1804 af en særlig Karantænedirektion, der desuden fik forestillingsret, og som kom til at eksistere frem til 22. juli 1848.

Det kongelige Sundhedskollegium blev på 15 medlemmer og skulle sammensættes af både medicinere og kirurger, alle udnævnt af kongen. Kollegiet fik allerede den 15. juni 1813 en ny instruks, hvorefter også andre end læger kunne blive medlemmer. Kollegiet, der havde til opgave at føre tilsyn med medicinalvæsenet og alle offentlige sundhedsforanstaltninger i hele riget, skulle tillige udarbejde indstillinger om besættelsen af de embeder, der henhørte under dets område. Behandlingen af sagerne i det ret store kollegium, hvis medlemmer i øvrigt var ulønnede, blev langsommelig. Navnlig, hvis de i forvejen var lidt kontroversielle, blev de her uløselige. Sundhedskollegiet var underordnet Danske Kancelli, men kancelliet blandede sig normalt ikke i dets anliggender, til gengæld blev kollegiet hurtigt utilfreds med sin egen stilling. I 1825 søgte det at blive omdannet til en medicinaldirektion med lønnede embedsmænd. Det lykkedes ikke, og Sundhedskollegiet blev en af de kollegiale institutioner fra enevældens tid, der kom til at få længst levetid, og først nedlagdes i 1907.

Ved Kommercekollegiets og Generaltoldkammerets sammenlægning i 1816 overtog kancelliet de kongerigske brandforsikringssager fra Kommercekollegiet, mens de hertugelige gik til

Tyske Kancelli. Dette gav kancelliet en tilvækst på yderligere to kontorer, et for købstædernes brandforsikringssager, og et for landbygningernes. På den anden side afgav revisionsdepartementet revisionen af købstadsregnskaber til amterne. Indførelsen af stænderforsamlingerne gav navnlig kancelliet en del nye sager, der var rejst der, til udtalelse og nærmere undersøgelse, men egentlige ændringer fandt herefter ikke sted.

4.5 *Kancelliforvaltningen under Englandskrigen 1807-14*

Den gamle tradition, der påbød, at regeringskontorerne følger kongen, blev i en vis udstrækning fulgt i begyndelsen af krigen med England. Da kronprinsen og kongen af sikkerhedsgrunde forlod København den 11. aug. 1807 medfulgte deputerede fra hvert kollegium og fra enkelte direktioner med et vist kontorpersonale. Gehejmestatsrådet fulgte ligeledes med, men indkaldtes ikke, hverken på dette tidspunkt eller de følgende år. Foreløbigt indrettedes kontorer i Kolding og fra omkring den 11. sept. forlagdes residensen til Rendsborg. Kort efter kong Christian VIIs død i Rendsborg den 13. marts 1808 ophørte de midlertidige afdelinger og i april vendte de tilbage til København. Krigsforholdene skabte endnu større problemer for forbindelsen med Norge, navnlig for en så centralistisk styret stat som den danske, men efter nogen tøven oprettedes i august 1807 »Den kgl. interimistiske Regjeringscommission« i Norge, hvis kompetence var ret uklar. Der oprettedes desuden enkelte andre særlige norske interimistiske organer, men man var særdeles tilbageholdende med at tildele dem myndighed til at afgøre sager på egen hånd.

4.6 *Systemets embedsmænd*

Kancellipræsident Frederik von Moltke, der var tiltrådt i 1799, kom kun til at fungere indtil 1804. En intern strid mellem Moltke og generalprokurør Christian Colbjørnsen vanskeliggjorde i den grad arbejdsforholdene, at begge blev forflyttet ved kronprinsens indgriben. Colbjørnsen avancerede til justitiarius (retspræsident) ved Højesteret, mens Moltke blev præsident for Generaltoldkammeret, en stilling som han havde haft tidligere. Til ny kancellipræsident udnævntes Frederik Julius Kaas, der i 1802



Poul Chr. Stemann (1764-1855). – Fra Johan Valentin Stemann, som i 1686 blev sekretær i Danske Kancelli til Poul Christian v. Stemann, som under den anden verdenskrig var amtmand på Bornholm, tæller familien Stemann en lang række statsembedsmænd. Markantest fremtræder nok Poul Christian Stemann, som fra 1827 til 1848 var præsident i Danske Kancelli, og som sådan i mange sager og forhold var generalprokurør A. S. Ørsteds konservative modspiller. (Det kgl. Bibliotek).

var blevet justitiarius i Højesteret. Kaas forblev i denne stilling indtil sin død i 1827, men under krigen havde han mange andre opgaver, både som medlem af regeringskommissionen for Norge 1809-10 og som udsending til kejser Napoleon 1811 og 1813. Som præsident synes han ikke i særlig grad at have præget lovgivningen eller at have taget initiativ til større reformer. Mere betød det, at juristen Anders Sandøe Ørsted i 1813 udnævntes til deputeret i kancelliet og i 1825 avancerede til generalprokurør efter den lidet betydelige Chr. Cold.

Der er næppe en side af kancelliets virksomhed, som Ørsted ikke har beskæftiget sig med i sin mangeårige virksomhed som kancelliembedsmand og ved siden af udfoldede han en betydelig juridisk og filosofisk forfattervirksomhed. Ved flere lejligheder kom Ørsted i modsætning til Kaas og Frederik VI, således var han kritisk indstillet over for nedsættelsen af den kommissionsdomstol, der skulle dømme de fanger, der havde foranstaltet oprøret i tugthuset på Christianshavn i 1817. Da han i 1824 deltog i en teologisk diskussjon, hvori kancelliet muligvis senere kunne blive involveret, fik Kaas standset hans forfattervirksomhed.

Da Kaas døde i 1827, blev hans efterfølger ikke Ørsted, men amtmanden over Sorø amt Poul Chr. Stemann. Stemann havde vist sig som en dygtig administrator og havde samtidigt kongens bevågenhed. Den nye kancellipræsident, der var udpræget konservativ og modvillig over for enhver begrænsning af enevælden, blev siddende, ligesom Ørsted, til kancelliets ophør i 1848. Der blev derfor ikke meget spillerum for Ørsteds mere liberale indstilling. I 1831 fik kancelliet besked på at udarbejde forslag til anordning om indførelse af rådgivende stænderforsamlinger. I sit oplæg ønskede Stemann at valgret og valgbarhed skulle knyttes nøje til jordejendom, hvorimod Ørsted forestillede sig et valgsystem, der også tog hensyn til uddannelse. Ørsteds forslag underkendtes, men da stænderforsamlingerne oprettedes, kom han til at deltage i deres virksomhed som kgl. kommissarius for forsamlingerne i Roskilde og Viborg.

Med årene kom imidlertid også Ørsted til at stå som repræsentant for det enevældige system, og heri adskilte han sig næppe meget fra de øvrige deputerede. Dette forhold har været med-



A. S. Ørsted (1778-1860). Som kancellideputeret i den lange årrække fra 1813 til 1848 og som generalprokurør fra 1825 til 1848 var juristen A. S. Ørsted enevældens betydeligste embedsmand i dens sidste årtier. Over for kancellipræsidenterne Kaas og Stemann stod han som leder af den fremskridtsvenlige fløj af Danske Kancelli og i de ham betroede funktioner i de rådgivende stænderforsamlinger, bl.a. blev han den moderate formidler af tilløbene til nye styreformer. (Det kgl. Bibliotek).

virkende til, at kancelliet som helhed kom til at fremtræde som en konserverende institution i modsætning til dele af finansforvaltningen.

4.7 *Danske Kancellis ophævelse 1848*

Efter Christian VIIIs død den 20. jan. 1848 stod det klart for de fleste embedsmænd, at det kun var et spørgsmål om tid, hvornår

kollegialsystemet ville blive afskaffet. De fleste deputerede betragtede et ministerialsystem uden begejstring, og dette i forbindelse med ueres fremskredne alder gjorde, at en videre karriere var uønsket. Poul Chr. Stemann og A.S. Ørsted blev afskediget den 21. marts, og C.E. Bardenfleth indtrådte i stedet som præsident. Tage Algreen Ussing, der var udnævnt til deputeret i 1846, rykkede op som generalprokurør. Den 4. apr. holdt kollegiet sit sidste møde, hvorefter kancelliet ophævedes ved en plakat af samme dag underskrevet af kollegiets medlemmer. De deputerede Holm og Bentzen afgik herefter, mens chefen for 5. departement Andreas Møller blev departementschef i Justitsministeriet. Tage Algreen Ussing fortsatte ligeledes som generalprokurør under Justitsministeriet, hvor det blev et selvstændigt embede, der ophævedes efter Algreen Ussings død.

5. Tyske Kancelli 1660-1770

Tyske Kancelli blev lige så lidt som Danske Kancelli ændret ved nye instrukser umiddelbart efter enevældens indførelse. I spidsen for kancelliet stod den tyske jurist Theodor Lente, der efter 1660 får titel af tysk kansler, men som allerede længe havde været faktisk leder, og som tillige var kongens kammersekretær. Ved Statskollegiets oprettelse i 1660 kunne man tro, at der såvel var gjort indhug både i Tyske og Danske Kancellis områder, idet det nye kollegium ved siden af andre opgaver også skulle varetage udenrigspolitiske anliggender. Statskollegiet blev imidlertid ikke noget egentligt forvaltningsorgan, og mistede ret hurtigt sin betydning inden det forsvandt for bestandig i 1676. De udenrigske ekspeditioner gik derfor fortsat gennem Tyske Kancelli. Ved siden af sit hverv som tysk kansler var Theodor Lente imidlertid også assessor i Statskollegiet. Et andet indhug over for kancelliet bestod i, at Frederik III i 1669 ved et missive overdrog forvaltningen af de slesvigske sager til Danske Kancelli, men ordren synes ikke gennemført i særlig høj grad, og senere hen forvaltes de slesvigske anliggender atter af Tyske Kancelli.

5.1 *Forretningsgang og kollegialstyre*

Fra tiden før 1660 havde Danske Kancelli varetaget en del af

den udenrigske korrespondance, især med Sverige og Rusland, og i forbindelse med Peder Schumachers stigende indflydelse i Danske Kancelli blev i realiteten hele den udenrigspolitiske korrespondance overført. Peder Schumacher Griffenfelds udnævnelse til rigskansler, der betød, at han i realiteten blev chef for begge kancellier, gjorde ingen ændring i dette forhold. Efter hans fald i 1676 ophørte denne tilstand, og herefter vender langt størstedelen af udenrigskorrespondancen tilbage til Tyske Kancelli, herunder også russiske og svenske anliggender. Efter 1676 råder Tyske Kancelli således over et større område end før 1660. I 1676 havde det tillige overtaget alle kancellisager vedr. Oldenburg og Delmenhorst.

I lighed med de ændringer som foretoges inden for administrationen i øvrigt fik også Tyske Kancelli en instruks af 26. juli 1670, hvorefter der indførtes en kollegial sagsbehandling. Kancelliet lededes af den øverste kancelliråd i mangel af eventuel kansler, og på kollegiemøderne skulle kancelliråderne Conrad Bierman og Conrad Hesse forelægge de indkomne sager til drøftelse. Der skulle føres protokol over kancellimøderne, og efter sagsbehandlingen her forelagde (refererede) de to råder sagerne, hvorefter kongen resolverede. Herefter gik sagen tilbage til kancelliet, der udformede svarskrivelsen på grundlag af den faldne resolution. Der er bevaret kancelliprotokoller i tiden fra 1670-76 indeholdende ekstrakter af de indkomne sager samt oplysninger om kollegiemødernes afholdelse, men heri er kun kortfattede oplysninger om sagernes behandling i kollegiet. Vi får dog herigennem normalt at vide, hvilke spørgsmål der henvistes til kongelig resolution. Efter 1676 ophører kancelliprotokollerne, og dermed sporene af den kollegiale sagsbehandling. I virkeligheden har kollegiemøderne næppe nogensinde fungeret efter hensigten, og det fremgår da også af protokollerne, at bortset fra Hesse og Biermann har kollegiet været tyndt besat. De to kancelliråder har således i realiteten udgjort kollegiet og foreslået, hvorledes sagerne skulle ekspederes.

De udgående udenrigske skrivelser indførtes fra gammel tid i Ausländisch Registrant, men efter Griffenfelds ændringer og overførsel af den udenrigske korrespondance til Danske Kancelli, fordeltes denne på en række kopibøger efter lande. I 1676, da

de udenrigske sager vendte tilbage, indrettedes en ny kopibog, Geheimerregistraturen, der kom til at indeholde den »politiske« udenrigskorrespondance. Den gamle Ausländisch Registrant (fra 1689 benævnt Ausländische Registratur) begrænsedes mere og mere til at indeholde breve til ikke-tyske fyrster af upolitisk karakter for eksempel notifikationsskrivelser, kreditiver, kondolancer og rekommandationer.

De »åbne breve« førtes fortsat i Patenten, der svarer til Danske Kancellis »Registre«, mens embedsskrivelserne fortsat indførtes i »Inländische Registratur«, der svarer til Danske Kancellis »Tegnelser«.

5.2 *Kancelli og konseil*

Ved Geheimekonseillets oprettelse i 1670 blev beslutningsprocessen for alle vigtigere anliggender efterhånden flyttet herover, og det kan med en vis ret siges, at den kollegiale behandling af udenrigspolitiske og slesvig-holstenske anliggender kom til at foregå i konseillet. Her forelagde Biermann de udenrigspolitiske og Hesse de hertugelige sager. I Gehejmekonseillet førtes protokol over de refererede sager, og når dets arkiv nu er opstillet i tilknytning til Tyske Kancellis og registreret sammen med det, skyldes det ikke mindst, at en meget stor del af forelagte sager stammer fra Tyske Kancelli. I alle vigtigere sager kom Tyske Kancelli herefter til at fungere som et slags sekretariat for konseillet.

Når udenrigske sager behandledes i konseillet, blev det meddelt de udenlandske gesandter i København af storkansleren. Herefter fik de mulighed for at fremsætte deres anskuelser over for oversekretæren ved Tyske Kancelli til brug ved referatet. Ellers kunne gehejmeråderne ikke forhandle med fremmede gesandter på egen hånd. Derimod kunne Gehejmekonseillet forhandle med de udenlandske gesandter (ministre), og en protokol over disse møder findes i konseillets arkiv for tiden fra 1705 til 1745 (protocollum conferentiarum secretioris consilii regis).

Kanslertitlen forsvinder efter Theodor Lentes afgang og død i 1668, men senere hen i 1688 udnævntes Th. Balthasar von Jessen til oversekretær, og denne titel anvendes i den følgende tid. Når Tyske Kancelli under flere af de følgende oversekretærer i

det 18. århundrede opnåede en betydelig selvstændighed, navnlig Johan Sigismund von Schulin (1735-50) og Johan Hartvig Ernst Bernstorff (1751-70), skyldtes det formodentlig, at de pågældende ledere også var gehejmeråder. Samtidig med den udvikling, der fandt sted inden for Danske Kancelli, opnåede Tyske Kancelli også tilladelse til at afgøre visse rutinesager selv (ad mandatum regis). En udvidelse af administrationsområdet fandt sted i 1667, da Oldenburg og Delmenhorst erhvervedes, senere overtoges i korte perioder i 1670erne og 1680erne den gottorpske del af Slesvig samt enkelte nordtyske områder. Endelig besattes 1713 under den store nordiske krig den gottorpske hertugs del af Slesvig, der inkorporeredes i den kongelige del ved patent af 22. august 1721.

5.3 *Arkivforhold*

Tyske Kancellis arkiv har gennemgået utallige ordningsforsøg gennem tiderne, og arkivet er i sin nuværende tilstand hovedsageligt henlagt efter saglige kriterier. Ganske vist findes der en række pakker indeholdende koncepter og indlæg (dvs. koncepter til udgåede skrivelser, indkomne skrivelser samt enkelte notater) til de forskellige kopibøger, men det er kun en mindre del af sagerne, der er henlagt således. Tilsyneladende har en ordning i saggrupper altid eksisteret i kancelliets arkiv. De sager, der i dag henligger efter kopibøgerne, består for en dels vedkommende af sager, der ikke naturligt har kunnet placeres i de saglige systemer, som skiftende arkivarer har søgt at gennemføre i tidens løb. Især har måske netop de senere ordninger af arkivet, der er gennemført i det 20. århundrede, forøget antallet af sager, der er henlagt efter kopibøgerne. Et egentligt journalsystem med nummersager, har Tyske Kancelli aldrig haft.

Hvad den udenrigske korrespondance angår, er den for så vidt man har betragtet den som politisk, ordnet efter lande (egentlig efter hoffer). Hvis der for sådanne lande også findes danske gesandtskabsarkiver, er disse opstillet i tilknytning til kancelliets egne sager om landet. Hvis sagerne betragtedes som værende af upolitisk karakter, kan de være henlagt i en såkaldt »realiagruppe« efter saglige titler som for eksempel: bygninger, strandinger, told, universiteter. Har de kunnet rubriceres som

privatlige anliggender, findes en særlig gruppe »Ausländische Privatsachen«, der er alfabetisk ordnet. Tillige er der oprettet særlige grupper af breve som for eksempel breve fra »lærde mænd« og udenlandske adelige. De mange saglige grupper og personordnede sager går i nogen grad på kryds og tværs af hinanden, og en benyttelse af arkivet fordrer ofte en omhyggelig gennemgang af den trykte registratur. De mange omordninger betyder også, at man ikke kan være sikker på, at sager, der i dag ligger i samme gruppe, også er blevet behandlet sammen, da arkivalierne blev skabt. Højst sandsynligt har de under sagsbehandlingen intet haft at gøre med hinanden.

5.4 *Deling i indenlandsk og udenlandsk afdeling*

Kancelliet blev formentlig i den første tid efter enevældens indførelse administreret som en helhed, selv om man på grund af opstilling og registrering skulle tro, at der var tale om to afdelinger. Efter Gehejmekonseillets oprettelse i 1670 skete der et skel i sagsbehandlingen, idet de udenrigspolitiske sager koncentreredes her, mens en del af de indenrigspolitiske i højere grad blev administreret i kancelliet, en del af dem igen i fællesskab med de hertugelige lokale myndigheder. Den 15. okt. 1736 nævnes i en intern betænkning for første gang »det udenlandske departement« som en særlig afdeling af kancelliet, uden at det fremgår tydeligt, om for eksempel de udenrigspolitiske sager behandledes i særlige kontorer. Adskillelsen mellem indenlandsk og udenlandsk var fortsat ikke ganske klar, idet sager vedr. det tyske forbund og enkelte tyske stater behandledes i den indenlandske afdeling. Det kan imidlertid fastslås, at inden der i 1770 skete en de facto adskillelse, var der forinden i realiteten gennemført en tvedeling af kancelliet.

6. Tyske Kancelli 1770-1848

Ligesom tilfældet var med Danske Kancelli, betød Christian VIIs tronbestigelse i 1766, at antallet af ad-mandatum-ekspeditioner udvidedes betydeligt ved reskripter af 25. aug. 1766 og 7. marts.

1768. Kancelliets chef var fortsat J.H.E. Bernstorff, der havde været medlem af Gehejmekonseillet siden 1750 og som havde haft ledelsen i Tyske Kancelli siden 1751, samtidig med at han var deputeret i Kommercekollegiet. Der afholdtes ugentlige sessioner, hvor sagerne kunne drøftes, men under Bernstorffs faste ledelse kan der nok rejses tvivl om, hvor meget den kollegiale behandling har betydet. Desuden må det anføres, at Bernstorff som oversekretær havde den afgørende stemme i alle tilfælde.

6.1 *Struensees reformer og kancelliets deling i 1770*

Struensees planer om en effektivisering af den danske centralforvaltning kom også til at omfatte Tyske Kancelli, hvis struktur, organisation og forretningsområde forandredes. Inden ændringerne påbegyndtes afskedigedes J.H.E. Bernstorff ved en kabinetsordre af 15. sept. 1770. Kort efter, ved kabinetsordre af 20. okt. 1770, blev kancelliet anmodet om straks at afgive en rapport om den hidtidige forretningsorden. Efter Bernstorffs afskedigelse blev oversekretærposten ikke mere besat, og ledelsen kom til at ligge hos de deputerede. Afgørende for kancelliets fremtid blev oprettelsen af Departementet for de udenlandske Sager, der fandt sted ved kabinetsordre af 24. dec. 1770, hvortil næsten alle udenrigssager skulle afgives. Den tilbageværende del af kancelliet fik en ny departemental inddeling ved kabinetsordre af 17. apr. 1771, således at 1. dpt. omfattede Slesvig, 2. dpt. Holsten og grevskabet Rantzau og 3. dpt. grevskaberne Oldenburg og Delmenhorst samt Altona og Pinneberg. Cheferne for departementerne udgjorde kollegiet, og en nyudnævnt overprokurør skulle fungere som særlig juridisk sagkyndig. De deputerede og overprokurøren var alle af borgerlig herkomst, og ved denne ordning mistede den holstenske adel sin indflydelse på administrationen i København, men kun for en kort tid. Til gengæld fik kollegialsystemet bedre vilkår. Det reducerede kancelli mistede desuden en lang række sager angående næringslivet og finansforvaltningen af hertugdømmernes købstæder ved en kabinetsordre af 19. aug. 1771, idet disse områder skulle overføres til det nyoprettede Finanskollegium, der i højere grad havde Struensees bevågenhed end de gamle kancellier.

6.2 *Den holstenske adel vender tilbage. Bernstorff og Reventlow*

Efter Struensees fald tilstræbte de nye magthavere at genoprette den tidligere ordning ved en forordning af 28. juli 1773. Den regionale inddeling af kontorerne afløstes af en saglig, således at behandling og ekspedition af sagerne fandt sted i forskellige kontorer. Organisationen kan minde om den, der samtidig indførtes i Danske Kancelli. De udenrigske sager bevaredes derimod i det departement, der var oprettet i 1770.

Til direktør for Tyske Kancelli udnævntes den holstenske godsejer Andreas Peter Bernstorff, en brodersøn til den tidligere oversekretær J.H.E. Bernstorff, der var død i 1772. Da A.P. Bernstorff tillige blev leder af departementet for udenlandske sager, skete der således alligevel en vis forening af de to institutioner. Bernstorff fik kort efter sin tiltrædelse afsluttet det såkaldte mageskifte af 1773 med den gottorpske hertug (foreløbig stadfæstet i 1767), hvorved hertugen afstod sine besiddelser i Holsten imod erstatning samt imod at grevskaberne Oldenburg og Delmenhorst blev afstået. Hermed fik Tyske Kancelli den fulde indflydelse på den lokale forvaltning i hertugdømmerne.

I 1780 blev Bernstorff afskediget ikke mindst på grund af hans dårlige forhold til Guldberg, men udenrigspolitiske grunde synes også at have spillet ind. Som efterfølger udnævntes den juridiske konsulent i lovgivningsanliggender, overprokurøren A.G. Carstens. Da Bernstorff umiddelbart efter Guldbergs fald i 1784 og kabinetsstyrets ophør kaldtes tilbage og blev genudnævnt til sine tidligere chefsposter, forblev Carstens som direktør, mens Bernstorff ophøjedes til kancellipræsident og forblev i denne stilling indtil sin død i 1797.

A.P. Bernstorff efterfulgtes af Cai Friedrich Reventlow, ligeledes en holstensk godsejer med en hurtig embedskarriere, og som i øvrigt ved tidligere lejlighed var blevet protegeret af Bernstorff. Da der i 1802 blev udskrevet en ekstraordinær grundskat i hertugdømmerne, protesterede ridderskabet, idet man anfægtede regeringens ret til at udskrive skatter uden om landdagen. Reventlow følte sig i denne sag mere som ridderskabets repræsentant end som kongelig embedsmand, og den loyalitetskonflikt, som herved opstod, medførte, at Reventlow afgik

samme år. Konflikten blev for så vidt betydningsfuld, selv om regeringens vilje gennemførtes, fordi den blev begyndelsen til en række interessemodsætninger mellem hertugdømmerne og kongeriget.

6.3 *Patentet af 1806 om Holstens indlemmelse og eftervirkningerne*

Som efterfølger for Reventlow udnævntes Johan Sigismund Møsting, en loyal embedsmand, der stod kronprinsen nær, og som desuden i økonomisk henseende var helt afhængig af sin embedskarriere. Møsting var uden tilknytning til den holstenske adel, men havde tidligere været amtmand i hertugdømmerne. Da hertugdømmet Holsten indlemmedes under kongens absolutte suverænitet ved patentet af 9. sept. 1806 efter det tyskromerske riges opløsning samme år, støttede Møsting kronprinsen. Nogen åbenlys modstand mod patentet viste sig vel ikke i Holsten, men da Frederik VI i de følgende år gennem flere forordninger søgte at indføre en embedsstand i hertugdømmerne, der også var dansksproget, var dette medvirkende til at fremme modsætningsforholdet, selv om ingen af disse foranstaltninger fik nogen betydning.

Indlemmelsen af Holsten var medvirkende til, at Tyske Kancelli ændrede navn til Slesvig-holstenske Kancelli. I 1813 blev Møsting i forbindelse med pengekrisen udnævnt til chef for Rentekammeret, og som ny præsident i kancelliet udpegede Frederik VI den sjællandske godsejer Otto Moltke. Det var imidlertid kun på chefsplanet, at det »kongerigske« element dominerede, næsten alle øvrige ansatte i kancelliet stammede fra hertugdømmerne og beherskede kun i ringe grad dansk.

En følge af Wienerkongressen blev oprettelsen af det tyske forbund, og Danmark måtte tiltræde, at Holsten blev medlem af forbundet. Dermed bortfaldt i realiteten patentet om Holstens indlemmelse. I forbindelse med oprettelsen af forbundet var der givet løfte om indførelse af stænderforsamlinger, og der opstod derfor i Holsten et ønske om indførelse af sådanne forsamlinger. Otto Moltke blev i 1816 medlem af en kgl. kommission, der skulle udtale sig om mulighederne for indførelsen af en stænderforfatning, men i forståelse med kongen førtes en henholdende

politik, således at hertugdømmerne først fik en stænderforfatning samtidig med kongeriget.

6.4 *Den slesvig-holstenske provinsialregering*

Den melleminstans i hertugdømmerne mellem kancelli og de lokale embedsmænd, der var skabt i 1648, og som oftest benævnes regeringskancelliet i Glückstadt, var både en administrativ og en dømmende instans. I 1834 ophørte kancelliets administrative funktioner, idet disse overdroges til en nyoprettet slesvig-holstensk provinsialregering (forordning af 15. maj 1834) med hovedsæde på Gottorp slot. Provinsialregeringen havde ligesom regeringskancelliet en række tilsynsopgaver og kunne afgøre visse sager selv (for eksempel inden for kirke- og skolevæsen), men afgørelsen i alle vigtigere anliggender lå i det Slesvig-holsten-lauenburgske Kancelli. Samtidig med provinsialregeringen oprettedes en fælles overappellationsret for Slesvig og Holsten.

6.5 *Udviklingen frem til 1848*

Da Otto Moltke søgte sin afsked i 1842, udnævnte Christian VIII J.C. Reventlow-Criminil til kancellipræsident. Reventlow-Criminil var holstensk godsejer, og man kan måske i Christian VIIIs udnævnelse se en tilnærmelse til de ledende holstenske kredse. Udnævnelsen bragte imidlertid kun nye konflikter, og da Christian VIII udsendte det såkaldte »åbne Brev« af 8. juli 1846 om arvefølgen i hertugdømmerne, indgav Reventlow-Criminil sin afskedsbegæring. Som efterfølger valgte kongen herefter på ny en holstensk godsejer, Carl Moltke, der i 1828 var blevet medlem af ridderskabets vedvarende deputation. Her fandt han til gengæld en kancellipræsident, der var loyal over for kongens forsigtige politik over for slesvig-holstenerne.

Det slesvig-holsten-lauenburgske Kancelli ophørte reelt med at fungere i martsdagene 1848, og samtidig afrejste en del af embedsmændene fra København. Den 24. marts 1848 blev det underlagt udenrigsministerens ledelse, men ophævedes formelt først den 2. sept. 1849.

Mens Tyske Kancelli i Struensee-tiden afgav sager til bl.a. Finanskollegiet, gik udviklingen siden hen den modsatte vej. En række sager vedrørende købstadsstyrelsen i hertugdømmerne

blev efterhånden atter overdraget til kancelliet, og fra 1816 overtog det brandforsikringssagerne, der hidtil havde været administreret af Kommercekollegiet. Kontororganisationen undergik småændringer, men større reformer fandt ikke sted.

6.6 *Forretningsgang og arkivforhold*

I hele perioden 1770-1848 forblev henlæggelsen i kancelliet af sagerne næsten uændret. En journalisering af de indkomne sager indførtes ikke. De udgåede breve indførtes i de to rækker af kopibøger: Patenten for de åbne breve og Inländische Registratur for de kongelige missiver eller lukkede breve. Alle indkomne breve blev registreret i supplikprotokollerne. Sagsbehandlingen var kollegial, og de indkomne breve cirkulerede blandt de deputerede og blev derefter forelagt kollegiet til resolution. Resolutionerne indførtes i supplikprotokollen, men for mere komplicerede sagers vedkommende bestod resolutionen i første omgang i, at sagen sendtes til yderligere behandling i et af kontorerne. Ifølge et kancellinotat om forretningsgangen fra 1830rne blev de indkomne sager anbragt som bilag til koncepterne, således at alle forakter lå ved den sidst udgåede skrivelse. Et stykke tid efter ekspeditionens afslutning henlagdes sagen imidlertid efter kancelliets arkivsystem. Et sådant arkivsystem udarbejdedes af Peter von Sixtel, der var kancelliarkivar fra 1795 til 1805. Sixtel henlagde alle »nyere« sager i kancelliet efter et system, der dels byggede på en saglig, dels en topografisk inddeling. De sager, der ordnedes efter systemet, går tilbage til ca. 1720, og systemet synes at være anvendt frem til 1848.

En vanskelighed ved anvendelsen af arkivalierne i Tyske Kancellis arkiv består i, at arkivet efter krigen i 1864 blev delt mellem Danmark og Preussen. Ved denne lejlighed blev alle nyere aktuelle sager afleveret, men også meget ældre materiale helt tilbage til begyndelsen af 18. århundrede fulgte med. Ikke mindst omfattede afleveringerne en stor del af protokollerne helt tilbage til 1720erne, og for tiden efter 1730 findes næsten kun forestillingsprotokollerne samt en række extrakter af kopibogsrækkerne i Danmark (»Patentenextrachten« og »Rescriptenextrachten«). Ved en konvention mellem Danmark og Tyskland i 1933 foretoges en udveksling af sager, således at Danmark

afgav en række lokalsager vedrørende Holsten og Sydslesvig mod til gengæld at få lokalsager, som vedrørte Nordslesvig. En væsentlig del af protokolrækkerne befinder sig imidlertid fortsat i Tyskland, hvad der komplicerer arbejdet med at finde frem til de konkrete afgørelsers indhold.

7. Departementet for de udenrigske sager 1770-1848

Det departement, som blev oprettet ved kabinetsordren af 24. dec. 1770, synes ikke i samtiden at være blevet betragtet som nogen større ændring af centraladministrationen. Grunden hertil var måske, at de udenrigske sager allerede i nogen tid var blevet behandlet i et særligt kontor i Tyske Kancelli. Nyheden bestod derfor først og fremmest i, at dette »kontor« nu var blevet til en selvstændig institution, og ikke mindst at den nye institution fik en leder, en udenrigsminister, adskilt fra ledelsen af hertugdømmernes anliggender. Til chef for departementet udnævnte Struensee grev Adolph Sigfried von der Osten, der tidligere havde været udsending i St. Petersborg og Warszawa.

Det nye departement skulle således varetage forvaltningen af forholdet til udlandet, idet dog en række anliggender vedrørende forholdet til det tyske rige forblev under Tyske Kancelli. Departementets bemanding var beskeden, og dette forhold ændredes næsten ikke i tiden frem til 1848. De fleste personer, der var knyttet til udenrigsforvaltningen, var i virkeligheden de udsendte diplomater eller udetjenesten. I denne forbindelse må det samtidig nævnes, at konsulatstjenesten ikke hørte under departementet, men var underlagt Kommercekollegiet. Kun når det drejede sig om politiske anliggender, stod konsulerne i forbindelse med departementet.

7.1 *Udenrigsstyrelsen indtil A.P. Bernstorffs død i 1797*

Departementet var en af de relativt få institutioner, hvis forhold og ressort ikke ændredes efter Struensees fald i januar 1772. A.S. von der Osten afskedigedes dog efter godt et års forløb og erstattedes med A.P. Bernstorff, der herefter var chef for depar-

tementet i samme perioder, som han var præsident for Tyske Kancelli, hvilket vil sige 1773-1780 og 1784-1797. Efter Bernstorffs afsked i 1780 på grund af uoverensstemmelserne med Guldberg udnævntes Markus Gerhard Rosencrone til minister og chef. Rosencrone, der tidligere havde været diplomat, synes i begyndelsen mere at have været minister af navn end af gavn, idet Guldberg på egen hånd varetog en del af den udenrigske korrespondance. I 1782 blev Rosencrone imidlertid medlem af Gehejmestatsrådet, ligesom hans position forbedredes betragteligt. Kort efter Guldbergs fald i 1784 afskedigedes han og trak sig for stedse tilbage som embedsmand. I tiden fra 1784 til 1797 ledede Bernstorff ret så suverænt udenrigspolitikken i et afbalanceret Gehejmestatsråd, hvor det lykkedes ham at føre sine synspunkter igennem over for de andre råder og den unge kronprins.

Fastlæggelsen af udenrigspolitikken var i højere grad, end tilfældet var for de øvrige kollegiers vedkommende, en opgave, der først og fremmest blev varetaget af Gehejmestatsrådet, kabinettet eller af kongen personligt. Da en stor del af sagerne betragtedes som politiske, behandledes de som absolut gehejme, og dette er formentlig årsagen til, at departementet ikke blev organiseret som et kollegium, men fik en hierarkisk opbygning. Dette var i øvrigt helt i overensstemmelse med den måde sagerne også tidligere var behandlet på i Tyske Kancelli. Den politiske korrespondance førtes stort set alene i ministeren, senere eventuelt under en vis medvirkning af direktøren i det relativt korte tidsrum dette embede eksisterede. Naturligvis varetog departementet også en lang række sager af ikke-politisk art, de såkaldte departementale sager for eksempel danske undersåtters forhold i udlandet.

7.2 *Henlæggelsesprincipper for sagerne i departementet*

Indtil 1821 blev alle udgående skrivelser indført i samme kopibog, den såkaldte »gehejmeregistratur«, men derefter indførtes en departemental kopibog. Den departementale korrespondance voksede hurtigt og oversteg efterhånden den politiske korrespondance. En kontrol med de indkomne breve fik man først i 1785, da man anlagde de såkaldte manualprotokoller. Manual-

protokollerne kom dog ikke til at fungere som egentlige journaler, idet de indkomne breve ikke henlagdes efter de numre, som de fik i protokollerne, men efter saglige systemer. I manualprotokollerne noteredes i øvrigt heller ikke, i hvilken saglig gruppe de indkomne sager henlagdes. Ordningsprincipperne bestod i, at de politiske sager henlagdes efter lande og de departementale efter emne, men systemet gennemførtes aldrig konsekvent, ligesom det var vanskeligt for embedsmændene at bedømme, hvornår en sag var politisk, og hvornår den ikke var det. Som en art registre eller oversigter over de udgående skrivelser førtes lige fra departementets begyndelse såkaldte ekstraktprotokoller, der svarede til de ekstrakter over ekspeditionerne, som man var pligtige at indlevere til kongen. Fra omkring 1820 begyndte man, først meget sporadisk, senere mere konsekvent, at notere i ekstraktprotokollerne i hvilken saggruppe (land eller emne) den udgående skrivelse (dvs. koncepter med evt. bilag) er henlagt.

Med hensyn til departementets arkiv er der også opstillingsmæssigt den ejendommelighed, at gesandtskabsarkiverne er opstillet sammen med departementets egne sager vedrørende det pågældende land.

7.3 *Udenrigsstyrelsen 1797 til 1848*

Da A.P. Bernstorff døde i 1797 endte en periode i departementets historie, idet hans evner som diplomat og hans position i øvrigt gav ham en indflydelse, som ingen af hans efterkommere opnåede. Han efterfulgtes af sin søn Christian Günther Bernstorff, der nok havde samme verdensmandsmæssige optræden, men manglede faderens indflydelse og indgående kendskab til og forståelse for udenrigspolitik. Da han tiltrådte blev han ikke ved samme lejlighed medlem af Gehejmestatsrådet, dette skete først i 1803. Som minister opnåede han ingen udenrigspolitisk succes, og han stod svagt i politisk henseende over for kronprins Frederik, hvis kendskab til udenrigspolitik var stærkt begrænset.

Det lykkedes imidlertid for Christian Bernstorff i år 1800 at få oprettet en stilling som direktør, hvortil hans broder Joachim udnævntes. Det var hensigten, at direktøren skulle tage sig af de departementale anliggender, mens ministeren alene behandlede de politiske indberetninger. I realiteten kom direktøren snarere

til at virke som en stedfortræder for ministeren, og det trådte efterhånden tydeligt frem, at ingen af brødrene havde større evner som forhandlere under de urolige forhold efter 1800. I 1810 søgte imidlertid begge Bernstorffer deres afsked, og dermed forsvandt for en lang tid også direktørembedet. Som efterfølger udnævntes Niels Rosenkrantz, der fungerede indtil sin død i 1824. Årsagerne til Christian Günther og Joachim Bernstorffs afskedsansøgninger kendes ikke, og de forblev begge indtil videre i dansk tjeneste som gesandter. I 1818 trådte Christian Bernstorff i preussisk tjeneste, da Frederik Wilhelm III udnævnte ham til udenrigsminister. Med Niels Rosenkrantz' udnævnelse kan det siges, at det dansksprogede element i departementet forstærkedes, men om der på dette tidspunkt lå nogen bestemt politisk hensigt bagved fra Frederik VIs side er uvist.

Rosenkrantz, der tidligere havde været gesandt, magtede ligesom sin forgænger ikke at gøre sig gældende over for Frederik VI, og navnlig i kritiske situationer under Napoleonskrigene og Wienerforhandlingerne fik hans manglende indflydelse uheldige følger.

I 1831 dukkede direktørstillingen atter op, dog denne gang under titel af »depechesekretær«, og det var under Poul Chr. Stemanns meget kortvarige tid som minister, at stillingen oprettedes. Depechesekretæren skulle deltage både i behandlingen af de politiske depecher og de departementale sager. I 1842 ændredes titlen til direktør, men i øvrigt med samme indhold. Stillingen beklædtes i hele perioden frem til 1848 af Fr. Danckwart, en holstensk jurist, der tidligere havde været sekretær i departementet. Efter 1848 bortfaldt direktørstillingen atter.

Fra 1831 til 1842 var den lidet betydelige Hans Krabbe-Carisius minister, hvorefter Christian VIII udnævnte holsteneren Heinrich Anna Reventlow-Criminil, der var broder til præsidenten for Tyske Kancelli J.C. Reventlow-Criminil. Heinrich Reventlow-Criminil var yderst konservativ og var hverken tilhænger af tyske eller danske liberale ideer, men støttede loyalt Christian VIIIs politik. Udsendelsen af det åbne brev i 1846 skete således med hans billigelse. Mens tiden frem til 1815 var begivenhedsrig i udenrigspolitisk henseende og kunne være krævende, var perioden herefter rolig og uden udenrigspolitiske kom-

plikationer af betydning, men efter 1797 lykkedes det næppe at få udpeget ledere af departementet, der var diplomater af betydning, eller som var i stand til at lægge en udenrigspolitisk linie.

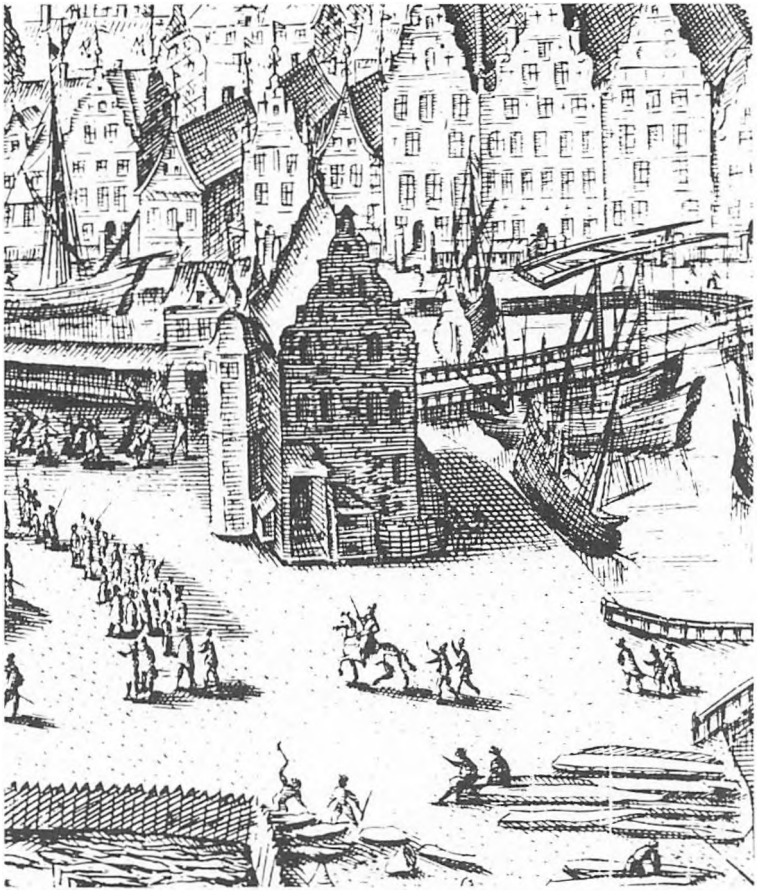
Ved martsministeriets dannelse i 1848 kunne den nyudnævnte minister, grev Knuth, videreføre departementet, dog således at han overtog det tidligere Slesvig-holsten-lauenburgske Kancellis sager. Da departementet i forvejen var opbygget hierarkisk som et ministerium, var en strukturel ændring ikke nødvendig, selv om dets forretningsområde udvidedes. I en kgl. resolution af 8. aug. 1848 blev ændringen fastslået ved følgende passus: Det hidtilværende Departement for de udenlandske sager benævnes herefter Udenrigsministeriet.

V Kammer- og finansforvaltningen

1. Kongens kammer og Rentekammer indtil 1660

Den kongelige »kammerforvaltning«, forstået som bestyrelsen af kongens – eller kronens indtægter og aktiver, var indtil 1771 forenet med den kongelige »finansforvaltning«, dvs. bestyrelsen af de kongelige udgifter og de kongelige passiver: den kongelige gæld; og begge forvaltninger var helt indtil 1848 henlagt til kongens eksklusive bestyrelse – indtil 1660: i det store og hele, og i enevældetiden 1660-1848: selvsagt udelukkende.

»Centraladministrationen« var som omtalt oprindeligt knyttet til kongens hof eller »gård«, men udskiltes gradvist derfra i de sidste årtier af 1400-tallet og i 1500-tallet. Kongens »(Skat)kammer« – eller hans »Dressel« – var derfor fra først af en lokalitet på hans gård eller på det sted, hvor han opholdt sig. Udtrykket »Rentekammer« – egl.: »indtægtskammer« – toges i anvendelse ca. 1560, på hvilket tidspunkt der kan siges at være indrettet et forvaltningsorgan uden for kongens gård og hof i snævreste forstand til at forvalte de kongelige indtægter og udgifter m.m. Kammeret bestyredes oprindeligt af kammermesteren. Han mistede i tiden mellem 1460 og begyndelsen af 1480'erne alle sine beføjelser og funktioner. Allerede da var kammeret imidlertid overført til Københavns slot fra de mere faste opholdssteder, det havde haft på slottene i Vordingborg og – især – Kalundborg. Udtrykket »Dressel« anvendtes derefter ikke mere. Det hang sammen med, at udtrykket ikke alene dækkede Skatkammeret i snævrere forstand, men tillige kongens arkiv med de breve og dokumenter, som vedrørte – og dokumenterede – kronens aktiver: dens rettigheder og ejendomme – dens »adkomster«. Dette



Udsnit af van Wijks prospekt over København i 1611. Den beskedne renæssancebygning ved Højbro med trappetårn synes opført på Christian IIIs tid som toldbod. Senere fik Rentekammeret kontorer i husets andet stokværk, og i 1622 fik også kancelliet anvist kontorer her, efter at det måtte fraflytte sine lokaler på Københavns slot. Bygningen blev nedrevet i forbindelse med opførelsen af Kancellibygningen (»Den røde Bygning«) i 1721.

»Rigsarkiv«, som således havde været en naturlig del af kongens kammer, forblev i Kalundborg indtil 1582, i hvilket år også det flyttedes til København.

Da kammermesterembedet forsvandt, overgik dets funktioner til kancelliet, hvor en kancellist forvaltede oppebørslen af dé ordinære indtægter, som indbetaltes i penge, førte regnskaber derover og i øvrigt reviderede de lokale og underordnede embedsmænds regnskaber.

Denne kancellist fik i begyndelsen af 1500-årene en stadig større betydning og dukkede omkring 1520 op som »rentemester«. Under Frederik I i 1520'erne kom der en rentemester til, og fra da af til 1660 varetoges oppebørsels-, udgifts- og revisionsfunktionerne for det meste af to rentemestre og desuden efter en noget fastere forretningsgang. Indtil midten af 1500-tallet fordelte de forretningerne mellem sig regionalt, således at den ene forestod renterisagerne for Østdanmarks vedkommende, medens den anden tog sig af dem fra Vestdanmark. Fra ca. 1560 fordelte de sagerne mellem sig på andre måder. I perioder varetog den ene oppebørselssagerne, medens den anden reviderede.

Ved midten af 1500-tallet skete der videre det, at rentemesterfunktionerne løsgjordes fra kanslerens embedsområde og dermed fra kancelliet, uden at der dog blev trukket en utvetydig grænse mellem kancelliets og rentemestrenes forvaltninger, og uden at det kunne undgås, at der helt indtil 1660 var kompetencestridigheder mellem de to myndigheder, som i øvrigt forblev forbundet derved, at rentemestrenes breve ekspederedes gennem kancelliet. Omtrent samtidig – ca. 1560 – dukker betegnelserne »Renteri« og »Rentekammer« op, og – stadig på samme tid – tilgik overtilsynet med kammerforvaltningen rigshofmesteren eller – når hans embede ikke var besat – statsholderen i København. Blandt andre var Peder Oxe virksom for denne forandring. Han blev statsholder i 1567 og rigshofmester senere samme år.

Rigshofmesteren blev således den øverste leder af Rentekammeret. Men selv om han blev det, så forblev bestyrelsen af statens indtægter og udgifter usammenhængende og decentraliseret. Kun en mindre del deraf varetoges nemlig direkte af Rente-

kammeret. Adelstidens »centraladministration« var alt andet end »central«.

Ved siden af Rentekammeret var der nemlig en række andre myndigheder eller centre, hvortil statens indtægter i pengeform blev indbetalt, og hvorfra udgifter blev afholdt, og som tillige betød, at der var – omend meget sløret – en grænse mellem kongens egen og kronens – eller statens – finansvæsen. Disse »centre« var: Kongens eget kammer, Øresunds Toldkammer, Kieleromslaget og fra henholdsvis 1628 og 1638: Generalkrigskommissariatet og Landekisterne.

Kongens dispositioner vedr. betalinger og overførsler mellem disse organer og myndigheder var vilkårlig og forekommer derfor uoverskuelig. Han var nogenlunde enerådende over kronens – eller statens – indtægter og kunne disponere på tværs af monarkiets dele og på tværs af de forskellige institutioner, som han ville, så længe han ikke forgreb sig på de indkomstgivende aktiver, især krongodset. Til afhændelse af det krævedes nemlig Rigsrådets samtykke, omend denne regel ofte blev omgået. Kongens stilling indebar således, at der ikke var en skarp adskillelse mellem kongerigets finanser og hertugdømmernes og slet ingen mellem Danmarks og Norges.

Til kammeret indgik kun en del af de ordinære indtægter, som betaltes i penge. Indtægterne anvendtes for det meste til hoffet og flåden, og deres indkomst og udgivelse findes bogført i de såkaldte »rentemesterregnskaber«, som førtes i Rentekammeret, og som findes bevaret fra 1546. De repræsenterer således langt fra en bogførsel af statens samlede indtægter og udgifter, men registrerer kun de indtægter og udgifter i pengeform, som passerede kammeret. Desuden var der nemlig dels de ordinære indtægter, som indkom i naturalieform og direkte tilgik hof, flåde m.m., dels de, der anvendtes på opkrævningsstederne – lenene – og dels de indtægter, der direkte tilgik kongens kreditorer. Rentemesterregnskaberne er således for det meste rene nettoregnskaber.

Ved siden af Rentekammeret var der den forvaltning, der forestod opkrævningen af øresundstolden. Provenuet deraf kunne også anvendes hvor som helst, kongen måtte ønske det, men gik oftest til kongens eget kammer.

Kongens kammer var på en måde også en finansmyndighed. Det havde dog ikke institutionel karakter, men var blot et udtryk for, at kongen kunne rekvirere, hvad han måtte have behov for af de forskellige finansmyndigheders »overskud« og deres beholdninger i det hele taget.

Et andet vigtigt center for de kongelige finansoperationer var pengemarkedet i Kiel, det såkaldte »Kieleromslag«, som var et internationalt pengemarked, hvor kongen var repræsenteret af sin omslagsforvalter. Han besørgede kongens låneforretninger på markedet og var tillige den, der modtog kongens ordinære indtægter fra hertugdømmerne.

Ved siden af de ordinære indtægter var der de ekstraordinære i form af ekstraskatter, bevilget af Rigsrådet eller stænderforsamlingerne. Om dem gælder det, at de – efterhånden som de blev større og mere regelmæssigt bevilgede – unddroges kongens og dermed Rentekammerets bestyrelse og beslutninger med hensyn til, hvorledes de skulle anvendes. Nye centre for finansforvaltningen var derfor de organer og myndigheder, hvortil ekstraskatterne gik.

Baggrunden for disse nydannelser var f.eks. den storpolitiske udvikling i tiden fra freden i Lübeck i 1629 til Torstenssonskrigens udbrud i 1643. Den var præget af en tiltagende spænding i forholdet til Sverige og dermed behovet for større militært beredskab og specielt for en stående, hvervet hær. Allerede i 1628 var der, som nævnt ovenfor (s. 21) oprettet et Generalzahlkommissariat, som skulle forvalte nogle af Rigsrådet bevilgede nye skatter og under rådets direkte kontrol besørge skatteprovenuet anvendt alene til landmilitære formål.

På et stændermøde i Odense i 1638 blev som omtalt ovenfor (s. 21) nye og store ekstraordinære skatter bevilgede – fremdeles på den betingelse, at de alene anvendtes til landmilitære formål og på den yderligere betingelse, at de skulle henlægges i særlige »landekister« rundt om i riget, som skulle bestyres af »landkommissærer«, valgt af adelen.

På et andet felt var Rentekammeret dog i højere grad en »centralmyndighed«: revisionens. I princippet reviderede Rentekammeret alle statsregnskaber, og således ikke alene regnskaberne for de indtægter, det selv opkrævede, men tillige alle de

andre regnskaber, hvis indtægter ikke passerede kammeret, herunder også hertugdømmernes og omslagsforvalterens.

2. Skatkammeret 1660-79

Skatkammeret var betegnelsen for det kollegium, som oprettedes i 1660 til at overtage det tidligere Rentekammer eller »Renteri«s funktioner. Den nye myndighed var tiltænkt et meget stort arbejdsområde. Den skulle varetage alle konge- eller statsmagtens materielle affærer, såvel de militære som de civile. Navnet »Skatkammer« kom af, at kollegiet også direkte skulle forestå kasseholdet: ind- og udbetalingerne i de fire kasser, som statens indtægter og udgifter nu blev fordelt på. Da kammeret blev reformeret ved årsskiftet 1679-80 blev kasserne samlet i een: Zahlkassen og henlagt til en særlig myndighed, Zahlkammeret, hvis chef blev overzahlmesteren. Skatkammeret blev fra da af benævnt: Rentekammeret.

2.1 *Skatkammerets oprettelse og ressort*

Der var gode grunde til, at den ved arvehyldingen af 18. okt. 1660 nyetablerede enevælde så det som en af sine første og mest påtrængende opgaver at få tilvejebragt en bedre organisation af de organer, der skulle tage sig af statsmagtens skatteopkrævende og udgiftsforvaltende funktioner og i det hele taget forestå styrelsen af alle dens materielle sager. Krigen mod Sverige havde belastet landets ressourcer langt ud over deres bæreevne, og det apparat, ved hvilket staten oppebar sine indtægter, fungerede meget dårligt.

Mulighederne for at få tilvejebragt noget nyt og bedre på dette område var imidlertid til stede. Staten og dens kreditorer fandt hinanden i et fælles behov for at få saneret finanserne, hvilket bl.a. kom til udtryk i storkøbmanden og storkreditoren Henrik Müllers indtræden i regerings- og statstjenesten efter statsomvæltningen. Som omtalt havde kongemagten yderligere en større handlefrihed på kammer- og finansforvaltningens område, end den havde på andre, og var således i stand til straks at sætte noget nyt i værk. Desuden havde man med kollegiesyste-

met så at sige fået serveret en hel ny måde at indrette statsadministrationen på, og endelig havde man i Hannibal Sehested manden til at grundlægge det nye. Han havde under sit statholderskab i Norge udvist stor administrativ og finansiel dygtighed og var bl.a. af den grund kommet i et stadigt stærkere modsætningsforhold til sine medsvogre i »svigersønnernes parti«, til sine fæller i Rigsrådet og til det store flertal inden for adelsstanden. En tilnærmelse til kong Frederik III og dermed til den kongemagt, han så trofast havde støttet i Christian IVs sidste år, måtte være et naturligt træk i Sehesteds spil; og efter fredsslutningen med svenskerne i København den 27. maj 1660, som han havde en ikke ringe del i, lykkedes dette spil for ham på en sådan måde, at han fik en helt afgørende rolle under statsomvæltningen i dagene 10.-18. oktober.

Just da stod hans stjerne højest på himlen, og allerede den 26. okt. udnævntes han til rigsskatmester. Hans virke på denne post kom ikke til at vare mange år, men placerede ham til gengæld som grundlæggeren af enevældens kollegiestyre.

Allerede den 28. okt. modtog Sehested et kgl. brev, hvori det meddeltes ham, at kansler Peder Reedtz, som i adelsvældens sidste år havde haft overtilsynet med rentemestrenes virksomhed, tillige med de to hidtidige rentemestre Sten Hundorf og Mogens Friis, havde fået ordre til at møde ham på Rentekammeret den næste morgen kl. 9 og give ham »udførlig underretning om al vor indkomst af begge rigerne Danmark og Norge, så og af lenene, skatter, kontributioner, told og andet, så og udi hvad stand vores indkomst sig nu befinder.« Brevet er forsynet med en påskrift, hvori Sehested foruden »Rigens Skatmester« også benævnes »Præsident udi Vores Kammerkollegium«, og det er ydermere påført en meget vigtig efterskrift – interessant nok skrevet med en anden hånd –, hvori det hedder, at »intet herefter, som kammeret og begge rigernes indtrader vedkommer, være sig forpagtninger, afregninger, restancer, kvittancer, mageskifter, assignationer, kontrakter og andet deslige, som angår indtægt og udgift i Kancelliet ekspederes, men på Skatkammeret, hvor det henhører.« En for Sehested afgørende tilføjelse var dermed gjort: Skatkammeret var gjort til en med kancelliet ligestillet myndighed, som selv skulle forestille sine sager for



ILLUSTRI ET GENEROSO VIRO DOMINO HANNIBALI SEHESTEDIO EQUITI AURATO SENATORI REGNI DANIÆ ET NORVEGIÆ VICARIO REGIO FIDISSIMO MILITIÆ PRÆFECTO &c.

Hannibal Sehested (1609-66), grundlæggeren af enevældens kollegialforvaltning. Han havde som statsholder i Norge og lensmand på Akershus 1642-51 vist stor selvstændighed og høstet megen administrativ erfaring. Det af ham i 1647 oprettede norske Generalkommissariat var monarkiets første kollegialt indrettede forvaltningsmyndighed. Hans fald i 1651 efterfulgtes af 6 års landflygtighed, og først krigen mod Sverige 1657-60 bragte ham tilbage til magt og høje stillinger. I oktober 1660 udnævntes han til rigsskatmester, og som sådan oprettede han i november s.å. Skatkammeret som enevældens første kollegium. (Det kgl. Bibliotek).

kongen og selv ekspedere dem. Kollegiets sagområde var tillige mere udtrykkeligt anført, og begrebet »Indkomst« var gjort så omfattende, at det rummede det meste af, hvad der – indirekte – vedrørte statens indtægter og udgifter. Med dette brev, dets påskrift og dets efterskrift var Skatkammerkollegiet oprettet, dets chef udnævnt og dets sagområde bestemt.

Enevælden havde fået sit første kollegium, hvilket naturligt nok måtte følges op af nærmere bestemmelser om dets sammensætning, dets virkefelt og virkemåde; og på kollegiets første møde, allerede den 13. nov. kunne Sehested for de kun to dage i forvejen udnævnte kollegiemedlemmer – eller »assessorer« – lade oplæse en instruktion, som havde foreligget kongeligt stadfæstet siden den 8. nov. Mødet findes indført som kollegiets første »Session« i første bind af dets »Deliberationsprotokoller«. Til stede var – foruden Sehested – følgende medlemmer: de to hidtidige, adelige rentemestre Hundorf og Friis, den nyudnævnte, borgerlige rentemester Christopher Gabel, den adelige assessor Henning Pogwisch og de to borgerlige assessorer Hans Mule og Vitus Bering.

Instruktionen var et hastværksarbejde og bærer i høj grad præg af den situation, hvori den var blevet til. Den bestemmer ikke meget om kollegiets organisation og arbejdsfordeling, men opregner noget usystematisk og uoverskueligt kollegiets sagområder og arbejdsopgaver, især de, der tog sigte på at råde bod på den øjeblikkelige finansmisére: sikre at skatter og afgifter kom ind, få iværksat en bedre bogføring og i det hele taget få tilvejebragt et bedre overblik over statens indtægter og udgifter, dens aktiver og passiver, end man havde.

To hovedafsnit kan man groft set dele instruktionen op i: §§ 1-17, hvor kollegiets opgaver i almindelighed blev bestemt, og §§ 18-25, hvorved der blev truffet en række bestemmelser, som må ses på baggrund af den øjeblikkelige situation.

I det første afsnit bestemmes kollegiets sammensætning. Det skulle bestå af rigsskatmesteren som præsident og desuden af 7 assessorer, hvoraf de tre skulle være adelige. Ikke til stede den 13. nov. var altså een borgerlig assessor. Til denne post udsås i december Henrik Müller, som samtidig udnævntes til rentemester. Fra da af havde således 4 adelige og 4 borgerlige sæde i

kollegiet, og af dem var to adelige og to borgerlige tillige rentemestre. Fra generalprokurøren (jf. nedenf.) til fyrbøderen oprcgnes derefter alle de underordnede embedsmænd og betjente, som skulle være »ved dette Cammer Collegio«. Statens indtægter og udgifter fordeltes på 4 kasser: hofetatens, landetatens, søetatens samt en forrådskasse, som hver for sig skulle modtage indtægter og foretage udbetalinger.

Det var som nævnt ikke alene oppebørslen, men tillige udgiftsforvaltningen, kollegiet skulle tage sig af. Der skulle budgetteres, statens indkøb skulle gøres billigst muligt og være underkastet kammerets tilsyn, og ved bygningsarbejder skulle kollegiet »fortinge eller lade fortinge ved bygmestrerne, hvis de eragter billigst ...« Også udmøntningen var undergivet kollegiets tilsyn.

I det andet hovedafsnit gives der så en række bestemmelser, som må ses ud fra den situation, staten finansielt befandt sig i ved krigens afslutning. Der skulle foretages opgørelser både af skatterestancerne helt tilbage til 1648 – og af statsgælden. Der skulle udarbejdes specifikationer over udlagt krongods; og der var her – såvel som i det første afsnit – truffet en række dispositioner, som direkte eller indirekte viser, at Skatkammerkollegiet var betroet alle statsmagtens materielle sager.

Ved mødets afslutning den 13. nov. blev der fremlagt en kopi af den oplæste instruks, hvorpå de tilstedeværende assessorer blev anmodet om at skrive deres navne til bekræftelse af, at de havde fået den forelæst, og at de forpligtede sig til at rette sig efter dens bestemmelser.

At det var galt med skatteopkrævningen, fremgår videre af den forordning og den instruks, hvorved Kammerretten og generalprokurørembedet oprettedes. De mange skatter, der slet ikke blev opkrævet eller aldrig nåede længere end til oppebørselsbetjentene var baggrunden for, at uregelmæssighed og bedrag i forbindelse med oppebørslen og aflæggelsen af regnskab herfor skulle pådømmes af Skatkammerkollegiet som domstol og ikke ved de pågældende personers egne værneting. Forordningen herom er af 18. dec. 1660 og indeholder tillige bestemmelser vedr. det generalprokurørembede, som allerede var oprettet ved instruktionen af 8. nov. og med universitetsprofessor

Peder Scavenius' udnævnelse dertil få dage efter. I forordningen og i en særlig instruks af 16. feb. 1661 var det foreskrevet, hvorledes prokurøren skulle have indseende med oppebørslen, regnskaberne herfor og med de udestående skattetilgodehavender. I sager for Kammerretten mod forsømmelige eller svigagtige betjente forberedte han den anklage, som for retten skulle føres af en fiskal. Fiskalen afløstes nogle årtier senere af den generalfiskal, som fik sin instruktion den 5. dec. 1682, og som blev den øverste statsanklager i sager vedr. embeds- og statsforbrydelser. Generalprokurøren var således fra begyndelsen en meget vigtig person, som hurtigt fik sæde i den kollegiale forsamling. Allerede den 19. nov. ses han som medunderskriver på en forestilling til kongen.

Kollegiets virkefelt skulle hermed være udstukket. Grænserne for dets ressort var imidlertid trukket op på en måde, der var klarere sagligt end regionalt set. Sagfordelingen mellem kancelliets og Skatkammerets sagområder blev yderligere bestemt gennem udstedelsen af en forordning af 18. jan. 1661 om stemplet papir, hvori det nøje specificeredes hvilke dokumenter, der skulle udstedes gennem det ene og det andet af de to regeringsorganer. Mindre klart var grænserne for kollegiets kompetence trukket regionalt set. Hertugdømmerne var ikke nævnt i instruktionen af 8. nov., det var alene »Wore Riger« (dvs. Danmark og Norge). Alligevel antages de kongelige dele af hertugdømmerne fra begyndelsen at have hørt under Skatkammeret. Omslagsregnskaberne af de »holstenske« regnskaber blev udtrykkeligt overgivet til kammerets revision (jf. nedenf.).

2.2 *Skatkammerkollegiets organisation*

Af afgørende betydning for kollegiets muligheder for at leve op til de ambitiøse planer, der var lagt for dets virke og den høje placering det havde fået ved kancelliets side, var den måde, hvorpå det indrettede sig internt, – nærmere udtrykt: hvorledes kollegiemedlemmerne fordelte sagerne imellem sig og behandlede dem; samt hvad de fik af kontorer og embedsmænd til at forberede og ekspedere disse sager.

Fra begyndelsen var der imidlertid i kollegiets indretning nedlagt nogle elementer, som var dømt til at komme i konflikt med

hinanden og som bevirkede, at det langt fra fik den styrke indadtil og udadtil, som Sehested havde tænkt sig. I dets forestilling af 14. jan. 1661 med kgl. resolution, hvorved kammeret nærmere indrettedes, blev dets sager fordelt på 4 kasser, underlagt hver sin rentemester. Samtidig var det kollegiale stærkt understreget, og det var bestemt, at alle rentemestre og assessorer var fælles ansvarlige for, hvad der passerede i den enkelte kasse, og hvad der i det hele taget foregik i kammeret. Men i fordelingen af statens udgifter og indtægter på disse kasser, således som den allerede var bestemt i instruktionen af 8. nov., lå kimen til dén opsplitning af kollegiet og dets funktioner, som fandt sted i den følgende tid, og som betød, at det ikke blev det, Sehested havde tænkt sig.

På de 4 kasser var de gamle renterifunktioner: kasseholdet og regnskabsrevisionen fordelt således:

1. kasse var betroet Sten Hundorf. Den oppebar indtægterne af tolden og det stemplede papir i Danmark, og skulle deraf finansiere hofetaten, Skatkammeret, Kancelliet, Højesteret og diplomatiet. Rentemesteren ved denne kasse skulle revidere regnskaberne for denne oppebørsel og desuden købstædernes og kapitlernes skatteregnskaber samt byfogedregnskaberne. Endvidere var revisionen af hofetatens udgiftsregnskaber overdraget ham.

2. kasse var overdraget Mogens Friis. Hertil skulle alle de kongelige indtægter fra Norge indgå, og herfra skulle søforsvaret, »søetaten«, bygningsvæsenet og den norske hær have sine betalinger. Rentemesteren her skulle revidere alle norske regnskaber og desuden alle afregninger med statens leverandører.

3. kasse fik Henrik Müller under sig. Af indtægterne fra konsumtionen, – den indirekte afgift på indenlandske varer – skulle den afholde udgifterne til landforsvaret, »landetaten«, herunder fæstningerne. Revisionen her omfattede konsumtionsregnskaberne samt regnskaberne fra de kommissærer, som specielt opkrævede og udbetalte, hvad landetaten skulle have.

4. kasse blev overdraget Christopher Gabel. Den skulle rumme en reservekapital og skulle modtage en femtedel af de andre kassers indtægter, og dens rentemester skulle revidere regnska-

berne fra kongens forvalter på Kieler-omslaget, og desuden alle »holstenske« regnskaber.

Med virkning fra 1. maj 1663 blev der foretaget en række ændringer i sagernes fordeling mellem disse kasser, som var gældende indtil 1679, dvs. i resten af Skatkammerkollegiets tid.

Af de assessorer, som ikke var rentemestre, skal kun nævnes Henning Pogwisch, som i forestillingen af 14. jan. fik »Inspektionen med de gamle Restancer« samt pålæg om at informere generalprokurøren om dem. Han skulle også referere indkomne ansøgninger i kollegiet og kunne i denne forbindelse vel ikke undgå at få en særlig kontrol med kollegiets sekretariatsfunktioner.

2.3 *Skatkammerkollegiets sekretariatsfunktioner*

Til at forberede sine sager, til at føre korrespondance og regnskab og til at revidere måtte kollegiet have nogle embedsmænd og nogle kontorer til sin disposition. Indtil 1699 havde kollegiet kun eet fælles sekretariat, som fra begyndelsen var tiltænkt et meget større virkefelt, end det fik. Dets ledelse var helt til 1692 betroet Frederik Giese, fra ca. 1670 medlem af kollegiet. Dets ekspeditioner omfattede dels de sager, der blev genstand for kollegiet selv. Men ved siden af Giese og hans sekretariat var der de mange kæmmerærer eller renteskrivere, hvis virke som regnskabsførere og revisorer var knyttet til de enkelte rentemestre – deres kasser og deres revisionsvirksomhed – på en måde, der ikke var fast. Renteskrivernes tilknytning til kollegiet var således bestemt af den grad af selvstændighed, de enkelte rentemestre fra tid til anden erhvervede sig i forhold til deres kolleger. Måske har de virket inden for rammerne af nogle »kontorer«, som f.eks. Hofetatens kassekontor under Henrik Müller, men disse er i så fald ikke indgået i en større formaliseret kontororganisation.

To kontorer synes dog at have været mere etableret end de andre: Det tyske sekretariat og bogholderkontoret.

Hertugdømmerne var ikke nævnt i instruktionen af 8. nov. 1660, formentlig fordi skatteindtægterne herfra ikke direkte gik til København, men ofte passerede Kieleromslaget og kom til udbetaling dér. I forestillingen af 14. jan. var omslagsregnska-

berne og de »holstenske« regnskaber henlagt til 4. kasse og dermed undergivet Gabel. Ved sin afgang fra kollegiet i 1664 afløstes han af Henrik v. Stöcken, siden 1663 »Kæmmerer for de slesvig-holstenske intrader«. v. Stöcken blev først i 1670 assessor i kollegiet og først i 1679 rentemester, men fra 1664 varetog han Gabels rentemesterfunktioner og havde fra samme år et særligt sekretariat til sin disposition.

At man fra begyndelsen ønskede en central ledelse af statshusholdningen kom måske klarest til udtryk ved oprettelsen i 1661 af monarkiets første egentlige generalbogholderi under Johan Steinkuhl. Ved dette kontors bogholderi ville man på tværs af etaterne og deres kasser holde sig a jour med statens samlede indtægter og udgifter, dens aktiver og passiver. Dette første hovedbogholderi fik dog kun en kort tilværelse. De centrifugale kræfter i kollegiet fik hurtigt overtaget, og allerede i 1664 varetoges bogførslen kun af de enkelte etaters kasser hver for sig.

Bogholderiet var ellers stort lagt an. Der blev indrettet en »Hovedbog«, som var inddelt i konti for de enkelte regnskabsaflæggere, på hvilke alle statens indtægter og udgifter, tilgodehavender og gæld var posteret i dobbelt bogførsel. Det såkaldte »italienske« bogholderi var dermed introduceret i statens regnskabshold. Endvidere førtes der en kassebog, som var en slags kassekonto, hvor alle bevægelser førtes i debet og kredit. Der førtes også almindelig kronologisk kassejournal over udbetalinger og indbetalinger. Over det salderede på de enkelte konti førtes en »Gewin oc Forlust«, og over salderet gæld og tilgodehavende en »Bilantz«.

2.4 *Skatkammerets første tiår, 1660-69*

Dette hovedbogholderi fik som nævnt ikke nogen lang levetid. Dets vigtigste protokolrækker slutter ca. 1663-64. Det blev som det fælles sekretariat offer for de centrifugale kræfter. Kollegiets struktur ligesom forudsatte, at der i spidsen sad en handlekraftig person, som kunne tilvejebringe sammenhæng i dets virksomhed og hindre, at rentemestrene sad hver for sig og disponerede. De få år – 1661-62 – Sehested faktisk var skatmester, fungerede Skatkammeret i overensstemmelse med den oprindelige plan, hvad det vel også gjorde i de nærmeste par år efter at han reelt

var fratrådt, og Gabel fungerede. Men med dennes udnævnelse til statholder i København og dermed afgang fra kollegiet indtrådte en vending. I årene fra da af og frem til 1669 forvaltede de enkelte rentemestre enerådigt deres sager hver for sig, og deres fælles »deliberationer« hørte formentlig op. I hvert fald indeholder kollegiets »deliberationsprotokol« kun i begyndelsen »deliberationer«, og går hurtigt over til udelukkende at meddele de eventuelle deliberationers resultater, nemlig de forestillinger, hvorpå kongen kunne føre sine resolutioner. Det vekslede også, hvem og hvor mange af kollegiemedlemmerne, der underskrev forestillingerne, og af de kongeligt ekspederede sager må mange helt være unddraget den kollegiale behandling og afgjort ved kgl. ordre til de enkelte rentemestre. Ydermere genvandt kancelliet i disse år noget af sin position som ekspeditionskontor også for Skatkammerets sager.

2.5 *Holger Vind og instruktionen af 20. juli 1670*

Således var situationen i den såkaldte »rentemesterperiode«. Men med udnævnelsen af Holger Vind til viceskatmester i 1669 syntes man at have fået en leder af kollegiet, der ville bringe det tilbage til sin oprindelige skikkelse og myndighed. Som Sehested tilhørte han den enevældevenlige del af den gamle adel, og syntes parat til at fortsætte der, hvor han – Sehested – var standset op. Vind ville igen gøre kollegiet til en enhed indadtil – og udadtil gøre det til den myndighed, hvorunder alle kammerstyrelsens tråde var samlede. Det første lykkedes, det andet lykkedes ikke. Vind fik nemlig i Peder Schumacher – fra 1671: Griffenfeld – en modspiller, han ikke kunne klare. Allerede inden tronskiftet i feb. 1670 har han formentlig arbejdet på at få reformeret Skatkammeret. Et udkast til en ny instruks, dateret allerede den 2. maj 1670 og underskrevet af kammerets medlemmer, findes nemlig bevaret. Deri ville det være bestemt, at alle rigets kammer- og finanssager skulle behandles i Skatkammeret, og deri ville der være givet skatmesteren en særlig myndighed både udadtil og indadtil. Men den instruks, som blev kongeligt stadfæstet den 20. juli 1670, og på hvis bestemmelser, Schumacher har øvet en afgørende indflydelse, tilstræbte nok en styrkelse af kollegiet indadtil, men svækkede det til gengæld udadtil.

1670-instruktionen ændrede ikke kollegiets organisation. Men den indskærpede den kollegiale behandling af sagerne samtidig med, at den tildelte skatmesteren »den ypperste Direction« og bestemte, at »ingen relation anlangende Skatkammerets sager må til Os aflægges uden i hans nærværelse ...« Den indeholdt endvidere detaljerede bestemmelser om budgetlægning, regnskabsaflæggelse, revision og kollegiets arbejde i det hele taget. Det var tydeligt, at den skulle sikre en ensartet behandling af sagerne.

Men instruksen var som sagt Schumachers værk, og ham var det magtpåliggende at sikre de regeringsorganer, han kontrollerede, nøglepositionerne. Disse var kongens eget kammer, hvor han var gehejmesekretær og Danske Kancelli, som han havde haft sæde i siden 1666. I instruksen beholdt Danske Kancelli en overordnet position i forhold til Skatkammeret derved, at alle kongelige befalinger skulle modtages gennem kancelliet, ligesom alle »suppliker«, bønskrivelser, først skulle tilgå den ene af kancelliets to oversekretærer, derpå af denne refereres for kongen og først så behandles i Skatkammeret.

Gennem kongens kammer kunne der endvidere – og uden om Skatkammeret – udstedes udbetalingsordrer – assignationer – til alle oppebørselsmyndigheder i amter, ved toldsteder o.s.v., en myndighed, der dog ikke synes benyttet i videre omfang.

2.6 *Kommissariaterne i 1670'erne*

At Schumacher netop ikke ønskede nogen magtkoncentration i Skatkammeret ses endvidere af den selvstændighed, han tildelte Admiralitetskollegiet i forvaltningen af sine finans- og forsyningssager. I skatkammerinstruksen var det bestemt, at søetatens rentemester – såvel som landetatens – skulle have »flittig indseende« med disse sager, men uden at de havde nogen egentlig kompetence; og i en særlig instruktion for Admiralitetskollegiet, som allerede var udstedt den 25. juni 1670, og som også var Schumachers værk, blev det betroet Admiralitetet selv at opkræve de statsindtægter, som var bestemt til sømagtens underhold og selv forvalte deres udgivelse i overensstemmelse med de kgl. forskrifter. Søetatens rentemester fik kun en kon-

trollerende funktion, der væsentligst var baseret på hans revisionsmyndighed. Han var dermed reduceret til en position, der svarede til den, landetatens rentemester indtog. Landkrigsmagtens lønninger, forsyninger o.s.v. forvaltedes nemlig allerede af Generalkrigskommissæren med en myndighed, som svarede til den Admiralitetet nu fik.

Også Hofetaten fik en lignende selvstændig status, idet hoffets finansforvaltning overgik fra etatens rentemester til overhofmarskallen; og den decentralisering af Skatkammerets virksomhed, som havde fundet sted i rentemesterperioden før 1669, og som Vind havde de bedste hensigter om at vende, faldt således godt i tråd med Schumachers interesser og planer for kammerets placering.

Men hvad der således var sat i gang, fortsatte med inertiens kraft. Admiralitet evnede ikke at forestå sin del af kammerforvaltningen, og et kommissionsarbejde endte med oprettelsen af Søetatens Kommissariat af 17. apr. 1673, sideordnet med Admiralitetet, og bestående af rigsadmiralen, en »mønsterkommissær« og – søetatens rentemester.

Året efter udnævnte man et lignende organ for landetaten. Som nævnt havde forvaltningen af landhærens forsyninger hidtil været betroet en generalkrigskommissær, men 29. juli 1674 blev den overdraget et Generalkrigskommissariat, hvori to af Skatkammerkollegiets medlemmer fik sæde, nemlig rentemester Hundorf og Henrik v. Stöcken. 3 af kammerkollegiets medlemmer havde således sæde i de nye kommissariater, hvad der nok kunne øge deres indflydelse hver især, men ikke styrke kollegiets. Et skridt bort fra en for splittet kammerforvaltning foretog man den 19 mrs. 1677, dvs. efter Griffenfelds fald og under den skånske krig. Da blev de to etaters kommissariater slået sammen til et Generalkommissariat. Forsædet dér blev nok overdraget Holger Vind, men dét hverv udøvedes altså også uden for kammerkollegiet, som efterhånden kun havde regnskabsrevisionen tilbage.

2.7 *Kasseholdets udskillelse i 1670'erne*

En lignende udvikling fandt sted med kasseholdet. Det udskiltes

i løbet af 1670'erne fra Skatkammeret for i 1680 at blive samlet i een kasse, som varetog de danske kasseforretninger helt frem til 1849, da de blev overtaget af finanshovedkassen.

Landetaten havde siden 1660'erne haft sin egen kasse, hvis indtægter og udgifter besørgedes af generalkrigskommissæren og således allerede da gik uden om Skatkammeret. I begyndelsen af 1670'erne oprettedes også en selvstændig hofkasse, og ved de to kommissariaters oprettelse i 1673 og 1674 blev de militære etatskasser henlagt til hver sit kommissariat. Men samtidig med Generalkommissariatkollegiets udnævnelse i 1677 fik de 4 kasser een fælles ledelse, som fra 1678 blev benævnt Overzahlmesteren, til hvilket embede udsås den senere rentemester Peter Brandt. Samtidig med at Skatkammeret afløstes af Rentekammeret, samledes endelig de 4 kasser i Zahlkassen.

2.8 *Andre kollegier med kameralt ressort indtil ca. 1680: Statskollegiet og det første Kommercekollegium*

Kammersager behandledes imidlertid ikke alene i Skatkammeret, men også i andre regeringsorganer. De vigtigste var Statskollegiet og Kommercekollegiet. Statskollegiet var oprettet straks efter regeringsforandringen i 1660, eksisterede indtil 1676 og var tænkt som en erstatning for det tidligere Rigsråd. Det fik væsentligst med indenrigske sager at gøre og virkede som forberedende og rådgivende organ bl.a. inden for den økonomiske og finansielle styrelse. Det var således ikke ekspederende og derfor kun i ringe omfang arkivdannende.

I Christian V.s første år fra 1670 til 1676 – dvs. i kollegiets sidste år – synes det at have haft størst indflydelse, men netop samtidig begyndte et nyt rådgivende – senere ekspederende og dømmende – regeringsorgan at gøre sig gældende inden for det samme sagområde. Det var det første Kommercekollegium, som var udnævnt i 1668, men hvis egentlige virke må dateres fra instruktionen af 22. sept. 1670. Det var på en måde et københavnsk organ, og dets oprettelse var ønsket af de københavnske købmænd. Omkring 1680 var det virksomt med de sager, det havde fået tildelt og som gør det til et godt udtryk for tidens merkantilistiske politik. Det skulle være rådgivende i sager vedrørende told- og møntvæsen, manufakturdrift, handel og skibs-

fart m.m., ja det var endog tænkt selv at skulle drive industri og handel.

Med alle disse organer kunne sagsbehandlingen i begyndelsen af 1670'erne være noget omstændelig. Mange sager, der ikke var egentlige »finanssager«, behandledes både af Skatkammeret, Statskollegiet og Kommercekollegiet. Bidragende til en ensartet behandling var det dog, at samme personer ofte havde sæde flere steder. Således havde Holger Vind fra 1669 sæde i Statskollegiet.

3. Rentekammeret 1679-1700

Med kasseholdets udskillelse i 1679-1680 blev som nævnt Skatkammeret til Rentekammeret. Dets ressort ændredes gradvist, sådan som det vil blive vist i de følgende afsnit. Dets struktur ændredes også, og i kammerets første 20 år reformeredes dets sekretariatsfunktioner og fik en form, som den beholdt i 160 år.

3.1 *Henrik v. Stöcken og Rentekammerets instruktion af 16. apr. 1680*

Som nævnt lykkedes det ikke Vind at genskabe Sehesteds Skatkammer. I 1679 – samme år krigen sluttede – udnævntes han til vicekansler i Danske Kancelli og blev i Skatkammeret efterfulgt af veteranen Henrik v. Stöcken, som først nu udnævntes til rentemester. v. Stöcken døde allerede i 1681, men nåede alligevel på afgørende måde at reformere kammeret. Hans udnævnelse må ses på baggrund af den finansielle krise, monarkiet befandt sig i efter den skånske krig. Der var behov for oprydning, og det gamle rentemesterstyre måtte erstattes af noget nyt. Efter Griffenfelds fald i 1676 havde kongen tilmed ønsket at placere sig selv stærkere i forhold til sine kollegier, og også af den grund måtte v. Stöcken blive en mand, situationen kaldte på. Han havde lang erfaring i kameral forvaltning, han havde som medlem af Generalkommissariatet af 1677 gjort sig stærkt gældende under krigen, han kendte midler til at skaffe staten penge, og især havde han fra gammel tid et nært forhold til kongen.

Den 17. dec. 1679 var der afskedskollegium i Skatkammeret

og den 19. dec. sammentrådte Rentekammeret for første gang. De gamle rentemestre var dermed borte fra scenen for stedse. Allerede forinden var grunden under dem smuldret. De gamle etatskasser eksisterede ikke mere, og ved Generalkommissariatets oprettelse i 1677 fik ingen af de to militæretaters rentemestre sæde deri. Nu var der kun een rentemester: Henrik v. Stöcken, og den instruks for Rentekammeret, som er dateret den 16. apr. 1680, som er stilet til v. Stöcken, og som formentlig også er skrevet af v. Stöcken, placerede Rentekammeret som det organ, hvori Kammerforvaltningens tråde skulle samles og rentemesteren med ledelsen af og ansvaret for kammerets virksomhed. 1680-instruksen er også den vigtigste af enevældens kammerinstruktioner, fordi den fastlagde en intern organisation for kollegiet og dets kontorer, som fik lov til at blive stående lige til 1841.

Den tog imidlertid meget konkret sit udgangspunkt i situationen efter krigen. Den pålagde således rentemesteren at normalisere rigets penge- og finansvæsen, få nedbragt gælden, indløse udlagt krongods og sørge for, at budget, regnskabshold og revision blev udført, ligesom den pålagde ham at iværksætte en ny matrikulering, ophæve benådninger, som ikke var knyttede til stillinger o.s.v.

3.2 *Rentekammerets organisation 1680-1700*

1680-instruktionen indrettede en blanding af eenmands- og kollegiestyre, med vægten lagt på eenmandsstyret. Rentemesteren var i § 1 pålagt en lang række funktioner og udstyret med en række beføjelser inden for hele kameralforvaltningen, samtidig med at det i § 2 var pålagt kollegiet in pleno at drøfte de sager, som det fik forelagt af rentemesteren. Det var naturligvis v. Stöcken, der tegnede billedet de få år, han sad ved roret. Hans indflydelse var meget stor, og det lykkedes ham at placere Rentekammeret på en måde, det ikke var lykkedes for Sehested og Vind med Skatkammeret.

Noget modspil af betydning havde han heller ikke. Af Skatkammerets medlemmer blev kun to, Niels Benzon og Frederik Giese, medlemmer af Rentekammeret. Giese, som jo fra begyn-

delsen havde været Skatkammerets sekretær, var ca. 1670 blevet medlem af kammeret. Af nye var der Henning Wesemann og Jørgen Elers. Det nye kammers forhandlinger er kortfattet registreret i dets ekstraktprotokol, som med større ret kunne kaldes en »deliberationsprotokol« end Skatkammerets bog, som bar dette navn. Ekstraktprotokollen har det gamle kammers sidste og det nye kammers første møde som sine første indførsler.

På mødet den 19. dec. havde de nye kollegiemedlemmer straks fordelt sager og regnskaber imellem sig, idet de overtog den fordeling, som var foretaget i Skatkammeret den 1. maj 1663. Der var dog ingen funktioner som kassebestyrere at videredelegere, og de menige assessorer fik på ingen måde rentemestermyndighed. V. Stöcken fik »Skatmesterens Kammer« og desuden Sten Hundorphs »kontor« (tilsynet med landetatens finanser m.m.). Desuden beholdt han hvervet som bestyrer af hertug- og fyrstendømmernes sager. Henning Weseman fik Chr. Gersdorphs »kontor« (tilsynet med søetatens finanser m.m.), og Niels Benzon fik Henrik Müllers »kontor« (tilsynet med hof- og civiletatens finanser m.m.) samt »Brevkammeret« (arkivet). Frederik Giese beholdt sit »kontor« og dermed bestyrelsen af kollegiets sekretariat.

Det nye kammer, som fremdeles – og helt frem til 1771 – fungerede som domstol i kammersager – fik allerede den 12. juli 1690 en ny instruktion, som ikke ændrede kollegiets struktur, men som betød, at det måtte vige fra den plads i første række, det havde generobret under Henrik v. Stöcken. Denne instruktion betød også en ændring og reduktion af rentemesterens – eller som han nu benævntes: overrentemesterens – beføjelser. Dels blev den kollegiale sagsbehandling nu mere eftertrykkeligt påbudt og dels blev overrentemesteren i højere grad modtager og udfører af direkte kongelige ordrer.

At han blev det ses klarest i forbindelse med den udskillelse af udgiftsforvaltningen, som allerede havde taget sin begyndelse med Zahlkassens oprettelse i 1680 og med 1680-instruktionen. Dette forhold blev fastlagt i 1690-instruksens §§ 8 og 16. Funktionen som »finansforvaltning« eller udgiftsforvaltning blev nu eksklusivt overdraget overrentemesteren og zahlmesteren (jf.

nedenf. s. 120). I 1700 overtoges den af »De deputerede for Finanserne«, dvs. de tre øverste assessorer i kollegiet, og i 1771 overgik den til en helt særskilt myndighed: Finanskollegiet.

At overrentemesterens embede forandredes, hang bl.a. sammen med Peter Brandts bestridelse af det. Han, der var v. Stöckens svigersøn og efterfølger i 1681, magtede ikke de opgaver og krav, som finanskrisen i årene fra den skånske krig til slutningen af 1680'erne stillede regeringen overfor. Kongen brugte flere penge til militært beredskab, end finanserne kunne klare.

3.3 *Rentekammerets sekretariatsfunktioner 1680-1700*

Rentekammeret overtog naturligvis, hvad Skatkammeret havde haft af sekretariater, renteskrivere etc., men v. Stöcken gik straks i gang med at reformere denne del af kammerets virksomhed på en måde, der blev bestemmende for dets indretning i næsten resten af enevældetiden.

Kollegiet måtte fortsat have et overordnet sekretariat til at behandle de sager, som skulle ekspederes kongeligt og de sager, der skulle behandles enten kollegialt eller af overrentemesteren, og som i det hele taget kunne forberede alle vigtige og generelle sager, lov- og forordningssager m.m.

Heri var der for så vidt intet nyt. Det nye bestod i, at renteskriverarbejdet: revisionen og den mere underordnede og sagforberedende korrespondancevirksomhed, som hidtil havde fundet sted ved de enkelte og nu afskedigede rentemestres kasser og »kontorer« nu blev samlet i en fast kontorstruktur. Vigtigt er det at bemærke, at medens kollegiemedlemmerne fordelte sagerne mellem sig efter saglige, så fordelte »renteskriverkontorerne«, som de kom til at hedde, de samme sager efter regionale kriterier. De nye kontorer skulle modtage indkomne breve samt forberede og ekspedere sager vedr. de økonomiske og finansielle forhold i de dele af riget, der var henlagt til dem hver især. De skulle bl.a. forvalte skatteoppebørslen og revidere regnskaberne fra de samme provinser, et arbejde rentemestrene hidtil direkte havde forestået.

Oprettelsen af renteskriverkontorerne var sket straks. Allerede på kollegiets første møde den 19. dec. 1679 blev – efter at

assessorerne havde fordelt sagerne imellem sig – renteskriverne »en efter anden indfordret og enhvers forretning foreholdet ...«. Syv renteskrivere fik således hver en rigsdels sager og regnskabsrevision overdraget. I § 9 af 1680-instruksen anføres udtrykkeligt »Contorer« som de rammer, indenfor hvilke renteskrivernes arbejde skulle udføres.

Der blev oprettet 8 renteskriverkontorer: 1. for København. 2. for Sjælland, Møn og Bornholm. 3. for Fyn, Lolland, Falster og Langeland. 4. for Nordjylland. 5. for Sydjylland. 6. for det søndenfjeldske Norge. 7. for det nordenfjeldske Norge med Island og Færøerne. 8. for hertugdømmerne og grevskaberne.

Selv om der på mødet i dec. 1679 kun var udpeget een renteskriver til at tage sig af alle de jyske sager, var det allerede i instruksen bestemt, at to kontorer og dermed to renteskrivere skulle dele dem. Det ene fik Ålborg og Viborg stifter, det andet Århus og Ribe stifter.

At man nu fik kontorer og fast arbejdstid for skriverne, var noget nyt. Tidligere havde de taget deres sager med hjem. Det måtte de ikke mere. Dokumenterne og regnskaberne måtte de »ej udi deres huse beholde ...«. På kontorerne skulle »enhver for sig, rigtig bog holde over alt hvis hos ham, hans distrikt vedkommende, udfærdiges, såvel som og forfatte een fortegnelse på efterstandende regnskaber siden den 1ste januar 1648.« Instruktionen betød således for det første, at renteskriverne skulle føre kopibøger såvel over alle kongelige ekspeditioner, befalinger og resolutioner som over deres egne udgåede skrivelser. Og den betød for det andet, at kontorerne skulle føre regnskabsbøger, hvoraf man hele tiden kunne se den enkelte lokale embedsmands status. »Tegnebøger« er betegnelsen på de regnskabsbøger, hvoraf disse oplysninger skulle kunne udlæses. I dem findes konti for alle regnskabsaflæggende betjente, på hvilke posteringer og betalinger er ført i debet og kredit. Og instruktionen betød for det tredie, at revisionen af regnskaberne over statens indtægter og udgifter blev overdraget renteskriverne. I alle kammerinstrukser fra 1660 til 1690 var adskillige paragraffer helliget forskrifter for revisionen, for gamle skatterestancers opkrævning og for uklarerede skatteregnskabers aflæggelse og revision. Forsømmelserne på disse områder var blandt årsagerne

til det gamle rentemesterstyres fald i 1679 og dermed blandt årsagerne til, at revisionen, som indtil da direkte havde sorteret under rentemestrene, samtidig måtte reorganiseres. Renteskriverne fik nu ansvaret for revisionen af de hver især tildelte regnskaber. De skulle gennemgå dem, konferere dem med bilag og med indførslerne i deres egne Tegnebøger, udfærdige »antegnelser« til dem, indhente regnskabsaflæggernes bemærkninger til disse antegnelser og endelig udarbejde den endelige »decision« af regnskaberne, som skulle fremlægges til kollegiemedlemmernes underskrift og desuden den endelige »kvittance«, som skulle fremlægges til kongens underskrift. På samme måde som hidtil skulle renteskriverne tillige revidere regnskaberne fra halvoffentlige institutioner som hospitaler, skoler, selvejende kirker etc.

3.4 *Dansk-norske assignationskontor 1680-1700*

Men rentemestrenes forsvinden betød ikke blot, at revisionsarbejdet måtte ændres. Den betød tillige, at det blev nødvendigt at tage den fulde konsekvens af de gamle etatkassers forsvinden i sidste halvdel af 1670'erne. Med kun een kasse måtte udbetalingsproceduren ændres.

Nævnt er allerede, hvorledes kasseholdet i 1680 blev henlagt til en særlig myndighed, Zahlkassen, og hvorledes kammeret – qua kollegium – samtidig måtte afstå udgiftsforvaltningen, som i 1690-instruktionen kan siges eksklusivt at være overdraget overrentemesteren. En følge af disse ændringer var oprettelsen af særlige kontorer til at ekspedere statens indtægter og udgifter: assignationskontorerne. Kassevæsenet blev et assignations- eller anvisningsvæsen –, som udstedte assignationer på Zahlkassen eller de kasser, staten havde i Norge og hertugdømmerne. Pengene kom så til udbetaling enten direkte fra disse kasser eller fra en lokal oppebørselsbetjent – en tolder eller en amtsforvalter – eller fra anden myndighed, som lå inde med likvider og på hvis konto i det pågældende kasseregnskab udbetalingerne blev ført.

Det dansk-norske assignationskontor kan betragtes som værende oprettet allerede i dec. 1679. Det modtog og ekspederede ved assignationer de kgl. udgiftsordrer: både de, der angik en enkelt udbetaling, og de, der var bestemt i de såkaldte »regle-

menter«, hvori de »reglementerede« – eller »faste« – udgifter til hof- og civiletaten, landetaten og søetaten var bestemt for et år ad gangen. De lange reglement-protokolrækker begynder netop i 1680, og i kontorets arkiv findes fra da af tillige kopibøger over indtægtsordrerne og over assignationerne, som – NB – fra begyndelsen af alene ses underskrevet af rentemesteren (fra 1684: overrentemesteren).

Assignationskontoret ekspederede også statens gældssager, både dem, hvori den var kreditor og dem, hvori den var debitor, og skulle formentlig også have fungeret som regnskabskontor. De små tilløb til et centralt boghold i tiden fra 1680 til et nyt hovedbogholderis oprettelse omkring 1710 fandt sted i assignationskontoret.

3.5 *De tyske kontorer 1680-1700*

Det er ovenfor nævnt, at der fra ca. 1664 var et permanent ekspeditionskontor til rådighed for Henrik v. Stöcken, da han i det år overtog Gabels rentemesterfunktioner som varetager af hertugdømmernes kammersager. Men at der – som det også er nævnt – i 1680 kun oprettedes et særligt renteskriverkontor for hertugdømmerne og grevskaberne: Fyrstendømmernes kontor, betød, at de vigtige og generelle tyske sager i perioden derefter behandledes i Rentekammerets sekretariat. Et særligt tysk kammersekretariat blev først oprettet efter 1700.

Af Fyrstendømmernes kontor udskiltes i 1685 Det tyske Assignationskontor til besørgelsen af de tyske assignationsforretninger. Dette kontor fik i 1687 også de holstenske sager. I 1690'erne blev disse imidlertid tilbageført til Fyrstendømmernes kontor, og assignationskontoret fik til gengæld de udenlandske anvisningssager samt de slesvigske sager fra Fyrstendømmernes kontor.

3.6 *Rentekammeret og andre regeringsorganer med kameralt ressort i 1680'erne og 1690'erne*

Det er nævnt, at Peter Brandt som rentemester ikke magtede de store problemer, det var hans opgave at løse. 1684 fik han titlen overrentemester, men fik ikke dermed større muligheder for at klare monarkiets finanskrise efter svenskekrigene.

Alligevel er der flere vidnesbyrd om Brandts gode administrative evner. Vigtigst er at der i 1687 og 1688 forelå nye landmålingsmatrikler for henholdsvis det sønderfjeldske Norge og kongeriget Danmark, af hvilke den sidste under navn af Christian Vs Matrikel kom til at være grundlaget for jordbeskatningen helt indtil 1844.

Under Brandt foretoges tillige en ny og mere detaljeret fordeling af kollegiets sager og regnskaber mellem kollegieassessorerne såvel som mellem kontorerne. Det vigtigste var, at man nu definitivt forlod den gamle »etats«-bestemte fordeling af sagerne mellem assessorerne. Den nye fordeling fastsattes på kollegiemødet den 19. jan. 1686 og findes indført i kollegiets »Extraktprotokol« under denne dag.

Forskrifter for ensartede regnskabsopstillinger blev også udarbejdet under Brandt, ligesom det af v. Stöcken påbegyndte arbejde med at udfærdige klare instrukser for lokaladministrationen blev fortsat. Både i 1682 og 1690 udfærdigedes der således instrukser for amtsskriverne – fra ca. 1700: – amtsforvalterne. De var opkrævere af de kongelige skatter på landet og regnskabsaflæggere herfor, men fik hurtigt en række andre opgaver inden for kammerforvaltning.

Alle disse foranstaltninger kunne dog ikke afhjælpe finansnøden. Det kunne alene et mindre kongeligt forbrug af penge – især til militære formål. 1689-90 skiftede billedet imidlertid. Forliget i Altona i 1689, hvorved Danmark rømmede det gottorpske Slesvig, førte til afspænding i forholdet til Sverige og Gottorp og dermed et mindre behov for militært beredskab. Denne situation benyttede kongen til personligt at kaste sig over finanssagerne og deres forvaltning. Brandt og Rentekammeret blev gjort til syndebukke og kom under en slags administration af nogle nye kongeumiddelbare kommissioner, det såkaldte »Overrentekammer« af 15. juli 1690 og »Den gehejme Finanskommission« af 29. okt. s.å., som begge var blandt de »Kommissioner i Raadstuen for Slottet«, som i tiden 1690 til 1705 nedsattes for uden om kollegierne og direkte under kongen at behandle særlige spørgsmål. Overrentekammeret, som virkede indtil jan. 1692, skulle gennemse kammerets erklæringer og forestillinger til kongen, hvilken funktion det dog ikke i synderligt om-

fang synes at have benyttet til at underkende Rentekammerets indstillinger. Det blev nedsat tre dage efter udstedelsen af Rentekammerinstruksen af 12. juli 1690, hvori dets udnævnelse i øvrigt var bestemt. Det må netop ses som et udtryk for kongens ønske om at kunne gribe direkte ind i kammerforvaltningens dispositioner uden om kollegiebureaukratiet. I 1690-instruktionen var – som nævnt ovenfor – overrentemesterens position svækket, og i dens § 14 var der udtrykkeligt truffet bestemmelser om vigtige sagers behandling af »visse kommissarier«.

»Den gehejme Finanskommission«, som kun sad fra okt. 1690 til maj 1691, fik til opgave at foreslå midler til statsudgifternes formindskelse og statsindtægternes forøgelse. I dens endelige forestilling af 5. maj 1691 fik Brandts ledelse af finanserne en så hård medfart, at hans eneledelse af Rentekammeret blev bragt til ophør. Til anbringelse ved hans side havde kongen fundet Chr. Siegfried v. Plessen, en mecklenburgsk adelsmand, som havde været kammerjunker hos hans broder, prins Jørgen, både i Danmark og i England efter prinsens ægteskab med den senere dronning Anne. Plessen havde i denne tjeneste demonstreret så gode administrative evner og finansiel indsigt, at han fra 1690 var på tale som rentekammermedlem. Hans krav om eneledelse af kammeret førte imidlertid til Brandts afgang den 7. jan. 1691 og sin egen udnævnelse til »direktør«. Men det førte også til, at Overrentekammeret, som havde holdt sit sidste møde den 25. nov., ikke trådte sammen mere. Et sådant organ ville Plessen hverken have over sig eller ved siden af sig. Han tiltrådte med et program om at formindske statens udgifter, fremme de produktive erhverv – især landbruget – m.m. Han nåede ikke så langt med at realisere dette program, at han kunne tilvejebringe den ønskede balance mellem indtægter og udgifter, men fik på forskellig vis lettet skattetrykket.

Umiddelbart efter tronskiftet i 1699 blev v. Plessen bortmanøvreret fra sin høje position og fratrådte som direktør den 11. jan. 1700.

3.7 *Kommissariaterne 1680-1700*

Ovenfor er nævnt det Generalkommissariat, som i 1677 under den skånske krig udnævntes til at afløse søetatens og landetatens

kommissariater. Holger Vind førte forsædet, og foruden ham fik – af Skatkammerets assessorer – kun Henrik v. Stöcken sæde deri. Efter krigen, den 16. dec. 1679, opløstes dette fælleskommisariat igen. Det udskilte kommissariat for søetaten sammenlagdes med Admiralitetet og blev sammen med dette til »De tilforordnede ved Søetaten«. Landetatens kommissariat kom under v. Stöckens personlige ledelse, og landhærens materielle forvaltning kom på den måde i realiteten under Rentekammeret. I Rentekammerets 1680-instruks var v. Stöcken tituleret både »Rentemester« og »General Krigs Commissarius«. Efter v. Stöckens død i 1681 overgik også dette hverv til Brandt. I hans tid blev det gottorpske spørgsmål i stadig højere grad dét, den kongelige udenrigspolitik kom til at dreje sig om. Efter den skånske krig måtte Danmark se i øjnene, at Skåne ikke foreløbigt lod sig generobre, og de følgende år var kendetegnet af skiftevis spænding og afspænding i forholdet til Sveriges allierede, Gottorp. Tiltagende spænding førte til genoprettelse af Generalkommissariatet i marts 1683, og aftagende spænding til ophævelse igen i marts 1685. I tiden fra juli 1685 til feb. 1690 forestodes landetatens kommissariatssager af Brandt i forening med søetatens kommissariatsdeputerede, og udtrykket »generalkommissariat« dukkede op igen. I feb. 1690 – efter Altonaforliget – blev kommissariaterne igen delt, og i feb. 1694 blev de atter forenede, hvilket sidste formentlig skyldes Reinholt Meier, kommissariatsforvaltningens stærke mand og v. Plessens talerør i 1690'erne. Den sidste forening kom til at vare til 1712, et godt stykke ind i den »store nordiske krig«.

4. Rentekammeret 1700-71

I årene efter 1680 blev Rentekammerets sekretariatsstruktur som omtalt lagt fast. Efter tronskiftet i 1699 gennemførtes til gengæld en ændring i dets øverste kollegiale ledelse, som stort set fik lov til at blive stående til 1771. Direktøren afløstes af 3 »deputerede for finanserne«, som sammen med nogle tilforordnede – eller »kommitterede« – kom til at udgøre rentekammerkollegiet.

Kong Frederik IV ønskede sikkert at komme af med den stærke Plessen, til hvis afskedigelse det franskvenlige parti i Gehejmekonseillet – med bl.a. storkansler Conrad Reventlow – har tilskyndet. Reventlow og hans fæller ville af med den engelskvenlige Plessen, og den nye konge måtte i øvrigt foretrække et kollegium uden en stærk direktør.

Rentekammeret forvaltede fortsat statens indtægter og udgifter, dens aktiver og passiver. Udgiftsforvaltningen, som hidtil havde været overdraget overrentemesteren eller »direktøren«, blev nu eksklusivt lagt under »de deputerede for finanserne«, hvorimod kammerets øvrige sager skulle behandles af rentekammerkollegiet som helhed.

I dansk administrativ sprogbrug har »finansforvaltning« altid været udgiftsforvaltning. I rentekammerdeputeret Jacob Mandix' bekendte bog fra 1820 »Om det danske Kammervæsen« læses: »Ved en stats kammer- eller finansvæsen forstår man i almindelighed statens tilstand i henseende til dens indtægter og udgifter. Kundskaben herom kan altså deles i tvende hovedgrene, nemlig: 1) Kundskab om hvori indtægterne består, hvorledes de oppebæres og hvorledes rigtighed for dem aflægges, og 2) Kundskab om hvorledes indtægterne anvendes, eller hvor store udgifter og hvilke slags udgifter dermed skal bestrides. I en mere indskrænket forstand, og således som indretningen er i vort fædreland, hører dog kun kundskaben om landets indtægter og de kilder, hvoraf de disse flyder, egentlig og nærmest til kammerfaget; kundskaben om statens udgifter, og de midler, som foruden de stående indtægter må anvendes for at bestride disse, vedkommer derimod kun finansforvaltningen«. Den sidste sætning skal forstås på den måde, at også statens låntagning hørte under finansfaget. Det gjorde imidlertid også statens långivning, således at forvaltningen af »statens passive og aktive fordringer« begge dele hørte til finansforvaltningen, hvilket endelig det centrale boghold også gjorde, når det fandtes.

Om kammerforvaltningen, forstået som bestyrelsen og sikringen af statens indtægter af deres oppebørsel må det anføres, at den ikke alene omfattede de direkte og indirekte skattepålæg, men også de indtægter, der flød af en række aktiver som dens monopol på handelen med en bestemt vare eller handelen på et

bestemt område, f.eks. et koloniområde. Et sådant monopol var et »regale«: en rettighed, som fra gammel tid tilhørte kongen, og hvoraf staten havde indtægter. Regaler var også befordringen af post og rejsende, møntregalet, jagtregalet, bjergværksregalet, rettigheden til visse fiskerier o.s.v.

Foruden skatter og regaleindtægter havde staten også indtægter af sine »domæner« af krongods og skove o.s.v., og forvaltningen deraf var naturlige dele af kammerforvaltningen. Da staten ønskede at øge sine indtægter af disse aktiver, hvad enten det var regaler eller domæner, var det ligeledes naturligt, at foranstaltninger til fremme af landbrug, skovbrug, bjergværk m.v. blev iværksat af Rentekammeret, samt at dette og de kollegier, som udskiltes fra det, fik bestyrelsen af offentlige anlæg af betydning for næringslivet, som f.eks. havnevæsenet.

Også forvaltningen af de dele af den offentlige formue, som ikke gav afkast, f.eks. de »kongelige« bygninger, forvaltedes af Rentekammeret, hvad de også blev i skatkammertiden.

Disse forandringer var med til at skabe behov for igen at fastlægge grænsen mellem kammerets og kancelliets forretningsområder, sådan som det var gjort ved den ovenfor nævnte forordning om stemplet papir af 1661. Og ved patentet af 10. marts 1700 om »Hvorledes expeditionerne skal udfærdiges af kancellierne og Rentekammeret« blev der trukket en grænse mellem kancelli og kammer, som stort set blev liggende i resten af enevældetiden. Af kamerale sager, som endnu deri findes anført blandt kancellisagerne, ses »skovruller og deres aarlige udvisninger«. Men ekspeditionen af skovruller (fortegnelser over dem, der havde ret til at få træ fra et skovdistrikt) overførtes i 1706 til Rentekammeret.

At Rentekammeret i løbet af det 18. årh., hvor »merkantilismen« stadig var den dominerende økonomiske filosofi, fik så stort et virkefelt, bevirkede på den anden side, at vigtige sagområder blev overført til nye kamerale kollegier som Kommercekollegiet af 1735 og Generaltoldkammeret af 1760 m.fl.

4.1 *De deputerede for finanserne og de kommitterede 1700-71*

De deputerede for finanserne og de kommitterede udnævntes

den 11. jan. 1700 – samme dag Plessen fratrådte – og de deputeredes instruktion havde da foreligget kgl. stadfæstet i 2 dage. Det var med den, som om det gamle system med rentemestre og assessorer var vendt tilbage. Forskellen på det gamle og det ny var dog så stor, at en sammenligning ikke kan gøres. De deputerede skulle dele sagerne mellem sig – ikke efter etater eller andre saglige kriterier, men – efter topografiske, således at én fik det danske »væsen« at forestå, én det norske og én det tyske. Dog skulle de »alle samtlige gøre forretningerne, og flittig med hverandre kommunikere, og overlægge.« Under sig – men med sæde i kollegiet – skulle de deputerede som nævnt have de tilforordnede eller »kommitterede«. Disse embedsmænd skulle deltage i behandlingen og ekspeditionen af de sager, som ikke var henlagt til de deputeredes eksklusive behandling.

Det var som nævnt finanssagerne, som i instruktionen af 9. jan. 1700 udtrykkeligt var betroet de 3 deputerede alene. Det hedder dér, at zahlkassereren »skal ei have magt til at udgive én daler, uden de tre deputeredes hånd og segl.« Assignationerne eller udgiftsanvisningerne skulle underskrives af dem alle tre. Det at udbetale statsmidler var en specielt betroet funktion, og kunne kun ske i henhold til en kongelig resolution enten på et reglement eller en speciel udgiftsordre.

De deputerede skulle i øvrigt have underskrevet alt, som lagdes frem til kgl. underskrift, og en gang om måneden skulle de mundtligt foredrage særlige vigtige sager for kongen.

De kommitterede fik først en speciel instruktion den 24. marts 1721. Det blev der pålagt dem at deltage i behandlingen af – og medunderskrive på – alle ikke-finansielle sager. De skulle endvidere føre tilsyn med renteskriverne og deres kontorer, som blev fordelt mellem dem efter en regionalt bestemt opdeling. I forbindelse med dette tilsyn skulle de specielt føre tilsyn med regnskabsrevisionen. Det var således dem, der skulle udfærdige decisioner på regnskaberne, efter at renteskriverne og regnskabsaflæggerne havde udvekslet »antegnelser« og »besvarelser« i måske flere omgange, og det var også dem, der skulle udfærdige den endelige »kvittance« (jf. nedenf.).

I et par korte perioder i 1730'erne og 1740'erne udnævntes der i stedet for de deputerede: en »direktør« for finanserne, som fik

et særligt referat til kongen, uden at det på afgørende måde ændrede kollegiet. Instruktionen for de deputerede blev således i en noget udvidet – men i princippet uændret – form genudstedt adskillige gange i tiden indtil 1771.

I denne periode fungerede kammeret fortsat som kammerret. Ved forordning af 15. juni 1771 overførtes den kamerale retspleje til den ved samme forordning oprettede Hof- og Stadsret, hvorfra den dog allerede i 1774 blev lagt ud til de almindelige underretter med appel til Højesteret. Generalfiskalen var fortsat anklager. Han havde i begyndelsen lokale fiskaler under sig, og hans embede bestod helt indtil 1863. Derimod overgik generalprokurøren omkring 1730 fra Rentekammeret til Danske Kancelli, hvor han blev statsmagtens fornemste juridiske konsulent.

4.2 *Kammerkancelliet og de danske renteskriverkontorer 1700-71*

Kollegiets sekretariatsfunktioner varetoges fortsat på to niveauer. Til disposition for den kollegiale ledelse var der fra 1700 to sekretariater – eller som de fra 1719 benævntes: kammerkancellier –, et dansk-norsk og et tysk; og til varetagelse af sagsbehandling og sagsekspedition var der fortsat renteskriverkontorerne.

I årene 1718-21 – d.v.s. i de sidste krigsår – var sagsmængden og revisionen øget føleligt. Samtidig fandt en række personændringer sted, hvilket tilsammen medførte et behov for flere embedsmænd og desuden for, at sekretariatsvirksomheden blev lagt i endnu fastere rammer. Der måtte gives klarere instrukser for selve sagsbehandlingen og dermed også fastere regler for bogførsel og sagshenlæggelse. En kommission havde undersøgt disse funktioner, og dens betænkning af 5. apr. 1719 blev udgangspunktet for de næste par års reformer. Ovenfor er nævnt de kommitteredes instruks af 24. marts 1721. Til den kom nu en instruks for de to kammerkancellister af 14. apr. 1721, på hvilket tidspunkt der allerede – den 26. feb. 1720 – var udstedt en instruks for renteskriverne. På samme måde som instruksen af 1700 for de deputerede kom disse instrukser i det store og hele til at gælde helt indtil Struensees forandringer i 1771.

1719-betænkningen havde konstateret, at kammerets sekretariat nok førte kopibøger over de udgående ekspeditioner, men ikke registrerede de indkomne »supplikker« og »memorialer«, som man benævnte de indkomne breve. Når sådanne modtoges, blev det uden videre i kollegiet bestemt, om de skulle afslås, ekspederes af kollegiet eller forestilles kongen; og nogen registrering af sagernes »gang« blev ikke foretaget. Det var der imidlertid behov for, og i den nye instruks for kammerkancellisterne var det også først og fremmest bestemt, at der skulle føres bøger over sagernes indkomst og behandling.

Det var nok sket i de ovenfor nævnte »ekstraktprotokoller«; men de registrerede først og fremmest kollegiets møder og derfor i anden række de breve, der blev behandlet på møderne. En egentlig journalisering påbegyndtes i 1720. I det år indledtes førslen af den lange række af »Kammerkollegiets protokoller«, som ubrudt løber helt frem til 1771. Deri er sagerne indført i ekstrakt og med nummer, og deri er det tillige indført, hvad kollegiet havde besluttet i dem, hvorledes de var ekspederet, til hvilket renteskriverkontor, de var sendt etc.

»Journaler« benævntes de endnu ikke. Denne betegnelse anvendtes til en anden registrering af de indkomne sager, som for kontrollens skyld foretoges af en justitssekretær, som udnævntes første gang i 1720. Han var den, der fordelte de indkomne breve mellem de to kammerkancellier. Hans opgave var det i øvrigt at være sekretær for kammerretten.

Kammerkancelliet – eller kammerkancellierne – skulle fortsat forberede, koncipere og ekspedere alle de kongelige og kollegiale ekspeditioner, og i deres arkiver findes de lange rækker af kopibøger med bestallinger, instruktioner, skøder o.s.v. Der anbragtes også kollegiets forestillinger, når de var påført den kongelige resolution. I kancellistinstruktionens § 7 hedder det, at kancellisten skulle henlægge dem »i god forvaring i deres rette orden efter deres data og rigtig paginere dem indtil årets udgang, da han lader dem indbinde i samme rigtige orden med et hosføjet register efter alfabet både over supplikanternes navne, så og over materierne som henviser til pagina, hvor resolutionen er at finde ...«. Således indrettedes derefter de tykke bind med forestillinger og kongelige resolutioner.

De almindelige korrespondancesager blev, alt efter sagernes art og hvordan de behandledes, liggende i kammerkancelliets arkiv – f.eks. som indlæg i koncepterne til de udgåede breve – eller: henlagt i et af renteskriverkontorernes arkiver.

Renteskriverne foretog behandlingen af alle rutinesager. De fik som nævnt deres instruks den 26. feb. 1720, og deri var der detaljeret givet anvisninger for deres virksomhed. Udover at behandle og koncipere de almindelige sager, skulle de aktivt varetage statsmagtens materielle interesser i de rigsdele, som var henlagt under dem hver især, og det var i den forbindelse pålagt dem – gennem kammerkancelliet – at besørge sager, som de fandt særligt vigtige, fremlagt i kollegiet. En selvstændig ekspeditionsmyndighed havde de naturligvis ikke.

En vigtig opgave for renteskriverne var at holde et ordentligt arkiv. I instruktionen hedder det, at de skulle »holde rigtige kopibøger over alt hvis som udfærdiges og deres distrikter er vedkommende, være sig ordrer, missiver eller resolutioner, og over navnene såvel som materierne rigtige alfabetiske registre holde, på det man altid kan have underretning, hvad udi denne eller lige materie tilforn er resolveret og forhandlet ...«. De skulle også holde registre over de kongelige resolutioner, som blev »kommunikeret« dem. Overhovedet var det vigtigt, at man i – og fra – renteskriverkontorerne kunne få tilvejebragt den arkivalske dokumentation, som man løbende havde behov for.

Naturligt var det derfor kun, at man også dér på et tidspunkt følte behovet for at få de indkomne breve registreret i en journal, på samme måde som det fandt sted i Kammerkancelliet. Det var en konkret sag vedrørende to stiftsamtskrivere, som i 1740 gav anledning til, at det i en skrivelse af 22. aug. det år blev befalet alle renteskriverkontorerne at påbegynde en journalførsel. Det hedder i ordren, at det »... i henseende til desto bedre orden dermed, og at alle ting hver på sit sted, end og af efterkommerne kunne findes, ville Vi allernådigst, at enhver renteskriver udi sit kontor efterdags og stedse, på den måde hosfølgende formular indeholder, skal holde journal over de der indkomne breve, og alle andre papirer, og det uden nogen derudi fra hinandens metode, eller imod denne Vores allernådigste an-

ordning, at afvige; da der og, så ofte nogen dokumenter udi mængde til arkivet afleveres, en sådan journal for de samme åringer dokumenterne er indkomne, skulle medfølge; hvorover Vores kammerkollegium og fornemmelig enhver decisor, fremdeles på det allernøjeste haver at holde, og at befale, at udi bemelte journaler ikke andre end renteskriverne og fuldmægtigene noget måtte indføre.«

Rentekammerets journalførsel var dermed fuldt udbygget. Nok havde kammerkancelliet ført sine »journaler« og »ekstraktprotokoller«, men de første var som nævnt blot brevfordelingslister, og de sidste var nok så meget resolutionsprotokoller. En journal, som ikke alene indeholdt en registrering af sagernes indkomst og behandling, men tillige var en nøgle til deres arkivhenlæggelse fik man først med denne »journal-instruks« af 1740 for renteskriverkontorerne. Et hovedpunkt i den var jo netop den påbudte overensstemmelse mellem journalerne og løssagernes anbringelse. Det var udtrykkeligt, at systemet også tjente et arkivformål.

I det journalsystem, som hermed indførtes, fik hver indkommen skrivelse sit eget nummer, og lidt efter lidt opstod der følgeligt et behov for – i journalen – at sammenvise de skrivelser, der vedrørte samme sag. Dette problem er nok set, men ikke løst i den »Formular«, som fulgte med skrivelsen af 22. aug. 1740, og hvorved der skematisk blev givet anvisning for journalens indretning. Lidt efter lidt i tiden frem til 1770 blev det imidlertid skik i journalen at sammenvise – frem- og tilbagevise – de enkelte indkomne breve, ved at man ved en skrivelses indførsel anførte numrene på de andre breve i samme sag eller i hvert fald anførte numrene på den nærmest foregående indkomne skrivelse og – hvad der var vigtigst – den næstfølgende. Når det sidste var vigtigt, skyldtes det en skik, som også opstod gradvis og må ses ud fra et rent praktisk behov. Det var den at samle alle en sags akter – indkomne breve, koncepter, bilag o.s.v. – i eet læg i rækken af løssager og anbringe dette på den sidst indkomne skrivelses nummer.

Dette er det såkaldte kammer-journalsystem, som ikke alene kom til anvendelse i Rentekammeret, men tillige i alle de kolle-

gier og styrelser, som udskiltes fra Rentekammeret, og senere også i de ministerier, som efter 1848 blev Rentekammerets arvtagere: Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Af renteskrivernes funktioner var fortsat regnskabsrevisionen – om ikke vigtigere så dog – lige så vigtig som korrespondancen. Alle de statslige regnskaber revideredes af Rentekammeret og desuden fortsat regnskaberne fra offentlige stiftelser m.m. (hospitaler, kirker, skoler etc.) med hvilke kammeret dog ifølge instruksen af 1700 skulle »befatte sig« mindst muligt.

De statslige regnskaber var meget forskelligartede, men falder for størstedelens vedkommende inden for en af de tre grupper: amtsregnskaber, købstadsregnskaber og told- og konsumtionsregnskaber. De er ofte temmelig uoverskuelige, idet de både er indtægts- og udgiftsregnskaber, posteringer og balancer. Mest revisionskrævende var fra gammel tid oppebørselsregnskaberne for de forskellige slags statsskatter: kontributionen, som var hartkornsskatterne; familie- og folkeskatten, som var direkte personskatter; tienden; tolden på ind- og udførsel; konsumtionen, som var den indenrigske toldafgift på fødevarer m.m.; de talrige ekstraskatter o.s.v.

Størstedelen af renteskriverinstruksen af 1720 vedrørte også regnskabsrevisionen. Med den og den næsten samtidige kammerretsordning af 18. marts 1720 var der tilvejebragt regler for regnskabsaflæggelse og -revision, som stort set fik lov til at blive stående i resten af enevældetiden.

Revisionens forløb var nøje foreskrevet i renteskriverinstruksen og blev i overensstemmelse hermed indført i de regnskabsregistraturer eller »Annotationsbøger«, som kontorerne skulle føre. Et regnskab – i reglen et årsregnskab – skulle gennemrevideres, konfereres med de vedlagte bilag – eller »beviser« – med indførslerne i kontorets »tegnebog«, med kollegiets indtægts- og udgiftsordrer, med det forudgående års saldi, med de andre regnskabsaflæggeres regnskaber i det omfang, der var foretaget betalinger de regnskabsaflæggende betjente imellem og så fremdeles. Om revisionens foreløbige resultat skulle der – stadig gennem kollegiet – sendes regnskabsaflæggeren »antegnelser« til »besvarelse« i det antal omgange, det var nødvendigt. Derpå skulle renteskriveren udfærdige den kommitteredes endelige

»decision« på regnskabet, som stadfæstedes af kollegiet. Så skulle renteskriveren udarbejde en beregning på »det, som efter decisionen skal svares«, for at decisionen kunne blive »fyldestgjort«. Når så ydermere de illikvide konti var decideret, og når betalingerne var sket i overensstemmelse med decisionen, skulle renteskriveren opsætte en »kvittance«. Det skete ved, at han udarbejdede en ekstrakt af hele regnskabet i to eksemplarer, som fik kollegiets »approbation« og derefter kongens underskrift. Den ene af disse kvittancer tilgik regnskabsaflæggeren, den anden skulle lægges ved regnskabet. Derom hedder det i § 11: »Når kvittancerne er færdige og af Kammerkollegiet og Os approberede og underskrevne skal regnskaberne med rigtige genparter af de derover forfattede specialextrakter og kopier af kvittancerne under renteskrivernes hænder tilligemed de originale antegnelser og Kammerkollegiets derpå fuldte decisioner med tilhørende ordrer, beviser og bilag altsammen til Kammerarkivet leveres så nær som det sidste og, om fornødent eragtes, det næstforrige års regnskaber med sine bilag, som i renteskriverens kontor til eftersyn forbliver, når nogen oplysning deraf behøver.«

Dermed var regnskabssagen endt i den særlige arkivdannelse, som omfatter de »reviderede regnskaber«.

Renteskriverne skulle imidlertid ikke alene revidere årsregnskaberne, men hele tiden kontrollere regnskabsaflæggerne: have indseende med den kaution, som de skulle stille for at kunne forvalte statsmidler, og sørge for at de til faste terminer indsendte ekstrakter af deres løbende regnskaber, hvis tal indførtes på deres respektive konti i kontorernes »tegnebøger«. Af disse skulle der med mellemrum fremlægges ekstrakter i kollegiet.

Så glat som forudsat i instruksen kunne revisionen og den øvrige virksomhed dog ikke gå. Der var stadig restancer og regnskabspukler, som sammen med andre forhold var medvirkende til, at man løbende måtte ændre og supplere den kontorfordeling, som v. Stöcken havde foretaget.

En vigtig kontordannelse skyldtes således en anden af de reformer, som gennemførtes omkring 1720. Den gjaldt det såkaldte ryttergods, som var det kron- og privatgods i kongeriget, på grundlag af hvilket man siden 1670'erne havde opretholdt det

udskrevne, nationale rytteri. I årene 1718-20 gennemførtes en reform, hvorved ryttergodset samledes i 12 rytterregimentsdistrikter fordelt i hele Danmark. Deres regnskabsaflæggelse og forvaltning blev henlagt til et Rytterdistrikternes renteskriverkontor, og deres regnskaber svarede stort til amtsregnskaberne.

Endnu et vigtigt, nyt kontor må nævnes. Det er det vestindisk-guineiske renteskriverkontor, som oprettedes den 28. nov. 1754 til at behandle – især – kammersagerne vedr. de kolonier i Vestindien og på Guineakysten, som staten samme år havde købt af Det kgl. vestindiske Kompagni. Dette kontor kom til at dække et noget bredere sagsspekter end de øvrige renteskriverkontorer, hvilket kunne gøre grænsen mellem Rentekammerets og Danske Kancellis vestindisk-guineiske sager noget problematisk.

Men den forvaltning og de problemer arvedes af Generaltoldkammeret, som i 1760 overtog administrationen af denne del af de tropiske kolonier.

4.3 *Assignation og boghold 1700-1771*

Den kontorfunktion, som varetog anvisningen, havde i perioden fra 1680 til 1700 fundet en form, som stort set opretholdtes i resten af enevældetiden. Finansforvaltningen overgik som nævnt i 1700 fra overrentemesteren til de deputerede for finanserne, og det dansk-norske og det tyske assignationskontor var de deputeredes sekretariater i udøvelsen af deres funktion som udgiftsforvaltning.

Denne funktion blev i begyndelsen af Frederik IVs regeringstid forsøgt indpasset i en større plan, hvorved det var hensigten at centralisere finansforvaltningen og desuden få retableret hovedbogholderiet. Der skulle således årligt – ved Zahlkassen – udarbejdes et »generalkasseregnskab«, og samme Zahlkasse var tiltænkt en status som en slags finanshovedkasse med monarkiets andre kasser under sig. Planen blev dog ikke realiseret. I jan. 1714 opgav man den. Det blev kundgjort i et kgl. reskript af 2. jan., hvor der blev givet bestemmelser for kassehold og hovedboghold, som stort set blev bevaret uændret i resten af enevældetiden.

Selve anvisningsmyndigheden var som anført hos de depute-

rede for finanserne, og nogen assignationsmyndighed uden om dem, havde etaterne ikke. Søetaten – f.eks. – skulle rekvirere sine penge gennem de deputerede, som så udstedte assignationer, der indledtes således: »Efter de Herrer deputerede ved Søetatens General Commissariat, deres skrivelse af efterskrevne dato samt på velbemeldte herrers videre anvisninger har Kongl. Maj.ts kasserer i Norge ... at betale til ...«.

For så vidt var der altså en central ledelse; men det centrale boghold kunne ikke realiseres. Man opgav generalbogholderiet ved Zahlkassen, sikkert blandt andet fordi det dér var vanskeligt at bogføre de illikvide posteringer, og genindrettede – nu i 1714 – i stedet et hoved- og kontrabogholderi i selve Rentekammeret. Nok havde man i årene efter Johan Steinkuhls kontors lukning i midten af 1660'erne i et vist omfang ført regnskab i assignationskontorerne, men en egentlig central bogførsel fandt ikke sted dér.

Man kunne nemlig ikke undvære bøger, som konterede indtægter og udgifter på tværs af rigsdelene og kontrajournaliserede alle etaters indtægter og udgifter. Det fik man nu på en måde, som fik bestand indtil 1848. Der påbegyndtes førelse af en »Hovedindtægtsbog« med konti for alle monarkiets oppebørselsmyndigheder, på hvilke det oppebårne blev debiteret, og det viderebetalte blev krediteret. Ligeledes påbegyndtes førelsen af nogle hovedudgiftsbøger, som var inddelt i udgiftskonti, hvor det ved et reglement eller en særlig kongelig resolution bevilgede var krediteret, og hvor det asignerede var debiteret. Desuden førtes nu kontrajournaler over alle etaters og kassers indtægter og udgifter. Allerede i forvejen var der indledt en bogførsel af statens gæld (»Kreditorbøger«).

Men det hovedbogholderi, man indledte i 1714, dækkede langt fra alle statens indtægter og udgifter. Diverse fonde og især kongens »partikulære« indtægter af bl.a. Øresundstolden og de deraf afholdte udgifter gik fortsat uden om Rentekammeret, omend regnskaberne derfor til dels revideredes dér. Af etaternes udgifter var det desuden alene hof- og civiletatens, som bogførtes i Rentekammeret. De gamle »kasser« var på en måde stadig i brug. Statens udgifter var fremdeles fordelt på de tre »etater«: hof- og civiletaten, landetaten og søetaten med hver sit

reglement, og de to militære etaters udgifter bogførtes i de respektive kommissariaters bogholderier. Til gengæld dækker alle etaters hovedudgiftsbøger hele monarkiet, hvad hovedbogholderiets indtægtsbøger også gør. Alle de af Rentekammeret forvaltede indtægter findes bogført dette sidste sted.

Noget samlet statsregnskab lod sig således ikke opstille.

Bidragende til behovet for et hovedbogholderi, sådan som det nu lod sig indrette, var således, at heller ikke kasseholdet lod sig centralisere. Zahlkassen fik kun kasseforretningerne i Danmark. Norge fik sin egen zahlkasse nu i 1714, og i hele perioden varetoges kasseholdet i hertugdømmerne af kassen i Rendsborg og flere andre kasser.

4.4 *De tyske kontorer 1700-1770*

Et særligt tysk Kammerkancelli kan siges at være oprettet ved instruktionen af 9. jan. 1700 for de deputerede for finanserne, hvor det i § IX bestemtes, »at der skal være tvende kammersekretærer; en udi det danske sprog til at ekspedere .. og en udi det tyske sprog, til de ekspeditioner, som vore fyrstendømmer og grevskaber angår«.

For såvel den tyske kammersekretær som for de tyske renteskrivere gjaldt de samme instrukser som for de dansk-norske.

Af renteskriverkontorer var der Fyrstendømmernes kontor, som fra 1708 havde alle de holstenske kammersager og blev til Det holstenske Kontor; og yderligere Det tyske Assignationskontor, som foruden alle tyske assignationssager også havde de slesvigske og de udenlandske kammersager.

I 1713, da Danmark havde okkuperet nogle gottorpske dele af Slesvig og Holsten, oprettedes »De sekvestrerede (d.v.s. midlertidigt beslaglagte) Fyrstendømmers Kontor«. Det afløstes i 1720 af 1. slesvigske Kontor, som kom til at forvalte de tidligere gottorpske dele af Slesvig, Danmark havde erhvervet ved fredsslutningen med Sverige den 3. juli 1720, og som i 1721 tillige fik de kongelige dele af Slesvig fra assignationskontoret. Dette sidste blev nu til et told- og assignationskontor for begge hertugdømmer og grevskaberne, undtagen – naturligvis – den del af Holsten, som stadig var gottorpsk.

I tiden frem til 1770 blev kontorerne delt, og nye kontorer

blev oprettet, således at der i 1771 var 6 renteskriverkontorer for hertugdømmerne og grevskaberne Oldenburg og Delmenhorst.

4.5 *Rentekammeret og andre regeringsorganer med kameralt ressort 1700-1771. Kommercekollegiet. Generallandvæsenskollegiet. Generaltoldkammeret. Overskattedirektionen. Skatkammeret.*

I løbet af det 18. årh. blev Rentekammerets ressort stærkt udvidet. Merkantilismen var stadig den dominerende økonomiske filosofi. Nu bød den statsmagten at styrke »commercien«, dvs. fremme råvareproduktionen, fremme de færdigvareproducerende manufakturer eller industrier og fremme den uden- og indenrigske handel med manufakturvarerne. Under den tidlige merkantilisme havde man i højere grad interesseret sig for enkeltprojekterne, hvorimod man nu mere kom til at interessere sig for de økonomiske sammenhænge og den gensidige afhængighed mellem »commercien«s forskellige dele. Dette kom klart til udtryk i et økonomisk programskrift, som rentekammerdeputeret Otto Thott udarbejdede i 1735.

Tidspunktet for det thottske skrifts fremkomst var ikke tilfældigt. Det var netop samtidigt med, at Christian VI udnævnte et helt nyt kollegium, som skulle forestå udviklingen af monarkiets manufakturvæsen, dvs. de vareproducerende foretagender, som ikke var omfattet af det håndværkslavsvæsen, som fremdeles henhørte under kancellierne. Det overblik over de forskellige næringsgrene, som virkeliggørelsen af det thottske program forudsatte, kunne ikke forventes tilvejebragt i Rentekammeret.

Det havde det heller ikke kunnet i de tidligere kommercekollegier, hvoraf det første er omtalt ovenfor, og det andet virkede i årene 1704-31. De var fortrinsvis københavnske, og skulle især tage sig af »politien«, hvorved man forstod de funktioner, som virkede for opretholdelsen af den »økonomiske styrke«: næringsregulering, markedstilsyn, priskontrol etc. Det sidste københavnske kommercekollegium virkede fra 1704-31 og blev opløst, fordi man ikke mente med dets virksomhed at have opnået, hvad man tilsigtede.

Der skulle noget nyt og rigsomfattende til, og derfor udnævn-

te man den 5. dec. 1735 Kommercekollegiet, eller som det benævntes: »General-Landets-Økonomi- og Commercekollegium«. Det »universelle« var ligefrem udtrykt i navnet, og landvæsenet var planlagt overført til den nye myndighed. Landbruget var jo det vigtigste råvareproducerende erhverv.

De deputerede var fra begyndelsen – foruden Otto Thott –: Frederik Danneskiold-Samsøe, medlem af Gehejmekonseillet samt Johan Schulin, oversekretær i Tyske Kancelli og medlem af konseillet. Således kom kun Thott fra Rentekammeret. Den drivende kraft ved kollegiets oprettelse skal have været Danneskiold-Samsøe. I begyndelsen af 1736 udnævntes tillige 4 kommitterede, som indtil 1768 kun var rådgivende og ikke medunderskrev forestillinger og ekspeditioner. To af de kommitterede fik hver et af de to »departementer«, som kollegiets sager var fordelt på, og som groft set delte dem således, at 1. departement fik manufakturerne og handelen, og 2. departement fik råvareproduktionen: landvæsenet, skovbruget, bjergværkerne, fiskeriet m.m. Også mellem de deputerede blev der i det 18. årh. foretaget en fordeling af sagerne, om hvilken det må antages, at den har været løs og uformaliseret. Departementerne lader sig vanskeligt bestemme, fordi de ikke var arkivdannende. Det var derimod ekspeditionskontorerne, hvoraf der blev oprettet to: et dansk-norsk og et tysk til at føre bøger og passe hele korrespondancen og ekspeditionen. I sekretariaternes arkiver findes derfor kopierne af de kgl. ekspeditioner: af oktrojer for handelsselskaber, privilegier og bevillinger til fabriksdrift m.m. Et fælles kammerkancelli oprettedes nemlig ikke.

Det nye kollegium måtte få en stor del af sit sagområde fra Rentekammeret. Det kan derfor ikke undre, at der dér måtte ytre sig nogen opposition mod det nye regeringsorgan. Men Kommercekollegiet fik dog ikke alle de sager, man i 1735 havde forestillet sig, at det skulle have. Landvæsenssagerne fik det f.eks. aldrig, men derimod en række sager, som grænsede op dertil: husdyrssygdomme f.eks. og andre, som kan siges at være omfattet af det gamle begreb »politi«.

Under »politi« kan også siges at henhøre det i 1761 oprettede tvungne, offentlige brandforsikringsvæsen for købstæderne, til hvis forvaltning der i henholdsvis 1761 og 1768 oprettedes et

dansk-norsk og et tysk brandforsikringskontor under Kommercekollegiet.

Kollegiet fik senere nye sager, der havde tilknytning til dem, det havde i forvejen. At det varetog udenrigshandelssagerne medførte, at det også fik det konsulatsvæsen, som i løbet af det 18. årh. udbyggedes til i 1771 at omfatte 35 konsulære repræsentationer i de andre europæiske og næreuropæiske lande, hvilket det i øvrigt bevarede bestyrelsen af, indtil dette væsen i 1848 overgik til Udenrigsministeriet. Konsulatsbestyrelsen førte med sig, at kollegiet også fik sagerne vedr. de nordafrikanske sørøver- eller »barbareskstater«, Tripolis, Tunis, Algier og Marokko. På grund af mellemværendet med disse lande, som især vedrørte »present«-betalingerne til deres statsoverhoveder, var det naturligt dér at være repræsenteret af konsuler. En del af denne specielle forvaltning var fra 1747 udstedelsen af de såkaldte algierske »søpas«, som gjorde det muligt for handelsskibe at besejle Middelhavet uden at blive opbragt af barbareskerne. Det var det tyske sekretariat, som oprindeligt havde alle disse konsulatssager.

Blandt de sager, Kommercekollegiet alligevel ikke fik, var som nævnt landvæsenssagerne. De blev foreløbigt under Rentekammeret. Sagen var, at over for dem gjorde helt nye erhvervspolitiske strømninger sig gældende. Bondefrigørelse som et mål i sig selv og som en del af alle 1700-tallets reformplaner til forbedring af landbruget som det vigtigste erhverv måtte også komme til udtryk administrativt. Den begyndende – alt andet end merkantilistiske – landboreformiver krævede ligesom sine egne organer at udfolde sig i. Den første af de store landvæsenskommissioner blev nedsat den 26. nov. 1757 med bl.a. en af Frederik V-tidens mest indflydelsesrige politikere, A.G. Moltke, som medlem. Den afløstes af en ny, udnævnt den 27. okt. 1767, hvori oplysningstidens store jurist, generalprokurør Henrik Stampe havde sæde. Den 23. marts 1768 blev den igen afløst af Generallandkommissionen, hvis navn kom af, at den blev overordnet en slesvig-holstensk landkommission, som udnævntes 5 dage senere, den 28. marts.

Men allerede to dage efter, den 30. marts, blev denne kommission til et kollegium, Generallandvæsenskollegiet, med di-



Bogsamleren og godsejeren Otto Thott (1703-85) bestred en række forskellige embeder i centraladministrationen fra sin ansættelse som sekretær i Danske Kancelli i 1723 til sin død. Fra 1758 havde han sæde i Gehejmekonseillet, men beklædte fortrinsvis embeder inden for kammer- og finansforvaltningen. I 1735 skrev han sine »Uforgribelige Tanker om Kommerciens Tilstand«, som skulle være et programskrift for det nye Kommercekollegium. (Det kgl. Bibliotek).

rekte referat og forestilling til kongen, med præces, deputerede, kommitterede o.s.v. Dette kollegium blev dog af Struensee ved kabinetsordre af 19. nov. 1770 igen gjort til en underordnet kommission, som ophævedes den 15. apr. 1773. Landvæsenssagerne overgik derefter den 10. maj 1773 til et samtidigt oprettet landvæsenskontor i Rentekammeret.

Men allerede før Generallandvæsenskollegiets udnævnelse var et andet vigtigt sagområde udskilt fra Rentekammeret og henlagt til et nyt kollegium. Det var sagerne vedrørende den udenrigske og den indenrigske told – den sidste også kaldt konsumtionen –, som den 7. jan. 1760 overgik til det samtidigt oprettede Generaltoldkammer. Den nye myndighed fik tillige ved forordning af 25. marts 1760 familie- og folkeskatten, som på landet kom i stedet for konsumtionen, samt – af ikke særligt indlysende grunde – sagerne vedr. de vestindiske og guineiske kolonier, som Rentekammeret havde bestyret siden 1754. Revisionen af regnskaberne vedrørende alt dette fik kollegiet også. »Det vestindisk-guineiske Rente- og Generaltoldkammer« kom det til at hedde. En kommission havde siden sin nedsættelse den 10. dec. 1759 forberedt kollegiets oprettelse. At Rentekammeret skulle lettes for noget af sit arbejde var kun en del af forklaringen på, at man skred til oprettelse af et helt nyt kollegium. Det fremgår af den oprindelige plan for kommissionens arbejde. En reform af toldvæsenet var påkrævet. Der skulle ryddes op og organiseres om. Smugleri og underslæb skulle bekæmpes, og det system, hvorefter opkrævningen af både udenrigstolden og konsumtionen var forpagtet bort, skulle afskaffes, – og blev det også efterhånden for begge deles vedkommende. Ydermere forberedtes en helt nu »rulle«, hvorefter udenrigstolden for de enkelte varegruppers vedkommende skulle opkræves. Dette arbejde endte med en ny – og højprotektionektisk – toldrulle, som var færdig den 15. maj 1762, og som kom til at være gældende indtil toldforordningen af 1797.

Hovedkraften bag denne toldrulle var den 25-årige A.P. Bernstorff, som næsten fra begyndelsen havde haft sæde i kollegiet som deputeret. Men fik også her både deputerede og kommitterede, og Bernstorff fik ved sin side to andre deputerede, hvoraf den ene var deputeret i Rentekammeret. At Rentekam-

meret også havde vanskeligt ved at klare de mange justitssager fremgår af, at Generaltoldkammeret tillige konstitueredes som kammerret i sager vedr. oppebørselsbedrag, smugleri etc.

Generaltoldkammeret indrettedes på samme måde som Rentekammeret med et kammerkancelli, til varetagelse af den overordnede bestyrelses sekretariatsfunktioner: behandling af forordningsager og de kongelige og kollegiale ekspeditioner. Dette kancelli var delt op i tre kontorer: et for de dansk-norske, et for de tyske og et for de vestindisk-guineiske sager. Sidstnævnte sager forvaltedes helt for sig selv, men til gengæld ikke alene af Generaltoldkammeret. De andre kollegier havde også vestindiske sager. Vestindisk-guineiske »kancellisager« i snævrere forstand besørgedes således af Danske Kancelli.

Under kammerkancelliet indrettedes respektive nogle toldkontorer og nogle konsumtionskontorer, mellem hvilke sagerne blev fordelt regionalt, og som fik deres sager fra de tilsvarende renteskriverkontorer. Som disse førte de tilsyn med oppebørselen, korresponderede og reviderede. De almindelige brevsager vedrørte ofte dispensationer fra de gældende toldregler, embedsbesættelser o.s.v. I 1763 blev de dansk-norske konsumtionssager henlagt til et særligt kontor, dansk- norske konsumtionskontor, som bestod til 1780. De oprindelige kontorer havde da kun toldsagerne. Det samme gjaldt i hele perioden de tyske toldkontorer, fordi hertugdømmerne var fritaget for konsumtionen.

Ved forordning af 15. feb. 1768 forenedes Generaltoldkammeret med Kommercekollegiet under een kollegial ledelse: Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet.

Således blev gamle sagområder udskilt fra og nyopdukkede henlagt til nye styrelser uden for Rentekammeret. I 1760'erne kom der endnu et par nye myndigheder, som ligesom indvarslede det komplicerede net af mere eller mindre kollegiale styrelser, direktioner m.m., som i sen-enevælden indrettedes til særlig forvaltning af statsgælden og dens nedbringelse samt til bestyrelse af de fonde m.m., som skulle sikre, at staten i fremtidige nødsituationer kunne være likvid.

Det var en akut finansiel nødsituation, som var anledningen til, at man skred til den første af disse nydannelser.

Gottorperen Karl Peter Ulrik var i 1761 blevet russisk zar og ønskede straks revanche for det nederlag, hans lille slægtsland i Slesvig-Holsten havde lidt i 1721. Det kom derfor til en akut krise i det russisk-danske forhold, som bragte en væbnet konflikt inden for mulighedernes rækkevidde. Den danske hær nåede at rykke ind i Mecklenburg, inden den nye zar blev myrdet, og det storpolitiske billede dermed igen skiftede. De omfattende rustninger, som i den anledning var foretaget, bragte det danske monarki ud i en meget alvorlig finansiel krise, som kun kunne løses ved ekstraordinære midler. En ekstra person- eller »kopskat« blev udskrevet den 23. sept. 1762, og til dens særlige forvaltning udnævntes den 2. dec. 1762 en overdirektion, normalt kaldet »Overskattedirektionen«. Sæde deri fik kun en af de rentekammerdeputerede, men blandt de øvrige 4 var et helt nyt navn: Heinrich Carl Schimmelmann, den mægtige hamborgske bankier, som året forinden var trådt i dansk tjeneste. Han kendte midlerne til at skaffe regeringen likvider: han kunne skaffe udenlandske lån, han ville sælge krongods, og ham var det, der ville udskrive ekstraskatten.

Med forvaltningen af denne skat fulgte naturligt hele gældsadministrationen. Fra Rentekammeret overtog direktionen sagerne vedrørende både den inden- og udenlandske gælds forrentning og nedbringelse samt bogførelsen deraf, og samtidig fik den nye forvaltning en særlig kasse, hvortil ekstraskatten indbetaltes efter at være opkrævet gennem de sædvanlige oppebørselskanaler, og hvorfra rente og afdrag på gælden kom til udbetaling. Denne kasses bestyrelse overlodes til Schimmelmann, som honoreredes med ½% af det samlede ekstraskatteprovenu, og som varetog kassens forretninger gennem sit »kontor« i København og – for den tyske og udenlandske gælds vedkommende – gennem sit »kontor« i Hamborg.

I slutningen af 1760'erne var gælden nedbragt – og den finansielle situation dermed bedret – så langt, at man af ekstraskattekassens indtægter kunne skride til dannelsen af en fond til brug til uforudsete udgifter i krisesituationer. Denne fond oprettedes den 24. sept. 1768, men indgik den 13. apr. 1769 i en »Skatkammerfond«, som kom under et helt nyt kollegiums bestyrelse. Det var Skatkammeret, som oprettedes samme dato, og som fik til-

lagt en række indtægter og aktiver ved siden af den del af ekstraskatteprovenuet, som ikke medgik til forrentning og afbetaling af den resterende statsgæld.

4.6 *Kommissariaterne 1700-71*

Om landetatens og søetatens materielle forvaltninger er det tidligere anført, at de undertiden var forenede og undertiden adskilte. Ydermere var det inden for henholdsvis den land- og sømilitære centraladministration således, at i nogle perioder var henholdsvis kommando-og personelsagerne og forsyningssagerne henlagt til samme myndighed, medens de i andre varetoges af hver sin. Den 17. jan. 1712 deltes Land- og Søetatens Kommissariat definitivt i et Landetatens Generalkommissariat og et Søetatens Generalkommissariat, og nogen fælles forvaltning af landhærens og flådens forsyninger blev ikke på ny oprettet under enevælden.

Søetatens Generalkommissariat integreredes den 26. nov. 1746 i et Admiralitets- og Kommissariatskollegium. Det udskiltes igen den 10. sept. 1766 og optoges igen den 11. marts 1770.

Landetatens Generalkommissariat virkede indtil 1763. Det var på sekretariatsniveau organiseret med et tysk og et dansk kontor, et ryttergodskontor og et bogholderkontor. I krigssituationer oprettedes ydermere særlige »feltkommissariater«.

Landetaten var i 1760'erne genstand for en række reformer, som skyldtes den indvandrede, franske officer Claude St. Germain. Han fik ledelsen af det Generalkrigsdirektorium, som oprettedes den 28. okt. 1763. Kommisariatet blev da opløst og dets sager overtaget af direktoriet. I jan. 1766 blev St. Germain af den nye konge, Christian VII, frataget sin post. Landetaten blev fra den 11. sept. 1766 igen kollegialt ledet af to myndigheder: et Generalkommissariat og »Vort høje Krigsraad«. Men allerede den 9. marts 1767 var St. Germain og hans direktorium tilbage, for dog den 18. dec. s.å. definitivt at blive afskediget. Direktoriet omdannedes da til et kollegium, som virkede indtil 1808: Generalitets- og Kommisariatskollegiet.

De fleste af disse ændringer foregik på det overordnede niveau. På sekretariatsniveau gik behandlingen af sagerne sin

gang, hvilket ses af den arkivalske kontinuitet på tværs af forandringerne.

Kommissariaterne måtte fremdeles stå i et vist afhængighedsforhold til Rentekammeret, hvor deres regnskaber revideredes. De revisionskontorer, etaterne selv rådede over, har kun foretaget en intern og foreløbig revision.

5. Struensee-periodens finans- og kammerforvaltning 1771-73

Johan Friedrich Struensees reformer af finans- og kammerforvaltningen i 1771 var blandt de vigtigste af hans administrationsforandringer.

Den centralisering af kammerforvaltningens forskellige grene, som Struensee og hans hjælpere foretog, indledtes den 6. okt. 1770, da det allerede forenede Generaltoldkammer- og Kommercekollegium blev henlagt under samme kollegiale ledelse som Rentekammeret og sammen med dette blev til Rente- og Generaltoldkammeret. Den 29. maj 1771 fandt dog de afgørende ændringer sted: Den dag blev der udnævnt et helt nyt kollegium: Finanskollegiet, hvori botanikeren C.G. Oeder, den naturfilosofiske forfatter Tyge Rothe, overpræsidenten i København U.A. Holstein og Struensees broder, matematikeren C.A. Struensee fik sæde. De nyudnævnte fik overdraget de hidtidige rente- og generaltoldkammer-deputeredes sager, idet det samtidig blev pålagt dem i forestillingsform at udarbejde en plan til hele kammer- og finansforvaltningens nyindrettelse. Retningslinierne kunne de finde i et »reglement«, som fulgte med det reskript, hvormed de var udnævnt. Samme dag – den 29. maj – fik de hidtidige deputerede i Rente- og Generaltoldkammerkollegiet deres afsked, samme dag skrev de nyudnævnte til Rentekammeret, at de havde overtaget kammerets sager og – stadig – samme dag gik de i gang med at udarbejde forestillingen, som forelå færdig den 3. juni.

Med reskript og reglement var imidlertid det meste allerede bestemt. Første sted var kollegiet foreskrevet opdelt i 4 departe-

menter, og dér stod det også at læse, hvorledes disse departementer skulle fordeles mellem de deputerede. Det andet sted kunne det ses, hvilke sager det enkelte departement skulle have. 1. dept., som var overdraget Holstein, skulle bl.a. have manufakturvæsenet; 2. dept. under Oeder fik bl.a. bjergværks-, fiskeri- og skibsfartsagerne; 3. dept. under Rothe fik bl.a. landvæsenssagerne, medens 4. dept. under C.A. Struensee fik toldsager m.m. På det departementale plan ville man altså behandle »kommercesagerne«.

Disse departementer er svære at bestemme. Nok skulle hver af dem ifølge forestillingen tildeles en sekretær, men sekretariater under dem blev ikke indrettet. Arkivdannende var de derfor kun undtagelsesvis. Umiddelbart under sig fik kollegiet derimod eet fælles sekretariat samt det danske og det tyske assignationskontor. Sekretariatet blev ekspeditionskontor for kollegiet i dets egenskab af øverste kamerale og finansielle myndighed. Der forberedtes og ekspederedes alle generelle og vigtige sager, og alle sager, der skulle kongeligt ekspederes. Assignationskontorerne blev derimod kollegiets »finanssekretariater«.

For rentekammersagernes vedkommende blev »Detaillen« henlagt til tre kamre: et dansk, et norsk og et tysk. Disse kamre deltes i regionalt bestemte »bureauer«, inden for hvilke igen den almindelige ekspedition og regnskabsrevisionen var holdt adskilt under henholdsvis sekretærer og renteskrivere. Af Struensee var de oprindeligt tænkt som »provinsialkamre« efter prøjsisk mønster, lokalt placeret og bestående af lokale folk med kendskab til de materielle forhold i de forskellige dele af monarkiet. Men den prøjsiske model kom ikke til anvendelse. Kamrene forblev i København og integreredes i Finanskollegiet på en måde, der sammenblandede regional og faglig sagfordeling. De blev nemlig hver underlagt et af departementerne, og de respektive deputerede fik således hver sit kammer at forestå sammen med nogle kommitterede. I reglementet bestemtes det, at Det danske Kammer skulle sortere under Finanskollegiets 3. departement, Det norske Kammer under 2., og endelig skulle Det tyske Kammer sortere under 4. departement. Sagfordelingen mellem departementerne gjorde denne fordeling af kamrene nogenlunde rimelig. At fordelingen faktisk var således, ses af kol-

legiets kammerforestillinger fra 1771. Der er C.A. Struensee, Rothe og Oeder medunderskrivere på henholdsvis de tyske, de danske og de norske forestillinger.

Ekspeditionernes fordeling mellem sekretariatet og kamrene var imidlertid ikke klar. Sekretariatet var kommet noget uformelt til verden ved, at det i kollegiets forestilling af 3. juni (med kgl. resolution af 4. juni) blot var overdraget »sekretæren ved 4. departement« at forestå udfærdigelsen af »de almindelige sager« ved alle 4 departementer. Tilfældigt var det sikkert ikke, at det netop blev Johan Hellfried, sekretæren ved C.A. Struensees departement, som fik dette hverv pålagt.

Struensee-tiden igennem herskede der stor uklarhed om disse myndigheders kompetence indbyrdes og i forhold til andre myndigheder. Struensee-brødrenes uenighed om kollegiernes kompetence over for kabinettet var blandt årsagerne til denne uklarhed. Til den bidrog også, at Finanskollegiet hele tiden fik sit ressort ændret ved kgl. påbud, som ikke nåede at slå igennem inden Struensees fald. Kommercekollegiets sager – f.eks. – skulle jo også sortere under Finanskollegiet. De blev overdraget en Kommercedeputation, hvis opgave det blev at udarbejde en plan for en »kommercekonference«, som skulle bestå af repræsentanter for en række »provinsialkonferencer«·af handelsbyernes købmænd m.fl. Heller ikke denne plan nåede Struensee og hans folk at realisere.

Men udgiftsforvaltningen, – assignationskontorerne og bogholderiet m.m. – kom som sagt direkte under kollegiet. Hvad der skete i maj 1771 kan derfor udtrykkes på den måde, at »de deputerede for finanserne« fik eneledelsen af hele kammer- og finansforvaltningen og blev benævnt »Finanskollegium«. De fik direkte under sig finansvæsenet og indirekte under sig kammervæsenet. I forarbejderne til Struensees reform kommer distinktionen mellem de to funktioner klart til udtryk. I en »plan« skrevet med Oeders hånd hedder det: »Kamrene besørger alt, hvad der har med de kongelige indtægter at gøre«, medens »Anvendelsen af de kongelige indtægter hører under dette kollegium« (dvs. Finanskollegiet).

Om den øvrige finans- og kammerforvaltning i tiden 1771-73 er at tilføje, at nogle af dens organer forblev urørt af Struensees

reformiver, andre justeredes i et vist omfang, medens atter andre helt forandredes eller fjernedes.

De militære »etater« ændredes mindre end de civile. Landetaten blev således ikke lavet om. Med udgangspunkt i St. Germains reformer var der allerede i Generalitets- og Kommissariatskollegiet tilvejebragt en organisation, hvorefter etatens sager var fordelt på en række departementer, hver forestået af en kollegiedeputeret. Der var Struensees model altså allerede taget i anvendelse, og den ville Struensee og hans hjælpere nu også have Søetatens øverste ledelse organiseret i overensstemmelse med. Efter nogen modstand fra Admiralitetskollegiets side blev der for flådeledelsens vedkommende derfor gennemtvunget en ganske tilsvarende departementsordning. Den blev kongeligt stadfæstet den 28. mrs. 1771 og betød, at Søetaten blev organiseret i et overordnet depechekontor og 4 departementer med hver sin deputeret som foresat, og hvoraf ingen specielt kom til at varetage kommissariatsforretningerne. Desuden var der et bogholderkontor, som også ekspederede rekvisitionerne til Finanskollegiet og et revisionskontor, som reviderede internt.

Heller ikke Schimmelmanns Overskattedirektion berørtes af forandringerne i 1771. Schimmelmann stod i begyndelsen kredsen omkring Struensee nær. De nye magthavere havde brug for ham og gav ham bl.a. sæde i den Geheimekonferens, som udnævntes den 28. dec. 1770, og som var tænkt som en erstatning for det dagen før ophævede Geheimekonseil. Efter at Struensees broder i apr. 1771 var kommet til Danmark og hurtigt var blevet finansforvaltningens mest indflydelsesrige embedsmand, løsnedes Schimmelmanns bånd til den struenseeske kreds i nogen grad. I takt hermed og i takt med nedlæggelsen af myndigheder, hvori han havde sæde, nærmede han sig kredsen af oppositionspolitikere fra det ophævede konseil med bl.a. J.H.E. Bernstorff og Ditlev Reventlow.

Schimmelmann var således direktør i Skatkammeret, indtil det ophævedes den 18. apr. 1771, og dets arkiver overgik til bl.a. Den kgl. Partikulærkasse. Han havde også sæde i det ovenfor nævnte Generallandvæsenskollegium, som ophævedes den 19. nov. 1770.

To vigtige forandringer var endelig for det første ophævelsen

af kamrenes funktion som kammerretter. Den er omtalt ovenfor og blev ikke retableret efter 1773. For det andet var der ophævelsen af Kongens eget Kammer – eller Partikulærkammeret – hvis funktion som bestyrer af Kongens egen Kasse – eller Partikulærkassen – gik helt tilbage til 1400-tallet. Under den ældre enevælde oppebar dette kammer indtægterne fra Øresundstolden, overskuddet af Elbtolden, forskellige afgifter fra byen Altona, toldindtægterne fra det nordenfjeldske Norge m.m. Dette blev bragt til ophør ved kabinetsordre af 30. juni 1771. Fra da af forvaltedes disse indtægter som alle andre statsindtægter. Nogen tilbagevenden til forholdene i tiden indtil 1771 fandt i så henseende ikke sted efter Struensees fald. Kongen beholdt sin Partikulærkasse, men dens midler fik den fra nu af over civiletatens reglementer. Efter 1849 blev denne del civiletatens reglement til Den kgl. Civilliste.

6. Finansforvaltningen 1773-1848

Struensees centraladministration blev først ændret et års tid efter hans fald. I jan. 1773 traf man en række dispositioner, som for en væsentlig del førte det centrale forvaltningsapparat tilbage til den organisation, det havde haft indtil 1771. Kabinetsministeren og hans hjælpere blev arresteret den 17. jan. 1772, og den 10. feb. nedsattes en kommission til at »tage i nærmere overvejelse de i disse senere tider foretagne forandringer i Mine civile kollegier, departementer og andre almindelige indretninger ...« Dette kommissionsarbejde afsluttedes med en række forestillinger til kongen og derefter en serie reskripter af 14. jan. 1773, hvorved de gamle kollegier genoprettedes. Som øverste myndighed inden for kammer- og finansforvaltningen modtog således Finanskollegiet et reskript, hvori det blev befalet, at kollegiets sager fremover skulle bestyres af et Finanskollegium, et Rentekammer, et Generaltoldkammer, et Økonomi- og Kommercekollegium og et Bjergværksdirektorium. Finanskollegiet havde således mistet sin overordnede position, men var – hvad det var nok så vigtigt – bevaret som en særlig myndighed med udgiftsforvaltning m.m. under sig.

Den 21. jan. 1773 blev der givet nærmere bestemmelser om sagernes fordeling mellem kammer- og finansmyndighederne. Enheden i denne gren af administrationen, som det var Struensees plan at tilvejebringe, blev således foreløbigt opgivet, men dukkede i de følgende årtier alligevel op som et behov. Nogen ny fælles overledelse, som den, der havde virket i årene 1771-73 blev dog ikke mere udnævnt under enevælden, men inden for specielt finansforvaltningen blev stadig flere tråde knyttet sammen, således at de fleste af dem i 1848 var samlet under Finansdeputationen.

Indtil Finansdeputationens udnævnelse i 1816 var den overordnede finansledelse henlagt til nogle myndigheder, medens assignationsvæsen, regnskabshold m.m. var henlagt til andre. Yderligere forvaltedes for en stor del statens »aktive og passive fordringer«, dens tilgodehavender, gæld og dermed sammenhængende forhold af særlige myndigheder og organer, indtil de – også i 1816 – samledes under Direktionen for Statsgælden og Den synkende Fond. Blandt de oprindelige aktiv- og passivforvaltende myndigheder var Overskattedirektionen og Skatkammeret, af hvilke den første havde fungeret under Struensee. Det havde den anden ikke, men var til gengæld blevet genoprettet i 1773.

En særlig del af finansforvaltningen var endelig bestyrelsen af statens pensionsvæsen, som forvaltedes meget spredt og uoverskueligt, indtil det i 1840'erne samledes under Finansdeputationen.

6.1 *Finanskollegiet og Den ekstraordinære Finanskommission 1773-84*

Finanskollegiet blev således bevaret i en stærkt amputeret form. Thi ikke alene blev det frataget sin status som øverste kammer- og finansmyndighed, men det mistede i realiteten også sin status som øverste finansmyndighed. Den 29. okt. 1772 udnævntes der nemlig et slags finanskabinet under kongens broder, arveprins Frederiks forsæde. Det var Den ekstraordinære Finanskommission, som i de sager, den fik til behandling, blev Finanskollegiets overordnede, og som bemyndigedes til direkte at forestille til kongen. I kommissionen sad – indtil sin død i 1782 – H.C.

Schimmelmann, og i dens arbejde deltog i hele perioden indtil dens ophævelse den 2. juni 1784: Ove Høeg-Guldberg. Han var dens sekretær fra begyndelsen, indtil han i 1782 blev medlem. Kommissionen var derfor nøje knyttet til det kabinetsregime, som afløste Struensees, og hvis stærke mand netop var Høegh-Guldberg i hans egenskab af gehejmekabinetssekretær fra 1774. Kommissionens position blev befæstet, da det den 4. juni 1774 blev bestemt, at ingen udgifter uden for reglementerne måtte foreslås kongen uden gennem Den ekstraordinære Kommission.

Tilbage til Finanskollegiet var der således assignationsvæsenet og endvidere bogholdet over statens indtægter og udgifter, som forblev en del af finansforvaltningen. Kollegiet deltog også i den meget uoverskuelige gældsforvaltning, som i øvrigt var henlagt til Overskattedirektionen, Skatkammeret m.m. (jf. nedenf.). En del af statens gæld blev således i 1774 overført fra Overskattedirektionen til Finanskollegiet. Desuden beholdt kollegiet de sager, som hørte sammen med Finanssagerne: Mønt-, bank- og vekselkurssager. Det var netop de sager, det i forestillingen af 3. juni 1771 specielt var overdraget det nye Finanskollegiums sekretær, Johan Hellfried, at varetage.

Det var da også Hellfried, der fortsatte som sekretariatsleder under det reducerede kollegium. Men det sekretariatsarbejde, han fik at tage sig af, blev med årene mindre og mindre. Med hans afgang i 1777 ophørte det næsten. Sekretærstillingen blev ikke besat igen, og sekretariatsforretningerne overtoges af assignationskontorerne, som den 23. apr. 1781 blev forenet til eet assignationskontor, som dog holdt de dansk-norske og de tyske sager adskilte i hver sin »afdeling«.

De fleste af de funktioner, Finanskollegiet forestod efter reformerne i jan. 1773, overgik ved den store omdannelse af finansforvaltningen den 2. juni 1784 til en myndighed, hvis navn mere præcist svarede til disse funktioner: Finanskassedirektionen.

6.2 *Omdannelsen af finansforvaltningen den 2. juni 1784. Finanskollegiet og Finanskassedirektionen 1784-1816*

Guldbergs kabinetsregime blev bragt til ophør ved statskuppet den 14. apr. 1784, som gjorde den 16-årige kronprins Frederik

til den kongelige enevældes udøver. Ved kuppet blev kabinettet ophævet, og det i 1772 genoprettede Gehejmestatsraad fik nu den stærke placering i statsstyret, som det bevarede indtil magtens centrum ved århundredskiftet atter blev kabinettet – denne gang kronprinsens kabinet. Den 14. apr. udnævntes A.P. Bernstorff til »statsminister« og dermed medlem af rådet, hvis storhedstid netop kom til at vare indtil hans død i 1797. De sager som krævede kgl. resolution, gik i denne periode gennem rådets behandling. En af det nye styres betydelige politikere skulle blive H.C. Schimmelmanns søn, Ernst Heinrich Schimmelmann, som sammen med bl.a. A.P. Bernstorff og Chr. D. Reventlow blev bærer af 1780'ernes og 1790'ernes store og dybt indgribende reformarbejde på en række af de vigtigste samfundsområder. Ernst Schimmelmann havde i 1770'erne beklædt en række vigtige poster inden for kammer- og finansforvaltningen, men brød i 1783 definitivt med kabinetsregimet og sluttede sig til rådsoppositionen. Han havde haft sæde i Den ekstraordinære Finanskommission, og hans placering der og hans erfaring inden for kammerforvaltningen måtte gøre ham til den vigtigste person i den omdannelse af finansforvaltningen, som blev en følge af regeringsforandringen i 1784.

Omdannelsen fandt sted ved en kgl. resolution den 2. juni 1784, som blev afgivet på en meget lang forestilling, udfærdiget netop af Schimmelmann.

De dispositioner, som da blev truffet, greb dybt ind i finansforvaltningens struktur. Den ekstraordinære Finanskommission blev ophævet og afløst af et nyt Finanskollegium, medens det hidtidige Finanskollegium afløstes af en Finanskassedirektion. Samtidig blev Skatkammerets funktioner stærkt reducerede og for størstedelens vedkommende overført til Finanskollegiet og Finanskassedirektionen. Overbankdirektionens funktioner, som var fastlagt i april 1782 blev ikke på samme måde berørt i 1784, men i Schimmelmanns forestilling blev oprettelsen af »Den synkende Fond« foreslået (jf. nedenf.).

Det nye Finanskollegium blev den overordnede myndighed for hele finansforvaltningen. Alene dét fik myndighed til – i Gehejmestatsrådet – at forestille finanssager for kongen, og under det skulle sortere alle de finanssager, som ikke udtrykkeligt

var henlagt til andre myndigheder. Som Den ekstraordinære Kommission skulle det behandle alle sager vedr. ekstraordinære udgifter. Det skulle også høres i alle de kammerkollegiesager, som – også indirekte – vedrørte finanssagerne. Det fik den overordnede myndighed i sager vedr. statsgælden og fik således også tilsyn med Overbankdirektionen, hvad specielt den udenlandske gæld angik. I forbindelse med Skatkammerets forandring fik det endvidere en stor del af dets sager (jf. nedenf.). Endelig fik det – ligesom det hidtidige Finanskollegium – alle bank-, penge-, mønt- og vekselsager, fordi, som Schimmelmann skrev: »Alle disse sager aldeles henhøre til finanserne«.

Til førstedeputeret med myndighed til at forestille kollegiets sager udnævntes Ernst Schimmelmann med titel af finans- og kommerceminister. Blandt de øvrige deputerede var Chr. Ditlev Reventlow.

Under kollegiet fungerede kun eet sekretariat.

Finanskassedirektionen fik assignationsvæsenet og bogholdet og videreførte disse funktioner sådan som Finanskollegiet havde varetaget dem indtil 1784. Kollegiet, hvis medlemmer fik titel af direktører, havde ikke forestillingsret. Forsædet dér blev også overdraget Ernst Schimmelmann. Et særligt gældsboghold indrettedes ved direktionen den 2. juni 1784. Det var Kontoret for de aktive og passive Fordringer.

6.3 *Overskattedirektionen og bankerne 1773-82 (1818)*

H.C. Schimmelmanns Overskattedirektion, som ved sin oprettelse i 1762 havde fået statsgældens nedbringelse som administrativ opgave, fik i årene efter 1773 en række nye funktioner og aktiver, hvorved gælden yderligere skulle nedbringes, og hvis forvaltning den føjede til, hvad den allerede havde at bestyre.

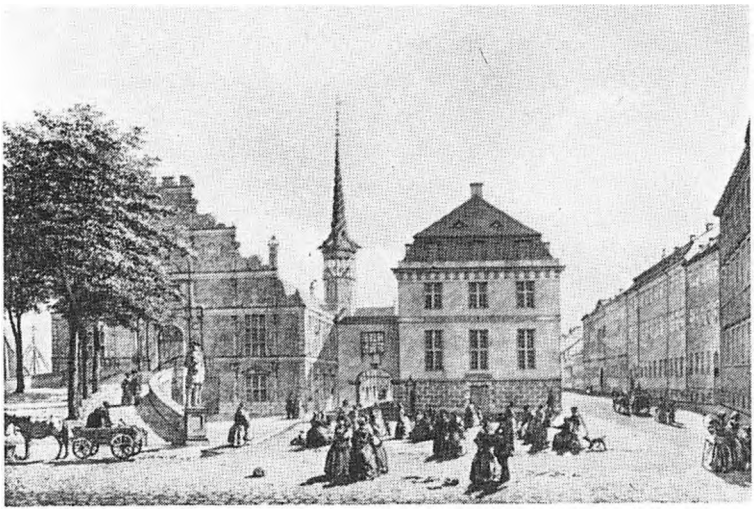
Først var der Kurantbanken, som var et privat pengeinstitut, oprettet i 1736 ved privat aktietegning. Den var monarkiets første moderne bank og bar som officielt navn: Den københavnske Assignations-, Veksel- og Laanebank. Den udstedte sedler og var forpligtet til at indløse dem med sølv.

Banken havde ydet staten store lån, og dem var det nu pålagt Overskattedirektionen at tilbagebetale. I takt med sin långivning til staten – såvel som til private – havde banken imidlertid

udvidet seddelmængden udover, hvad der var bankmæssig dækning for. For Schimmelmann og hans meddirektører var det derfor en dobbelt opgave at nedbringe statens gæld til banken og desuden bringe bankens udlån og seddeludstedelse i harmoni og under kontrol. Det var i 1760'erne forsøgt ved diverse aftaler, men lod sig i 1770'erne efter Schimmelmanns mening bedst gøre ved, at staten overtog banken. Det skete så den 10. marts 1774 ved, at Overskattedirektionen købte de fleste af bankens aktier til en værdi, der lå over deres markedsværdi, nærmere bestemt ved at aktionærerne fik kgl. obligationer, som gav et større udbytte. Direktionen indtrådte samtidig med en repræsentation i bankens bestyrelse, uden at det medførte en forandring af dens oktroj.

I forbindelse med statens overtagelse af Kurantbanken må ses oprettelsen af de »bankkontorer«, som i tilknytning til den oprettedes i København og Altona henholdsvis den 30. marts 1773 og den 23. marts 1778. De fik deres egne bestyrelser og skulle især varetage de veksel- og kursforretninger, som hidtil mod provision havde været besørget af private handelshuse. Af disse kontorer var især det altonaiske også tiltænkt besørgelsen af almindelige bankforretninger og blev i dette øjemed tillagt diverse aktiver. Kontorerne var officielt i funktion indtil 1817, men deres virksomhed og deres aktrækker når helt op i 1830'erne. De ændredes dog noget undervejs, men deres vigtigste funktion blev besørgelsen af statens udenlandske betalinger. Altonakontoret fik tillige en vigtig funktion som formidler af valutareformen i hertugdømmerne i 1788 (jf. nedenf.).

Statens overtagelse af banken bidrog nok til løsningen af et gældsproblem, men ikke problemet vedrørende seddeludstedelsen. Under de »florissante« handelskonjunkturer indtil 1782 kunne en fortsat øget seddelmængde godt optages i omsætningen, men billedet vendte i 1783. Under en handelskrise i 1782-83 øgedes seddelmængden fortsat, og da den nye regering tiltrådte efter kronprinsens statskup i 1784, måtte en sanering af pengevæsenet være en af de – i øvrigt mange – reformer, der stod for døren. Den danske valuta vurderedes efterhånden meget lavt i udlandet, hvilket betød høje valutakurser og dermed øgede udgifter til forrentning og afdrag af den udenlandske gæld.



Kurantbanken havde oprindelig lokaler i børsbygningen, men da pladsen i midten af 1780'erne var blevet kneben dér, opførtes efter tegninger af kgl. hofbygmester C. F. Harsdorff en særlig bankbygning i den nuværende Slotsholmsgade mellem kancellibygningen og børsbygningen og med direkte adgang fra denne sidste. Efter Kurantbanken havde Speciesbanken, Rigsbanken og Nationalbanken til huse i bygningen. Efter at J. D. Herholdts nye bankbygning var opført i Holmens kanal og taget i brug i 1870, nedrev man umiddelbart efter den gamle bankbygning. Billedet er fra ca. 1840. (Det kgl. Bibliotek).

Der måtte en penge- og bankreform til. På en måde, der også fik nationalpolitiske følger, indledtes denne reform i hertugdømmerne, hvis handelssamkvem med Hamborg man især mente nødvendiggjorde stabile pengeforhold. 1788 oprettedes i Altona Den slesvig-holstenske Speciesbank, som kom til at afløse monarkiets anden bank: Species-, Giro- og Laanebanken i Altona fra 1776. Dertil skulle alle kurantsedlerne inddrages og erstattes med et sikrere omsætningsmiddel: den gamle speciesdaler med tilsvarende pengesedler. Den nye bank var en statsbank med stramme regler for sin virksomhed. Den var i funktion indtil 1813 og havde en gavnlig indflydelse på pengevæsenet i hertugdømmerne.

En tilsvarende bank oprettedes for Danmark-Norges vedkommende i København den 16. feb. 1791 ved et kgl. reskript, ifølge hvilket – endvidere – speciesmønten skulle være »almindelig landemynt for samtlige Vore riger og lande«, og hvori Kurantbankens afvikling blev bestemt. Men mellem den gamle Kurantbank og den nye dansk-norske bank var der den forskel, at den gamle var en statsbank under bestyrelse af den Overdirektion for Banken, som Overskattedirektionen den 8. apr. 1782 var blevet til (jf. nedenf.), hvorimod den nye var en privatbank, hvis virksomhed ikke var baseret på en sølvfond, men på de gamle kurantsedler, som i øvrigt skulle inddrages. Den dansk-norske bank var ikke underkastet de samme stramme dækningsregler som den tyske, var letsindigere i sin udlånspolitik til private og staten og fik ikke den gavnlige indflydelse på pengevæsenet i kongerigerne, som den slesvig-holstenske bank fik det i hertugdømmerne. En kreditkrise i 1799, hvor mange handelshuse kom i likviditetsvanskeligheder, bragte i realiteten bankens virksomhed til ophør. Den akutte nød søgtes afhjulpet af et nyt låneinstitut: Depositokassen, som i virkeligheden blot fortsatte Speciesbankens virksomhed under et andet navn.

Udviklingen gik mod det totale sammenbrud, og ved statsbankerotten og den næste pengereform i jan. 1813 erstattedes alle de eksisterende banker af Rigsbanken og deres penge af rigsbankdaleren og de tilsvarende rigsbanksedler. Den nye banks grundfond tilvejebragtes ved den såkaldte »bankhæftelse«, som var en 1. prioritet i al fast ejendom i hele monarkiet. Rigsbankvalutaen blev dog ikke godt modtaget, og de meget komplicerede pengeforhold i de følgende år, og som bl.a. hang sammen med Norges afståelse i 1814, førte til oprettelse af Nationalbanken som et privat interessentselskab den 6. apr. 1818.

6.4 *Overskattedirektionens øvrige virksomhed og dens ophævelse 1773-82*

Omtrent samtidig med at Overskattedirektionen fik overdraget bankens bestyrelse, overtog den tillige en række andre funktioner og aktiver, hvorved statsgælden skulle nedbringes. Således overtog den den 10. marts 1773 aktiverne i det tallotteri, som Struensee havde ladet starte sin virksomhed i Altona i 1771.

Den 24. maj 1773 bestemtes det videre, at alle de da oprettede tallotterier skulle sortere under direktionen og deres indtægter gå til ekstraskattekassen. Ved direktionens ophævelse den 8. apr. 1782 oprettedes en Overlottodirektion under Finanskollegiet.

Vigtigere var det måske, at Overskattedirektionen og dermed staten i overensstemmelse med et reskript af 16. maj 1774 købte aktierne i Det almindelige Handelskompagni og dermed overtog handelen på Island, Grønland og Finmarken. Den 13. apr. 1775 føjedes dertil Det altonaiske Sildefiskeri og desuden den færøske handel, hvilken sidste havde været drevet direkte under Rentekammeret og – fra 1773 – under Generaltoldkammeret.

Disse nye funktioner var bagrunden for, at direktionen den 27. apr. 1778 fik et nyt navn. Da de mange nye sager, som det hedder i reskriptet: »egentligen angår at ophjælpe statens balance«, var det fundet nødvendigt at give den et mere passende navn: »Statsbalance- og Overskattedirektionen«.

Men nogen lang levetid med disse mange funktioner fik direktionen alligevel ikke. Handelen på »de nordlige bilande« overgik den 2. juli 1781 til en egen direktion: Den kongelige Grønlandske, Islandske, Finmarkske og Færøske Handel, af hvilke den islandske og den finmarkske handel blev givet fri i årene 1786-87. Overskattedirektionen blev formelt ophævet den 8. apr. 1782, samtidig med at dens funktion som overordnet bankledelse overgik til Overdirektionen for Banken, og lottobestyrelsen overgik til sin egen direktion (jf. ovenf.). Ved den samme forordning bestemtes det også, at en del af den tidligere direktions aktiver tillige med forvaltningen af den indenrigske gæld skulle overgå til Skatkammeret, som var genoprettet den 3. juni 1773. Den udenrigske gælds forvaltning skulle dog – som en særskilt forvaltning – forblive under banken og Overbankdirektionen. Dette blev nærmere bestemt den 13. apr. 1782, hvor det – naturligt – tillige blev bestemt, at de to bankkontorer skulle sortere under Overdirektionen.

6.5 *Overbankdirektionen og Den synkende Fond 1782-1816*

Overdirektionen for banken kom til at forestå Kurantbanken og – fra 1791 – dens afvikling, men kom således også til at bestyre

»Den synkende Fond«, som oprettedes på en særlig konto i banken den 8. juli 1785 til afbetaling af den udenlandske statsgæld og fik tillagt en fond af diverse aktiver, hvorved denne gæld skulle nedbringes. Ideen med fonden var, at den »eene og allene skal bestemmes til forrentelse og afbetaling af de ved Os optagne kapitaler«, på den måde, at »hvad af rentefonden ... overskyder, efter at hvert års samtlige renter er betalte«, skulle anvendes til afdrag: »at hvad formedelst kapitalens aftagelse, ved renternes progressive formindskelse vindes, alletider igen anvendes til afdrag på gælden.« Efterhånden som gælden blev mindre, skulle en stadig større del af fondens afkast kunne anvendes til dens yderligere nedbringelse. Det til afdrag disponible beløb skulle således blive større og større, og gælden tilsvarende mindre. Fonden fik dog ikke lov til at leve det uforstyrrede liv, som planen forudsatte. Udbyttet af dens aktiver fik den således ikke lov til at beholde i fred, da der hurtigt blev tale om meget store beløb. Dens dispositioner blev også bestemt af andre hensyn og den almindelige økonomiske politik.

I forbindelse med fondens oprettelse fik direktionen et nyt navn. Fra den 8. juli 1785 hed den: Den kongeligt oktrojerede Banks og Den synkende Fonds Overdirektion. Den 5. jan. 1813 – den dag statsbankerotten og pengereformen blev iværksat og den dag, Rigsbanken afløste de gamle banker, – blev direktionen endelig ophævet og dens fonde og forretninger henlagt til Finanskollegiet. Ved den omfattende reform af finansforvaltningen tre år senere, den 9. feb. 1816, oprettedes en særlig Direktion for Statsgælden og Den synkende Fond.

6.6 *Skatkammeret 1773-1803*

Skatkammeret var som omtalt blevet genoprettet den 3. juni 1773. Det første Skatkammer af 13. apr. 1769 var ophævet af Struensee den 18. apr. 1771. I genoprettelsesreskriptet hedder det, at selv om kammeret var ophævet i 1771, »så har Vi dog bestandig beholdt i Vore tanker den vigtige nytte, som slig en indretning kunne have for Vore stater«. Først et år efter, den 4. juni 1774 kom det dog i funktion. Kammeret blev ved den lejlighed overdraget et nærmere bestemt beløb for hver af de tre etater, hvoraf det skulle udrede de eengangs- eller tidsbegrænse-

de udgifter, som var bestemt i de ekstraordinære reglementer, samt af det forventede overskud opspare en fond, som skulle bringes til anvendelse i nødsituationer.

I forbindelse med Overskattedirektionens ophævelse den 8. apr. 1782 overgik som nævnt en del af direktionens aktiver samt forrentningen og afbetalingen af den *indenrigske* gæld til Skatkammeret, som til det formål organiseredes med en »2. Indretning«. Samtidig ophævedes i øvrigt direktionens særlige ekstraskattekasse, som optoges i Zahlkassen. Dertil indgik så ekstraskatteprovenuet, indtil skatten afskaffedes i 1812.

Skatkammerets hidtidige funktioner blev i 1782 henlagt til en »1. Indretning«.

Ved omdannelsen af finansstyret den 2. juni 1784 blev først og fremmest Skatkammerets funktioner beskåret. »1. Indretning« blev ophævet, og det meste af dens virksomhed overgik til Finanskollegiet. Dog beholdt Skatkammeret besørgelsen af visse pensioner samt forpligtelsen til – af ledige pensioner – at opsamle en fond. Alene tillagt disse funktioner skiftede kammeret navn til Skatkammerdirektionen.

Denne direktion var i funktion indtil 11./16. nov. 1803, på hvilket tidspunkt fondsforvaltningen overgik til Overbankdirektionen og pensionssagerne overgik til Finanskollegiet.

»2. Indretning« med aktiver og de forpligtelser, der var forbundet med den indenrigske statsgæld, overgik den 2. juni 1784 til Finanskassedirektionen, som i forbindelse hermed indrettede »Kontoret for de aktive og passive Fordringer«, hvor ikke alene den indenrigske statsgæld bogførtes, men tillige den af Overbankdirektionen forvaltede udenrigske. Ved den store reform af finansforvaltningen den 9. feb. 1816 overtoges dette kontor af Direktionen for statsgælden og Den synkende Fond.

6.7 *Pensionsforvaltning m.m. (1712)1773-1816*

En særlig forvaltning under enevælden var den, der forestod udbetalingen af pensioner til afgåede embedsmænd og deres efterladte samt tildelingen af særlige nådesbevisninger til embedsmænd og til andre. Disse pensioner og »gratifikationer« beroede alene på kongelig nådesakt og de forskellige former, hvorunder de kom til udbetaling, flyder i nogen grad over i

hinanden. Det var bl.a. kongernes personlige deltagelse i nådestilkendegivelserne, som bidrog til at gøre formerne for deres tildeling noget tilfældig. Nogle kom til udbetaling gennem kongens egne kasser, medens andre udbetaltes gennem den egentlige finansforvaltning og Zahlkassen. Karakteristiske træk ved enevældens forvaltning kom således til udtryk.

Med tiden oprettedes der dog særlige myndigheder og organer, hvem nærmere bestemte dele af pensions- og nådesforvaltningen var overdraget, uden at det dog kan siges, at disse myndigheders ressort var klart afgrænsede.

Et pensionsvæsen for afgåede embedsmænd og deres efterladte oprettedes den 19. juli 1712. Da indrettedes nemlig en Postpensionskasse under den Generalpostdirektion, som året i forvejen var udnævnt til at forestå den øverste bestyrelse af postvæsenet i Danmark og hertugdømmerne. Til kassen indgik en del af postvæsenets overskud, og af det udredtes dels embedsmandspensioner og dels gratifikationer til andre, som havde gjort sig så fortjente, at der skulle udvises dem en kontant nåde.

Den 19. maj 1786 blev postpensionskassen udskilt af Generalpostdirektionen og henlagt til en særlig direktion: Postpensionskassedirektionen. Denne myndighed blev ved forvaltningsreformen den 9. feb. 1816 – sammen med dén pensionsforvaltning, som indtil 1803 havde sorteret under Skatkammeret – henlagt under Den almindelige Pensionskassedirektion.

Anden kongelig nåde kom til udtryk gennem Fonden ad usus publicos, som var oprettet i 1765, og som oppebar nogle specielle indtægter: arveløse kapitaler, diverse strafbøder m.m. Af fonden blev oprindeligt udbetalt gratifikationer til særligt fortjente embedsmænd, men dens midler blev i stadig højere grad anvendt til kunst og videnskab og kom således til at virke parallelt med Partikulærkassen og den almindelige finansforvaltning gennem Finanskassedirektion og Zahlkammer.

6.8 *Kommissariaterne 1773-1848*

Søetatens organisation med et overordnet Depechekontor og 4 departementer under hver sin deputeret opretholdtes efter Struensees fald. Departementerne eksisterede formelt lige til 1848, men repræsenterede fortrinsvis dén overordnede sagfordeling

mellem kollegiemedlemmerne, som ikke kom arkivalsk til udtryk. I nogle perioder havde de kontorer knyttet til sig, i andre ikke. Efterhånden fik den departementale opdeling dog mindre og mindre betydning, således at kollegiet blot direkte havde en række kontorer.

Kommissariatssagerne varetoges oprindelig af et Kommissariatskontor, fra 1791 af »Commissariats- eller 2. Departements Kontor« og i slutningen af perioden blot af et kommissariatskontor.

Fra 30. apr. 1781 til 21. maj 1784 var Søetaten for sidste gang opdelt i to kollegier: et Admiralitet og et Søetatens Kommissariatskollegium.

Søetatens boghold varetoges i det meste af perioden i et kontor for sig.

I Landetaten havde departementsstrukturen en fastere form. Det Generalitets- og Kommissariatskollegium, som oprettedes i 1767, opretholdtes indtil 1808. Fra den 20. jan. det år havde det kun kommissariatsagerne tilbage og benævntes derfor: Generalkommissariatskollegiet (jf. Landetaten s. 183). Kollegiets struktur havde fra 11. dec. 1789 været således, at kommando-, personel- og justits- m.fl. sager var henlagt til ét departement, forestået af én deputeret, medens finans- og materielforvaltningen var henlagt til de andre departementer og dermed andre deputerede. Efter en reform af 2. november 1842 benævntes kommissariatsdepartementerne for »sektioner«. Ved siden af departementer og sektioner var der kontorer for boghold og revision.

6.9 *Omdannelsen af finansforvaltningen den 9. feb. 1816*

Efter flere års forberedelser reformeredes finansforvaltningen atter i feb. 1816. Krigen med England, som da havde været i små 9 år, havde belastet monarkiets ressourcer meget hårdt. Den genrejsning, som måtte finde sted efter freden i Kiel i 1814, var dog forberedt og påbegyndt i de sidste krigsår.

Nævnt er allerede pengereformen i jan. 1813. Samtidig med den indledtes imidlertid den forandring af finansadministrationen, som fuldendtes i 1816, og hvortil vejen var lang og kroget. Samme dag, pengereformen iværksattes – den 5. jan. 1813 – oprettedes et nyt finansorgan, en Finansdeputation, som ikke



Ernst Heinrich Schimmelmann (1747-1831) var i 40 år blandt de ledende embedsmænd inden for kammer- og finansforvaltningen. Fra 1784 tilhørte han den kreds af reformivrige politikere og embedsmænd, som med fordomsfrihed og administrativt talent indtog centraladministrationens øverste poster i oplysningstidens overgangsperiode mellem merkantilisme og liberalisme. (Det kgl. Bibliotek).

var udtryk for en trang til yderligere at opsplitte finansstyret, men tværtimod et behov for at koordinere og samle det. I det nye organ skulle Finanskollegiet sammentræde med repræsentanter for alle de andre kollegier og sammen med dem bl.a. lægge budget. Deputationen blev imidlertid ikke nogen succes. Dens oprettelse gav desuden anledning til, at den gamle kreds af gehejmestatsrådspolitikere definitivt opløstes og ophørte med at være en magtfaktor i statsstyret. Det kom til et brud mellem rentekammerpræsident Chr. D. Reventlow og finansminister Ernst Schimmelmann. Brudet førte til, at Reventlow efter ansøgning fik bevilget sin afsked den 6. dec. 1813, og at Frederik VI – samme dag – gav Schimmelmann sin. Den schimmelmannske periode i dansk finansstyre var dermed tilendebragt.

Enhed i finansstyret måtte opnås ad anden vej. Til at efterfølge både Reventlow og Schimmelmann udnævntes kun een, nemlig Rigsbankens overdirektør J.S. Møsting, til hvem kongen havde og bevarede en grundfæstet tillid, og som i efterkrigstiden skulle blive en af hovedpersonerne i hans nye kreds af ledende politikere.

Efter freden i Kiel den 14. jan. 1814 gik kongen og hans nye magtgruppe et skridt videre. Forvaltningen skulle forenkles, og et reskript med anmodning om kollegiernes betænkning derom udgik den 19. feb. 1814. Bag det nye styres ønske om forandring og især forenkling lå dels et uomgængeligt krav om sparsommelighed, men tillige den »helstatspolitik«, som var et vigtigt element i kongens og hans nye rådgiveres politiske forestillinger. Den var kommet markant til udtryk allerede i 1806, da Napoleon »opløste« det tysk-romerske kejserdømme og hertugdømmet Holsten »indlemmedes« i »Danmarks Rige«. Administrativt indebar den ønsket om, at de samme sager forvaltedes på samme måde og af de samme organer for hele monarkiets vedkommende. At der var forskellige lande og provinser måtte afspejle sig mindst muligt i forvaltningens indretning.

Kollegiernes betænkninger gav imidlertid ikke tilstrækkeligt at bygge på, og blev derfor fulgt op af et kommissionsarbejde, på hvis resultater Møsting øvede en helt afgørende indflydelse. Den pågældende kommission, som nedsattes den 5. maj 1814, kom ikke mindst til at beskæftige sig med finansforvaltningen.

Den gik grundigt til værks og greb endog tilbage til Frederik IVs reform af finansstyret i 1700, hvorved de tre øverste medlemmer i Rentekammeret udnævntes til finansdeputerede. Møsting havde således specielt peget på Frederik IVs reform, og andre synes at have været fristet til at foreslå Rentekammeret og Finanskollegiet genforenet til eet kollegium. Blandt dem var Jonas Collin, som havde været assessor i Finanskollegiet siden 1812 og skulle blive en af senenevældens betydeligste embedsmænd.

Men så langt ville kommissionen og Møsting dog ikke gå. Man opretholdt den særlige finansforvaltning, som man overdrog til en Finansdeputation. Det nye kollegium kom til at erstatte både det hidtidige Finanskollegium og den hidtidige Finanskassedirektion, mellem hvilke to myndigheder der var foregået ikke så lidt dobbeltadministration.

Så meget af Frederik IVs reform og så meget af deputationen fra 1813 blev der tilbage, at alle rentekammerdeputerede fik sæde i Finansdeputationen, som udnævntes den 9. feb. 1816, og som med undtagelse af gældssagerne kom til at varetage de fleste finanssager.

Collins ide om igen at samle hele kammer- og finansforvaltningen under een myndighed blev først realiseret med begge deles overdragelse til Finansministeriet i 1848.

Som særlige styrelser ved siden af Finansdeputationen oprettedes Direktionen for Statsgælden og Den synkende Fond og Den almindelige Pensionskassedirektion (jf. ovenf.).

6.10 *Kritik af finansstyret 1830-39*

Efterkrigstiden var i en lang periode præget af politisk og administrativ konservatisme. Finansdeputationen varetog de sager, den havde overtaget fra de tidligere kollegier, uden at der i forvaltningsproceduren og dermed i aktdannelsen foregik væsentlige forandringer. Møstig beklædte posten som førstedeputeret helt indtil 1831, samtidig med at han præsiderede i Statsgældsdirektionen og Pensionskassedirektionen.

Men en ny epoke meldte sig med valget af de rådgivende stænderforsamlinger i Roskilde, Viborg, Slesvig og Itzehoe og deres sammentræden i 1834.

Blandt de mange spørgsmål stænderne kom til at drøfte var også monarkiets administrative forhold, og udgangspunktet for disse drøftelser blev netop finansforvaltningen. Mod den rettede stænderne en god del af sit skyts. Trods den centralisering, som havde fundet sted – især ved reformerne i 1816 – var finansstyret nemlig stadig uoverskueligt; og sådan som det var indrettet, var det umuligt for stænderne at skaffe sig indsigt i statens indtægts- og udgiftsforhold. Der fandtes stadig – som der altid havde gjort det – en række særlige fonde og kasser med egne indtægter og udgifter, som ikke var underlagt det centrale finansstyre, – en omstændighed, der gjorde det umuligt at opstille et samlet regnskab. At få det og på grundlag deraf lægge et budget følte s i enevældens sidste årtier som et stadigt stærkere behov.

Men et samlet statsregnskab over de indtægter og udgifter, som det centrale finansstyre faktisk forvaltede, førtes heller ikke. Noget hovedbogholderi var det af Rentekammeret grundlagte hoved- og kontrabogholderi egentlig ikke. Man anvendte stadigvæk den gamle opdeling i etater, og udgifterne til land- og søkrigsmagten bogførtes stadig i de to etaters egne bogholderier.

Bidragende til kravet om et bedre finansstyre – herunder også en bedre regnskabsrevision – var det tillige, at kassebedrag og embedsmisbrug florerede i den økonomisk hårde efterkrigstid.

For at råde bod på vanskelighederne ønskede stænderne en yderligere koncentration af den øverste finansledelse end den, der var tilvejebragt i 1816. Hele forvaltningen skulle samles i eet centralt organ under en finansminister.

Det er klart, at denne kritik af finansstyret – og kravet om en centralledelse deraf – let førte til en debat om kollegiestyre kontra ministerstyre. Det gjorde den da også – især i den nordjyske og den slesvigske forsamling – og blev dér udgangspunkt for en debat om centraladministrationens indretning i almindelighed.

Kritik af finansforvaltningen kom imidlertid ikke kun udefra. Også indefra kom den til udtryk. Det skete bl.a. over for en kommission, som var nedsat den 22. marts 1836 til at foreslå reformer af finansstyret, og hvis nedsættelse må ses som en følge af stændernes kritik. Jonas Collin, som var medlem af Finansde-

putationen i hele perioden fra 1816 til 1848, og flere andre embedsmænd gav dér udtryk for en kritik, som på mange måder lå på linie med den, der blev udtrykt i stænderforsamlingerne.

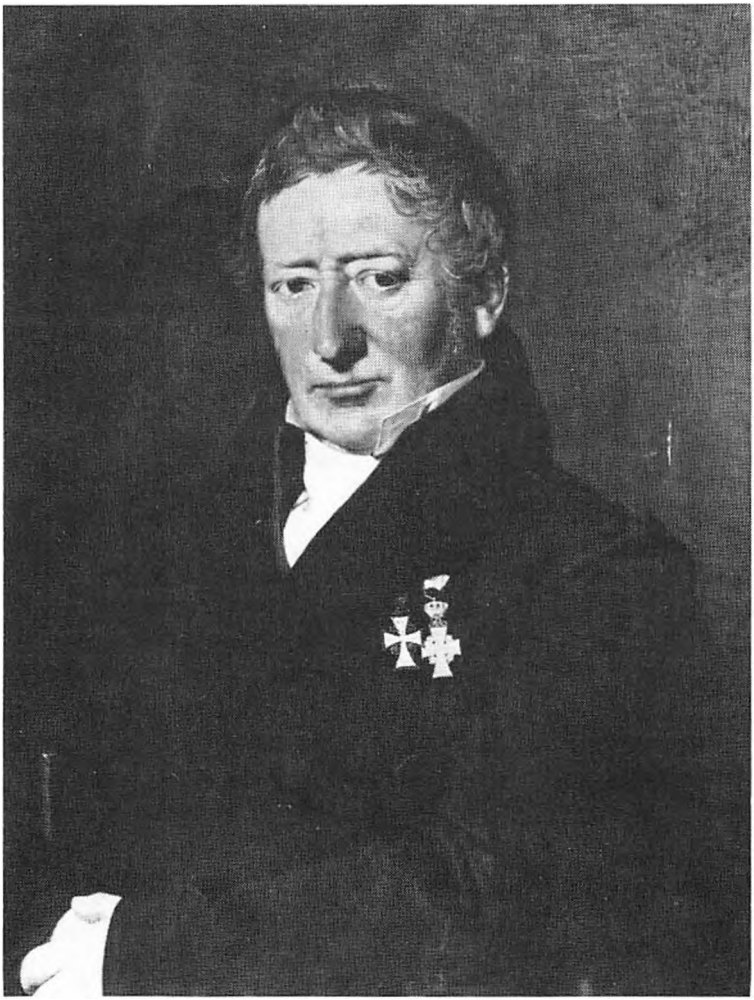
6.11 *Christian VIIIs reformer af finansstyret 1840-48*

Med tronskiftet i 1839 kom en kilde, hvorfra reformerne kunne springe. I Frederik VIs tid var der ikke reformeret. Det blev der først under den nye konge, Christian VIII. Han tog selv initiativet til reformer, som i mangt og meget harmonerede med de krav, der var rejst i stænderforsamlingerne og forvaltningen selv. Han var stærkt interesseret i administrationsproblemer, og var desuden interesseret i – ved administrationsreformer bl.a. – at fortrænge de konstitutionelle problemer, som med 1840'ernes liberale krav om forfatningsforandring stadig mere trængte sig på. Scenen var på en måde flyttet fra stænderforsamlingerne til kongens kabinet.

Den første reform var i smuk harmoni med stændernes ønsker. Det var oprettelsen af Statssekretariatet for Naadessager den 3. jan. 1840. Derunder skulle hele det uoverskuelige gratialvæsen samles og reguleres.

En anden reform af finansstyret fandt sted med kundgørelsen af 30. dec. 1840, hvorved hele kammer- og finansforvaltningen reformeredes, men som dog især forandrede kammerforvaltningen. Den berørte således ikke finansforvaltningen så meget, men justerede den noget indadtil. Et lille skridt i retning af et mere »ministerielt« system blev taget ved, at den 1. deputerede formelt fik titel af finansminister og dertil fik overordnet stilling i forhold til de andre deputerede (jf. Kammerforvaltningen s. 171). Til afgørende brud med det kollegiale princip kom det dog ikke. Ekspeditionerne og anvisningerne skulle underskrives af mindst to af de deputerede.

Endnu en reform kom med kundg. af 26. feb. 1842. Den ophævede Pensionskassedirektionen og Fonden ad Usus Publicos og henlagde dem under Finanskassedirektionen. Endnu et vigtigt skridt henimod et centralt finansstyre var dermed taget. Fonden ad Usus Publicos havde en storhedstid i årene fra 1816 til 1842. Dens sekretariat forestodes i en lang periode af Jonas Collin. Som mæcen for kunst og videnskab afløste den bl.a.



Senenevældens betydeligste embedsmand inden for finansforvaltningen Jonas Collin (1776-1861). Han blev i 1801 fuldmægtig i Finanskollegiet og var i alle årene fra 1816 til 1848 finansdeputeret. Han var blandt de virksomme for en friere økonomisk politik og havde ved siden af sit embede i Finansdeputationen mangfoldige hverv, som placerede ham meget centralt såvel inden for næringslivet som inden for det videnskabelige og kulturelle liv. (Det kgl. Bibliotek).

Partikulærkammeret, og ydede i denne periode støtte til så at sige alle de store navne inden for dansk åndsliv. På fondens uddelingsdispositioner kom prins Christian Frederik – fra 1839: Christian VIII – til at yde den største indflydelse. At fonden i 1842 henlagdes under Finansdeputationen må bl.a. ses som en følge af, at deputationen selv var begyndt at formidle støtte til kunst og videnskab.

Tilbage af finansmyndigheder var nu kun Finansdeputationen og Statsgældsdirektionen, som begge overgik til Finansministeriet den 24. nov. 1848.

Statsgældsdirektionen forvaltede både de aktive og passive fordringer og overtog meget naturligt også de funktioner, som havde været varetaget af bankkontorerne i Altona og København, og som væsentligst havde bestået i besørgelsen af de udenlandske betalinger. Disse funktioner blev overdraget »Bureauet for de udenlandske Betalinger«, som nok havde en relativ selvstændig stilling, selv om det var et kontor under Statsgældsdirektionen.

7. Kammerforvaltningen 1773-1848

Den 14. jan. 1773, samme dag Struensees Finanskollegium reduceredes til at være – netop – et finanskollegium, udgik der en række andre reskripter, hvorved Rentekammeret, Kommercekollegiet og Generaltoldkammeret genoprettedes i stort set samme skikkelse og med stort set samme ressort, som de havde haft indtil 1771. Som en særlig kammermyndighed var der allerede den 12. dec. 1772 oprettet et Bjergværksdirektorium til at bestyre det norske bjergværksvæsen. Det blev dog allerede den 28. jan. 1791 ophævet igen og dets sager lagt under Rentekammeret.

De tre gamle kollegier var efterhånden kommet til – og kom fremdeles til – at bestyre en række meget forskellige saggrupper, som ikke uden videre kunne indpasses i den gamle kontororden. Der oprettedes derfor hele tiden nye kontorer til at varetage særlige sag- eller fagområder. Den gamle topografisk-regionalt bestemte kontorstruktur måtte efterhånden vige for en faglig.

Det var en udvikling, som på den ene side var bestemt af de stedse mere specialiserede krav, som centraladministrationen måtte honorere, men som tillige harmonerede med Frederik VI-tidens »helstatspolitik«. Med den måtte det samstemme, at de enkelte sagområder forvaltedes af de samme myndigheder – og endnu mere konsekvent: af de samme kontorer – for hele monarkiets vedkommende. Så konsekvent var man dog kun i Kommercekollegiet. I Rentekammeret bevarede man adskillelsen mellem de dansk-norske og de tyske sager og dermed de to kammerkancellier lige til 1848. I øvrigt var mange kamerale sagområder stadig underkastet en omtumlet tilværelse. Nogle – som f.eks. matrikelsagerne – måtte uden tvivl sortere under selve Rentekammeret, men andre – som f.eks. vejsager, bygningssager og havnesager, alt efter hvilken betragtning man anlagde, kunne besørges både af Rentekammeret, af et af de andre kammerkollegier, af særlige direktioner eller kommissioner, af hofumiddelbare institutioner eller – som vejsagerne – af lokale myndigheder og dermed af kancelliet. Undertiden var det ganske tilfældigt, hvad der bestemte den enkelte saggruppes placering i systemet.

7.1 *Rentekammeret 1773-1840*

I hele perioden indtil 1848 havde Rentekammerkollegiet fremdeles to overordnede sekretariater direkte under sig, et dansk(norsk) og et tysk. Derfra fordeltes sagerne til renteskriverkontorerne og de andre kontorer, derfra forberedtes og ekspederedes de sager, som skulle ekspederes kongeligt eller kollegialt, efter at de eventuelt var behandlet på det underordnede kontorniveau, og derfra udøvedes der et »overtilsyn« med en række forhold. Indtil 1840 benævntes de stadig kammerkancellier og forestodes af kammersekretærer.

I 1773 genoprettedes også de gamle regionale renteskriverkontorer, sådan som de i princippet havde eksisteret lige siden Henrik v. Støckens tid. De varetog korrespondancen med hver sin del af monarkiet og stod tillige for den regnskabsrevision, som i Struensee-årene havde været adskilt fra korrespondancen og henlagt til særlige revisionskontorer.

Renteskriverne varetog således fortsat korrespondancen med

amtmændene og de amtsforvaltere, hvem det fremdeles på det lokale niveau var overdraget specielt at varetage kammersagerne. Amtsforvalternes vigtigste funktion var stadig oppebørselen af statsskatterne, af hvilke hartkornsskatterne – fra 1813 landskatten – og skatten på fast ejendom af 1802 var de vigtigste. Om skatteinddrivelse og regnskabsaflæggelse, om eksekution ved restancer etc. var der i en vigtig forordning af 30. jan. 1793 givet detaillerede forskrifter.

Men fra gammel tid havde renteskriverne – som flere gange omtalt – varetaget en lang række andre sager vedr. statsmagtens aktiver i de utallige former, hvori de fandtes: krongods, bygninger, skove, befordring etc. Det var administrationen af alle disse ejendomme, rettigheder o.s.v., som egnede sig til indordning i en fagligt bestemt kontororganisation, hvilket også nytilkomne sager som landvæsenssagerne og vejsagerne gjorde. I 1830'erne var de gamle renteskriverkontorer således næsten udelukkende beskæftigede med skattesager og sager vedr. statens bygnings- og domænegods, som i 1841 også overgik til særlige kontorer.

De danske renteskriverkontorer var det københavnske, det sjællandske, det fynske og det jyske kontor, af hvilke det sjællandske deltes i to kontorer i 1806 og det jyske i 1811. Rytterdistrikternes kontor genoprettedes ikke i 1773, da det meste af det kongelige ryttergods da var afhændet. For Norges vedkommende var der indtil 1814 5 kontorer, og for hertugdømmerne og Oldenborg var der op til 1841 4 kontorer.

En af de vigtigste funktioner i forbindelse med skatteforvaltningen var fortsat regnskabsrevisionen. Renteskriverne reviderede stadig regnskaberne over statskassens indtægter og udgifter, men kunne ikke uden videre klare de mange nye revisionsopgaver, som statsmagten i perioden efter 1773 mente at måtte påtage sig, og som angik regnskaber over alt muligt andet end netop statskassens indtægter og udgifter. Der måtte oprettes særlige revisionskontorer for købstædernes »egne« regnskaber – ikke at forveksle med de rentekammerreviderede regnskaber over de statsskatter, købstæderne skulle udrede. Endvidere for revisionen af regnskaber vedr. »umyndiges midler« og af regnskaber fra »offentlige stiftelser« m.m. Det var for det meste regnskaber fra offentlige og halvoffentlige, ikke-statslige myn-

digheder og institutioner, selvejende institutioner m.m., som alle henhørte under Danske Kancelli, ligesom det var regnskaber vedr. umyndiges formuer, som var under offentligt formynderi, og som derfor var under tilsyn af kancelliet som den øverste »pupil«-autoritet.

Ved Danske Kancellis omdannelse i 1800 var det derfor naturligt, at revisionen af disse forskelligartede regnskaber overtoges af kancelliet og blev henlagt under det samtidigt dér oprettede revisionsdepartement.

Kancelliets revisionsmyndighed blev hele tiden udvidet, og den 19. nov. 1828 blev det bestemt, at regnskaberne fra »alle stiftelser, legater og fonds« skulle revideres i kancelliet.

Ved siden af renteskriver- og revisionskontorerne oprettedes der den 10. maj 1773 også et dansk landvæsenskontor, som afløste Struensees Generallandvæsenskommission. Det deltes den 13. jan. 1790 i to, et sjællandsk og et jysk-fynsk, mellem hvilke den topografiske fordeling af sagerne justeredes lidt den 30. juni 1802. I 1799 oprettedes der tillige et slesvig-holstensk landvæsenskontor.

Imidlertid var landvæsenssagerne kun ét af en lang række fagligt bestemte sagområder, som hver for sig – og ofte fra gammel tid – reelt havde udgjort en særlig forvaltning inden for Rentekammerets ressort – forstået i bredeste forstand, men som bestyredes på vidt forskellig måde »uden for kontorordningen« af kommissioner, af specielle underordnede embeder, af enkelte kammerbetjente, som særlige sagområder under et renteskriverkontor o.s.v. Efterhånden som sådanne specielle forvaltninger blev af stadig større betydning, oprettedes der egentlige kontorer til dem ved siden af renteskriverkontorerne. Undertiden ansås de for så vigtige, at de blev henlagt til særlige styrelser uden for Rentekammeret.

Sagerne vedr. det kongelige bygningsvæsen blev således bestandigt kastet frem og tilbage mellem Rentekammeret, generalbygmestre, ad-hoc-bygningskommissioner vedr. specielle bygningsprojekter o.s.v., indtil de af Struensee den 1. okt. 1771 blev samlet under en Overbygningsdirektion, som den 21. sep. 1773 afløstes af en Bygningsdirektion, som – atter – den 26. sep. 1782 blev til et bygningskontor i Rentekammeret. Dette udeluk-

kede dog ikke, at der efter de store københavnske brande i 1794 og 1795 atter blev udnævnt særlige bygningskommissioner, hvis sager først i 1846 overgik til Rentekammeret.

Et tilsvarende broget billede kommer til syne ved en betragtning af de statslige landevejes bestyrelse. Den henhørte oprindeligt under lokaladministrationen og dermed under kancellierne, men overgik ved de nye hovedvejes planlæggelse i tiden efter 1760 til forskellige centraladministrative direktioner og kommissioner, hvori også deltog de landmilitære kollegier med deres ingeniørekspertise. I 1771 overtoges de af Struensees Overbygningskommission og – efter den – af ovenfor nævnte Bygningsdirektion af 1773. Efter en kort periode atter at have været under kancelliet oprettedes den 7. jan. 1778 en Generalvejkommission til at bestyre hele monarkiets statslige vejvæsen. Den ophævedes den 22. marts 1808, da dens sager overgik til Vejkontoret under Rentekammeret.

Forst- og jagtsagerne var nærmest delt mellem Rentekammeret og forskellige særlige embeder med noget skiftende indhold og kompetance som Overjægermesteren og Overforstmesteren. Et særligt kontor til at behandle disse sager for hele monarkiet oprettedes i Rentekammeret den 24. jan. 1806. Det skete efter at de private skove var blevet underkastet et offentligt tilsyn ved »fredskovforordningen« af 27. sep. 1805 – en »miljølov«, som udstedtes for at forebygge træmangel.

De islandske, færøske og grønlandske kammersager – ikke at forveksle med handelen på disse områder – hørte oprindeligt under et af de norske renteskriverkontorer – den »nordenfjeldske«. I en kort periode fra 1773 til 1781 bestyredes de af et kontor under Generaltoldkammeret, men gik derefter tilbage til Rentekammerets norske kontor. Efter Norges afståelse blev de den 1. jan. 1815 lagt under et særligt renteskriverkontor.

Under Rentekammeret – og kun dér – sorterede derimod matrikelsager og tabelsager.

Da det i 1804 blev besluttet, at Christian Vs danske matrikel fra 1688 skulle erstattes af en ny, blev forberedelsen heraf overdraget chefen for det sjællandske landvæsenskontor. Det særlige personale, han havde fået til denne opgave, overgik den 28. marts 1809 til et særligt matrikelkontor, som i 1813 sammenlag-

des med det matrikelarkiv, hvor den gamle matrikel opbevaredes. Fra 1840 var dette kontor også sekretariat for den særlige kommission, som udarbejdede matriklen af 1844.

Endelig var tabelvæsen og statistika også rentekammersager. Behovet for en mere systematisk indsamling af statistisk materiale gjorde sig efterhånden gældende. Et særligt dansk-norsk tabelkontor oprettedes den 31. maj 1797 samtidig med, at den tyske kammersekretær fik indsamlingen af tyske statistika som særlig opgave. Dette arbejde blev senere atter decentraliseret, for den 27. nov. 1833 igen at blive samlet under en Tabelkommission, som i 1850 blev til Statistisk Bureau.

7.2 *Christian VIIIs reform af Rentekammeret 1840-48*

Som omtalt under finansforvaltningen forandrede Christian VIIIs kundgørelse af 30. dec. 1840 især kammerforvaltningen. Også dén havde været genstand for debat og kritik i stænderforsamlingerne, hvor man især ønskede revisionen af statsregnskaberne reformeret og gjort mere effektiv. De mange kassebedrag i den sidste del af Frederik VIs tid var naturligvis baggrunden derfor. Allerede den 8. juli 1840 blev der udstedt ikke mindre end 6 omfattende forordninger om centraladministrationens revision af statsregnskaberne, som for en væsentlig del kom til at være gældende langt ned i ministerialtiden.

En vigtig forudsætning for at man kunne administrere denne nye og omfattende lovforskrift var, at man i Rentekammeret foretog den adskillelse af revisionen fra korrespondancen, som havde været gennemført i Struensee-tiden. Det gjorde man da også med kundgørelsen af 1840. Revisionen blev udskilt og underlagt to generalregnskabsdecisiorer, – en for de danske regnskaber og en for de tyske – som uden sæde i kollegiet havde rang med de kollegiedeputerede, og som til deres disposition fik nogle revisionskontorer.

Men ikke blot revisionen blev henlagt til særlige deputerede og særlige kontorer. Hele v. Støckens gamle regionalt-topografiske kontorsystem blev nu definitivt brudt op, efter at have været i opløsning i hele perioden siden 1773.

Rentekammeret organiseredes nu for de ikke-reviderende funktioners vedkommende i 3 »sektioner«, hver underlagt en

deputeret og bestående af en række fagligt bestemte kontorer, om hvilke der blev truffet nærmere bestemmelse den 2. marts 1841. Struensees model med fagdepartementer underlagt de deputerede mødtes endelig også i Rentekammeret med et praktisk-administrativt behov for en fagligt bestemt kontorfordeling, sådan som den var gennemført i Kommercekollegiet i 1797 og i Danske Kancelli i 1800. Under 1. sektion sorterede sekretariatet – det tidligere danske Kammerkancelli – samt arkivet og desuden kontorer for henholdsvis de danske domænesager og de danske forst- og jagtsager. Under 2. sektion sorterede kontorer for de danske skattesager, landvæsenssager, matrikelsager og vejsager, samt et kontor for de islandske, grønlandske og færøske sager, som dog også reviderede. Under 3. sektion sorterede endelig alle sager vedr. Slesvig, Holsten og Lauenborg. Disse tyske kammersager blev ikke fordelt i et fagligt kontorsystem, når bortses fra regnskabsrevisionen, som blev henlagt til et særligt kontor uden for sektionssystemet ligesom den øvrige revision. Man fik et slesvig-holstensk-lauenborgsk sekretariat samt et slesvigsk og et holstensk-lauenborgsk ekspeditionskontor.

Kundgørelsen af 1840 gav også nogle nye retningslinier for sagernes behandling og ekspedition, som betød, at den kollegiale arbejdsform var under afvikling. Det blev bestemt, at sektionscheferne under embedsansvar og uden forudgående behandling i kollegiet skulle udfærdige og underskrive »alle løbende forretninger, svar overensstemmende med anordninger på forespørgsler...«, medens ikke-rutinesager skulle behandles i kollegiet. Forsædet i kollegiet førte kammerdirektøren, som refererede alle kammersager i Gehejmestatsrådet og førte overtilsyn med kollegiets forretningsgang. Denne post beklædtes fra 1845-48 af A.W. Moltke, som i 1848 dannede »Martsministeriet«.

7.3 *Kommercekollegiet 1773-1816*

Også Kommercekollegiet genoprettedes i jan. 1773 med de samme forvaltningsopgaver, som det havde haft indtil 1771. Og også dér blev specielle dele af administrationen så omfattende, at der måtte oprettes særlige kontorer til sagernes forberedelse og ekspedition. Det gjaldt således konsulatsvæsenet, som i de sidste

årtier af det 18. årh. og begyndelsen af det 19. fik stadigt større arbejde med at varetage koffardiskibsfartens interesser i udlandet. Kaperiet florerede både i Middelhavet og Atlanterhavet, og ved de udenlandske priseretter måtte rederne og deres skippere have bistand af danske konsuler, når deres sager som neutrale handlende skulle føres og pådømmes. Til at ekspedere konsulatssagerne oprettedes derfor den 20. jan. 1777 et særligt Konsulatssekretariat. Derfra udskiltes dog den 30. maj 1800 de særlige nordafrikanske konsulatssager – de såkaldte »barbaresksager«. På grund af det omfang specielt disse sager havde fået under krigene, oprettedes Den afrikanske Konsulatsdirektion, som varetog dem indtil de den 28. feb. 1837 overgik til Departementet for de udenlandske Sager.

Også til udstedelsen af de særlige søpas oprettedes der et kontor under Kommercekollegiet. Det skete den 27. maj 1782, og denne forvaltning forblev under kollegiet. Alle søpas udstedtes af dette kontor, både de »algierske«, de »tyrkiske« og de »latinske«, hvilke sidste gav adgang til at sejle på havene vest for Gibraltar. Generaltoldkammeret udstedte dog pas til sejlads på Vestindien.

Endnu et kontor oprettedes den 12. juni 1777. De skulle varetage sagerne vedr. de danske kolonier i Ostindien (Trankebar m.m.), som staten i april samme år havde overtaget fra Asiatisk Kompagni, efter at handelen på dem havde været fri siden 1772. Kommercekollegiets beføjelser i denne sammenhæng blev meget vidtgående. De kom ikke alene til at omfatte kammersagerne, men tillige »kancellisager« som justitsvæsenet, skolevæsenet m.m. Sagerne vedr. missionsvirksomheden i disse områder henhørte dog under Missionskollegiet.

I 1797 foretog man skridtet fuldt ud. Hele kollegiets sekretariatsvirksomhed blev radikalt forandret. Dansk-norske og tyske sekretariat blev erstattet af 3 kontorer, som skulle behandle sagerne vedrørende henholdsvis råvareproduktionen, industrien og handelen i hele monarkiet. Denne reform må ses på baggrund af de forskydninger i den merkantilistiske politik, som fandt sted i de sidste årtier af det 18. årh. Strømmen bar umiskendeligt mod en friere økonomi. Toldreform og frihandel på kolonierne var udtryk for oplysningstidens nye erhvervspolitik,

som ikke kunne undgå også at berøre manufaktur- eller industrierhvervene.

I en ny Finanskommission af 2. maj 1787, – i reglen kaldt »Den overordentlige Finanskommission« – kom de nye tendenser klart til udtryk. Kommissionen var nedsat for at undersøge, »om en friere handel end den, som efter det nu antagne system finder sted, måtte være fordelagtig for vore stater«, og et andet sted i kommissionens kommissorium var der allerede afsagt en hård dom over beskyttelsen af en »vaklende og med kunst vedligeholdt industri«. Kommissionens arbejde endte med den bekendte toldforordning af 1. feb. 1797, som liberaliserede udenrigshandelen betydeligt, og som er blevet opfattet som et af den nye politiks vigtigste monumenter. Da reformen stod for døren, så Kommercekollegiet det som sin opgave at finde andre veje og midler til fortsat industriel virksomhed end den, toldbeskyttelsen repræsenterede. Reformen af kollegiet i 1797 skal ses som et udtryk for ønsket om at gøre kollegiet mere egnet til at løse denne opgave.

7.4 *Generaltoldkammeret 1773-1816*

Endelig fik også Generaltoldkammeret i 1773 sine sager igen: De vestindisk-guineiske sager, bestyrelsen af toldvæsenet samt oppebørslen af konsumtionen i byerne og familie- og folkeskatten på landet. Den 30. dec. 1791 skred man til en reform af kammerets sekretariatsvirksomhed, som indebar, at toldsagerne på den ene side og konsumtions-, familie- og folkeskattesagerne på den anden side fra nu af behandledes af de samme kontorer for de samme rigsdeles vedkommende: told- og konsumtionskontorerne.

Som et særligt forvaltningsområde under Generaltoldkammeret var helt fra årene umiddelbart efter 1760 overtilsynet havne- og fyrvæsenet, – en funktion, som indtil da havde været varetaget af både Søetaten og Rentekammeret. I 1774 lod kollegiet foretage en undersøgelse af monarkiets havne, som de fleste steder viste sig at være i en elendig forfatning. På grund af den betydning, som havnene havde for udenrigshandelen, blev det i 1792 befalet den ovenfor omtalte Extraordinære Finanskommission af 2. maj 1787 at gøre sig sine overvejelser om havnenes

tilstand og deres forbedring. Det var imidlertid først med den senere admiral Poul Løvenørns udnævnelse i 1798 til Generaltoldkammerets konsulent i havne- og fyrsager, at de gode forsætter kom til udtryk i praktisk handlen. Havnesagerne var dermed i højere grad end hidtil blevet et centraladministrativt ressort, og hans energiske virke blev udgangspunkt for den forbedring af købstædernes havne, som fandt sted i den følgende tid. Den 31. aug. 1804 indrettede kammeret et særligt havne- og fyrkontor, hvis sager dog den 8. maj 1811 overgik til en særlig kollegial myndighed med umiddelbar forestilling til kongen: Kanal-, Havne- og Fyrdirektionen. Som det fremgår af navnet, fik denne direktion også bestyrelsen af Kanalvæsenet: Eiderkanalen og andre kanalanlæg, som siden 1804 havde sorteret under en særlig kommission. Direktionen ophævedes ved administrationsforandringen i 1816, og dens sager gik da tilbage til Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet.

7.5 *Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet 1816-48*

Den 9. feb. 1816, samme dag Finansforvaltningen reformeredes, sluttedes Generaltoldkammeret og Kommercekollegiet sammen til ét kollegium. Ønsket om at koncentrere og overskueliggøre tillige med nødvendigheden af at indskrænke og gennemføre besparelser lå bag denne reform, som den gjorde det bag oprettelsen af Finansdeputationen. Det nye kollegium overtog Generaltoldkammerets kammerkancelli og desuden – for størstedelens vedkommende – de to kollegiers kontorer, nogenlunde sådan som de havde fungeret hidtil. Alligevel fandt der nogle ændringer sted. De var naturligvis også udtryk for behovet for at forenkle og spare, men også udtryk for, at en ny erhvervspolitisk epoke var indtrådt (jf. nedenfor).

Byernes brandforsikringssager, som fra gammel tid havde hørt med til »politi«- og kommercesagerne, overgik nu til henholdsvis Danske Kancelli og Slesvig-Holsten-Lauenborgske Kancelli, hvor de forblev, indtil de i 1848 overtoges af Justitsministeriet og – for de tyske sagers vedkommende – i 1851 af Ministeriet for hertugdømmet Slesvig.

Brandforsikring af landbygninger, som var frivillig, kunne også finde sted i købstædernes brandforsikring, men fik med tiden

et sådant omfang, at man ved forordning af 29. feb. 1792 oprettede en – stadig frivillig – Brandforsikring for Landbygninger i Danmark. Til at ekspedere sagerne vedrørende den, oprettedes samme år et særligt Brandforsikringskontor for Landbygninger. Denne forvaltning udbyggedes yderligere, da det ved forordning af 26. marts 1800 blev påbudt, at der i amterne skulle oprettes branddirektorater til på lokalt plan at behandle brandsager. Da disse embeder sorterede under amtmændene og stiftamtmændene, og da brandsager ofte var justitssager, var brandforsikringsvæsenet naturligere anbragt under kancellierne.

De to kammerkollegiers forening gjorde det selvfølgeligt at forene forvaltningen af de vestindiske og ostindiske sager. Det skete da også ved oprettelsen af et »Indisk Kontor«, som grundlagde en række »indiske forestillinger«, men som i øvrigt holdt de to saggrupper adskilt.

At monarkiet efter napoleonskrigene befandt sig i en meget vanskelig statsfinansiel situation, nødvendiggjorde en endelig opgivelse af den hidtil førte erhvervspolitik samt en reform af den administration, der stod til rådighed derfor. Merkantilismen som dominerende økonomisk filosofi var desuden på retur. Liberalismen havde afløst den. Den nye frihandelspolitik havde, som allerede omtalt, været på vej længe og havde før århundredskiftet gjort sig gældende ved den justering af toldpolitikken, som blev foretaget med toldforordningen af 1797. Nu slog den for alvor igennem. Der måtte lægges handel og omsætning mindst muligt i vejen, og industrier måtte ikke opretholdes kunstigt. Staten ophørte efterhånden med at yde kontant støtte til virksomheder. Hvad der ikke kunne stå, måtte falde, og industriforetagender krakkede i stort antal. Der var efterhånden kun lidt tilbage af den »florissante« tids store handels- og industriforetagender. For en stor dels vedkommende havde disse været placeret i København, som nu mistede sin status som Danmarks erhvervscentrum. Det tomrum, som således opstod, blev i de følgende årtier udfyldt af provinsens købmænd, som i vidt omfang handlede direkte på Hamborg.

Ved ikke at opretholde Kommercekollegiet som en særlig myndighed med industri- og handelsfremmende funktioner kom den nye erhvervspolitik klart til udtryk. Det nye kollegium mis-

tede således de sager vedr. »råvareproduktionen«, som Kommercekollegiet hidtil havde haft som en nødvendig del af »commercien«. Farve- og handelsplantesager, fiskerisager m.m. overgik til Rentekammeret.

Det nye kollegium administrerede dog fortsat fabrikvæsenet, som »manufakturvæsenet« nu udelukkende benævntes. Dets Industri- og Fabrikkontor besørgede udstedelsen af de kgl. privilegier, som stadig var nødvendige for at kunne drive fabrikvirksomhed. Når bortses fra de nordafrikanske sager fortsatte det nye kollegium ligeledes bestyrelsen af konsulatsvæsenet og udenrigshandelssagerne og den dertil nødvendige kontorfunktion.

Også Generaltoldkammer- og Kommercekollegiet var omfattet af kundgørelsen af 30. dec. 1840. Som Rentekammeret blev det delt op i sektioner under hver sin deputeret, og meget betegnende for den nye tids politik var sagerne fordelt således, at 1. og 2. sektion havde toldvæsen m.m. i henholdsvis Danmark og hertugdømmerne, medens alle de gamle kommercesager var henvist til en 3. sektion, som sammen med dem også havde andre sager at tage sig af. I overensstemmelse hermed indrettedes sektionernes kontorer, Handels- og konsulatskontoret sammenslutteedes med indisk kontor og blev til Kolonial- og Handelskontoret; kanal-, havne-, fyr- og industrisager blev henlagt til samme kontor.

Kollegiet var også omfattet af kundgørelsens nye bestemmelser om sagsbehandling og -ekspedition, og også for toldsagernes vedkommende indførtes den adskillelse af revision og korrespondance, som kundgørelsen havde foreskrevet for Rentekammerets vedkommende.

7.6 *Myndigheder og virksomheder under Kommercekollegiet (1737) 1768-1817*

At der efter napoleonskrigene blæste nye økonomisk-politiske vinde fik også konsekvenser for de mange »merkantilistiske« myndigheder og virksomheder, som virkede i tilknytning til eller under Kommercekollegiet. De fremtræder som et broget og uoverskueligt billede og var i det uendelige blevet forandret.

Helt tilbage i 1737 var der oprettet et Generalmagasin, som

skulle betjene industrien og manufakturerne både som indkøbscentral for råvarer, som salgskontor og som kreditanstalt. Magasinet kom imidlertid ikke til at virke efter hensigten og blev den 3. maj 1768 afløst af en Generalmagasindirektion, som skulle virke mindre bureaukratisk og mere forretningsmæssig, og som fik den indvandrede hollandske købmand Fr. de Coninck og den danske købmand N.L. Reiersen i spidsen. Den afløstes den 13. maj 1777 af en Generalmagasindirektion, som blev en meget omfattende myndighed, hvortil henlagdes den hidtidige direktions opgaver og funktioner og tillige dén Klæde-halle, som i 1739 var oprettet til at udøve kvalitetskontrol med – og være teknisk rådgivende for – fabrikationen af klæde. Men ikke mindst fik den nye direktion tillige funktionen som tilsynsførende med hele fabrikvæsenet.

Direktionen kom dog kun til at fungere til 1782. Den 13. maj det år blev den ophævet, og dens funktion som fabrikstilsyn overgik til en fabriksdirektion, som den 2. juli 1817 afløstes af en fabrikdirektør, hvis embede – sammen med fabriksagerne – overgik til Indenrigsministeriet i 1848.

Magasinsagerne førte en meget omskiftelig tilværelse i årene efter 1782, indtil manufakturhandelen – i hvert fald formelt – blev ophævet den 2. juli 1817. Reformen af denne dato var resultatet af et kommissionsarbejde, som blev indledt den 9. feb. 1816, samme dag de to kammerkollegier sammensluttedes, og hvis drivende kraft var Jonas Collin. Liberalismens ideer og rent statsfinansielle hensyn lå til grund for kommissionens arbejde og dens konklusioner med hensyn til, hvorledes statsmagten skulle deltage – og navnlig ikke deltage – i monarkiets industrielle og kommercielle udvikling.

VI Den landmilitære centraladministration

1. Rigsmarsken indtil 1660

Blandt rigsembedsmændene i tiden før 1660 var rigsmarsken. Han stod fra gammel tid i spidsen for »rostjenesten«, som oprindelig var adelens personlige militærtjeneste til hest. Det var dén, der havde gjort adelen til adel, og som senere blev til det rytteropbud, det var pålagt adelen at stille med ved krig.

Som den, der således forvaltede adelens militære forpligtelser, blev han dens særlige talsmand over for kongen og derfor nøjere knyttet til Rigsrådet end de andre rigsembedsmænd; og rådet havde også et afgørende ord at skulle have sagt ved besættelsen af marskembedet.

En selvstændig forvaltning var der dog ikke tale om, marskens breve udstedtes gennem kancelliet.

Rostjenesten mistede efterhånden sin betydning. Sidste gang den spillede en rolle var under Kalmarkrigen 1611-13; og årene derefter var præget af stor usikkerhed og magtpolitisk splid om, hvorledes landforsvaret skulle tilvejebringes og ledes: skulle rostjenesten genoplives, skulle hæren hverves, eller skulle der indrettes en udskreven national milits.

Den sidste rigsmarsk Anders Bille havde indtil sin død i 1657 på mange måder hævdet sig stærkt i stridighederne om disse problemer. Han var som sine fæller i adelsstanden tilhænger af den nationale udskrevne hær og havde været i voldsomme konflikter med både Christian IV og Frederik III.

Men krigen med Sverige og enevældens etablering førte med sig en afgørelse af disse landmilitære rekrutterings- og ledelsesproblemer. I 1658 oprettedes der et krigskollegium, almindeligvis benævnt »Det høje Krigsraad«, hvis »bestalling og anord-

ning« er dateret den 13. jan. 1658, og som ifølge den skulle forhandle om alt, hvad der vedkom rigets landkrigsvæsen og herom indgive forslag og betænkninger til kongen. Rigshofmesteren var dets præsident, og blandt dets medlemmer var den krigssekretær, som med tiden kom til at spille en stadig større rolle, og hvis arbejde fra marts 1660 udførtes inden for rammerne af et »krigskancelli«.

2. »Landetaten« under enevælden

Det efter statsomvæltningen genskabte krigskollegium regnes for oprettet på »kollegieherrernes« første møde den 26. nov. 1660. Det fik ledelsen af alle landtropper til fods og til hest under krig såvel som i fredstid og skulle desuden forestå krigsmidlernes tilvejebringelse. Dette sidste betød, at det fik tilsynet med fæstninger, tøjhuse, forrådsmagasiner, værksteder etc. og skulle sørge for troppernes underhold, forsyning med klæde m.v. Desuden skulle kollegiet forestå den militære retspleje som overkrigsret.

Alt dette bestemtes nærmere i en kgl. stadfæstet »Interims-Instruction« af 2. jan. 1661, som kollegiet selv havde formuleret med en tilsvarende svensk instruktion af 1636 som forbillede.

Fra jan. 1661 kan kollegiets organisation anses for at være fuldt udbygget. Øverst sad selve den kollegiale forsamling, hvor feltherren Hans Schack præsiderede, og hvor der udelukkende sad officerer. De i kollegiet forhandlede sager behandledes i Krigskancelliet, hvis genoprettelse var besluttet allerede på kollegiets første møde, og hvis funktion det blev at forberede de i kollegiet behandlede kommando- og personelsager samt bringe kollegiets beslutninger til udførelse. Krigssekretæren, krigskancelliets leder, var ikke længere medlem af kollegiet. Det var derimod generalkrigskommissæren, som forestod hele forsyningsforvaltningen, og hvis virksomhed var direkte underlagt kollegiet (jf. omtalen under kommissariaterne).

Således fik kollegiet forvaltningen af de nationale og på forskellig måde udskrevne hærenheder, som et enevælde naturlig-

vis ikke kunne have samme grunde til ikke at indrette som kongedømmet før 1660.

Selve den kollegiale forsamling mistede ret hurtigt sin betydning. Eksempelvis forhandledes hærreduktionen efter 1660 i Statskollegiet eller i uformelle råd i kongens eget gemak. I Griffenfeld-årene og den nærmeste tid derefter sygnede den helt hen uden formelt at blive ophævet. Ca. 1680 var den ude af billedet, og først med reformerne i 1763 genfindes den kollegiale forsamling i spidsen for hele hærstyrelsen.

Den 25. juni 1670 forelå en ny, af Griffenfeld udfærdiget, forskrift for »kollegiet«s forretningsgang, som bragte krigssekretæren i centrum. Han kom i næsten daglig kontakt med kongen, men blev også underordnet Danske Kancelli, hvor kongebrevene (indtil 1684) skulle forsegles, og hvortil han ugentlig skulle indsende en fortegnelse over, hvad der var ekspederet i hans kancelli. Hertil kom, at kongen – efter Griffenfelds fald og under den skånske krig – med krigskancelliet som mellemled var begyndt at gribe direkte ind i kommandoforhold og personelsager. Krigskancelliet blev som følge heraf i stadig højere grad kongens militærkabinet. Krigssekretæren (fra 1688: overkrigssekretæren), der som regel var en af hærens generaler, forelagde sagerne for kongen, fik hans resolutioner og satte dem i værk. Han var i perioden indtil 1763 – og især under kongerne Christian VI og Frederik V – en særdeles indflydelsesrig person med »ministerstatus«, der havde direkte referat til kongen i alle hærens anliggender, herunder også i kommissariatssagerne. 1683-1735 havde han også referat i flådens sager.

Generalkrigskommissæren forestod den økonomiske forvaltning og administrerede forsynings- og forplejningstjensten uden ansvar over for rentemesteren. Han disponerede fra 1661 over konsumtionsindtægterne, der assigneredes til landetatens brug og administrerede i øvrigt gennem lokale krigskommissærer, som hver havde en landsdel under sig, og hvis opgave det var at forestå skatteopkrævningen, lønudbetalingen, forsyningstildelingen samt påse, at afdelingscheferne holdt deres afdelinger fuldtallige. På Sjælland var der 2 krigskommissærer, i Jylland 2 og på Fyn 1.

For at reducere den militære indflydelse fratog Griffenfeld i 1674 kollegiet den økonomiske forvaltning og overførte den til et nyt kollegium, Generalkrigskommissariatet, bestående af 3 civile deputerede. Generalkrigskommissærembedet nedlagdes, og den økonomiske administration og kommandomyndigheden var dermed skilt ad for en tid. Dette kommissariat førte en meget omskiftelig tilværelse indtil begyndelsen af det 18. århundrede. Snart var det helt ophævet og dets forretninger henlagt under rentemesteren, snart forvaltede det tillige flådens forsyninger. En definitiv deling i et kommissariat for landetaten og et for søetaten fandt sted i 1712. Generalkommissariatet stod dog i det 18. århundrede mere eller mindre under krigssekretæren. Dets kontorer var: Danske kontor, tyske kontor, ryttergodskontoret og bogholderkontoret.

Den ovenfor skitserede ordning var i store træk gældende indtil generalfeltmarskal St. Germains – af Frederik den Stores hærordning inspirerede – forordning af 28. okt. 1763. St. Germain var den indvandrede franske officer, hvis program i flere henseender foregreb Struensees reformer af den civile centraladministration og hvis hjælpere, generalerne P.E. Gähler og Rantzau Ascheberg skulle blive Struensees hjælpere. Dens hovedindhold var, at Krigskancelliet og Generalkommissariatet sammensmeltedes til et Generaldirektorium med 3 (fra 1764: 4) departementer, hver ledet af en militærdeputeret og en civil kommissariatsdeputeret. Formålet med reformen var bl.a. at kunne administrere kommando- og økonomisagerne under eet, opnå en klarere sagfordeling og dermed en bedre administration og desuden styrke det militærprofessionelle element.

I spidsen for direktoriet sattes et kollegium, hvor St. Germain præsiderede og ved sin side havde overkrigssekretæren, de deputerede og de kommitterede.

Mellem de 4 departementer fordeltes sagerne sagligt.

Under den i rang ældste deputerede bibeholdtes depechekontoret til behandling af tjeneste- og kommandosager, som angik mere end et departement. Dette kontor blev i praksis på mange måder krigskancelliets afløser. Ved siden heraf fortsatte yderligere bogholderkontoret og arkivkontoret.

St. Germains definitive afsked i dec. 1767 (jf. s. 142) havde til

følge, at direktoriet ophævedes og erstattedes af »Det kongelige Generalitets- og Kommissariatskollegium«.

Dette kollegium forvaltede krigsmagten til lands indtil 1808. Dets sekretariat eller depechekontor kaldtes fra 1788: Generalitets- og Kommandokontoret og varetog alle kommando-, tjeneste- og personelsager.

Men den 20. jan 1808 udskiltes sekretariatet fra kollegiet og blev til Generalstabens Bureau under ledelse af den tjenestegørende generaladjudant. Det var kronprins Frederiks forskellige militære »kabinetter« og »kommandokontorer«, som så at sige blev tildelt en officiel centraladministrativ status. Man kan sige, at sekretariatets funktioner dermed var overtaget af en egentlig militær myndighed, hvilket indebar, at den kommanderende general overtog kommando- og justitssager m.m. med direkte forestilling til kongen. Tilbage til kollegiet var derfor kun kommissariatsagerne, og fra 1808 benævntes det derfor blot: Generalkommissariatskollegiet. Det ophævedes den 22. marts 1848 og afløstes af Krigsministeriet.

Generalstabens Bureau hed fra 1839: Bureauet for Armeens Kommandosager. Også det indgik i Krigsministeriet.

VII Den sømilitære centraladministration

1. Rigsadmiralen indtil 1655

I middelalderen skabtes en krigsflåde først, når krigsbegivenhederne krævede en sådan. Krigsskibe var derfor ofte tilfældige handelsskibe, der i hast midlertidigt blev udrustet til krigsbrug, og som efter krigens ophør igen anvendtes til deres oprindelige formål. Henimod år 1500 begynder dette forhold at ændres, og det var især den større og større udrustning med kanoner, der krævede en ændring. Den nye bevæbning medførte større og kostbarere ombygning eller ganske enkelt helt nye skibe, der var bygget til formålet. Under kong Hans skabtes begyndelsen til en vedvarende dansk krigsflåde, men det viste sig hurtigt, at vedligeholdelsen krævede faste anlæg af en vis størrelse. Et egentligt værftanlæg blev imidlertid først til virkelighed i Christian III's senere regeringsperiode. Bremerholm, der lå nær Københavns slot, blev stedet, hvor værksteder anlagdes til flådens nybygninger og vedligeholdelse. Rigshofmesteren og statholderen på Københavns slot var de øverste ledere af søværnet, men tilsynet med Bremerholm var i hænderne på en befalingsmand, der ofte bar titlen admiral, og som skulle sørge for udrustning og bemanding. Under Frederik II udvidedes anlægget, og der findes ofte fra nu af både en admiral, der skal føre skibene, samt en admiral på Bremerholm. Efter Kalmarkrigen 1563-70 tillagdes marinen forøget betydning, og i 1576 fik den daværende flådeadmiral Peder Munk titel af rigsadmiral og sæde i Rigsrådet ligesom rigsmarsken. Rigsadmiralens opgave var at lede flåden i aktiv tjeneste, men han havde også et vist tilsyn med Bremerholm gennem sin admiral. Rigshofmester og statholder beholdt dog begge tilsyn med flåde og værft og havde indflydelse på de bevillinger, der skulle tildeles flåden.

Både anlæg og flåde udvidedes betydeligt under Christian IV, og samtidig tog kongen personligt ledelsen af de maritime opgaver. Rigsembedsposterne stod ofte ubesatte i hans regeringsperiode, således var rigsadmiralembedet ubesat 1596-1610 og 1623-30, ligesom Holmen stod uden leder 1593-1610. Selv om flåden havde kongens varme interesse, betød det forhold, at flere embeder stod ubesatte, at der ofte manglede kontinuitet i arbejdet. Det var ligeledes stadig således, at der i regelen først udnævntes admiraler, når man øjeblikkelig havde brug for en leder. Der skabtes dog et apparat til flådens udrustning og vedligeholdelse, ligesom der udarbejdedes et udskrivningssystem for søfolk til bemandingen. I 1645 udnævntes Ove Giedde til rigsadmiral i en situation, hvor økonomiske vanskeligheder og krigsproblemer tårnede sig op. Ove Giedde var næppe nogen stor organisator og synes heller ikke at have gjort sig gældende som sømilitær leder. Efter de mange udvidelser og nyanlæg, der havde fundet sted i Christian IV's tid, synes der at indtræde en stagnation eller måske snarere tilbagegang.

2. »Søetaten« under enevælden

Mens landetaten havde et centraladministrativt apparat med stabsorganisation koncentreret i hovedstaden og en decentral organisation af militære enheder spredt i kongens riger og lande, gik søetaten en anden udvikling i møde. Hele søetaten var under enevælden koncentreret i København, både den egentlige centrale ledelse og de mange underinstanser. Dette betød, at de centrale administrative anliggender og de underinstanser, der for eks. havde med konstruktion og udrustning at gøre på Holmen, blev vævet ind i hinanden på en måde, der gør det vanskeligt at skelne mellem centrale og decentrale anliggender.

2.1 *Admiralitetskollegiet*

Det er sandsynligvis ønsket om en bedre styring og organisation af marinen, der lå til grund for udstedelsen af den kgl. befaling af 9. august 1655, hvorefter man på Bremerholm skulle undersøge, hvordan et admiralitetskollegium bedst kunne indrettes. Al-

lerede tre uger senere forelå en instruks om oprettelsen, og dets administrationsområde blev ganske vidtgående. Ikke alene skulle det nye kollegium tage sig af flådens forbedring, skibbygningen, materialernes anskaffelse og indrulleringen af købstædernes søfolk, men det skulle også tage sig af anliggender som færgesteder, skibbroer og endelig af spørgsmål som »om navigationen og commercien i riget, hvordan bedst befordres kan«.

Det blev således inden for det militære område, at den ny styreform blev indført, rimeligvis fordi modstanden hos rigsrådet her var mindst. I den endelige instruks af 29. aug. 1655 nævntes ligeledes de personer, der fik sæde i det nye kollegium: rigsadmiralen Ove Giedde, rentemester Peder Reetz, admiralen på Bremerholm Kristoffer Lindenov, viceadmiral Jørgen Bjørnsen, generalpostmesteren Povl Klingenberg samt søkaptajnerne David Dannel, Helt og Kruse. Det nye admiralitetsråd fik således allerede fra begyndelsen af ikke udelukkende et sømilitært præg, men kom tillige til at bestå af personer, der både var tilknyttet finansadministrationen og som derudover selv havde store handelsinteresser som leverandører til flåden. Kollegiet fik forestillingsret til konge og rigsråd, derimod fik det ikke eget ekspeditionskontor og måtte derfor lade udgående breve passere Danske Kancelli. Denne afhængighed af kancelliet, som utvivlsomt blev gennemtvunget af rigsrådet, synes ejendommeligt nok ikke at ophøre med enevældens indførelse. Først i 1666 begynder admiralitetets korrespondanceprotokoller, ligesom reskripter til admiralitetet gik gennem kancelliet indtil da.

Reorganisationen af centraladministrationen i 1660 medførte imidlertid, at dette kollegium udvidedes og ændredes. Det nye kollegium kom til bl.a. at bestå af rigsadmiralen, 11 admiralitetsråder samt en række civile medlemmer. Admiralitetet beholdt sin dømmende myndighed og udover sin forvaltning af flåden og værkstederne på Holmen kom en del af kollegiet til at forvalte de såkaldte »admiralitetsindkomster«. Admiralitetet blev således også en finansmyndighed og denne tilknytning til finansmyndighederne fortsatte.

Det tunge administrative apparat, der blev skabt i 1660, var ikke tilfredsstillende, og det anspændte forhold til udlandet, ikke mindst til Sverige medvirkede til, at Griffenfeld i 1673 ned-

satte en kommission til undersøgelse af søetatens forhold. Resultatet af kommissionens arbejde blev, at der oprettedes et flådekommissariat, der skulle forvalte de økonomiske anliggender herunder de indkomster, der var tillagt søetaten. Admiralitetet skulle herefter tage sig af rene sømilitære sager og fortsat fungere som domstol. I det reorganiserede admiralitet understregede Griffenfeld rigsadmiralens betydning ved afgørelser, der vedrørte flådens udrustning og i egentlige kommandosager (instruks af 17. april 1673).

2.2 *Krigskancelliet som øverste instans for søetaten*

Ved reskript af 19. marts 1677 forenedes søetatens kommissariat med landetatens i et generalkommissariat, men allerede efter den skånske krigs afslutning nedlagdes kommissariatet 16. dec. 1679 og admiralitetet fik i en vis udstrækning sin gamle betydning tilbage. Generalkommissariatet genoprettedes imidlertid allerede i 1683, men ophævedes allerede igen i 1685. Krigskancelliet havde en overordnet funktion over for søetaten, og dette understregedes i forbindelse med krigssekretær Jens Harboes udnævnelse til overkrigssekretær i 1688. Fra 1690-94 havde land- og søetat hver sit kommissariat, men i 1694 genskabtes generalkommissariatet for begge grene af krigsmagten. Ved den store nordiske krigs udbrud var gehejmeråd Chr. Lente leder af såvel krigskancelliet (som overkrigssekretær) og generalkommissariatet. Hertil var knyttet et admiralitet, der bestod af general-admiral-løjtnanten, 2 admiraler, hvoraf den ene var Holmens chef, 5 schoutbynachter samt en admiralitetsråd. Kompetencestridigheder mellem de tre myndigheder, navnlig mellem generalkommissariatet og admiralitetet bevirkede, at admiralitetet ved kgl. resolution af 26. nov. 1725 fik tildelt generalkommandoen for søetaten.

2.3 *Søkrigskancelli, admiralitet og kommissariatsstyre. Udviklingen 1735-1848*

En afgørende ændring skete 23. nov. 1735, da der oprettedes et særligt søkrigskancelli med grev Frederik Danneskiold-Samsøe som overkrigssekretær for søetaten. Danneskiold-Samsøe blev 1731 udnævnt til deputeret i søetatens generalkrigskommissariat

og tilstræbte en total frigørelse fra landetatens administration. Danneskiold-Samsøe udnævntes i 1736 til »intendant de marine« og var administrativ chef samtidig med, at han sad inde med kommandoledelsen. Under hans ledelse gennemførtes en omfattende modernisering af marinen og effektivisering af administrationen, men hans omfattende virksomhed medførte øgede udgifter. Allerede 1712 havde søetaten fået eget kommissariat, adskilt fra administrationen af admiralitetet. Admiralitetet havde kommandosagerne og varetog fortsat en funktion som domstol, admiralitetsretten, der var inddelt i en underadmiralitetsret (for de civile betjente) samt en overadmiralitetsret (appelinstans), en kombineret ret (for det militære personale) og en generalkrigsret.

Med Frederik Vs tiltræden i 1746 afskedigedes Danneskiold-Samsøe fra alle sine hverv under søetaten, og en økonomisk sanering søgtes gennemført. Søkrigskancelliet fortsatte sin virksomhed, mens admiralitetet og kommissariatet sloges sammen til et kombineret kollegium med admiral A. Rosenpalm som leder.

Tronskiftet i 1766 medførte på ny ændringer for søetaten, i første omgang dog kun på ledelsesplanet. Den efterhånden aldrende Frederik Danneskiold-Samsøe, der var afskediget i 1746, havde ingenlunde glemt marinen og benyttede Christian VIIs tiltrædelse som anledning til at fremkomme med en indgående kritik af styrelsen af søetaten. Kritikken var først og fremmest rettet mod overkrigssekretær F.Chr. Rosenkrantz, og den fik til følge, vel til dels på grund af en ændret konstellation ved hoffet, at Danneskiold ikke alene fik sin gamle stilling tilbage, men tillige blev medlem af konseillet. Hans ledelse af marinen blev imidlertid korvarig, idet et modsætningsforhold til J.H.E. Bernstorff og en indblanding i udenrigspolitiske forhold bevirkede, at han allerede 1767 fjernedes fra sine embeder.

Samtidig med denne ejendommelige episode omkring Danneskiold-Samsøes tiltrædelse og pludselige afgang ophævedes i 1766 det kombinerede kollegium, hvorefter et admiralitet med et større myndighedsområde og et selvstændigt generalkommissariat oprettedes. Struensee ændrede atter forholdene i 1770, og gennemførte oprettelsen af et departementsinddelt admiralitets-

og generalkommissariatskollegium. Samtidigt ændrede Søkrigskancelliet og det underordnedes kollegiet. Admiralitetets virksomhed som domstol ændredes, idet overadmiralitets- og underadmiralitetsrettens sager overførtes i 1771 til den nyoprettede Hof- og Stadsret. Overadmiralitetsretten genindførtes dog i 1778 som særdomstol i lods- og prisesager. Søkrigskancelliet, der siden 1735 havde fungeret som et sekretariat for kollegiet, nedlagdes i 1772, og dets opgaver overførtes til kollegiets depechekontor.

I 1781 vendte man atter tilbage til adskilte kollegier for igen i 1784 at genoprette admiralitets- og kommissariatskollegiet. Søkrigskancelliet genopstod ligeledes i 1784 med en overkrigssekretær i spidsen, men allerede i 1788 ophævedes det, og dets virksomhed overførtes atter til kollegiet. En mere stabil periode indtrådte herefter, og de administrative forhold forblev nogenlunde uændrede indtil 1848. Af betydning for styrelsen af kollegiet blev det, at kronprins Frederik i 1792 personligt overtog præsidiet i kollegiet og beholdt det en årrække.

Overgangen til ministerialstyre blev en forholdsvis enkel operation for søetaten, idet kollegiets opgaver, bortset fra de finansielle, blev overtaget af Marineministeriet den 21. apr. 1848.

2.4 *Sagsbehandling og arkivforhold*

De hyppige ændringer af søetatens administrative forhold fremgår ikke direkte af arkivopstillingen eller af registraturerne. Protokolrækkerne og de dertil hørende sager er primært oprettet og anlagt efter ekspeditionernes art end efter de vekslende kontorer (kancellier eller kollegier), der har ekspederet sagerne. Når sagerne efter ekspeditionernes afslutning skulle henlægges, har man ofte adskilt indgåede og udgåede sager, hvad der i øvrigt er karakteristisk for militære administrative organer. Egentlige journaler findes ikke, men på de fleste indkomne breve er anført, hvorledes sagen er ekspederet og hvornår. På denne måde kan man gennem kopibøger og resolutionsprotokoller finde frem til de konkrete afgørelser. Internt materiale er kun bevaret i ringe omfang. Det kan derfor ofte være vanskeligt at få oplysninger om sagsbehandlingen, dog findes i et vist omfang i kollegiet en del deliberationsprotokoller, selv om bemærkningerne

her er spredte og fåmælte. Protokollerne har gennemgående gode registre, og fortegnelser over indkomne breve findes i betydeligt omfang. Fra det 18. århundredes slutning findes admiralitetslister, der indeholder ekstrakter af de ekspederede sager, men som tillige giver oplysning om, hvorledes sagen er behandlet. Endelig kan det nævnes, at kongelige resolutioner og reskripter har spillet en større rolle, end hvad tilfældet er for den civile centraladministration, hvad der sandsynligvis hænger sammen med, at de militære anliggender gennemgående havde de enevældige monarkers store interesse.

Henvisninger

1. Forordninger, instruktioner, korrespondancesager m.m.

Denne oversigt over centraladministrationens udvikling i tiden indtil 1848 er ikke notedokumenteret, men den omstændighed, at fremstillingen er arkivdisponeret og arkivorienteret, gør det muligt at finde en stor del af den dokumentation, som den baserer sig på.

De knudepunkter, hvori skildringens tråde løber sammen, og som den derfor er disponeret i overensstemmelse med, er de reformer af forvaltningsapparatet, hvorved de administrative myndigheder blev oprettet, ophævet, sammenlagt, delt eller på anden måde forandret f.eks. ved at et sagområde overførtes fra en styrelse til en anden. For en væsentlig del baserer redegørelsen sig derfor på de forordninger, reskripter, resolutioner eller almindelige breve, hvorved administrationsforandringerne blev gennemført. Desuden grunder skildringen sig for en lige så væsentlig del på de instrukser, forvaltningsorganerne modtog.

Om disse forordninger m.m. gælder det, at de i teksten for det meste vil være daterede og derfor til at finde blandt de respektive myndigheders »kongelige ekspeditioner« eller »almindelige ekspeditioner« (brevsager og journalsager). Af sammenhængen vil det i reglen fremgå hvor.

Fremstillingen indeholder desuden en del beskrivelser af de administrative myndigheders arkivalske efterladenskaber. De pågældende sager er benævnt på en sådan måde, at de umiddelbart er til at finde i de respektive arkiver.

Opmærksomheden henledes på, at i en del tilfælde vil de ovennævnte forordninger m.m. være henlagt for sig i særlige arkivenheder (bind eller pakker), ofte anbragt forrest i de pågældende arkiver.

En del af materialet vil kunne findes i »Forordninger i kvart« 1643ff, i I.H. Schou's m.fl. forordningssamlinger 1670ff, i Laurits Fogtmann's m.fl. reskriptsamlinger 1660ff samt i Collegialtidende 1798ff.

Af andre publicerede samlinger af forordnings- og andet materiale til belysning af forvaltningens udvikling anføres:

Gaspari, A.C.: Urkunden und Materialien zur Kenntniss der Geschichte und Staatsverwaltung Nordischer Reiche I-III, 1786-90.

Grundtvig, Joh:. Meddelelser fra Rentekammerarchivet, København 1871-78.

Hansen, Holger: Kabinetsstyrelsen i Danmark 1768-1772, I-III, København 1916-23.

Jørgensen, A.D.: Regeringsskiftet 1784. Fremstilling og Aktstykker, København 1888.

Wegener, C.F.: Instruxer for Collegier og højere Statsembedsmænd umiddelbart efter Souveraíniteten, Aarsberetninger fra Det kongelige Geheimearchiv II, København 1856-1860.

2. Arkivskabte hjælpemidler

En arkivorienteret fremstilling af administrationshistorien må naturligvis for en væsentlig del grunde sig på arkivskabte hjælpemidler som registraturerne med hvad de indeholder af aktbeskrivelser, ressortbeskrivelser og forvaltningshistoriske data i øvrigt. Blandt Rigsarkivets hjælpemidler findes imidlertid – ved siden af registraturerne – en række andre som de forskellige civile og militære »embedsetater« og desuden en gruppe af forskellige specialundersøgelser, foretaget som arkivarbejde.

En del af disse hjælpemidler er publicerede, andre er det ikke. De her anførte er opdelt i publicerede og ikke-publicerede:

a. publicerede:

Heiberg, P.A.: Forretningsgangen ved Danske Kancelli 1670-1848, København 1977.

Kohl, Carl v.: Hærens Arkiv, København 1946.

Kringelbach, G.N.: Den danske civile Centraladministrations

Embedsetat 1660-1848, København 1889.
samme: Civile Direktioner og Kommissioner samt andre overordnede Myndigheder under Enevælden, København 1899.
Kyhl, O.: Den landmilitære centraladministrations embedsetat 1660-1763, København 1973.
Kyhl, O.: Den landmilitære centraladministration I-II, København 1975-76.
Vejledende arkivregistraturer I, Danske Kancelli og de dermed beslægtede Institutioner 1513-1848 ved dr. jur. V.A. Secher. København 1886. Heri tillige: Oversigt over Forretningsgangen og de af denne fremgaaede Arkivalier i Kancelliet og de dermed beslægtede Institutioner.
Vejledende arkivregistraturer I (2. udg.), Danske Kancelli og de dermed beslægtede Institutioner ved Bjørn Kornerup. København 1943.
Vejledende arkivregistraturer III, Finansarkiverne 1660-1848 m.m., ved J. Bloch, København 1900.
Vejledende arkivregistraturer VII, Tyske Kancelli I og de dermed beslægtede Institutioner ved Johanne Skovgaard. København 1946.
Vejledende arkivregistraturer XI, Tyske Kancelli II (Gehejmekonseillet 1670-1770, Danske Kancellis udenrigske afd. til 1676 (98), Tyske Kancellis udenrigske afd. til 1770) ved Arthur G. Hassø og Erik Kroman. København 1962.
Vejledende arkivregistraturer XII, Rentekammeret I, danske og norske afdelinger, ved Jens Holmgård, København 1964.

b. ikke-publicerede:
Rigsarkivets folioregistratur nr. 90B, A. Thisets materiale til landforsvarets og søforsvarets centraladministrations og deres arkivers historie.
Rigsarkivets folioregistratur nr. 140, Handelskompagnier og kongelige handeler, som har virket i Grønland, Island, Færøerne m.m. ved P.A. Heiberg.
Rigsarkivets folioregistratur nr. 191, Rentekammerets afdeling vedr. hertugdømmerne, ved Johanne Skovgaard.
Rigsarkivets folioregistraturer 215 og 215B, Kommercekollegiet 1735-1816 ved J.O. Bro Jørgensen og Morten Westrup.

3. Litteratur

Endelig har denne fremstilling naturligvis gjort brug af en række behandlinger og fremstilinger af almindelig historisk og/eller administrationshistorisk indhold. Disse er:

Aschehoug, T.H.: Norges offentlige Ret, Første Afdeling, Statsforfatningen i Norge og Danmark indtil 1814, Christiania 1866.

samme: De for Danmark og Norge fælles Regeringskollegier, Smaaskrifter tilegnede A.F. Krieger, København 1887, s. 1-77.

Bøggild-Andersen, C.O.: Statsomvæltningen i 1660, København 1936.

Christensen, William: Dansk Statsforvaltning i det 15. Århundrede, København 1903 og 1974, og Erik Arups anmeldelse heraf, Historisk Tidsskrift 7. rk. IV, København 1904.

Christiansen, Carl: Bidrag til dansk Statshusholdnings Historie under de to første Enevoldskonger I-II, København 1908-22.

Degn, Anton: Oversigt over Fiskeriet og Monopolhandelen paa Færøerne 1709-1856, Thorshavn 1929.

Dollerup, P.: Geheimekonseillet og danske kancelli, Historisk Tidsskrift 12. rk. I, København 1963.

Engberg, Jens: Dansk finanshistorie i 1640'erne, Aarhus 1972.

Fabricius, Knud: Kollegiestyrets Gennembrud og Sejr 1660-80, Den danske Centraladministration, København 1921.

Fabritius, A. og Harald Hatt: Håndbog i slægtsforskning, København 1963.

Friis, Astrid: Rigsraadet og Statsfinanserne i Christian III.s Regeringstid, Historisk Tidsskrift 10.r.VI, København 1942.

Garde, H.G.: Efterretninger om den danske og norske Søemagt I-IV, København 1832-35.

samme: Den dansk-norske Sømagts Historie 1535-1700, 1700-1814, København 1852, 1861.

Glamann, Kirsten: Det ældste danske Kommercekollegium, Festskrift til Astrid Friis, København 1963.

Glamann, Kristof: Otto Thotts uforgribelige Tanker om Kom-

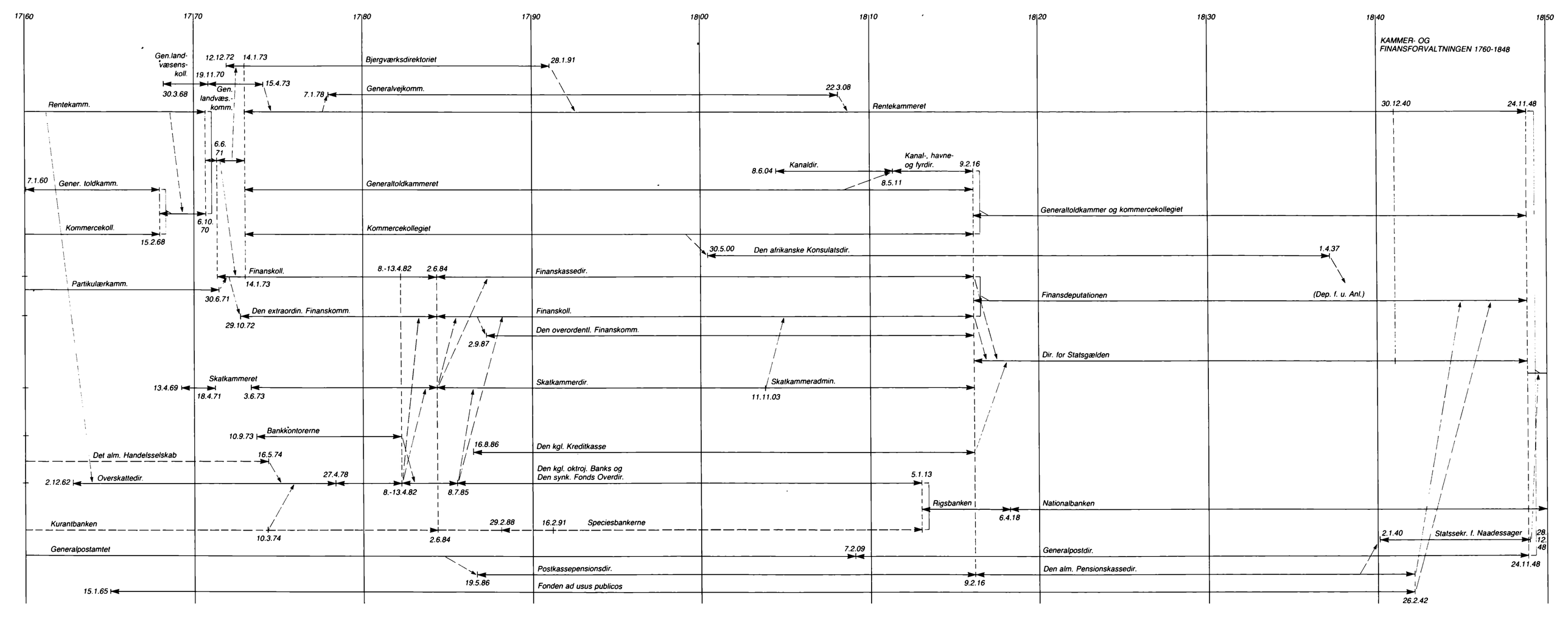
merciens Tilstand og Opkomst, København 1966.
Halding, Bente: Dansk udenrigsforvaltning 1660-70, Arkiv II, s. 197-243, København 1968-69.
Hammerich, Kai Fr.: Systemskiftet i 1848. Overgangen fra Kollegium til Ministerium, Den danske Centraladministration, København 1921.
Herlitz, Nils: Nordisk offentlig Rätt, I: Historisk Indledning, Stockholm 1958.
Holmgaard, Jens: Arkivkommissionen af 1790, Et bidrag til rentekammerarkivets og provenienssprincippets historie, Afhandlinger om arkiver ved Rigsarkivets 75-års jubilæum, København 1964.
Hvidtfeldt, Johan: Kanslere og Kancelliembedsmænd under Frederik I, Til Knud Fabricius 13. Aug. 1945, København 1945.
Ilsøe, Grethe: Vejen til embede. En undersøgelse af udnævnelserne til kgl. retsbetjent- og magistratsembede 1735-65, Aarhus 1978.
Ipsen, Paul: Kortfattet Oversigt over Søværnets Overledelsesorganisation gennem Tiderne, Tidsskrift for Søvæsen 1950.
Iuul, Stig: Lov og Ret i Danmark, København 1942.
Johansen, Hans Chr.: Dansk økonomisk politik i årene efter 1784 I, Aarhus 1968.
Jørgensen, F.: Af det danske Toldvæsens Historie i det 18. Aarh., Rønne 1905.
Jørgensen, Harald: Finansforvaltningens Omdannelse i 1816, Historisk Tidsskrift 10 r. I, København 1930.
samme: Kollegiestyre og Ministervælde i Frederik VIs Tid, Smaaskrifter tilegnede Aage Friis, København 1940.
Jørgensen, J.O. Bro: Tiden 1730-1820, Industriens historie i Danmark II, København 1943 og 1975.
Jørgensen, Johan: Til Danske Kancellis historie i Christian IVs første år, Afhandlinger om arkiver, København 1964.
samme: Øverste sekretær Erik Krags virksomhed i Danske Kancelli, Arkiv I, København 1966-67.
Jørgensen, Poul Johs.: Forvaltningsret, ikke udgivet, Ny kgl. Saml. 2300, 2°.

Kjølsen, Klaus: Udenrigsministeriets arkiv 1770-1905. Afhandlinger om arkiver ved Rigsarkivets 75-års jubilæum 1964, København 1964.
samme: Tidsrummet 1770-1905, Den danske Udenrigstjeneste 1770-1970 I, København 1970.
Legind, A.: Om Flaadens Overledelses-organisation gennem Tiderne, Tidsskrift for Søvæsen 1931.
Linvald, Axel: Struensee og den danske Centraladministration. Statsstyrelse og Statsforvaltning i det 18. Aarhundrede. Den danske Centraladministration, København 1921.
Mandix, Jacob: Om det danske Kammervæsen, København 1820.
Maurseth, Per: Sentraladministrasjonens historie I, 1814-44. Oslo 1979.
Mykland, Knut: Skiftet i forvaltningsordningen i Danmark og Norge i tiden fra omkring 1630 og inntil Frederik den tredjes død. Oslo 1973.
Nielsen, Helge og V. Thalbitzer: Skatter og Skatteforvaltning i ældre Tider, København 1948 og 1976.
Olsen, Erling: Danmarks økonomiske historie siden 1750, København 1962.
Prange, Wolfgang: Geschäftsgang und Registratur der Rentekammer zu Copenhagen 1720-99, Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte 93, Neumünster 1968.
Rasch, Aage: Dansk toldpolitik 1760-97. Aarhus 1955.
samme: Staten og kunstnerne, Aarhus 1968.
Rasmussen, Erik: Kurantbankens forhold til staten 1737-73, København 1955.
Rosen, W. v.: Købstædernes havnekommissioner 1798-1868, Arkiv VI, nr. 3, København 1977.
Rubin, Marcus: 1807-14. Studier til Københavns og Danmarks Historie, København 1892 og 1970.
samme: Frederik VI.s Tid, København 1895 og 1970.
Schmidt, J. Boisen: Kommissionerne i rådstuen for slottet 1690-1705, Historisk Tidsskrift 11 r. VI, København 1960.
samme: Studier over statshusholdningen i kong Frederik IV.s regeringstid, København 1967.

Slange, Niels: Cancelliets Historie 1523-1699, Nye Samlinger I, København 1792.
Svendsen, Knud Erik: Perioden 1700-1818, Dansk Pengehistorie 1700-1914, København 1968.
Tamm, Ditlev og Jens Ulf Jørgensen: Dansk retshistorie i hovedpunkter II, København 1975.
Westrup, Morten: Centraladministrationens forlæggelse 1807-08, Arkiv VI, nr. 3, København 1977.
samme: Kommercekollegiet 1797, Arkiv III, nr. 2, København 1970.
Voss, Knud: Bygningsadministrationen i Danmark under Enevælden, København 1966.

Under udgivelse er:

Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse.
En oversigt. 1. Redigeret af Wilhelm von Rosen.


1760
1770
1780
1790
1800
1810
1820
1830
1840
1850
KAMMER- OG FINANSFORVALTNINGEN 1760-1848
Gen.land-væsens-koll.
30.3.68
12.12.72
14.1.73
19.11.70
15.4.73
Gen. landvæs.-komm.
Bjergværksdirektoriet
28.1.91
7.1.78
Generalvejkomm.
22.3.08
Rentekamm.
Rentekammeret
30.12.40
24.11.48
6.6. 71
7.1.60
Gener. toldkamm.
Generaltoldkammeret
8.6.04
Kanaldir.
Kanal-, havne- og fyrdir.
9.2.16
8.5.11
Generaltoldkammer og kommercekollegiet
6.10. 70
Kommercekoll.
15.2.68
Kommercekollegiet
30.5.00
Den afrikanske Konsulatsdir.
1.4.37
(Dep. f. u. Anl.)
Finanskoll.
14.1.73
8.-13.4.82
2.6.84
Finanskassedir.
Partikulærkamm.
30.6.71
Finansdeputationen
Den extraordin. Finanskomm.
29.10.72
Finanskoll.
Den overordentl. Finanskomm.
2.9.87
Dir. for Statsgælden
Skatkammeret
13.4.69
18.4.71
3.6.73
Skatkammerdir.
Skatkammeradmin.
11.11.03
Bankkontorerne
10.9.73
16.8.86
Den kgl. Kreditkasse
Det alm. Handelsselskab
16.5.74
Overskattedir.
2.12.62
27.4.78
Den kgl. oktroj. Banks og Den synk. Fonds Overdir.
8.-13.4.82
8.7.85
5.1.13
Rigsbanken
6.4.18
Nationalbanken
Kurantbanken
10.3.74
29.2.88
2.6.84
16.2.91
Speciesbankerne
2.1.40
Statssekr. f. Naadessager
28. 12. 48
24.11.48
Generalpostamtet
7.2.09
Generalpostdir.
Postkassepensionsdir.
19.5.86
Den alm. Pensionskassedir.
9.2.16
15.1.65
Fonden ad usus publicos
26.2.42