

# Større anmeldelser

## Enevældens amtmænd

Af Michael Bregnsbo

Karl Peder Pedersen: *Enevældens amtmænd. Danske amtmænds rolle og funktion i enevældens forvaltning 1660-1848*. Stat – Forvaltning – Samfund, studie 10. (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998). 466 s.

Under enevælden var amtmændene omdrejningspunkt i kommunikationen mellem på den ene side det absolutistiske styre og dets centraladministration i København og på den anden side provinserne og deres befolkning ude i landet. Amtmændene indtog således en central position i forvaltningssystemet og var af afgørende betydning for den danske enevælde i al almindelighed. Enevældestyrets topjurist Henrik Stampe (1713-89) ytrede således, »at amtmændene så at sige er kollegiernes øjne [som] de skulle se med, når det kommer an på at vide en sags omstændigheder eller beskaffenheden på et eller andet sted i landet. Dersom deres erklæringer eller efterretninger er enten urigtige eller manglende, er det ikke vel muligt andet, end at kollegierne endog med deres bedste overlæg og indsigt må forse sig, hvorunder Hans Majestæts tjeneste og undersåtterne nødvendigvis må lide« (s. 225). Og tilsvarende fastslog jura-professor J.E. Larsen i sine forelæsninger i 1840'erne, at »der gives næsten ingen gren af den indvortes statsstyrelse, hvori amtmanden ikke har andel, enten som umiddelbart besluttende eller som tilsynshavende med de underordnede embedsmænd, eller som den, der i de

forekommende sager skal meddele oplysning og afgive betænkning til kongen og kollegierne« (s. 374).

Amtmændene er altså nøglepersoner i forhold til forståelsen af det enevældige styre og tillige mange aspekter af samfundslivet på den tid. Men dette til trods har der hidtil ikke foreligget nogen samlet monografi over amtmændene og deres virke. Karl Peder Pedersens værk må derfor hilses varmt velkomment. Karl Peder Pedersen er i dag arkivar og seniorforsker ved Landsarkivet for Sjælland m.m., og bogen er hans ph.d.-afhandling, som er blevet til inden for rammerne af det store forvaltningshistoriske projekt *Stat – Forvaltning – Samfund*.

Amterne som administrative enheder og med kongeligt udnævnte amtmænd som chefer blev indført i 1662 og var et produkt af enevældens indførelse. Der redegøres for, hvorledes den hidtidige lensforvaltning i takt med magt- og skattestatens vækst i 1650'erne i stigende grad ikke længere virkede efter hensigten: Statsmagtens voksende krav om skatter og andre udskrivninger betød, at de adelige lensmænds indtægter af lene- ne blev mindre og mindre lukrative samtidig med, at visse grene af lokalforvaltningen, nemlig post- og toldvæsenet, kom til at foregå uden om lensmændenes kontrol, ligesom disse også fratoges militære beføjelser.

Amtmændene blev fastlønnede, kongeligt udnævnte embedsmænd og ikke som foreslået af Hannibal Sehested forpagtningslensmænd. Hensigten var, at

kongen ville kunne holde sådanne embedsmænd i »kort snor«.

Efter Christian 5.s tronbestigelse gennemførtes i 1671 en omlægning af amtsstrukturen, en del amter blev nedlagt, og der blev skabt stiftamter ledet af stiftamtmand, der stod over amterne. Foruden at kontrollere amtmændene skulle stiftamtmandene sammen med den lokale biskop virke som overøvrighed i gejstlig henseende. Endelig, og nok så vigtigt, kom købstæderne under direkte tilsyn af stiftamtmanden og blev således unddraget den lokale amtmands kompetence. Ligeledes skabtes der en særlig hof- og lensadel (grever og baroner), som fik amtmandsmyndighed over befolkningen på deres grevskaber og baronier. Også på de såkaldte ryttergodser, der blev oprettet ved denne tid, blev amtmændenes beføjelser beskåret, således at der var tale om en generel svækkelse af de kongelige amtmænds position. Alt dette ses som en »del-og-hersk«-politik fra centralstyrets side, der skulle hindre, at nogen lokal embedsmand eller godsejer voksede sig for stærk og derved kom til at true det enevældige regeringssystem. Det var amternes centrale betydning for skattesystemet, som var grunden til, at de kom til at bestå så længe. Ganske vist var det ikke amtmændene, der i særlig høj grad forestod oppebørsels- og regnskabsarbejdet, det var overladt til amtsforvalterne, men amtmændene havde en vigtig tilsyns- og kontrolfunktion, der var af vital betydning for enevældens finansforvaltning.

Igennem 1700-tallet øgedes den statslige integration. Statsmagten påtog sig efterhånden at iværksætte og regulere et offentligt fattig- og skolevæsen, hvorved stiftamt- og amtmændenes tilsyns- og kontrolfunktioner blev udvidet. Styret udbad sig i stigende grad indberetninger om allehånde forhold ude i landet, og også her var det stiftamt- og

amtmændene, der som »statens øjne« måtte træde til. Landboreformerne i anden halvdel af 1700-tallet medvirkede i høj grad til at forøge kontakten mellem styret i København og store dele af rigets befolkning, og også i denne proces kom amtmændene til at udgøre krumtappen. Hidtil havde de private godsejere varetaget en række offentlige forvaltningsopgaver vedrørende godsbefolkningen for staten (bl.a. skatteopkrævning og soldaterudskrivning), men i takt med at flere og flere af disse funktioner på landboreformtiden blev frataget godsejerne, måtte amtmændene træde til. Den så højt priste forordning af 20. juni 1788 om stavnsbåndets afskaffelse betød således, at hvor det hidtil havde været de private godsejere, der havde ansvar for at stille et antal bondekarle som soldater alt efter godsets hartkorn, blev det nu amtmændene, der fik ansvaret for soldaterudskrivning og den deraf følgende administration. Når Danmark i denne periode i modsætning til Frankrig ikke oplevede en voldsom og blodig revolution, er forklaringen ifølge Karl Peder Pedersen, at »man i datidens Danmark ridede over en stærk forvaltning, der havde god indføling med, hvad der rørte sig i befolkningen – som evnede at reagere – og som ikke mindst også var i stand til at garantere, at de nødvendige reformer, blev sat i værk og gennemført på en for alle parter fuldt betryggende måde« (s. 275). Denne opfattelse lyder interessant, men som den står her er der kun tale om et postulat; der er ingen komparationer med forholdene i andre lande.

De mange nye opgaver betød en forøget arbejdsbyrde for amtmændene, hvad der igen måtte stille nye krav til indehaverne af disse embeder. Men denne omstilling af amterne fra at være en kontrolinstans til i højere og højere grad at blive et serviceorgan for befolkningen førte også til ændringer i amt-

mændenes selvforståelse og til ændringer af det øvrige samfunds opfattelse af amtmændene og deres forvaltning (herom mere senere).

Alle disse nye kompetenceområder nødvendiggjorde reformer af amterne og deres forvaltning. Ved amtsreformen 1793 blev der således gennemført en ny struktur, hvorefter de hidtidige 24 amter sammenlagdes til 18. Disse nye amter var inddelt på en sådan måde, at der tilstræbtes nogenlunde ensartethed mellem hvert amt i befolknings-, areal- og hartkornsmæssig henseende, og denne amtsinddeling bestod frem til kommunalreformen i 1970. 1793-reformen indebar også forskellige kompetenceomlægninger i amtsforvaltningen, ligesom købstæderne nu kom under amtmændenes tilsyn. Stiftamterne og stiftamtmændene bibeholdtes dog, men nu var det bare titlen på den amtmand, der residerede i en domkirkeby, og som foruden sine ordinære amtmandsopgaver tillige var pålagt gejstlige overøvrighedsfunktioner. Allerede fra slutningen af 1700-tallet og i hvert fald efter år 1800 blev den amtslige forvaltning bureaukratiseret (i Max Webers betydning af dette begreb).

Mod slutningen af enevælden indførtes forskellige valgte organer: 1831/34 de rådgivende provinsstænderforsamlinger, 1837 valgte borgerrepræsentationer i købstæderne (i kraft af lov om købstædernes styrelse, der i øvrigt stillede købstæderne direkte under centraladministrationens tilsyn uden om den lokale amtmand) og 1841 sogneforstanderskaber med en del valgte medlemmer samt amtsråd. Det betød en øget debat om offentlige anliggender, og netop fordi amtmændenes administration omfattede så mange sider af samfundslivet, kom debatten til at berøre dem og deres embedsgerning. Det valgte element i sognekommunen og amtsrådet betød på den ene side, at andre nu i hidtil uset

grad fik medbestemmelse på amtmændens administration, hvad der på den anden side gav amtmændene »en folkelig forankring«. Karl Peder Pedersen ser 1841-reformerne som »et led i den enevældige overlevelsestrategi« (s. 384). Amtsrådsmedlemmernes mulighed for at gøre nogen indflydelse gældende var såre begrænset, men selv om der gives eksempler på, at nogle amtmænd kunne have svært ved at finde den rette rolle med hensyn til deres nye, valgte samarbejdspartnere, konkluderes dog, at »amtmændene med reformen fik en ny folkelig legitimitet, som styrkede deres position og forhindrede, at de gik under sammen med enevælden« (s. 384).

Foruden amtmændenes forvaltningsopgaver bliver deres ansættelses-, afskedigelses-, lønnings-, pensions- samt bolig-, kontor- og personaleforhold indgående beskrevet og uddybet. Det sker dels på det generelle plan og dels ved eksempler fra så forskelligartede områder som København, Fyn og Vestjylland, og i den forbindelse redegøres også for aktivitetsniveauet i de pågældende amter i udvalgte år fra perioden. Selv om amtmændene som nævnt i modsætning til deres forgængere, lensmændene, var på fast løn, var det dog slet ikke muligt at leve af lønnen. Tværtimod måtte amtmændene af egne midler afholde de udgifter, der var forbundet med embedet, herunder løn til fuldmægtige, skrivere og andre ansatte, som således slet ikke var statsansatte, men ansat af amtmanden selv på eget an- og tilsvær. Det var derfor nødvendigt for en amtmand selv at have en betydelig formue, og derfor vedblev adelsmænd og godsejere i det hele taget at dominere i amtmandskorpset helt frem til begyndelsen af 1800-tallet. Ofte var amtmandsembedet et »bijob« for en af amtets godsejere, og af samme grund befandt amtsforvaltningen sig rent fysisk på amtmændens eget gods. Først fra om-

kring år 1800 fik flere og flere af amtmændene efterhånden embedsboliger med tilhørende kontorer, men amtsfuldmægtigene vedblev frem til 1939 at være privatansatte hos amtmanden. Den førnævnte bureaukratisering gjorde sig ellers gældende ved, at det fra 1770'erne i stigende grad var jurister, der besatte stiftamt- og amtmandsposterne, og i 1821 blev det besluttet, at kun jurister med førstekaraktér for eftertiden ville kunne opnå disse embeder. Ligeledes ændredes udnævnelsespraksis fra oprindeligt at være en personlig gunstbevisning fra enevoldskongens side til i højere og højere grad at være en station i et regelret karriereforløb i statens tjeneste. Denne bureaukratisering og professionalisering blev også understreget ved, at der i 1801 blev indført særlige amtmandsuniformer med de karakteristiske fjerprydede »sovsekander«.

Afhandlingen bygger på dybtgående arkivstudier og kendskab til den mangesidige relevante litteratur om emnet, og i et vist omfang er der også benyttet udenlandsk litteratur. Bogen er udstyret med et omfattende tabelværk og et stikordsregister til allersidst. Afsnittene om amtmændenes forskellige embedsfunktioner er mestendels baseret på normative kilder. Hvorledes amtmændene så forvaltede disse funktioner i praksis, er der derimod ikke gået så meget i dybden med, og bogens formål taget i betragtning forekommer denne disposition heller ikke ufornuftig. Værket rummer dog et afsnit om amtmændenes rolle ved supplikbehandlingen. Enhver undersåt havde en lovfæstet ret til at indgive en supplik til kongen. Supplikken skulle forinden være påtegnet af den lokale amtmand, og var den ikke det, lod centraladministrationen i København foranstalte, at den lokale amtmand blev afæsket en erklæring om sagens stand. Supplikkerne fra Fyn mellem 1714 og 1718 bliver undersøgt som stik-

prøve på denne side af amtmændens virksomhed. En stor del af de supplikker, der blev indleveret til amtmanden, kunne denne selv afgøre uden at sagen behøvede at blive sendt videre til København. Men også supplikinstitutionen, der indebar direkte appel til kongen om en nådes- eller gunstbevisning, blev som 1700-tallet skred frem formaliseret og bureaukratiseret og til sidst afløst af mere regelrette ansøgninger og klager.

Med Karl Peder Pedersens værk er et vigtigt aspekt af enevældens forvaltning og samfundsliv blevet kortlagt, og megen ny viden lagt frem. Og netop fordi amtmændene var ansvarlige for så mange områder af samfundslivet, vil værket være af stor nytte for arkivbrugere og mange andre, der beskæftiger sig med diverse sider af samfundshistorien på enevældens tid. Men da bogen netop angiver at omhandle amtmændenes rolle og funktioner i enevældens *forvaltning* og ikke kun dens lokalforvaltning, er der dog et aspekt, man kunne have ønsket var blevet belyst lidt nærmere. Jeg tænker her på de holdninger, de forskellige amtmandspersonligheder lagde for dagen i deres forvaltning. Det bliver ganske vist anført, at »amtmændene op gennem 1700-tallet i stigende grad optrådte, og af centraladministrationen opfattedes, som folkets stemme« (s. 392). De fungerede altså som interessetalsmænd for befolkningen i deres amter. Men i takt med den stigende professionalisering – hedder det efterfølgende – blev det i løbet af 1800-tallet en embedsmandsdyd at være højt hævet over lokale interesser, hvorfor denne funktion atter forsvandt. At amtmændene kunne optræde som talerør for lokalbefolkningen er uden tvivl rigtigt, men man skal dog være opmærksom på, at befolkningen i et amt i mange tilfælde ikke alle har haft de samme interesser, og at amtmanden selvfølgelig ikke har

kunnet være fortalere for mere end én interesse ad gangen. Udtrykket »folkets stemme« er derfor lidt for vidtgående.

Spørgsmålet om de holdninger, som amtmændene lagde for dagen i deres forvaltning, er ikke afklaret hermed. Det er ikke nok at anføre, at de var loyale over for kongen og det enevældige styre. Selvfølgelig var de det, men selv i enevoldsstaten kunne forskellige holdninger og synsmåder gøre sig gældende i administrationen og beslutningstagningen. I skildringerne af centralstyrets politik med hensyn til lokaladministrationen gør Karl Peder Pedersen således selv opmærksom på, hvordan de forskellige grene af statsadministrationen advokerede for henholdsvis besparelser på statens udgifter, sikring af administrativ effektivitet og sikring af kongens *personlige* enevælde. På samme måde kunne de forskellige amtmænd som nævnt – alt efter hvilket amt, de stod i spidsen for og de problemer, som dér var mest påtrængende, samt deres alder, uddannelsesmæssige baggrund m.m. – give udtryk for forskelligartede synspunkter i deres indberetninger til København. Derved medvirkede de til, at flere forskellige meninger kom til udtryk, inden der blev taget en beslutning i København. I sin skildring af nogle planer om at udstrække stavnsbåndet til også at gælde kvinder i 1750'erne og 1760'erne har Johan Hvidtfeldt påpeget, hvorledes mange af de amtmænd, der selv var godsejere og boede i de egne, hvor der var mangel på arbejdskraft, varmt støttede idéen. Andre amtmænd, der også var godsejere, men boede i egne, hvor der var overskud af arbejdskraft, var imod. Og endelig var der amtmænd, der på grundlag af naturlige argumenter tog til orde imod forslaget.<sup>1</sup> Historikeren Hans Jensen har tidligere henledt opmærksomheden på den meningsudveksling, der foregik i enevældens regeringskollegier, ikke mindst

på grundlag af indberetninger fra lokale embedsmænd. I sin skildring af forholdene i Danmark efter 1814 skriver han: »Paa den Maade kunde saa mange Mennesker som et helt Folketing faa Lejlighed til at udtale sig om en Lovgivnings-sag under Enevælden.«<sup>2</sup> Hans Jensen mener endog at kunne påvise, hvorledes Danske Kancelli var delt i en »højrefløj«, anført af P.C. Stemann, og en »venstrefløj«, anført af A.S. Ørsted.<sup>3</sup> Sven Henningsen hævder imidlertid, at Jensens opfattelse ikke lader sig bekræfte, for så vidt angår lovgivningen om landhåndværkere. Her var Ørsted nemlig enerådende, lovgivningen blev, som *han* ville, afvigende synspunkter blev mere eller mindre negligeret.<sup>4</sup> Det får være, men det ændrer ikke ved, at der blev fremsat forskellige synspunkter på sagerne, hvad Henningsens egen disputats i øvrigt til fulde bekræfter. Enevældens beslutningstagen var således præget af en vis pluralisme og input udefra, bl.a. fra amtmændene. Når dette er sagt, må det dog samtidig understreges, at amtmændenes og andres stilling som enevældens embedsmænd selvfølgelig satte bestemte grænser for, hvilke synspunkter det var muligt at fremsætte. Og de forskellige synspunkter blev ikke altid behandlet efter fortjeneste, der blev ikke altid taget hensyn til dem, og i sidste instans var det naturligvis den enevældige konge, der traf den endegyldige beslutning. Det ville nok ligge uden for Karl Peder Pedersens problemstilling at gå i dybden med dette aspekt af amtmændenes rolle og funktion i enevældens forvaltning, men det er da alligevel et aspekt, der hører med.

Amterne er produkter af den danske enevælde, de blev kreeret til at udfylde den enevældige administrations specifikke behov, og Karl Peder Pedersen har med sin afhandling grundigt og sammenhængende analyseret og klarlagt hvordan. Amterne eksisterer som be-

kendt den dag i dag. I ændret skikkelse ganske vist: Ved kommunalreformen i 1970 blev antallet af amter reduceret til de nuværende 14, og amtmændene opførte samtidig med at være fødte formænd for amtsrådene. I stedet deltes amtsforvaltningen i amtskommuner, ledet af en folkevalgt amtsborgmester, og statsamter med en statsamtmand i spidsen. I den offentlige debat bliver det af og til spurgt, om et land som Danmark egentlig ikke er for lille til at have både primærkommuner og amtskommuner, ja om amterne overhovedet er hensigtsmæssige forvaltningsenheder (dette spørgsmål var i øvrigt også oppe at vende allerede under enevælden, fremgår det af Karl Peder Pedersens værk). Og statsamterne i dag er i brede kredse bedst kendt som de offentlige instanser, der behandler sager om skilsmisser og samkvemsret og lignende, dvs. familie-

retlige sager, som man i andre lande typisk ville lade domstolene om. Baggrunden for denne særegne danske situation skal som nævnt søges i amternes og amtmændenes enevældige ophav, og dette ved vi nu takket være Karl Peder Pedersens værk langt mere om.

1. Johan Hvidtfeldt: »Kvindestavnbaandet i 1750erne og 1760erne«, Astrid Friis og Albert Olsen (red.): *Festskrift til Erik Arup den 22. November 1946*, København 1946, s. 250-266.
2. Hans Jensen: *De danske Stænderforsamlings Historie 1830-1848*, bd. 1, København 1931, s. 17.
3. Hans Jensen: »Enevældens Afslutning 1814-1848«, *Schultz Danmarkshistorie*, bd. IV, København 1942, s. 422.
4. Sven Henningsen: *Studier over den økonomiske Liberalismes Gennembrud i Danmark. Landhaandværket*, Göteborg 1944, s. 313f.

## Landskabets kulturhistorie

### Af Søren Bitsch Christensen

Bo Fritzbøger: *Det åbne lands kulturhistorie ca. 1680-1980*. (DSR Forlag, 1998). 307 s., 358 kr.

Bo Fritzbøger har skrevet en god bog. Den er egentlig en lærebog til Veterinær- og Landbohøjskolens kurser i skov- og landskabshistorie, men da den er den første af sin art, og da økohistorie under forskellige former er ved at rodfæstes som historisk disciplin/forskningsfelt, vil den også falde i historikeres hænder. Mange historikere vil sik-

kert endda gribe begærligt ud efter den. Fritzbøger skriver selv, at bøger af denne art er i fare for at legitimere »vor tids nye store religion« (økologien), men denne fare styrer han udenom. Når han vil, vel at mærke! Før bogen afsluttes med en opfordring til at arbejde for en »processikrende« landskabsopfattelse frem for en kulturhistorisk. Det vil sige at arbejde for, at naturen bliver sikret mulighed for en fortsat biologisk og kulturel mangfoldighed ved hjælp af økologisk drift, lavenergi og forure-