

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

123:4 • 2003

Litteratur

Gustav Vasas fogdar – centralmaktens förlängda arm

Mats Hallenberg, *Kungen, fogdarna och riket. Lokalförvaltning och statsbyggande under tidig Vasatid*, Brutus Östlings Bokförlag Symposion, Stockholm/Stehag 2001. 446 s.

Charles Tilly har menat att ingen europeisk stat, *utom möjligen Sverige*, försökte införa ”direkt styre från topp till botten” före franska revolutionens tidsålder.¹ Denna parentetiskt uttryckta reservation kan ses som utgångspunkten för Mats Hallenbergs doktorsavhandling om Gustav Vasas fogdeorganisation under ungefär etthundra år. Hur fungerade denna organisation? Gav den verkligen statsmakten möjlighet att kontrollera samhället ”från topp till botten” och vad var det i så fall som gjorde att just Sverige lyckades med något som inget annat land vid samma tid lyckades med? Det handlar alltså om en fråga av stor räckvidd och intresse, inte bara för svenska 1500-talshistoriker utan även för globalhistoriker och teoretiker av internationellt snitt.

Systemet med lokalt utplacerade fogdar runt om i Sverige infördes i samband med Gustav Vasas maktövertagande 1523. Fogdarnas främsta uppgift bestod i att utkräva skatt från bönderna, även om de, som Hallenberg visar, också fullgjorde en rad andra uppgifter. Statsmakten bestod under denna tid egentligen bara av kungen och hans allra närmaste medarbetare på central nivå och av fogdarna på lokal nivå. Organisationen var liten och primitiv, om vi jämför med den statsapparatur som etablerades under 1600-talet, men den framstår samtidigt som relativt heltäckande och välfungerande om vi i stället jämför med de system man hade haft under medeltiden.

Hallenbergs källmaterial består av Gustav Vasas registratur, av J A Almquists arbete om den civila lokalförvaltningen, av otryckt material i framför allt Kammararkivet och av tryckta fogdeinstruktioner. Trots att det inte rör sig om några epokgörande källfynd, lyckas ändå Hallenberg med att på en rad punkter presentera resultat som är nya och beaktansvärda.

Fogdeorganisationen behandlas utifrån fyra empiriska frågor, nämligen (i) hur såg relationen mellan kung och fogdar ut? (ii) hur såg relationen mellan fogdar och

bönder ut? (iii) vad gjorde fogdarna och vad förväntades de göra? (iv) vilka var fogdarna? Till detta skall läggas en femte, mer teoretisk fråga, nämligen (v) varför expanderade organisationen så kraftigt under Gustav Vasas regeringstid? När det gäller svaren på de fyra första frågorna har jag få invändningar, och därför kommer dessa delar av Hallenbergs resultat och resonemang huvudsakligen att summeras. Jag skall däremot diskutera mer ingående hur Hallenberg behandlar den femte frågan.

Sammanfattning av de empiriska resultaten

Relationen mellan kung och fogdar var personlig eller, om man så vill, vasallliknande. Fogden var bunden till kungen genom en trohetsed, och kungen gav i gengäld fogden en fullmakt som skulle läsas upp inför allmogen för att styrka fogdens rätt att kräva in skatter. Fogden var också underställd kungens personliga jurisdiktion. Länge saknades det en detaljerad och generell reglering av vad en fogde skulle göra; varje fogde fick istället individuella order anpassade efter person och situation. Under den senare delen av Gustav Vasas regeringstid började man dock utfärda mer allmänt giltiga, skriftliga instruktioner för fogdarnas verksamhet. Det var bara kungen som kunde lösa fogden från hans ed. Hallenberg utgår därför i sitt resonemang från att när fogdarna slutade så var det på kungens initiativ. Undersökningen visar (tabell 6 och 7) att de allra flesta bara arbetade i fem år; det gäller för över 80 procent av fogdarna i de specialstuderade områdena Finland och Östergötland.

Fogden gavs stor makt men han hade också ett stort ansvar. Han kunde i princip åläggas vilka arbetsuppgifter som helst och han var personligt betalningsansvarig för skatten från det honom anförtrödda området. Hallenberg betonar (särskilt i kapitel 7) hur detta ledde till att fogdarna tvingades bli hårda mot bönderna. Fogden måste till varje pris tvinga av dem skatten, för att inte själv drabbas, och var han förtänksam såg han också till att skapa sig vissa reserver inför eventuella framtida klagomål och krav från kungen. Fogdarna måste utnyttja sin tid av makt till det yttersta. Kungen hotade med dödsstraff, om fogden gjort något fel eller inte inkommit med skatten, men om fogden då betalade sin skuld avstod kungen från att exekvera domen. Det var ett raffinerat påtryckningssystem som understryker fogdarnas behov av undanstoprade reserver, för den händelse att det skulle bli missväxt. Hallenberg menar dessutom att kungamakten gärna såg att fogdarna var hårdföra och kunde sätta sig i respekt, inte minst i samband med Dackefejden.

Hallenberg ser det som att kung och fogdar förenades i en sorts ohelig allians – en allians som syftade till båda parter egen vinning. Här skiljer han sig från det tidigare forskningsläget, där Forssell och Almquist såg fogdarna som lojala och oproblematiske kungatjänare medan Eva Österberg i sin avhandling 1971 snarare betonade att fogdarna i vissa fall kan ha identifierat sig med bönderna och varit

1. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European states, AD 990–1990*, Oxford & Cambridge Mass 1990. Återgivet efter Hallenberg 2001, s 15.

lojala med de människor de hade omkring sig.² Hallenbergs tolkning innebär att fogdarna ses som föremål för ett strukturellt tvång. Fogden var systemets gisslan, och den våldsamme fogden blir här om inte typisk i rent statistisk mening så i alla fall symptomatisk för hur systemet fungerade.

Hallenberg förnekar inte att fogdarna ibland kan ha lyssnat mer på människor i lokalsamhället men han ser det som att det då var vissa enskilda personer som gynnades, på de andras bekostnad. Var fogden med andra ord ”snällare” mot en bonde så *måste* han ta igen det på de andra bönderna, för att inte komma i kläm själv. Det betyder dock inte att allmogen inte kunde göra en samlad framstöt mot en orimligt hård fogde. Klagomålsregistren, som Hallenberg utnyttjar som en viktig källa i kapitel 7, vittnar om att det visst fanns möjligheter att klaga och att statsledningen visst lyssnade. Man lyssnade, dels för att man var mån om systemets legitimitet, dels för att man inte ville att alltför hårda skattekrav skulle leda till ödeläggelse och skatteförluster. En tredje orsak till att lyssna var att även kungen kunde misstro fogdarna, och då sågs allmogens uppgifter som en sorts rapporter beträffande fogdarnas beteende. Särskilt viktigt var det att hålla koll på fogdarnas uttag av till exempel böter; här kunde det inte finnas några i förväg uppgjorda listor över hur mycket som skulle komma in (som jordeböckerna för den ordinarie jordskatten) och det var därför särskilt svårt att kontrollera att inte fogdarna försnillade något.

Fogdarna fick ofta syssla med militära frågor under sin fogdegärning. De gavs en central uppgift när det gällde att uppbåda och utbilda manskap. De hade också ansvar för försörjningen av de värvade knektarna i fredstid och de var en viktig del av det militära informationssystemet. Hallenberg visar att de civila och militära uppgifterna tillsammans kunde innebära en alltför stor arbetsbörda. När fogdarna och deras svenner beordrades att förstärka den kungliga hären i Halland i samband med Grevefejden, fungerade helt enkelt inte den lokala förvaltningen och fogdarna måste skickas hem igen.

Men fogdarnas arbete begränsades inte till militära uppgifter eller till den regelrätta uppbörden. De gavs ansvar för att bedriva handel med skatteper-sedlarna, och de ålades att organisera bergshantering, jordbruk, och annan verksamhet vid de statliga gårdarna. Vad gäller varuhandeln så ville Gustav Vasa ha in skatten i värdebeständiga produkter i stället för i pengar, för att dessa produkter sedan skulle kunna avyttras på den plats och vid den tidpunkt som skulle ge störst intäkter. Fogdarna måste därför skapa system för att lagra och transportera

2. Eva Österberg, *Gränsbygd under krig. Ekonomiska, demografiska och administrativa förhållanden i sydvästra Sverige under och efter nordiska sjuårskriget*, Lund 1971. Det förtjänar att påpekas att fogdarna i Österbergs undersökningsområde inte satt längre på sina poster än vad Hallenberg visar vara genomsnitt. Österberg redovisar tre fogdar som satt i mer än fem år, men de andra satt mycket kortare perioder (2–3 år). Österbergs tolkning kan alltså inte hänföras till att hennes fogdar satt ovanligt länge.

produkterna utan att de tog skada. Om varorna sedan såldes för billigt, fördes det upp i räkenskaperna som fogdens personliga skuld.

Ytterligare en viktig uppgift för fogdarna, särskilt under Gustav Vasas första regeringstid, var spridandet av rätt information till allmogen i landet. De skulle också vidarebefordra lokal information uppåt, till kungen. Att kontrollera att allmogen fick just rätt information var av avgörande betydelse för den politiska stabiliteten; det gällde att förhindra ryktesspridning och uppvigling. Att kungen i sin tur fick korrekt information nedifrån var lika viktigt, för att han skulle veta om det gick att pressa bönderna ytterligare eller om det var nödvändigt att vara lyhörd för ett missnöje som annars kunde utvecklas till ett uppror. Fogdarna var alltså kungens språkrör och Hallenberg betonar med rätta att de fyllde samma funktion som prästerna kom att fylla från tidigt 1600-tal.

Fogdarnas bakgrund är intressant. Det visar sig nämligen att en stor andel av dem hade militär bakgrund, och många fortsatte också på den militära banan efter avslutad fogdevärv. Om vi uppfattar militärer som professionella våldsanvändare och om vi tänker oss att statsmakten ville ha fogdar som kunde sätta sig i respekt, blir det logiskt att man ofta valde före detta militärer till fogdar.

Men om det är riktigt att fogdarna var systemets gisslan, som inte frivilligt kunde lämna sin tjänst och som hela tiden ålades nya och ibland omöjliga uppgifter, så inställer sig frågan varför någon alls ville bli fogde.

Svaret på frågan handlar mest om möjligheten till ekonomisk vinning. Fogdarna hade förhållandevis god lön, de hade ofta förläningar av naturinkomster eller fastigheter, och dessutom gavs ofelbart möjlighet till olika, kanske inte helt lagenliga biinkomster. Majoriteten av fogdarna var dessutom ofrälse, så för dem kunde fogdesysslan vara ett sätt att avancera socialt. Som fogde kunde man gifta in sig i frälseläkter eller i andra fogdesläkter, och man kunde gå vidare och bli militär eller få ett uppdrag inom rättsväsendet. Fogden kunde också etablera sig som köpman i någon stad, något han var väl rustad för efter sin hantering av kronans varor.

Fogdekarriären kunde alltså vara både inkomstbringande i sig och fungera som språngbräda för en senare karriär. Men det var en bana som också kunde kosta en hela ens egendom och halsen därtill, och Hallenberg påpekar att aristokratin aldrig drogs till fogdeyrket, just emedan dess medlemmar hade råd att vara utan dess frukter.

Varför expanderade fogdeorganisationen så kraftigt under Gustav Vasas tid?

Fogdeorganisationen expanderade mellan åren 1523 och 1560, från 38 fögderier till 223. Expansionen var både kvantitativ och kvalitativ, i det att det blev fler fögderier och i det att fogdarna fick syssla med en rad nya uppgifter, förutom skatteuppbörden. De fick agera spioner, diplomater, gränsvakter, åklagare, för-handlare, rekryterare och utbildare av soldater, och så vidare. De framstår som

ett slags Mäddchen för alles eller jacks-of-all-trades. Givetvis fanns det en koppling mellan den kvalitativa och den kvantitativa expansionen: när fogdarna fick nya uppgifter, kunde de inte ansvara för lika stora geografiska områden som tidigare, utan fögderierna måste delas upp och bli mindre och fler. Allt detta når sin kulmen under Erik XIV:s tid. Därefter inträder en annan fas, då fogdarna snarare blir (uppbörds)specialister än generalister och då antalet fögderier i stället börjar minska (tabell 3).

Men det är expansionsfasen som intresserar författaren, och det märks både av det lilla utrymme han ägnar åt tiden efter 1560 och av den övergripande teori som väljs. Det är nämligen en teori som förklarar expansion – men inte statsapparaters expansion utan företags. Hallenberg är inspirerad av den företagsekonomiska forskning som bland andra företräds av Edith Penrose. Penrose har pekat på betydelsen av det som hon kallar "unused productive services" och som Hallenberg översätter med "överkapacitet".

Inom en organisation genereras det alltid kunskap, bara genom det enkla faktum att organisationen finns till, och kommer det sedan en skicklig entreprenör som inser att det här finns en outnyttjad potential så kan denne snabbt omdirigera hela verksamheten mot nya uppgifter. Detta ger i sin tur upphov till expansion. När Hallenberg överför detta resonemang på fogdeorganisationen, blir Gustav Vasa den skicklige entreprenören som ser att det successivt ackumulerats en intressant potential och som förmår använda denna på nya och banbrytande sätt, främst tiden mellan 1545 och 1560. Fogdarna blir under denna fas inkarnationen av den intervenerande staten, en stat som med författarens ord "ville och kunde gripa in i de flesta samhällssektorer". Det är de som, med Tillys ord, står för "direkt styre från topp till botten".

Hallenbergs sätt att applicera Penroses resonemang är dock inte invändningsfritt och det beror på att han i alltför hög grad förenklar hennes resonemang. Penrose diskuterar nämligen *inte bara* betydelsen av outnyttjad kapacitet. I stället talar hon om fyra olika parametrar, vilka kan betecknas som yttre och inre hinder och yttre och inre incitament. I Tablå 1 visar jag hur dessa parametrar kan fyllas med empiriskt innehåll.

Tablå 1: Orsaker till expansion enligt Edith Penrose:

	FIRMA		STATSADMINISTRATION	
	Yttre	Inre	Yttre	Inre
<i>Hinder</i>	Konkurrens från andra firmor	Dåligt ledarskap	Stark adel	Dåligt ledarskap
<i>Incitament</i>	Ökad efterfrågan	Outnyttjade resurser	Krigssituation	Outnyttjade resurser

Penrose betonar att det som avgör om eller hur en firma expanderar är *den samlade effekten* av hur de fyra parametrarna samverkar eller motverkar varandra.³ Man kan alltså *inte postulera* att en expansion beror på att det finns outnyttjade resurser inom organisationen. Det kan till exempel förhålla sig så, att de outnyttjade resurser som finns blockeras av ett dåligt ledarskap, och att den expansion som äger rum beror på ökad efterfrågan på firmans produkter. Detta resonemang kan överföras på statsadministrationen: en tillväxt i antalet fogdar kan vara en konsekvens av deras roll inom den militära organisationen, och ytterst sett bero på det yttre incitament som ett krigshot utgör.

Jag menar alltså att Penroses modell är mycket mer dynamisk än vad som framgår av Hallenbergs återgivning och tillämpning. Orsaksresonemangen hade kunnat bli mer nyanserade och exakta om Hallenberg inte gjort frågan om sambandet mellan outnyttjad kapacitet och expansion till ett postulat utan till en mer öppen fråga.

Anknytningen till Penrose tycks också förutsätta att man ser fogdarna som en resurs för statsledningen. Det är denna resurs som kan omdisponeras på nya och innovativa sätt. Men om fogdarna var resurser, kan man fråga sig varför kungen som regel gjorde sig av med dem efter en ganska kort tid. Det vanligaste var ju att de slutade redan efter fem år samt att det skedde på kungens initiativ. Men hur kan det uppstå överkapacitet inom en organisation där det är en så snabb personalomsättning? Och hur tänker den företagsledare som gör sig av med strategiska personer så lättvindigt?

Jag menar att två preciseringar behöver göras för att man skall få detta att gå ihop. För det första är *inte* en fogde *fullständigt jämförbar* med en anställd inom ett företag. En fogde var inte bara en resurs för kungen – han kunde också vara ett hot, mot kungen personligen eller mot kungamaktens legitimitet. För det andra måste man göra en tydligare distinktion mellan överkapacitet i bemärkelsen "outnyttjad arbetskraft" eller "ledig tid", och överkapacitet i bemärkelsen "outnyttjad kunskap". I Hallenbergs framställning förekommer det glidningar mellan dessa båda betydelser.⁴

I mindre sofistikerade organisationer behövs inte denna distinktion, eftersom all intressant kunskap bärs upp av de konkreta människor som utför arbetet. Men ofta utvecklas organisationer så, att arbetskraft och kunskap skiljs åt. Kunskapen blir därmed oberoende av arbetskraften och blir i stället en resurs som "ägs" av den som kontrollerar organisationen. Det är en sådan process som Anders Florén har frilagt vad gäller det tidigmoderna smidet. Icke-producenten lade beslag på

3. Edith Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford 1995 (1959), s 65ff.

4. Hallenberg, s 133 och 181 (outnyttjad arbetskraft eller ledig tid), 191 och 193 (outnyttjad kunskap).

5. Anders Florén, *Disciplinering och konflikt. Den sociala organiseringen av arbetet. Jäders bruk 1640–1750*, Uppsala 1987, samt, mer utvecklat, Anders Florén & Göran Rydén, *Arbete, hushåll och region. Tankar om industrialiseringsprocesser och den svenska järnhanteringen*, Uppsala 1992, s 29–40.

smedernas kunskap, och blev på så vis oberoende av dem som personer.⁵

Frågan är om man inte kan se det som att det är något liknande som sker med fogdeorganisationen. I ett första skede bygger fogdarna upp kunskap om landet, som kungen kan använda. I ett andra skede överförs mycket av denna kunskap till Kammaren, där den skriftfästs. Därefter kan fogdarna avpolletteras, om så skulle behövas, eftersom de ”tappats” på den intressanta informationen. Ser man det så, går det trots allt att få ihop tanken om överkapacitet inom organisationen med det faktum att fogdarna avskedades efter kort tid. Överkapaciteten består då av kunskap, inte av konkreta människor. Som stöd för denna tolkning kan Gustav Vasas egna ord citeras. När man behövde rekrytera nytt krigsfolk i Götalandskapen, skrev kungen att dessa skulle mönstras och sedan återvända hem, men deras namn och hemort skulle registreras ”så att man må veta var de skola tagas igen när man dem behöver”.⁶ Sedan knektarna väl registrerats, behövde man inte längre fogdens konkreta kännedom om var det fanns användbart folk.

Slutomdöme

Mats Hallenberg har skrivit en mycket bra avhandling om ett stort och centralt ämne. Som forskare är Hallenberg klok i sina vägval, han är noggrann i sitt arbete, och han uppvisar den viktiga förmågan att behålla överblicken så att han förstår vad han ser. Hans avhandling innehåller resultat och resonemang av stor betydelse för vår bild av 1500-talet och för den europeiska statsbyggnadsprocessen. Bland de empiriska resultaten kan särskilt nämnas fogdarnas militära roll och deras roll som informationsspridare (och därmed föregångare till 1600-talets präster). Hallenberg har också på ett intressant sätt fört vidare diskussionen om relationen mellan fogdar och bönder, och satt in fogdarnas våldsbenägenhet i ett nytt perspektiv.

Som jag ser det, ligger säregenheten och styrkan i Gustav Vasas fogdeorganisation i kombinationen av något gammalt/feodalt och något modernt/framåtsyftande – å ena sidan den personliga bindningen mellan herre och tjänare och å andra sidan den systematiserade skriftligheten, framför allt använd i jordeböcker och räkenskaper. Gustav Vasas skicklighet verkar ha legat i hans förmåga att ”tappa” fogdarna på deras kunskaper, så att denna kunskap kunde föras över i skrift och göras personoberoende. Den långsiktiga betydelsen av detta framgår tydligt av Mats Hallenbergs avhandling.

*Maria Ågren**

6. Hallenberg 2001, s 197.

* Fakultetsopponent.