

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

124:4 • 2004

Ämbetsmännen på Island under det danska väldet

Einar Hreinsson, *Nätverk och nepotism. Den regionala förvaltningen på Island 1770–1870*, Diss, Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg 37, Göteborg 2003. 287 s.

Einar Hreinssons avhandling behandlar de högsta ämbetsmännen på Island under de sista 100 åren av danskt styre. Den täcker hela den dynamiska period som såg utvecklingen från envælde till demokratisering inom den danska helstaten. Det är också mot slutet av denna period som den isländska nationalismen träder fram och blir en viktig politisk rörelse. Avhandlingen reser viktiga frågor om maktutövningens villkor och begränsningar under epoken. Vem var det som egentligen hade övertaget och kunde utöva inflytande i det isländska samhället – den danska centralmakten eller den inhemska eliten?

Framställningen fokuserar på ämbetsmännen som grupp och deras relationer till varandra och till den danska centralmakten. Hreinsson tar avstamp i den nyare forskning som velat omvärdera den nationalromantiska bilden av Island som ett enat, klasslöst bondesamhälle. Hit räknas Harald Gustafsson, Gudmundur Halfdanarson och Gudmundur Jonsson, vilka samtliga hävdade att Island under 1700- och 1800-talen var ett mycket skiktat samhälle, där en liten elit av ämbetsmän och jordägare dominerade. I linje med detta vill författaren inrikta de empiriska studierna på hur ämbetsmännen agerade för att förstärka sin egen maktposition.

Det teoretiska instrument som Hreinsson använder är nätverksanalysen. Författaren utgår från det faktum att merparten av ämbetsmännen tillhörde samma släkt och därför kan tänkas ha agerat kollektivt gentemot centralmakten. Inspirationen hämtas från Walter P Powell och dennes definition av nätverket som en särskild social organisationsform, väsensskild från både marknad och hierarki. Inom nätverket är relationerna huvudsakligen horisontella och informella, och det är studiet av dessa mellanmännliga relationer som är målet för analysen.

Avhandlingen är tematiskt uppbyggd. I inledningskapitlet presenteras syfte och utgångspunkter. Kapitel 2 ger en mycket nyttig sammanställning över samhällsutvecklingen på Island och de politiska förhållandena inom den danska helstaten. Det tredje kapitlet beskriver den regionala förvaltningens uppbyggnad och arbetsuppgifter, utifrån de instruktioner och förordningar som styrde ämbetsmännens verksamhet. De ämbetsmän som studeras är stiftamtmanen, de båda amtmännen (en för västra Island samt en för de norra och östra delarna) och landsfogden. Undersökningen visar att stiftamtmanen hade en nyckelposition,

då centralmakten gav honom befogenheter att kontrollera de övriga ämbetsmännen på ön. Men det fanns inga motsvarande bestämmelser som tvingade ämbetsmännen att underordna sig denna granskning.

I kapitel 4 studeras hur förvaltningen fungerade i praktiken, genom en kvantitativ studie av ämbetsmännens utgående brevkorrespondens. Antalet brev ökade successivt under hela perioden och författaren ser tydliga tendenser till specialisering, då intresset för näringsfrågor avtog och ämbetena fick en mer renodlad administrativ karaktär. Stiftamtmannen var den som hade tätast förbindelser med Köpenhamn men i praktiken upprätthölls inte någon strikt hierarkisk princip. Centralmakten fortsatte att korrespondera direkt med övriga regionala och lokala ämbetsmän och författaren drar därför slutsatsen att försöket att göra stiftamtmannen till centralmaktens främste vakthund på Island misslyckades.

I kapitel 5 undersöker Hreinsson ämbetsmännens sociala bakgrund och deras nätverkstillhörighet. Stiftamt männen var, med undantag för den omstridda Ólafur Stephensen, alltid danskar eller norrmän. Amtmännen och landsfogdarna var däremot som regel islänningar. Detta tolkas som en medveten politik från kronans sida, genom att placera danska män på den viktigaste posten försökte man säkra sitt inflytande. Men de isländska ämbetsmännen bildade ett eget, släktbaserat nätverk som i praktiken kontrollerade både jord och ämbeten på Island.

Kapitel 6 behandlar den danska centralmaktens försök att stärka sitt grepp om förvaltningen kring år 1800 samt hur de isländska ämbetsmännen reagerade på dessa. De kommissioner som skickades till ön uppdragade en rad missförhållanden och den isländske stiftamtmannen Ólafur Stephensen anklagades för att ha gynnat sig själv och försummat kronans intressen. Hreinsson tolkar kronans aktion som en offensiv mot hela det isländska ämbetsmannanätverket. Men trots omfattande bevisning blev resultatet magert – stiftamtman Stephensen klarade sig från åtal och hans släktnätverk behöll greppet om förvaltningen.

I kapitel 7 studeras de oroliga åren efter enväldets fall 1849–1851 och ämbetsmannanätverkets kopplingar till den nya nationella rörelsen. Till skillnad från tidigare forskning finner Hreinsson här inte några omfattande politiska utrensningar av misshagliga ämbetsmän. Istället menar han att den danska centralmaktens agerande präglades av försiktighet – de värsta syndarna blev alla benådade i efterhand. De isländska ämbetsmännen motsatte sig den danska centralmaktens försök till demokratiska reformer och såg hellre en övergång till oligarki under alltingets ledning. I det avslutande kapitlet sammanfattas de viktigaste resultaten. Författaren hävdar att de isländska ämbetsmännen framgångsrikt motarbetade den danska statens försök till reformer. Trots ständiga angrepp lyckades nätverket sitta kvar vid makten och förblev under hela perioden den största enskilda maktfaktorn inom förvaltningen på Island.

Einar Hreinssons avhandling fyller en lucka i forskningen när den behandlar nordiska ämbetsmän under övergången från tidigmodern till modern tid. Ingen

svensk historiker har på liknande sätt vågat ta ett helhetsgrepp på denna viktiga period. Boken har flera förtjänster: den är välskriven och framställningen följer en klar och tydlig linje. Författaren är konsekvent i sina tolkningar och väjer inte för att lansera sin egen syn på några av de mest omstridda händelserna i Islands historia. Ett stort plus är att han genomgående sätter in de isländska ämbetsmännen i sitt sammanhang och jämför med den danska helstatens utveckling. När det gäller den grundläggande slutsatsen, att ämbetsmännens agerande för att skydda sina egna intressen utgjorde ett hinder för den danska centralmaktens ambitioner, har jag inga invändningar. Men det finns också resonemang som tål att diskuteras mer ingående. Här vill jag främst uppmärksamma nätverksanalysens tillämpning på den hierarkiska ämbetsorganisationen och de problem denna för med sig.

Akribi

Jag har tyvärr inte haft möjlighet att granska det omfattande handskrivna källmaterial som Hreinsson bygger huvuddelen av sina slutsatser på. Notsystemet ger dock överlag ett gott intryck och hänvisningarna står där de skall stå. De uppgifter om instruktioner och förordningar som hämtats från 1800-talspublikationen *Lovsamling for Island* har jag funnit i stort sett korrekt redovisade. Men då Lovsamling utgör ett kompilat av olika slags handlingar från skilda tidsepoker menar jag att Hreinsson i noterna borde ange vad för slags handling han åberopar, istället för att som nu bara hänvisa till volym- och sidnummer.

Undersökningen av ämbetsmännens utgående korrespondens redovisas både i tabeller och diagram. Siffrorna i tabellerna är tyvärr inte tillräckligt noggrant kontrollerade och en snabb granskning påvisar flera summeringsfel och inkonsekvenser. I tabell 10 har till exempel raderna med uppgifter om utgående brev till stiftamtmannen respektive amtmannen i nord- och östamtet kastats om. Direkta hänvisningar i texten av typen "tabell 1–2 visar korrespondensen mellan stiftamtman och landsfogde" hade kunnat utnyttjas oftare. Överlag ger redovisningen av de kvantitativa resultaten ett onödigt slarvigt intryck, vilket är synd eftersom författaren här gått igenom ett omfattande källmaterial. Min uppfattning är dock att detta rör sig om skönhetsfläckar som inte på något vis påverkar resultaten.

Syfte och frågeställningar

Avhandlingens syfte beskrivs inledningsvis som att "undersöka hur mötet mellan den danska centralmakten och den isländska förvaltningen gestaltade sig". Detta signalerar fokus på den statliga maktutövningens möjligheter och begränsningar. Men senare formuleras undersökningens huvudfråga till "hur agerade ämbetsmännen för att upprätthålla och behålla sin position under denna moderniseringsperiod"? Här är det istället ämbetsmännens gemensamma handlande som är det viktiga.

Denna glidning medför att arbetets huvudinriktning inte blir helt klar. Är

det centralmaktens förhållande till sina isländska underhuggare som är det viktiga, eller är det de regionala ämbetsmännens inbördes kontakter? Intrycket blir att det snarast är både och. Det är naturligtvis inget fel att använda sig av båda perspektiven, men en sådan ambition måste få teoretiska och metodiska konsekvenser. Medan nätverksanalys kan vara ett utmärkt instrument för att studera ämbetsmännens handlande är det inte lika givet att den också skall appliceras på centralmaktens maktutövning. Jag menar att Hreinsson inte är tillräckligt tydlig med att han faktiskt vill undersöka både horisontella och vertikala relationer.

Källor och metod

Hreinsson använder sig huvudsakligen av de centrala ämbetsverkens dokument samt kopieböcker av de regionala ämbetsmännens utgående korrespondens. Detta är förstas utmärkt för en studie av hur den hierarkiska organisationen fungerade, men det synes mindre lämpligt för en analys av de informella personliga kontakter som utgör själva grunden för nätverkets existens. Valet av källmaterial kan förstas förklaras med att ämbetsmännens privata korrespondens endast finns sporadiskt bevarad. Men jag saknar en tydlig redogörelse för hur författaren menar att problemen med källmaterialets ensidighet skall övervinnas.

Källmaterialets brister blir uppenbara i den kvantitativa undersökning som presenteras i kapitel 4. I en annars mycket nyttig genomgång av ämbetsmännens korrespondens konstateras att brevkontakterna mellan de regionala ämbetsmännen på Island var ytterst fåtaliga. Istället är det kontakterna uppåt, med de överordnade i Köpenhamn, samt kontakterna nedåt, med de lokala ämbetsmännen, som dominerar. Det är således främst de vertikala kontakterna som undersöks här, vilket gör det svårt att spåra själva nätverksrelationen. Samtidigt avgränsas studien till de regionala ämbetsmännen – stiftamtjän, amtmän, och landsfogdar – vilket medför att den stora gruppen lokala befattningshavare lämnas utanför. Detta trots att både präster och sysslomän ingick i det släktnätverk författaren tycker sig kunna urskilja.

Teori och forskningsanknytning

Bindningen till nätverksteorin gör att jämförelsen med de forskare som studerat förvaltningen i Norden i termer av byråkratisering ibland blir hängande i luften. Detta är synd, särskilt som Hreinsson på detta område har många intressanta resultat att bidra med. Så visar hans undersökning till exempel att de isländska ämbetsmännen under den här perioden förmodligen var de högst utbildade ämbetsmännen i Norden (kapitel 5). Han noterar tydliga förändringar i ämbetskorrespondensens omfång och karaktär, vilket tolkas som att ämbetena blir alltmer specialiserade och efterhand måste ha kommit att betraktats som heltidssysslor.¹

1. Slutsatsen att en ökande korrespondens måste innebära att ämbetet blivit en heltidssyssla kan

Men författaren avstår från att relatera detta till byråkratiforskningen och den viktiga frågan huruvida förvaltningen på Island var mer eller mindre "rationell" än sina samtida motsvarigheter förblir obesvarad. Här hade en mer konsekvent återkoppling till forskning om övriga Norden, och kanske även till den allmän-europeiska utvecklingen, kunnat sätta in avhandlingens resultat i ett större sammanhang.

Vad gäller nätverksforskningen är Hreinsson sparsam med att jämföra sina resultat med andra, liknande studier. Här kan förstas invändas att någon motsvarande undersökning av ämbetsmän under samma period inte existerar, men det hade ändå varit intressant att ta del av författarens synpunkter på vad som var utmärkande för det isländska ämbetsmannanätverket jämfört med till exempel Leos Müllers köpmannanätverk eller Lars Hermansons medeltida stormän.

Avhandlingen tar också upp de isländska ämbetsmännens självuppfattning och deras försök att avskärma sig från det omgivande bondesamhället för att istället markera sin samhörighet med en europeisk elitkultur (kapitel 5). De isländska ämbetsmännen skrev till varandra på danska och lade sig även till med egna släktnamn istället för det traditionella bruket av patronymikon. Dessa mycket spännande resultat hade kunnat lyftas till en högre nivå genom att explicit anknytas till aktuell elitforskning och closure-teori. Likaså förtjänar de motsättningar mellan traditionella och moderna ämbetsmannaideal som Hreinsson noterar att diskuteras mer ingående. Här hade det varit lämpligt att jämföra med Maria Cavallins forskning om olika uppfattningar om ämbetsmännens roll i det frihetstida Sverige.²

Nätverksanalysens innehåll

Enligt den teoretiska ram som presenteras i inledningen skall nätverksrelationen bygga på tillit och förtroende. Det mellanmänniska utbytet av tjänster är nätverkets främsta funktion. Men av Hreinssons framställning får vi inte veta mycket om hur sådana relationer byggs upp och vidmakthålls i praktiken. På grund av källmaterialets begränsningar lämnas de löpande kontakterna mellan nätverkets medlemmar utanför undersökningen. Istället bygger beskrivningen av det isländska ämbetsmannanätverket på en kartläggning av ämbetsmännens släktförbindelser. Författaren tycks förutsätta att ett släktförhållande automatiskt måste innebära en ömsesidig relation. Men så är naturligtvis inte fallet och i boken ges flera exempel på personer inom slakten som inte har samarbetat med de övriga. Vad gäller överdomare Þórdur Sveinbjörnsson hävdar Hreinsson till exempel att det aldrig uppstod någon tillit mellan honom och övriga medlemmar och att

dock diskuteras. Ämbetsmännen anställde sina egna sekreterare, men frågan om vilka arbetsuppgifter dessa utförde tas inte upp i avhandlingen.

2. Maria Cavallins avhandling recenserar i föreliggande häfte på s 738–749.

nätverksrelationen därför aldrig blev "praktisk". Men vi får aldrig någon förklaring till *varför* just rekryteringen av Sveinbjörnsson misslyckades och författaren säger heller inget om vad som krävs för att en relation skall uppfattas som praktisk.

Hreinsson hävdar att det isländska ämbetsmannanätverket utnyttjade giftermålsallianser för att säkra sitt jordinnehav och sitt grepp om ämbetena. Till en början försökte man hålla samman resurserna genom kusinäkenskap, men då den danska statsledningen under 1800-talet började utse ämbetsmän från andra isländska grupper bytte man till en expansiv giftermålsstrategi. Nykomlingarna integrerades i nätverket genom äktenskap, och på så vis behöll nätverket greppet om förvaltningen. Men här saknar jag en diskussion av *när* äktenskapen ingicks: gifte man sig för att få tillgång till ämbete och resurser eller för att bekräfta sin redan uppnådda maktposition? Som jag ser det kan utvecklingen lika gärna tolkas som att nykomlingarna trängde undan de gamla släkterna och tog över både jord och ämbeten.

Det faktum att Island vid 1800-talets början endast hade cirka 50 000 invånare, där den jordägande eliten utgjorde ett mycket litet skikt, talar dessutom mot att lägga alltför stor vikt vid själva släktskapet. Giftermålsstrategin bör i många fall ha avgjorts av vilka personer i lämplig ålder som råkade finnas tillgängliga vid en viss tidpunkt.

Det isländska ämbetsmannanätverket baserade sin ställning på jordinnehav och dominans inom förvaltningen. Utifrån detta hade det varit naturligt att lägga större vikt vid att visa hur de regionala ämbetsmännen agerade för att hjälpa fram sina släktingar till bättre positioner. Hreinsson påstår, med stöd av bland annat Harald Gustafssons resultat, att de regionala ämbetsmännen kontrollerade alla tillsättningar av lägre ämbeten på ön. Men någon egen undersökning genomförs aldrig. Genom att inte intressera sig mer för ämbetsstillsättningarna missar Hreinsson en utmärkt möjlighet att konkret visa *hur* nätverksrelationen växer fram och fördjupas. En sådan undersökning skulle också ha kunnat tydliggöra kopplingen mellan de regionala ämbetsmännen och sysslomännen i lokalsamhället. Nu är det bara topparna i nätverket som undersöks, vilket riskerar att ge en skev bild av helheten.

Nätverkets omfattning och karaktär

I avhandlingens inledande kapitel gör författaren en klar distinktion mellan släktbaserade nätverk å ena sidan och patron-klientförhållanden å den andra. Men efter det försvinner patron-klientsystemet från diskussionen. Hreinsson tycks förutsätta att sådana relationer inte har varit särskilt betydelsefulla på Island. Ändå finns exempel på förekomsten av sådana: den tidigare nämnde Thórdur Sveinbjörnsson påstås till exempel ha varit klient till stiftamtmanen Ólafur Stephensen. Detta borde ha föranlett en diskussion av när och varför den vertikala rela-

tionen blir viktig, eftersom denna annars inte får något utrymme i undersökningen.

Jag menar att de isländska ämbetsmännens inbördes relationer i flera fall bättre skulle kunna förstås som patron-klientförhållanden. Vad vi ser är ett hierarkiskt system där de regionala ämbetsmännen var tydligt överordnade de sysslomän och präster som utgjorde basen i deras släktnätverk. Genom att kontrollera tillsättningar av ämbeten hade de goda möjligheter att utöva patronage och hjälpa fram sina släktingar och klienter. Ytterligare exempel på detta finns också i boken.³ Då merparten av de islandsfödda regionala ämbetsmännen kom från enkla förhållanden bör de samtidigt ha varit i stort behov av en hjälpande hand för att kunna skaffa sig utbildning och tjänst. Nätverket hade alltså andra möjligheter att rekrytera nya medlemmar än genom giftermål, och detta borde ha beaktats mer i framställningen.

I avhandlingen talas genomgående om *ett och samma* släktnätverk, utgående från stiftamtman Ólafur Stephensen. Men det framgår samtidigt att den viktiga Stephensen-släkten alls inte saknade inhemska medtävlare. Landsfogden Skúli Magnússon och dennes systerson Magnús Ketilsson beskrivs till exempel som utmanare till det stephensenska imperiet. Under hela perioden fanns det ämbetsmän som gärna samarbetade med centralmakten för att komma åt nätverkets toppar. Hreinsson vill trots detta inte ansluta sig till Harald Gustafssons tes att flera olika släkter konkurrerade med varandra om makten över förvaltningen. Han hänvisar istället till att även utmanarna varit besläktade med Stephensen-kretsen. Dessutom menar författaren att nätverksbegreppet också kan innefatta hierarkiska förbindelser samt att medlemmarna mycket väl kan konkurrera sinsemellan om status eller prestige.

Motsättningarna fanns även inom Stephensen-familjen. Sedan Ólafur Stephensen avsatts från sitt ämbete utbröt en häftig konflikt mellan de båda kusinerna Magnús Stephensen och Stefán Thorarensen, där den senare motsatte sig den förres strävan att ta över stiftamtmanämbetet. Hreinssons förklaring till konflikten är att Stefán förstätt att nätverkets kamp om posten redan var förlo-rad. Men detta känns inte övertygande – rimligen måste Magnús Stephensen ha upplevt Stefáns agerande som ett svek mot nätverksrelationen. En sådan konflikt bör ha inneburit ett sammanbrott för kontakterna mellan dessa båda personer.

Bilden av ett vittomfattande, horisontellt orienterat släktnätverk blir i längden svår att upprätthålla. Relationerna har i praktiken varit mycket ojämlika och vissa medlemmar har verkat som patroner. Vidare kan vi se att flera släktingar ställt sig utanför samarbetet samt att ledande medlemmar vid tillfälle aktivt bekämpat varandra. Enligt min mening riskerar nätverksbegreppet att tänjas allt för långt om det också skall inbegripa öppen konflikt mellan personer. Jag delar Hreinssons

3. Den illa sedde amtmanen Grimur Johnsen inledde t.ex. sin bana som sekreterare till Ólafur Stephensen efter att ha fått sin studentexamen bekostad av denne. Se s 202.

uppfattning att Stephensen-familjen fungerade som ett släktnätverk vars mål var att slå vakt om de högsta befattningarna på Island. Men jag är inte övertygad om att samtliga släktingar deltog i det ömsesidiga utbytet av tjänster och gentjänster. Den stora mängd konflikter som Hreinsson ändå ser skulle i linje med Harald Gustafsson snarare kunna förstås som kamp om inflytande mellan olika släktgrupperingar. Motsättningarna inom den inre kretsen ser däremot ut att vara strider om toppositionen i det dominerande patron-klientnätverket. Med andra ord vill jag plädera för en snävare avgränsning av nätverket samt en starkare betoning av dess hierarkiska karaktär.

Sammanfattning

Einar Hreinssons avhandling är ett viktigt arbete för alla som är intresserade av statsbildning och förvaltning under övergången från tidigmodern till modern tid. Boken ger ny kunskap om hur förvaltningen fungerade på Island och kopplar resultaten på ett genomtänkt sätt till utvecklingen inom den danska helstaten. Genom sin inriktning på ämbetsmännens nätverkskontakter bidrar Hreinsson med nytt bränsle till diskussionen om den statliga maktutövningens begränsningar. Jag har varit kritisk till nätverksanalysens tillämpning, då jag anser att författaren lägger för stor vikt vid olika släktförbindelser och inte redogör tillräckligt för hur de ömsesidiga relationerna mellan medlemmarna byggdes upp och upprätthölls. Dessutom menar jag att de vertikala relationerna mellan ämbetsmännen borde ha uppmärksamats mer. Men jag delar ändå Hreinssons uppfattning att den lokala elitens nätverkskontakter utgjorde ett svårforcerat hinder för moderniseringen av förvaltningen under 1800-talet. *Nätverk och nepotism* visar på behovet av att ägna mer tid åt att studera de informella kontakterna, också för att förstå hur de hierarkiska statsorganisationerna fungerade i praktiken.

*Mats Hallenberg**

* Fakultetsopponent