



## **Det københavnske perspektiv**

### **Imperiale kontrollstrategier og lojale mellommenn i det danske imperiet**

Adler-Nissen, Rebecca

*Published in:*  
Internasjonal Politikk

*Publication date:*  
2014

*Citation for published version (APA):*

Adler-Nissen, R. (2014). Det københavnske perspektiv: Imperiale kontrollstrategier og lojale mellommenn i det danske imperiet. *Internasjonal Politikk*, 72(3), 311-336. [https://www.idunn-no.ep.fjernadgang.kb.dk/ip/2014/03/det\\_koebenhavnske\\_perspektiv\\_-\\_imperiale\\_kontrollstrategier](https://www.idunn-no.ep.fjernadgang.kb.dk/ip/2014/03/det_koebenhavnske_perspektiv_-_imperiale_kontrollstrategier)

## Abstract

### The view from Copenhagen: Strategies of imperial control and the making of loyal middlemen in the Danish empire

This article seeks to understand how Copenhagen functioned as the political core of the Danish empire from absolutism in 1660 to the loss of Norway in 1814, thereby contributing to the debate on how empires hang together. My focus is the imperial middlemen or intermediaries who became astonishingly loyal to the core. This loyalty was ensured not through circulation of officials across the different parts of the empire, but through asymmetrical contracting, various strategies of control, binding and pivoting of local elites. The professionalization of civil servants involved much continuity with the old landowning and noble elite and ensured that corruption, deceit or local autonomy movements could be sanctioned quickly. There was nothing inevitable in the fall of the Danish empire and its transformation into a rump nation-state. Instead, imperial rule was a dominant imaginary within which almost all protest against absolutist power took place right up until the Napoleonic wars.

Key words: **empire | imperial middlemen | imperial strategies | Denmark | Norway | loyalty | imperial imaginaries**

## Sammendrag

Denne artikkelen søker å forstå hvordan København fungerte som den politiske kjernen i det danske imperiet fra eneveldet i 1660 til tapet av Norge i 1814, og dermed bidra til debatten om hvordan imperier henger sammen. Artikkelen fokuserer på de imperiale mellommenn som ble utrolig lojale mot kjernen. Denne lojaliteten ble sikret ikke gjennom sirkulasjon av tjenestemenn på tvers av de ulike delene av imperiet, men gjennom asymmetrisk kontrahering, ulike strategier for kontroll, binding og bytting av lokale eliter. Profesjonalisering av korpset av mellommenn innebar mye kontinuitet fra den gamle landeiende og adelige eliten, og sørget for at korrupsjon, forræderi eller bevegelser for lokalt selvstyre kunne bli oppdaget og sanksjonert fort. Det var ikke noe uunngåelig i det danske imperiets fall og omdannelsen av den imperiale resten til en nasjonal småstat. Tvert imot utgjorde imperiet den dominerende referanserammen for nesten alle former for protest mot makten helt frem til Napoleonskrigene.

Nøkkelord: **imperium | imperiale mellommenn | imperiale strategier | Danmark | Norge | lojalitet | imperiale forestillinger |**

# Det københavnske perspektiv: Imperiale kontrollstrategier og lojale mel- lommenn i det danske imperiet

REBECCA ADLER-NISSEN  
*Ph.d., lektor, Københavns Universitet*  
RAN@ifs.ku.dk



Per 2014 er det få københavnere som anser seg selv som bosatt i en imperial hovedstad. Selv om Danmark fortsatt har øverste myndighet over de stadig mer selvstyrte Grønland og Færøyene, er dansk nasjonal identitet sentrert om ideen om en homogen nasjonalstat. Dermed spør københavnere seg sjelden om hvorfor Utenriksdepartementet ligger på Asiatisk Plads, og dansker undrer seg over at den estiske hovedstaden Tallinn har et navn som betyr «danskernes by». Til tross for patriotiske markeringer som museumsutstillinger og konferanser som feirer storheten til det (relativt fjerne) danske imperium (Holm et al. 2013; Olwig 2003), lider Danmark av et kollektivt hukommelsestap når det kommer til sin imperiale og koloniale fortid. Allikevel, sett fra de imperiale periferier, semi-periferier og semi-sentra – i dagens Norge, Nord-Tyskland, de amerikanske Jomfruøyene, Ghana, Trankebar, Island, Grønland og Færøyene – er det åpenbart at Danmark i sin tid var et stort, sammensatt og flerspråklig monarki med København som det ubestridte sentrum. For færøysere og grønlendere fungerer København den dag i dag som den post-imperiale metropolen.<sup>1</sup> Hvordan ble imperiet styrt fra hovedstaden, og hvordan ble lojalitet på tvers av imperiets deler sikret gjennom mellommenn? Kort sagt, hvordan var det københavnske perspektiv?

I denne artikkelen undersøker jeg hvordan København fungerte som den politiske kjernen i det danske imperiet fra innføringen av eneveldet i 1660 til tapet av Norge i 1814, samtidig som jeg forsøker å unngå en teleologisk fortelling om uunngåelig vekst og fall. Artikkelen begynner med en kort presentasjon av de viktigste kjennetegnene ved styringen av det danske imperiet og utfordringene ved å skape lojalitet. Jeg analyserer deretter

---

1. For en diskusjon av det post-imperiale Norden, se Adler-Nissen og Gad (2014).

det danske imperium etter innføringen av eneveldet, og viser hvordan det ble stadig mer byråkratisert og sentralisert og styrt gjennom mellommenn som ble bemerkelsesverdig lojale overfor sentrum. Jeg viser så at denne lojaliteten ble sikret ikke gjennom sirkulasjon av tjenestemenn mellom ulike deler av imperiet, men gjennom asymmetriske kontrakter og ulike kontrollstrategier, som binding og balansering mellom lokale eliter, og fra rundt 1800 landreformer og befolkningsreformer som best kan forstås som «biopolitiske». Et viktig poeng i fremstillingen er hvordan profesjonaliseringen av korpset av mellommenn innebar mye kontinuitet fra den gamle landeiende og adelige eliten. Sentraladministrasjonen i København sørget for at korrupsjon, forræderi eller bevegelser for lokalt selvstyre kunne bli oppdaget og sanksjonert fort. Videre bidro den protestantiske statskirken, den københavnsaksjonerte statspatriotismen og eneveldet til å skape et ideologisk klima for effektivt imperialt styre. Jeg konkluderer med at det ikke var noe uunngåelig i det danske imperiets fall og omdannelsen av den imperiale resten til en småstat. Tvert imot utgjorde imperiet (sentrert om hoffet i København) den dominerende referanserammen for nesten alle former for protest og utfordringer mot makten helt frem til Napoleonskrigene. Den imperiale referanserammen var mye mer dominerende enn den nasjonalstatlige.

I analysen av praksisene som formet dansk imperial styring på 1700-tallet trekker artikkelen på sekundærlitteraturen om utviklingen av dansk, tysk og norsk offentlig forvaltning og statlig patriotisme. Det har blitt publisert en rekke analyser av dansk og norsk statsbygging de siste to tiårene (f.eks. Adriansen 2003; Feldbæk 1991; Glenthøj 2008; 2012; Knudsen 1995; Pedersen 1998; Seip 1995). Det varierer i hvilken grad de vektlegger kulturelle, politiske, sosiale eller økonomiske faktorer i utviklingen av den danske politiske enheten. I motsetning til eldre historiske analyser og mye litteratur innen faget Internasjonal Politikk, styrer disse analysene unna metodologisk nasjonalisme og gir et nyansert syn på konkurrerende, overlappende og symbiotiske identiteter, samtidig som de i stor grad lykkes i å unngå det som John Agnew (2004) omtalte som «the territorial trap». De har imidlertid en tendens til å understreke viktigheten av sosiale og økonomiske faktorer, for eksempel ved å fokusere på rollen som bøndene spilte i dannelsen av den danske nasjonalstaten eller ved å vektlegge fremvoksende norske og tyske interesser og identiteter (Sørensen 1998). I kontrast er formålet mitt i denne artikkelen å konsentrere meg om Danmarks imperiale karakter og om strategiene som København brukte for å opprettholde lojalitet. Med dette søker jeg også å bidra til IP-fagets forståelse av hvordan imperier henger sammen.

## Heterogene kontrakter og eneveldig styre

De forskjellige delene av det danske imperiet ble ikke behandlet likt av sentraladministrasjonen i København. Tvert imot, det flerspråklige og fleretniske Danmark var (og er fortsatt) mer et stjerneformet system, som et felgløst hjul med kjerne og eiker I utviklingen fra 1536 besto det etter hvert av kongeriket Danmark-Norge, hertugdømmene Slesvig og Holstein, den nordatlantiske koloni Grønland, og de norske bilandene Island og Færøyene,<sup>2</sup> handelsstasjoner i India og på Guinea-kysten, Nikobarene utenfor kysten av India og tre øyer i Karibia. Frem til 1658 styrte oldenborgerne også de såkalte sundprovinsene (Skåne, Blekinge og Halland) på den sørlige spissen av den skandinaviske halvøy (Sverige). Riket inneholdt flere forskjellige nasjonaliteter, deriblant dansker, nordmenn, tyskere og islendinger.

Forskjeller i formell status mellom de ulike delene av imperiet skapte barrierer mot samordning av motstand mot de sentrale myndighetene. København skapte et institusjonelt mønster basert på en splitt-og-herskstrategi, som begrenset lokale aktørers kapasitet til å overvinne sentralmakten (se også Nexon 2009). Frem til 1536 hadde riket vært konstitusjonelt delt inn i tre deler – Danmark, Norge og hertugdømmene – som hadde hver sin status. I hver av disse delene ble makten delt mellom kongen og representanter fra adelen i den aktuelle politiske enheten – det danske og norske Rigsråd og de Schleswig-Holsteinske stender. De nordtyske hertugdømmene Slesvig og Holstein hadde vært underlagt kongene av Danmark siden slutten av 1400-tallet, men sto helt utenfor Rigsrådets jurisdiksjon og ble administrert av kongens Tyske Kancelli. Vanligvis ble de to hertugdømmene behandlet som ett, kjent som nettopp hertugdømmene, men Holstein var i motsetning til Slesvig en del av det tysk-romerske riket. I Danmark og sundprovinsene ble kongens makt begrenset av Rigsrådet og dets administrative organ, det Danske Kancelli, mens det i de andre provinsene var få begrensninger på kongens makt. I 1536 ble det norske Rigsråd avskaffet, og Norge ble konstitusjonelt underlagt Danmark og følgelig den danske kongen og det danske Rigsråd. Fra da av var riket delt i to: Danmark-Norge med underlagte områder og hertugdømmene.

Etter det danske nederlaget mot Sverige i 1660 ble det sammenkalt et stendermøte for å omorganisere rikets økonomi. Krigen med Sverige og krisen den hadde fremprovosert, hadde reist spørsmål ved de adelige privilegiene og rettighetene og ført til at de københavnske borgerne krevde egne rettigheter. Kronen utnyttet krisen til sin egen fordel. Under press fra borgerskapet i København, og under trussel om maktbruk, ble adelen «overtalt» til

---

2. Faktisk blir Grønland, Island og Færøerne jevnlig samlet betegnet som «kolonier» i f.eks. danske handelstraktater, selv om Island og Færøyene ikke formelt hadde den statusen (Hoff 2012: 40).

å si seg enig i å overføre absolutt makt til kronen (Jespersen 1997). Danmark ble dermed et absolutt monarki av kontinental type. Statsomveltningen førte også til innføring av en skriftlig grunnlov, Kongeloven (*Lex Regia* av 1665), hvilket var unikt i europeisk sammenheng. Kongeloven dekket bare Danmark og Norge, ikke hertugdømmene, og videreførte dermed i lovs form den imperiale karakteren til det danske riket, definert av en sterk kjerne og heterogene kontrakter.<sup>3</sup> *Kongelovens* artikkel 89 understreker at «en samlet og sammenknyttet magt er langt sterkere og af større kraft og fynd end den, som er adskilt og adspredt». Som Christensen (1946: 66) understreker var det sentripetale prinsippet nøkkelen til den nye, eneveldige styringslogikken.

Foruten konstitusjonelle forskjeller var imperiet også preget av økonomiske ulikheter. Rikdom og ressurser var ujevnt fordelt over imperiet, hvilket er viktig for å forstå det københavnske perspektivet. Selve Danmark og hertugdømmene var jordbruksområder med en fremvoksende proto-industriell produksjon i de større byene. Norge var også et jordbruksland, men hovedsakelig orientert om husdyrhold og med en sterk eksportrettet økonomi basert på tømmer, fiskeri, jern og kobber. Island og Færøyene hadde husdyrhold, og på Island også sesongbasert fiskeri. Det var også stor variasjon i den sosiale strukturen. Danmark og hertugdømmene ble dominert av store gods med tilknyttede bønder, mens de norske bøndene var mer selvstendige. På Island ble nesten hele landet eid av en tett sammensveiset gruppe på rundt 100 menn som i praksis kontrollerte øya og dens befolkning som sin egen eiendom.

Det som fikk imperiet til å henge sammen, og spesielt etter innføringen av eneveldet, var derfor ikke spesielle bånd eller allianser mellom elitene på tvers av imperiet, men en felles lojalitet til den danske kongen i København. Som Cooley og Nexon (2013: 1038) påpeker på generell basis: «the segmented character makes it difficult for anti-imperial movements, isolated from one another in the different parts of the empire, to coordinate resistance against the core.» Med heterogene kontrakter fulgte ulike privilegier, og København var som oftest i stand til å skape lokale løsninger på konflikter. Hertugdømmene hadde for eksempel sin egen bank, et universitet i Kiel, en høyesterett i Gottorp og tollgrense mellom Danmark og hertugdømmene – privilegier som Norge ikke hadde. Sammenliknet med hertugdømmene og Danmark, betalte nordmenn imidlertid betydelig lavere skatt som følge av en bevisst strategi fra den eneveldige staten om å holde nordmenn lojale.

Krav om større anerkjennelse og likestilling innenfor imperiet ble sterkere i Norge fra 1770-årene. Mest fremtredende var ønsket om et universi-

---

3. *Kongeloven* ble supplert med *Danske lov* fra 1683 som var en samling av tidligere lover, men med for eksempel straffebestemmelser. Norge fikk den *Norske lov* i 1687 som i stor grad var lik den danske, men med forskjellige eiendoms- og handelsregler. De gamle norske lovene ble beholdt på Island.

tet i Christiania (Glenthøj 2008: 107). Dette ble først avvist i 1771 og i 1793 (Feldbæk & Jespersen 2002). Ønsket om et universitet og egen bank var basert på argumenter om politisk likhet innenfor imperiet, og trakk på opplevd ulikhet snarere enn separatisme (Engelhardt 2007: 9). Kravene ble imidlertid avvist av ledende embetsmenn i København, som fryktet at denne typen privilegier og egne institusjoner ville gjøre det lettere for Norge å løsrive seg og bli annektert av Sverige (Bregnsbo & Jensen 2004: 156). Tvert imot var det et kontinuerlig mål for København å bringe Norge så nær den imperiale kjernen som mulig; Norge måtte være en semi-kjerne, ikke en særegen administrativ enhet, og det ble dermed administrert av de samme organene som styrte Danmark (se også Andersens artikkel i dette nummeret). Det var bare for å opprettholde lojalitet under Napoleonskrigene at den meget skeptiske kong Frederik VI imøtekom det fornyede ønsket om et eget universitet (Langholm 2008: 4). Som regel forsøkte København å både balansere mellom og stadig sikre lojaliteten fra de ulike delene av imperiet og å beskytte grensene. Dette innebar ofte forskjellsbehandling, men ikke nødvendigvis utbytting.

## København som imperialt sentrum

København var det absolutte politiske, militære, økonomiske og kulturelle sentrum av imperiet (Bregnsbo & Jensen 2004). Med sine over 100 000 innbyggere i 1801 var byen nesten dobbelt så stor som New York City, den største byen i USA, og den danske flåten, som hadde hjemmebase i København, var den femte største i verden og en av de største i Europa (Glenthøj & Ottosen 2014: 3). Det danske imperiet var ikke en verdensmakt på linje med Storbritannia, Frankrike eller Russland, men det var en regional makt med vidtfavnende relasjoner med andre makter, og en viktig alliert for andre stormakter (se også Leiras bidrag til dette spesialnummeret). I samsvar med merkantilistisk teori var København sentrum av imperiets økonomi, og tjente lenge på sitt monopol på oversjøisk handel og produksjon av varer som den proteksjonistiske politikken tvang alle kjøpere i imperiet til å anskaffe seg (Feldbæk 2000: 234). Overskuddet fra kolonialismen kom hovedstaden til gode, og gatene ble omkranset av vakre herskaphus (eller hoteller, som de ble kalt i samsvar med dragningen mot fransk språk og kultur). Kolonialisme var imidlertid ikke bare et københavnsfenomen, og byene i resten av riket profitterte også på handelen.<sup>4</sup>

---

4. I løpet av 1600-tallet ble den afrikanske tjeneren et statussymbol for rike hertuger og kjøpmenn over hele Europa. Hans Herlofsen, en skipsreder og kjøpmann fra Arendal i Norge, kjøpte slaven Adam Jacobson som i 1778, 12 år gammel, hadde kommet fra St. Croix på en av Herlofsen skip (Falihat 2008: 29).

Mens de andre store sjøfarts- og kolonimaktene var i krig, forble imperiet nøytralt og kunne dermed vinne på internasjonal handel og shipping. *Pax Danica* skapte grunnlaget for den «florissante periode» fra midten av 1700-tallet (Meyer 1997). Det danske kolonisystemet var basert på statsstøttede handelskompanier, beslektet med dagens offentlig-private samarbeid, som nøy monopol på handel med for eksempel krydder, te, kaffe, sukker, tobakk osv. I Vest-Afrika administrerte Vestindisk-Guineisk Kompagni festningen Christiansborg på Gullkysten. Selskapets navn avslørte dets doble formål: å frakte slaver fra Guinea til sukkerplantasjene i Vestindia. Sukkeret ble deretter seilt tilbake til København og Flensburg. Våpen, krutt, brennevin og andre bearbejdede varer ble sendt fra København til Fort Christiansborg og andre festninger på Gullkysten (nå Ghana), der de lokale høvdingene solgte de danske utsendingene slaver og elfenben i bytte. Det danske imperium ble i europeisk målestokk den sjette største politiske enheten som drev slavehandel: danske og norske skip fraktet rundt 66 000 slaver over Atlanterhavet til Karibia, der de produserte sukker (Visti Hansen et al. 2010: 73).<sup>5</sup> De gode tidene endte brått i 1807 da den britiske flåten bombarderte København og tok med seg den danske flåten, hvorpå Danmark ble trukket inn i Napoleonskrigene. Nederlag, nasjonal konkurs (1813) og tapet av Norge (1814) gjorde Danmark til en rest-stat på lik linje med Østerrike og Ungarn et hundreår senere. Gjennom å se territoriet krympe, tok danske eliter i løpet av 1800-tallet til seg en småstatsidentitet (Østergaard 1992). Men denne dramatiske reduksjonen var utenkelig da riket var på sitt største.

### «Et nytt Rom»: Imperial ikonografi og den faderlige kongen

På samme måte som det habsburgske imperiet krevde det danske flerspråklige imperiet en kosmopolitisk toleranse eller en statspatriotisme basert på lojalitet og tjenestegjøring til den kongelige krone (Glenthøj & Ottosen 2014: 3). Viktigheten av å opprettholde en slik tolerant sameksistens på tvers av ulike sosiale og språklige grupper blir tydelig hvis vi ser på hvor mangfoldig befolkningen var (i henhold til den første folketellingen i 1769). For hver tre dansker og tre nordmenn var det to tysktalende undersåtter (i hertugdømmene Slesvig-Holstein), og i tillegg en variert gruppe av islendinger, grønlandere og færøysere, samt beboerne i de oversjøiske koloniene i Karibia, Afrika og Østen. Det er ikke overraskende at kronen jobbet hardt for å understreke lojalitet til seg selv som den viktigste sam-lende kraft i riket (Munck 1998: 208).

5. Fra 1830 gikk de karibiske øyene inn i en periode med økonomisk nedgang, og den danske regjeringen fant at kolonien ble stadig dyrere å administrere. Danmark solgte dermed øyene til USA i 1917 for 25 millioner dollar.



Denne lojaliteten til kongen ble konstruert og rekonstruert gjennom stadig skiftende diskursive trekk hvor ulike ideologier ble kombinert. Før 1770 dominerte en «utilitaristisk» forståelse av statspatriotisme-tenkningen i København, sterkt påvirket av opplysningstiden. Statspatriotismen søkte å viske ut skillet mellom individuelle interesser og samfunnets interesser, og bygde på en forståelse av forholdet mellom konge og undersåtter i monarkiet som styrt av en samfunnskontrakt (Knudsen 2006: 87). En kosmopolitisk definisjon av *patrie* påvirket elitediskurser i det danske riket, og *patrie* ble dermed ikke nødvendigvis definert av hvor man ble født, men av hvor man valgte å leve (Brincker 2003: 3). Mens Danmark og Norge ble ansett som to separate land, «enlightened notion of state patriotism posed moral obligations to the citizen to unify both» (Seip 1995: 4). Det var altså mulig for den gode og opplyste borger å være lojal både overfor den imperiale kongen og overfor et norsk eller dansk «fedreland». Det skal dog understrekes at skrekken fra den franske revolusjonen førte til opstramminger i yringsfriheten, først gjennom makt dreining og fra 1799 gjennom lovinnstramming (Knudsen 2006: 97 ff).

Det eneveldige idealet var at den absolutte nådes sol burde stråle direkte på undersåttene. Allikevel var det sjelden at kongen forlot København: han var bare innimellom i hertugdømmene, og aldri på Island. De eneveldige kongene besøkte ikke Norge mer enn tre ganger (i 1704, 1733 og 1749), men de gjorde det imidlertid i stor stil. I Henrich Willemsen beretning om kongeparets (og dets 177 medfølgende personale) tre måneder lange besøk til Norge i 1733, forstår vi at hensikten er å behandle alle deler av landet likt. Dermed lot kongeparet sin «Naades sol oprinde over de nordenfjelds boende underdaner». Disse kongelige reisene rundt i imperiet ble feiret lokalt som besøk fra den fjerne far. Da kongen nådde Trondheim, sto det skrevet på triumfbuen «Tak for den rejsesved, som af dit ansigt går/ Gud gøre kongens sved til perledug for landet» (Bech et al. 1985: 176).

Den protestantiske statskirken spilte også en viktig rolle i den symbolske foreningen av imperiet. I den innledende fasen av eneveldet støttet kongen seg på presteskabet med sin lutherske teologi, som understreket at all verdslig myndighet var guddommelig innstiftet og krevde ubetinget lydighet. Ved hver eneste messe, hver eneste søndag, gjennom hele imperiet, måtte kirkegjengere be for den kongelige familien og for de lokale myndighetene som representerte den eneveldige kongen. Prestene ble nøye regulert og overvåket, og de ble imperiets talsmenn (selv om andelen av befolkningen som gikk i kirke ikke var så høy som det imperiet ville ha foretrukket). Presteskabet var viktige mellommenn mellom den sentrale statsmakten og befolkningen. Prester, proster og biskoper over hele imperiet ble utnevnt som embetsmenn av kongen og sverget troskap til ham.

Konsekvensen av denne teologien var at enhver kritikk av kongen og av det eneveldige systemet kunne betraktes som blasfemi, og dermed som en

svært alvorlig forbrytelse (Bregnsbo 1997). Senere, da pietismen slo inn i dansk kirkeliv, ble den kombinert med rasjonalisme av opplysningskarakter – på overraskende harmoniske måter. Kongemaktens autoritet ble sjelden eller aldri satt spørsmål ved i løpet av 1700-tallet. Innvendinger mot eller kritikk av hoffet i København var vanligvis ledd i forsøk på å forbedre systemet innenfra, heller enn å erstatte det med et annet system. Dette må sees i sammenheng med sensuren, som i stor grad begrenset mulighetene for opposisjon mot makten. Det var først mot slutten av 1780-tallet at det gir mening å snakke om det opinionsstyrte eneveldet (Seip 1958: 50).<sup>6</sup>

### Makteliten i København

Diskursivt var den danske kongen gudgitt hersker over imperiet. Virkeligheten var litt annerledes. Ettersom 80 prosent av undersåttene i det danske riket var bønder, og ettersom territoriet var så enormt – fra Nordkapp i nord til Elben i sør (ikke inkludert de oversjøiske territoriene) – måtte det eneveldige systemet opprettholdes av tjenestemenn i København, i første rekke adelen og grunneierne, og av de få hundre sivile embetsmennene spredt rundt i imperiet (Feldbæk & Jespersen 2002). Mellommenn var nødvendig for å opprettholde selv de mest rutiniserte myndighetsrelasjonene fra København.

I København lå kjernen av sentraladministrasjonen for Danmark, Norge og den kongelige del av hertugdømmene. Den var lokalisert i Kancellibygningen fra 1721, med kallenavnet Den Røde Bygning, som nå huser det danske Finansdepartementet. Vi har ikke nøyaktige tall for ansatte i sentraladministrasjonen i København i 1700, men det var trolig under 100 ansatte.<sup>7</sup> Etter 1660 ble sentraladministrasjonen modernisert, drevet av behovet for mer effektiv skatteinnkreving og høyere produktivitet (Pedersen 1998: 24). Den ble delt i kollegier, hvor noen ble kalt kancellier. Det viktigste var det Danske Kancelli, som omfattet de områdene som nå er dekket av moderne indredepartementer, justisdepartementer, utdanningsdepartementer og kulturdepartementer samt forholdet til andre makter i nord. Det Tyske Kancelli (etter 1814 Slesvig-Holstein-Lauenborgske Kancelli) hadde de samme oppgavene i hertugdømmene, og var også ansvarlig for forholdet til andre makter i sør.

Medlemmer av københavnereliten på 1700-tallet (om de så var fra gamle adelsfamilier eller dro nytte av mulighetene som innføringen av eneveldet i 1660 ga for titulær status eller opprykk gjennom tjeneste for

6. Med dette mente Seip: «Den oppfatning at legitimitet og (eller) nødvendig vilkår for utøvelse av politisk makt gjennom en eneveldig monark må søkes deri at makten utøves i overensstemmelse med en mer eller mindre klart uttalt opinion» (Seip 1958: 47).

7. I år 1900 var det ca. 300 tjenestemenn i sentraladministrasjonen (Finansministeriet 2001).

kronen) utøvde innflytelse gjennom ulike institusjoner. Øverst i sentraladministrasjonen sto Gehejmestatsrådet (tidligere kalt Gehejmekonseillet), den indre kretsen øverste embetsmenn og en rekke av kongens utvalgte prinser, der lederne for de enkelte kollegier presenterte saker for kongen til hans endelige avgjørelse. Men parallelt hadde kongen personlige rådgivere i sitt Kabinet, som ofte fattet beslutninger over hodet på Gehejmestatsrådet (Horstbøll & Østergaard 1990: 160). I løpet av 1700-tallet vekslet dansk absolutisme mellom styre ved Gehejmestatsråd og styre ved kongens kabinett. «Utenriksdepartementet» (Departementet for Udenrigspolitiske anliggender) med utenriksministeren ble fra 1770 ansvarlig for utenrikspolitikk, og et eget Krigskancelli (1679–1763) tilsvarte langt på vei det moderne forsvarsdepartementet. Alle økonomiske anliggender ble samlet i Rentekammeret (inntil 1679 kalt Skattekammeret), senere understøttet av Kommercekollegiumet og Finanskollegiumet. Rentekammeret administrerte imperiets utgifter og inntekter og førte kontroll med lokaladministrasjonen, og var dermed sentralt i styringen av imperiet. I 1784 ble Rentekammeret delt inn i sekretariater, ett dansk-norsk og ett tysk. Derfra ble oppgaver fordelt til en rekke kontorer som var regionalt organisert eller hadde konkrete oppgaver, f.eks. landvesenskontoret.

Det var i hovedsak kun noen få familier som nådde til topps i den danske sentraladministrasjonen. Blant de viktigste familiene i den imperiale makteliten var Bernstorff, Schimmelfennig og Reventlow, som alle kom fra fra Slesvig, Holstein og Oldenburg-Delmenhorst eller Tyskland (Feldbæk 2000: 234–235). Gjennom familiebånd styrket de sine forbindelser til innflytelsesrike familier i Holstein og det protestantiske Nord-Tyskland (Bjørn 1992: 100). Disse adelige landeierne var de samme som vant mest på trekanthandel og kolonialisme. For å ta et eksempel: Heinrich Carl von Schimmelmänn var finansminister i Danmark-Norge i 1768–1782, og hans sønn Ernst Heinrich von Schimmelmänn var minister fra 1784. I 1763 kjøpte han den fjerde største plantasjonen i dansk Vest-India og et sukkerraffineri i København. Schimmelmänn-familien bygget det luksuriøse Schimmelmänn-palasset, senere Odd Fellow-paleet i København sentrum (kjent for å servere de mest overdådige måltider i imperiet), og familien dominerte det økonomiske og politiske liv i imperiet.

Ettersom Norge hadde svært lite adel var det ingen nordmenn i Gehejmestatsrådet, men norskfødte menn var representert i de øvrige delene av byråkratiet. Som i andre europeiske imperier hadde den norske eliten tatt opp det samme språket som det som ble snakket i sentrum, og det var ikke uvanlig at tjenestemenn som var bosatt i Norge snakket språket mer korrekt enn innfødte dansker. I praksis var det liten forskjell mellom muntlig dansk og norsk språk hos elitene (Glenthøj 2012).

## Lojalitetspuslespillet: Hvem var de imperiale mellommennene?

Som Dan Nexon minner oss om, inneholder alle imperier elementer av indirekte styre:

in which superordinate authorities control subordinate political segments through intermediaries who enjoy some significant autonomy over local rule making and enforcement. In consequence, subordinate political communities maintain or develop their own personality – manifested in their identity, institutions and so forth – distinct from one another and from the center (Nexon 2009: 71–72).

I en fersk artikkel identifiserer Cooley & Nexon (2013) to ikke gjensidig utelukkende strategier som imperier benytter seg av for å kooptere og/eller isolere lokale aktører. Hensikten med disse strategiene er å minimere motstand mot imperiets styring. Den første typen er *bindingsstrategier* der imperier utvikler og utelukkende baserer seg på en bestemt gruppe av lokale aktører som gjennom «status, material position, or ideological orientations» bindes tett til de sentrale imperiale myndighetene. Den andre typen er *balanseringsstrategier* som involverer triangulering mellom ulike lokale grupperinger og deres mellommenn (Cooley & Nexon 2013: 1039). I denne delen av artikkelen vil jeg vise at det danske imperiet brukte begge strategiene når det søkte å styre imperiet gjennom mellommenn (se Towns i dette nummeret for en diskusjon av kvinners rolle).

### Utforskning av balanseringsstrategier: Problemet med adelen som mellommenn

Før 1660 hvilte suvereniteten og det meste av politisk makt og privilegier i hendene på adelen. Under adelsveldet var den danske adelen uvanlig sterk, sammenlignet med adelen i andre europeiske land på samme tid. Selv om den bare utgjorde 0,2 prosent av den danske befolkningen på begynnelsen av 1600-tallet, eide adelen nesten 50 prosent av all dyrkbar jord i Danmark-Norge. Tre fjerdedeler ble eid av det øverste aristokratiet. Det var først ved inndragningen av kirkegodset i etterkant av reformasjonen i 1536 at kongen oppnådde likhet med adelen med hensyn til landeierskap (Pedersen 1998: 15). I hertugdømmene foregikk reformasjonen mer fredelig, og kronen inndro ikke land i stor skala.

Før innføringen av eneveldet var de imperiale mellommennene adelige landeiere som hadde monopol på posisjonen som lensmenn. Lenene var de viktigste lokale institusjonene i riket, og ble organisert rundt et gods der lensherren bodde og administrerte ikke bare jorden, men også de menneskene som levde på den. Bøndene var enten leilendinger som drev

krongods og betalte årlige avgifter, eller kornbønder som holdt til på større eiendommer. Lensherrene var også ansvarlige for å opprettholde lov og orden, styring av kirken og dens økonomi, tilsyn med kronens skog og vilt, broer, veier og krongods, samt å utskrive soldater og kreve inn skatter.

Sett fra kongens perspektiv i København var den landeiende adelen suboptimal i rollen som imperiale mellommenn. Problemet var både ineffektivitet og illojalitet, spesielt med hensyn til skattinnkreving og kontroll med produksjon (Pedersen & Tamm 1992: 10). Så lenge lenet oppfylte sine plikter, kunne lensherren gjøre mer eller mindre som han ville med jorden og befolkningen og beholde posisjonen sin på ubestemt tid. Etter krigen med Sverige (1657–1660) gjorde København alt som kunne gjøres for å maksimere inntekten av ressurser og skatter. Halvparten av alle imperiale inntekter kom fra lenene (Pedersen 1998: 17). Regnskapene var imidlertid ikke komplette, og ofte var ikke lensherrene i stand til å levere den informasjonen som kongen krevde, inkludert hvor mye av jorden som hadde blitt pantsatt. Landet lå i ruiner, og mange arkiver enten manglet eller var ufullstendige. Lensherrene druknet i den daglige administrasjonen av lenenes ressurser.

I hovedsak begrenser indirekte styring kostnadene for herskeren, men det fører også lett til ineffektivitet og prinsippal-agent-problemer. Lokale mellommenn har (eller utvikler) ofte egne interesser og ambisjoner. I et par år (1660–1662) fulgte København *rigsskatsmester* Hannibal Sehesteds forslag om å leie ut krongodset til lensherrer i en splitt-og-hersk-strategi. Sehested mente at dette ville være den mest effektive måten å bli kvitt den tyngende og skadelige statsgjelden på, og man også ville unngå å utvikle nye og kostbare systemer for lokal forvaltning (Pedersen 1998: 25–30). Det var imidlertid få lensherrer som var interessert i å leie jord. Frederik III og Gehejmestatsrådet fryktet også at lensherrer som leide jord ville fortsette å handle egenrådlig og for egen vinning og at de ville mangle insentiver for å etterkomme de stadig økende kravene fra sentrum. København bega seg i stedet ut på en radikal reformprosess for å endre mellommennenes virkemåte. Målet var å utvikle trofaste, regionale embetsmenn som lojalt og pliktoppfylgende kunne etterkomme selv de minste forespørsler (Pedersen 1998: 35).

### En fremvoksende ny klasse av mellommenn: De kongelige amtmenn

Lokaladministrasjonen ble reformert i hovedsak for å gjøre det mulig for kongen trekke ut mer ressurser, men også for å sikre politisk kontroll. København la til grunn de franske og tyske imperiale eksemplene, med et nettverk av lokale intendantter, og lagde et system av *amter* og *amtmenn*. Dette ble innført på slutten av 1600-tallet, basert på kong Frederik IIIIs ordre av 1662. Ordren påkrevde uttrykkelig at amtmennene lojalt skulle representere kongens suverenitet: «fornemmeligen sine tanker og gerninger derhen dirigere, at Vores kongelige suverænitet og arverettighed over Vores konge-

riger og underliggende lande for Os og Vores kongelige arvesuccessorerer udi regeringen uforanderlig konserveres og erholdes» (Pedersen & Tamm 1992: 11). I motsetning til lensherrene var ikke amtmennene avhengige av hva som kunne produseres innenfor sitt område, da de i stedet fikk fast lønn. I motsetning til imperiets andre tjenestemenn, som prester og dommere, var de heller ikke avhengige av naturalytelser. Den eksplisitte begrunnelsen for dette var at kongen kunne holde kustus på dem. De nye amtmennene var, som generalprokurør Henrik Stampe skrev i 1767 «kollegiernes øjne» (Pedersen & Tamm 1992: 14). Amtssystemet viste seg bemerkelsesverdig overlevelsedyktig: den amtsvise administrative inndelingen ble brukt i Danmark frem til moderne tid.<sup>8</sup> I 2007 ble amtene erstattet av en ny struktur basert på en inndeling av Danmark i fem regioner.

I hertugdømmene, på Island, i Norge og på Færøyene ble amtene delt opp i mindre enheter. Island var under hele eneveldet et stiftamt og ble i 1770 delt inn i to embeter, senere også tre, men med stiftamtmanden som den ledende. De to øvrige «almannelige» amtmennene ble på 1800-tallet overveiende rekruttert fra den islandske elite. I 1752 ble den første islandske amtmann utnevnt. Heretter var amtmennene av blandet islandsk og dansk herkomst. I 1908 ble Islandsdepartementet flyttet fra København til Reykjavik og amtssystemet på Island avskaffet. Frem til 1776 var Færøyene under den islandske stiftamtmanden, deretter ble øyene flyttet til stiftamtmanden på Sjælland. I 1816 ble lagmannsambetet nedlagt og utskiftet med en amtmann med herkomst fra Danmark, Norge, Island eller hertugdømmene, og Færøyene ble et amt i seg selv. Først i 1897 ble det innsatt en amtmann med herkomst fra Færøyene. Antallet amter var i utgangspunktet veldig høyt (ca. 50), men hver amtmann hadde vanligvis flere amt under seg (Tamm 2006: 123–124). Kongelige amtmenn hadde en rekke funksjoner; de representerte kongen på lokalt nivå, tok imot supplikker (direkte ansøkninger og klager fra undersåttene til kongen), rapporterte til København og holdt tilsyn med andre lokale myndigheter. Videre var de ansvarlige for krongods, veier, broer, jaktområder, fiskevann og enkelte kirkelige anliggender.

Til tross for sentralisering og homogenisering var det fortsatt forskjeller i lokal myndighetsutøvelse på tvers av imperiet. Generelt var interessen for de oversjøiske territoriene begrenset, og det var mange fordømmer mot befolkningen (Knudsen 2000: 905). Mens adel og landeiere fortsatte å ha sterk innflytelse i Danmark gjennom hele 1700-tallet, ble denne innflytelsen ganske raskt redusert i Norge. På første halvdel av 1700-tallet fordelte amtmennene i Norge seg noenlunde jevnt mellom norskfødte og danskfødte,

8. I 1970 ble 22 amter redusert til 14 amtkommuner, og amtmennene gled ut og ble plassert i særlige statsamter med en blandet portefølje. Kun ordet «amt» ble bevart for å skille dem fra primærkommuner.

og i den andre halvdel av århundret begynte norskfødte å dominere (Langslet 2006). I eneveldets tidlige periode (1662–1670) kom 56 prosent av alle lensherrer og amtmenn rekruttert til Norge fra landeiende familier, men ikke en eneste av de amtmennene som ble ansatt under Christian Vs regjeringstid (1670–1699) var adelig. I stedet kom 61 prosent fra tjenestemannsfamilier og 17 prosent fra borgerskapet. Med eneveldet ble embetsmenn altså gradvis kjernen i den norske eliten (Neumann 2001: 43). Dette bidro til å produsere en bestemt klasse eller gruppe av mennesker, en klasse *für sich* på rundt 3–400 familier som kom til å bli ledende i det nye Norge etter utskillelsen fra imperiet i 1814 (Neumann 2001: 43–44).

En av de tingene de eneveldige kongene fryktet mest, var at regionale allianser mellom de militære og adelen ville kunne utfordre eneveldet. For å unngå dette ble svært få offiserer forfremmet til amtmenn eller andre høyere stillinger. Minst fire av de ni norske amtmennene som ble utnevnt mellom 1662 og 1670 hadde en militær bakgrunn, mens dette bare var tilfellet for to av de 18 utnevnelsene som er registrert for årene 1671–1699. Amtmennene hadde sivil utdanning og bakgrunn, og hvis de begynte å menge seg for mye med lokale kommandanter eller andre militære offiserer, ble det lagt merke til i maktens korridorer på Akershus eller i København (Pedersen 2007: 7). Vanligvis var amtmennene forsiktige med å opptre som talsmenn for lokalbefolkningen eller bestemte grupper i lokalsamfunnet, ettersom dette kunne koste dem jobben.

Kong Christian Vs instruksjon til de norske amtmennene fikk ekstraordinært lang levetid – nesten 300 år. Det var først i 1981 at Olav Vs signatur bekreftet den nye fylkesmannsinstruksen, og den gamle instruksen fra 1685 ble avskaffet. Den nye instruksen er preget av en klar juridisk diskurs. Likevel lyder art. 1 som følger: «Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp». Dette henviser direkte tilbake til den gamle amtmannsinstruks fra 1685 (Pedersen 2007: 14). En ekstraordinær kontinuitet karakteriserer den regionale styringsstrukturen i områder som en gang var en del av det danske imperiet.

I hertugdømmene var den imperiale strategien langt mindre konsekvent, og resultatene er mindre tydelige. Hovedårsaken var at landeierens posisjon og nedarvede privilegier var sterkere sør for Kongeåen enn i resten av imperiet. Mange landeiere hadde eiendom både i de kongelige områdene og i hertugdømmene – noen av dem også i de små uavhengige fyrstedømmene – og de kunne dermed spille sine landsmenn ut mot hverandre. I tillegg var hertugdømmene den eneste delen av imperiet som hadde en egen politisk institusjon i hjertet av imperiet: Tyske Kancelli. Det var dermed en politisk nødvendighet for København å sikre lojaliteten til den store andelen av tysk adel og landeiere. Videre kunne den tyske eliten i nødsfall appellere til den tyske keiserens hoff, ettersom Holstein var en

del av det tyske imperium. Regimet i København var klar over denne muligheten og forsøkte å opptre så pragmatisk som mulig.

I koloniene og de oversjøiske besittelsene var lokaladministrasjon annerledes. Grønland var en koloni som frem til det ble et amt i 1953 ble ledet av en landshøvding. Da det danske imperiet tok over koloniene i Vestindia i 1755, skapte det et generalguvernement bestående av generalguvernøren, kommandanten på St. Thomas og amtmannen på St. Croix. Amtmannen holdt øye med politiske og handelsrelaterte spørsmål og drev tilsyn med plantasjene. Stillingen ble imidlertid ikke vurdert som egnet, og ble dermed avskaffet i 1764. Da imperiet overtok de indiske besittelsene (Trankebar, Serampore osv.) i 1775, ble administrasjonen gitt til en guvernør og et guvernement som foruten guvernøren besto av tre–fire embedsmenn og offiserer (Pedersen 1998: 4). Mens mellommennene i de oversjøiske koloniene ikke alltid var lojale mot kronen, var det største problemet ikke illojalitet, men alkohol, sykdommer, stress og interne maktkamper. Videre truet problemer med pirater, tropisk feber og konflikter med andre kolonimakter å knekke koloniene. Koloniene var små og besto vanligvis av ikke mer enn 100 mennesker.

Det er et kjent fenomen at mellommenn kan «go native», og dette var også en utfordring for det danske kolonieventyret. Til tross for de mange forsøkene på profesjonalisering, lyktes ikke København med å bekjempe stress, privat handel og rotete regnskaper i Trankebar. Til slutt måtte ledelsen i handelsselskapet gi opp i kampen mot den tett sammenknyttede gruppen av koloniale tjenestemenn som foretrakk å opprettholde den avslappede likegyldigheten (Lebech 1986). Sirkulasjon av tjenestemenn fungerte ikke. Når nye menn ble sendt til Trankebar, tilpasset de seg enten koloniens langsomme rytmer eller så gjorde den gamle garde livet uutholdelig med sine intriger og klager, slik at de returnerte. Handelen med Kina var mer uproblematisk og ble svært lønnsom, og førte med seg mange varer som porselen, silke og ris.

Neumann (2014) påpeker at koloniadministrasjonen i koloniene Trankebar, dansk Vestindia så vel som på Grønland inkluderte nordmenn. Hans Egede, «Grønlands apostel», som var norsk, gikk i spissen for den religiøse delen av dansk kolonialisme på Grønland. Videre fortsatte nordmenn å være innblandet i slaveri-relaterte aktiviteter etter 1814, og så sent som på 1920-tallet lanserte Norge en kampanje for å få igjen Grønland som koloni. I denne forstand var kolonisering et pan-imperialt prosjekt som involverte dansker, tyskere og nordmenn (i den grad disse distinksjonene ga mening). Som Neumann (2014: 119) uttrykker det: når Norge og andre tidligere deler av det danske imperiet insisterer på at de var i imperialismens mottager- eller heller enn i dens avsenderende, så er det ofte historisk uberettiget.



## Funksjonell arbeidsdeling blant mellommennene

Under Christian V (1670–1699) ble amtssystemet reformert til en balansestrategi for å forebygge at noen enkelt lokal embetsmann eller grunneier kunne vokse seg for sterk. To strategiske hensyn måtte veies opp mot hverandre: På den ene siden ønsket Skatkammeret (senere Rentekammeret) sterk regional styring for å sikre kontroll med skatter og finansadministrasjon etter splitt-og-hersk-prinsippet. På den andre siden følte Christian V seg sikrere ved å gi et mindre antall betrodde embetsmenn mer (ubegrenset) makt. Kompromisset ble at antall amt ble opprettholdt, men at et ekstra lag med supra-regionale embetsmenn ble etablert – stiftamtmenn. I tillegg til å kontrollere amtmennene, virket stiftsamtmennene sammen med de lokale biskopene som øverste myndighet i kirkelige anliggender. Endelig ble markedsbyene satt under direkte kontroll av stiftsamtmennene og dermed fjernet fra amtmennene. Dette resulterte i en ytterligere sentralisering og kontroll med lokal forvaltning (Pedersen 1998: 87–88). I tråd med det eneveldige ideal etablerte nyordningen en klar hierarkisk orden i den imperiale administrasjonen hvor kongen hersket over alle, koblet til sitt folk gjennom en stige av nåde og rang.

En annen viktig endring kom gjennom en funksjonell arbeidsdeling mellom økonomiske og politisk-administrative funksjoner både på lokalt og sentralt nivå. Denne endringen sørget for at det ble enda vanskeligere å etablere lokale allianser i periferiene. For å unngå at amtmennene ble overlesset med økonomiske spørsmål, slik at de i stedet kunne konsentrere seg om å sikre kongens interesser, samt for å sikre at lokale administratorer ikke fikk for mye makt, ble det besluttet å dele den lokale administrasjonen i en politisk-administrativ og en økonomisk sektor. Amtmennene var ansvarlige for politisk-administrative problemstillinger og rapporterte direkte til Kongen, mens amtsskriveren eller amtsforvalteren var ansvarlig for økonomi og for å samle inn skatter. Amtsskriverne var opprinnelig underlagt amtmennene på en nesten klientelistisk måte, men de ble raskt kongelige embetsmenn, og selv om de var underordnet amtmennene, rapporterte de også til kongen. Futen eller fogden, som fungerte som dommer og politisjef, var underordnet amtmennene, men amtmennene ble i økende grad fjernet fra den daglige virksomheten til futen og fungerte i hovedsak som en ankedomstol. I København rapporterte amtskrivere og amtmenn til det tyske eller danske Kancelli, Rentekammeret eller Krigskancelliet, avhengig av sakens innhold.

Sett fra København var dette en effektiv ordning for å sikre et system av gjensidig kontrollerende embetsmenn (Pedersen 1998: 63). Den offentlige makt i landsbyer og byer besto av amtmann, amtsskriver fut, og prest. Selv om disse hadde assistenter under seg og overordnede i København, var det denne gruppen av mennesker som utførte de fleste av de offisielle funksjo-

nene. Sammen med den militære kommandanten i området, sørget de for at folket ytte hva imperiet fant nødvendig. Amtsskriver, fut, prest og kommandant hjalp hverandre, men representerte ellers sine respektive hovedgrener av makt- og styringssystemet: amtet, rettsvesenet, kirken og det militære.

### Rekruttering og opprykk

Hvem var så amtmennene? I den første lange perioden fra 1660 helt frem til 1800-tallet var det i høy grad tale om kongeløiale adelige og godseiere, som først fra midten av 1800-tallet for alvor ble omdannet til en profesjonell embetsmannselite med juridisk embetseksamen. Den første gruppen av amtmenn talte 26 og var av to typer. Flertallet (79 prosent) var lojal dansk adel som hadde sluttet opp om eneveldet og som hadde vært lensherrer før 1660, to amtmenn var adelige fra hertugdømmene, og én amtmann kom fra tysk adel. Resten var borgere som hadde kjempet for Frederik III, hvorav noen hadde blitt belønnet med lensherrestatus etter 1660. Av de opprinnelige 46 lensherrene ble 21 kongelige amtmenn (Pedersen 1998: 39 ff), resten hadde enten dødd eller blitt vurdert som uegnete til å tjene som amtmenn.

Den slående kontinuiteten i sammensetningen av mellommannsgruppen er uttrykk for en bestemt bindingsstrategi: København forsøkte å sikre lojaliteten til den gamle adelen – som imperiet fortsatt var avhengig av – samtidig som den ble forsøkt omdannet til et lojalt korps. Bindingsstrategier gir de lokale embetsmennene sterke kognitive og materielle insentiver til å opprettholde de imperiale ordningene. Over tid hadde de aller fleste av amtmennene jobbet i den sentrale administrasjonen i København, og det å bli nominert som amtmann ble sett på som en forfremmelse. Mellom 1731 og 1840 var prosentandelen av amtmenn med bakgrunn i sentraladministrasjonen aldri under 45 prosent, og andelen med bakgrunn i statsadministrasjonen mer generelt økte fra 16 prosent i 1731 (den gang den sentrale administrasjonen var veldig liten) til 92 prosent i 1840 (se Pedersen 1998: 402). Mange av amtmennene hadde med andre ord demonstrert sine administrative kvaliteter (og lojalitet til København) før de ble sendt ut til de andre delene av imperiet.

Erfaring fra sentraladministrasjonen eller tilknytning til hoffet åpnet mulighetene for en karriere, men den viktigste betingelsen var tilgang til individuelle økonomiske ressurser ettersom lønnen alene ikke kunne dekke alle kostnadene ved embetet. Frem til 1820 var amtmennene personlig ansvarlige for å finne et sted å bo, selv om mange ble huset i de mange kongsgårdene og slottene spredt rundt i imperiet (Pedersen 1998: 51). Møbler og utstyr samt representasjonskostnader, reisekostnader og uniformer etc. måtte betales for fra egen lomme. Konsekvensen var at frem til slutten av 1800-tallet kunne bare velstående (og ofte adelige) familier som eide eiendom ta seg råd til å være amtmenn. Videre var assisterende administra-

tivt personell, slik som skrivere, frem til 1939 ikke statsansatte, men ansatt privat av amtmannen selv. Dette bidrar til å forklare hvorfor adel og grunneierfamilier fortsatte å dominere amtmannskorpset helt frem til begynnelsen av 1800-tallet. Stillingen som amtmann var ofte en bijobb for en av grunneierne som kunne huse den lokale administrasjonen på godset sitt. De første offisielle tjenestemannsresidenser ble først etablert på 1820-tallet.

Konge Frederik III fokuserte på å etablere et meritokratisert system for rekruttering, der borgere hadde «like adgang til *honores* og *officia*» (Pedersen 1998: 44). Han var opptatt av å velge personer «med de rette kvalifikasjoner til de rette positioner» (Jensen 1987: 261–272). Frem til 1730 forsøkte kongene å gjennomføre en form for personlig styre, men med veksten i imperiet ble dette umulig, selv om monarken formelt sett fortsatte å utnevne alle ledende embetsmenn (Knudsen 2006: 70). Under Christian VI (1730–1746), og enda mer uttalt under Frederik V (1746–1766), ble beslutningsprosessen byråkratisert. I praksis utviklet det seg et selvrekrutterende system basert på tidligere prestasjoner og personlige kontakter (Feldbæk 2000: 232). Opptrykk ble i økende grad basert på meritokrati og erfaring snarere enn på klientilisme – eller for den saks skyld, nasjonalitet. For eksempel rekrutterte grev Reventlow amtmannen på Bergenhus, Andreas Hjort, til København for å håndtere norske forhold, med henvisning til hans avansement fra fut til amtsforvalter til amtmann (Pedersen 1998: 117). Dette gjenspeiler en byråkratiseringsprosess der tjenestemann slutter å se på embetet som en privat rettighet eller eiendom, og begynner å se det som en offentlig tjeneste (Aylmer 1996: 92). Det Tim Knudsen kaller «den upersonlige stat» presset seg altså frem (Knudsen 2006: 72).

Det juridiske studium ble etablert ved Universitetet i København i 1736, men det var først i 1788 at det ble nødvendig for stiftsamtmenn å ha juridikum. Det ble dermed fortsatt sett på som et kongelig prerogativ å utnevne egne mellommenn. I 1821 var det derimot krav om at alle amtmenn skulle ha juridikum, hvilket reduserte adelsdominansen blant amtmennene. Andelen amtmenn med juridikum økte fra 0 prosent i 1770 til 78 prosent i 1820 og nådde målet om 100 prosent i 1850 (Pedersen 1998: 405). Dette profesjonsmonopolet varte i Danmark frem til tjenestemannsloven av 1969. Profesjonaliseringen av mellommennene ble underbygget visuelt ved innføringen av fargerike uniformer i 1801, med fjærkledd hatter eller «sausermugger», som de ble kalt. Alle amtmenn var pålagt å bære dem frem til 1970, og det skilte dem åpenbart fra allmuen. Videre ble lojaliteten symbolsk ritualisert gjennom den høytidelige embetseden som inkluderte stadige referanser til Hans Kongelige Majestet som amtmannen skulle være villig til å risikere liv, blod, formue og land for (Pedersen 1998: 101).

I praksis hadde amtmennene ofte problemer med underbemanning, og imperiets svakeste ledd forble lokaladministrasjonen. Ofte måtte København stole på den gamle garde av mellommenn, jordeierne, og fort-

sette å gi dem en rolle for eksempel i innskrivningen av soldater. Som Aylmer kommenterer, «a noble would be directed by the *lensmand* or *amtmand*, but handled contacts with his own peasants himself, even in the period of royal absolutism» (Aylmer 1996: 73). En rekke ambisiøse sosiale og økonomiske reformer bidro til ytterligere endringer i sammensetningen av mellommannsgruppen og styrket den imperiale kontrollen over lokaladministrasjonen.

### **Imperial reform: Byråkratisk konsolidering og skapelsen av medborgere**

Rundt midten av 1700-tallet hadde de dårlige tider som fulgte den store nordiske krigen bedret seg. Godseierne nøt imidlertid ikke noe videre godt av den økonomiske oppturen, og for København hadde ikke oppgangstidene nok positiv virkning på statskassen. Det ble derfor igangsatt en rekke gjennomgripende reformer i imperiet for å etablere et mer effektivt system for skattlegging, øke produktiviteten, skape en positiv handelsbalanse og utvikle en stor og sunn befolkning. Reformene fjernet gradvis de adelige mellomleddene mellom imperiet og befolkningen. Det imperiale amtssystemet begynte å spille en viktigere rolle, og på lokalt nivå ble det utviklet et system som innebar en ny fordeling av eiendom og makt mellom de store jordeierne og bøndene (Horstbøll & Østergaard 1990: 162). Imperiet konsoliderte seg med en effektiv sentraladministrasjon og en fungerende lokal forvaltning – så effektivt at mønsteret vedvarte selv etter eneveldets fall i 1849.

Reformene bygde i hovedsak på opplysningsideer som hadde støtte blant mange sivile embetsmenn, og også blant noen av de viktigste jordeierne. Selv om noen godseiere protesterte, var det mange andre som så reformene som en sårt tiltrengt og gjensidig fordelaktig modernisering. Jordeiere og ministre som Moltke, Reventlow og Bernstorff så både ideologiske og praktiske insentiver i å gi bøndene mer autonomi. Sett i foucauldiansk perspektiv, begynte imperiet å konstruere teknologier for å administrere sin befolkning. Målet var, som i andre europeiske imperier, å utvikle en god og sunn befolkning som kunne bidra med skatter og soldater og sett fra hoffets side «to serve God by fulfilling the Royal duties as a good patriarchal master of the national household» (Løkke 2007: 8). De mest omfattende reformene strakte seg over fire tiår fra slutten av 1750-tallet på landsbygda i Danmark, hvor det ble etablert en rekke private gårder.

Gjennom reformene fikk amtmennene gjennom 1700-tallet stadig flere oppgaver: administrasjon av husvære, tilsyn med de kongelige kavalerskolene, amtsskoler, fattighjelp og påtalemyndigheten i straffesaker. Fra 1761 var de ansvarlige for brannvesen, fra 1763 for familierett, fra 1782 for helsetilsyn, og fra 1791 fikk de myndighet over det som i dag ville bli kalt politiet. Det var først i 1919 at amtmennene ble fratatt sin myndighet i

straffesaker. En illustrasjon på denne maktutvidelsen kan vi finne i den voldsomme veksten i formell korrespondanse mellom København (det danske Kancelli og Rentekammeret) og amtene. I amtet i Odense økte for eksempel antall brev fra 36 i 1733 til 769 i 1830. Antall brev fra amtene til København vokste også enormt, for Odense fra 321 i 1733 til 4039 i 1830 (Pedersen 1998: 419).

Mot slutten av 1700-tallet kom en rekke skolereformer, der sentrale tjenestemenn (og godseiere) som Johan Ludvig og Christian Ditlev Reventlow koblet sammen sterk pietisme med ideer om rasjonell og moralsk oppdragelse (Markussen 1995: 239). Fra begynnelsen av 1800-tallet fikk prestene også oppgaven med å lese opp nye vedtak og lover, og å minne foreldrene om å sende sine barn til skolen og innbyggerne om å alltid kjøpe varer produsert internt i imperiet (Bregnsbo 1997: 53–57). Som Marc Raeff har hevdet, var disse reformene en generell trend i eneveldige monarkier med protestantiske fyrstekirker:

By intervening directly in the daily activities of its subjects and by fostering the maximum utilization of all resources and creative energies, the absolutist state undermined the estate structure, on which it often relied in practice and promoted the dynamics of modernization and the formation of classes (Raeff 1975: 1228).

Denne troen på viljestyrt statlig styring førte til utviklingen av en ny forvaltningspraksis, rutinisering i Max Webers forstand (Raeff 1975: 1219–1230), hvor byråkratiet så på seg selv som representanter for staten snarere enn for et gods eller andre private interesser.

## Det nasjonale spørsmål, imperial sammentrekning og embetsmennene

En nasjonal identitet i moderne forstand eksisterte ikke i 1700. Den utviklet seg gradvis i ulike sosiale grupper i løpet av den siste delen av 1700-tallet, spesielt i København, der danske, tyske og norske grupper begynte å definere hverandre gjensidig som kulturelt forskjellige. I en lang periode innebar dette imidlertid ikke noen trussel for imperiet eller for lojaliteten til de imperiale mellommenn. Under slaget på Københavns red i 1801 erklærte for eksempel tyske studenter i Kiel: «Auch wir sind Braven Danen», og langt inn på 1800-tallet følte mange borgere i imperiet seg mer som kongens undersåtter enn som dansker, nordmenn eller tyskere (Visti Hansen 2010: 81). Styresmaktene kunne imidlertid ikke hindre utviklingen av nasjonale identiteter.

I Danmark var økende nasjonalisme og negativ avgrensning mot andre nasjonaliteter ikke i noen videre grad rettet mot nordmenn (som ble opp-

fattet som brødre), men mot tyskerne. Nasjonalismen ble formulert av en gruppe unge dansker fra borgerskapet, som følte at karrierene deres ble hindret av en jordeiende adelselite. Denne eliten hadde betydelige innslag av utenlandske (tyske) kulturelle og språklige trekk (Brincker 2003: 2). Tysk språk ble mye brukt i statsforvaltningen, og ble så allment forstått i samfunnet for øvrig at det helt frem til 1770-årene ikke hadde blitt bemerket i den keiserlige hovedstaden eller i de områdene av for eksempel Jylland, hvor tyskerne hadde slått seg ned.

For å imøtekomme de anti-tyske følelsene, og for å unngå fremveksten av en sterk dansk nasjonalisme som potensielt kunne være skadelig for imperiet, ble loven om innfødsrett innført i 1776. Loven spesifiserte at bare de som var født innenfor det danske riket kunne inneha sivile embeter. Dette rammet ikke undersåttene fra hertugdømmene, men oppfylte ønskene til den danske middelklassen om å å heve statusen til dansk språk og kultur (Feldbæk 1991: 207–213).

Det er mye uenighet blant historikere om den nøyaktige intensjonen bak (og konsekvensene av) loven om innfødsrett. I praksis endret den sannsynligvis ikke så mye på sammensetningen av mellommannsgruppen (Gøbel 2000: 38–39), og loven sees snarere som et instrument for statlig propaganda. Det var dessuten mange unntak fra loven: embeter kunne for eksempel gis til rike eller høyt kvalifiserte utlendinger.

Loven ble imidlertid også kraftig kritisert, spesielt av kosmopolitisk orienterte tyskfødte adelige og av de fleste embetsmenn. Selv etter innføringen av loven fortsatte intellektuelle som Sneedorff og Suhm å fremme kosmopolitisk toleranse, som ble sett som mer høyverdig enn provinsiell dansk selvhevdelse (Damsholt 2000). På samme måte så ikke norske imperiale tjenestemenn seg som anti-danske, selv ikke de med tilhørighet til den særnorske patriotismen. Fra årene 1807–1830 finnes det mange eksempler på at brødre ansatt i den imperiale administrasjonen arbeidet i hvert sitt land, én i Norge og én i Danmark (Glenthøj 2012). Norske embetsmenn, som alle ble utdannet i den imperiale hovedstaden, forsøkte å balansere sine patriotiske forpliktelser overfor den danske staten og sine voksende norske nasjonale følelser (Burgess & Hyvik 2004: 1). For eksempel skrev Hans Arentz, en 56 år gammel advokat og sorenskriver i Sunnfjord, i 1787 en pamflett med tittelen «Grundtegnning af den fornuf-tige norske patriotisme». Her hevdet han at nordmenn bare hadde ett hjemland (fædreland), hjemlandet Norge. Nordmenn hadde naturligvis sterke følelsesmessige bånd til dette fedrelandet. Imidlertid konkluderte Arentz med at ettersom kongen av Norge også var konge av Danmark, så hadde nordmenn moralske forpliktelser til både den danske kongen og danskene (Supphellen 2007).

Som det følgende eksempelet kan illustrere, følte norskfødte embetsmenn – på samme måte som tyskfødte – høy grad av lojalitet til den dan-

ske kongen og imperiet. Et par måneder etter at Kielfreden hadde skilt Norge og Danmark i 1814, utstedt Danske Kancelli følgende:

Det er Hans Majestæts allernådigste vilje, at alle i Norge fødte, som betræde noget civilt eller gejstligt embede i Danmark eller hertugdømmerne, inden 4 uger skulle indsende skriftlig erklæring, om de – ifølge den med Sverige afsluttede fredstraktat – ville forbeholde sig at forlade Hans Majestæts lande, eller om de fremdeles ville forblive i Allerhøjstsammes tjeneste (Gøbel 2000: 47).

En stor andel av de norskfødte embetsmennene valgte å forbli i dansk tjeneste. Den norskfødte Peter Johan Monrad, for eksempel, skriver tilbake til kongen at han har tilbrakt 38 av sine mest lykkelige år i København, av disse 35 i tjeneste for kongen, og at han – i en alder av 56 – ikke ønsket å forlate sitt land (Gøbel 2000: 47). De fleste av svarene er ganske pragmatiske, men andre viser en dyp lojalitetsfølelse til kongen og tjenesten. Kun 14 av de 297 norskfødte embetsmennene returnerte til Norge etter 1814. Resten forble betrodde embetsmenn i Danmark, mange frem til sin død (Gøbel 2000: 49).

Umiddelbart etter Napoleonskrigene og tapet av Norge vokste det frem en dansk nasjonalisme påvirket av skjebnen til imperiet. Den danske regjeringen arbeidet hardt for å fullt innlemme de to tyske hertugdømmene i riket. Tidligere hadde det vært et relativt lavt nivå av integrasjon, men i 1806 ble Holstein innlemmet i det danske monarkiet og dansk ble innført som det offisielle administrative språket i Slesvig, til tross for at to tredjedeler av befolkningen hadde tysk morsmål. Innlemmelsen av Holstein ble aldri fullt ut implementert, og hertugdømmet ble en del av den nyopprettede tyske føderasjonen i 1815. En ny konflikt oppsto ettersom det vokste frem krav i hertugdømmene om at Slesvig måtte få følge Holstein inn i føderasjonen, hvilket sto i motsetning til de danske forsøkene på å integrere Slesvig i Danmark. Det brøt ut borgerkrig i 1848. Etter den dansk-tyske krigen ble det i oktober 1864 inngått fredsslutning der Danmark mistet både Slesvig og Holstein. Konflikten om Slesvig ble først løst i 1920, da en folkeavstemning avgjorde at den nordlige delen av Slesvig skulle innlemmes i Danmark og den sørlige delen i Tyskland.

Det danske imperium hadde krympet, og Danmark hadde vokst frem som en liten nasjonalstat med det som noen villedende har kalt «a complete overlap between state and nation» (Brincker 2003: 423). Island, Færøyene og Grønland fortsatte å være del av riket, men traumene fra 1814 og 1864 gjorde at danskene glemte sin imperiale fortid og ignorerte de mange kontinuitetene. På samme måte som imperiet krympet, ble det københavnske perspektiv mer innskrenket. Etter tapet av Norge i 1814 og hertugdømmene i 1864, tok de nasjonalstatlige historikerne grep om hva som burde bli husket og hva som burde bli glemt. Deres historieskriving har bidratt til en problematisk metodologisk nasjonalisme i både Dan-

mark og Norge. Enhver fortelling om nordisk statsbygging bør derfor anerkjenne det faktum at dette like mye er en historie om imperium som det er om nasjonalstater.

## Konklusjon

København utgjorde den ubestridte politiske kjernen i det danske imperiet, og var i stand til å holde sine mellommenn bemerkelsesverdig lojale over en lang periode. Etter innføringen av eneveldet ble det danske imperiet i stigende grad byråkratisert og sentralisert, og med en relativt klar forståelse av mulighetene og begrensningene som lå i imperial styring. Lojalitet ble i liten grad sikret gjennom sirkulasjon av tjenestemenn på tvers av de ulike delene av imperiet, men heller gjennom asymmetriske kontrakter og ulike kontrollstrategier som binding og balansering. Innføringen av amtssystemet med kongelige amtmenn på slutten av 1600-tallet førte til en endring av adelens rolle i imperiet. En funksjonell arbeidsdeling mellom økonomiske, militære, kirkelige og politisk-administrative funksjoner i byråkratiet over hele imperiet sørget for at lokale allianser var vanskelige å konstruere, og hierarkiet i det danske imperiet virket dermed sentripetalt.

Fra slutten av 1700-tallet begynte sentraladministrasjonen i København på et vidtrekkende reformprogram som dekket landbruket, skattesystemet og styringen av befolkningen. Det ble drevet frem av opplysningsideer, humanisme og merkantilisme og en protestantisk tilknytning til den eneveldige monarken. Sett fra København innebar reformene mer kontroll med mellommennene. De store jordeierne ble skjøvet i bakgrunnen som administratorer av skatt, militærvesen, jus, velferd og helse. De mange nye oppgavene endret også selvforståelsen til embetsmennene, som gikk fra å være en kontrollinstans til å bli en form for offentlig tjenesteyter.

Når ulike deler av imperiet gikk tapt eller ble solgt, var det på grunn av press utenfra eller manglende lønnsomhet snarere enn iboende svakheter i organiseringen eller mangel på lojale mellommenn. I denne forstand var Danmark – eller snarere *er*, hvis vi inkluderer Rigsfællesskabet – et relativt bestandig imperium. I det københavnske perspektiv var det overordnede målet å bevare imperiet mot eksterne angrep og interne utfordringer. Monarken hadde ikke selv mulighet til å følge opp sine lover, og var avhengig av imperiale mellommenn med relativt stor autonomi. København forsøkte bevisst å unngå konfrontasjoner der valget ville være mellom åpen bruk av makt eller en ødeleggende retrett på lokalt nivå. Videre ble det etterstrebet maksimal tilbakeholdenhet i byrdepåleggelse, også overfor adelen som holdt de sentrale stillingene lokalt. Disse strategiske og også pragmatiske vurderingene forklarer den store graden av kontinuitet i sammensetningen av de politiske maktelitene som styrte imperiet både før og etter at



eneveldet ble innført. Systemet med imperiale mellommenn var ikke bare avgjørende for varigheten av det danske riket, men også for måten de nordiske statene administreres på lokalt i dag. I Danmark kan man best se denne arven i statsforvaltningene, som viderefører statsamtenes sivilrettslige saker. Etter etableringen av de fem regioner i 2007 er systemet med imperiale mellommenn imidlertid for alvor erstattet med sentralisme.

Imperier som det danske krymper ikke til nasjonalstater fordi de var bygget på en skjør organisasjonen. Imperier kan godt bli sett på som legitime – også lokalt – i hundrevis av år. Når deler av imperiet kjemper for rettigheter og privilegier, skjer det ofte innen rammene av en imperial logikk, og slike kamper bør dermed heller ikke nødvendigvis forstås som separatisme eller nasjonalisme. Imperiale undersåtter sammenligner seg først og fremst med andre undersåtter innenfor imperiet fremfor med andre utenfor riket. Det imperiale perspektivet dominerte måten embetsmennene fungerte på som mellommenn, og reformer fant dermed også sted innenfor dette perspektivet. Som Osiander understreker, velger mange å forbli innenfor et imperium ikke på grunn av militærmakt, men på grunn av «high degree of legitimacy and recognition of the actors' status and possessions that membership in the empire bestowed» (Osiander 2001: 279).

## Om artikkelen

Denne artikkelen er en del av forskningsprosjektet 'Manning the State: The Danish Empire, Its Norwegian Civil Servants and the Making of the 1814 Constitution' ledet av Iver B. Neumann og Halvard Leira, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, finansiert av Norsk forskningsråd. Tidligere versjoner av artikkelen har fått mange nyttige kommentarer fra Morten S. Andersen, Bård Frydenlund, Rasmus Glenthøj, Tim Knudsen, Lene Hansen, Halvard Leira, Richard W. Mansbach, Ola Mestad, Iver B. Neumann, Dan Nexon, Morten Nordhagen Ottosen, Karl Peder Pedersen og tilhørerne på vårt panel på ISA-konferansen i 2012. Jeg vil gjerne rette en særlig takk til Sune Petersen for fremragende forskningsassistanse. Jeg står selvfølgelig som den eneste ansvarlige for eventuelle feil og mangler.

## Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca & Ulrik Pram Gad (2014) Introduction: Postimperial Sovereignty Games in the Nordic Region. *Cooperation and Conflict*, 49(1): 3–32.
- Adriansen, Inge (2003) *Nasjonale symboler i det danske rige, 1830–2000*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Agnew, John (1994) The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1(1): 53–80.

- Aylmer, Gerald E. (1996) Centre and Locality: The Nature of Power Elites. I W. Reinhard (red.) *Power Elites and State Building*. Oxford: Oxford University Press (59–77).
- Bech, S. C., Danstrup, J., Koch, H. & Lebech, M. (1985) *Danmarks historie. Oplysning og tolerance: 1721–1784*. København: Politikens Forlag.
- Bjørn, Claus (1992) *Den gode sag. En biografi om Christian Ditlev Frederik Reventlow*. København: Gyldendal.
- Bregnsbo, Michael (1997) *Samfundsorden og statsmagt set fra prædikestolen: danske præsters deltagelse i den offentlige opinionsdannelse vedrørende samfundsordenen og statsmagten 1750–1848, belyst ved trykte prædikener: en politisk-idéhistorisk undersøgelse*. København: Museum Tusulanum Press.
- Bregnsbo, Michael (1998) Danmark 1848 – systemskifte og borgerkrig. *Fortid og Nutid*, december: 251–269.
- Bregnsbo, Michael & Kurt V. Jensen (2004) *Det danske imperium. Storhed og fald*. København: Aschehoug.
- Brincker, Benedikte (2003) A 'Small Great National State': An Analysis of the Cultural and Political Factors that shaped Danish Nationalism 1760–1870. *Journal of Historical Psychology*, 16(4): 407–431.
- Burgess, Peter J. & Jens J. Hyvik (2004) Ambivalent Patriotism: Jacob Aall and Danonwegian Identity before 1814. *Nations and Nationalism*, 10(4): 619–637.
- Christensen, Aksel E. (1946) Kongens riger og lande under den tidligste danske enevælde. *Scandia*, 17(1): 61–83.
- Cooley, Alexander & Daniel H. Nexon (2013) «The Empire Will Compensate You»: The Structural Dynamics of the US Overseas Basing Network. *Perspectives on Politics*, 11(4): 1034–1050.
- Damsholt, Tine (2000) *Fædrelandskærlighed og borgerdyd*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Engelhardt, Juliane (2007) Patriotism, Nationalism and Modernity: The Patriotic Societies in the Danish Conglomerate State, 1769–1814. *Nations and Nationalism*, 13(2): 205–223.
- Falahat, Ann (2008) Afrikanerne i Norge. *Lokalhistorisk Tidsskrift*, 19(2): 28–31.
- Feldbæk, Ole (red.) (1991) *Dansk identitetshistorie*. København: C. A. Reitzel.
- Feldbæk, Ole (2000) Vækst og reformer. Dansk forvaltning 1720–1814. I Tim Knudsen & Ditlev Tamm (red.) *Dansk forvaltningshistorie*, bind 1. København: DJØF: 227–340.
- Feldbæk, Ole (2001) Denmark in the Napoleonic Wars: A Foreign Policy Survey. *Scandinavian Journal of History*, 26(2): 89–101.
- Feldbæk, Ole & Knut J. V. Jespersen (2002) *Dansk udenrigspolitisk historie 2: Revanche og neutralitet 1648–1814* (1. utg.). København: Gyldendal.
- Ferguson, Yale H. & Richard W. Mansbach (1996) *Politics. Authority, Identities and Change*. University of South Carolina Press.
- Ferguson, Yale H. & Richard W. Mansbach (2008) *A World of Politics. Essays of Global Politics*. London: Routledge.
- Finansministeriet (2001) *Organisation og ledelse i centraladministrationen*. København: Administrationspolitiske småskrifter.
- Glenthøj, Rasmus (2008) *En moderne nations fødsel: Norsk national identifikation hos embedsmænd og borgere 1807–1820*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Glenthøj, Rasmus (2010) *Fælles kultur, forskellige nationaliteter: De borgerlige eliters skabelse af en national identitet i Danmark og Norge 1807–30*. Ph.D. dissertation. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Glenthøj, Rasmus (2012) *Skilsmissen: Dansk og norsk identitet før og efter 1814*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Glenthøj, Rasmus & Morten Nordhagen Ottosen (2014) *Experiences of War and Nationality 1807–1815*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gøbel, Erik (2000) *De styrede rigerne: embedsmændene i den dansk-norske civile centraladministration*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Henningesen, Lars N. (1990) Flensborg i magtens korridorer. Lobbyvirksomhed under enevælden. *Fortid og Nutid*, 1.
- Hoff, Tina A. (2012) *Danmark og Færøerne. En historisk undersøgelse af udviklingen af relationen mellem Danmark og Færøerne 1850–2010*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Holm, Michael Juul, Mathias Ussing Seeberg & Poul Erik Tøjner (red.) (2013) *Artic*. Humlebæk: Louisiana Museum of Modern Art.
- Horstbøll, Hans (1987) Enevælde, opinion og opposition. *Historie Jyskesamling*, 17: 35–53.
- Horstbøll, Hans & Uffe Østergaard (1990) Reform and Revolution: The French Revolution and the Case of Denmark. *Scandinavian Journal of History*, 15(1–2): 155–179.
- Jensen, Birgit Bjerre (1987) *Udnævnelsesretten i enevældens magtpolitiske system 1660–1730*. Administrationshistoriske studier nr. 12. København: Rigsarkivet/G.E.C. Gads Forlag.
- Jespersen, Leon (1997) Knud Fabricius og den monarkiske bølge: Nogle kommentarer til de statsretlige brydninger i 15–1600-tallets Danmark. *Historie*, (1): 54–85.
- Jordheim, Helge & Iver B. Neumann (2011) Empire, Imperialism and Conceptual History. *Journal of International Relations and Development*, 14: 153–185.
- Knudsen, Tim (1995) *Dansk statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000) De danske oversøiske territorier. I Tim Kudsen (red.) *Dansk forvaltningshistorie II*. København: DJØF (904–948).
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Langholm, Sivert (2008) The New Nationalism and the New Universities – The Case of Norway in the Early Nineteenth Century. *Scandinavian Journal of History*, 20(1): 51–60.
- Langslet, Lars Roar (2006) The Dual Monarchy Denmark-Norway in a Cultural Perspective. I Eva Heinzelmann, Stefanie Robl & Thomas Riis (red.) *The Oldenburg Monarchy. An Underestimated Empire?* Kiel: Ludwig.
- Løkke, Anne (2007) State and Insurance: The Long-Run Trends in Danish Health Policy from 1672 to 1973. *Hygiea Internationalis*, 6(1): 7–24.
- Markussen, Ingrid (1995) *Til Skaberens Ære, Statens Tjeneste og Vor Egen Nytte. Pietistiske og kameralistiske ideer bag fremvæksten af en offentlig skole i landdistrikterne i 1700-tallet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Meyer, Henrik J. (1997) The Distribution of Income in Copenhagen at the Beginning of the Nineteenth Century. *Scandinavian Economic History Review*, 45(1): 30–57.
- Munck, Thomas (1998) Absolute Monarchy in Later Eighteenth-Century Denmark: Centralized Reform, Public Expectations, and the Copenhagen Press. *Historical Journal*, 41(1): 201–224.
- Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europadebatten*. Oslo: Pax.
- Neumann, Iver B. (2014) Imperializing Norden. *Cooperation and Conflict*, 49(1): 119–129.

- Nexon, Daniel H. (2009) *The Struggle for Power in Early Modern Europe: Religious Conflict, Dynastic Empires, and International Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Nexon, Daniel H. & T. Wright (2007) What's at Stake in the American Empire Debate? *American Political Science Review*, 101(2): 253–271.
- Olwig, Karen F. (2003) Narrating Deglobalization: Danish Perceptions of a Lost Empire. *Global Networks*, 3(3): 207–222.
- Osiander, Andreas (2001) Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. *International Organization*, 55(2): 251–287.
- Pedersen, Karl Peder (1998) *Enevældens amtmænd. Danske amtmænds rolle og funktion i enevældens forvaltning 1660–1848*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Karl Peder (2007) De første norske amtmænd: Om baggrunden for amtmandsinstruksen af 1685. *Heimen. Tidsskrift for lokal og regional historie*, 44: 3–16.
- Pedersen, K. P. & D. Tamm (1992) De kongelige amtmænd og deres historie – et tilbageblik. I Florian Martensen-Larsen, Karl Peder Pedersen & Ditlev Tamm (red.) *De kongelige amtmænd – en erindringsbog om amtmænd og amter før 1970*. København: DJØFs forlag.
- Raeff, Marc (1975) The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach. *American Historical Review*, 80(5): 1221–1243.
- Seip, Jens Arup (1958) *Teorien om det opinionstyrte eneveldet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Seip, Jens Arup (1963) *Fra embedsmandsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, Jens Arup (1995) Nation-Building within the Union: Politics, Class and Culture in the Norwegian Nation-State in the Nineteenth Century. *Scandinavian Journal of History*, 20(1): 35–50.
- Supphellen, Steinar (2007) Rational Norwegian Patriotism in the 1780s. *Scandinavian Journal of History*, 32(4): 376–387.
- Sørensen, Øystein (red.) (1998) *Jakten på det norske. Perspektiver på utviklingen av en norsk nasjonal identitet på 1800-tallet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Tamm, Ditlev (2006) Arven fra enevælden. I Casper Elbjørn & David Gress (red.) 20 *begivenheder, der skabte Danmark*. København: Gyldendal (120–129).
- Visti Hansen, Lars Peter, Jakob Buhl Jensen & Bente Thomsen (2010) *Overblik – Danmarkshistorie i korte træk*. København: Gyldendal Uddannelse.
- Østergård, Uffe (1992) Peasants and Danes: The Danish National Identity and Political Culture. *Comparative Studies in Society and History*, 34(1): 3–27.