

Synne Svarstad Hanslien

Bondestortingets lokaldemokrati

Formannskapslovene i norske aviser

Bacheloroppgave i Historie

Veileder: Anne Engelst Nørgaard

Mai 2021

Synne Svarstad Hanslien

Bondestortingets lokaldemokrati

Formannskapslovene i norske aviser

Bacheloroppgave i Historie
Veileder: Anne Engelst Nørgaard
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske og klassiske studier



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Innhold

Introduksjon	2
1.1 Tema, kilder og struktur.....	2
Teori og metode	3
2.1 Diskursanalyse.....	3
2.2 Lokaldemokrati	3
2.3 Kildematerialet	4
2.4 Nasjonalbibliotekets søkefunksjon	5
Historiografi	7
3.1 Tidligere forskning	7
Historisk kontekst.....	8
4.1 Bondeopposisjonen (1830-tallet).....	8
4.2 Formannskapslovene	10
Omtalen av formannskapslovene i norske aviser	12
5.1 Holdningene i <i>Morgenbladet</i> i 1836.....	12
5.1.1 Lovenes kvalitet og økonomiske aspekt	12
5.1.2 Ville formannskapene bli kyndige nok?	14
5.1.3 Frykt for statlig inngripen	15
5.1.4 Formannskapslovenes innskrenkede frihet	16
5.1.5 Viktige lover.....	18
5.2 Holdningene i <i>Den Constitutionelle</i> i 1836.....	18
5.2.1 Bemerkninger til formannskapslovene	18
5.2.2 Kritikken mot det demokratiske folkeelementet	18
5.2.3 Spalteplass til bondeleder Ueland	19
5.2.4 Overflødige formannskaper?	20
5.2.5 Regnskapet i formannskapets hender?	21
5.2.6 En nøytral dagsavis?	21
5.3 Hvilke holdninger kom frem i 1836?	22
5.4 Avisenes holdninger til formannskapslovene i 1837	23
5.4.1 Lovenes tidsperspektiv	23
5.4.2 Frykten for et overbelastet formannskap	24
5.4.3 «tjent Thronen til Støtte»	24
5.5 Endret holdningene seg fra 1836 til 1837?.....	25
Avsluttende konklusjon	26
6.1 Holdningene i samtidskildene.....	26
Litteraturliste	27
7.1 Primærlitteratur	27
7.2 Sekundærlitteratur	27
7.3 Illustrasjoner	29

Introduksjon

1.1 Tema, kilder og struktur

Temaet for oppgaven er bondebevegelsen i Norge, og opprettelsen av lokaldemokratiet på 1830-tallet. På begynnelsen av 1800-tallet fikk den norske bonden stadig mer innflytelse. Fra 1814 til 1884 var den norske staten ansett som en embetsmannsstat. Det var et fåtall embetsmenn som satt med makten i landet. Til tross for dette fikk embetsmennene motstand fra bondeeliten på Stortinget.

Bøndene ble for alvor mer synlige i den norske politikken med bondeopposisjonen på Stortinget i 1833. For første gang var embetsmennene utkonkurrert på Stortinget, et flertall av representantene var bønder. Stortingsbøndene fikk flere gjennomslag på 1830-tallet, en viktig seier for bøndene var formannskapslovene som kom i 1837. Lovene åpnet opp for lokalt selvstyre i Norge. Amtene og kommunene fikk ta del i politikken, og fikk styre på lokalt plan.

I de norske mediene var det forskjellige holdninger til de nye lovene om formannskap i by og bygd. Denne oppgaven skal ta for seg to motsetninger innenfor samtidens mediebilde i Norge. På den ene siden finner vi den liberale opposisjonsvennlige avisen *Morgenbladet* (1819-). Avisen støttet den politiske opposisjonen, og ga den et talerør i norsk media. På den andre siden har vi avisen *Den Constitutionelle* (1836-1847). Den var borgerlig, og ble lest av embetsmannstanden. Avisen stilte seg kritisk til stortingsbøndene, og i samtiden ble denne avisen antageligvis opprettet som et motsvar til bøndenes talerør i *Morgenbladet*.

Oppgaven skal analysere et utvalg artikler i de to polariserende avisene i tidsrommet fra 1836 til 1837. Med bruk av diskursanalyse skal oppgaven redegjøre og sammenligne primærkildenes syn på lokaldemokratiet og formannskapslovene. Den skal forsøke å finne svar på problemstillingen: Hvilke holdninger hadde samtidskildene til formannskapslovene?

Oppgavens primærkilder skal derfor bestå av et representativt utvalg artikler fra avisene *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*. Artiklene som brukes er valgt i et tidsrom på to år, fra begynnelsen av 1836 til slutten av 1837. Hensikten er å se hvilke holdninger avisene hadde til lokaldemokratiet og formannskapslovene året før (1836) og året lovene ble vedtatt (1837).

Den første delen av oppgaven består av den teoretiske metoden som skal være bakgrunn for analysen og løsningen på problemstillingen. Her skal kildene og begrepene diskursanalyse og lokaldemokrati redegjøres for, samt fremgangsmåten med nasjonalbibliotekets søkefunksjon. Den tidligere forskningen og det historiske temaet for oppgaven skal komme til uttrykk i kapitelene om historiografi og historisk kontekst. Den første delen av oppgaven vil gi leseren en oversikt over temaet, og gi grunnlaget for å forstå analysen. Den andre delen vil bestå av analysen. Formålet med denne delen er å vise hvordan synet på formannskapslovene var i *Morgenbladet* og i *Den Constitutionelle*. Her skal jeg ved hjelp av kildematerialet forsøke å løse problemstillingen, og drøfte resultatene som kom frem i analysen. Den siste delen av oppgaven skal være en kort konklusjon. I konklusjonen skal min analyse ses i sammenheng med historiografien, og diskuteres opp mot den.

Teori og metode

2.1 Diskursanalyse

På bakgrunn av den valgte problemstillingen skal oppgavens teori bestå av en diskursanalyse. Ordet diskurs blir ofte forbundet med den franske filosofen Michel Foucault, og hans arbeid i utviklingen av diskursbegrepet.¹

Diskurser er mye brukt i de humanistiske fagene, og det finnes flere eksempler på avklaringer av begrepet. I boken *diskursanalyse som teori og metode* tar forfatterne Marianne W. Jørgensen og Louise Phillips for seg en av de mest vanlige oppfattelsene av diskurser; diskursen er en idé om at språket struktureres i ulike mønstre som inngår i forskjellige interesseområder. En diskursanalyse blir derfor analysen av disse mønstrene.² De danske historikerne Anne Løkke og Sebastian Olden-Jørgensen tar også for seg diskursbegrepet i artikkelen *Diskurs for historikere*. I artikkelen er de opptatt av å understreke den virkelige utfordringen og berikelsen historikere kan utnytte seg av ved bruken av diskursbegrepet. Løkke og Olden-Jørgensen vil understreke at det er et begrep for et fenomen, der språket vi mennesker bruker for å forstå og handle i verden er bundet til tid, rom og sosiale relasjoner.³ Disse avklaringene gir oss et inntrykk av hva diskurser er, men oppgaven skal vektlegge et annet syn på diskurser.

Opgavens diskursanalyse skal basere seg på diskursforklaringen til historikeren Teemu Ryymin. Han definerer begrepet som «[...] et mønster eller et sett av regler som binder sammen et avgrenset antall representasjoner på bestemte måter.»⁴ Representasjonene kan ifølge Ryymin være «[...] språklige fremstillinger som består av en eller flere enkelttytringer eller knipper av slike ytringer.»⁵ Han presiserer at representasjonene kan være meningsfylte, sanne, falske, gyldige, ugyldige, mulige eller umulige innfor diskursbegrepet. Derfor kan diskursene være med å bestemme hva som er tenkelig å få fram og fremstille på et visst tidspunkt i historien.⁶

Opgaven vil se på diskursene som går igjen i avisene, altså hvilke tankesett og oppfatninger *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* hadde om formannskapslovene og lokaldemokratiet, og hvordan dette passer inn i det større politiske bildet. Det vil være spennende å se hvilken fremstilling de ulike avisene valgte å vise frem i sine artikler. Diskursene vil derfor si noe om hvilket politisk ståsted avisene tok i diskusjonen om lokalt selvstyre i Norge på 1830-tallet.

2.2 Lokaldemokrati

Formannskapslovene i 1837 ble begynnelsen på lokaldemokratiet i Norge. I samtiden ble ikke nødvendigvis lovene omtalt som lokaldemokratiske. Ordet lokaldemokrati er et analytisk begrep som ble tatt i bruk i senere forskning. Man sier ofte at formannskapslovene innførte det kommunale selvstyret i Norge. Med lovene som kom i 1837, fikk bøndene en politisk kraft de ikke hadde hatt tidligere i den norske politikken.⁷ For å kunne besvare problemstillingen på en god måte vil oppgaven avklare begrepet demokrati, samt hvordan man kan definere lokaldemokratiet.

Det moderne demokratiet slik vi kjenner det i dag, fant sitt opphav i de opplyste tenkerne på 1700- og 1800-tallet. Med den franske revolusjonen ble tankene om

¹ Melve & Ryymin 2018: 61

² Jørgensen & Phillips 1999: 3

³ Løkke & Olden-Jørgensen 2001: 186

⁴ Melve & Ryymin 2018: 62

⁵ Ibid: 59

⁶ Ibid: 62

⁷ Hommerstad 2014: 3

folkesuverenitet og maktfordelingsprinsippet sentralt.⁸ Hvordan kan man definere demokrati? I boken *On Democracy* definerer statsviterne Robert Dahl og Ian Shapiro begrepet demokrati som et sett med regler og prinsipper som defineres av en konstitusjon. Konstitusjonen, eller grunnloven, skal definere hvordan beslutninger skal fattes. Ifølge Dahl og Shapiro er det viktigste poenget med konstitusjonen at den skal anerkjenne at alle innbyggere er habile til å delta i politiske beslutninger. Alle innbyggere skal bli sett på som politisk likeverdige. Med andre ord er det folkesuvereniteten som er viktig, og som utgjør begrepet demokrati.⁹

Formannskapslovene ga nordmenn lokaldemokrati. Statsviteren Tore Hansen definerer lokaldemokratiet som både «den formelle folkevalgte organiseringen av lokale enheter innenfor et statlig styringssystem og et demokratisk ideal.»¹⁰ Det vil si at formannskapslovene ga norske kommuner et folkevalgt selvstyre. Det lokale demokratiet blir utøvet gjennom de lokaldemokratiske organene, fylkeskommunen og kommunen. Kommunene har det overordnede ansvaret for politikken som skjer på lokalt plan.¹¹ I dagens Norge er lokaldemokratiet et representativt demokrati. Representantene til kommunestyret blir demokratisk valgt av innbyggerne i kommunen. De folkevalgte sitter med mandatet i fire år av gangen.¹² Representantenes oppgave er å fatte beslutninger på bakgrunn av programmet de har stilt til valg på, og på den kompetansen folket mener kommunestyret bør ha.

Lokaldemokratiet følger det demokratiske kretsløpet. Det vil si at representantene som blir valgt inn til de lokaldemokratiske organene kan byttes ut dersom befolkningen er utilfreds og vil ha endringer i den lokale politikken. Utskiftningen kan bare skje med demokratiske valg.¹³ Det er med andre ord folket som bestemmer hvilke partier og representanter som skal ha den utøvende makten i fylkeskommunen og kommunen.

Formannskapslovene har vært viktig for utviklingen av demokratiet i Norge. Lovene gjorde det mulig for både by og bygd å ta del i den norske politikken. I kapittelet om historisk kontekst går jeg nærmere inn på arbeidet med formannskapslovene på 1830-tallet. Med tanke på oppgavens problemstilling vil det være nyttig å ha en oversikt over de teoretiske begrepene oppgaven skal bygge på. Folkestyret på lokalt plan skal være sentral for besvarelsen av problemstillingen: Hvilke holdninger hadde samtidskildene til formannskapslovene?

2.3 Kildematerialet

Avisen *Morgenbladet* ble grunnlagt i 1819 av presten Niels Wulfsberg, og var den første dagsavisen i Norge. I utgangspunktet skulle avisen være nøytral uten politiske meninger.¹⁴ Dette endret seg da Wulfsberg så bøndenes misnøye mot embetsmennene på Stortinget. Bøndene hadde i utgangspunktet flere konstitusjonelle rettigheter enn de andre samfunnsskissene. Wulfsberg mente at uvitenhet skapte misforståelser, derfor ville han skape en avis som informerte leserne om referater fra Stortinget.¹⁵ Gjennom 1830-tallet var avisen et viktig talerør for den politiske opposisjonen. Avisen var, og

⁸ Sandvik 2010: 9

⁹ Dahl & Shapiro 2015: 37

¹⁰ Hansen 2019b

¹¹ Baldersheim 2012: 21

¹² Ibid

¹³ Baldersheim & Rose 2010: 2

¹⁴ Norland 2020

¹⁵ Hauge 1963: 19

forble, en liberal opposisjonsavis frem til 1848.¹⁶ Til tross for dette var *Morgenbladet* den mest nøytrale avisen gjennom perioden, og kunne gi spalteplass til flere innsendere.¹⁷

Den norske pressen i 30-årene var preget av konkurransen mellom *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*. *Den Constitutionelle* («Nella» på folkemunne) ble grunnlagt i 1836, og var ment som en avis for «intelligensen». I motsetning til *Morgenbladet*, var avisen et talerør for en relativ liten krets.¹⁸ Det var kretsen innenfor samfunnseliten i embetsmannsstanden som sto bak avisen. Ulrik Anton Motzfeldt og Carl Andreas Fougstad sto sentralt i utgivelsen av *Den Constitutionelle*.¹⁹ Avisen ble assosiert med Intelligenspartiet og dikteren Johan S. Welhaven. *Den Constitutionelle* ble forløperen til den konservative pressen i Norge, og det spekuleres i og antydes at avisen ble opprettet som et motsvar til *Morgenbladet*.²⁰

Disse to avisene er valgt som primærkilder fordi de i samtiden var to motsetninger. *Morgenbladet* var en bondevennlig avis, mens *Den Constitutionelle* representerte den norske embetsstanden. Formålet med oppgaven er å redegjøre og sammenligne de to sidenes holdninger til formannskapslovene, derfor er to forskjellige poler innenfor samtidens Medie-Norge valgt som oppgavens kildemateriale.

2.4 Nasjonalbibliotekets søkefunksjon

Oppgavens metode bygger på søk i nasjonalbibliotekets nettdatabase. Primærkildene ble valgt på bakgrunn av søkefunksjonen i nasjonalbibliotekets nettbibliotek. Søkefunksjonen ble brukt som fremgangsmåte for å finne relevant kildemateriale gjennom ordsøk etter «formandskaber». Ordet ble brukt for å få tilgang til antall ganger «formandskaber» ble nevnt i *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*. Søket ble snevret inn til de to årene problemstillingen tar for seg: fra januar 1836 til desember 1837. Det er ikke tilfeldig at disse årstallene er valgt. I 1836 var det mye diskusjon rundt lovene i det offentlige ordskiftet; og dette med god grunn – opprettelsen av formannskap i by og bygd var like rundt hjørnet. Lovene ble vedtatt i 1837, og det er derfor dette årstallet er valgt.

I søkefunksjonen til nasjonalbiblioteket er det en fane for avisarkivet. Her kan man filtrere søk etter avisnavn, dato og by/fylke, samt visse ord som kan gi treff. Metoden for søket er lik for de to avisene. Det ble søkt etter «formandskaber», og tastet inn navn (*Morgenbladet*/*Den Constitutionelle*) og dato (01.01.1836 - 31.12.1837). Avisartiklene ble sortert etter dato for å få treffene i kronologisk rekkefølge. Med disse spesifiseringene fikk *Morgenbladet* 29 treff i ordsøk etter «formandskaber», mens *Den Constitutionelle* fikk 24 treff.

Det er riktignok ikke alle treffene på søkeordet som blir brukt for å løse problemstillingen. Det er også noen perioder der søkeordet ikke gir treff. Det ligger ingen utgaver av *Morgenbladet* fra høsten 1836 ute i nasjonalbibliotekets nettdatabase. Det er også begrensede treff på «formandskaber» i 1837. Dette vil påvirke utfallet, da større perioder ikke kan redegjøres for.

Det kan oppstå flere utfordringer som en følge av metoden som brukes for besvarelsen av oppgaven. Et poeng er at kildematerialet vil bestå av både redaksjonelle artikler, så vel som leserinnlegg med mer personlige syn. Det er i tillegg vanskelig å skille disse. Merkingen av opphavsmann og forfatter er nesten ikke til stede sammenlignet med moderne aviser.

¹⁶ Norland 2020

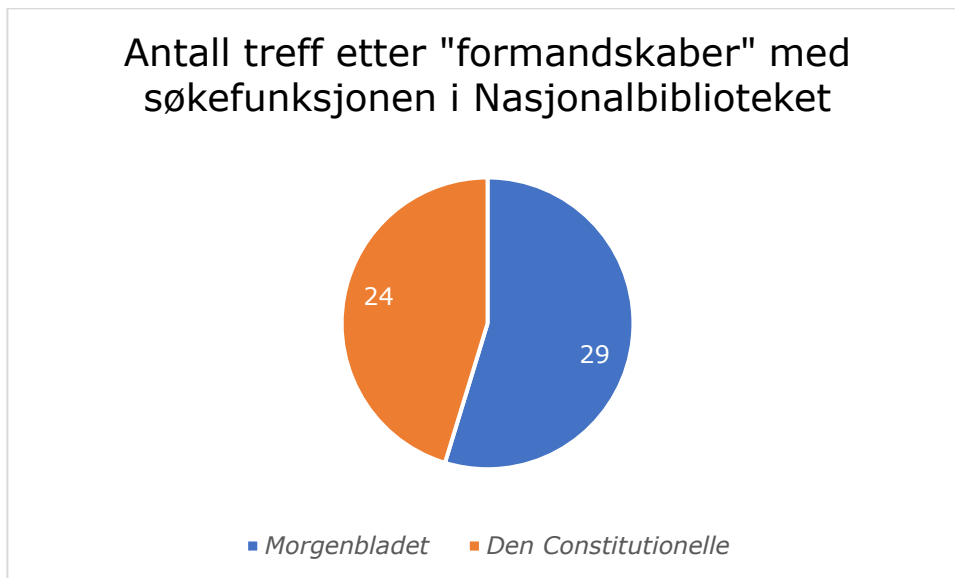
¹⁷ Myhrvold 1949: 10

¹⁸ Ibid

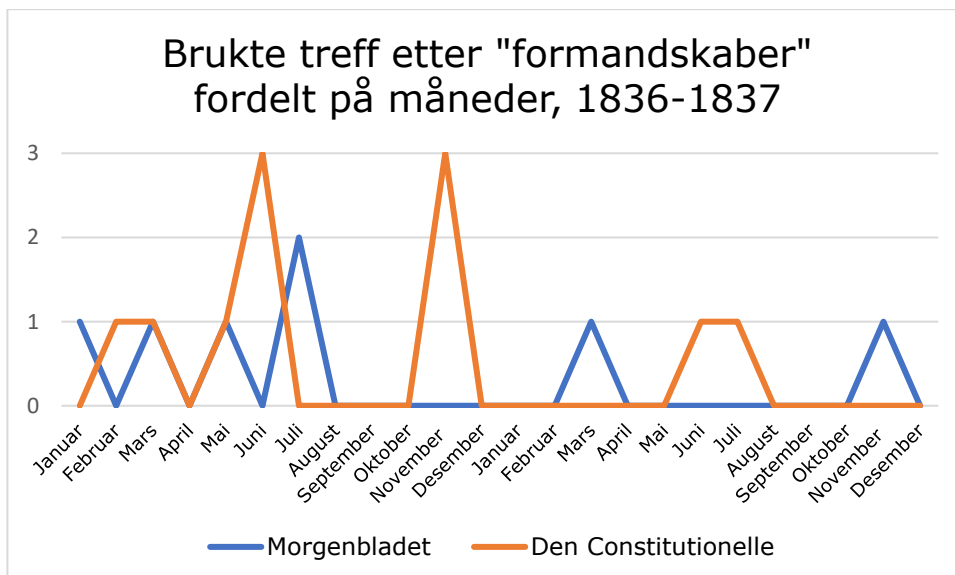
¹⁹ Johansen 2019: 170-171

²⁰ Ottosen 2020

Den aller viktigste utfordringen er at det representative utvalget ved nettbaserte søk kan føre til at visse omtaler av formannskapslovene, og lokaldemokratiet som sådan, ikke kommer med i oppgavens analyse. Søkefunksjonen vil ikke alltid få med seg alle forekomster av et begrep. Det digitaliserte materialet gir ikke et helt nøyaktig bilde av oppfatningene som kom til syne i avisene i samtiden. Viktige, og mindre viktige, holdninger til formannskapslovene kan bli oversett. Det kan være flere artikler som omhandler lovene, men som ikke inneholder selve søkeordet. Jeg vil derfor anta at det vil være kilder som jeg ikke får med meg ved bruk av denne metoden. Til tross for dette har jeg likevel valgt nettbaserte søk som fremgangsmåte. Jeg mener at søkeordet som er valgt («formandskaber») gir et godt overblikk over et stort materiale, og at ordet er svært relevant for oppgavens tema og besvarelse.



Figur 1: Diagram laget i Excel



Figur 2: Diagram laget i Excel

Historiografi

3.1 Tidligere forskning

Bondebevegelsen i Norge på 1830-tallet er mye omtalt i historiografien. Dette kan skyldes at bøndene fikk en sentral plass i den demokratiske utviklingen som foregikk fra 1814 og utover på 1800-tallet. Bøndene ble viktige fordi de representerte en samfunnsklasse som ikke tidligere hadde hatt politisk innflytelse. Historikere diskuterer bøndenes rolle i den demokratiske utviklingen, og hvorvidt det var bøndenes inntog på Stortinget som ble særlig viktig. Det finnes ulike syn innenfor historiografien, og mange historikere har drøftet mye rundt temaet. Som oftest er det opposisjonen på 1830-tallet, og formannskapene som kom med den, samt bøndenes forhold til stemmeretten, som får en sentral plass i forskningen.

Det er flere historikere som har forsket på bondeopposisjonen og formannskapslovene. Blant eldre verk ble *Minneskrift til Formannskapslovens 100-årsjubileum: 1837 – 14. januar – 1937* sentral for 1900-tallets forståelse av lovene. Boken var et samarbeid mellom professor Bergsgård, sekretær Juvkam, ekspedisjonssjef Bull og byrådsjef Bahr. I boken hevder Arne Bergsgård følgende: «Formannskapslovene i 1837 var ei naudsynleg utfylling av grunnlova, den største og viktigaste utfyllinga som grunnlova nokon gong har fått og kunde få.»²¹ Minneskriften var en hyllest til lovenes 100-årsjubileum, og var opptatt av formannskapslovenes demokratiske innvirkning i Norge. Boken legger stor vekt på dette, og derfor kan den skilles fra nyere forskning. Den nyere forskningen er preget av et kritisk blikk på lovene, samtidig som at denne forskningstradisjonen anerkjenner det demokratiske fremskrittet med lovene i 1837.

Ernst Sars, Jens Arup Seip og Halvdan Koht er også eksempler på historikere som skrev mye om bondebevegelsen på 1800-tallet. Seip er mannen bak begrepet «embetsmannsstat», og i sin forskning drøfter han de politiske forholdene frem mot parlamentarismen i 1884.²² Både Sars, Seip og Kohts forskning karakteriserer bøndene på Stortinget som svake og uselvstendige politikere. De vil likevel gi formannskapslovene mye av æren for den demokratiske utviklingen i Norge.²³ De introduserer et noe nytt kvalitativt aspekt ved å analysere de ulike oppfatningene rundt bondeopposisjonen.²⁴ Dette har i stor grad påvirket historiografien.

Av den nye forskningen, er Marthe Hommerstads doktorgradsavhandling *Politiske bønder: bondestrategene og kampen for demokratiet 1814-1837* et av de mer omfattende forskningsarbeidene. I avhandlingen skrev Hommerstad om de demokratiske bøndene, og hvordan de kjempet for å få innflytelse på Stortinget frem mot formannskapslovene i 1837. Hommerstad legger vekt på hvor tradisjonelle bøndene var i organiseringen av bevegelsen. Bøndenes retorikk og agitasjon fikk en sentral plass i Hommerstads arbeid. Det var forente krefter som sammen dannet et kraftig grunnlag for en sterk bondeopposisjon.²⁵ I forskningen om formannskapslovene finner Marthe Hommerstad ut at bøndene ønsket lovene for å opplyse den allmenne nordmann. Ved slike lover kunne man lage en slags dannelsesskole for bøndene. Målet skulle da være å gjøre bonden til en opplyst borger.²⁶

Trond Bjerås representerer også den nyere forskningstradisjonen. Han har spesialisert seg innenfor lokalt selvstyre i Norge. I sin forskning stiller han mange kritiske

²¹ Bergsgård, Bull, Bahr & Juvkam 1937: 7

²² Salvesen 2021

²³ Bjerås 2016: 35

²⁴ Hallenberg 2015: 507

²⁵ Dørum 2013: 93

²⁶ Hommerstad 2014: 2

spørsmål til formannskapslovene, og spesielt temaet rund avhengighetsforholdet mellom husmannen og bonden:

Betraktet kommunestyrene seg også som husmennenes representanter? Ble husmennene sett på som en del av det politiske fellesskapet? Fremmet kommunestyrene i egne øyne husmennenes politiske og økonomiske rettigheter, eller ble disse sett i motsetning til den dominerende bondegruppens rettigheter og interesser?²⁷

Bjerkås utdyper at husmennene sjeldent er nevnt, og at dette kan tyde på at deres posisjon i samfunnet var marginal: «Med formannskapslovene kom bøndene til orde, husmennene gjorde det ikke».²⁸ Det Bjerkås skriver synliggjør den moderne forskningstradisjonen. Mange historikere har kritisert den gamle tradisjonen for å romantisere det demokratiske aspektet ved lovene.

Historikere som Trond Bjerkås, Tore Pryser og Frank Aarebrot har tatt opp hvorvidt lovene var demokratiske eller ei. Mangel på stemmerett hos store samfunnslag gjorde at det i stor grad var eliten i lokalsamfunnet som kunne stemme frem formannskapene. Hvilken rolle formannskapslovene hadde i den demokratiske utviklingen er en diskurs som går igjen i forskningstradisjonen. Det eksisterte et narrativ om at bøndene var mer demokratiske enn embetsmennene før dem, men den senere forskningen kritiserer dette. Pryser skriver at den eldre forskningen overdrev betydningen av de demokratiske aspektene til formannskapslovene i 1837.²⁹ I likhet med Pryser, hevdet Aarebrot at bondestortinget ikke var mer demokratisk enn embetsmannsstanden. Enker ble straffet, bøndene var for jødeparagrafen, og eiendomsløse og husmenn skulle ikke ha stemmerett. Aarebrot stilte spørsmål om hva som skilte bøndene fra embetsmennene som tidligere hadde sittet med makten.³⁰

De tre historikerne har en felles tilnærming til lovene, og drøfter gjentatte ganger hvorvidt de kan kalles demokratiske. Bjerkås skriver det godt i sin forskning, og illustrerer det ved å stille gode spørsmål: «Bidro formannskapslovene til å utvide grensene for politisk deltagelse, eller befestet de de lokale elitenes dominerende posisjon?».³¹

Historisk kontekst

Dette kapittelet skal greie ut om oppgavens historiske kontekst. I denne delen vil det bli sett nærmere på bondebevegelsen på 1830-tallet. Bondebevegelsen er sentral for problemstillingen fordi lokaldemokratiet ble en viktig kampsak for bøndene på Stortinget. Formannskapslovene skulle gi den norske befolkningen lokalt selvstyre. Hva innebar formannskapslovene, og hvordan påvirket lovene det politiske Norge?

4.1 Bondeopposisjonen (1830-tallet)

Som nevnt i introduksjonen, var Norge en embetsmannsstat fra 1814 og frem til opprettelsen av parlamentarismen i 1884.³² Til tross for dette ble embetsmennene utfordret av andre samfunnsskinner gjennom perioden. En av samfunnsskinnerne som sto

²⁷ Bjerkås 2016: 48

²⁸ Ibid

²⁹ Pryser 1999: 250

³⁰ Aarebrot 2014: 35

³¹ Bjerkås 2016: 38

³² Myhre 2020

opp mot embetsmennene var bøndene. De begynte å vise seg frem i norsk politikk med sin bondeopposisjon gjennom 1830-tallet.³³

Bondeopposisjonen kan kjennetegnes ved bondeflertallet på Stortinget i 1833 og 1836. I 1833 var det for første gang et flertall av bonderepresentanter som møtte på Stortinget. Embetsmannsstanden var utkonkurrert av den norske bondeeliten.³⁴ Av de 80 representantene som møtte på tinget, var 45 av disse bønder i 1833. Til sammenligning var det 21 bonderepresentanter av 64 oppmøtte på Stortinget i 1830.³⁵ Med andre ord hadde bøndene fått en betydelig maktposisjon. I spissen for opposisjonen sto Ole Gabriel Ueland fra Stavanger Amt. Han var en av de mest kjente bondepolitikere i samtiden.³⁶ Det skal nevnes at bøndene som satt på Stortinget var ansett som bondeeliten. De var ikke alminnelige bønder. Bonderepresentantene var rike storbønder som hadde stor innflytelse i lokalsamfunnet. De var en del av eliten i bygdesamfunnet, og hadde gjerne flere leilendinger og tjenestemenn under seg.³⁷

Bondeopposisjonens politikk var preget av bøndenes tilknytning til selvforsyningssamfunnet. Systemet bygde i stor grad på nøysomhet, antikapitalisme og en skepsis mot embetsmannstanden.³⁸ Som en følge av dette ble stortingsbøndene opptatt av å ha en god sparepolitikk i Norge. Bøndene ønsket blant annet å redusere lønningene og pensjonene til embetsmennene, og generelt kutte skattemengden.³⁹ Politikken var preget av en proteksjonisme til fordel for bygdebefolkningen. Effektene av dette var blant annet opphevelsen av land- og kjøpstadsskatten i 1836, og opprettelsen av formannskapslovene i 1837.⁴⁰ Formannskapslovene var en viktig kampsak for bøndene fra 1833. De ønsket seg et lokalt selvstyre som kunne påvirke politikken på nasjonalt plan.

Til tross for bøndenes proteksjonisme av sine egne, var det flere laverestående grupper innad i bondestanden som ikke ble prioritert av bonderepresentantene. Dette kom til uttrykk i stortingsbøndenes lite demokratiske syn på stemmeretten. De mente at husmenn, leilendinger og eiendomsløse ikke skulle ha stemmerett.⁴¹ Dette viser, som nevnt over, at det var de velstående og mektige bøndene som satt på Stortinget. Som nevnt i oppgavens historiografi, påpekte Frank Aarebrot at bøndene ikke nødvendigvis var mer demokratiske enn embetsmennene.

Bøndene hadde flere politiske motstandere. Dette kom tydelig frem i det offentlige ordskiftet. Et eksempel finner man i avisene, de borgerlige og de bondevennlige avisene sto opp mot hverandre i offentligheten.⁴² Kritikken bøndene fikk var fra den borgerlige eliten, og kunne gjerne komme fra aviser slik som *Den Constitutionelle*. Den dreide seg om politikken de førte, samt karakteristikker av bøndene. De ble anklaget for å føre en partisk og egoistisk politikk. Marthe Hommerstad påpeker det offentlige ordskiftet i doktorgradsavhandlingen *Politiske bønder*, der skrev hun at kritikken i mediene hindret en reell politisk debatt fra de polariserende sidene.⁴³

³³ Seip 1974: 148

³⁴ Hommerstad 2014: 2

³⁵ Bondestortinget 2020

³⁶ Aarebrot 2014: 33

³⁷ Hommerstad 2014: 9

³⁸ Kaartvedt, Danielsen & Greve 1964: 467

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Roos 2020: 43

⁴² Hommerstad 2014: 2

⁴³ Ibid: 3

4.2 Formannskapslovene

Den 14. januar 1837 ble loven om formannskap i «ethvert Præstegjeld» opprettet.⁴⁴ Et formannskap er et folkevalgt organ som styrer i kommunene.⁴⁵ Lovene innebar at man fikk lokaldemokrati og kommuneforvaltning i Norge. De demokratiske prinsippene fra grunnlovsåret 1814 sto sentralt i utviklingen av lovene.⁴⁶

Bakgrunnen for opprettelsen av lovene skyldes en dårlig lokalforvaltning i Norge over tid. Det var store variasjoner i lokalstyret på det tidlige 1800-tallet. Byene hadde vesentlig større grad av folkestyre sammenlignet med Bygde-Norge.⁴⁷ På bygda kunne man lokalt ha ansvar for skole- og fattigvesen. Det var noe grad av et folkelig element, men betraktelig mindre enn i byene. Behovet for et bedre lokalstyre ble stort. Temaet ble tatt opp i Stortinget på 1820-tallet. Overraskende nok var det bøndene som ikke viste interesse for en slik lov på 20-tallet.⁴⁸ Dette snudde imidlertid i tiåret etterpå, en av kjernesakene til bøndene ble å innføre et velfungerende kommunalt selvstyre i Norge.

Det var to forslag til lov om formannskaper på starten av 30-tallet. Forslagene brakte diskusjon på Stortinget. På den ene siden hadde man regjeringen, med kong Karl Johan og statsminister Løvenskiold i spissen. De la frem et restriktivt og mindre liberalt lovforslag.⁴⁹ Folkeelementet var innskrenket i forslaget, og statlig inngripen skulle prege formannskapene. På den andre siden fant man en splittet bondeopposisjon i 1833. Likevel gikk de sammen om en formannskapslov. Det samlede forslaget fra bøndene var basert på to prinsipper. All makt skulle samles hos formannskapet, og sakene som tidligere hadde ligget hos bygdekommisjonene skulle tilfalle formannskapet.⁵⁰

De to forslagene førte til et kompromiss. Grunnlaget for kompromisset ble lagt av justiskomiteen, men til tross for dette var stortingsmedlemmene klar over at lovene ville nektes sanksjon fra kongen og hans regjering.⁵¹ Regjeringen var kritiske til amtsformannskapene, altså formannskaper på fylkesnivå, noe bøndene gjerne ville ha. Regjeringen fryktet et for omfattende selvstyre med amtsformannskap. Dette førte til at lovene ikke ble sanksjonert i 1833. Kompromisset ble derimot forbedret frem til Stortinget i 1836, målet var å finne en tilfredsstillende løsning for begge parter.⁵²

Det nye lovforslaget var blitt moderert for å tilpasse de polariserende sidene på Stortinget. Det direkte demokratiet som bøndene ønsket, ble dempet ned. Det ble heller de demokratiske prinsippene fra grunnloven som ble dominerende for utformingen av formannskaper.⁵³ Kongen anerkjente forslaget som bygget på det representative prinsippet, men det gjorde ikke statsminister Løvenskiold. Dette førte til at forslaget først ble vedtatt høsten 1836 i Lagtinget. Stortinget kom frem til at formannskapet skulle velges av og fra folket i kommunen, og ordførerne i kommunen skulle utgjøre amtsformannskapene.⁵⁴ I det modererte utkastet fikk kongen og regjeringen en begrenset approbasjonsrett (godkjennelsesrett). Med dette fikk staten litt kontroll over forvaltningsorganene på lokalt plan.⁵⁵

⁴⁴ Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim & Danielsen 1987: 22

⁴⁵ Hansen 2019a

⁴⁶ Stortingsarkivet 2019

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Hommerstad 2014: 195

⁴⁹ Stortingsarkivet 2019

⁵⁰ Næss et al. 1987: 32

⁵¹ Ibid: 33

⁵² Stortingsarkivet 2019

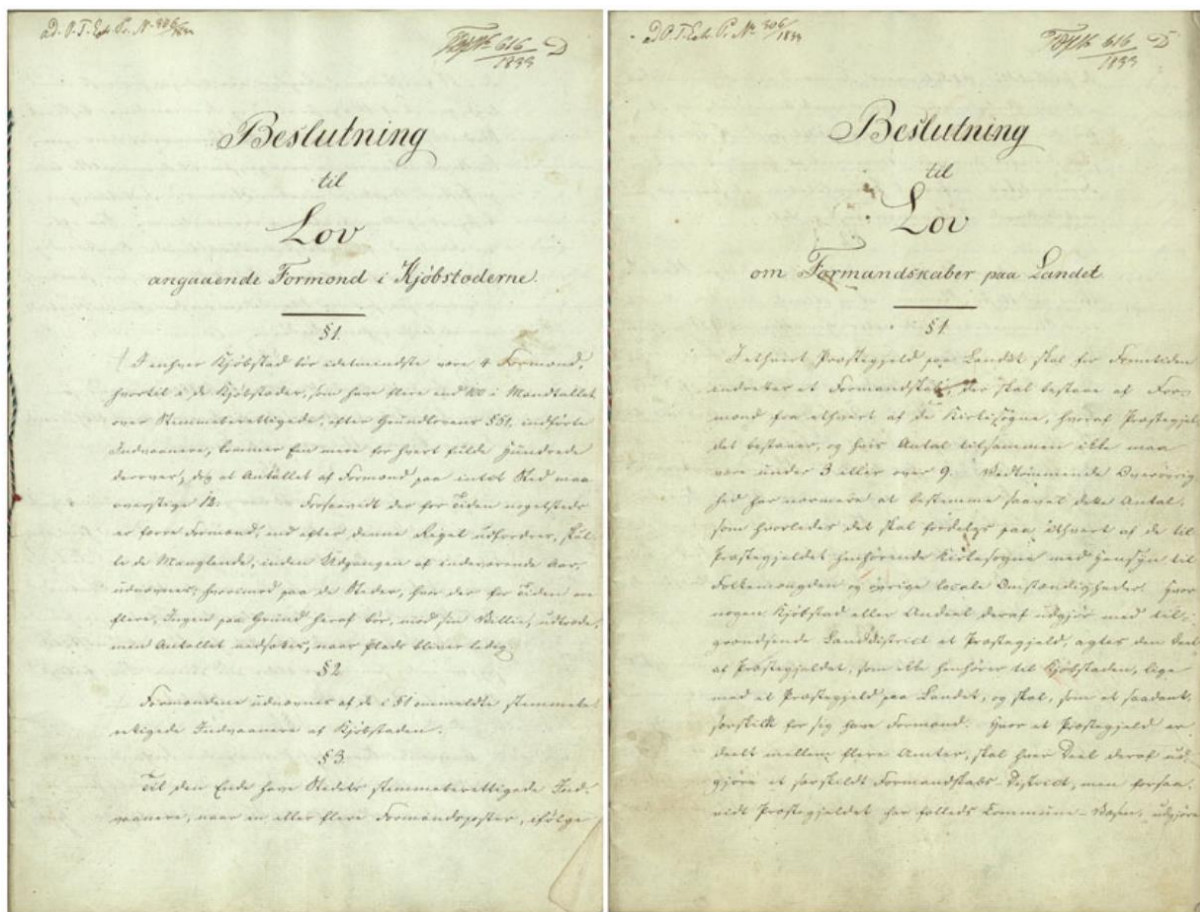
⁵³ Bergsgård et al. 1937: 188

⁵⁴ Næss et al. 1987: 33

⁵⁵ Ibid

Det er verdt å nevne at 1814-grunnloven spesifiserte hvem som kunne stemme. Det var menn med eiendom over 25 år som hadde stemmerett på det tidlige 1800-tallet. Tar vi dette i betraktning var ikke formannskapslovene demokratiske i den forstand at hele befolkningen fikk ta del i de representative valgene. Kvinner, fattige, husmenn, eiendomsløse og leilendinger (som hadde leid i mindre enn 5 år) ble ekskludert fra retten til å stemme. Det var selvstendige og økonomisk uavhengige folk, slik som den jordeiende bonden, som kunne utøve stemmeretten og påvirke formannskapene i sitt nærmiljø.⁵⁶ Vi må derfor passe på å ikke overvurdere stortingsbøndenes demokratiske innvirkning i Norge, slik som Aarebrot, Bjerkås og Pryser påpekte. De var viktige for den demokratiske utviklingen i Norge, men dette kom likevel med modifikasjoner som hindret store deler av befolkningen.⁵⁷

Formannskapslovene ble sanksjonert av kong Karl Johan 14. januar 1837. Med formannskapslovene fikk kommunene en politikk for de lokale distriktene i Norge. Et viktig element var at politikken kom nedenfra. Kommunene ble for første gang demokratiske forvaltningsorgan.⁵⁸ Myndigheten lovene ga lokalt skapte et sterkt grunnlag for et trygt nasjonalt demokrati.⁵⁹



Figur 3: Stortingets forslag til formannskapslover i kjøpstedene og på landet i 1833. Dette utkastet ble ikke sanksjonert av regjeringen og kong Karl Johan.

⁵⁶ Hommerstad & Steine 2019: 17

⁵⁷ Aarebrot 2014: 35

⁵⁸ Teigen 2019: 16

⁵⁹ Bergsgård et al. 1937: 7

Omtalen av formannskapslovene i norske aviser

Opgavens forskning skal gjøres på bakgrunn av en diskursanalyse. Gjennom å bruke avisene som primærkilder skal jeg se etter hvilke holdninger som kom frem gjennom det språklige uttrykket i samtidens medier. Hvilke representasjoner går igjen, og hvorvidt var disse representasjonene representative for den borgerlige og den opposisjonsvennlige avisen? Analysen skal se nærmere på hvilke holdninger avisene hadde til bøndenes lokaldemokratiske formannskapslover, og dermed ta utgangspunkt i problemstillingen: Hvilke holdninger hadde samtidskildene til formannskapslovene?

Den første delen av analysen skal ta for seg hvilke holdninger avisene hadde til lovene året før de ble vedtatt på Stortinget. Årstallet 1836 skal være hovedvekten til analysen. Denne tiden var preget av debatter i det offentlige ordskiftet. Den andre delen skal ta for seg året formannskapslovene ble vedtatt. Hensikten med å dele opp analysen er å undersøke om noen holdninger kan ha endret seg gjennom de to årene, og særlig etter at lovene ble sanksjonert i januar 1837. Hvilke holdninger hadde de to polariserende avisene til formannskapslovene før de ble vedtatt? Er det et merkbart skille gjennom de to årene oppgaven tar for seg, og kan vi identifisere utviklingen?

5.1 Holdningene i *Morgenbladet* i 1836

5.1.1 Lovenes kvalitet og økonomiske aspekt

På trykk i *Morgenbladet* onsdag 27. januar 1836 kunne man lese en lang artikkel om «Communevæsenet». Her diskuterte artikkelen stridspunktene rundt kommunevesenet i Norge i samtiden. Artikkelen var opptatt av hvorvidt det var lurt for Stortinget å ta stilling til de nye forventede forslagene om en ny kommunelov, i stedet for å videreutvikle det eksisterende forslaget om «Formandskaber i Byerne og paa Landet».⁶⁰ Avisen ville løfte frem det faktum at regjeringen ble forelagt formannskapslovene i det forrige Storting (1833), men at det da ble nektet sanksjon. Avisen fortsatte med å fremme sine antagelser om at majoriteten i folket ville ønske en slik lov om formannskaper velkommen, i likhet med flere av rikets stortingsrepresentanter.⁶¹

Til tross for dette kom det til uttrykk at avisen ikke anså de siste lovbeslutningene på de forrige stortingsforhandlingene som svært heldige. Det ble vist til at deres lovkraft kanskje måtte fremtvinges for å få et gjennombrudd. Savnet av kommunalt selvstyre i bygdene var stort. Skribenten mente derfor det var betenkelig at innførelsen av en lokaldemokratisk lov skulle ta så lang tid:

Vel er Savnet af Communalindretninger paa Landet saa føleligt, at ethvert Tab af Tid for at erholde dem og de Hoder og den Livlighed, som vi i mange henseender deraf love os, maa være yderst betænkeligt[...]⁶²

Ser vi det i en større sammenheng, er det ikke rart at skribenten uttrykte dette. En lov om formannskaper hadde vært diskutert siden bøndene fikk et gjennombrudd på Stortinget i 1833. De var likegyldige i starten, men lokaldemokratiet ble etter hvert en av bondeopposisjonens store kampsaker. *Den Constitutionelle* var også opptatt av tidsbruken og kvaliteten på lovene som vist lengre ned i analysen.

Videre i artikkelen kommer det frem at *Morgenbladets* skribent var opptatt av at det økonomiske aspektet ved sådanne lover, måtte være på plass før man kunne

⁶⁰ Morgenbladet 1836, 27.01: 1

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

iverksette dem. Mange hadde et ønske om at lovene ikke kunne innføres før «et større oekonomisk Velbefindende i Communerne» kunne finne sted.⁶³ Videre utdypet skribenten at dette først kunne skje når skattenivåene i kommunene ble satt ned. For det var da folket virkelig kunne omfavne lovene med kjærlighet og interesse:

[...] men paa den anden Side maae vi i høieste Grad ønske, at Formandskabernes Indførelse maa ledsages af et større oekonomisk Velbefindende i Communerne eller med andre Ord af Communeskatternes Nedsættelse, for at disse nye Indretninger kunne omfattes med Kjærlighed og Interesse hos den store masse, paa hvem Skatternes Nedsættelse har saadan mægtig Indflytelse.⁶⁴

Økonomien var et viktig aspekt for den folkelige oppslutningen rundt lovene. *Morgenbladet* som en opposisjonsvennlig avis, var opptatt av at lovene skulle gagne befolkningen i sin helhet, både by- og bygdefolket. Skribenten ville belyse temaet rundt skatt. Formannskapslovene skulle ikke være en økonomisk påkjenning for kommunenes befolkning. Ved å sette ned skattenivået ville lovene i større grad bli ønsket velkomne. Spørsmålet om økonomi var en trend som gikk igjen i den offentlige debatten i 1836.

I den lange artikkelen om «Communevæsenet» fortsetter skribenten med å sette seg inn i formannskapslovenes fremtid. Avisen mente at man først i 1839 kunne fått lovene fremtvunget, og at de i 1842 kunne begynne det lokaldemokratiske arbeidet i de norske kommunene.⁶⁵ Når det gjaldt fremtiden ville *Morgenbladets* skribent påstå at «intet menneskelig Værk er fuldkomment».⁶⁶

Man var opptatt av at verket som ble utarbeidet på Stortinget kunne komme til å ha ufullkommenheter og mangler som en følge av hastverk i arbeidet med lovene. Drar man paralleller til *Den Constitutionelle*, var dette et viktig tema gjennom perioden. Begge avisene var opptatt av at lovene skulle være av kvalitet. *Morgenbladet* bekymret seg for at lovene om tre år måtte omgjøres. Skribenten mente at det kunne være bedre å vente noen år på en ordentlig lov, i stedet for å fremtvinge en lov som kanskje ikke hadde den kvaliteten den behøvde.⁶⁷ Med ufullkommenhet fryktet avisen at lovene aldri kunne bli ferdigstilt. Til tross for dette viste avisen til opplysninger fra det forrige Storting:

[...] sidste Storthing var det første som behandlede Formandskabslovene, og at det skeede i den [...] Tid, da Thinget var meest overlæst med Forretninger, at Lovbeslutningerne siden ere blevne paa det Nøiagtigste gennemgaaede, og at dette Storthings Sammenfætning ingenlunde lader befrygte, at Lovbeslutningerne ved en ny Bearbejdelse skulle tabe noget i Liberalitet.⁶⁸

Avisen ville bemerke at formannskapslovene hadde fått en nøyaktig gjennomgang. Denne gjennomgangen hadde, til tross for et Storting med mye annet pågående arbeid, foreløpig klart å bevare liberaliteten til lovene. Lovenes frihet og toleranse var i januar 1836 ikke innskrenket på særlig vis. *Morgenbladet* ville fremme viktigheten av at formanskaper på landet var noe nytt. Avisen presiserte derfor at det var viktig å ha den største nøyaktighet og samvittighet i arbeidet med lovene. Hvis lovene til å begynne med var godt utviklet, ville man ikke trenge å forandre dem i ettertid.⁶⁹ Dette var nok et reelt

⁶³ *Morgenbladet* 1836, 27.01: 1

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ *Ibid*: 2

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid*: 3

utfall som mange fryktet, lovenes integritet sto på spill. Dersom lovene ikke var fullkomne og måtte reverseres i løpet av deres første år, kunne dette hindre utviklingen av det lokale selvstyret.

Artikkelen fra 27. januar 1836 viser at *Morgenbladet* fryktet konsekvensene lokaldemokratiet måtte håndtere dersom de kommende lovene ikke var av kvalitet. Det økonomiske fokuset i artikkelen er med på å vise proteksjonismen som bøndene var opptatt av i perioden. Lovene skulle gagne bøndene, og ikke belaste dem ytterligere. Dette var trolig med hensyn til «bondeeliten», og ikke de resterende samfunnsgruppene.

5.1.2 Ville formannskapene bli kyndige nok?

I innsenderspalten mandag 28. mars 1836, tok *Morgenbladet* opp situasjonen rundt statsminister Løvenskiolds motstand mot den kongelige proposisjonen til lov om formannskaper i kjøpstedene og på landet. Avisen skrev om holdningene til statsministeren. Han mente at det var mange i prestegjeldene som ikke var i stand til å gjøre den jobben som kom til å bli krevd av formannskapene:

I Norges færeste Præstgjelde findes Mænd, som kunne føre de befalede Protokoller og udføre de mange øvrige skriftlige Forretninger, som ere uadskillelige fra den foreslaaede Institution.⁷⁰

Skribenten av innsenderspalten stilte seg kritisk til Løvenskiolds utsagn. Det kom frem av hans tekst at han mente at en mann, i den statlige stillingen en statsminister har, burde ha bredere kunnskap om forholdene på landet. Skribenten ville sette sin egen erfaring opp mot statsministerens, og med det utfordre hans utsagn om hvorvidt en fra landet var kapabel til å inneha vervet som representant i formannskapet. Skribenten ville gjøre om på uttalelsen til Løvenskiold: «I Norges færeste Præstegjelde mangler det paa Mænd, endog iblandt Almuen, som kunne føre de befalende Protokoller, o. s. v.»⁷¹

Skribenten refererte til dikt som ble skrevet på landet, og at disse ikke var mindre gode enn de man kunne finne i kjøpstedene eller hos en som tilhørte embetsstanden. Det forekom et forslag om at man kunne hatt et system for hvordan protokollene skulle føres i papirene, for eksempel med likt utseende og oppsett. Han bemerket også at hvis dette skulle utfordres fra allmuen, så hadde muligens statsministeren rett, men at vi derimot ikke kunne anta noe slikt på forhånd. Han mente også at de med stemmerett mest sannsynlig ikke hadde stemt på en uskikket formann. De stemmeberettigede ville mest sannsynlig stemt på den dyktigste kandidaten. Med andre ord ville det betyde at utsagnet til Løvenskiold ikke stemte. Jeg kan tenke meg at det ofte var dyktige og kapable menn som satt med formannskapsvervene.

For å understreke poenget sitt er skribenten opptatt av å belyse at forslagene til formannskaper, som begynte i 1833, innebar en del skriving for formennene. Kongen hadde selv gitt et slikt forslag til lovene. Formannskapene skulle være pålagt å føre referat og drive omfattende skriverier. Forslaget om skriverier kom tidligere enn i 1836, og de tidligere forslagene hadde nesten like stort innhold av skriving som i 1836. I utkastene skulle formennene føre tre protokoller, gi erklæringer og skrive brev. Skribenten argumenterte at dersom formannskapene skulle greie å skrive et ark med skrift, så kunne de like gjerne ha skrevet halvannet ark.

For skribenten var det ikke nok med disse argumentene mot Løvenskiold. Spalten fortsatte med å referere til paragraf 35 i utkastet til formannskaper fra 1833. Der sto det

⁷⁰ Morgenbladet 1836, 28.03: 1

⁷¹ Ibid

skrevet at etter visse omstendigheter kunne formenn få lønn for sitt arbeid med å hjelpe andre å skrive.⁷² Skribenten stilte spørsmålstegn til Løvenskiolds logikk. Statsministeren sa med andre ord at kongens tidligere proposisjon var like forkastelig som formannskaper på landet. Det skal nevnes at proposisjonen som kom på bordet i 1836 begrenset skriveriene noe, dette er imidlertid en av grunnene til at skribenten reagerte sterkt på utsagnet til statsminister Løvenskiold. I de nye proposisjonene skulle amtsformannskapene ha større ansvar for det skriftlige. Ifølge skribenten ville det vært gunstig for Løvenskiold å anbefale, snarere enn å fraråde amtsformannskapene.⁷³ Skribenten var tydelig på at det ikke var noe som kunne skremme dem fra å anskaffe formannskapslovene. Han påpekte at det selvfølgelig ville være enkelte prestegjeld der skrivekyndigheten var bedre enn andre, samt at noen prestegjeld kunne komme til å ha større arbeidsmengde enn andre.⁷⁴

Ved å ha dette leserinnlegget på trykk, var *Morgenbladet* med på å opplyse leserne rundt temaet om skrive- og lesekyndighet. Kritikken mot statsministeren, og meningene skribenten uttrykket, viser at *Morgenbladet* som en dagsavis var villig til å ta standpunkter i slike saker. De kommende lovene om formannskaper ville ikke nødvendigvis ha dårligere lederskap på landet enn i kjøpstedene. Allmuen på landet var også i stand til å utføre de samme oppgavene som dem i kjøpstedene. Det skal selvfølgelig tas i betraktning at artikkelen var et leserinnlegg, men avisen valgte likevel å trykke meningene og kritikken mot Løvenskiold.

Dette temaet sto sentralt i perioden. De to polariserende sidene hadde ulike syn på hvorvidt formannskapene kunne utføre jobben de var satt til. *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* tok klare standpunkt på hver sin side i debatten gjennom 1836. *Morgenbladet* mente bygdebefolkningen var mer enn kapable, mens i *Den Constitutionelle* var man betraktelig mer kritisk til kunnskapsnivået i kommunene.

5.1.3 Frykt for statlig inngripen

En ny innsender i *Morgenbladet* bekymret seg for ordførervervet i avisen, søndag 22. mai 1836. Etter den kongelige proporsjonen i 1836 skulle ethvert formannskap velge en ordfører blant formannskapet i kommunen. Skribenten var opptatt av at arbeidsoppgavene som skulle tilfalle ordføreren, allerede var tatt av sogneprestene i kommunene. I samtiden hadde sognepresten ansvaret for skole-, fattig-, sogne- og bygdekommisjonene. Det som opptok skribenten i *Morgenbladet* denne søndagen, var hvorvidt man skulle ha to ordførere i prestegjeldene på landet.⁷⁵

Artikkelen bærer preg av at innsenderen var bekymret for hvordan denne ordningen skulle fungere i praksis. I lovforslaget ble det foreslått at formannskapene skulle ha en forhandlingsprotokoll, en dagbok og en kopibok for formannskapene. Han var bekymret for at disse skulle benyttes i fellesskap av de to ordførerne, og at dette ville føre til forretningsproblemer. Det var klart for skribenten at ordførerne likevel ville være nødt til å ha et overblikk i protokollene og å kunne benytte dem til daglig. Innsenderen stilte spørsmålet: «[...] hos hvem af de to Ordførere skulle Protocollerne desuden beroe?».⁷⁶

Spørsmålet om hvem som burde ha protokollene til enhver tid, kan dreie seg om frykten for ytterligere statlig inngripen i formannskapene. En ting er at amtmannen

⁷² *Morgenbladet* 1836, 28.03: 1

⁷³ *Ibid*: 2

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Morgenbladet* 1836, 22.05: 3

⁷⁶ *Ibid*

kunne passet på protokollene, men dette ville vært for tungvint i lengden. Skribenten var opptatt av at om det gjaldt felles anliggender kunne det vært greit å dele. Dersom dette ikke var tilfelle, ville det vært galt at sognepresten skulle få innsyn i saker han ikke hadde noe med. Skribenten var redd for at situasjonen kunne blitt ubekvem, og at de geistlige visitatorene kunne få for mye innsyn i anliggender som ikke angikk dem. Et annet problem kunne ifølge innsenderen være at formannskapets ordfører kunne trenge protokollene på samme tid som sognepresten hadde dem.⁷⁷ Avslutningsvis foreslo skribenten at man kunne tilføye to protokoller for å unngå at sognepresten skulle få et omfattende innsyn i kommunens anliggender. Forslaget dreide seg om å føre protokollen særskilt, altså at ordføreren og sognepresten hadde en protokoll hver.

Sognepresten representerte embetsmannsstanden på den måten at han var utnevnt av kongen. Det er kanskje derfor skribenten i *Morgenbladet* reagerte på at protokollene mellom de to ordførerne skulle være felles. I så fall ville sognepresten blitt et slags symbol på tilstedeværelsen av det statlige. Det er derfor forståelig at temaet ble tatt opp til debatt i avisen. Kanskje skribenten tenkte at to protokoller ville være med på å bevare det kommende lokaldemokratiet? Det var de folkevalgte som skulle sitte med vervene i formannskapet, derfor var det ikke rart at ordningen som ble foreslått vekket reaksjoner hos befolkningen på landet. Sognepresten var et symbol på statlig makt. I et større samtidsperspektiv vil jeg tro at det var viktig for befolkningen at lokaldemokratiet skulle være så selvstendig som mulig. Demokratiet skulle dreie seg om folkesuverenitet, og makten skulle utgå fra folket. Hvorvidt makten utgikk fra folket i formannskapene er som vist tidligere mye omdiskutert i historiografien.

5.1.4 Formannskapslovenes innskrenkede frihet

En innsender under pseudonymet «T» fikk sine meninger på trykk under «indsendt» spalten i *Morgenbladet*, fredag 1. juli 1836. Det er rimelig å anta at «T» var en mann, derfor vil jeg også omtale «T» som «han». «T» synes det var feil at ikke alle borgere hadde tillatelse til å velge andre stortingsmenn enn dem som var fra sitt lokale distrikt. Han mente at denne bestemmelsen kunne være både urimelig og skadelig. Samtidig bemerket «T» at det ikke fantes noen andre konstitusjonelle riker som hadde en lignende bestemmelse angående valg av representanter til Stortinget.⁷⁸ I andre land kunne man stemme på den personen som man anså som dyktig eller personer som hadde allmuens tillit, uavhengig om personen var fra ditt distrikt eller ei. «T» mente at den norske ordningen kunne være årsaken til uheldige valg, og at det ville være vanskelig å rette på denne bestemmelsen i grunnloven.

Innsenderen reagerer også på at det var lignende bestemmelser til det foreslåtte utkastet til formannskapslovene. I forslaget var det nødvendig å velge noen formenn og noen representanter i hvert distrikt. Han stiller spørsmål ved ordningen:

Tror man virkelig at Duelighed groer lige tykt overalt, ligesom Havre paa en veldyrket Ager? [...] Hvortil skal dette Formynderskab over Medborgernes Stemme tjene, at man ikke vil tillade dem at vælge en brav Mand, fordi han tilfældig vil boe en Fjerding udenfor Anneret?⁷⁹

Poenget til innsenderen er at det kunne vært like dyktige, om ikke mer dyktige, menn i nabokommunene. Likevel kunne de stemmeberettigede i samtiden bare stemme frem

⁷⁷ *Morgenbladet* 1836, 22.05: 3

⁷⁸ *Morgenbladet* 1836, 01.07: 2

⁷⁹ *Ibid*

representanter fra sine hjemsteder. Skal det norske folk virkelig være stedbundet til fedrejorden på den måten, spurte «T». Han undret også om folk trodde det fantes et slikt hat mellom de forskjellige kirkesogdenes beboere, i den grad at enkelte sogn ville gitt hele arbeidsmengden til et annet? «T» hadde ikke denne oppfatningen. Etter hans erfaringer var forholdene mellom de norske prestegjeldene bra. Det var med dette han kommer inn på de praktiske utfordringene formannskapsloven kunne møte på ute i distriktene:

Formandskabsloven kan maaskee møde enkelte praktiske Vanskligheder, som det vel behøves Standhaftighed til at kunne overvinde, men saaledes unyttigen at forøge Vanskeligheder og lægge Hindringer for den fornuftigste Brug af friheden til at kaare sine egne Repræsentanter, er i høi Grad uklogt og skadeligt.⁸⁰

«T» mente tydelig at man kunne være sikre på at de stemmeberettigede aldri ville valgt representanter fra bare et sogn, med mindre dette var hensikten med valgene. Skribenten var klar på at det var nødvendig å kutte slike bestemmelser i norske lover. Til tider kunne det vært ønskelig å ha hatt friere hender, uttalte «T». Det var øvrigheten som fra da av skulle velge hvor mange formenn og representanter det skulle være i hvert distrikt. Det var flere hensyn som skulle tas ved disse valgene, blant annet eiendomsverdi, folkemengde, antall stemmeberettigede og alle lokale forhold.⁸¹ Dette ville si at øvrigheten måtte ta hensyn til mange forskjellige ting med denne bestemmelsen, og innsenderen mente derfor at folk aldri ville blitt fornøyd med øvrigheten som gruppe. Videre skrives dette om formennene:

Jeg er idetmindste sikker paa, at hver Gang man er utilfreds med Formændene, vil man undskylde sit uheldige Valg med de Baand, som Loven og Øvrigheden have lagt paa Valgrettens Udøvelse.⁸²

«T» ville likevel si at det er dem som lever i kirkesognet som best visste hvilket behov sognet hadde. Men han hadde likevel bitt seg merke i at ikke alle i et sognet var tjent med ordningen om at man bare kunne stemme på sambygdinge. Hvis en potensiell kandidat til formannskapene ikke kjente til hva som foregikk i nabosognet, ville innsenderen kalt han ensidig og ikke egnet til et verv i formannskapet. Det skulle nemlig ikke mye til, ifølge han, å være oppdatert på hva som skjedde noen mil utenfor sin kommunegrense. Det er derimot viktig å fremme at «T» mente at de stemmeberettigede ville ha stemt på den som var mest egnet til å utføre jobben i formannskapene.

Denne utgaven av *Morgenbladet* viser at avisen var villig til å ta opp dagsaktuelle temaer. Denne innsenderspalten er med på å belyse formannskapslovenes demokratiske faktorer, hvordan de ble hemmet av lovverket for stortingsvalgene, samt hvordan Norges system for stemming fungerte. Det var en hemmende faktor at innbyggerne på bygda bare kunne stemme på sambygdinge ved stortingsvalgene. Valgsystemet i Norge ga folk i byene retten til å velge 1/3 av alle representantene på Stortinget, til tross for at bare 10% bodde i byene i samtiden. Denne ordningen førte til at bygdebefolkningen ble sterkt underrepresentert i valgene.⁸³ Skribenten var tydelig på at bestemmelsene i grunnloven innskrenket friheten formannskapene hadde til å velge dem man ville som formenn. «T» var bekymret for at man til stadighet kunne skylde på loven for de problemene et

⁸⁰ Morgenbladet 1836, 01.07: 2

⁸¹ Ibid

⁸² Ibid

⁸³ Hommerstad 2015

formannskap kunne møte på. Dette viser at temaet om formannskapslovene engasjerte nordmenn i 1836.

5.1.5 Viktige lover

Fredag 15. juli 1836 var formannskapslovene nevnt i *Morgenbladet*, under notisen om uavklarte saker på stortinget. Avisen refererte til loven som den «høist viktige Lov angaaende Formandskaber».⁸⁴ Dette sier noe om *Morgenbladets* ståsted i forhold til loven. Når den blir ansett som viktig, gir avisen lovene legitimitet ovenfor sine lesere. Denne anerkjennelsen kunne ha påvirket leserne i den grad at de selv kanskje ville ha reflektert og kommet til den samme konklusjonen som *Morgenbladet* gjorde denne fredagen. Formannskapslovene blir omtalt som viktige, og nettopp selve ordet «viktig» kan være et positivt ladet ord. Hvorvidt benevnelsen til *Morgenbladet* hadde en reell påvirkningskraft, er vanskelig å si noe sikkert om. Oppgaven velger likevel å tolke anerkjennelsen av lovene som et klart politisk ståsted fra avisens side.

5.2 Holdningene i *Den Constitutionelle* i 1836

5.2.1 Bemerkninger til formannskapslovene

Ved hjelp av Nasjonalbibliotekets søkefunksjon, fant jeg den første omtalen av formannskapslovene onsdag 24. februar 1836 i *Den Constitutionelle*. Avisen førte en notis om Odelstinget på den første siden i flere utgaver, en slags odelstingsspalte. Odelstinget hadde møte den 23. februar i regi av stortingspresident Poul Holst. I odelstingsspalten la statsråd Georg Christian Sibbern frem et referat fra Stortinget. Han var til stede på tinget, og overbrakte noen bemerkninger fra møtet.

Sibbern bemerket seg noen øvrige refererende saker som kom opp på Stortinget. Blant dem ville avisen dra frem lagtingsrepresentantene og bondepolitikerne Peder Fauchald, John Neergaard og Lars Petter Selboes forslag om uendret vedtagelse av siste stortingsbeslutninger til lov om formanskaper på landet og i kjøpstedene. Avisen bemerket at dette ble vedtatt av stortingsrepresentant Hans Øvergaard, og ble adressert til justiskomiteen.⁸⁵ I februar 1836 nevnes bare formannskapslovene i forbindelse med odelstingsnotisen i avisen. Dette gjaldt også for mars 1836, der formannskapslovene omtales på samme vis som i februar.⁸⁶ Det skjedde derimot mer i omtalen av formannskapslovene i mai 1836.

5.2.2 Kritikken mot det demokratiske folkeelementet

Under artikkelen «Svenske Minerva» i *Den Constitutionelle* torsdag 26. mai 1836, kom flere av avisens holdninger til formannskapslovene til syne. Artikkelen stilte spørsmåltegn ved hvor gunstig det ville være å innføre en slik innretning, som forslaget om formannskap i kommunene var. Den Constitutionelle undres: «[...] om det for Tiden er passende og tilraadeligt [...]»⁸⁷ Avisen var kritisk, og spurte om det var riktig at kommunene skulle få lokalt selvstyre på det daværende tidspunktet. *Den Constitutionelle* mente det var innlysende at folkeelementet i ethvert samfunn skulle utstrekke sin innflytelse nedover, for så å utvide seg så mye som mulig. Til tross for dette mente avisen derimot at folkeelementets retning oppover, og dets påvirkning på samfunnets

⁸⁴ *Morgenbladet* 1836, 15.07: 6

⁸⁵ *Den Constitutionelle* 1836, 24.02: 1

⁸⁶ *Den Constitutionelle* 1836, 09.03: 3

⁸⁷ *Den Constitutionelle* 1836, 26.05: 3

styring, burde «hemmes og indskrenkes».⁸⁸ Det avisen ville frem til, var at folkeelementets regjeringsmakt måtte begrenses til noen få punkter.

Omtalen kan tolkes som et stikk mot stortingsbøndene, folkesuvereniteten og lokaldemokratiet. *Den Constitutionelle* tok et klart politisk standpunkt i «Svenske Minerva» ved å kommentere folkeelementet. Formannskapslovene skulle stemmes frem av kommunene, og gi nordmenn lokalt selvstyre. Avisen ønsket ikke at den vanlige nordmann skulle ha en reell utøvende makt, derfor kan omtalen ses på som kritikk mot lovene. Gjennom 1836 så man flere tendenser til slike oppfatninger av folkesuvereniteten. *Den Constitutionelle* var kritisk til folkeelementet. Jeg tror dette skyldes embetsmennesenes syn på den norske bygdebefolkningen. Senere i analysen kommer det stadig frem at embetsstanden mente formannskapene ikke kunne utføre arbeidet med styringen av kommunen. Mye av deres begrunnelse ble basert på deres oppfatning av kunnskapsnivået til de potensielle representantene til formannskapene. Med denne notisen blir det tydelig at *Den Constitutionelle* i stor grad var rettet mot embetsstanden, og at det var en avis med borgerlige verdier.

5.2.3 Spalteplass til bondeleder Ueland

Til tross for det faktum at *Den Constitutionelle* var en borgerlig avis ga den likevel plass til leserinnlegg fra stortingsbønder. Det var ikke hvilken som helst opposisjonell mann som fikk leserinnlegget sitt på trykk mandag den 20. juni 1836. Det var selve symbolet på bondeopposisjonen, Ole Gabriel Ueland, som skrev innlegget. Ueland skrev et svar til den tidligere odelstingsspalten i *Den Constitutionelle* mandag 6.juni. I denne utgaven ble Ueland anklaget for å være falsk, løgnaktig og utilbørlig i foredraget sitt på Odelstinget den 25.mai.⁸⁹ Ueland forsvarte seg mot kritikken i leserinnlegget. Han skrev et avsnitt om formannskapslovene og forhandlingen frem mot det kongelige forslaget i 1836:

Jeg vil blot henvise ham [indsenderen] til den offetnlige Mening med Viismandens Ord: *hvor alle andre har Uret, der har den Ret.* En af hine Beslutninger, nemlig den om Formandskaber, tilsigter en saa ny og indgribende Virkekrets i Samfundet, at Erfaringen først kan sige, hvorledes den bør være og hvilke Mangler den har.⁹⁰

Ueland var opptatt av at loven ikke nødvendigvis kunne være perfekt med en gang. Erfaring sto sentral, og han mente samtidig at drøftingen rundt lovene kunne ha vært bedre. Stortinget drøftet den aldri så lenge at den kunne bli helt fullkommen.⁹¹ Han ville likevel påpeke at det ville være synd om all den tid som ble brukt til å utvikle lovene, skulle gå til spille dersom de ikke fikk gjennomslag. Målet måtte være å unngå nye forhandlinger, og heller beholde de ferdigutviklede lovene.

Ueland sendte samtidig et stikk til leserne av *Den Constitutionelle*. Han mente forsiktighet var rosverdig, men at det i lengden kunne bli en overdrivelse som kunne forårsake mange ulykker.⁹² Ueland skrev at «Stemplet syndes at være nær.»⁹³ lovene var like rundt hjørnet. Han brukte også et eksempel for å belyse hastverket man faktisk hadde i utviklingen av lovene. Ved å referere til utvandring, fikk Ueland frem at de lokale skattene var altfor høye. Det var et voldsomt skattetrykk i flere amt, og derfor valgte mange mennesker et bedre liv i utlandet:

⁸⁸ Den Constitutionelle 1836, 26.05: 3

⁸⁹ Den Constitutionelle 1836, 06.06: 1

⁹⁰ Den Constitutionelle 1836, 20.06: 4

⁹¹ Ibid

⁹² Ibid

⁹³ Ibid

Nu see vi, at Folk i hundredetal forlade sin hjemstavn. Da jeg ikke kjender de Udvandrende, kan jeg ikke vide deres Bevæggrunde, men da jeg veed flere Familier i dette Amt, der have forladt de Gaarde, som deres Forfædre fra Arilds Tid have beboet, fordi de ikke have seet sig istand til at kunne udrede de paahæftende Afgivter saa er det meget muligt at dette ogsaa er Tilfældet med mange af hine.⁹⁴

Uelands innlegg i *Den Constitutionelle* kan sammenlignes med *Morgenbladets* artikkel om «Communevæsenet» 27. januar 1836. I artikkelen ble de økonomiske aspektene for en suksessfull formannskapslov på landet lagt frem. Dette tok også Ueland opp i sitt innlegg. Innføringen av formannskapslovene hastet fordi skattepresset på landet førte til en dårlig økonomi hos innbyggerne. Uelands spalteplass i *Den Constitutionelle* kan tolkes som at avisen anerkjente at begge sidene i saken om formannskaper.

Til tross for at avisen var rettet mot embetsmenn, valgte redaktøren å trykke saken til bondeopposisjonens lederskikkelse. Det å fremme to sider av en sak, er viktig for å kunne ha en god diskusjon. I dette tidsrommet var det heftige debatter i det offentlige ordskiftet, og jeg tror at dette kan være noe av grunnen til at avisen ga Ueland spalteplass. *Den Constitutionelle* ville nok gi ham muligheten til å forsvare seg selv mot kritikken fra det tidligere utkastet. Dette viser at *Den Constitutionelle* var en mindre lukket avis enn det jeg først antok. Ser man bort fra dette var den generelle tendensen i avisen preget av kritikk mot formannskapslovene og bondeopposisjonen på Stortinget.

5.2.4 Overflødige formannskaper?

Torsdag den 30. juni 1836 var formannskapslovene igjen nevnt i *Den Constitutionelle*. I denne utgaven stilte avisen spørsmålsteget ved hvorvidt man trengte formannskaper dersom man likevel skulle ha amtsformannskaper. Avisen ville fremme amtmannen som det naturlige lokale styringsorganet. Dette er ikke overraskende, med tanke på at amtmannen var den øverste embetsmannen i amtet (fylket). *Den Constitutionelle* skrev dette om de kommende lovene denne torsdagen: «Dersom man fremdeles vilde overlade Alt til Amtmandens gode Villie og Redelighed, hvortil behøvede man da Formandskaber?»⁹⁵

Avisen uttrykte tydelig at de kommende formannskapene ville bli overflødige dersom man uansett skulle ha amtsformannskap som kunne utføre den samme jobben. Avisen tok et klart standpunkt med utsagnet. Dette er en tendens vi ser i både *Den Constitutionelle* og *Morgenbladet* i 1836. Begge tok standpunkter i perioden, ikke nødvendigvis gjennom redaksjonen, men gjennom hvilke meninger de videreformidlet.

Avisen mente at formannskapene ikke ville greie arbeidsmengden, de ville ha mer enn nok med å revidere og desidere det alminnelige kommunale regnskapet.⁹⁶ Dette var en gjentagende mening som kom til syne i skriviene i *Den Constitutionelle*. Troen på befolkningen i Distrikts-Norge var lav og nesten ikke til stede. Avisen undervurderte til stadighet de lavere samfunnsklassene. Dette var mest sannsynlig også en avgjørende faktor for hvorvidt embetsmennene ville ha formannskapslovene eller ikke.

Dette er svært tankevekkende i ettertid. Situasjonen var slik at det var de velstående menneskene som kunne ta del i formannskapene på lokalt plan. Stemmeretten var svært begrenset. Jeg vil derfor se det som et slags paradoks at embetsmennene var så kritiske til disse lovene, til tross for at det var den lokale

⁹⁴ Den Constitutionelle 1836, 20.06: 4

⁹⁵ Den Constitutionelle 1836, 30.06: 3

⁹⁶ Ibid

samfunnseliten som kunne påvirke formannskapene. Selvfølgelig må det også tas i betraktning at interesseområdene til bondeeliten og embetsmennene kunne være svært ulike. Man skal ikke se bort ifra at kritikken og motstanden mot lovene kunne skyldes frykten for bøndernes politiske proteksjonisme i perioden.

5.2.5 Regnskapet i formannskapets hender?

Utkastet til formannsapslovene på landet var et tema i *Den Constitutionelle*, mandag 14. november 1836. I utkastet var det bestemt at formannskapet skulle bestemme over kommunens regnskaper. Skribenten i *Den Constitutionelle* stilte seg kritisk til dette, og bemerket at det ikke fantes en stilling som skulle ha det overordnede ansvaret for regnskapet. En slik bestemmelse ble sett på som unødvendig, fordi man trodde det skulle komme av seg selv. Man antok at formannskapene skulle ta hånd om utnevningen av folk til viktige stillinger, eller at formannsapslovene allerede inneholdt det nødvendige. Skribenten mente at det uten tvil ville være viktig å avklare hvem som skulle inneha stillingene som gjaldt regnskapet i formannskapene.⁹⁷

Formannsapslovene skulle være lover for folket, ifølge skribenten. Nettopp derfor mente han at det var svært viktig å være nøye i utviklingen av dem. Lovene skulle utvikles og opprettes med den største nøyaktighet. Dette er generelle trekk som går igjen i perioden. I likhet med *Morgenbladet*, ser man at *Den Constitutionelle* var opptatt av lovenes kvalitet og nøyaktighet. Målet var å unngå en uferdig lov som senere måtte gjøres om på. Dette er mye av grunnen til at man kan se en enighet mellom mediene i samtiden. De var begge opptatt av lovenes bærekraft, og mente at kvaliteten skulle stå i sentrum for utviklingen. Det var trolig dette skribenten også var opptatt av, nemlig å kvalitetssikre regnskapet til formannskapene på landet.

Kvalitetssikringen kunne skje med nøyere bestemmelser rundt håndteringen av regnskapet i kommunene, for eksempel ved nøye korrekturlesing av regnskapene.⁹⁸ Skribenten var bekymret for at regnskapene ikke ville få et budsjett å forholde seg til, og at feil og mangler ville bli videreført i senere regnskap. Dette kunne føre til at flere kommuner ville lide store tap. Avslutningsvis kom han med en sarkastisk kommentar til formannskapene og den tenkte ordningen: «Gid det blive bedre, naar Regnskabsvæsenet kommer i Formandskabernes egne hænder!».⁹⁹

Artikkelen kan si noe om synet *Den Constitutionelle* hadde på det økonomiske aspektet ved lovene, samt hvordan avisen mente dette skulle spille inn i utviklingen av dem. Avisen viser igjen en gjentagende tendens i perioden; undervurderingen av de kommende formannskapenes ferdigheter og kunnskap. Jeg vil derfor anta at embetsmennene var særlig opptatte av ferdighetene (skrive-, lese- og regnekyndighet) til representantene på landet. Holdninger som går igjen, handler om hvorvidt bygdebefolkningen var utdannede eller ei. Den siste sarkastiske kommentaren er med på å understreke disse oppfatningene, nemlig at representantene ikke var kyndige nok.

5.2.6 En nøytral dagsavis?

I *Den Constitutionelle* fredag 18. november 1836 kunne man lese om Odelstingets vedtak om formannsaker på landet den 16. november. Det sto i tillegg mye om hvordan voteringen for lovene skulle foregå, og hvordan formannsapslovene skulle fungere i

⁹⁷ Den Constitutionelle 1836, 14.11: 2

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

praksis.¹⁰⁰ Artikkelen var svært nøytral, uten særlige meninger. Det var en faktabasert artikkel, som i stor grad opplyste publikumet i stedet for å påvirke det.

Uken etter, mandag 21. november, kunne tilhengerne av *Den Constitutionelle* lese om vedtakene til formannskaper i kjøpstedene. Sett bort fra noen justeringer, var disse vedtakene like som de for landet.¹⁰¹ Heller ikke her kommer noen holdninger frem. Begge artiklene var opplysende. Ser man artiklene i et større bilde, er det ikke så rart at avisene i samtiden også kunne være nøytrale. *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* var tross alt dagsaviser som hadde i oppgave å opplyse, så vel som å formidle meninger og holdninger om forskjellige temaer. Likevel skal det bemerkes at avisene i perioden ofte holdt til på en politisk side.

5.3 Hvilke holdninger kom frem i 1836?

I 1836 var det offentlige ordskiftet preget av en livlig debatt om formannskapene i by og bygd. Bekymringer, bemerkelser og spørsmål var fellestrekk hos *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*. Et av de klareste fellestrekene ser vi i hvordan lovene skulle fungere i praksis. Avisene kom med antagelser, og det virker som om begge var opptatt av lovenes fremtid. Det er noen spørsmål mellom linjene som går igjen, for eksempel hvorvidt formannskapslovene ville fungere med utformingen den hadde i 1836. Avisene var opptatt av lovenes kvalitet. Til tross for fellestrekene, tok avisene på hver sin side klare standpunkt i debatten om formannskapslovene.

På den ene siden har vi *Morgenbladet* som hadde lokaldemokratiet som en viktig sak gjennom 1830-tallet. Holdningene i 1836 viser at avisen var opptatt av lovenes kvalitet. Målet måtte være at formannskapslovene var så godt utviklet at de ikke måtte revideres noen år senere. Avisen var opptatt av å bevare lovenes toleranse og frihet. Det økonomiske aspektet ble også drøftet av *Morgenbladet*. Lovene kunne ikke bli godtatt på landet med mindre de kunne ses på som økonomisk gunstige for befolkningen der. Jeg tror dette handler om bøndernes økonomiske proteksjonisme i perioden. Proteksjonismen var en tendens man også kunne se i holdningene til *Morgenbladet* i perioden. Avisen tok et klart standpunkt når det gjaldt spørsmålet om de kommende formannskapenes kunnskap. Den slo tilbake mot statsminister Løvenskiolds holdninger og påstander om formannskapenes kyndighet. En tendens vi ser hos *Morgenbladet* er frykten for en sterk statlig inngripen i formannskapene. Dette tror jeg kan skyldes frykten for et begrenset lokaldemokrati. Likevel skal det tas i betraktning at Norge på 1830-tallet ikke var særlig demokratisk. Landet hadde et begrenset demokrati, der et fåtall nordmenn hadde stemmerett. Det var som oftest bondeeliten som hadde stemmerett på landet, og derfor var det denne gruppen som kunne påvirke det lokale selvstyret.

På den andre siden var holdningene til *Den Constitutionelle* preget av avisens opphav. Det var en borgerlig avis, med borgerlige holdninger. Avisen hadde en tendens til å kritisere det demokratiske folkeelementet og bondeopposisjonen. Den stilte spørsmål om det var passende å få en formannskapslov. Jeg mener *Den Constitutionelle* tok et klart standpunkt ved å kommentere folkesuvereniteten. Holdningene som kom til uttrykk, er i stor grad et stikk mot de kommende lovene. Det var imidlertid overraskende at Ole Gabriel Ueland fikk spalteplass i avisen. Jeg så på *Den Constitutionelle* som en mer lukket avis, men Uelands artikkel er med på å vise at avisens holdninger var mer åpne. Det kom frem i analysen at avisen anså formannskapene som overflødige. Hvorfor ha formannskap når man likevel skulle ha amtsformannskap? Avisen stilte også spørsmål

¹⁰⁰ Den Constitutionelle 1836, 18.11: 3

¹⁰¹ Den Constitutionelle 1836, 21.11: 2

ved hvorvidt formannskapene ville greie arbeidsmengden. Dette er en gjentagende tendens i *Den Constitutionelle*, da avisen kritiserte og undervurderte mennene som kunne bli valgt til formannskapene. I ettertid ser jeg på dette som svært tankevekkende. I utgangspunktet burde ikke *Den Constitutionelle* vært så kritisk til formannskapslovene med tanke på den begrensede stemmeretten. Det er et paradoks at embetsstanden var kritiske til lovene, når det i utgangspunktet var samfunnselitene som kunne påvirke utfallet til formannskapene. Det var de som eide eiendom som hadde stemmerett, med andre ord var det bondeeliten som kunne påvirke formannskapene. Jeg vil anta at det var interessekonflikter som gjorde at embetsmenn var kritiske til lovene. De to gruppene representerte hvert sitt politiske syn.

5.4 Avisenes holdninger til formannskapslovene i 1837

Formannskapslovene ble vedtatt i Stortinget 14. januar 1837. Nasjonalbibliotekets søkefunksjon gir ikke mange treff i 1837, men det er likevel noen treff i både *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* som er verdt å nevne i den siste delen av analysen. Det virker som om det var en liten endring fra 1836. Debatten ble tonet ned sammenlignet med året før, og oppgavens metode gir i større grad treff etter mer nøytrale holdninger.

5.4.1 Lovenes tidsperspektiv

Den 19. mars 1837 kunne *Morgenbladet* melde at distriktenes formannskaper for første gang skulle være valgt innen utgangen av desember 1838.¹⁰² Avisen så ikke bort ifra at valgene kunne finne sted før den anslåtte måneden. Formannskapslovene var allerede i utøvelse i Hedmark amt i mars 1837. Valgene av formenn og representanter hadde foregått på «vaarthingene» denne måneden. Avisen melder at valgene hadde vært vellykkede.¹⁰³

Morgenbladet oppdaterer leserne om progresjonen til lovene. Holdninger som kommer frem i den lille notisen kan tolkes som håp. De opposisjonelle håpet at lovene skulle komme på plass tidligere enn først antatt. Avisen understreket dette ved å henvise til Hedmark amt, der valgprosessene allerede var i gang. Denne formidlingen kunne bidra til å skape interesse og blest rundt de nyankomne lovene i Norge. Jeg tror det var viktig for *Morgenbladet* å forsvare lovene i denne perioden. De var helt nye, og trengte tid til å fungere i praksis.

Den 6. juli 1837, tok *Den Constitutionelle* opp det samme temaet rundt tidsperspektivet til lovene. I bestemmelsen fra 14. januar var det sagt at formannskapene skulle være valgt innen desember neste år. Det var imidlertid flere meninger om tidspunktene for når lovene skulle tiltre.¹⁰⁴ På den ene siden mente avisen at lovene først ville tre i kraft for alvor fra 1. januar 1839. På den andre siden kunne man ta utgangspunkt i lovenes beslutningsdato (23. november 1836), for så å gå et år frem i tid. Da skulle lovene være tiltrådt i 1837, og valgene til formannskapene skulle være ferdige innen desember. Noe som betød at lovenes fullkommenhet ville tre i kraft 1. januar 1838. Avisen mente dette var det regjeringen hadde sett for seg da de godkjente lovene.

Diskusjonen rundt tidsforbruket var gjeldende også i 1836. Som vist tidligere, var avisene svært opptatte av lovenes kvalitet. Derfor var tidspunktet for når de skulle bli

¹⁰² *Morgenbladet* 1837, 19.03: 1

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ *Den Constitutionelle* 1837, 06.07: 1

utført i praksis et viktig tema. Jeg antar at både embetsstanden og bondeeliten hadde interesse av tiden det skulle ta å få på plass lovene. På den ene siden ville man kanskje se tiden som en mulighet for de stemmeberettigede til å gjøre seg opp en mening om hvem de kunne tenke seg å ha som representanter til formannskapene. På den andre siden ville tiden det tok gi folk muligheten til å betvile lovene, og finne grunner til at man ikke skulle ha dem. *Den Constitutionelle* nevnte i 1836 at de ønsket et folkelig element, men at det derimot ikke skulle ha for mye innflytelse på den reelle utøvende makt. Med dette som bakgrunn tror jeg embetsmennene kunne bruke tiden det tok å fullbyrde lovene på å kritisere dem ytterligere. Man skal imidlertid være forsiktig med å vektlegge de demokratiske prinsippene i lovene. Som vist i den nyere forskningen, var ikke nødvendigvis bøndene mer demokratiske enn embetsmennene.

5.4.2 Frykten for et overbelastet formannskap

I spalten om Christiania, torsdag 9. november 1837, ble de nye formannskapslovene omtalt i *Morgenbladet*. Spalten handlet om hvorvidt formannskapene skulle ta for seg de mindre sakene som kunne være «ubetydelige» i et større bilde. *Morgenbladet* tok et klart standpunkt, og uttrykte at den nye kommuneforvaltning kom til å ha nok å foreta seg:

Nærværende Sag forekom [...] at have for liden Vigtighed til at den burde have været forelagt Repræsentanterne, og bemærkede at da Institutionen i henseende til Communevæsenet var saa ny burde man være forsigtig med at gaae ind paa et Princip, hvorefter man for blot ubetydelige Sager skulde sammenfalde en Corporation som Repræsentantskabet og saaledes foranledige megen Tidsspilde.¹⁰⁵

Holdningene kan sammenlignes med dem man så tidlig i 1836. Gjennom perioden virket det som om kvaliteten på formannskapslovene opptok avisene. Formannskapene var en nyoppstartet ordning, og skribenten fryktet nok at en tidlig overbelastning ville hemme det viktigste arbeidet innad i kommunen. Jeg tror at både *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* ønsket et så godt forvaltningsorgan som mulig, selv om de ikke nødvendigvis var helt enig i fremgangsmetoden mot «mål». Skribenten i *Morgenbladet* fryktet overbelastning av den nyopprettede lokalforvaltningen i Norge. Dette kan bidra til å belyse holdningene avisen hadde i 1837. Jeg tror avisen ville unngå overbelastning av den ferske kommuneforvaltningen, nettopp fordi den var helt ny.

5.4.3 «tjent Thronen til Støtte»

Den nyeste utgaven av det danske bladet *Fædrelandet* ble omtalt i *Den Constitutionelle* mandag 26. juni 1837. Omtalen dreide seg om den danske stenderforsamlingens og regjeringens forslag til en kommuneordning i Danmark. *Den Constitutionelle* var enig med *Fædrelandet* om at kommunenes selvstendighet og virksomhet ville bli viktig for monarkiets sikring av samfunnets beste. Avisene mente det var flere eksempler i andre land der frie kommunevesen hadde «tjent Thronen til Støtte», slik som i Preussen der de monarkiske prinsippene ikke ble hindret av formannskapene.¹⁰⁶ Det er tydelig at *Den Constitutionelle* var opptatt av monarkiets velbefinnende i artikkelen. Dette er ikke rart, med tanke på at mange i embetsstanden hadde en tilknytning til kongen. Avisen var tross alt av og for norske embetsmenn.

Det er oppsiktsvekkende at denne artikkelen er det første eksempelet der avisen selv kommer med sine egne holdninger. Hittil er det bemerkelsesverdig at *Morgenbladet*

¹⁰⁵ *Morgenbladet* 1837, 09.11: 1

¹⁰⁶ *Den Constitutionelle* 1837, 26.06: 1

og *Den Constitutionelle* som aktører, ikke har sagt noe rett frem. Det har heller vært en tendens til at holdningene kom frem gjennom leserinnlegg og referater. I artikkelen skrev *Den Constitutionelle*:

Dog, vi have allerede ofte udtalt os om Communalanliggender og ville ikke her gjentage hvad vi tidligere have sagt; men det kunne vi ikke undlade slutteligen at tilføie, at det vilde være beklageligt, om vi med hensyn til Communalforholdene bestandigen skulde have vore fordums Brødre saameget at misunde, som nu er Tilfældet [...].¹⁰⁷

Slik situasjonen var i 1837 synes avisen det ville være beklagelig å alltid skulle misunne de danske ordningene. *Den Constitutionelle* ville ha foretrukket ordningen som omhandlet kjøpstedenes økonomiske bestyrelse som de danske stendene kom med i 1835 og 1836. Avisen tok et klart standpunkt, og viste til at den norske ordningen ikke var god nok sammenlignet med den danske.

5.5 Endret holdningene seg fra 1836 til 1837?

Det er vanskelig å si noe konkret om hvorvidt holdningene endret seg i 1837 sammenlignet med 1836. Dette skyldes at oppgavens metode (nasjonalbibliotekets søkefunksjon) ga færre treff i 1837 enn i 1836. Jeg tror det er færre treff i 1837 fordi debatten ble tonet ned. En grunn til dette kan ha vært at lovene var sanksjonert. Det var allerede vedtatt at det skulle bli formannskaper i norske byer og bygder. En annen grunn kan være at mulige forekomster av søkeordet «formandskaber» ikke får treff i det digitaliserte materialet.

Utviklingen i avisene fra 1836 til 1837 viser at debatten ikke var like opphisset i 1837 sammenlignet med året før. Det var mer nøytrale syn og holdninger som kom til uttrykk i avisene. Samtidig var det mange av de samme tendensene som gjentok seg fra 1836 til 1837, deriblant interessen for lovenes kvalitet og arbeidsmengden til formannskapene. Til tross for mer moderate holdninger, var det i 1837 tendenser til klare standpunkt når det gjaldt formannskapslovene. Tidsperspektivet engasjerte avisene, og det var nok dette temaet som var av størst interesse i 1837. Det dukket opp en ny tematikk, deriblant overbelastning av formannskapene og monarkiets plass i de nye formannskapslovene. Disse to temaene kan være med på å illustrere de forskjellige interessesfærene avisene hadde i perioden. På den ene siden var *Morgenbladet* opptatt av arbeidsmengden til formannskapene. Avisen hadde en tendens til å ta lovene i forsvar. Som en opposisjonell avis var *Morgenbladets* skriverier preget av støtte til stortingsbøndene og formannskapslovene. På den andre siden har vi *Den Constitutionelle* som var opptatt av monarkiets velbefinnende. Avisens publikum var sterkt tilknyttet monarkiet. Embetsstanden tok opp kongens rolle i lokaldemokratiet, og dette er med på å speile avisens interessefelt.

¹⁰⁷ Den Constitutionelle 1837, 26.06: 1

Avsluttende konklusjon

6.1 Holdningene i samtidskildene

Bondestortinget i 1833 markerte et bruddpunkt i den norske politikken. Bøndene fikk for første gang innflytelse på Stortinget. Som et resultat av bøndenes politikk fikk Norge formannskapslovene i 1837. Det offentlige ordskiftet var svært opptatt av lovene. Denne oppgaven har redegjort og sammenlignet holdningene til de to polariserende avisene, *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle*. I oppgaven har jeg sett på diskursene som gikk igjen i avisene, altså hvilke holdninger *Morgenbladet* og *Den Constitutionelle* hadde om formannskapslovene i året før (1836) og i året de ble vedtatt (1837).

Det er mange holdninger som kommer til uttrykk i de to avisene. *Morgenbladet* og dens innsendere var positive til formannskapslovene. Avisen var opptatt av at lovene var tiltrengt i Distrikts-Norge. På sin side var ikke *Morgenbladet* redd for å ta de kommende formannskapene til forsvar mot kritikken fra andre aktører. Avisen tok ofte parti med bøndene på Stortinget. I motsetning til *Morgenbladet* var den embetsvennlige avisen *Den Constitutionelle* mer negativ til formannskapslovene. Avisen var kritisk til det demokratiske elementet i formannskapene, og bekymret seg for kunnskapsnivået hos representantene. *Den Constitutionelle* fryktet at formannskapene ikke skulle få til arbeidsoppgavene som kom med selvstyret i kommunene. Med andre ord representerte avisene to forskjellige poler i Medie-Norge. Man kan derfor påstå at den ene var positiv og den andre var negativ til formannskapslovene.

Gjennom oppgavens analyse, er det bemerkelsesverdig at ikke aktørene omtalte formannskapene direkte. Det er som regel gjennom leserinnlegg at holdningene til formannskapslovene dukker opp i avisene. Et unntak finner vi imidlertid i 1837, med *Den Constitutionelles* omtale av kommuneordningen i Danmark. En av grunnene til dette er at skriveriene sjeldent har en opphavsmann. Holdningene hadde fått et sterkere uttrykk ved at artiklene var signert av redaktøren. Dette ville bidratt til fremme avisenes standpunkt bedre i sakene som angikk formannskapslovene.

Hvorvidt det ble lokaldemokrati med formannskapslovene, kan diskuteres. Majoriteten av nordmenn var ikke stemmeberettigede, så kan det da kalles lokaldemokrati når så få mennesker hadde stemmerett? Den nyere forskningen belyser dette temaet gang på gang; formannskapslovene var ikke nødvendigvis så demokratiske som mye av den eldre forskningen skulle ha det til. Det er oppsiktsvekkende at avisene omtalte stemmeretten i så liten grad som de gjorde, sett i lys av at formannskapene skulle velges av «folket». Hvem var i så fall folket? Ser man det i forhold til stemmeretten var det i stor grad eliten i de enkelte samfunnsgruppene som kunne påvirke formannskapene. Med andre ord vil jeg si at Norge først fikk et lokaldemokrati da hele befolkningen var stemmeberettigede, det skjedde i 1910 med norske kvinners stemmerett ved kommunevalgene.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Lønnå 2019

Litteraturliste

7.1 Primærlitteratur

Avisene er hentet fra Nasjonalbibliotekets nettbibliotek.

Lenke: <https://www.nb.no/search?mediatype=aviser>

Morgenbladet:

Morgenbladet 1836, 27.01: s. 1-3

Morgenbladet 1836, 28.03: s. 1-2

Morgenbladet 1836, 22.05: s. 3

Morgenbladet 1836, 01.07: s. 2

Morgenbladet 1836, 15.07: s. 6

Morgenbladet 1837, 19.03: s. 1

Morgenbladet 1837, 09.11: s. 1

Den Constitutionelle:

Den Constitutionelle 1836, 24.02: s. 1

Den Constitutionelle 1836, 09.03: s. 3

Den Constitutionelle 1836, 26.05: s. 3

Den Constitutionelle 1836, 06.06: s. 1

Den Constitutionelle 1836, 20.06: s. 4

Den Constitutionelle 1836, 30.06: s. 3

Den Constitutionelle 1836, 14.11: s. 2

Den Constitutionelle 1836, 18.11: s. 3

Den Constitutionelle 1836, 21.11: s. 2

Den Constitutionelle 1837, 26.06: s. 1

Den Constitutionelle 1837, 06.07: s. 1

7.2 Sekundærlitteratur

Aarebrot, F. (2014). *200 år på 200 sider: en kavalkade over Norges historie etter 1814* (utg. 2018). Oslo: Kagge Forlag AS.

Baldersheim, H. (2012). *Formannskapslovene 175 år. Skiftende vilkår for lokalt sjølvstyre 1837 – 2012**. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UIO.

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UIO.

Bergsgård, A., Bull, L. D., Bahr, H. E. S. & Juvkam, O. (1937). *Minneskrift til Formannskapslovens 100-årsjubileum: 1837 – 14. januar – 1937*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Bjerkås, T. (2016). *Felleskap, lederskap, utenforskap - Autoritet og fellesskapsnormer i kommunestyrene mellom 1837 og 1850*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bondestortinget (2020, 20. februar) i *Store norske leksikon*. Hentet 11. april 2021 fra <https://snl.no/Bondestortinget>

- Dahl, R. A. & Shaprio, I. (2015). *On Democracy* (utg. 2.). New Haven: Yale University Press.
- Dørum, K. (2013). Et oppgjør med eneveldet og standssamfunnet – dannelsen av en folkelig offentlighet i norske bygder 1814–1850 i *Historisk tidsskrift* (Bind 92, hefte 1/2013). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hallenberg, M. (2015). [Bokanmeldelse av Politiske bønder: Bondestrategene og kampen for demokratiet 1814–1837, av M. Hommerstad]. *Historisk tidsskrift*, 2015 (03, b. 94), 506-510. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2019a, 28. januar). formannskap i *Store norske leksikon*. Hentet 13. april 2021 fra <https://snl.no/formannskap>
- Hansen, T. (2019b, 28.januar). lokaldemokrati i *Store norske leksikon*. Hentet 24. april 2021 fra <https://snl.no/lokaldemokrati>
- Hauge, Y. (1963). *Morgenbladets historie 1819-1845* (b.1). Oslo: Morgenbladets forlag.
- Hommerstad, M. (2014). *Politiske bønder: Bondestrategene og kampen for demokratiet 1814-1837*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Hommerstad, M. (2015). *Folkerepresentasjon etter 1814*. Hentet 23.04.2021 fra <https://www.norgeshistorie.no/grunnlov-og-ny-union/1336-folkerepresentasjon-etter-1814.html>
- Hommerstad, M. & Steine, B. A. (2019). *Stemmerettens grenser: Fattigdom og demokratisk utestengelse 1814-1919*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Johansen, A. (2019). *Komme til orde: Politisk kommunikasjon 1814-1913*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskurs analyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kaartvedt, A., Danielsen, R. & Greve, T. (1964). *Det Norske Storting gjennom 150 år* (bind I-IV). Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Løkke, A. & Olden-Jørgensen, S. (2001). *Diskurs for historikere* i *Historisk tidsskrift* (Bind 101, hefte 1). København: Den danske historiske forening.
- Lønnå, E. (2019). stemmerett for kvinner i Norge i *Store norske leksikon*. Hentet 4. mai 2021 fra https://snl.no/stemmerett_for_kvinner_i_Norge
- Melve, L. & Ryymin, T. (red.). (2018). *Historikerens arbeidsmåter*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Myhre, J. E. (2020). *Embetsmennesenes stat*. Hentet 20.03.2021 fra <https://www.norgeshistorie.no/bygging-av-stat-og-nasjon/1409-embetsmennesenes-stat.html>
- Myhrvold, J. (1949). «*Morgenbladet*» og bondeopposisjonen: 1838-1857. Oslo: Tanum.
- Norland, A. (2020, 11. august). *Morgenbladet* i *Store norske leksikon*. Hentet 16. april 2021 fra <https://snl.no/Morgenbladet>
- Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (red.). (1987). *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ottosen, R. (2020, 16. oktober). Den Constitutionelle i *Store norske leksikon*. Hentet 16. april 2021 fra https://snl.no/Den_Constitutionelle
- Pryser, T. (1999). *Norsk historie 1814–1860. Frå standssamfunn mot klassesamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Roos, M. (2020). *En kort introduksjon til Norge på 1800-tallet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Salvesen, H. (2021, 15.april). Jens Arup Seip i *Store norske leksikon*. Hentet 19. april 2021 fra https://snl.no/Jens_Arup_Seip
- Sandvik, H. (red.). (2010). *Demokratisk teori og historisk praksis: Forutsetninger for folkestyre 1750-1850*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Seip, J. A. (1974). *Utsikt over Norges historie*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Stortingsarkivet. (2019). *Formannskapslovene av 1837*. Hentet 13.04.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>
- Teigen, H. (2019). *Distriktpolitikkens historie i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

7.3 Illustrasjoner

Figur 1 & 2: Egne illustrasjoner fra Excel.

Figur 3: Stortingetsarkivet (1833). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>

