

Landshövdingen – en förvaltare av kulturarv

BENGT HOLGERSSON

Då stod Wibelius vid sitt arbetsbord,
Och där låg Sveriges rikes lag
Han sänkte tungt sin hand uppå dess pärm
Hans blick, på boken fästad, lyste klar:
»herr general, här ser ni ett beskärm
rör dem ni hotat har.
Här är vår vapenlösa trygghet än,
Vår lag, vår stora skatt i lust och nöd.

Så lyder ett citat från Johan Ludvig Runebergs långa dikt Landshövdingen ur Fänrik Ståls sägner. Det kanske inte är den dikten vi känner igen bäst från skoltiden. Soldatgossen, Sven Dufva eller Döbeln vid Jutas minns vi kanske bättre främst rör deras krigiska bedrifter.

Den inledningsvis citerade dikten berättar om landshövdingen Wibelius som inte gav vika inför den segrande ryske generalens hotfulla uppträdande, utan stod rakryggad forlitande sig på den lag som det var hans uppgift att upprätthålla och som var länsinnevånarna skydd mot övergrepp. Det var en av landshövdingens äldsta roller – att vara chef över Länsstyrelsen som en förvaltande och rättsvårdande myndighet.

Landshövdingämbetet har sitt ursprung i 1634 års regeringsform, som tillkom under drottning Kristinas förmyndarregering, med Axel Oxenstierna som portalfigur. I 1634 års regeringsform fanns inte några egentliga bestämmelser om statskicket, utan den var i huvudsak en stadga för förvaltningen, om hur den centrala och regionala förvaltningen skulle organiseras och samordnas

Den centrala förvaltningen, riksstyrelsen fördelades på kollegier: hovrätt, kammarkollegium, kanslikollegium, amiralitetskollegium och krigskollegium. Varje ärende som behandlades av regeringen skulle först passera något av dessa organ.

För den regionala förvaltningen indelades Sverige i län. Från början 23 län varav 11 i Sverige och de resterande i Finland och olika besittningar. Antalet förändrades under årens lopp ett antal gånger både till fler och färre. Sålunda bildades 1719 Malmöhus och Kristianstads län med den utformning som kom att gälla ända till 1997. 1810 fick vi 24 län och denna indelning stod sig ända fram till 1997 då länen reducerades till 21 genom bildandet av Skåne och Västra Götalands län. I ledningen för varje län sattes en landshövding, som blev en avlönad kunglig tjänsteman. Det nya i 1634 års regeringsform var att landshövdingen inte förlänades ett område – såsom fallet varit med de tidigare ståt-hållarna – utan erhöll en av kungen fastställd lön. Denna förändring har säkert bidragit till att korruption är en nästan okänd företeelse bland statliga tjänstemän i Sverige jämfört med många andra länder. I regeringsformen angavs också att i varje län skulle förutom en landshövding finnas en bokhållare och en handskrivare till landshövdingens förfogande.

Där angavs också ramen för länsstyrelsens uppgifter, dessa kompletterades med en landshövdingeinstruktion. En sådan finns fortfarande, men den har ofta ändrats, dels beroende på makthavarna och dels beroende på vilka frågor man ville att landshövdingen särskilt skall prioritera.

Landshövdingen blev kungens ställföreträdare i länet. Han skulle »näst efter konungens och landets söka undersåtarnas bästa». Det har tolkats som att landshövdingens uppgift var tvåfaldig, nämligen att representera både statsintresset och det regionala intresset.

Men det är ingen tvekan om att landshövdingen i första hand varit och är centralmaktens tjänare, men som sådan har han också ett speciellt öra hos statsmakten och därför också haft lätt att framföra klagomål och önskemål från sitt län. Landshövdingarna har alltid varit nästan extremt lojala mot centralmakten. Ser man på utnämningarna så har det skett från en krets av personer som på olika sätt tjänat centralmakten. Under det kungliga enväldets tid var det oftast officerare som lojalt tjänat kungen i olika krig. På den tiden tjänade man inte sitt land utan sin kung, nationalstaten i vår mening fanns inte.

Frihetstidens reaktion mot det kungliga enväldet innebar för länens del aldrig något krav på folkligt självstyre, men landshövdingarna blev skyldiga att rapportera till rikets ständer och fick förplikta sig att hindra återinförande av kungligt envælde. Under den gustavianska tiden skedde ingen omorganisation av den regionala förvaltningen, med undantag av att kungen befäste sin ställning och makt. Tillkomsten av 1809 års regeringsform innebar inte hellre någon reell förändring av länsstyrelsernas organisation, man var i stort sett nöjd med saker-

nas tillstånd. Men mot mitten av 1800-talet uppkom en livlig debatt mellan konservativa och liberala uppfattningar om en ny landshövdingeinstruktion.

Ända fram till mitten av 1800-talet kan man säga att landshövdingarna i huvudsak övervakade och kommenderade länsinnevånarna. Länsstyrelsens karaktär av lantregering som hade kungamaktens alla befogenheter när det gällde länets inre angelägenheter började förändras genom ökade krav på kommunalt självstyre.

Genom införandet av kommunalt självstyre 1862 och inrättande av landstingen minskade länsstyrelsens makt i en rad frågor. Därmed skedde också en viss förändring av landshövdingerollen. Den maktfullkomlighet som präglat ämbetet under de tidigare århundradena luckrades upp allteftersom medborgarna ställde ökade krav på länsstyrelse och landshövding och från denna tidpunkt började landshövdingarna också att se sig som representant för sitt län gentemot centralmakten.

I och med den kommunala självstyrelsens utveckling under 1900-talet ökade samarbetet i vardagsarbetet med kommunerna och vid kommunindelningsreformerna från 50-talet och framåt spelade landshövdingarna en viktig roll. Under 40 och 50-talen inrättades en rad länsmyndigheter där landshövdingen var självskriven ordförande. Det ökade landshövdingarnas inflytande medan länsstyrelsernas stagnerade. I stort sett alla statliga myndigheter och ämbetsverk kom att etablera en förvaltning i varje län. I och med de stora befolkningsförändringarna efter kriget då inte minst norrlandslänens befolkning minskade drastiskt skapades regionalpolitiken där man med statliga insatser försökte dämpa utflyttningen. Länsstyrelserna fick en central roll i regionalpolitiken. Framförallt utflyttningslänen tillfördes betydande ekonomiska resurser.

Lantbruksnämnd och länsbostadsnämnd lyftes in i länsstyrelsen och miljöfrågorna tillkom som ett ny stor och växande arbetsuppgift.

Men under 80-talet började en omvänd process. Dömande verksamheter flyttades till länsrätten och skatteförvaltningen blev en självständig myndighet. Länspolismyndigheten blev självständig gentemot länsstyrelsen och landshövdingen därmed inte längre ordförande för polisstyrelsen.

Den här utvecklingen har fortsatt i två olika riktningar med början under 90-talet. Under slutet av 80-talet och början av 90-talet uppstod en politisk diskussion i Skåne om ett ökat inflytande över länens utveckling där en länsammanslagning utgjorde en viktig del. Man ville skapa en regional beslutsnivå som inte bara sysslade med sjukvård som de gamla landstingen, utan som tog över de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen. Bakom de här diskussionerna

fanns ett missnöje med att Skåne missgynnades när det gällde statliga satsningar av olika slag. Det fanns en stor politisk enighet att man skulle ta över de här frågorna från staten. Motvilligt tvingades regeringen att gå med på en försöksverksamhet i Skåne, Västra Götaland och Kalmar. Vid den här tidpunkten hade Sverige blivit medlem i EU och EU hade ett indirekt valt organ för regionala frågor, Regionkommittén drev på utvecklingen. Region och regionalt blev nu ett begrepp, medan län användes i allt mindre utsträckning. Centralt var de stora partierna socialdemokraterna och moderaterna motståndare till den här utvecklingen, men på deras högsta beslutande organ, kongress och stämma, fanns en majoritet bestående av kommun och landstingspolitiker som drev frågan. Det märkliga i den här utvecklingen är att det inte förekommit någon diskussion om vad som är statens roll och uppgifter på länsnivå. Leder en regionalisering av statliga uppgifter till skillnader över landet? Om beslut flyttas från riksdagen till regionala beslutorgan hur påverkar det riksdagens storlek?

Den andra utvecklingsriktningen har gått åt motsatt håll. De flesta statliga verk och myndigheter har eller har haft en regional organisation med stor självständighet. Under senare år har t.ex. länsarbetsnämnderna avskaffats liksom försäkringskassans regioner. I huvudsak är detta en utveckling som varje myndighet själv har fattat beslut om.

Det som idag saknas är ett samlat statligt grepp över frågan hur landet ska styras centralt och regionalt. Inte minst behöver staten bestämma hur dess regionala närvaro ska se ut och vad den ska omfatta. Det är en grannliga uppgift med tanke på att den nuvarande förvaltningsorganisationen bygger på principer som är över 350 år gamla, med centrala ämbetsverk och en regional organisation i form av län med en landshövding som förvaltningschef. Det måste vara världsunikt att en statlig förvaltning har bevarat principerna i sin förvaltningsorganisation i över 350 år. Förmodligen är landshövdingeämbetet Sveriges äldsta tjänstemannabefattning och kanske är den världsunik i sitt slag. Man kan naturligtvis fråga sig hur det har blivit så. Jag tror att en del av förklaringen ligger i landshövdingens lojalitet mot centralmakten, att landshövdingen är konungens befallningshavare oavsett vem som är kung. Genom att alltid utse personer till landshövdingar som under längre tid antingen ha tjänat kung, regering eller riksdag har systemet fungerat mycket väl.

På 1600- och 1700-talet var det ofta höga officerare som under krig kallades ut i fält, men som dessemellan tjänstgjorde som landshövdingar eller i Skåne som generalguvernörer. Exempel på sådana personer är Gustav Otto Stenbock, Gustav Banér, och Rutger von Ascheberg på 1600-talet och senare Carl Gustaf

Hård och Johan Cronman. Alla dessa var militärer. Med utnämningen 1812 av Wilhelm af Klinteberg till landshövding bröts den traditionen. Klinteberg var jurist. På 1800-talet fanns en blandning där man hade börjat sin karriär som militär men sedan fortsatt på en ämbetsmannabana. Ett sådant exempel var von Troil, järnvägsbyggaren.

Jag tror att den här utnämningsspolitiken ända sedan 1634 har bidragit till att korruption är en nästan okänd företeelse i Sverige jämfört med många andra länder. Men denna lojalitet innebar inte att man är okritisk mot sin uppdragsgivare. Lika gammalt som landshövdingeämbetet är landshövdingemötena, dvs. det forum där landshövdingarna regelbundet träffas. Från början på 1600-talet någon enstaka träff per år till dagens möten varje månad. Där utsätts regeringens olika förslag som berör länen oftast för en hårdhänt och kunnig granskning. Även om två tredjedelar av dagens landshövdingar har ett partipolitiskt förflutet förekommer inga partipolitiska argument på landshövdingemötena. Alla är både lojala och kritiska till sittande regering oavsett regeringens politiska färg. Landshövdingen är för mig bärare av en gammal svensk ämbetsmannatradition när den är som bäst.

1634 var Skåne fortfarande en del av Danmark. Efter freden 1658 när Skåne blev svenskt, fick det ingen landshövding utan en generalguvernör och från 1694 en guvernör. Skillnaden i förhållande till en landshövding var den att guvernören hade både civila och militära befogenheter. Guvernören tjänstgjorde ofta korta perioder eftersom de ofta kallades in under fanorna så fort kungen behövde dem för krigiska uppgifter.

Först 1719 när Malmöhus och Kristianstads län bildades fick Skåne sina första landshövdingar.

När det gäller att se på landshövdingen som en förvaltare av kulturarv kan man inte undgå att också tala om residenset, landshövdingens bostad och representationshus. Från början var residensen inte bara bostad för landshövdingen, utan där fanns också länsstyrelsen. Bostaden och förvaltningen fanns i samma hus. Landshövdingen har än idag bostadsplikt, dvs. landshövdingen måste bo i residenset. Det innebär att man har att förvalta en kulturhistorisk byggnad. I en del fall innebär det ett kungligt slott som i Halmstad, Örebro och Linköping. I andra städer som Malmö, Göteborg och Stockholm innebär det palatsliknande byggnader var och en med sin speciella historia.

Residenset i Malmö har en alldeles speciell historia som vore värd en egen föreläsning. Ända fram till våra dagar levde landshövdingen och hans familj i hela huset. Det är endast under de senaste 40 åren som det succesivt har utfor-

mats en privatbostad i residensen. I Malmö fick privatbostaden ett eget kök på Gösta Netzéns tid i slutet på 60-talet. I flera residens har Statens Fastighetsverk som förvaltar residensen utformat privatbostäder under de senaste femton åren.

Ända fram till 1925 måste landshövdingen själv möblera residenset. Det påstås att det finns de som tackade nej till att bli landshövding därför att man inte hade råd att möblera. I Malmö hade de adliga landshövdingarna med sig möbler, från sina slott. Så sent som på 40-talet fick Arthur Thomson en donation från det skånska näringslivet, en uppsättning matsilver tillverkad av Wiven Nilson i Lund.

Varje residens har sin egen historia, så också i Malmö. Trekungamötet i Malmö 1914, är en sådan händelse som förevigats på olika sätt. Mindre känt är kanske att Karl XV dog i residenset i Malmö 1872.

När kungen förr reste runt i landet var residensen en naturlig övernattningsplats och fortfarande har varje residens ett »kungarum», men de används, inte lika ofta som förr. Varje år besöker ett stort antal personer residenset i Malmö vid representation eller visningar.

Det finns få historiska byggnader idag som hålls levande på detta sätt och jag ser också det som en viktig uppgift att bevara residenset som en mötesplats för länet. Hade landshövdingeämbetet varit en byggnad så hade det säkert varit kulturminnesmärkt idag. Själv känner jag en stor beundran för Axel Oxenstierna som skapade en förvaltningsorganisation som fortfarande existerar efter 378 år.

Referenser

Frid, Göte. *Landshövdingarna och deras okända möten*. Civildepartementet. 1994.
Jönsson, Åke. *Historien om ett Residens*. 1993.

Föredraget hållet i Heimdall år 2000.