

# Landshövdingen – en minikung?

En studie av ämbetets olika roller

# Abstract

I denna uppsats undersöker vi på ett kvalitativt sätt ämbetet landshövding. Syftet är att få en bredare bild av ett annars relativt outforskat ämne och vår frågeställning är ”Vad gör en landshövding och finns det spänningar mellan roller som finns i ämbetet?”. De roller som undersöks är rollen som myndighetschef, ambassadör samt politisk aktör. Materialet består primärt av samtalsintervjuer med tre tidigare landshövdingar samt ett antal statliga utredningar.

Intervjupersonerna har genomgående liknande syn på det praktiska arbetet och vilka roller som ryms i ämbetet men olika syn på till exempel landshövdingens legitimitet. De roller vi valt att studera används för att ringa in ämbetet. Spänningar mellan dessa såg vi bland annat mellan vem landshövdingen främst ska företräda – staten eller länet. På grund av det begränsade materialet kan vi inte dra allt för långtgående slutsatser men vi hoppas ändå i någon mån kunna bidra till forskning om landshövdingens ämbetet.

*Nyckelord:* Landshövding, länsstyrelse, myndighetschef, tjänstemän, förvaltning

*Antal Ord:* 9705

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Introduktion</b> .....	<b>2</b>
2.1	Bakgrund .....	2
2.2	Syfte och frågeställning.....	3
2.3	Metod .....	4
2.4	Begreppsdefinitioner .....	6
<b>3</b>	<b>Teori</b> .....	<b>7</b>
3.1	Landshövdingen som myndighetschef .....	7
3.2	Landshövdingen som ambassadör.....	8
3.3	Landshövdingen som politisk aktör .....	8
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>10</b>
4.1	Landshövdingen som myndighetschef .....	10
4.2	Landshövdingen som ambassadör.....	13
4.3	Landshövdingen som politisk aktör .....	15
4.4	Rollspänningar .....	17
<b>5</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>20</b>
5.1	Vad gör landshövdingen?.....	20
5.2	Spänningar i rollerna? .....	21
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Bilaga</b> .....	<b>23</b>

# 1 Inledning

*Till en av hans främsta meriter hör konsten att lyssna.*

*Som hövding för Skåne län valde Bengt Holgersson samförstånd och klokskap för att uppnå framgångsrika konstruktiva lösningar*

(Hårde, 2006 s. 10)

Dessa ord används när länsstyrelsen i Skåne i en egenutgiven bok porträtterar landshövdingen Bengt Holgersson. När man bläddrar i boken, innehållandes flera formuleringar i samma stil, är det lätt att fråga sig om länsstyrelsen känner att det finns ett behov av att producera material som ska legitimera och rentav glorifiera den roll landshövdingen har. Hur vanligt är det att andra myndigheter ger ut hyllningsporträtt till sina chefer? Är det tänkbart att en generaldirektör för en mer i den dagliga debatten omnämnd myndighet skulle erkännas så stora ord i en statlig minnesskrift?

Så vad gör en landshövding? Ingen av oss visste säkert, vilket väckte nyfikenheten. Ingemar Mundebo, tidigare landshövding i Uppsala har följande svar på frågan:

*Skulle vi fråga landets 24 landshövdingar skulle vi få om inte 24 så i vart fall tämligen många svar. Och en, landshövdingekårens nuvarande ordförande Gunnar Helén, skulle kanske ge två svar, ty det är en sak att vara landshövding i Kronobergs län (1965-70), en annan att vara det i Stockholms län(1977-84) (Mundebo, 1984, s. 147)*

Detta svar gjorde oss än mer nyfikna. Hade landshövdingen en så fri arbetsbeskrivning då och är den det än idag? I denna uppsats vill vi därför försöka titta på vad en landshövding gör. För att undersöka landshövdingeämbetet har vi valt att intervjua tre före detta landshövdingar samt en stabschef vid länsstyrelsen. Dessa intervjuer i kombination med offentliga dokument kommer vara vårt material för att göra ett försök att belysa vad en landshövding gör.

Man brukar säga att rollen som landshövding är mångbottnad, eftersom man dels är statens och dels länets representant (Fridh, Göte, 1994, s. 219). Vi kommer därför, efter att ha gett en bakgrund till ämbetet, belysa tre roller som vi tycker oss se att landshövdingen har. Rollen som myndighetschef för länsstyrelsen, rollen som ambassadör för sitt län samt rollen som en politisk aktör. Vi vill även undersöka om det finns spänningar mellan dessa roller.

## 2 Introduktion

### 2.1 Bakgrund

I 1634 års regeringsform beslutades att Sverige skulle delas in i 23 hövdingedömen (län) och var och ett av dem skulle ledas av, en av kungen utsedd, tjänsteman. Året därpå blev de tilldelade enhetliga instruktioner som sa att de skulle “näst efter konungens och landets söka undersåtarnas bästa”. Dessa länens ställföreträdare kallades Kunglig Majestäts befallningshavande. Deras uppgift var dubbel eftersom de skulle representera både de regionala och de statliga intressena (Fridh, 1994, s. 11-12). I nästkommande års landshövdingeinstruktion uttrycktes att landshövdingen:

*skall svara för att kätterska läror tyglades, att kyrkors, skolors och hospitalers hus och byggnader vid makt höllos, att utskrivningar verkställdes, att båtmanroteringen rätteligen tillgick, att god ordning och politik iakttogs*

(Mundebo, 1984, s. 150 citerar 1635 års landshövdingeinstruktioner)

På länsstyrelsen i Skånes officiella hemsida presenteras landshövdingen med följande ord:

*Landshövdingen är regeringens företrädare i länet och utses ofta i ett sexårigt förordnande. Det kan förlängas om landshövdingen inte har uppnått pensionsåldern. En viktig uppgift för landshövdingen är att samordna den statliga verksamheten i länet. Landshövdingen ska även följa länets tillstånd och informera regeringen om länets behov*

(länsstyrelsen i Skånes hemsida)

Denna beskrivning är tydlig med att landshövdingen är utsänd av regeringen för att finnas på plats i de 21 länen, för att samordna dess verksamhet. Samtidigt ska landshövdingen följa länets behov för att kunna förmedla dem till regeringen (länsstyrelsens i Skånes hemsida).

I förordningen med länsstyrelseinstruktioner, som alltså är den formella arbetskrivningen, står det i första paragrafen att “I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter” I paragraf 41 blir det tydligt att det är landshövdingen som är myndighetschef för länsstyrelsen. Uppdraget som länsstyrelsen har är brett och förklaras under flera paragrafer. Det handlar bland annat om att “verkar för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar”.

Länsstyrelsen ska även samordna samhällsintressen och främja utvecklingen i länet. I praktiken kan det handla om infrastrukturplanering, djurskydd, jämställdhet, kulturskydd samt krisberedskap (SFS 2007:825).

Utöver uppdraget som chef för länsstyrelsen är det också vanligt att landshövdingen blir ordförande i statliga utredningar och andra uppdrag på nationell nivå, även om det inte är en del av tjänsten på ett lika uttalat sätt. Dessutom är man inför regeringen den huvudsakliga talespersonen för länet och ska därigenom representera på så sätt att man verkar för länets utveckling. Mer konkretiserat ska man som uttalad regional samordnare arbeta med strukturen av olika offentliga beståndsdelar på länsnivå (SOU 1998, s. 30, 38-43).

Precis som andra myndighetschefer är man anställd på 6 år och kan under den perioden inte avskedas, bara förflyttas. Landshövdingen tillsätts av regeringen och det föreligger ingen annonsering vid rekryteringen till tjänsten som det numera görs till de flesta myndighetschefstjänster (Skr.2009/10:43 s.22, 32). Tidigare var det inte ovanligt att anställningen kunde vara i över 10 år (Holgersson, 2013, intervju).

Enligt regeringens skrivelse bör personen som utses till myndighetschef för länsstyrelse ha goda ledaregenskaper och "dels kunna företräda staten i länet, dels löpande samla synpunkter från olika statliga och kommunala företrädare samt näringslivsföreträdare i länet och i lämplig form hålla regeringen orienterad om utvecklingen i länet" (Skr. 2009/10:43, s. 5). I denna skrivelse framhålls även att "Landshövdingeämbetet är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det politiska beslutssystemet kan vara ett sådant krav" (Skr. 2009/10:43, s. 22).

Ämbetet har ofta setts som en sluttjänst som man har fram till pensionen (SOU 1998, s. 34).

En statlig utredning från 2012 lyfter fram att det är vanligt att landshövdingarna tar initiativ till nätverkssyftande möten av olika slag. Även internationellt arbete, då utländska gäster bjuds in förekommer (SOU 2012:81 s. 190). Vid sidan av den formella myndighetschefsrollen utgör alltså det representativa en viktig del i arbetet.

## 2.2 Syfte och frågeställning

Peter Ehn skrev år 1998 en rapport till PARK (Parlamentariska regionkommittén) där en del av syftet var att undersöka spänningarna mellan det politiska och det förvaltningsmässiga i landshövdingsrollen (SOU 1998:168, s. 8). Ehns slutord löd: "Landshövdingens stora betydelse har emellertid inte rönt den uppmärksamhet den förtjänar, vare sig av forskningen eller av de som velat reformera den regionala samhällsorganisationen"(SOU 1998:168, s. 103). Att området är relativt outforskat framgick tydligt när vi började leta efter litteratur på området, så vi tog fasta på Peter Ehns uttryck och bestämde oss för att försöka ge ett bidrag, om än litet, till forskningen om landshövdingens ämbete och roll.

Eftersom en landshövding har många olika uppgifter vill vi undersöka några olika roller som en landshövding har.

Vår frågeställning är:

***Vad gör en landshövding och finns det spänningar mellan roller som finns i ämbetet?***

För att ta reda på mer om landshövdingeämbetet ser vi upplägget med att utgå från roller, som landshövdingen kan tänkas ha, som ett bra tillvägagångssätt för att besvara frågeställningen. Vi vill på ett undersökande sätt pröva rollerna mot landshövdingar med hjälp av statsvetenskaplig litteratur och dess teorier, samt annan litteratur som behandlar området.

För att besvara vår frågeställning har vi valt att se landshövdingeämbetet ur tre olika aspekter eller roller som vi valt att kalla dem:

- Landshövdingen som myndighetschef
- Landshövdingen som ambassadör
- Landshövdingen som politisk aktör

Landshövdingen kan sägas ha andra roller, till exempel som ordförande i många styrelser, eller som ansvarig för statliga utredningar. Dessa roller har vi dock valt att inte studera eftersom de delarna ofta går in i de andra, aktuella rollerna. Även av utrymmesbrist får en sådan avgränsning göras. Vi kommer alltså inte kunna ge ett slutgiltigt svar på vad landshövdingeämbetet egentligen innebär och har för betydelse, men hoppas kunna komma fram till en kvalitativ insikt om hur ämbetet kan fungera.

## 2.3 Metod

Vi kommer primärt att använda oss av samtalsintervjuer för att besvara vår frågeställning. Samtalsintervjuer kan användas i många olika syften, bland annat för att utforska ett ämne som är relativt outforskat eller där man vill veta hur personer uppfattar sin värld (Esaiasson m fl. 2007, s.284-286). Dessa två syften stämmer in på varför vi valde att göra intervjuer. En annan fördel med just samtalsintervjuer är möjligheten till att ställa följdfrågor om så önskas. Eftersom landshövdingens konkreta arbete är relativt okänt för oss kommer följdfrågor bli ett naturligt komplement till de frågor vi väljer att förbereda.

För att få hjälp med uppslag hade vi en informantintervju med Vanja Carlsson som har arbetat vid Skånes länsstyrelse och numera forskar vid Förvaltningshögskolan i Göteborg. En informantintervju används för att klargöra konkreta uppgifter som berör det man vill undersöka och är bra för att få uppslag till nya intervjuer (Esaiasson m fl. 2007, s.257-258).

Carlsson gav oss en bild av hur länsstyrelsen är uppbyggd vilket ledde till att vi bokade intervju med Johanna Pivén. Hon är stabschef vid länsstyrelsen i Skåne och har arbetat nära såväl Skånes nuvarande landshövding Margareta Pålsson som länets tidigare landshövding Göran Tunhammar. En stabschef har ett tjänstemannaperspektiv i förhållande till landshövdingen, vilket vi anser är berikande för vår undersökning.

För att undersöka rollerna och om det kan finnas konflikter mellan dem kommer vi intervjua tre före detta landshövdingar:

- Bengt Holgersson, landshövding i Skåne län 1997-2005, med bakgrund som socialdemokratisk landstingspolitiker samt distriktsordförande för socialdemokraterna i Skåne
- Mats Svegfors, landshövding i Västmanlands län 2000-2009, med bakgrund som förbundsordförande för Fria Moderata Studentförbundet, sakkunnig under den andra Fälldin-regeringen och sedan chefsredaktör för Svenska dagbladet
- Gunvor Engström, landshövding i Blekinge län 2008-2011, med bakgrund som departementsråd på näringsdepartementet och sedan VD för Företagarna samt har en bakgrund från Svenskt Näringsliv

Det hade naturligtvis varit önskvärt att intervjua nuvarande landshövdingar och framförallt ha ett större urval av landshövdingar, för att kunna dra generella slutsatser. Dock var det svårt att få tag på nuvarande landshövdingar eftersom de hade ett späckat schema, därför valde vi att koncentrera oss på att kontakta före detta landshövdingar.

En fördel med att de vi intervjuar inte är sittande landshövdingar är att de därmed har möjlighet att ge överblickande perspektiv på tiden som landshövdingen och alltså har distans till uppdraget. Detta är också något som vi tror gör att de har lättare att reflektera friare och mer öppet kring landshövdingeämbetet.

Eftersom detta är en B-uppsats har vi inte tillräckliga resurser för att genomföra ett större antal intervjuer. Framförallt det pressade tidsschemat har begränsat vårt antal, därför gör vi ett urval av tre fd landshövdingar. Vi valde personer som varit placerade i olika län och som har olika bakgrund för att försöka få en bra spridning. Vi har alltså gjort ett strategiskt urval. Man kan här hävda att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser av ett så litet urval, samtidigt som samhällsvetare av överlevnadsskäl behöver argumentera för att det faktiskt går att dra generella slutsatser (Esaiasson m fl. 2007, s.180).

Bengt Holgersson kommer intervjuas på plats i Malmö medan Mats Svegfors och Gunvor Engström intervjuas per telefon. Johanna Pivén kommer vi besöka i Malmö på länsstyrelsen.

Vi kommer använda oss av respondentundersökning vilket innebär att vi vill veta vad varje svarsperson anser om olika aspekter. Respondentintervjuer är användbart när man ska söka efter mönster i de svar man får (Esaiasson m fl. 2007, s. 258). Då vi är nyfikna på likheter och skillnader i synen på det som är relaterat till uppdraget känns den metoden mycket lämplig. Vi kommer därför ställa samma frågor till de fd landshövdingarna (se bilaga).

Vid intervjuerna blir det troligtvis naturligt med följdfrågor och ordningen på vårfrågorna kan givetvis skifta beroende på hur samtalet förflyter. Vårt material till analysen är huvudsakligen dessa intervjuer men vi kommer även referera till några aktuella statliga utredningar och andra offentliga dokument.



## 2.4 Begreppsdefinitioner

För att belysa landshövdingeämbetet har vi valt att använda roller som analytiskt verktyg. En fördel med att använda just roller för att studera ett samhällsvetenskapligt fenomen är att man både studerar individen och samtidigt omgivningens förväntningar på den individen. En roll formas nämligen i relation till andra roller som finns i samhället (SOU 1998:168, s.11 refererar till Ehn, 1998).

Peter Ehn menar att landshövdingen har en dubbel roll, dels som representant för länet och dels för regeringen i egenskap av myndighetschef (SOU 1998:168, s.38). Att landshövdingeämbetet består av olika roller har även uttryckts av Ingemar Mundebo, fd landshövding som delar in ämbetet i tre roller. Den första är att landshövdingen är verkschef för länsstyrelsen vilket bland annat innebär att se till att myndigheten ska fungera bra. Den andra rollen är att han är ambassadör och ska föra länets talan medan den tredje rollen är en ordföranderoll. Landshövdingen är nämligen per automatik ordförande i olika styrelser och nämnder som är statliga (Mundebo 1984, s.150-151).

Vi har valt att titta närmre på Mundebos två första roller men lämna den tredje, ordföranderollen. Det skulle vara intressant att studera även den närmre men det begränsade utrymmet gör att en tydligare fokusering på de två första blir det mest lämpliga. Ambassadörsrollen syftar till att fånga in den del av arbetet som innebär att utåt vara landshövding som sådan i olika sammanhang och kan därför innebära såväl ett representantskap för såväl regeringen/staten som för länet. Vi har dock valt att begränsa ambassadörsrollen till att enbart gälla länet.

Förutom dessa två har vi valt att studera ännu en aspekt av landshövdingeämbetet nämligen att man i någon mån är en aktör i politiken, vilket Lennart Lundquist menar att alla offentligt anställda är (Lundquist, 1998, s. 24). Vi har inte sett någon lyfta fram detta som en roll som finns i landshövdingeämbetet men det antyds i delar av det material vi har hittat. Vi har valt att studera denna aspekt och benämna det som en roll som politisk aktör. Även det faktum att en landshövding har ett annorlunda arbetsområde än andra myndighetschefer och ska vara regeringens representant i länet gör att vi i någon mån kan se landshövdingen som en politisk aktör.

Slutligen vill vi förtydliga att när begrepp om det statliga eller staten används i uppsatsen används det i bemärkelsen den centrala statsmakten och syftar alltså inte på allt offentligt i landet. När skattefinansierat åsyftas i mer allmän mening används istället formuleringar i stil med det offentliga eller liknande.

## 3 Teori

För den första rollen, chef över länsstyrelsen, använder vi Lennart Lundquists tankar kring tjänstemannarollen. För ambassadörsrollen används Ingemar Mundebos egen beskrivning som teoriunderlag. Den tredje rollen som politisk aktör vill vi belysa med hjälp av Lundquists teoribildning kring förhållandet mellan politik och förvaltning och framförallt Peter Ehns teoribildning på området. Dessa teorier använder vi när vi analyserar våra intervjupersoners svar samt de offentliga dokumenten. Teorierna är också en hjälp för oss att förtydliga rollerna för att sedan kunna sortera informationen från intervjuerna till någon av rollerna.

### 3.1 Landshövdingen som myndighetschef

I bakgrunden klargjorde vi att landshövdingen formellt har rollen som myndighetschef. Lennart Lundquist definierar offentlig förvaltning som förvaltningarna i staten, landstingen och kommunerna och menar att dessa förvaltningar har en grundläggande politisk roll. De implementerar politiska beslut men Lundquist menar att de även kan initiera samt bereda dem. Det är alltså genom förvaltningen som medborgarna får ta del av de politiska besluten. Sätten som tjänstemän implementerar de politiska besluten på, får därefter effekter som påverkar statens legitimitet (Lundquist, 1998, s. 24-25 refererar till Lundquist, 1994:21ff).

Tjänstemän ska dels vara demokratins tjänare och dels demokratins väktare. Det vill säga att vara medborgarna till hands inom förvaltningsärenden och samtidigt att se till att demokratiska principer upprätthålls genom det arbetet (Lundquist 1998, s.70).

En myndighetschef är ”mer” än en tjänsteman eftersom man förutom djupgående ansvar har ledarskap som en grundläggande funktion vilket handlar om att man har underordnade som man är ledare för. Lundquist menar att dessa två funktioner kan komma i konflikt med varandra eftersom en chef måste ha goda relationer både till sina underordnade som han leder och till dem han ansvarar inför. De underordnade liksom de som är överordnade vill att chefen ska tillgodose önskemål respektive krav från just dem. Myndighetschefen kan således få svårt att leda sina underordnade om de anser att han främst lyssnar till kraven från sin överordnad. Omvänt så kan myndighetschefen få ansvarsproblem om han primärt tar hänsyn till sina underordnades önsknings. Ansvar en myndighetschef har handlar om att man är ansvarig för sin verksamhet inför den person som man har blivit tillsatt av. Tar man dessutom hänsyn till demokratibegreppen så menar Lundquist att det blir självklart att ledningsfunktionen är nödvändig för förvaltningsdemokratin liksom att ansvarsfunktionen hänger samman med den politiska demokratin. Därför är det

nödvändigt att chefen är kapabel att leda sina underordnade (Lundquist 1993, s.49- 52). Just denna problematik är någonting som tydligt går att koppla till landshövdingen eftersom han har regeringen som överordnad samtidigt som han är chef över tjänstemännen och avdelningschefer och alltså har underordnade.

Chefens ansvarområden innefattar många skilda funktioner, som att se till att få resurser till organisationen och att samarbeta med andra aktörer. Samtidigt är man representant för organisationen mot sin omgivning (Lundquist, 1993, s. 49).

## 3.2 Landshövdingen som ambassadör

Ingemar Mundebo, som varit landshövding i Uppsala län, menar att en landshövding är som en ambassadör för sitt län, "Han för länets talan i de mest skiftande frågor, mest när det gäller näringsliv och sysselsättning, men också om vägar, bostäder och 1000 andra ting" (Mundebo, 1984, s. 150).

Begreppet ambassadör handlar om att skapa kontakter och vara en PR-man. En landshövding har nära kontakt med länsstyrelsens mindre enheter, kommuner, företag samt fackliga organisationer och här blir det tydligt att landshövdingen "verkar i gränsområdet mellan politik och förvaltning" (Mundebo, 1984, s.152).

En förändring i stort har skett i den svenska förvaltningen enligt Lennart Lundquist. Representanter för det privata företagandet, menar han, har varit drivande i den utvecklingen och ekonomiska aspekter har betonas alltmer. Som en övergripande benämning på en sådan förändring lyfts ekonomismen fram, med managerialismen som underkategori. Något centralt är att medborgare börjar ses som brukare istället för just medborgare. Produktivitet och effektivitet för kostnader är betydelsefulla ledord inom ekonomismen. I takt med att sådana värden har fått tilltagande inflytande menar Lundquist att demokrativärden i samhället har fått stå tillbaka i jämförelse med ekonomivärden (Lundquist, 1998, s.136-139).

## 3.3 Landshövdingen som politisk aktör

Peter Ehn menar att gränsdragningen mellan det politiska och förvaltningsmässiga kan vara svårdragen. En vanlig uppfattning ska vara att se värderingsbaserat arbete som det signifikativa för politiskt arbete, medan mer formella och faktabaserade uppgifter ska vara till grund för arbetet inom ren förvaltning. Då fakta och värderingar finns integrerat i alla de beslut som tas, menar alltså Ehn att en sådan åtskillnad egentligen inte går att göra. Han framhåller att det centrala är en "diskussion om gränsen" mellan de sfärerna snarare än en diskussion om hur politik respektive förvaltning bör definieras i förhållande till varandra. Att man inom förvaltning ändå ofta ser sig som helt opolitisk (aktör) kan enligt Ehn bero på att politik då snävt definieras som något relaterat till den faktiska partipolitiken (SOU 1998, s. 14-17).

Forskning ska dessutom ha visat att rollerna tjänsteman och politiker rentav tenderar att integreras i någon mån. Ehn har också konstaterat att både uttalade

politiker och tjänstemän kan ha ett egenintresse i att deras roll uppfattas som tydligt inringad, det vill säga att politiker kan skjuta ifrån sig en fråga som något för förvaltningen i form av expertis att avgöra, på samma sätt som tjänstemän i sin tur kan försöka avpolitiserat frågor med motiveringen att det bara handlar om sakliga överväganden. Detta som en delförklaring till att rollerna kan förefalla vara mer tydligt åtskilda än de faktiskt är, att det alltså finns intressen i att det uppfattas som det gör (SOU 1998, s. 14-17). Särskilt landshövdingarna ska därför bli givande att se närmre på, då de “befinner sig i spänningsfältet mellan lojalitet, trohet mot lagen och medborgarhänsyn”, men därutöver ska bli än mer intressanta i sin roll med tanke på att de som en ytterligare dimension befinner sig även i ett slags gränsland mellan det statliga på nationell nivå och det regionala (SOU 1998, s. 14-17).

Även Lundquist har tittat närmre på förhållandet mellan politik och förvaltningen, om än inte med uttalat fokus på landshövdingeämbetet. Han menar att det arbete ämbetsmännen utför definitionsmässigt är faktisk politik, då politiken inte kan, och aldrig ska ha kunnat, begränsas till rent formella politiska aktiviteter (Lundquist, 1998, s. 24).

Ehn har refererat till just Lundquists definition av vad politik innebär, genom att ge exempel på “tre vanligt förekommande bestämningar av begreppet politik: offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning av värden samt maktutövning” (SOU 1998, s.14). Här utmärker alltså Lundquist den offentliga sektorn som ett politiskt område och har alltså även hävdade att politiken inte kan snävt begränsas till det formellt politiska.

## 4 Analys

*Alltså, hade inte landshövdingen funnits idag så är det ju ingen jäkel som hade kommit på idén att inrätta den, den skulle väl låsas in på närmsta psykiatriska klinik, om någon hade sagt:” Ska vi inte ha en myndighetschef som inte har någonting att göra, som förses med lämpligt slott och privatchaufför och bil, det är väl en bra idé?”*  
(Svegfors, 2013 telefonintervju)

Så uttryckte sig Mats Svegfors om landshövdingen som institution. Han spar inte på kritiken och trots att han själv under 90-talet var landshövding är han i efterhand mycket frågande till legitimiteten för ett sådant ämbete. Han medger visserligen att landshövdingen levandegör och ger ett mänskligt ansikte åt den centrala makten inför kommunerna och att man måste vara medveten om att det finns ett symboliskt värde att tänka på, men han är överlag kritisk.

Här framgår det att landshövdingeämbetet är något speciellt där inte ens någon som själv suttit med uppdraget i nio år ser tjänsten som helt oproblematisk. De olika intervjupersonerna har, som vi kommer redogöra för nedan, olika inställning till ämbetet som sådant.

De roller vi valt att studera i landshövdingeämbetet kommer vi gå igenom en efter en, för att sedan belysa konflikter och spänningar mellan rollerna.

Något centralt som känns relevant att inledningsvis lyfta fram är hur de tre tidigare landshövdingarna såg på ämbetet som sådant, vilket de kom in på i samband med att vi talade på ämnet om landshövdingens framtid och frågeställningen kring om rollen är i förändring. Mats Svegfors menade att länen idag är så små att landshövdingen i sig därför blir svår att motivera politiskt idag.

Gunvor Engström menade att det är komplicerat och politiskt känsligt men att tanken ändå är god med en sådan samordning på länsnivå, och att medlen länsstyrelserna tilldelas inte är tillräckliga för att resultaten ska kunna bli bra. Dessutom såg hon ämbetet som lite urmodigt.

Bengt Holgersson såg en risk för att ämbetet skulle komma att försvinna med tiden med anledning av att regeringen inte tillräckligt kan identifiera vad statens roll på regional nivå ska vara.

### 4.1 Landshövdingen som myndighetschef

Denna roll finns i länsstyrelseinstruktionerna och är alltså en roll som är formell och tydlig, i jämförelse med rollen som politisk aktör som vi själva konstruerat. Rollen som ambassadör ingår i att vara myndighetschef, men vi har valt att plocka ut den eftersom vi anser att det handlar om så helt olika delar av uppgiften, där ambassadörsrollen inte är lika tydligt formell.

Att vara myndighetschef för länsstyrelsen problematiseras i en promemoria från statskontoret:

*[d]et unika med landshövdingen är att han/hon inte är lika hårt fjättrad i en organisationsruta som andra statliga myndighetspersoner. Landshövdingen är den svenska statsförvaltningens fria mittfältare med rätt att korsa huvudmannaskapsgränser och sektorsgränser utan att bli åthutad att 'hålla sig till sitt område' (Statskontoret, 2008:3, s.77)*

De menar alltså att den stora frihet som landshövdingen har är unik. Andra myndighetschefer i Sverige har inte samma frihet. Landshövdingen är som en ordförande i en bolagsstyrelse eftersom den har en utåtriktad roll medan länsrådet/länsöverdirektören är den som leder den dagliga verksamheten vid länsstyrelsen och mer fungerar som den typiska myndighetschefen (Statskontoret 2008:3, s.74,77).

Som landshövding kan man agera över gränser och sektorer i sin roll som myndighetschef. Tidigare erfarenhet från politik eller samhällsorganisation tror författarna är ytterligare en anledning till att de kan agera så fritt. Därför ska det vara betydelsefullt om landshövdingarna haft någon koppling till Regeringskansliet (Statskontoret 2008:3, s.80).

Att landshövdingen har stora friheter som myndighetschef höll de före detta landshövdingarna vi intervjuat med om. Även tjänstemannen Johanna Pivén framhöll att det är ett "ganska öppet uppdrag, man kan utforma det ganska mycket hur man vill själv, vad man vill lägga fokus på". Samtidigt menade Gunvor Engström att det är svårt att vara myndighetschef för länsstyrelsen eftersom man är så "styvmoderligt behandlad av regeringen, när det gäller resurser". Det var, berättar hon, ont om pengar, särskilt i Blekinges länsstyrelse som är ett litet län. Hon menade att ingen i den centrala statsmakten "har länsstyrelsen i sitt hjärta" vilket gör att man får mindre uppmärksamhet och resurser. Som exempel nämnde hon att nuvarande ansvarigt statsråd, Stefan Attefall, även är bostadsminister och att ett så stort område kan göra det svårt att samtidigt ge länsstyrelse- och landshövdingsfrågan stort utrymme i sitt arbete. Det verkar då tala för att regeringen ger stor frihet åt landshövdingen, eller som Mats Svegfors hårdare uttryckte det, att regeringen "inte bryr sig" så mycket om vad man gör.

Bengt Holgersson menade också att man hade en roll som gick utanför att vara bara myndighetschef och att man måste "väga samman olika intressen som inte bara är de som länsstyrelsen företräder, eller tjänstemännen anser sig företräda". Han utvecklade resonemanget kring länsstyrelsen och hur landshövdingen bör förhålla sig till tjänstemännen:

*Man ska ha klart för sig att man har folk som söker sig till jobb på länsstyrelsen med egna personliga värderingar. Det kan vara ett dilemma i Länsstyrelsen, tjänstemän med väldigt stora specialistkunskaper. Om någon till exempel har doktorerat på grodor och vars hela liv kretsar kring grodor, då kan den personen se hur ett vägprojekt eller så kommer att fördärva en viktig grodoperation någonstans. Det måste landshövdingen verkligen se upp för. Att se till att tjänstemännen arbetar neutralt och inte lägger personliga värderingar i beslut. Det är därför min erfarenhet, att man skulle ha mer generalister än specialister. Specialisterna kunde bli otroligt smala (Holgersson, 2013, intervju)*

Landshövdingens uppgift ska alltså bland annat handla om att se till att tjänstemännen vid länsstyrelsen arbetar professionellt, utan att lägga in personliga värderingar i arbetet. Holgersson poängterade också i intervjun att det är viktigt att man primärt är just statens företrädare och inte länets representant. Lennart Lundquist har teorier kring just detta och de grundar sig i att en myndighetschef har ett stort ansvar både uppåt mot regeringen men också nedåt, mot sina tjänstemän. Kan man inte leda sina underordnade får man ansvarsproblem inför de som har anställts, i detta fall regeringen (Lundquist 1993, s.49- 52). Applicerar man Lundquist teori på landshövdingen innebär det att han primärt bör vara regeringens utsända, precis som Holgersson betonade. Lundquist betonar starkt just ansvaret en offentligt anställd chef har, eftersom det handlar om en central komponent i ett demokratiskt samhälle. Någon som starkt betonade ansvaret var Johanna Pivén, stabschefen vid Skånes länsstyrelse. På frågan vad det innebär att landshövdingen är myndighetschef svarade hon följande:

*Det innebär att hon har ansvaret, punkt [...] Vad kan jag delegera på någon annan och vad måste ligga hos mig. Så man formaliserar upp vilka beslut som måste tas. Om det gäller pengar eller vilken typ av beslut som tas i hela myndigheten, det styr man upp för att få en effektiv organisation helt enkelt (Johanna Pivén, 2013 intervju)*

Även Gunvor Engström berörde ansvarsbiten och menade att det inte går att leda länsstyrelsen effektivt eftersom ”förordningen är skriven som att landshövdingen ensam har ansvaret för allting”. Mats Svegfors, som menade att uppdraget som landshövdingen har egentligen är oviktigt, poängterade ändå att det är ett enormt ansvar man har eftersom det handlar om stora myndigheter och mängder av enskilda ärenden:

*Länsstyrelserna är myndigheter där de minsta har hundrafemtio anställda och de större sju-åttahundra. Det är mängder av enskilda ärenden. Det är ju stora summor det handlar om och dessutom stora summor pengar det handlar om så det vill ju till att man förstår vad offentlig maktutövning är för någonting (Svegfors, 2013, telefonintervju)*

Mats Svegfors berättade vidare att en länsstyrelse har två typer av ärenden, dels “rena förvaltningsärenden, förvaltning i meningen rättstillämpning” och dels “ärenden kring de regionala medlen för vägar”. Han poängterade att det är viktigt att en landshövding agerar enligt lagen, och inte efter eget tycke:

*jag ska ju inte som landshövding gå in i särskilda ärenden och säga ”nu tycker jag att vi gör så här”, utan det är ju i så fall en diskussion om vad som är rätt och lämplig tillämpning av lagen (Svegfors, 2013, telefonintervju)*

Att en landshövding måste agera enligt lagen och efter regeringens beslut poängterade alla intervjuade. På frågor om hur arbetet som chef för länsstyrelsen såg ut mer konkret fick vi långa, varierande svar. Eftersom alla betonade att upplägget på arbetet var någonting som landshövdingen själv bestämde poängterade de att de inte arbetat exakt som sina företrädare gjort. Mats Svegfors trodde uppskattningsvis att hans arbete så ut enligt följande:

*Låt säga att jag ägnade en tredjedel av min tid åt centrala uppdrag, utredningsuppdrag framförallt. En tredjedel åt så att säga representativa uppdrag, både rent representativa uppdrag och dels att träffa kommuner. Sedan en tredjedel, högt räknat, åt det inre arbetet på Länsstyrelsen. Egenheten med den sista delen är att på en länsstyrelse finns en landshövding och det finns därutöver ett länsråd eller på de större en länsöverdirektör. Detta är ju alltid statliga, mycket kvalificerade tjänstemän som mycket väl klarar myndighetschefsuppdraget utan att ha en landshövding i svansen (Svegfors 2013, telefonintervju)*

Eftersom man har en länsöverdirektör eller ett länsråd kan man delegera mycket av det interna, traditionella förvaltningsarbetet till den personen. Här förstod vi att det var skillnad på att arbeta i ett stort län som Skåne, eller i ett litet som Blekinge. Johanna Pivén nämnde till exempel att i Skåne har landshövdingar valt uppdelningen att jobba mer externt och att hon trodde att det i mindre län var vanligare att landshövdingen ”ägnat lite mer tid inåt i den interna styrningen eller planeringen”. Detta kunde vi urskilja från hur Bengt Holgersson och Gunvor Engström beskrev sina uppgifter, samtidigt som Engström ändå försökte jobba utåt så mycket som möjligt.

När de försökte beskriva hur en vanlig vecka kunde se ut nämnde de konkreta uppgifter som att hålla i invigningar och klippa band, att ta emot kungligheter eller statsråd samt att ha möten med avdelningschefer och länsråd/länsöverdirektör. Landshövdingen har regelbunden kontakt med avdelningschefer och även med insynsrådet men samtidigt betonade Pivén att det handlar om hur man har byggt upp sin verksamhet, alltså vad man har delegerat över på länsrådet/länsöverdirektören. Gunvor Engström beskrev sitt interna arbete:

*Dels hade jag ledningsgruppsmöten varje vecka. Och då fick avdelningscheferna dra hur det stod till med avdelningen och vilka frågor som var viktiga och sen gjorde jag besök hos avdelningarna och då fick de dra ärenden men det var ju inte så att jag satte mig in i varje ärende, utan tvärtom, jag var väldigt noga med att länsrådet var mycket mer aktiv i det interna arbetet än vad jag var (Engström, 2013, telefonintervju)*

Sammanfattningsvis kan man säga att landshövdingen har huvudansvaret för länsstyrelsens verksamhet men att det finns stor frihet i hur man vill lägga upp sitt arbete. Från intervjuerna blev det tydligt att vissa var ute på avdelningarna mer än andra samt att man delegerat ut olika mycket ansvar till länsrådet/länsöverdirektören.

## 4.2 Landshövdingen som ambassadör

Vid våra intervjuer utgick vi i stort från hur förhållningssätten kring representation såg ut, för att sedan gå närmre in på hur de själva såg på en roll som ambassadör i sitt arbete som landshövding.

Något samtliga tycktes vara rörande överens om var att regelverken och de mer outtalade förhållningssätten kring extern representation var oerhört fritt utformade och lämnade mycket utrymme åt landshövdingen själv att utforma



upplägget. Synsätten på att det sedan förhöll sig så kunde däremot variera. Gunvor Engström kände hur hon rentav förväntades spendera mer medel på representationsarrangemang än vad hon gjorde:

*Det enda externa representation jag hade var att jag bjöd folk till residenset, i övrigt hade jag ingen representation alls. Självklart hade jag olika middagar där man bjöd olika kulturpersonligheter, företagare och politiker [...] ministrar kom och hälsade på och då försökte man få ihop ett gäng de ville träffa och så. I övrigt var det väldigt mycket kopplat till aktiviteter. Jag hade seminarier och möten och då kunde man ju servera kaffe och macka. Jag fick lite skäll för att jag hade för lite representation. Men jag är sparsam och det tror jag är för att jag kommer från näringslivet. Jag bjuder inte på den dyraste champagnen, jag bjuder på vanligt gott dubbelt, men absolut inte på något dyrt bubbel. Skulle aldrig falla mig in (Engström, 2013, telefonintervju)*

Mats Svegfors var även han, liksom Engström, kritisk mot representationsmöjligheternas utformning men såg ändå i någon mån syftet med det som förståeligt. Vad som förenar deras svar på ett konkret plan är dock hur även Svegfors, liksom Engström, pratar om att förändra sättet residensmiddagar var upplagda på, även om han alltså inte nämner den ekonomiska biten som den bärande i sammanhanget:

*Den stora delen av det representativa uppdraget, det är ju representationen på residenset. Och det är ju på sitt sätt den upp-och-nedvända världen, i alla andra fall är det stor skandal om man representerar med vin och mat och sådant där, och i just landshövdingevärlden, då är det stor skandal om man inte gör det. Om man ser med distans på det, det är jätteroligt att bli bjuden till residenset men vi försökte bryta upp med den tradition som finns med länsmiddagar. Vi använde det mer som ett sätt att uppmuntra, vi bjöd upp lärare som hade gjort speciella insatser, vi bjöd in socialarbetare som hade gjort speciella insatser. Det råder ingen tvekan om att det var uppmuntrande och fungerade (Svegfors, 2013, telefonintervju)*

Även om Bengt Holgersson även han konstaterade att förhållningssätten för extern representation var otroligt fria utvecklade han inte mer ingående sin syn på att det såg ut så:

*Långt före min tid fick landshövdingen en viss summa från budgeten till representation. Sedan avskaffades det och gick mer eller mindre på den löpande driften. Förr kunde landshövdingen också ta emot sponsring, det var en landshövding som tog emot sponsring från Swedbank, Securitas och så vidare. Men det är inget som förekommer nuförtiden (Holgersson, 2013, intervju)*

Ingemar Mundebo använder ambassadörsuttrycket för att fånga in att landshövdingen som ett slags "PR-man" ska knyta kontakter och lyfta fram sysselsättnings- och näringslivsfrågor som länets företrädare (Mundebo, 1984, s. 152). Att just se sig som en ambassadör för det län man kom att företräda var något Gunvor Engström starkt kände igen sig i:

*Ja, faktiskt. Det är jättekonstigt [...] man håller så många anföranden om vad som är bra med Blekinge att det rinner ur mig fortfarande. [...] Hjärtat*

*hamnar fort i länet och det beror ju på att man lär känna det så bra*  
(Engström, 2013, telefonintervju)

Även Bengt Holgersson menade att man i någon mån kunde se sig som representant för länet:

*Den rollen kan ju vara tvetydig. Jag kan inte se att man bara kan gå emot regeringen jämnt, men du kan ju skaffa kunskaper som gör att du kan presentera saker på ett sätt för regeringen som regeringen annars inte får någon kunskap eller information om* (Holgersson, 2013, intervju)

Sammanfattningsvis ansåg alltså våra intervjupersoner att man som landshövding i någon mån är en ambassadör för sitt län. De skilde sig dock i till vilken grad de såg sig som en ambassadör. I ambassadörsrollen ryms även hur de såg på att bjuda in personer till residenset på mat och dryck där synen skiftade på vilket syftet var med den sortens representation. Engström betonade det ekonomiska och Svegfors pratade om att det blev ett sätt att visa uppskattning till t ex lärare som gjort speciella insatser. Det de två hade gemensamt var alltså att de ville förändra det traditionella upplägget med så kallade länsmiddagar.

### 4.3 Landshövdingen som politisk aktör

Frågeställningen kring huruvida en landshövding är eller kan vara en politisk aktör är intressant och öppnar upp för frågor kring var det politiska tar vid och inte minst vad som särskiljer en politikers inflytande från en tjänstemans, som landshövdingen, på den politiska scenen, om man bortser från det rent formella.

På vår fråga om huruvida de tre tidigare landshövdingarna hade sett sig som politiska aktörer var svaren eniga, med mindre variationer. Som svar på frågan inledde samtliga tydligt med ett "nej" och även i de efterföljande resonemangen var de i stort inne på liknande spår, om än med olika ingångar.

Bengt Holgersson betonar hur man vid utnämningen lämnar alla politiska uppdrag man eventuellt har vid tillfället. Däremot menar han att alla landshövdingar inte klara av att se sig som en statlig företrädare i första hand, utan ser istället det som sin uppgift att som länets företrädare driva på gentemot regeringen.

Mats Svegfors betonar hur han trots allt ser landshövdingen som en aktör i ett politiskt sammanhang, utan att alltså för en sakens skull själv ha en politisk roll vid tillfället. Intressant är de olika synsätt som Holgersson och Svegfors för fram, där Svegfors erkänner området som ett i någon mån politiskt, medan Holgersson mer strikt trycker på att myndigheten länsstyrelsen är just förvaltningsmässig. Även Gunvor Engström är inne på spåret att det skulle vara uppenbart att man inte är en politisk aktör, men det intressanta i hennes resonemang är att hon ändå upplevde att "folk" ser en som en politisk aktör, med tanke på uttalanden man gör i ämbetet och liknande.

Peter Ehn har alltså pekat på forskning om hur tjänstemäns och politikers roller alltmer ska ha kommit att integreras och menar att en förklaring till att man vill göra så tydliga avgränsningar mellan områdena som man gör kan vara att politik ses som något direkt partipolitiskt (SOU 1998, s. 14-17). Enligt Ehns sätt

att se det borde alltså rollen som landshövding kunna ses som något politiskt men då med en bred definition av vad politik innebär, möjligen kan då en anledning till att de tidigare landshövdingarna förnekar en sådan roll att en association till partipolitik ske.

Just att stå fri från det partipolitiska var något Bengt Holgersson särskilt betonade:

*Nej, alltså, när du lämnar politiken då är du tjänsteman sedan, och det är klart att det då fanns gamla politiska kombattanter och vänner som ringde och undrade "Det här kan väl du fixa?", men alltså, det kan man ju inte göra, på det sättet skiljer sig politiken där du skapar, driver och tar fram egna beslut, här är det egentligen att verkställa, det finns en bas, för beslut som tjänstemän ska verkställa, du driver inte frågor själv (Holgersson 2013, intervju)*

Här lyfter Holgersson faktumet att det just handlar om att implementera det som redan är beslutat, men en invändning mot det kan givetvis vara att det under processers gång kan vara svårt att helt sakna inflytande även om man formellt inte ska ha det. Däremot berättar Holgersson att det ändå kunde finnas förväntningar på att han skulle agera politiskt men att han själv drog en tydlig gräns.

Den definition Lennart Lundquist gör av vad politik innebär inbegriper hela den offentliga sektorn som sådan och därutöver inkluderar han maktutövning och även "auktoritativ fördelning av värden" (SOU 1998, s.14). Genom att vara en del av det offentliga, att utöva makt och i samband med det även implementera värdefördelning blir landshövdingen och länsstyrelsen således något som är en del av politiken, åtminstone utifrån Lundquists teori (Lundquist 1993, s. 49- 52)

Mats Svegfors menar att man som landshövding verkar i ett politiskt sammanhang utan att själv ha en politisk roll:

*Nej, [jag ser mig red. anm.] inte som en politisk aktör, det hindrar däremot inte att man självklart är en aktör i politiken. Frågor som jag sysslade mycket med var infrastrukturfrågorna där man ju som sagt blir en lobbyist för de regionala intressena. [...] Och det är klart att man då agerar i frågor som till sist avgörs politiskt. Men jag arbetade ju i sex år åt, eller under, en socialdemokratisk regering och under tre år under en borgerlig regering. (Svegfors, 2013, telefonintervju)*

Svegfors verkar mena att det faktum att han arbetade under två regeringar med olika politiska färger visade på hans förmåga att förhålla sig opolitisk. Däremot nämner Svegfors även aktuella regionalfrågor som han var med och drev på för och han tycks då alltså se det som att han inte agerade politiskt när det gällde dem. Även Gunvor Engström pratade om frågor hon drev, men utifrån hur hon ansåg att andra såg henne som en politisk aktör:

*Om jag säger att man måste vara för entreprenörskap, att man inte bara kan hålla på att fundera över statliga stöd, då tror ju folk "hon är ju inte socialdemokrat" [...] och det är säkert så att mina uppfattningar drar mer åt det liberala hållet och då uppfattar folk mig som politisk. [...] Jag försökte hålla mig utifrån den bakgrund jag hade och försöka prata utifrån det. Men det var en dragkamp. Även media försöker, och alla, försöker få in en i en fälla [...] Så, ja, det är ett problem i den rollen (Engström, 2013, telefonintervju)*

Engström tar alltså själv upp hur hon som landshövding tog ställning för idéer som ses som politiska, men att det egentligen skulle ha varit andra och inte henne själv som definierade henne som en politisk aktör. Som Bengt Holgersson också var inne på betonades alltså hur media och "folk" kunde ha sådana, politiska förväntningar och synsätt på en som landshövding.

Sammanfattningsvis tycks alltså Engström och de andra se det som viktig att inte definiera sig som en politisk aktör. Det har givetvis en naturlig grund i den formella regleringen om att politik och förvaltning ska vara åtskilt. För ämbetet som sådant är det alltså centralt att lägga bakom sig alla partipolitiska tillhörigheter. Samtidigt har både Peter Ehn och Lennart Lundquist varit inne på att en helt tydlig gränsdragning i praktiken mellan förvaltning och politik är svår att göra. Svegfors menar, som nämnts, att man trots allt är en aktör i politiken. Bengt Holgersson såg det som att rollen faktiskt kunde vässas till att man även politiskt företräder den regering som sitter för tillfället, och att man då som landshövding har samma politiska färg som regeringen. Han menar då att ämbetet skulle bli tydligare, vilket är ett intressant sätt att fånga i problematiken kring landshövdingens olika roller idag.

## 4.4 Rollspänningar

Vid våra intervjuer med före detta landshövdingar rådde ingen tvekan om att de menade att landshövdingen formellt har rollen som statens representant. Samtidigt var de alla inne på att det finns olika roller i ämbetet och att man även är en representant för sitt län.

Gunvor Engström uttryckte sig tydligt kring just var man i teorin ska lägga tonvikten som landshövding:

*Man är ju anställd av staten, det är ju givet och jag är ganska noga med att göra klart för mig att det är länsstyrelsen under staten jag är anställd av. Men jag vet att man brukar säga att man blir lätt omvandlad till ett kommunalråd. Det vill säga, man tar hela tiden länets parti*  
(Engström, 2013, telefonintervju)

Engström fortsatte med att berätta att hon själv inte tyckte det var en svår balansgång mellan vem man primärt var representant för. På frågan om hon såg några konflikter i ämbetet svarade hon nej men ansåg att det inte är ovanligt att landshövding faktiskt primärt tar länets parti. Bland annat berättade hon att många landshövdingar hon träffade skällde på regeringen för sitt läns räkning, vilket hon varit tydlig med att inte göra. Något som hon dock såg som problematiskt var de förväntningar som uttalades. Bland annat fick hon höra att "Glöm nu inte att du ska ta länets parti mot Stockholm". Men då menade Engström att det var tydligt att det inte var hennes uppgift eftersom uppdraget var att jobba för länet men utifrån uppdrag av regeringen.

En statlig utredning (se citatet nedan) lade nyligen fram slutsatsen att det i praktiken ofta blir så att rollen som länets representant ges lika mycket utrymme som den statliga rollen, som regeringens representant. Detta trots att man som myndighetschef formellt ligger under regeringen.

*Landshövdingeuppdraget synes inte sällan vara något utöver uppdraget att vara chef för länsstyrelsen. Många landshövdingar utformar sin roll lika mycket till att vara företrädare för länet gentemot de centrala statsmakterna som att ansvara för statens intressen på den regionala nivån (SOU 2007:10, s. 240-241)*

Som vi visat i tidigare citat hade både Holgersson och Engström märkt av att vissa landshövdingar blev lite för mycket länets företrädare, vilket här får stöd av en statlig utredning från 2007.

Mats Svegfors menade att det är en komplicerad roll man har som landshövding och att man är som en minikung i sitt län:

*Ja, det finns olika roller kan man säga, där man spelar parallellt. Absolut! I den representativa rollen, det ska verkligen inte förglömmas, är man ute i länet mycket och klipper band, man besöker invigningar och sådant, man är något slags minikung i sitt län. [...] Man kommer i sin tjänstebil med chaufför och så säger man några konungslänkande ord. [...] Regeringen använder även landshövdingar rätt mycket för uppdrag som ligger rätt mycket helt vid sidan av själva landshövdingeuppdraget. Jag hade ett antal utredningsuppdrag. De var viktiga. Jag ledde bland annat en stor utredning som handlade just om ansvarsfördelning mellan region, stat och kommun (Svegfors, 2013, telefonintervju)*

Mats Svegfors nämner här dels rollen som representant där man är ute i länet, vilket ryms i rollen som vi valt att kalla ambassadörsrollen och dels nämner han att regeringen kan ge landshövdingen utredningsuppdrag som egentligen inte hör till ämbetet som sådant. Bengt Holgersson var tydlig med att landshövdingenrollen går ut på att man är "statens främsta regionala företrädare". Vidare menade han att staten inte riktigt har kommit underfund med vilken roll den ska ha i regionerna, vilket då i förlängningen påverkar länsstyrelsen och landshövdingen:

*Samtidigt som den regionala biten på den politiska sidan utvecklats så kan man säga att staten inte har, tycker jag, riktigt analyserat ut: vad är statens regionala roll och hur ska den se ut egentligen. Det har varken Perssons regering eller Reinfeldts tagit tag i, och även om man har haft utredningar där man tittat på den regionala sidan kan man säga att de aldrig ändå har landat i vad som är statens roll. Vad statens roll ska vara då, det har man inte tittat på än (Holgersson 2013, intervju)*

Mats Svegfors kom in på att ämbetet är väldigt fritt och varierar mycket beroende på var man är verksam och hur man är som person, och tog Stockholms län som ett exempel på hur det kan skilja sig åt:

*Dels är Stockholm ett stort och komplext län. Han [Per Unkel, fd landshövding i Stockholm red. anm] hade mycket speciella relationer till den borgerliga regeringen genom att han själv var tidigare moderat partisekreterare och utbildningsminister. Han var extremt drivande som person. Så visst varierar det och hänger på person. Skulle jag försökt spela motsvarande roll i Västmanland hade inte det gått. I Stockholm finns väldigt många statliga intressen som gör sig gällande. Och det gäller i Göteborg och Malmö också. Man har mycket stor frihet (Svegfors 2013, telefonintervju)*

Svegfors säger därefter att “regeringen inte bryr sig så mycket om vad man gör som landshövding” vilket kan resultera i att rollen blir vad man gör den till. Det verkar vara fullt möjligt att lägga en större tonvikt vid att representera länet gentemot regeringen, så länge man uppfyller de formella kriterierna. Förutom en eventuell rollkonflikt där staten står mot län och kommuner verkar det alltså, från alla intervjuades håll, finnas enighet om att de frågor landshövdingen intresserar sig för även blir prioriterat. Exempelvis sa Gunvor Engström att hon av naturliga skäl gick i bräsch för just näringslivsfrågor:

*Man har sin person och sin bakgrund och det märks också att olika landshövdingar driver olika frågor. Jag är väldigt orienterad mot entreprenörskap och utveckling[...] Min företrädare var gammal skolminister så hon drev skolfrågor. Vi har haft en tidigare landshövding i Blekinge som var en gammal idrottsminister så han drev väl idrottsfrågorna mycket. Så man formar ju det här externa arbetet lite utifrån en själv, förutsatt att man tyckte det var viktigt för länet, och det tyckte jag att det var (Engström, 2013, telefonintervju)*

Det intressanta är att den rollen och även möjligheten till den rollen tycks tangera det politiska. Att få ge utrymme åt vissa särskilda frågor utefter egna erfarenheter och intresseområden kan innebära att man själv blir en aktör i vad som lyfts fram och inte lyfts fram på dagordningen. Speciellt eftersom rollen som landshövding är så fri, tycks utrymmet för detta mycket stort.

På frågor kring konflikter mellan rollerna kretsade alltså intervjupersonernas svar kring spänningarna mellan vem man primärt ska vara representant för. Andra spänningar var inte någonting de tog upp under just den frågan men som de kom in på under andra frågor. Detta kommer vi vidare diskutera i slutsatsen.

## 5 Slutsats

Vårt syfte med denna uppsats har varit att undersöka och titta närmare på vad det innebär att vara landshövding. Vi har valt tre aspekter av ämbetet som vi har studerat: myndighetsrollen, ambassadörsrollen samt rollen som politisk aktör. Vi var även nyfikna på om det kunde finnas spänningar eller konflikter mellan dessa roller.

När det gäller intervjupersonernas inställning till ämbetet som sådant upplevde vi att åtskillnaderna var som störst. Något som man inte kan dra för stora växlar av, men som ändå är alldeles för intressant för att inte se närmre på, var att se till deras politiska bakgrund i relation till åsikt om landshövdingens legitimitet. Holgersson såg landshövdingens roll som betydelsefull eftersom det är statens närvaro i länet. Detta kopplar vi delvis samman med socialdemokratiska idéer och eftersom Holgersson har en stark bakgrund inom det partiet tänker vi att det kanske påverka hans inställning till ämbetet som sådant. Engström, som å sin sida var mer skeptisk mot ämbetet, har istället en bakgrund från näringslivet och betonade starkt vikten av företagande och ekonomisk transparens. Detta tror vi kan bidra till att synen på statens närvaro i regionerna möjligen inte är något som hon värderar högst.

### 5.1 Vad gör landshövdingen?

Eftersom vår frågeställning är öppen och innehåller frågan ”vad gör en landshövding”, resulterar den således i ett mångbottnat svar. Till att börja med är friheten för landshövdingen stor. Däremot fanns enighet om att uppdraget innebär mycket externt arbete med närverkande i länet och även på andra platser. Att man har formella åtaganden parallellt med mycket frihet framgick tydligt.

Som landshövding kan man delegera mycket uppgifter till andra i länsstyrelsen eller beroende på lokala förutsättningar själv ta en mer administrativ roll. Därför är det svårt att generellt säga vad en landshövding gör, eftersom arbetet varierar mycket efter personens intressen och länets ekonomiska förutsättningar. Som framgått är landshövdingen ytterst ansvarig för länsstyrelsens verksamhet vilken i sin tur är ansvarig för en lång rad verksamhetsområden. Vi hade behövt följa några landshövdingar i deras dagliga arbete för att få fullständig förståelse för vad en landshövding gör. Samtidigt har vi fått en förståelse för de områden och uppgifter en landshövding har. På frågan om det finns spänningar mellan de roller vi valt att studera har vi nedan valt att lyfta fram några av de slutsatser vi har dragit.

## 5.2 Spänningar i rollerna?

Det som står klart är att en paradox verkar finnas i att uppdraget är ett formellt statligt uppdrag med fasta förordningar om hur det ska skötas, och samtidigt lämna mycket utrymme för personen att själv lägga upp arbetet på det sätt som känns mest ändamålsenligt för personen själv och länet. När statsmaktens centrala nivå ofta tycks präglas av konsekventa upplägg och styrfunktioner förefaller länsstyrelsen var unikt. Just aspekten att man har stor frihet att exempelvis lägga tonvikt vid vissa frågor efter personlig intressen känns särskilt intressant. På det sättet framstår det som att ett godtycke skulle kunna förekomma, där vissa län beroende på hur sådana prioriteringar görs av landshövdingen får olika förutsättningar.

Som tidigare nämnt såg Bengt Holgersson det som problematiskt med tjänstemän i länsstyrelsen som var specialister på ett visst område och därmed prioriterade det i sitt arbete, så att särintressen skulle avgöra. På samma sätt tänker vi att den risken borde kunna appliceras på landshövdingarna själva. När utrymmet finns att själv lyfta fram vissa frågor lokalt innebär det dessutom att tankarna kan föras till just en politisk roll. Här ser vi risken för en konflikt mellan rollen som myndighetschef och rollen som politisk aktör. När man driver frågor utefter kunskap och intresse upplever vi att det går väldigt nära vad som ses som en klassisk politikerroll. Man kan alltså ta egna initiativ utefter vad man ser som viktigt vid sidan om att man verkställer politiska beslut.

Intervjupersonerna kan se rollerna som dubbla och gav exempel på hur andra landshövdingar tolkar och/eller utför uppdraget lite annorlunda än hur det formellt bör göras. Det verkar som det finns en konflikt mellan vem man primärt väljer att representera, länet eller staten. Givetvis är det kanske inte tal om ett val på det sättet. Engström och Holgersson pratade om förväntningar från folk respektive media men båda sa sig ha lojalitet mot regeringen. De landshövdingar som driver på regeringen kan säkert göra det med anledning av sådana förväntningar. Ytterligare en anledning till varför det kan bli en konflikt mellan vem man ska representera finner vi i de teorier av Lundquist (1993) som vi knöt an till i analysen. Som en landshövding behöver du ha bra relation både till länet (för att du ska kunna leda dem överhuvudtaget) och till regeringen som är din primära arbetsgivare. Därför menar vi att en konflikt känns uppenbar, i alla fall i teorin, vilket inte behöver innebära märkbara hinder i det praktiska arbetet. Vi tror det är därför de vi intervjuat inte såg det som någon egentlig konflikt. Konflikten eller spänningen som vi ser finns mellan rollen som ambassadör och rollen som myndighetschef, alltså om man prioriterar att representera länet eller staten.

Avslutningsvis ser vi ett behov av mer och utförlig forskning på området, då det är ett mycket komplext ämne med flera intressanta aspekter att studera djupare. De konflikter vi tycker oss se behöver mer empiriskt material för att kunna beläggas.



## 6 Referenser

### Primärmaterial

- Carlsson, Vanja, 2013. Doktorand vid Göteborgs Universitet, Telefonintervju
- Engström, Gunvor, 2013. Landshövding i Blekinge län (2008-2011), bakgrund som departementsråd på näringsdepartementet och VD för Företagarna, samt bakgrund från Svenskt Näringsliv. Telefonintervju 7 maj 2013
- Holgersson, Bengt, 2013. Landshövding i Skåne län (1997-2005) bakgrund som socialdemokratisk landstingspolitiker och distriktsordförande för socialdemokraterna i Skåne. Intervju 3 maj 2013
- Pivén, Johanna, 2013. Stabschef vid Skånes Länsstyrelse. Intervju 3 maj 2013
- Svegfors, Mats, 2013. Landshövding i Västmanlands län (2000-2009), bakgrund som sakkunnig under den andra Fälldin-regeringen, förbundsordförande för Fria Moderata Studentförbundet och chefsredaktör för Svenska dagbladet (1991-2000) Telefonintervju 6 maj 2013

### Sekundärmaterial

- Fridh, Göte 1994 *Landshövdingarna och deras okända möten*  
Civildepartementet
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* (3:e uppl.) Stockholm: Norstedts juridik
- Förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion  
<http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/07/070825.PDF> Hämtdatum: 2013-05-16
- Hårde, Ulla 2006 *Bengt Holgersson Landshövding i Skåne län 1997-2005.*  
Kristianstad: Länsstyrelsen i Skåne län
- Lundquist, Lennart 1993 *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin.* Stockholm: Norstedts
- Lundquist, Lennart 1998 *Demokratin väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.* Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelsen i Skånes hemsida [elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/om-lansstyrelsen/landshovding-och-lansledning/Pages/default.aspx> Hämtdatum: 2013-05-16
- Mundebo, Ingemar 1984, "Landshövding - mellan politik och förvaltning" i Linder, Erik Hjalmar m fl. 1984 *Att överskrida gränser - Ett liberalt spektrum - En vänbok till Gunnar Helén* Stockholm: Natur och kultur, s. 147-154
- SOU 1998:168 *I skärningspunkten – Landshövdingarna och den centrala regionala samordningen*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*
- Statskontoret 2008:3 *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan.* Konsultrapport till Statskontoret.

# 7 Bilaga

## Intervjufrågor till före detta landshövdingar

Du var landshövding i X mellan X och X  
Vad tycker du är det mest tilltalande med tjänsten?  
Fanns det något som var mindre tilltalande med tjänsten?

Hur ser du på landshövdingens roll/roller?  
Vad tycker du är landshövdingens viktigaste uppgift?

Landshövdingen ska vara regeringens (statens) representant och ombud i länet, men samtidigt ett ombud för länet inför regering och riksdag. Har du upplevt att det finns konflikter däremellan?

Tycker du att rollen är i förändring?

Såg du dig som en politisk aktör?  
Vilken bakgrund tycker du är viktig/bra för en landshövding att ha  
Ser du landshövdingen som en politisk aktör?

Hur såg din arbetsbeskrivning ut?  
Hur mycket frihet hade du att utforma ditt arbete,?  
Hur ser möten och arbetet ut rent konkret?

Vad såg du som dina viktigaste frågor för dig på ett övergripande plan under tiden som landshövding

Vad innebär det att vara myndighetschef för länsstyrelsen?  
Hur var förhållandet/kontakten mellan dig och länsstyrelse?

Hur såg förhållningssätten kring representation ut?  
Såg du dig som en ambassadör i egenskap av landshövding?  
Är det någonting du vill tillägga kring landshövdingens roller?