

INNEHÅLL

Förord	5
<i>Lennart Nilsson</i>	
En region blir till	7

REGIONEN OCH FLERNIVÅDEMOKRATIN

<i>Folke Johansson</i>	
Röstning i regionval och riksdagsval	15
<i>Lennart Nilsson</i>	
Medborgarna och flernivådemokratin i Västsverige	29
<i>Sören Holmberg</i>	
Fortfarande okända regionpolitiker.....	55
<i>David Karlsson</i>	
Landstingspolitikerna och den regionala demokratins framtid	63

EKONOMI, EFFEKTIVITET OCH STYRNING

<i>Björn Brorström</i>	
Strävan efter effektivitet – några reflektioner.....	103
<i>Pierre Donatella</i>	
Västra Götalandsregionen – en organisation med god ekonomisk hushållning?	107
<i>Viveka Nilsson</i>	
Att förändra strukturer i svårstyrda organisationer – ett ledningsperspektiv	157

REGIONAL UTVECKLING OCH VÄLFÄRD

<i>Jon Pierre</i>	
Demokratisering av regional ekonomisk utveckling i Sverige: Varför? Blev det någon skillnad?	181
<i>Lennart Nilsson och Lennart Weibull</i>	
Regional utveckling i Västra Götaland – högre utbildning och forskning	193

<i>Rudolf Antoni</i>	
Attraktiva städer	225
<i>Susanne Johansson</i>	
Regional utveckling (inte) i fokus för folket.....	251
<i>Lennart Nilsson</i>	
Välfärd och service på lokal och regional nivå.....	275
<i>Bengt Johansson</i>	
Skönmålning eller svartmålning?	305

MEDIELANDSKAP OCH REGIONALISERING

<i>Bengt Johansson och Björn Danielsson</i>	
En region i medierna	323
<i>Åsa Nilsson och Lennart Weibull</i>	
Vad händer med läsningen av den stora morgontidningen i den nya medievärlden?	345
<i>Jan Strid</i>	
Radiolyssnandet 2008 i Göteborg.....	377
<i>Annika Bergström</i>	
En digitaliserad region.....	387

GÄSTFORSKARE

<i>Niels Dyhrberg, Niels Opstrup og Simon Krogh</i>	
Fra udvalgsstyre til rådsmodel – en ny politisk styreform i de danske regioner.....	399

DOKUMENTATION

<i>Susanne Johansson och Jonas Ohlsson</i>	
Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2008.....	415
Författarna	439
E-postadresser	441
Bilagor: informationsbroschyr, formulär 1 och 2 samt publikationer	443

FÖRORD

I boken *En region blir till* redovisas resultat från ett flerårigt utvärderingsprogram som har studerat *Västra Götalandsregionen 1999 – 2008*. Huvudsyftet med etablerandet av Västra Götalandsregionen är att främja den regionala utvecklingen samt att samordna och förbättra insatserna inom välfärdsområdet, främst hälso- och sjukvården. Samtidigt skall systemvärdena demokrati och effektivitet tillgodoses. Kultur bidrar till identitet och är av betydelse för både utveckling och välfärd. Omslagets bilder från olika delar av Västra Götaland får illustrera denna del av det regionala uppdraget. Vad har Västra Götalandsregionen inneburit för utvecklingen i Västsverige i dessa avseenden?

Utvärderingen har genomförts av en forskargrupp vid Göteborgs universitet bestående av ekonomer, medieforskare och statsvetare. I denna volym ingår 20 kapitel, där forskarna presenterar studier inom fyra huvudområden: *Regionen och flernivådemokratien*, *Ekonomi, effektivitet och styrning*, *Regional utveckling och välfärd* samt *Medielandskap och regionalisering*. För att ge perspektiv på utvecklingen i Västsverige och Sverige medverkar också forskare från andra nordiska länder.

Studierna baseras på ett mycket omfattande material i form av SOM-institutets årliga medborgarundersökningar, studier av regionala och lokala politiker, intervjuer med tjänstemän och professionella grupper samt företrädare för kommuner och näringsliv i Västra Götaland. Vidare har innehållet i medier och medborgarnas medievanor analyserats för att kunna teckna mediernas bild av Västra Götalandsregionen och framväxten av ett nytt medielandskap.

I ett avslutande kapitel lämnas en redovisning för den Västsvenska SOM-undersökningens genomförande och utfall. Dataunderlaget från de tidigare SOM-undersökningarna finns tillgängligt för forskare via Svensk Svensk Nationell Datatjänst (SND), Göteborgs universitet. Tidigare publikationer i skriftserien finns förtecknade i slutet av boken och kan beställas direkt från SOM-institutet. Den som vill ha mer information om SOM-undersökningarna kan vända sig till Kerstin Gidsäter, ansvarig för SOM-institutets kansli vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation.

Sammanlagt har över 40 000 västsvenskar besvarat våra enkäter och SOM-institutet vill särskilt tacka alla som deltagit. Utan er medverkan hade denna forskning inte varit möjlig. Stort tack riktas också till undersökningsledarna vid SOM-institutet som gjort ovärderliga insatser för undersökningarnas genomförande. Sist men

inte minst vill jag varmt tacka alla forskare som genom artiklar möjliggjort utgivningen elva böcker om utvecklingen i Västsverige och bidragit till ökad kunskap om Sveriges regionalisering.

Göteborg i juli 2010

Lennart Nilsson

Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS
och SOM-institutet
Göteborgs universitet

EN REGION BLIR TILL

LENNART NILSSON

För Västsverige har förbindelserna västerut alltid varit av stor betydelse. Relationerna till Danmark och Norge präglade länge inte bara kontakterna med omvärlden utan också de interna förhållandena på den svenska sidan riksgränsen. Då Göteborg grundades i början av 1600-talet lokaliserades hamnstaden vid Göta älvs mynning i en smal korridor genom danskt – norskt land. Länsindelning i denna del av landet, som i huvudsak kom att bestå i över 350 år kan inte förstås annat än i detta sammanhang. Idag har förhållandena i många avseenden förändrats – ekonomiskt, kulturellt, politiskt och socialt. Utvecklingen i Västsverige är inte bara resultatet av strävanden i Västsverige utan återspeglar skeenden på global, nationell och lokal nivå.

Fortlöpande under efterkrigstiden har länsindelningen, den statliga länsförvaltningens organisation samt kompetensfördelningen mellan statlig och landstingskommunal förvaltning varit föremål för debatt och utredningar. (Jensen 2002 och 2004). När debatten om mellannivån i den svenska samhällsstrukturen på nytt aktualiserades på 1990-talet skedde det mot bakgrund av utvecklingen i Europa och Sveriges medlemskap i EU. Visionen om *Regionernas Europa* lyfte fram denna nivå som aktör mellan staten och kommunerna främst när det gäller regional utveckling. Det är emellertid viktigt att då komma ihåg att den regionala nivån i flera europeiska länder också är central för välfärdspolitiken inom många områden. Den tidigare förhållandevis anonyma och specialiserade mellannivån i Sverige kan därför inte utan vidare jämföras med delstaterna i de federala staterna eller med Sydeuropas starka regioner, där kommuner är många och små.

Västra Götalandsregionen är både ett resultat av de mångåriga strävandena att åstadkomma en lösning på de administrativa gränsdragningsproblemen i Västsverige – främst i Göteborgsregionen – och av en allmän tendens i Europa att stärka regionernas ställning. Det var först efter EU-inträdet och fokuseringen på regionernas betydelse som tiden var mogen för en lösning i Västsverige. I denna mening påverkades regionaliseringen av en internationalisering med tonvikt på ökat samarbete i Europa. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet var också av stor betydelse för viljan att stärka det regionala självstyret i Västsverige.

I huvudstadsregionen hade Stockholms län och storlandstinget bildats på 1970-talet och Skåne län bildades 1997. Västra Götalands län tillkom 1998 och ett år senare etablerades Region Skåne och Västra Götalandsregionen med utvidgade uppgifter enligt en försöksverksamhet. I Västsverige sker också samarbete på delregional nivå i form av fyra kommunförbund och genom kommunalförbund. Sedan den

1 januari 1998 bor mer än halva Sveriges befolkning i de tre storstadslänen. Därmed kom såväl den geografiska som den funktionella och sakliga kompetensen för den politiska mellannivån i Sverige att efter årtionden av resultatöst utredande påtagligt förändras. Ansvarskommittén som fått i uppdrag att se över ansvarfördelningen inom den offentliga sektorn föreslog i sitt slutbetänkande en indelning av Sverige i sex till nio län och regionkommuner (SOU 2007:10). Trots ett omfattande stöd för Ansvarskommitténs förslag vid remissbehandlingen har regeringen inte fattat beslut om en generell reform men beslutat att Region Skåne och Västra Götalandsregionen skall permanentas och att Gotland och Halland skall bilda regionkommuner.

Den svenska välfärdsmodellen innebär en mycket långtgående arbetsfördelning mellan staten och socialförsäkringssystemet, som ansvarar för transfereringarna, och de stora kommunerna som svarar för service till medborgarna. Den regionala försöksverksamheten, som nu permanentats, innebär att ett organ på den politiska mellannivån tilldelades uppgiften att göra avvägningen mellan resurser och en verksamhet, som innefattade både välfärdsfrågor och utvecklingsfrågor och direkt inför medborgarna vara ansvarigt för avvägningen mellan förmåner och uppoffringar på regional nivå.

Också i de övriga nordiska länderna har den regionala nivån hamnat i stöpsleven. År 2002 överfördes i Norge huvudmannaskapet för sjukhusen till fem statliga hälsoföretag. I Danmark har en mycket långtgående strukturreform genomföras, som innebär att amten avskaffats och ersatts av fem regioner med ansvar för sjukvården men utan beskattningsrätt. Dessutom har antalet kommuner minskat från 271 till 98. I Norge och Finland med många små kommuner övervägs också kommun-sammanslagningar liksom förändringar på regionnivån. Därmed har principerna för utformningen av samhällsorganisationen i sin helhet blivit föremål för debatt, översyn och omprövning i de nordiska länderna. Utvecklingen i Norden under den senaste tioårsperioden visar att uppgifterna på den regionala nivån fortfarande är förhållandevis lika – sjukvård, regional utveckling och vissa former av kultur och utbildning – men när det gäller formerna för politisk styrning och finansiering har skillnaderna blivit större. (Sandberg 2009)

Utvärderingsprogrammet

Genom politiska beslut kan nya organisationer inrättas men för att de skall få genomslag tar det lång tid. De regler och normer som bildar institutioners grundmönster strukturerar beteenden och påverkar aktörers makt, strategier och känsla av identitet. Enligt detta betraktelsesätt innebär förändringar av politiska institutioner att nya aktörer och identiteter skapas, där aktörerna förses med befogenheter och resurser. Institutioner påverkar sättet på vilket individer och grupper aktiveras. Av stor betydelse för nya institutioners sätt att fungera är den sociala miljön, föreningsliv, organisationer och medier samt det horisontella förtroendet i samhället. Denna omgivning kan inte direkt ändras genom politiska beslut utan bildar förutsättningar

för den offentliga organisationen men kan på sikt påverkas av och anpassas till nya institutioner. För att effekter av förändringar av demokratiska institutioner skall kunna registreras på medborgarnivå är det emellertid inte fråga om år utan snarast om årtionden. (Putnam 1993/1996; Jönsson m.fl. 1997)

Inom programmet *Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen* har en forskargrupp vid Göteborgs universitet studerat skilda aspekter av utvecklingen i Västsverige sedan 1998. I programmet har forskningen inriktats på hur regionen fullgör de två huvuduppgifterna *välståndfrågorna*, främst hälso- och sjukvården, och *utvecklingsfrågorna* samt på hur regionen lever upp till kraven på *demokrati* och *effektivitet*. Utvärderingsprogrammets referensram och teoretiska utgångspunkter har tidigare presenterats i *Vadan och varthän?* (Nilsson 2004) De bedömningar av Västra Götalandsregionen och dess utveckling, som redovisas i denna volym av olika forskare görs utan att en långtgående samordning eftersträvs. Olika perspektiv och mångfald har betraktats som positivt för utvärderingsprogrammets genomförande. Resultaten medger tolkningar utifrån skilda demokratiideal och effektivitetsbedömningar och det ankommer på läsarna att slutligt ta ställning. (jfr Krantz 2002) I analyserna har eftersträvs att ge ett brett underlag för ställningstagandena genom att analysera olika aspekter av förhållandena i Västra Götalandsregionen i relation till:

- de två huvuduppgifterna regional utveckling samt välfärd främst hälso- och sjukvård,
- målen demokrati och effektivitet,
- medborgarnas bedömningar samt bedömningar av andra aktörer som politiker, tjänstemän samt företrädare för kommuner och näringsliv,
- förhållandena i olika delar av Västra Götaland,
- förändringar över tid,
- jämförelser av den regionala nivån med andra nivåer som den kommunala, den nationella och EU-nivån samt
- jämförelser av Västra Götalandsregionen med andra regioner/landsting och Sverige som helhet.

Utvärderingsprogrammet omfattar perioden 1999-2008 vilket är en lång tidsperiod för ett forskningsprogram men när det gäller att avläsa effekter av en så omfattande förändring av samhällsorganisationen som etablerandet av Västra Götalandsregionen är det en förhållandevis kort tidsperiod. Som Putnam framhöll i samband med studierna av de italienska regionerna under tjugo års tid så är det inte fråga om år utan årtionden när det gäller att bedöma effekter stora samhällsförändringar. (Putnam 1993/96)

De undersökningar som genomförts inom ramen för utvärderingsprogrammet har både karaktären av att jämföra förhållandena före och efter regionens bildande och inriktning på att följa själva förändringsförloppet. I flera fall är det inte möjligt att

renodlat hänföra studierna till den ena eller den andra kategorin utan de har inslag av både effektstudier och processtudier. (Vedung 2009)

Medverkande forskare kommer från ett flertal institutioner och centrumbildningar vid Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, JMG, Statsvetenskapliga institutionen och Företagsekonomiska institutionen samt från Centrum för forskning om offentlig sektor, *CEFOS*, Kommunforskning i Västsverige, *KFi* och *SOM-institutet*, Samhälle Opinion Massmedia. Dessutom har nordiska forskare medverkat för att ge inblick utvecklingen i de andra nordiska länderna och perspektiv på utvecklingen i Sverige och Västsverige (Hansen 2008, Sandberg 2009 samt Dyhrberg, Opstrup og Krogh 2010).

Förutsättningen för forskargruppens arbete med utvärderingen av Västra Götalandsregionen har varit att de engagerade forskarna under lång tid bedrivit forskning inom detta fält. Det gäller forskning om lokala och regionala medier, kommunal och regional demokrati, ekonomi, styrning och effektivitet i offentliga organisationer samt regionalisering och regional utveckling. I flera fall har denna forskning varit inriktad på Västsverige vilket inneburit förtrogenhet med förhållandena i länet i utgångsläget. Av största vikt har emellertid varit att situationen i Västra Götaland kunnat relateras till förhållandena i hela Sverige, i andra storstadsregioner samt i vissa fall också till förhållanden i andra länder. Sammantaget har en kvalificerad forskargrupp mobiliserats för att belysa utvecklingen i Västsverige. Denna forskning har bedrivits inom olika ämnen och med en mångfald metoder.

Ett centralt inslag i utvärderingen är medborgarperspektivet och sedan 1998 har *SOM-institutet* genomfört årliga medborgarundersökningar i Västra Götaland. Möjlighet till jämförelser finns med de årliga nationella undersökningarna samt med tidigare undersökningar i Göteborgsregionen, med en speciell ungdomsundersökning i Västsverige 2000/2001 och med undersökningar i Skåne sedan 2001.

Studierna av demokrati baseras i stor utsträckning på de breda medborgarundersökningarna. Det genomfördes också enkätundersökningar med samtliga förtroendevalda i regionen våren 2000 och våren 2002. Den första politikerundersökningen gick dessutom ut till ledamöter av fullmäktige i samtliga 49 kommuner i Västra Götaland och den andra till fullmäktige i åtta kommuner inklusive Göteborg. (Bäck 2004) I ett senare forskningsprogram har samtliga kommunfullmäktigeledamöter och landstings-/regionfullmäktigeledamöter i landet fått besvara frågor om lokal och regional demokrati (Karlsson 2010). Enkätstudierna har emellertid kompletterats med intervjuer och fallstudier. Fördjupade studier av regionbildningen, regionalisering, internationalisering och utvecklingspolitik har krävt intervjuer med berörda politiker och tjänstemän samt med företrädare för näringslivet i Västsverige. (Nilsson 2004)

Vid studiet av ekonomi och ekonomistyrning har en bred uppsättning metoder tillämpats, som innefattat genomgång av den årliga redovisningen, revisionsrapporter och annat skriftligt material, intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i regionen samt återkommande intervjuer med professionella grupper.

I studierna av medielandskapet har ingått historiska analyser av mediestrukturens förändring, innehållsanalyser av etermedier och pressmaterial samt studier av mediekonsumtion baserat på data från medborgarundersökningarna.

Inom ramen för utvärderingsprogrammet har hittills 11 böcker från SOM-institutet publicerats och 27 rapporter i utvärderingsprogrammets rapportserie. Därutöver har andra böcker och rapporter med anknytning till programmet givits ut liksom böcker baserade på SOM-undersökningarna i Skåne. (*Utvärderingsprogrammet, Västra Götalandsregionen. Förteckning över publikationer 1999-2010*).

Forskningsprogrammet har finansierat av medel från Göteborgs universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Västra Götalandsregionen samt för speciella projekt från råd och fonder.

Bokens innehåll

I boken *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008* medverkar 20 forskare. Inom fyra huvudområden presenteras resultat från utvärderingsstudierna: *Regionen och flernivådemokratin, Ekonomi, effektivitet och styrning, Regional utveckling och välfärd* samt *Medielandskap och regionalisering*. I flera av artiklarna redovisas utvecklingen över tid med tonvikt på analyser av förhållande vid periodens slut i relation till situationen när regionen bildades. Det gäller medborgarnas förtroende för regionala och kommunala aktörer, bedömning av demokrati, kännedom om politiker och politikernas popularitet, regionens finansiella ställning, bedömning och prioritering av service, innehållet i medierna samt digitaliseringen. I andra studier riktas fokus mot speciella frågor som regionvalet och röstdelningen, regionala och kommunala politikernas syn på demokrati och service med jämförelser mellan Västra Götaland och andra delar av Sverige. Andra problemområden som blir föremål för analyser är förändring av strukturer inom professionella organisationer, städers attraktivitet samt läsningen av morgontidningar i den nya medievärlden.

Mot bakgrund av de empiriska undersökningarna reflekterar forskarna över vad etablerandet av Västra Götalandsregionen har haft för betydelse för den regionala demokratin, regionens ekonomi och strävan efter effektivitet. Hur uppfattar politiker, medborgare och brukare regionens service? Blev det någon skillnad med demokratiseringen av regional ekonomisk utveckling? Sammantaget ger det en mångsidig bild av utvecklingen i Västsverige under perioden 1999-2008.

Referenser

- Bäck, H (2004), *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Dyhrberg, N, Opstrup, N och Krogh, S (2010) "Fra utvalgsstyre til rådsmodel – en ny politisk styreform i de danske regioner." Kapitel i denna volym.
- Hansen, T (2008) "På vei mot en norsk regionreform". I Nilsson, L. red. *Regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Jensen, C (2002), *Maktens språk och språkets makt. Om hur Västra Götalandsregionen blev till*. Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Jensen, C (2004), *Politiken kring regionidén*. Kapitel i denna volym.
- Jönsson, S m.fl. (1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. SNS Förlag.
- Karlsson, D (2010) "Landstingspolitikerna och den regionala demokratins framtid". Kapitel i denna volym.
- Krantz, T (2002), *Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Uppsala University Library.
- Nilsson, L (2004), "Vadan och varthän?" I Nilsson, L red. *Svensk Samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Putnam, R D (1993/1996), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag.
- Sandberg, S (2009), "Västra Götalandsregionen och det svenska regionidealet i nordisk belysning". I Nilsson, L och Johansson, S red. *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande från Ansvarskommittén.
- Utvärderingsprogrammet, Västra Götalandsregionen. Förteckning över publikationer 1999-2010. CEFOS, Göteborgs universitet.
- Vedung, E (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.

RÖSTNING I REGIONVAL OCH RIKSDAGSVAL

FOLKE JOHANSSON

Region/landstingsvalen har under lång tid beskrivits som ”de glömda valen”. Riksdagsvalen har stått i centrum för valrörelserna och det återstående utrymmet har enligt denna bild väsentligen dominerats av de kommunala valen. Det är tveksamt hur sann denna bild av landstingsvalen egentligen är och oavsett om den är sann eller ej så är det intressant att se på valen till de nya regionerna och en eventuell effekt av den nya organisationen. Ett skäl till att landstingsvalen inte var lika politiskt intressanta för väljarna som andra val var troligen att verksamheten så totalt dominerades av sjukvårdsfrågor som förutom lokalisering av sjukhus i huvudsak var alltför tekniska för att väcka engagemang bland väljarna. De nu bredare verksamhetsområdena och en organisatorisk nystart skulle kunna tänkas bidra till ett större engagemang också i dessa val.

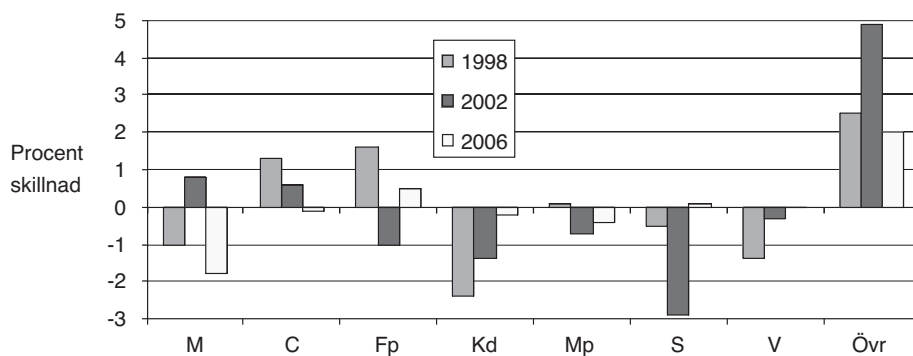
I ett internationellt perspektiv talar man ibland om andra rangens val. Man avser då antingen delstatsval i en federal stat eller regionala/lokala val i en enhetsstat eller i förhållande till en delstat. Det intressanta i detta begrepp är betoningen av att man i första rangens val, de nationella valen, röstar på det parti man mer generellt ser som det bästa. I valet mellan partierna i s.k. andra rangens val är det i stället lokala eller regionala frågor som gör att man eventuellt väljer att rösta på annat sätt än i det nationella valet, man röstdelar. (Jfr diskussion i Johansson 2008) Vi skall här undersöka omfattningen av röstdelning mellan riksdagsval och regionval och pröva några olika förklaringar till sådan röstdelning.

Vi studerar alltså här i första hand röstdelning som ett tecken på engagemang i regionala val. Detta är inte liktydigt med att röstning på samma parti i båda valen betyder brist på engagemang. Det centrala med röstdelning är att det innebär ett klart explicit ställningstagande och som framgått ovan så ser vi det här i första hand som ett särskilt ställningstagande i regionvalet. (Jfr också diskussion i Johansson, Nilsson, Strömberg 2001)

Det har passerat tre val sedan Västra Götalandsregionen bildades. Avvikelserna mellan valutfall i riksdagsval och regionval har inte varit helt obetydliga i Västra Götaland även om mönstren är olika för olika partier. Den mest entydiga skillnaden är ganska naturligt ”övriga partier” som i regionvalet framför allt består av Sjukvårdspartiet. Kd är genomgående starkare i riksdagsvalen medan c i huvudsak är starkare i regionvalen. S och v tenderar också att få ett bättre utfall i riksdagsvalen medan m och fp har ett varierande utfall. I stort sett alla väljare som överhuvudtaget röstar gör det i all val där de har rösträtt. Därmed beror skillnader i utfall mellan

olika val i allt väsentligt på att en del väljare röstar på olika partier i de samtidiga valen, de röstdelar.

Figur 1 Skillnad mellan valresultat i riksdags- och regionval i Västra Götaland



I stort sett alla är medvetna om att röstning i riksdagsval på flera olika sätt påverkar också regionerna/kommunerna. Man diskuterar också i stor utsträckning kommunala frågor i samband med val till riksdagen. Denna diskussion rör normalt omfattning och allmän inriktning av kommunal verksamhet och har inte sällan en stark ideologikoppling. Ett vid de senare valen återkommande mantra har varit ”vård, skola och omsorg”. Det har i tidigare undersökningar klart framgått att man i riksdagsvalet till allra största delen väljer det parti som man mer allmänt tycker är det bästa, oftast det man ur ideologisk synpunkt står närmast. (Johansson 2008) I regionala och lokala val har på motsvarande sätt regionala och lokala förhållanden större betydelse.

Påverkan kan ibland också gå i motsatt riktning. Den syn man har på ett partis uppfattning om en regional eller lokal fråga kan göra att man röstar eller låter bli att rösta på detta parti i riksdagsvalet. När det gäller röstdelning mellan riksdagsval och kommunval har vi mer ingående undersökt vad som gör att man röstdelar. Det har visat sig att något mer än två tredjedelar av de som röstdelat har hänvisat till förhållanden på den kommunala nivån och alltså utgått från sitt riksdagsval som sitt förstahandsval. Omkring tio procent av dem som svarat gör en hänvisning i andra riktningen, i de återstående fallen går det inte att bestämma vilken nivå man hänvisar till. De cirka tio procent som alltså hänvisar till en rikspolitisk fråga utgår från partivalet på kommunnivå som sitt primära och motiverar sin riksdagsröstning med någon speciell fråga i riksdagsvalet. Det senare sättet att välja parti behöver givetvis inte innebära att de ser valet av parti i kommunvalet som det absolut viktigaste. Det kan vara så att de håller kvar sitt gamla partival i kommunvalet och

byter i riksdagsvalet. Det som är relevant här är förhållandet att röstdelning i första hand sker på grund av kommunala förhållanden. Vi har ingen anledning att tro att det ser annorlunda ut i relationen riksdagsval-regionval. När man röstdelar här så sker det sannolikt också oftast på grund av regionala förhållanden. Omfattningen av röstdelning riksdagsval/regionval har under de tre senaste valen stabiliserats på omkring tjugo procent. I relationen riksdagsval/kommunval är den något högre, omkring en fjärdedel av de röstande.

Vi har tidigare studerat mellan vilka partier man röstdelat och om man gått över blockgränser i sitt partival. (Johansson 2008a, 2008b) Avsikten nu är att se något ytterligare på den regionala röstdelningen och särskilt på orsaker till denna. Först något om förutsättningarna. Olika väljare har olika lätt för att röstdelat. Är man övertygad anhängare av ett visst parti så finns en ganska hög tröskel att ta sig över för att man skall röstdelat. De som inte är övertygade eller kanske inte ens ser sig som anhängare av något parti har det lättare att komma fram till ett ställningstagande som innebär att de röstar på ett annat parti i endera valet. Ibland kan det kanske vara ett lite mindre steg, en lite lägre tröskel, om man byter till ett parti inom samma politiska block i det kommunala valet.

Röstdelning i Västra Götaland

Det är avsevärda skillnader mellan de olika partierna när det gäller andelen som röstdelar. Vi utgår här från röstning i riksdagsvalet och ser till röstdelning i relationen riksdagsval/regionval. Även fortsättningsvis ser vi, där data så tillåter, på de tre val som ägt rum under den tid regionen funnits. Genomgående är andelen som röstdelar klart lägst bland dem som väljer s i riksdagsvalet. Den är också genomgående högst bland dem som röstar på kd och mp vid val till riksdagen. För centerpartiet kan vi se tecken på en ökande trend. Serien 15, 20 respektive 25 procent som röstdelar antyder att partiets väljare förändrar sin syn på politiken eller möjligen på att partiet får andra väljare. Om man är mer eller mindre övertygad anhängare av ett parti så minskar detta sannolikheten att man röstdelar. Det skall därför understrykas att det inte är en systematisk skillnad i andel partianhängare för de olika partierna som förklarar skillnad i röstdelning. Skillnad i genomsnittlig utbildningsnivå kan bidra men det finns också en tillkommande faktor som kanske kan ses som en kultur-skillnad mellan partierna.

Tabell 1 Riksdagsröstning – röstdelning regionvalet 1998-2006

	Röstdelning 1998	Röstdelning 2002	Röstdelning 2006	Antal svar 2006
Vänsterpartiet	25	17	22	171
Socialdemokraterna	13	12	13	795
Centerpartiet	15	20	25	198
Folkpartiet	21	23	23	189
Moderaterna	16	15	19	582
Kristdemokraterna	32	29	27	190
Miljöpartiet	23	32	31	150
Sverigedemokraterna	x	x	19	43
Samtliga	19	18	20	2360

Kommentar: x anger antingen att partiet ej är aktuellt i detta val eller att underlaget är alltför litet för att skattning av röstdelning skall kunna göras.

Eftersom vi redan vet att många ser den nämnda tröskeln som ganska hög har vi i tillägg till frågor om ifall man röstat olika, i undersökningen 2006 också frågat dem som inte röstdelat om de övervägt att göra det. Av dem som röstat på s i riksdagsvalet har två tredjedelar inte ens övervägt något annat parti i regionvalet. Kd och mp som hade stor andel som röstdelat har också ganska stora andelar väljare som övervägt att röst dela och därmed liten andel riktigt ”stabila” väljare. En skillnad framkommer emellertid för folkpartiet. Andelen som röstdelat var varken särskilt hög eller låg men däremot visar det sig här att andelen som visserligen röstat på partiet i båda valen men övervägt annat parti i regionvalet är störst för folkpartiet.

Tabell 2 Riksdagsröstning – röstdelning regionvalet 2006

	Samma parti i regionvalet, ej övervägt annat	Samma parti men övervägt annat parti i regionvalet	Röstat olika i riksdags- och regionvalet	Antal svar
Vänsterpartiet	48	30	22	168
Socialdemokraterna	67	20	13	766
Centerpartiet	47	27	26	194
Folkpartiet	33	44	23	186
Moderaterna	57	24	19	564
Kristdemokraterna	45	28	27	188
Miljöpartiet	42	26	32	148
Sverigedemokraterna	51	30	19	43
Samtliga	55	25	20	2358

Vi har tidigare på olika sätt kunnat belägga att när man röstdelar så väljer man i allmänhet i riksdagsvalet det parti som man generellt ser som det bästa, det parti som man ideologiskt sympatiserar med. I de två kommunala valen är det oftast förhållanden på den kommunala/regionala nivån som gör att man tar steget att röstdela. Vi vet också att andelen som röstar på annat sätt än i riksdagsvalet är större i det (primär-)kommunala valet än i regionvalet. Det finns dock skäl att fråga sig om det är samma väljare som röstdelar i båda fallen. Vi jämför för 2006 röstdelning riksdagsval/regionval och riksdagsval/kommunval. Det framkommer att av dem som röstdelar gör hälften det i båda fallen. En kontroll av 1998 och 2002 visar att detta är ett stabilt mönster. Andelarna är nästan exakt motsvarande i de två tidigare valen. Mönstret är också likartat i olika delar av regionen.

Tabell 3 Röstdelning i olika val 2006

Procent	Riks-region Nej	Riks-region Ja	Totalt
Riks-kommun Nej	71	5	75
Riks-Kommun Ja	10	15	25
Totalt	80	20	100

Förklaringar till röstdelning

Vi vet alltså sedan tidigare att den grundläggande benägenheten att röstdela till stor del bestäms av om man är partianhängare och av utbildningsnivå. Det finns dock så gott som alltid en mer omedelbar förklaring, en utlösande faktor, som innebär att man verkligen tar steget fullt ut och röstar olika i två samtidiga val. Sådana faktorer kan var nöjdhet eller missnöjdhet med hur regionen fungerar och vad regionen presterar. Vi börjar med att se på hur medborgarnas bedömning av hur demokratin fungerar på regional och på nationell nivå påverkar benägenheten att röstdela. I tabell 4 kan vi tydligt utläsa att de som är mindre nöjda med hur demokratin i regionen fungerar röstdelar i större utsträckning. Detta mönster är relativt klart i samtliga tre val. Siffrorna inom parentes anger motsvarande andel röstdelning i relation till nöjdhet med hur demokratin fungerar i Sverige. Här finns inget entydigt samband med röstdelning 1998 och 2002. År 2006 framgår däremot att de som är missnöjda med demokratin i Sverige röstdelar i större utsträckning.

Tabell 4 Nöjdhet med demokratin – röstdelning

Nöjd med dem i Västra Götalandsregionen respektive i (Sverige)	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 %
Mycket nöjd	13 (18)	8 (18)	21 (20)
Ganska nöjd	19 (20)	16 (20)	18 (19)
Inte särskilt nöjd	19 (20)	23 (23)	25 (25)
Inte alls nöjd	23 (19)	28 (19)	24 (24)

Fråga: På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Västra Götalandsregionen? (... i Sverige?).

Det mönster som framkommer är alltså att röstdelning i de första två valen kan kopplas till synen på regionen. Vid valet 2006 är däremot synen på demokratin på nationell och på regional nivå lika väsentlig. En annan iakttagelse som kan göras i tabellen är att skälen för röstdelning möjligen är något annorlunda 2006 än i de två tidigare valen. Det som pekar på detta är den markant ökade sannolikheten för röstdelning i gruppen mycket nöjda med demokratin i Västra Götaland.¹

Med samma föreställning som tidigare, att man i riksdagsvalet röstar på det parti man mer allmänt sympatiserar med, så kan brist på förtroende för aktörerna på regional nivå bidra till att man väljer annat parti i regionvalet, man röstdelar. Vi prövar här två grupper av aktörer, politiker och tjänstemän. Föreställningen är att man uppfattar politikerna som ansvariga för inriktning och utformning av den regionala verksamheten medan man kan se tjänstemännen som mer direkt ansvariga för genomförandet.

Vid det första av de tre valen finns inga samband mellan förtroende för vare sig politiker eller tjänstemän och röstdelning. Vid valen 2002 och 2006 framstår det däremot ganska klart att väljarna reagerar på förtroende för politikerna. När man saknar förtroende för regionpolitikerna så röstdelar man i större utsträckning än när man har förtroende för dem. Politikerna uppfattas som ansvariga för den regionala verksamheten. Förtroende för tjänstemännen påverkar däremot inte röstdelningen. Denna bild understryks ytterligare av andelarna (inom parentes 2006) som inte röstdelat men som övervägt att göra det.

**Tabell 5 Förtroende för politiker och tjänstemän – röstdelning
För 2006 också (överbägt röstdelning)**

	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 %
Förtroende för VG-reg:s politiker			
Mycket stort	-	13	4 (22)
Ganska stort	16	12	20 (21)
Varken stort eller litet	20	17	17 (26)
Ganska litet	20	24	26 (26)
Mycket litet	18	29	25 (30)
Förtroende för VG-reg:s tjänstemän			
Mycket stort	0	33	26 (23)
Ganska stort	24	13	19 (28)
Varken stort eller litet	19	16	18 (26)
Ganska litet	18	26	20 (25)
Mycket litet	16	26	25 (25)

Fråga: Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete? (Västra Götalandsregionens politiker, Västra Götalandsregionens tjänstemän).

Vi har också frågat medborgarna om hur de bedömer att regionstyrelsen sköter sin uppgift och hur de tycker att servicen fungerar i regionen. Denna jämförelse kan eventuellt ses som ytterligare ett sätt att försöka särskilja hur man ser på politiken i regionen. Vid det första valtillfället så röstade de som tyckte att servicen var dålig i större utsträckning medan det inte går att se någon effekt av hur man bedömde regionstyrelsens verksamhet. Vid de två senare valen är det alldeles entydigt att de som tycker att regionstyrelsen inte sköter sin uppgift på ett tillfredställande sätt röstade i större utsträckning. Hur man ser på den regionala servicen påverkar möjligen röstdelningen men inte på något entydigt sätt. Det är dock klart att det går att se reaktioner i röstningsbeteendet på hur man upplever att regionen sköts.

Tabell 6 Bedömning av regionstyrelse och av servicen – röstdelning

	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 %
Regionstyrelsen			
Mycket bra	0	13	10 (20)
Ganska bra	15	10	16 (19)
Varken bra eller dåligt	19	19	20 (26)
Ganska dåligt	24	23	27 (29)
Mycket dåligt	14	33	35 (22)
Servicen			
Mycket bra	11	25	14 (24)
Ganska bra	21	13	17 (24)
Varken bra eller dåligt	18	17	21 (29)
Ganska dåligt	27	25	32 (25)
Mycket dåligt	33	34	23 (26)

Frågor: Hur tycker Du att regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen sköter sin uppgift?

Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat de senaste 12 månaderna i Ditt lands-
ting?

Röstdelning kan ses som ett sätt för en medborgare att påverka partierna lite extra, lite utöver att ge en mer generell röst. Vi undersöker här om detta kan ses som ett försök att kompensera för att man upplever det svårt att påverka politiska beslut i regionen. Frågan om möjligheterna att påverka beslut har ställts bara 2002 och 2006. Vid båda dessa tillfällen kan man se en tendens till att de som tycker att det är svårt att påverka politiska beslut i något större utsträckning än andra röstdelar mellan riksdagsval och regionval. Av den nedre delen av tabell 7 kan vi också utläsa att intresse för regionpolitik i sig inte systematiskt bidrar till sådan röstdelning.

Tabell 7 Möjligt påverka, politiskt intresse – röstdelning

	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 %
Möjligheter att påverka politiska beslut			
Mycket goda	x	0	-
Ganska goda	x	17	19 (21)
Varken goda eller dåliga	x	15	20 (24)
Ganska dåliga	x	20	20 (26)
Mycket dåliga	x	24	24 (29)
Intresse för politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen			
Mycket intresserad	16	15	22 (20)
Ganska intresserad	23	18	23 (25)
Inte särskilt intresserad	18	18	19 (27)
Inte alls intresserad	17	23	22 (16)

Fråga: Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i Västra Götalandsregionen?

Fråga: Hur intresserad är Du av politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen?

x = Frågan ej ställd 1998

För att få en mer fullständig bild av den regionala röstningen så finns det skäl att undersöka eventuella skillnader mellan såväl delar av regionen som skillnader mellan grupper av väljare. Det är naturligt att utgå från valkretsar när vi studerar röstning. Omfattningen av röstdelningen i de olika valkretsarna är ungefär lika stor med ett undantag. I valkretsen Norra Älvsborg är röstdelningen systematiskt större än i alla andra valkretsar. Skillnaden är störst i de två första valen men kvarstår om än helt marginellt i valet 2006. Bakom denna större röstdelning finns väsentligen röstning på ett regionalt parti, Sjukvårdspartiet. (Jfr Johansson 1999)

Tabell 8 Röstdelning i delar av regionen

Valkrets	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 %
1 Bohuslän	19	18	20 (26)
2 Norra Älvsborg	27	27	23 (22)
3 Södra Älvsborg	15	20	18 (26)
4 Skaraborg	19	23	20 (20)
5 Göteborg	17	16	22 (30)

I två av de tre val som vi redovisar siffror för här så röstdelar kvinnor i större utsträckning än män. Kvinnors större aktivitet i detta avseende finns belagd också i tidigare undersökningar som även rör röstdelning mellan andra nivåer i valsystemet. (Johansson 2008a)

Andelen som röstdelar såväl som den ytterligare andel som övervägt att göra det är påtagligt större i de yngre åldersgrupperna. Undersökningsperioden här är alltför kort för att man skall kunna fastslå att det är fråga om en inlärnin g av ett sådant beteende, ett sätt att agera som man tar med sig när man blir äldre. Andra undersökningar som sträcker sig över längre period pekar dock på att det finns en sådan effekt och det finns ganska säkert anledning att förvänta sig att det kommer att bli vanligare att rösta olika i riksdagsval och regionval också bland äldre väljare.

Tabell 9 Röstdelning – individegenskaper

	Röstdelning Riks-regionval 1998 %	Röstdelning Riks-regionval 2002 %	Röstdelning Riks-regionval 2006 % (Övervägt röstdelning)
Män	17	19	18 (24)
Kvinnor	21	18	23 (27)
Ålder			
18-29	18	21	26 (32)
30-49	20	19	23 (29)
50-64	21	18	20 (25)
65-80	17	15	13 (16)
Utbildning			
Låg	17	15	12 (15)
Medellåg	16	16	22 (25)
Medelhög	22	20	22 (27)
Hög	23	22	25 (34)

Högre utbildningsnivå medför högre andel som röstdelar. Sambandet är väl belagt och helt systematiskt. Mekanismen bakom denna effekt är sannolikt att högre utbildning medför både större intresse för politik och större benägenhet att ta till sig information. Den ökar också förmågan och villigheten att ta självständig ställning och därmed både benägenheten att byta parti och att inte köpa "hela paket". Man bedömer partiets program på olika nivåer separat och detta leder ibland till att man röstar olika. Den under senare decennier ökade utbildningsnivån är givetvis också en avsevärd del av förklaringen till den ovan diskuterade skillnaden mellan åldersgrupperna.

Tabell 10 Korrelation mellan röstdelning och syn på hur regionen fungerar – olika delgrupper 2002 och 2006

	Hur tycker du att regionstyrelsen i Västra Götaland sköter sin uppgift?		Hur tycker du på det hela taget att servicen fungerat under de senaste 12 månaderna i Västra Götalands-regionen?		På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Västra Götalands-regionen?		Allmänt sätt, hur stor förtroende har du för Västra Götalands-regionens politiker?	
Män	.15	.15	.11	.09	.09	.09	.12	.11
Kvinnor	.12	.09	.09	.09	.08	--	.12	--
Ålder								
-29	--	--	--	--	--	.10	--	--
30-49	.09	--	--	--	.07	--	.11	.10
50-64	.18	.15	.14	--	.14	.09	.14	--
65-85	.19	.11	.19	.15	.08	--	.18	--
Utbildning								
Låg	.20	.16	--	.16	.12	.09	.17	.10
Medellåg	--	.13	.20	--	.10	.08	.17	--
Medelhög	.14	--	--	--	.11	--	.10	.12
Hög	--	--	.12	--	--	--	--	--
Partianhängare								
Ja	.13	.09	.07	.06	.10	.07	.11	.07
Nej	.10	.15	.12	.11	.08	--	.11	--
Valkrets								
Bohuslän	.13	.11	--	.11	.11	--	.11	.13
Norra Älvsborg	.19	.16	.20	--	.10	--	.18	--
Södra Älvsborg	--	.16	--	--	--	.16	--	--
Skaraborg	.19	--	--	--	.14	--	.14	--
Göteborg	.10	--	.12	--	--	--	--	--

Kommentar: Korrelation med röstdelning (r) signifikansnivå 95%. Första siffran 2002, andra 2006. -- ej signifikant samband.

I tabell 10 gör vi ett försök att beskriva effekten av fyra olika förklaringar till röstdelning. Vi redovisar sambandet/korrelationen (Pearsons r) mellan röstdelning och var och en av fyra förklaringar. Ett större värde är liktydigt med ett starkare samband. Samtliga värden som anges är signifikanta på 95-procentsnivån. Det är med andra ord mindre än en chans på tjuo att det inte finns något verkligt samband.

De förklaringar vi diskuterar kan eventuellt ha olika betydelse för olika grupper av befolkningen. Sambandet visas för olika delgrupper (kön, åldersgrupper etc) och för två undersökta val 2002 och 2006. De fyra förklaringarna slår inte sällan

olika för de två här analyserade valåren. Man kan emellertid urskilja några ganska systematiska skillnader. En sådan är att dessa fyra förklaringar tenderar att ha starkare samband med röstdelningen för äldre än för yngre. En annan sådan tendens är att sambandet förefaller starkare för lågutbildade än för högutbildade. Möjligen kan man också ana en tendens till att förklaringarna har större betydelse i Norra Älvsborg än i andra valkretsar/delar av regionen.

Sammanfattning

Startpunkten i denna analys av regional röstning var valutfallet, likheter och skillnader mellan riksdagsval och regionval. Med tanke på att var femte väljare röstade på olika partier i dessa två val så kan vi konstatera att partierna i allmänhet inte vare sig vinner eller förlorar entydigt på den regionala nivån i förhållande till riksdagsvalet. Det rent regionala sjukvårdspartiet, som alltså inte ställer upp i riksdagsvalet, är dock givetvis en vinnare på den regionala nivån. Kristdemokraterna går däremot genomgående bättre i riksdagsvalet. Huvudbilden är dock att man både vinner och förlorar på regionala frågor. Det största partiet, s, tappar den minsta andelen på väljarnas röstdelning men den räcker vid ett val till att ge den största nettoförlusten.

Den dominerande ansatsen här har varit att undersöka effekten av olika former av missnöje med regional verksamhet på röstningsbeteende. I vilken utsträckning röstar man på annat parti i regionvalet än i riksdagsvalet till följd av missnöje med politik och förvaltning på regional nivå? Först kunde vi konstatera att det till stor del är olika väljare som röstdelar på olika nivåer. Det är inte ett generellt missnöje som slår igenom. Därefter kunde vi på flera sätt konstatera att väljarna reagerar främst för politiker och politiska beslut. Bedömning av förvaltningen och dess arbete verkar ha mindre betydelse. Totalt sett är det yngre och högutbildade som röstdelar mest. När vi letar efter effekter av de olika undersökta missnöjesfaktorerna så finner vi emellertid dessa mer bland äldre och lågutbildade. Det förefaller som om de grupper där vi kan ana en tillväxt i andel som röstdelar snarare gör detta av andra skäl än ett missnöje med verksamheten. Sådana skäl skulle kunna vara till exempel åsikter i konkreta sakfrågor.

Not

- ¹ Eftersom majoritetskonstellationen är annorlunda på regional nivå än på nationell nivå så finns det grupper som med utgångspunkt i ett sådant resonemang kan komma till motsatt slutsats.

Referenser

- Johansson, F. (1999) "Lokala partier". I Lennart Nilsson (red.) *Region i omvandling*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F. (2008a) "Röstning och röstdelning 2006". I Lennart Nilsson och Susanne Johansson (red.) *Regionen och flernivådemokratin*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F. (2008b) "Röstning och röstdelning i Skåne 2006". I Lennart Nilsson och Rudolf Antoni (red.) *Medborgarna, regionen och flernivådemokratin*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F., Lennart Nilsson och Lars Strömberg (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. (Liber)

MEDBORGARNA OCH FLERNIVÅDEMOKRATIN I VÄSTSVERIGE

LENNART NILSSON

I Sverige har den offentliga sektorn under de senaste årtiondena genomgått omfattande förändringar som inneburit fler politiska nivåer och förskjutningar mellan de offentliga och privata sfärerna i samhället med en mångfald aktörer i ett komplext samspel. Den förändrade strukturen är emellertid inte resultatet av samlade beslut av riksdag och regering utan är konsekvenserna av beslut som fattats av organ på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

Idag finns fyra direktvalda nivåer i Sverige, EU, staten, landstinget/regionen samt kommunen. Danmark har också fyra direktvalda nivåer (EU, stat, region och kommun) i Finland finns tre (EU, stat och kommun) liksom i Norge (stat, fylkeskommun och kommun). Därtill kommer i storstäder i Sverige och Norge ytterligare en nivå med indirekta av kommunfullmäktige valda nämnder för stadsdelar. (Lidström 2003) I Göteborgsregionen har denna utveckling mot en flernivåorganisation gått ännu längre med ett omfattande samarbete mellan Göteborgs stad och kranskommunerna.

Flernivådemokrati med beslutsfattande på flera olika nivåer förutsätter på en gång självständighet och samordning. I de frågor som respektive nivå har ansvar för skall självstyrelseorganet kunna väga verksamhetens inriktning och omfattning mot resurserna. (Nilsson och Westerståhl 1997) I ett mer begränsat självstyrelse kommer beslut om verksamheten och resurserna i realiteten att fattas av organ på olika nivåer som i de danska regionerna efter strukturreformen. Flera olika nivåer förutsätter samordning som kan ske genom olika mekanismer och där partierna spelar en mycket viktig roll. Om de olika nivåerna har olika majoritetsförhållanden begränsas dock partiernas möjligheter att utöva den samordnande funktionen mellan nivåerna och istället sker mer av förhandlingar mellan aktörer på olika nivåer.

På nivån under staten har självstyrelseorganen två huvuduppgifter, välfärd och utveckling. Ju lägre nivå desto större relativ betydelse har välfärdsfrågorna och ju högre nivå desto större vikt får utvecklingsfrågorna. På den regionala nivån, där det geografiska området är tillräckligt stort, får utvecklingsfrågorna en större betydelse vilket också gäller storstadsregioner. Även om storstadskommunen är befolkningsmässigt stor gör pendlingsförhållanden och andra interaktioner inom storstadsregionen och mellan kommunerna att samordning på utvecklingsområdet krävs i ett vidare territorium. (Lidström 2006) Genomförda och planerade reformer på regional nivå har i hög grad utgått från de krav som utvecklingsfrågorna ställer även om behoven av samordning inom välfärdsområdet också tillmätts betydelse.

Skåne län bildades 1997 och Västra Götalands län ett år senare. Vid valet 1998 valdes ledamöterna till fullmäktige i Region Skåne och Västra Götalandsregionen och de nya regionerna övertog ansvaret för den verksamhet som tidigare bedrivits av landstingen – i Skåne två och i Västra Götaland tre – samt av de tidigare landstingsfria städerna Malmö och Göteborg från och med 1999-01-01. Enligt en försöksverksamhet som sedan i olika steg förlängts övertog dessutom regionerna ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från staten. Även om partierna i alliansregeringen idag fortsatt är oeniga i regionfrågan har beslut fattats om att Region Skåne och Västra Götalandsregionen skall permanentas. Dessutom har beslutats att Halland och Gotland skall bli regioner 2011. Därmed har i Sverige de facto etablerats en asymmetrisk organisationsstruktur på regional nivå, vilket förekommer i flera andra europeiska länder, men som innebär ett avsteg från tidigare i Sverige tillämpade principer som inneburit enhetlighet över hela landet. Den politiska kompromissen inom regeringen innebär emellertid att det slås fast att det i Sverige skall finnas tre politiska nivåer med beskattningsrätt. Maktkampen mellan de borgerliga partierna fick därmed i Sverige en helt annan utgång än i Danmark, där beslutet blev att de tidigare amten skulle avskaffas och att de nya regionerna inte skulle ha beskattningsrätt. (Dyhrberg, Opstrup och Krogh 2010)

Regionerna har ansvaret för välfärdsuppgifter främst hälso- och sjukvården och utvecklingsfrågorna. De senare omfattar tillväxt och utveckling, kultur och miljö. I Västra Götalandsregionen präglas organisationen av skilda organisationsprinciper för de två huvuduppgifterna med en decentraliserad beställar- utförarorganisation för hälso- och sjukvården och en organisation med en inbyggd koppling mellan regionen och kommunerna för utvecklingsområdet.

Nedan redovisas göteborgarnas valda företrädare efter valen i Sverige 2006 och Europaparlamentsvalet 2009 med sex beslutsnivåer. De finns på varje nivå ett betydande handlingsutrymme. De olika nivåerna är emellertid inte strikt hierarkiskt över-underordnade och det gäller speciellt nivåerna på regional och lokal nivå. Lagar och förordningar skall tillämpas av landstingskommunala/regionala och kommunala myndigheter. Sekundärkommunerna – landsting/regioner – är emellertid inte överordnade primärkommunerna utan de två typerna av kommuner har olika saklig och geografisk kompetens. Det hindrar inte att det i flera avseenden finns behov av samordning men utgångspunkten är att de har olika ansvarsområden. Kommuner kan också välja att tillsammans sköta vissa uppgifter som överförs på ett gemensamt organ t.ex. kommunalförbund. Göteborgsregionens kommunalförbund har på detta sätt övertagit ansvar för uppgifter inom utvecklingsområdet, gymnasieskolan och det sociala området. I detta samarbete ingår även Kungsbacka som tillhör Hallands län men samtidigt bildar kommunerna i Göteborgsregionen som tillhör Västra Götaland ett kommunförbund.¹

Figur 1 Göteborgarna och deras valda företrädare 2009

Europeiska Unionen

Parlamentet, 736 ledamöter varav 18 från Sverige/1 från Göteborg

Sverige

Riksdagen, 349 ledamöter varav 18 från Göteborg

Västra Götalandsregionen

Fullmäktige, 149 ledamöter,
varav 46 från Göteborg

Göteborgsregionen (kommun-/ kommunalförbund)

Kommunalförbundets fullmäktige, 91 ledamöter
varav 46 från Göteborg (indirekt valda)

Göteborgs stad

Fullmäktige, 81 ledamöter och 36 ersättare

Stadsdelarna²

Stadsdelsnämnderna, 231 ledamöter och 126 ersättare (indirekt valda)

Göteborgarna styrs efter valet 2006 av fyra direktvalda församlingar med olika majoriteter; Europeiska Unionen med en höger-center majoritet i Europaparlamentet, Sverige med majoritet för en borgerlig allians i Riksdagen, Västra Götalandsregionen med en blocköverskridande majoritet i Regionfullmäktige (c, fp och s) samt en majoritet i Stadsfullmäktige i Göteborg bestående av s och mp med stöd av v. I stadsdelsnämnderna är majoritetssläget oavsett röstetalet i stadsdelarna detsamma som i fullmäktige. I Göteborgsregionen är majoritetssläget i kommunalförbundets fullmäktige beroende på valresultatet i samtliga kommuner i regionen. Innevarande mandatperiod innebär det att vice ordföranden i kommunstyrelsen i Göteborg är ordförande i kommunalförbundets styrelse. Malmöborna styrs också av fyra olika majoriteter men i Region Skåne är det de borgerliga och miljöpartiet som bildar majoritet. I Stockholm är det emellertid alliansmajoriteter som styr såväl i landstinget som i Stockholms stad.

Programmet för utvärdering av Västra Götalandsregionen har inriktats på hur regionen fullgör de två huvuduppgifterna *välfärdfrågorna*, främst hälso- och sjukvården, och *utvecklingsfrågorna* samt på hur regionen lever upp till systemvärdena *demokrati* och *effektivitet*. I analyserna är olika aktörers bedömningar centrala och då främst medborgarnas, i hela regionen och i olika geografiska områden inom regionen. För en analys av regionaliseringsprocessen är utvecklingen över tid avgörande liksom möjligheten till jämförelser med förhållandena i andra delar av landet. Det är också viktigt att kunna relatera utvecklingen på regional nivå till förhållandena på andra nivåer i den svenska flernivådemokratien.

I detta kapitel skall medborgarnas relationer till Västra Götalandsregionen och kommunerna i Västsverige belysas i tre avseenden. Det gäller för det första förtroendet

för politiker, tjänstemän och yrkesgrupper som är verksamma i regionen och kommunerna med jämförelser mellan de två nivåerna och med grupper som är verksamma i statlig tjänst samt med journalisterna – granskarna av den offentliga verksamheten; för det andra medborgarnas bedömning av hur styrelsen, dvs. regionens respektive kommunens ”regering” sköter sin uppgift. För det tredje analyseras medborgarnas bedömning av flernivådemokratien, dvs. hur nöjd man är med demokratins sätt att fungera i EU, Sverige, Västra Götalandsregionen och den kommun där man bor. Avslutningsvis diskuteras utifrån resultaten de politiska systemens legitimitet på regional och lokal nivå.

Underlaget för analyserna i detta kapitel bygger på de årliga medborgarundersökningar som SOM-institutet genomfört i Västsverige sedan 1998. Medborgarundersökningar har också genomförts i hela Skåne vid tre tidpunkter 2004, 2006 och 2008. (Johansson och Nilsson 2009a och b). På vissa punkter kommer resultaten från de skånska och västsvenska undersökningarna också att relateras till de nationella SOM-undersökningarna.

Förtroende för personal, tjänstemän, politiker och journalister

I de nationella SOM-undersökningarna har förtroendet för olika samhällsinstitutioner undersökts sedan 1986 (Holmberg och Weibull 2009). I de västsvenska undersökningarna har istället fokus riktats mot förtroendet för grupper som är knutna till institutionerna. Det gäller politiker och tjänstemän samt olika personalgrupper på kommunal och regional nivå där medborgarna möter den offentliga sektorn. Dessutom har förtroendet för journalister i dagspress, radio och TV uppmärksamats. Tidigare studier har framhåller tre faktorer som särskilt viktiga för människors förtroende för olika grupper: utvärdering av institutionernas existerande verksamhet (trovärdighet, kvalitet), medborgarnas intresse för institutionernas verksamhet (institutionens upplevda betydelse) samt rådande socio-kulturella värderingar i samhället, opinionsklimatet (Elliot 1997 och 1998). Teorier om förtroende har tagit sin utgångspunkt i kulturella och institutionella förklaringar. (Putnam 1993) Norén Bretzer finner dock inte stöd för att politiskt förtroende kan förklaras av kulturella faktorer utan förklaringarna måste sökas främst i institutionella faktorer. (Norén Bretzer 2005; jfr också Grimes 2005)

Vid bedömningen av förtroendet för politiker, tjänstemän, yrkesgrupper och journalister får svarspersonerna ange i vilken utsträckning de har stort eller litet förtroende för olika grupper. Förtroendet redovisas på två olika sätt: andelen som hyser *tilltro* (mycket eller ganska stort förtroende) och andelen som visar *misstro* (mycket eller ganska litet förtroende). Balansmättet är ett sammanfattande mått som väger in både tilltro till och misstro mot de olika grupperna genom att ange andelen stort minus andelen litet förtroende (Elliot 1994). I tabell 1 redovisas förtroendet för elva olika yrkesgrupper, politiker på fyra nivåer, tjänstemän i kommuner och region samt för journalister.

I riksundersökningarna, där förtroendet för olika samhällsinstitutioner analyserats, har sedan mätningarna påbörjades 1986, sjukvården legat högt. I de västsvenska undersökningarna, där olika grupper undersöks har förtroendet likaså genomgående varit högst för sjukvårdens personal. Det är en verksamhet som berör alla och det är få som inte har en uppfattning; närmare 80 procent har stort förtroende och fem procent har litet förtroende. Medborgarna har också stort förtroende för tandvårdens personal. Därefter kommer personalen inom olika kommunala verksamhetsområden som barnomsorg, bibliotek, skola och äldreomsorg också med höga värden. De statligt anställda poliserna har också stort förtroende bland allmänheten i Västsverige. När det gäller kollektivtrafikens personal, som har både regionalt och kommunalt huvudmannaskap, är det också en klar positiv övervikt men med lägre värden under senare år.

Tabell 1 Förtroende för olika yrkesgrupper och politiker 2008 (procent och balansmåt)

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning	Balansmåt 2008
Sjukvårdens personal	29	50	1	4	2	5	+74
Tandvårdens personal	27	50	12	3	1	8	+73
Personal inom barnomsorgen	24	43	11	2	1	19	+64
Bibliotekspersonal	21	36	18	1	1	22	+56
Lärare i grundskola	16	41	19	5	1	18	+50
Poliser	18	43	19	8	5	7	+48
Personal inom äldreomsorgen	19	38	18	8	2	15	+47
Kollektivtrafikens personal	9	35	29	8	3	15	+33
Socialarbetare	9	23	27	9	6	29	+15
Kommunens politiker	3	24	32	16	9	16	+2
Kommunens tjänstemän	2	20	34	15	8	21	-1
Rikspolitiker	2	23	31	17	11	15	-4
Försäkringskassans personal	5	18	28	16	12	22	-5
Journalister	3	20	34	16	12	14	-5
Västra Götalandsregionens tjänstemän	1	13	34	13	9	30	-8
Västra Götalandsregionens politiker	2	16	36	16	10	22	-8
EU-parlamentariker	2	16	31	16	14	22	-12
Arbetsförmedlingens personal	3	12	25	15	15	30	-14

Kommentar: Frågan lyder: 'Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?'. Balansmättet visar andelen med stort förtroende minus andelen med litet förtroende. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. Rangordningen följer balansmättets värde.

För grupper som svarar för kommunal eller regional tjänsteproduktion är förtroendet genomgående stort. För socialarbetarna som är ansvariga för behovsprövade insatser är bedömningen mer splittrad och andelen som inte kommit i kontakt med verksamheten är större, närmare 30 procent har ingen uppfattning. För Försäkringskassans personal, som svarar för tillämpningen av socialförsäkringssystemets regler, är bedömningen mer kritisk med en svagt negativ övervikt 2008. I 2008 års undersökning var västsvensarna mest kritiska till arbetsförmedlingens personal. Samma mönster gäller i Riks-SOM undersökningarna för de institutioner som svarar för behovsprövande verksamheter som AMS/Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. (Rönnerstrand och Johansson 2008, Martinsson och Nilsson 2009)

För de yrkesgrupper där det finns möjlighet att göra jämförelser över tid är stabiliteten stor. Endast för två yrkesgrupper, poliser samt personal inom kollektivtrafiken överstiger förändringarna tio balansmåttensenheter mer än under enstaka år. För poliser var förtroendet som högst efter Göteborgskravallerna för att därefter sjunka något och sedan på nytt öka medan förtroendet för kollektivtrafikens personal har minskat under senare år. Tidigare har förtroendet för yrkesgrupper generellt varit lägre i Skåne än i Västra Götaland men år 2008 är denna skillnad mer begränsad.

Kvinnor har genomgående något högre förtroende än män för personalen inom kommuner och regionen utom när det gäller personal inom sjukvården, tandvården och äldreomsorgen där alla oavsett kön är lika positiva. När det gäller Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens personal är både kvinnor och män lika kritiska. Det finns flera exempel på att berörda åldersgrupper hyser större förtroende för personalen än övriga, t.ex. medelålders när det gäller barnomsorg och skola och äldre när det gäller sjukvårdens anställda. När det gäller personalen inom äldreomsorgen är förtroendet störst bland äldre och medelålders som möter personalen som brukare och anhöriga. De yngre tillhör de som genomgående har lägre förtroende, vilket bland annat är ett uttryck för att de inte kommer i kontakt med verksamheterna i samma utsträckning som äldre gör, vilket påverkar balansmättet. För andra grupper som bibliotekspersonal är förtroendet högt i alla åldersgrupper. Bland högutbildade är förtroendet genomgående något högre än bland dem med medellång eller kortare utbildning för de kommunala och regionala verksamhetsområdena. För vissa yrkesgrupper är skillnaderna mycket stora som för verksamma inom barnomsorg, grundskola och bibliotek. När det gäller Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens personal är de lågutbildade och de äldsta mindre kritiska men i övrigt är det små skillnader.

Tabell 2 Förtroende för olika yrkesgrupper – totalt samt för grupper med avseende på kön, ålder, utbildning och partisympati 2008 (balansmått)

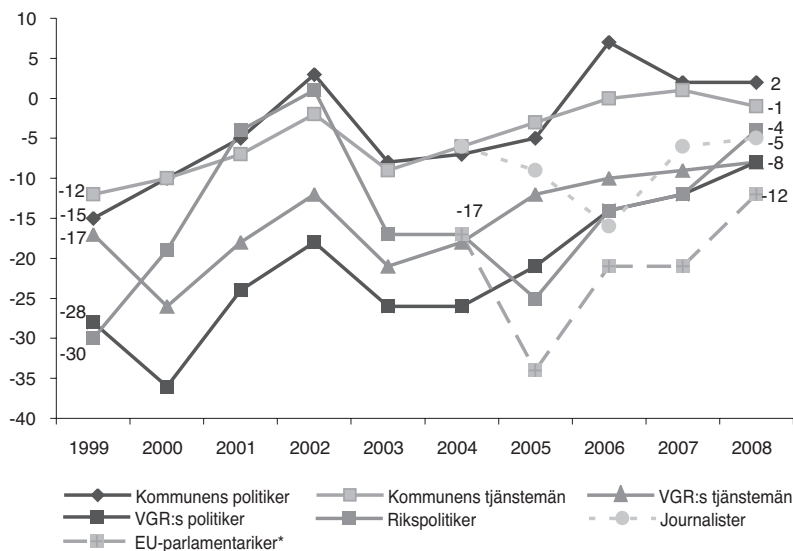
	Tandvårdens personal	Sjukvårdens personal	Personal inom barnomsorgen	Bibliotekspersonal	Lärare i grundskola	Personal inom äldreomsorgen	Poliser	Kollektivtrafikens personal	Socialarbetare	Försäkringskassans personal	Arbetsförmedlingens personal
KÖN											
Kvinna	74	74	67	63	55	46	52	36	19	-4	-14
Man	72	74	61	48	46	46	41	30	11	-7	-15
ÅLDER											
15-29 år	63	60	59	55	49	34	46	24	13	-7	-16
30-49 år	74	74	73	62	60	48	55	30	15	-11	-21
50-64 år	75	75	66	54	48	51	42	37	16	-9	-14
65-85 år	77	84	52	49	41	47	42	41	15	9	-1
UTBILDNING											
Låg	72	73	55	42	41	49	39	37	12	+1	-7
Medellåg	71	69	61	49	47	43	44	31	12	-7	-13
Medelhög	73	75	65	62	54	43	52	30	10	-11	-22
Hög	76	80	75	70	60	50	53	36	26	-6	-17
PARTISYMPATI											
V	74	73	65	70	58	49	26	50	14	-21	-29
S	77	76	67	57	54	51	50	41	21	-1	-10
MP	63	68	65	78	60	37	49	32	13	-8	-16
C	81	80	64	50	48	50	62	39	20	+2	-8
FP	74	74	61	56	47	43	50	25	20	-7	-17
KD	79	79	70	69	59	53	65	41	27	-7	-8
M	74	76	67	50	50	44	52	27	13	-4	-13
SD	67	62	52	39	32	29	13	13	-22	-29	-33
Annat	54	51	44	38	20	24	15	9	-9	-27	-33
TOTALT	73	74	64	56	50	47	47	33	15	-5	-14

Kommentar: Se kommentarer till tabell 1.

När det gäller förtroendet för olika personalgrupper har de som sympatiserar med SD och annat parti lägst förtroende. När det gäller personalen inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har också V-sympatisörerna mycket lågt förtroende. I övrigt är den politiska dimensionen av mindre betydelse för förtroendet för olika personalgrupper. Förtroendet för polisen är dock klart lägre bland V-sympatisörer jämfört de som sympatiserar med övriga etablerade partier. Oavsett partisympati är förtroendet stort för sjukvårdens och tandvårdens personal. Samma mönster gäller också i Skåne (Sannerstedt 2008; Johansson och Nilsson 2009a)

Bedömningen av tjänstemän och politiker i kommuner och regionen är klart mera negativ än för yrkesgrupper anställda i offentlig tjänst. Tjänstemännen förknippas både i kommunerna och i regionen med politiken. På den kommunala nivån gör medborgarna genomgående samma bedömning av politiker och tjänstemän och bedömningen har stegvis blivit mer positiv med lika många med stort som litet förtroende under senare år. Regionen är fortfarande förhållandevis okänd och det är efter tio år bara ca 40 procent av medborgarna som har en bestämd uppfattning om företrädarna för den regionala nivån, dvs. har stort eller litet förtroende för tjänstemän eller politiker. Ett bottenrekord för förtroendet för de regionala företrädarna redovisas för år 2000 då turbulensen inom regionen var som störst; balansmättet för de regionala politikerna var då -36. Med den politiska stabiliseringen ökade det även om värdet förblivit negativt. År 2008 var balansmättet på samma nivå som för rikspolitikerna. Generellt gäller för förtroendet för svenska politiker att de mest positiva värdena redovisas för valåren och denna elektorala cykel gör sig gällande på alla svenska nivåer. (Holmberg och Weibull 2009) Förtroendet för EU-parlamentarikerna är dock i Västsverige lägre än för svenska politiker men med en markant uppgång under senare år.³ Förtroendet för regionpolitiker är något lägre i Skåne än i Västra Götaland år 2008 medan det inte är någon skillnad när det gäller politiker på övriga nivåer.

Figur 2 Förtroende för politiker, tjänstemän och journalister 1999-2008 (balansmätt)



Källa: Väst-SOM-undersökningen 1999-2008.

Kommentar: Balansmättet visar andelen med stort förtroende minus andelen med litet förtroende. I procentbasen ingår även de utan uppfattning i frågan. * Svenska EU-parlamentariker 2004.

I de nationella SOM-undersökningarna är bedömningen av radio och TV som institutioner klart mera positiv än av dagspressen. I tidigare västsvenska undersökningar gäller detsamma för yrkesgrupper verksamma inom de olika typerna av medier med större förtroende för journalister i etermedierna än för journalister i dagspressen. (Elliot 1994) Från och med år 2004 avser frågan i den västsvenska undersökningen journalister i allmänhet utan närmare precisering och det är genomgående fler som har litet förtroende än stort förtroende för journalister. Valåret 2006 var bedömningen av journalisterna mer negativ än av politiker knutna till de tre svenska politiska nivåerna men med en något mindre negativ bedömning 2007 och 2008.

Om vi ser till olika socio-ekonomiska gruppers förtroende för politiker och tjänstemän är det förhållandevis små skillnader mellan kvinnor och män; män är dock något lägre förtroende för EU-parlamentariker, regionens politiker och journalister. De äldsta tillhör de minst kritiska oavsett grupp med positiva värden för kommunens politiker och tjänstemän och de yngsta tillhör också de minst kritiska utom när det gäller EU-parlamentariker och journalister. De högutbildade har genomgående högst förtroende för tjänstemän och politiker oavsett nivå. I övrigt är skillnaderna mellan personer med olika utbildningsbakgrund begränsade.

När det gäller förtroende för politiker och partisympati är det bland allianspartiernas sympatisörer lika många som har lågt som högt förtroende för EU-parlamentarikerna medan V-sympatisörer har lägst förtroende bland riksdagspartiernas sympatisörer. Vid bedömningen av rikspolitikerna har inte överraskande allianspartiernas sympatisörer högst förtroende med positiva balansmått och även här är V-sympatisörerna klart mest kritiska bland oppositionspartiernas anhängare. För regionens politiker ligger balansmättet kring 0 med en svag negativ övervikt bland samtliga etablerade partiers sympatisörer utom bland V-sympatisörerna som är klart mer kritiska. Partiets sympatisörer uppvisar också negativa värden när det gäller förtroendet för kommunpolitikerna men i detta avseende är KD-sympatisörerna mest positiva. Utmärkande för de som i Västsverige sympatiserar med SD och annat parti är att de har mycket lågt förtroende för politiker och tjänstemän oavsett nivå. Förtroendet för tjänstemännen i regionen och kommunerna följer i huvudsak samma mönster som för politikerna på respektive nivå.

För granskarna – journalisterna – är det genomgående fler som har litet än stort förtroende. Detta mönster gäller år 2008 för samtliga socio-ekonomiska grupper utom för kvinnor och lågutbildade samt bland S- och MP-sympatisörer, där lika många har stort som litet förtroende. De som sympatiserar med SD och annat parti har klart lägst förtroende också för journalister.

Analysen baserade på tidigare undersökningar av förtroende för olika grupper framgår att det finns ett starkt samband mellan förtroendet, eller misstron mot, politiker på olika nivåer. Förtroendet för EU-parlamentarikerna är mycket starkt kopplat till förtroendet för de folkvalda på nationell och regional nivå men något svagare till förtroende för kommunens politiker. Däremot är bedömningen av rikspolitikerna relaterad till samtliga svenska politikernivåer och sambandet mellan bedömningen av de regionala och kommunala politikerna är starkt. Sambandet mellan bedöm-

ningarna av tjänstemännen på de två nivåerna är likaså starkt och förtroendet för tjänstemännen är också relaterat till bedömningen av politikerna, speciellt är sambandet mellan förtroendet för politiker och tjänstemän på respektive nivå starkt.

Tabell 3 Förtroende för politiker, tjänstemän och journalister – totalt samt med avseende på kön, ålder, utbildning och partisympati 2008 (balansmått)

	EU- parlamentariker	Rikspolitiker	Västra Götalands- regionens politiker	Västra Götalands- regionens tjänstemän	Kommunens politiker	Kommunens tjäns- temän	Journalister
KÖN							
Kvinna	-8	-3	-6	-6	2	1	0
Man	-16	-4	-11	-11	3	-2	-10
ÅLDER							
15-29 år	-18	-2	-2	0	-2	0	-10
30-49 år	-18	0	-9	-11	-1	-7	-4
50-64 år	-13	-10	-14	-12	1	0	-4
65-85 år	0	-2	-4	-6	12	8	-2
UTBILDNING							
Låg	-5	-17	-11	-13	1	-4	2
Medellåg	-15	-12	-13	-12	-4	-9	-6
Medelhög	-18	0	-5	-8	5	2	-8
Hög	-7	15	-3	1	11	11	-8
PARTISYMPATI							
V	-44	-35	-26	-17	-16	-10	-7
S	-12	-8	-5	-7	6	2	1
MP	-19	-12	-4	-3	0	2	2
C	-4	9	-3	2	12	9	-8
FP	-1	13	-4	-5	9	5	-4
KD	-5	17	2	4	26	26	-7
M	0	16	-4	-5	7	-1	-9
SD	-44	-49	-40	-26	-29	-31	-27
Annat	-42	-47	-42	-41	-39	-27	-35
TOTALT	-12	-4	-8	-8	2	-1	-5

Kommentar: Frågan lyder: 'Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?'. Balansmåtten visar andelen med stort förtroende minus andelen med litet förtroende. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. Partisympati avser bästa parti generellt.

De regionala aktörerna har starka kopplingar till politiker och tjänstemän på de tre andra politiska nivåerna. Förtroendet för olika personalgrupper inom vård, skola och omsorg är också relaterade till varandra; sambandet mellan förtroendet för sjukvårdens och tandvårdens personal är mycket starkt och det finns också starka samband mellan förtroendet för personalen inom hälso- och sjukvården och personalen inom den kommunala omsorgen. Detsamma gäller för de inbördes sambanden mellan förtroendet för personalgrupper inom kommunernas olika verksamhetsområden. Den som har stort förtroende för en av personalgrupperna har det också för de andra. Huvudmönstret är detsamma som redovisats för tidigare år. (Nilsson 2009)

Förtroendet för kollektivtrafikens personal liksom för polisen är inte i samma utsträckning knutet till förtroendet för andra personalgrupper. Tidigare undersökningar visar också att förtroendet för företrädarna för olika medier – dagspress, radio och TV – är inbördes stark relaterat men med svag koppling till förtroendet för andra yrkesgrupper.

Styrelsens sätt att sköta sin uppgift

På den gemensamma valdagen vart fjärde år röstar drygt 25 procent av väljarna på olika partier i riksdagsvalet och kommunfullmäktigevalen och cirka 20 procent röstdelar i de två andra kombinationerna av val, dvs. riksdagsvalet – region/landstingsfullmäktigevalen respektive kommunfullmäktigevalen – region-/landstingsfullmäktigevalen. En nästan lika stor andel av väljarna som faktiskt röstat olika uppger att de övervägt att göra det. (Johansson 2008)

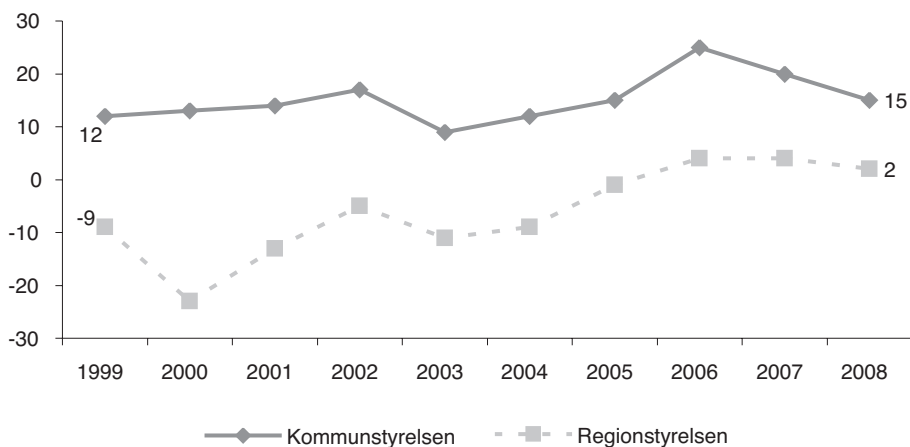
Det finns därför anledning att analysera medborgarnas bedömning av den institution som regionstyrelsen och kommunstyrelsen utgör i egenskap av regionens respektive kommunens ”regering”. Jämfört med landets regering finns den viktiga skillnaden att i region- och kommunstyrelsen sitter företrädare för samtliga större partier, dvs. både majoriteten och minoriteten är representerad. Vid medborgarnas bedömning finns det dock anledning att tro att det i första hand är majoriteten och dess politik som allmänheten tar ställning till, om majoritetsförhållandena överhuvudtaget är kända.

Medborgarna är klart mera positiva till hur ”regeringarna” sköter sina uppgifter än förtroendet för politikerna på den lokala och den regionala nivån. Likaså är man mera positiv till hur styrelsen i den egna kommunen sköter sig än till kommunstyrelserna i allmänhet. När svenska folket i den nationella-SOM undersökningen ombetts bedöma förtroendet för *kommunstyrelserna*, dvs. alla landets kommunstyrelser skall inte bara situationen i den egna kommunen utan också den i andra kommuner vägas in. I den nationella undersökningen har balansmättet för kommunstyrelserna i allmänhet varit negativt sedan frågan ställdes första gången 1996 med undantag för valåret 2006. (Holmberg och Weibull 2009) För de flesta är förhållandena i hemkommunen mer kända och påtagliga medan man i övrigt är hänvisad till

mediernas bilder. Eftersom bevakningen är inriktad på vad som inte fungerat är de bilder som förmedlas via medierna främst negativa. Samma förhållande gäller vid bedömningen av kommunens och regionens service, där brukarna genomgående är väsentligt mera positiva än de som inte kommit i kontakt med servicen.

Förtroendet för regionstyrelsen i Västra Götaland är år 2008 klart lägre än förtroendet för kommunstyrelsen i den kommun där man bor i Västsverige men differensen är mindre än tidigare. Det skall emellertid framhållas att en tredjedel inte hade någon uppfattning om hur regionstyrelsen skött sitt arbete medan motsvarande andel för kommunstyrelsen var en femtedel. Vid jämförelser över tid framgår att bedömningen av den egna kommunens styrelse bland kommunerna i Västsverige varit i stort sett oförändrad men med en mer positiv bedömning 2006 och 2007. När det gäller bedömningen av regionstyrelsen har det skett stora förändringar över tid. År 2000, då det var ekonomisk och politisk kris i regionen var medborgarna mycket kritiska, balansmått -23. Med en stabilisering inom regionen blev medborgarna stegvis mer positiva till hur regionstyrelsen skötte sin uppgift och sedan 2006 redovisas positiva värden. Den elektorala cykeln med en mer positiv bedömning av politikerna under valår gör sig gällande även vid bedömningen av de kommunala och regionala "regeringarnas" sätt att sköta sitt arbete 2002 och 2006.

Figur 3 Kommunstyrelsens och regionstyrelsens sätt att sköta sitt arbete 1999-2008 (balansmått)



Källa: Väst-SOM-undersökningen 1999-2008.

Kommentar: Frågan lyder: *Hur tycker Du att kommunstyrelsen i den kommun där Du bor/regionstyrelsen i Västra Götaland sköter sin uppgift?* Balansmåttet visar andelen som anser att arbetet sköts bra minus andelen som anser att det sköts dåligt. I procentbasen ingår även de utan uppfattning i frågan.

Den genomsnittliga bedömningen av hur kommunstyrelsen sköter sin uppgift är för boende i alla kommuner i Västra Götaland något mer positiv än för hela Sverige. Skillnaden är emellertid stor mellan olika kommuner och konkreta förhållanden i de enskilda kommunerna slår igenom vid medborgarnas bedömning av förtroendet. Det innebär att det också varierar över tid beroende på förhållandena vid olika tidpunkter i en och samma kommun. (Norén Bretzer 2000; Granqvist 2004).

I Skåne är man liksom i Västra Götaland mer nöjd med kommunstyrelsens arbete än med regionstyrelsens. För kommunstyrelsen sätt att sköta sin uppgift finns ingen skillnad mellan de två länen 2008 men bedömningen av regionstyrelsens sätt att sköta sitt arbete har genomgående varit något mer positiv i Västra Götaland. Vid en jämförelse med övriga delar av landet kan konstateras att bedömningen av både kommunstyrelsen och regionstyrelsen är något mindre positiv i landet som helhet än i Västsverige.

Det finns ett samband mellan hur medborgarna tycker att regionstyrelsen sköter sin uppgift och hur nöjd man är med servicen dvs. de som är nöjda med regionens service som helhet tycker också att regionstyrelsen sköter sin uppgift. Detsamma gäller för bedömningen av hemkommunens styrelse (Norén Bretzer 2000; Granqvist 2004). Det finns alltså ett samband mellan bedömningen av output, service, och av hur kommunen fungerar som politiskt system. Detta förhållande tycks emellertid inte bara innebära att om man är nöjd med kommunens service så är man positiv till kommunledningen, utan bristande förtroende för de kommunala politikerna kan också "smitta av sig" på vad de utträttar och därmed leda till en mera kritisk hållning till kommunens service (Persson 1999).

Medborgarna och flernivådemokratien

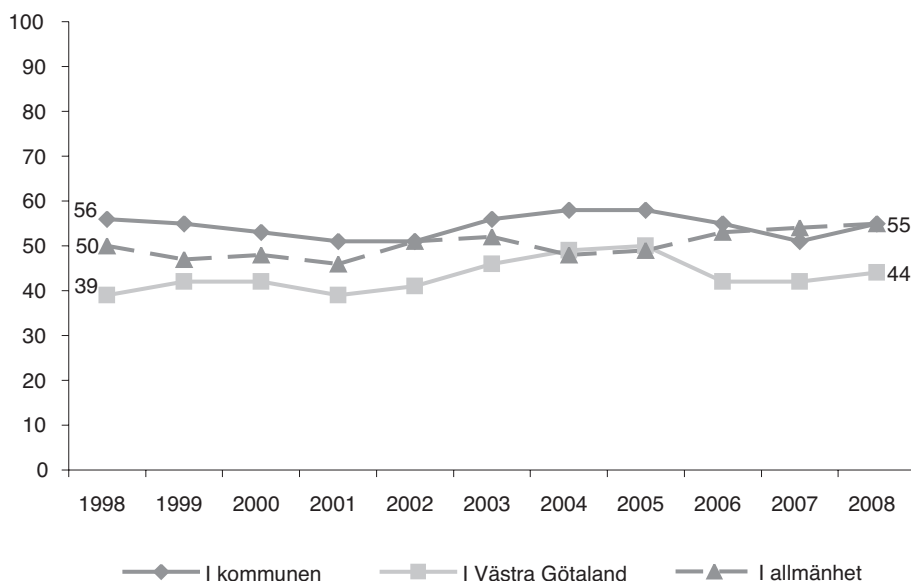
Intresse för politik och möjlighet att påverka

En förutsättning för att den representativa demokratin skall fungera är att medborgarna intresserar sig för de politiska frågorna, röstar i valen och själva deltar i det politiska arbetet och är villiga att ta på sig förtroendeuppdrag. I de västsvenska SOM-undersökningarna har intresset för politik på de olika nivåerna i den svenska samhällsorganisationen studerats sedan 1998. Intresset för politiska frågor som rör den kommun där man bor har varit störst med, cirka 55 procent ganska eller mycket intresserade. Därefter har kommit intresset för politik i allmänhet vilket i första hand avser rikspolitik med ca 50 procent vid periodens början för att stiga till 55 procent under senare år. År 1999 var det knappt 40 procent som var intresserade av frågor rörande Västra Götalandsregionen och den siffran hade 2005 ökat med tio procentenheter till samma nivå som intresset för rikspolitiken. Valåret 2006 minskade emellertid intresset för politik i Västra Götalandsregionen för att stanna på en något lägre nivå ca 45 procent. Det finns anledning att anta att regionvalet i Västra Götaland med en blocköverskridande majoritet som före valet lagt fram förslag

till en gemensam budget och därmed markerat ett fortsatt intresse av att samregera hamnade i skuggan av det nationella valet med två tydliga regeringsalternativ.

Intresset för politik i allmänhet ökar med medborgarnas resursstyrka dvs. högutbildade och personer med högre inkomster är mer intresserade av politik i allmänhet. Detsamma gäller inte intresset för kommunalpolitiska frågor och frågor som gäller stadsdelen eller den egna delen av kommunen, där det rådet mindre skillnader i det politiska intresset med avseende på resursstyrka och kön. (Johansson 2001) Inom Västra Götaland är det politiska intresset störst i Göteborgsregionen och omvänt är det genomgående lägst i Sjuhärad och skillnaden i intresse uppgår på alla nivåer till ca tio procentenheter mellan olika delar av Västra Götaland. (Johansson och Nilsson 2009b)

Figur 4 Intresse för politik 1998-2008 (procent)



Källa: Väst-SOM-undersökningen 1999-2008.

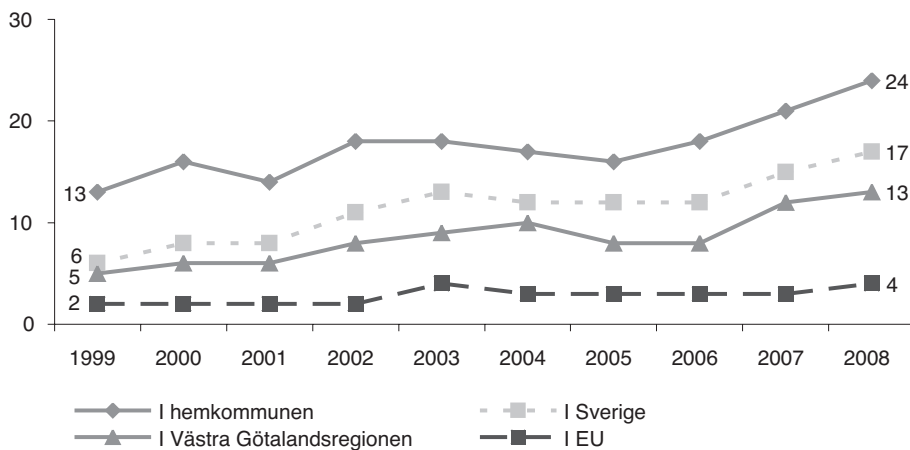
Kommentar: Andelen som svarat mycket eller ganska intresserad av politik på respektive nivå.

I Skåne var det politiska intresset valåret 2006 något större på alla tre nivåerna än i Västsverige och störst var skillnaden på den regionala nivån. I Skåne fanns också i regionpolitiken tydliga alternativ med Allians för Skåne som ett regeringsalternativ till de då samverkande partierna även om samarbetsmötet blev annorlunda efter valet. I Skåne har också intresset på den lokala nivån varit större med många lokala

partier och inte minst en starkare ställning för Sverigedemokraterna. (Sannerstedt 2008) Två år senare är emellertid intresset för politik detsamma i Skåne och Västra Götaland.

Även när det gäller möjligheterna att påverka politiska beslut är det den kommunala nivån som uppvisar de klart högsta värdena och andelen som anser sig kunna påverka politiska beslut har ökat med tio procentenheter sedan 1999 till närmare 25 procent år 2008. I figuren redovisas inte människors möjlighet att påverka förhållandena i den egna stadsdelen/delen av kommunen men den ligger på samma nivå som för kommunen som helhet. Även när det gäller politiska beslut på riksnivå ökar andelen till drygt femton procent. För regionen är ökningen mindre och år 2008 är det knappt 15 procent som anser sig kunna påverka politiska beslut i Västra Götalandsregionen. Minst möjlighet att påverka anser västsvenskarna att man har när det gäller EU där under fem procent anser att det är möjligt att påverka politiken. Även i detta avseende råder det ett centrum periferförhållande där boende i Göteborgsregionen anser sig ha bäst möjligheter att utöva inflytande i den svenska flernivådemokratins. Minst är skillnaderna på den kommunala nivån. (Johansson och Nilsson 2009a) I Skåne anser medborgarna att man har mindre möjligheter att påverka politiken än i Västra Götaland på de tre svenska nivåerna och när det gäller EU ser man lika små möjligheter att påverka i båda länen.

Figur 5 Möjlighet att påverka beslut 1999-2008



Källa: Väst-SOM-undersökningen 1999-2008.

Kommentar: Andelen som anser sig kunna påverka politiska beslut utgörs av dem som svarat att de har mycket eller ganska goda möjligheter att påverka.

För att val skall kunna genomföras krävs också att det finns personer som är villiga att ställa upp som kandidater. I de regionala undersökningarna har ingått en fråga om man kan tänka sig att åta sig ett politiskt uppdrag för det parti som man sympatiserar med. I Västra Götaland är det 20 procent som kan tänka sig det när det gäller uppdrag i kommunen och 15 procent i regionen, varav ca fem procent, dvs. var tjugonde svarar *Ja absolut* oavsett nivå. När företrädare för partierna klagar över svårigheten att rekrytera kandidater är det uppenbarligen ett problem för partierna, framför allt de mindre men bland medborgarna finns en villighet att delta i den representativa demokratins arbete.

Medborgarnas bedömning av flernivådemokratien

Ett sätt att belysa flernivådemokratiens funktionssätt är att undersöka hur nöjda medborgarna är med demokratin på de nivåer, som har folkvalda församlingar. I Eurobarometerens undersökningar i EU:s medlemsländer har medborgarna tillfrågats om hur nöjda man är med det sätt på vilket demokratin fungerar i det egna landet och i Europeiska unionen. Nästan alla har en uppfattning om demokratin i det egna landet medan ca 15 procent inte anser sig kunna bedöma demokratin inom EU. Det är också stora skillnader i bedömningarna mellan de nya medlemsländerna och de tidigare 15 medlemmarna. Mest nöjda med demokratin i det egna landet är danskarna, 91 procent, och minst nöjda är man i Litauen och Rumänien, under 18 procent. I Danmark och Luxemburg är man mycket nöjda både med demokratin i det egna landet och inom EU medan man i Storbritannien är minst nöjda med demokratin i EU. (Eurobarometer 72) Svenskarna däremot är mycket nöjda med demokratin i det egna landet men har tillhört de mer kritiska när det gäller demokratin inom EU. (Gilljam och Holmberg 1998; Holmberg och Oscarsson 2004 samt Oscarsson och Holmberg 2006).

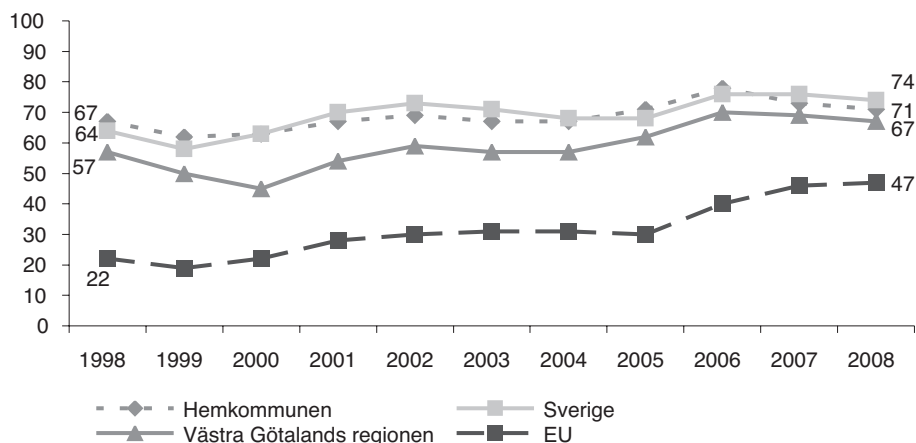
I SOM-undersökningarna har samma fråga om demokratiens funktionssätt som i Eurobarometern använts för de fyra folkvalda nivåerna i Sverige både i de nationella och i de regionala undersökningarna. I figur 6 redovisas resultatet från de västsvenska undersökningarna 1998-2008.

I Västsverige liksom i Sverige som helhet är medborgarna genomgående mest nöjda med demokratin på lokal och nationell nivå. Över 70 procent är nöjda demokratin på kommunal och nationell nivå år 2008 medan två tredjedelar är nöjda med demokratin på regional nivå. Bedömningen av demokratin i Västra Götalandsregionen har dock varierat starkt över tid från 50 procent nöjda efter första året och ett bottenrekord krisåret 2000 med mindre än hälften nöjda till över 70 procent valåret 2006. Skillnaderna i bedömningarna av de tre svenska nivåerna har stegvis minskat och uppgår år 2008 till under tio enheter.

När det gäller synen på demokratin på olika nivåer framgår att västsvenskar liksom svenska folket flera år efter EU inträdet var övervägande negativt till demokratin inom EU. År 1998-2000 var bara en av fem västsvenskar nöjda med demokratin i EU men därefter har andelen nöjda ökat markant, främst under de senaste åren

till närmare 50 procent 2008. Detsamma gäller i hela landet och medborgarna har blivit väsentligt mer nöjda med EU demokratin utan att nöjdheten med de svenska demokratiska institutionerna minskat.

Figur 6 Nöjd med demokratin sätt att fungera på olika nivåer 1998-2008 (procent)



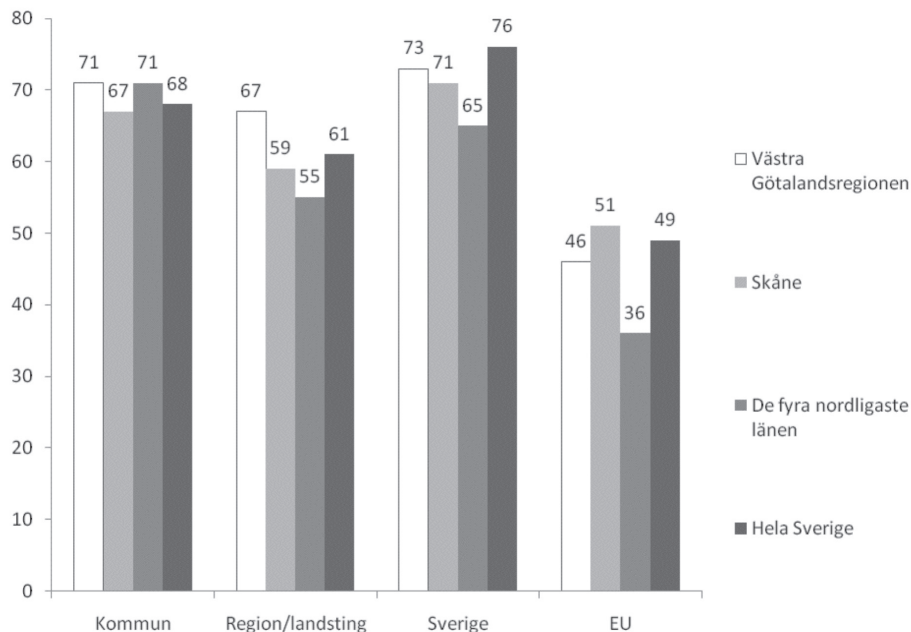
Källa: Väst-SOM-undersökningen 1998-2008.

Kommentarer: Frågan hade följande lydelse: *På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i: EU/Sverige/Västra Götalandsregionen/Den kommun där Du bor?* Svarsalternativen var: *Mycket nöjd, Ganska nöjd, Inte särskilt nöjd och Inte alls nöjd?* Andelen nöjda utgörs av dem som svarat att de är mycket eller ganska nöjda med demokratin.

I Skåne har medborgarna genomgående varit mer positiva till EU och mer nöjda med demokratin på denna nivå. I 2008 års undersökning i Skåne rapporteras för första gången i SOM-undersökningarna att över hälften av de tillfrågade är nöjda med hur demokratin fungerar i EU. Däremot är medborgarna i Skåne 2008 liksom tidigare något mindre nöjda med demokratin i Sverige, regionen och i hemkommunen.

År 2008 genomfördes de regionala SOM-undersökningarna i Västsverige och Skåne, den nationella undersökningen samt en undersökning i de fyra nordligaste länen (Lidström 2009).

Figur 7 Nöjd med demokratin i den kommun där Du bor, regionen/landstinget, Sverige och EU (procent)



Kommentar: Frågan lyder: *På det hela taget hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i den kommun där Du bor, i Din region/landsting, i Sverige, i EU?* Andel som är Mycket eller ganska nöjda redovisas i figuren. Källa: Medborgare i norr 2008 och SOM-undersökningarna 2008.

Även vid en jämförelse med hela svenska folket år 2008 är västsvensarna något mer EU skeptiska medan man är något mer positiva vid bedömningen av demokratin i regionen och hemkommunen men mindre nöjd med demokratin i Sverige.⁴ Vid en jämförelse med de fyra nordligaste länen är bedömningen av demokratin i Västsverige något mer positiv när det gäller regionala och den nationella nivån och västsvensarna är mycket mer nöjda med hur demokratin fungerar i EU. På den regionala nivån är dock skillnaden mycket stora i norr mellan de olika landstingen med mycket lågt värde i Norrbotten, på samma nivå som i Västra Götaland 2000, och i Västerbotten med i det närmaste lika högt värde som i Västra Götaland 2008. (Eriksson 2009)

Inom Västra Götaland tillhör de boende i Göteborgsregionen de mest nöjda med demokratin på alla nivåer. Omvänt är boende i Fyrstad, norra Bohuslän och Dalsland mest kritiska när det gäller demokratin på alla nivåer och störst är skillnaden när det gäller Västra Götalandsregionen. Det finns anledning att tro att det även i detta avseende är missnöjet med sjukhusfrågorna som slår igenom; jfr bedömningen av

service (Nilsson 2010). Inom Göteborg är de boende i resurssvaga områden genomgående minst nöjda med demokratin men minst är skillnaderna vid bedömningen av demokratin på regional och lokal nivå.

Tabell 4 Nöjd med demokratin – totalt och med avseende på geografiskt område 2008 (andel mycket och ganska nöjd)

	EU	Sverige	Regionen/ landstinget	Kommunen
SVERIGE	49	76	61	68
VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN	46	73	67	71
FyrBoDal	40	67	54	63
Sjuhärads	47	75	70	74
Skaraborg	45	70	60	66
Göteborgsregionen	48	76	73	75
GÖTEBORG (resursstyrka)	50	77	73	76
Stark	53	80	72	76
Medelstark	56	79	76	77
Medelsvag	47	77	74	76
Svag	41	71	69	71

Källa: Väst-SOM-undersökningen 2008.

Kommentarer: Frågan hade följande lydelse: *På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i: EU/Sverige/Västra Götalandsregionen/Den kommun där Du bor?* Svarsalternativen var: *Mycket nöjd, Ganska nöjd, Inte särskilt nöjd och Inte alls nöjd?*

Skillnader mellan olika geografiska områdena återspeglar skillnader i befolkningsammansättning och olika problem som finns inom respektive delområde. Vid bedömningen av hur demokratin fungerar på olika nivåer i den svenska flernivådemokratin har skillnaderna mellan olika socio-ekonomiska grupper varit små. (Johansson 2006) Inga nämnvärda könsskillnader föreligger. År 2008 är emellertid de yngsta mer nöjda med demokratin i EU och i Västra Götalandsregionen men i övrigt är skillnaderna mellan olika åldergrupper begränsade. Högutbildade är mer nöjda än andra oavsett nivå och det gäller framför allt EU och den nationella demokratin. Omvänt är lågutbildade mindre nöjda med demokratin oavsett nivå; minst är skillnaden på lokal och regional nivå. För jämförelser med förhållandena i Skåne och de nordliga länen se Johansson och Roos 2010.

Tabell 5 Nöjd med demokratin – totalt samt med avseende på kön, ålder, utbildning, partipreferens samt medborgarskap, Västra Götaland 2008 (andel mycket och ganska nöjd)

	EU	Sverige	Västra Götalands- regionen	Kommunen	Antal (VGR)
KÖN					
Kvinna	45	73	68	71	1473
Man	48	74	66	71	1371
ÅLDER					
65-85 år	43	73	64	73	605
50-64 år	37	70	63	70	840
30-49 år	48	75	69	70	899
15-29 år	61	76	74	71	500
UTBILDNING					
Hög	51	84	73	76	694
Medelhög	48	76	68	74	581
Medellåg	47	71	66	67	895
Låg	38	64	61	70	608
PARTISYMPATI					
V	19	61	53	57	151
S	45	72	69	73	974
MP	36	71	69	69	216
C	46	76	72	74	145
FP	56	86	76	78	221
KD	48	83	73	86	123
M	62	86	71	76	667
SD	27	42	40	42	92
Annat	33	46	45	45	53
MEDBORGARSKAP					
Svenskt	46	74	67	71	2602
Utländskt	50	75	71	74	104
Svenskt och utländskt	57	75	64	65	81
HELA VÄSTRA GÖTALAND	46	73	67	71	2833

Källa: Väst-SOM-undersökningen 2008.

Kommentarer: Frågan hade följande lydelse: *På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i: EU/Sverige/Västra Götalandsregionen/Den kommun där Du bor?* Svartalternativen var: *Mycket nöjd, Ganska nöjd, Inte särskilt nöjd och Inte alls nöjd?*

Av riksdagspartierna sympatisörer är bara var femte V-sympatisör nöjd med demokratin i EU medan en majoritet av FP- och M-sympatisörer är nöjda. Mer än tre fjärdedelar av allianspartiernas sympatisörer är nöjda med demokratin i Sverige men även de rödgröna sympatisörerna är klart nöjda. Sympatisörer till de etablerade partierna är genomgående nöjda med demokratin på kommunal och regional nivå med lägre värden för V-sympatisörer men med en majoritet nöjda även bland dem. De som sympatiserar med Sverigedemokraterna och annat parti är genomgående minst nöjda med demokratin på alla nivåer; och en majoritet är missnöjd. Samma mönster som gäller för förtroende och bedömning av service.

Att rösta på ett annat parti än de sju riksdagspartierna i region-/landstingsvalet eller kommunalvalet har blivit vanligare. Det kan innebära att väljarna inte uppfattar att de etablerade partiernas program för den regionala eller den lokala politiken är tillfredsställande. Det kan också vara ett uttryck missnöje med politiken i allmänhet. Som ett resultat av kommunalvalen 2006 har annat parti än de sju som finns representerade i riksdagen mandat i 219 av landets kommuner med totalt 5.5 av rösterna. I Västra Götaland har övriga partier mandat i 40 av 49 kommuner och i åtta av kommunerna fick annat parti över tio procent av rösterna. Sverigedemokraterna, SD tog mandat i 25 kommuner i länet. I Skåne fick övriga partier mandat i samtliga 33 kommuner, varav SD i 30 och i fullmäktige i Region Skåne har SD 10 mandat. (www.scb.se)

På regional nivå har missnöje med sjukvården och inte minst strukturförändringar inom sjukvården utgjort grogrund för bildandet av regionala partier. I Regionfullmäktige i Västra Götaland har Sjukvårdspartiet som enda övriga parti sedan valet 1998 varit representerat i fullmäktige och sjukvårdspartier finns representerade i åtta andra landsting. I hela Sverige fick övriga partier 7 procent av rösterna i landstingsvalet. Dessutom har lokala sjukvårdspartier ställt upp i kommunvalen i sju län bl.a. i Skåne och Västra Götaland. Vidare är Sveriges pensionärs intresseparti, SPI, som prioriterar äldreomsorg och hälso- och sjukvård, representerat i flera landsting och kommuner. Lokala och regionala partier har blivit en politisk faktor att räkna med. (www.scb.se; se också Sannerstedt 2008)

Inte inom något politikområde torde direkt ansvar ha utkrävts i så stor utsträckning som inom hälso- och sjukvården dels genom bildandet av speciella partier dels genom den stora betydelse som sjukvårdsfrågorna tillmätts bland medborgarna generellt. Sjukvårdsfrågorna får också stor uppmärksamhet i medierna, speciellt när strukturförändringar och det egna sjukhuset aktualiseras. (Andersson 2006 och Johansson 2004) Region- och landstingspolitiker är förhållandevis anonyma men hälso- sjukvårdsfrågorna är det inte. Många människor kommer i kontakt med och har åsikter om sjukvården. Dessutom är sjukvården den utan jämförelse viktigaste regionala frågan/problemet och tillhör år efter år också de viktigaste frågorna i riks- och kommunpolitiken. (Johansson och Nilsson 2010; Holmberg och Weibull 2009) I svensk politik är sakfrågor viktigare än personer och det gäller i hög grad på regional nivå.

Medborgare som är nöjda med servicen är också mer nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i den egna kommunen än de som är kritiska mot servicen. Inställningen till resultatet av politiken är med andra ord av betydelse inte bara för synen på hur de styrande sköter sig utan också för synen på hur den kommunala demokratin fungerar. Detsamma gäller för regionen. De lokala och regionala nivåerna har ansvaret för huvuddelen av välfärdsstatens service och hur de fullgör denna uppgift påverkar synen på demokratin på respektive nivå. (Nilsson 2010)

Det kommer följaktligen att vara av stor betydelse för medborgarnas långsiktiga politiska förtroende på regional och lokal nivå hur medborgarna uppfattar att regionen klarar välfärdsuppgifterna. Det förutsätter en ekonomi i balans vilket i sin tur är kopplat till hur framgångsrik regionen är när det gäller den andra huvuduppgiften nämligen utvecklingsfrågorna.

Medborgarna och regionerna

I huvudstadsområdet hade en lösning i länsindelningsfrågan kommit till stånd i början av 1970-talet med Överståthållarämbetets samgående med Länsstyrelsen i Stockholms län och bildandet av storlanstinget med vissa specialuppgifter. Formerna för det vidare samarbetet i Mälardalsområdet är emellertid fortfarande föremål för utredning och debatt. För Skåne och Västsverige kom andra hälften av 1990-talet att bli avgörande med bildandet av Skåne län och Västra Götalands län och etablerandet av Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

Regionaliseringsprocessen drevs av starka lokala och regionala aktörer men i olika konstellationer i de två regionerna. I Skåne var moderata samlingspartiet positivt till projektet och medverkade tillsammans med övriga större partier aktivt i arbetet. I Västsverige var moderaterna motståndare till bildandet av regionen men deltog i arbetet i Väststyrelsen, en ideell förening som bildats av partierna i Västsverige. Däremot saknades ett medborgarengagemang i processen.

Tidigare studier av regionbildningar och andra större förändringar av samhällsorganisationer visar att det tar mycket lång tid innan de kunnat genomföras både därför att stora fusioner i sig tar tid att implementera och att det krävs att andra aktörer anpassar sig till den nya offentliga organisationen för att den skall kunna fungera. Dessutom tar det tid för att förändringarna skall registreras av medborgarna och andra berörda grupper (Putnam 1993; Jönsson m.fl. 1997). Samtidigt sker nya förändringar som gör att det i många fall är befogat att tala om en ständigt pågående förändringsprocess.

Flernivåorganisationen är fortlöpande under omprövning på olika nivåer. Ansvarskommittén lade i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) fram förslag om förändringar på den regionala nivån som innebar att landet skulle indelas i 6-9 regionkommuner. Trots starkt stöd i remissopinionen valde regeringen att inte följa utredningens förslag men frågan har fortsatt aktualitet. I rapporten *OECD Territorial Reviews SWEDEN* framhålls behovet av

att stärka *regional governance* i Sverige med inriktning på ökad samverkan mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn och mellan offentliga och privata aktörer. (OECD 2010) I Västsverige pågår diskussioner om ett samgående mellan Västra Götalandsregionen och landstinget i Värmland/Region Värmland. Inför den nya mandatperioden har också på olika nivåer genomförts översyner av den politiska beslutsorganisationen på respektive nivå.

Mot denna bakgrund har det varit angeläget att ur ett medborgarperspektiv följa och utvärdera utvecklingen i de nybildade regionerna i Västsverige och Skåne. Perioden 1999-2008 är en förhållandevis lång period för ett forskningsprogram men kort ur ett samhälleligt förändringsperspektiv. Människors identitet är djupt förankrad och förändras normalt inte på kort sikt. I Västra Götaland har en viss förändring av känslan av tillhörighet skett genom att anknytningen till det tidigare länet minskat och ökat något för Västra Götaland. Den västsvenska identiteten är emellertid fortsatt splittrad. Dessutom är kännedomen om Västra Götalandsregionen begränsad. I Skåne har det däremot skett en markant förändring och den regionala identiteten är stark.

Av stor betydelse för Västra Götalandsregionen har varit den ekonomiska och politiska stabilisering som ägt rum i regionen efter 2000. Stora ekonomiska och organisatoriska problem och politisk splittring gjorde att Västra Götalandsregionen tiden efter bildandet inte hade befolkningens stöd. I en rad avseenden har dock situationen förändrats. Intresset för regionala frågor och möjligheterna att kunna påverka har ökat något. Förtroende för personalen inom de regionala verksamhetsområdena är fortsatt stort och har ökat för tjänstemän och politiker i regionen. Medborgarna är i större utsträckning nöjda med hur regionstyrelsen sköter sin uppgift och med regionens service. Vid en sammanfattande bedömning av demokratin i Västra Götalandsregionen har det skett en markant förändring sedan år 2000 och drygt två tredjedelar av västsvenskarna var nöjda med demokratin på den regionala nivån i den svenska flernivåorganisationen valåret 2006. Utvecklingen av den regionala självstyrelsen i Skåne har varit likartad.

Vid en jämförelse mellan de två regionerna framträder emellertid också skillnader med rötter i historien. Det gäller den regionala identiteten där återskapandet av Skåne som en politisk enhet påverkar känslan av hemhörighet. På motsvarande sätt gör det historiska arvet sig gällanden i det centrum periferförhållande som råder i Västra Götaland, där den största tveksamheten till indelningen och regionen återfinns längst bort från Göteborg i östra Skaraborg.

Vid en analys av utvecklingen över tid kan konstateras att interna förhållanden inom regionerna påverkat medborgarnas bedömningar av den politiska självstyrelseorganisationen. Så får den ekonomiska och politiska krisen i Västra Götalandsregionen ett stort genomslag som kulminerar år 2000 med en stegvis återhämtning därefter. Dessutom är systemfaktorer som den elektorala cykeln av betydelse vilket innebär att de politiska institutionerna blir mer synliga under valåren och också mer positivt bedömda. Det visar att aktörernas agerande har stor betydelse men också

att det finns förutsättningar för en självständig och tydlig politik på regional nivå både inom regionen och i samverkan med kommunerna och kommunförbunden samt på den externa arenan i relation till andra regioner, den nationella nivån och EU. I Västsverige och Skåne aktualiseras också relationerna till våra grannländer som blivit av allt större betydelse med ökad kontakt över gränserna.

Noter

- ¹ Västra Götaland är indelat i fyra kommunförbund Göteborgsregionen, Fyrbodals, Sjuhärads och Skaraborgs med ett gemensamt organ för hela länet, VästKom.
- ² Kommunfullmäktige beslutade 2010-01-28 att från 2011 minska antalet stadsdelsnämnder från 21 till 10. (www.goteborg.se)
- ³ Värdet för EU-parlamentarikerna var dock klart mindre negativt när frågan i 2004 års undersökning som då avsåg *Svenska EU-parlamentariker*.
- ⁴ Jämförelsen avser Västra Götalandsregionen i förhållande till landstingen. Den något mer positiva bedömningen av regionen gäller också om vi analyserar de svarande från Västra Götaland i Riksundersökningen jämfört med alla svenskar 2002-2008, då frågan funnits med, men skillnaden är liten.

Referenser

- Andersson, U (2005) *Rör inte vårt akutsjukhus. Den lokala pressens bevakning av strukturförändringen av akutsjukhusen i Lidköping och Uddevalla 2004*. Utvärderingsprogrammet: Västra Götaland, Rapport.
- Dyhrberg, N, Opstrup, N och Krogh, S (2010) "Fra utvalgsstyre til rådsmodel – en ny politisk styreform i de danske regioner". Kapitel i denna volym.
- Elliot, Maria (1994) "Västsvensk tillit och misstro. Förtroende för yrkesgrupper och medier." I Nilsson, Lennart (red) *Västsverige i fokus*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Elliot, M (1997) *Förtroendet för medierna*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Elliot, M (1998) "Förtroendet och vårt dagliga möte med samhället". I Nilsson, Lennart (red) *Mångfald. Bilder av en storstadsregion*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Eriksson, K (2009) "Norrlänningarna och flernivådemokratien" I Lidström, Anders red. (2009) *Kan norra Sverige regionaliseras? Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Eurobarometer 72 (2009) ec.europa.eu.
- Gilljam, M och Holmberg, S (1998) *Sveriges första Europaparlamentsval*. Norstedts Juridik AB.

- Granqvist, N (2004) *Kommunundersökningen, Stenungsund 2004*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Grimes, M (2005) *Democracy's Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent*. Göteborgs universitet.
- Holmberg, S och Oscarsson, H (2004) *Väljare. Svenskt valarbete under 50 år*. Norstedts juridik.
- Holmberg, S och Weibull, L (2009) "Höstligt institutionsförtroende" I Holmberg, S och Weibull, L (red) *Svensk höst*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, B (2004) "Godkväll nyheter över Västsvrige". I Nilsson, L red. (2004) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsvrige vid millennieskiftet*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F (2001) "Intresse och kunskap". I Johansson, Folke, Lennart Nilsson, och Lars Strömberg *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber.
- Johansson, F (2006) "Uppfattningen om regionen stabiliseras". I Nilsson, L (red) *Nye gränser. Västsvrige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F (2008) "Röstning och röstdelning 2006" I Nilsson, L och Johansson, S (red) *Regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F, Nilsson, L och Strömberg, L (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber.
- Johansson, S och Nilsson, L (2009a) *Samhälle Opinion Massmedia. Skåne 2008*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, S och Nilsson, L (2009b) *Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2008*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, S och Nilsson, L (2010) *Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2009*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, S och Roos, K (2010) "Lika nöjd i syd, i väst och i norr?" I Johansson, S (red) *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Jönsson, Sten m.fl. (1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lidström, A (2003) *Kommunsystem i Europa*. 2:a uppl. Publica. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Lidström, A red. (2006) "Pendling och medborgardeltagande i Göteborgsregionen" I Nilsson, L red. *Nya gränser. Västsvrige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Lidström, A red. (2009) *Kan norra Sverige regionaliseras? Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Martinsson, J och Nilsson, Å (2009) *Förtroendet för Arbetsförmedlingen 1997-2008*. SOM-rapport 2009:9. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L red. (2004) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsvrige vid millennieskiftet*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Nilsson, L (2008) "Medborgarna, regionen och flernivådemokratien" I Nilsson, L och Antoni, R (red) *Medborgarna, regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2009) "De politiska systemen på regional och lokal nivå i Västsverige" I Nilsson, L och Johansson, S (red) *Ratt bygga, att bo, att leva. En bok om Västra Götaland*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2010) "Välfärd och service på lokal och regional nivå". Kapitel i denna volym.
- Nilsson, Lennart och Westerstähl, Jörgen (1997) "Lokal självstyrelse i Sverige". I Jönsson, Sten m.fl. (1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service*. Stockholm: SNS Förlag.
- Norén Bretzer, Y (2000) "Vinden har vänt – kommunalt förtroende på ny kurs". I Lennart Nilsson red. (2000) *Den nya regionen*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Norén Bretzer, Y (2005) *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- OECD (2010) *OECD Territorial Reviews SWEDEN*. Preliminary version.
- Oscarsson, H och Holmberg, S (2006) *Europaval*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Persson, Jonas (1999) *Storstadsregionens kontraster. Kommunundersökningarna i Göteborgsregionen 1996-1998*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Putnam, R D (1993/1996), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rönnerstrand, B och Johansson, S (2008) *Förtroende för myndigheter. Riks-SOM-undersökningen 1986-2007*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Sannerstedt, A (2008) *De okända väljarna – en analys av de skånska väljare som röstade på icke riksdagspartier 2006*. I Nilsson, L och Antoni, R (red) *Medborgarna, regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande från Ansvarskommittén.
- www.goteborg.se
- www.scb.se

FORTFARANDE OKÄNDA REGIONPOLITIKER

SÖREN HOLMBERG

Social inlärningsteori säger att långvarig exponering leder till ökad kännedom. Översatt till politik betyder det att ledande politiker skall bli alltmer välkända vartefter de idogt är verksamma och åren går. Normalt skall en politiker vara mer känd bland väljarna efter fem-tio-femton år i ämbetet än i början av karriären. Bekantskapen skall öka varefter umgänget förlängs. Naturligtvis finns det många andra omständigheter som också påverkar om en ledande politiker blir känd, men – *ceteris paribus* – långvarigheten i rollen som förtroendevald är en faktor som över tid skall öka ledande politikers kändisskap.

I SOM-undersökningarna har vi mätt hur kända ledande kommunpolitiker i Göteborg är sedan 1994. När det gäller ledande regionpolitiker i Västra Götaland har motsvarande mätningar genomförts sedan 1998. Kriteriet på att vara en ledande politiker och därmed inkluderas i SOM-studien är att vara ledare i respektive parti-grupp. De långsiktiga mätningarna innebär att vi nu för relativt många politiker har tillgång till någorlunda långa tidsserier över hur deras välkändhet har förändrats. I göteborgsstudierna har vi tio politiker som deltagit i undersökningarna under minst fem år. Motsvarande antal är åtta för regionpolitikerna i västra götalandsstudierna. Vår hypotes byggd på allmän social inlärningsteori är att dessa politiker skall ha blivit mer kända om vi jämför de första mätningarna med de senaste.

SOM-undersökningarna har tillämpat samma mätteknik genom åren. Ett antal ledande politiker väljs ut och presenteras för SOMs urvalspersoner. Undersökningsspersonerna får först ange om de känner till de specificerade politikerna – som enbart presenteras med för- respektive efternamn. Därefter – om urvalspersonerna uppger kännedom – tillfrågas de hur mycket de uppskattar den aktuella politikern. Uppskattningen mäts på en skala mellan -5 (ogillar) till +5 (gillar).

Politisk kändis

Frågan är alltså om politiker med långvarig tjänstgöring får en bonus i form av en ökad kännedom bland väljarna? Resultaten i tabellerna 1 och 2 ger ett svar. De visar hur välkända och uppskattade ledande lokalpolitiker i Göteborg och regionpolitiker i Västra Götaland varit under de senaste tio-femton åren. Sammanlagt ingår ett femtiotal politiker i materialet. Antalet politiker för vilka vi har tillgång till längre tidsserier över kändisskapet är dock lägre – ett tjugotal.

Tabell 1 Kännedom om ledande politiker i Göteborg (procent)

politiker (parti)	Andel bland samtliga																Andel bland egna partiets sympatisörer															
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Göran Johansson (S)	79	82	81	75	85	75	75	80	74	75	72	76	83	77	81	83	84	85	83	83	76	76	76	79	75	79	80	76	80	77	81	
Johnny Magnusson (M)	69	66	61	56	63	56	56	56	-	-	-	-	-	-	-	78	74	68	66	71	65	67	64	-	-	-	-	-	-	-	-	
Frank Andersson (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45	53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60	52	-	-	-	
Annelie Hulthén (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53	
Margita Björklund (FP)	44	50	44	43	48	44	47	50	-	-	-	-	-	-	-	52	54	52	54	56	57	69	61	-	-	-	-	-	-	-	-	
Rune Zachrisson (FP)	50	-	-	-	-	-	-	-	38	37	36	40	47	46	49	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Jan Halberg (M)	-	-	-	-	-	-	32	34	38	37	36	40	47	46	49	-	-	-	-	-	-	-	37	42	48	56	55	45	58	52	61	
Claes Roxberg (MP)	42	43	33	28	38	33	36	36	-	-	-	-	-	-	-	30	39	27	27	45	35	42	36	-	-	-	-	-	-	-	-	
Kerstin Svensson (S)	32	39	31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	47	37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Anna Johansson (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	
Helene Ödenjüng (FP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	25	30	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Roger Andreasson (V)	30	-	-	22	28	-	-	-	28	24	23	-	-	-	-	41	-	-	-	30	27	-	-	28	29	31	-	-	-	-	-	
Vivv-Ann Nilsson (S)	-	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Jan-Åke Ryberg (V)	-	26	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28	24	19	-	-	-	-	-	13	13	21	29	22	23	-	
Kia Andreasson (MP)	-	-	-	-	-	-	-	-	14	12	12	21	24	24	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ture Jacobsson (KD)	22	24	18	16	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Eva Selin (C)	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Alvar Persson (C)	-	22	17	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Eva Olofsson (V)	-	-	-	-	20	15	17	21	19	16	18	20	22	-	-	-	-	-	-	30	19	20	29	30	16	16	25	35	-	-	-	
Solveig Lindström (S)	-	-	-	-	-	21	21	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	25	22	-	-	-	-	-	-	-	-	
Erik Lithander (FP)	-	-	-	-	-	-	-	20	16	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	18	25	-	-	-	-	-	
Karin Plejel (MP)	-	-	-	-	-	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	
Carina Liljesand (KD)	-	-	-	-	-	-	-	-	12	10	16	18	15	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	9	27	24	25	42	-	
Ann-Marie Johansson (C)	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Marie Lindén (V)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	16	-	
Anders Flanking (C)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	
Lars Eklund (KD)	-	-	-	-	-	12	14	14	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	20	23	-	-	-	-	-	-	-	

Kommentar: Resultaten visar andelen göteborgska svarspersoner som *inte* kryssat för "personen okänd för mig" och som kryssat för någon grad av sympati på en ogillar-gillarskala i Väst-SOM-studierna. Procentbasen är definierad som samtliga personer som besvarat enkäterna i Göteborg. Efter kännedomsrågan tillfrågades undersökningspersonerna vad de tyckte om politikerna på en gillar-ogillarskala mellan -5 och +5. Ett - anger att politikerna i fråga inte ingick i det årets studie medan en * anger att antalet svarspersoner är mycket begränsat. Partisympatierna har mätts med hjälp av en fråga om bästa parti alternativt en fråga om bästa parti i rikspolitiken.

Tabell 2 Kännedom om ledande politiker i Västra Götaland (procent)

politiker (parti)	Andel bland samtliga										Andel bland egna partiets sympatisörer											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Göran Johansson (S)	67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cecilia Widegren (M)	13	36	48	43	41	-	-	-	-	-	-	13	40	46	48	49	-	-	-	-	-	-
Johnny Magnusson (M)	-	-	-	-	-	-	-	-	33	34	33	-	-	-	-	-	-	-	-	40	41	46
Roland Andersson (S)	19	23	32	30	28	30	27	28	27	29	31	20	30	40	34	29	36	31	30	30	33	31
Annelie Stark (S)	23	24	28	25	22	23	22	22	19	22	21	26	30	35	26	24	28	25	23	24	26	24
Eva Eriksson (FP)	-	20	27	26	25	27	-	-	-	-	-	-	29	39	32	32	39	-	-	-	-	-
Rune Lanestrand (SVG)	19	21	25	25	-	-	-	-	-	-	-	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-
Bengt Mollstedt (M)	-	-	21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	-	-	-	-
Kent Johansson (C)	-	16	20	18	18	18	16	17	16	18	19	-	19	34	35	33	36	34	25	24	28	32
Stig Grauers (M)	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monica Selin (KD)	11	-	16	15	13	13	13	13	12	16	14	11	-	15	14	16	15	8	13	15	18	14
Lars Nordström (FP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
Hans Aronsson (S)	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-	-	-	-
Carina Åström (V)	10	12	15	15	14	14	13	15	15	-	-	12	12	18	16	18	14	19	13	23	-	-
Ursula Johansson (KD)	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Hallberg (M)	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jonas Andersson (FP)	-	-	-	-	-	-	10	12	11	13	-	-	-	-	-	-	-	10	9	12	14	-
Lars Bergsten (M)	-	-	-	-	-	13	10	12	-	-	-	-	-	-	-	-	17	8	10	-	-	-
Stefan Kristiansson (MP)	-	-	11	13	11	11	9	10	9	12	11	-	-	7	17	8	8	8	13	8	10	8
Margaretha Jansson (SVG)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*
Sören Kviberg (V)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	17
Susanne Aronsson (SVG)	-	-	-	-	-	-	10	12	11	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*	-	-	-
Einar Hansander (SVG)	-	-	-	-	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gunnel Adler (MP)	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingela Bergendahl (S)	-	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thomas Mellqvist (C)	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Steen (FP)	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kommentar: Resultaten visar andelen svarspersoner som *inte* kryssar för "personen okänd för mig" och som kryssat för någon grad av sympati på en ogillar-gillarskala. Procentbasen har definierats som samtliga personer som besvarat Väst-SOM-enkäten i Västra Götaland. Partisympatierna har fastställts med hjälp av en fråga om bästa parti. En asterix (*) betyder för få svarande.

Huvudresultatet när det gäller hypotesen om att politikers kändisskap skall öka med antalet år de är verksamma är att den får stöd – men ett mycket svagt stöd. Bland de elva undersökta göteborgspolitikerna ökar väljarnas kännedom för fem och minskar för fem. I genomsnitt ökar kännedomen med blygsamma +1,7 procentenheter. Politiker som hänger i och kämpar på blir mer kända, men inte mycket mer kända. Operationellt har vi jämfört den genomsnittliga kännedomen för politikernas två första mätår med samma politikers genomsnitt för de två senaste mätåren.

De göteborgska kommunalpolitiker som har ökat sin välkändhet mest är Jan Hallberg (M) med 15 procentenheter från 33 procent 2000/2001 till 48 procent 2007/2008 och Kia Andreasson (MP) med 12 procentenheter från 13 procent 2003/2004 till 25 procent 2007/2008.

Exempel på politiker som gått den motsatta vägen och tappat i kännedom bland väljarna vartefter de varit verksamma är Johnny Magnusson (M) och Claes Roxbergh (MP). Magnusson var känd av 68 procent av göteborgarna 1994/1995. När han lämnade kommunalpolitiken i Göteborg 2000/2001 hade kännedomen minskat till 56 procent. Motsvarande nedgång för Roxbergh under samma period är från en kännedom på 43 procent 1994/1995 till 36 procent 2000/2001. Resultatet för Johnny Magnusson illustrerar betydelsen av faktorn tungt ledarskap. I början av 1990-talet fram till och med 1994 var Magnusson kommunstyrelsens ordförande i Göteborg. När han lämnade göteborgspolitiken i början av 2000-talet var han inte längre Göteborgs ledande politiker. Han var "bara" oppositionsledare.

Göteborgs överlägset mest kände politiker – Göran Johansson (S) – har behållit sina höga kännedomssiffror kring 80 procent ända sedan han på nytt blev kommunstyrelsens ordförande 1994. Och han har kvar samma höga siffror än idag när han nyss har avgått från den formella ledarpositionen. Johanssons kännedomssiffror är exceptionellt höga, nästan i nivå med partiledarnas siffror som brukar ligga kring 90 procent. Att Göran Johansson kännedom inte ökat över tid kan möjligen förklaras som en takeffekt. Siffrorna var så höga från början när SOM inledde sina mätningar att utrymmet för ytterligare ökning har varit mycket begränsat.

Inlärningshypotesen får ett något tydligare stöd när vi tester den bland regionpolitikerna i Västra Götaland. Sex politiker av totalt åtta undersökta uppvisar en ökad kännedom bland väljarna när vi jämför de två första mätningarna med de två senaste. En regionpolitiker tappar i kännedom och en har oförändrade siffror. I genomsnitt ökar kännedomen med +4,0 procentenheter för de åtta politiker som ingår i analysen; inte ett imponerande resultat men trots allt en ökad kännedom, även om ökningarna i samtliga fall är från låga startnivåer.

De två regionpolitiker som ökar mest i kändisskap demonstrerar att förutom inläringstid är politiskt ledarskap en viktig faktor bakom kännedom. De två politiker i Västra Götaland som plussat på sitt kändisskap mest över tid är Cecilia Widegren (M) och Roland Andersson (S). I båda fallen sker ökningen i kännedom i samband med att de blir ordförande i regionstyrelsen. I Anderssons fall, som suddat

kvar som ordförande sedan hösten 2000, har kännedomen inte fortsatt att öka. Den har förblivit kvar på en blygsam nivå kring 30 procent.

Huvudslutsatsen av vår analys är att den sociala inlärningsteorin för ett stöd i den meningen att politiker med lång tjänstgöring i genomsnitt blir mer kända över tid. Långvarig verksamhet lönar sig. Man blir mera känd. Men det lönar sig inte mycket. Ökningen i kännedom är högst marginell. Och det finns många exempel på minskande kändisskap över tid. Eftersom nivån på lokal- och regionpolitikernas kännedom bland väljarna i de allra flesta fall är mycket låg från början och fortsatt så efter många års arbete hjälper uppenbarligen de sociala inlärningsprocesserna endast i mycket begränsad omfattning. De flesta politiker på den lokala eller regionala nivån är och förblir relativt okända.

I SOM-undersökningen i Göteborg och i Västra Götaland 2008 finns det bara två politiker med kännedomssiffror över femtio procent – Göran Johansson (S), Göteborgs före detta starke man med 81 procent och Anneli Hulthén (S), Göteborgs nya starka kvinna med 52 procent. Majoriteten av övriga undersökta ledande politiker i Göteborg och Västra Götaland har kännedomssiffror under 20 procent.

Men uppskattningen då?

Den social inlärningsteorin säger inte att långvarig exponering över tid också leder till en ökad uppskattning. Kärleken ökar inte nödvändigtvis vartefter åren går. I vårt sammanhang med politiker och deras uppskattning bland väljarna betyder det att vi inte förväntar oss en enkel och automatisk tillväxt i politikernas popularitet över tid, inte ens på hemmaplan bland det egna partiets väljare. Resultaten i tabell 3 och 4 visar att de nedtonade förväntningarna var helt riktiga. De politiker som vi har kunnat följa över längre tidsperioder i Göteborg och i Västra Götaland har inte genomsnittligt blivit mer populära, varken bland samtliga undersökningspersoner eller bland det egna partiets väljare. De mer exakta resultaten bland samtliga svarande visar för Göteborgspolitikerna att sex blivit mer populära samtidigt som fyra tappat i uppskattning; i genomsnitt en ökad popularitet på +1,0 enheter. Bland de egna väljarna är det tre¹ som vunnit i uppskattning över tid medan fem tappat; i genomsnitt -0,9 enheter.

Västra Götalandspolitikerna uppvisar ett liknande resultat. Bland samtliga svarande har två regionpolitiker fått ökad uppskattning, tre har förlorat i popularitet och tre uppvisar oförändrade siffror; i genomsnitt -1,8 enheter. På hemmaplan bland det egna partiets väljare har två VG-politiker vunnit i popularitet, fem gått tillbaka medan en har en oförändrad popularitet; genomsnittligt -1,3 enheter.

Huvudresultatet är att det tjugotal lokal- och regionpolitiker som vi kunnat följa popularitetsmässigt över tid i Göteborg och Västra Götaland inte i genomsnitt blivit mer uppskattade vartefter de tjänat folket – varken totalt sett eller bland det egna partiets väljare. Om något är tendensen snarare något åt andra hållet. De flesta har tappat något i uppskattning.

Tabell 3 Populära och mindre populära göteborgspolitiker (medeltal)

Fråga: "Var skulle du vilja placera några kommunala politiker i Göteborg på nedanstående skala?"

politiker (parti)	Medeltal bland samtliga															Medeltal bland egna partiets sympatisörer														
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Göran Johansson (S)	+17	+24	+19	+14	+10	+9	+14	+16	+10	+8	+12	+19	+22	+19	+21	+31	+36	+31	+27	+29	+27	+26	+27	+26	+25	+27	+29	+35	+31	+31
Johnny Magnusson (M)	-1	+4	+5	+7	+7	+5	+7	+5	-	-	-	-	-	-	-	+22	+24	+21	+20	+22	+21	+22	+20	-	-	-	-	-	-	-
Frank Andersson (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+4	+2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+12	+13	-	-
Annelie Hultén (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+18	-
Margita Björklund (FP)	+3	+5	+8	+8	+8	+9	+7	-	-	-	-	-	-	-	-	+9	+23	+24	+24	+20	+17	+19	-	-	-	-	-	-	-	-
Rune Zackrisson (FP)	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Hallberg (M)	-	-	-	-	-	-	+3	+3	+4	+4	+5	+9	+6	+5	+8	-	-	-	-	-	-	+16	+14	+21	+16	+18	+18	+18	+20	+20
Claes Roxberg (MP)	-1	-1	+0	-2	-0	-5	-4	-5	-	-	-	-	-	-	-	+19	+11	+17	+19	+17	+13	+5	+8	-	-	-	-	-	-	-
Kerstin Svensson (S)	+1	+1	+5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+8	+10	+16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anna Johansson (S)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+13	-
Helene Odenjurg (FP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+4	+3	+6	+5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+10	+15	+20
Roger Andreasson (V)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vivi-Ann Nilsson (S)	-	-	-	-1	+0	-	-	-	+1	-2	-2	-	-	-	-	-	-	-	+4	+10	-	-	+6	+5	-	-	-	-	-	-
Jan-Åke Ryberg (V)	-	+2	-1	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+3	+8	+12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kia Andreasson (MP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-1	+1	-3	-3	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+16	+8	+5	+4
Ture Jacobsson (KD)	-2	+0	+0	+1	+3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eva Selin (C)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alvar Persson (C)	-	-0	+2	-0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eva Olofsson (V)	-	-	-	+2	+1	-2	+1	+3	+2	-1	+1	+4	-	-	-	-	-	-	-	+4	+7	+4	+10	+15	-	+16	+8	+20	-	-
Solveig Lindström (S)	-	-	-	-	-2	-1	+2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+6	+3	+7	-	-	-	-	-	-	-	-
Erik Lithander (FP)	-	-	-	-	-	-	-	-	+4	+1	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+3	+3	-	+11	-	-	-	-
Karin Plejel (MP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Carina Liljesand (KD)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-1	+3	+2	+3	+5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ann-Marie Johansson (C)	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marie Lindén (V)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+0	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+9	-
Anders Flanking (C)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lars Eklund (KD)	-	-	-	-	-	-1	-2	-1	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+2	+6	+1	-	-	-	-	-	-	-

Kommentar: Resultaten visar medeltalsvärden (gångar 10) på en ogillar-gillarskala med värden mellan -5 och +5. Egna partiets sympatisörer har precis som i tabell 1 definierats med hjälp av svaren på en fråga om bästa parti. En asterix (*) indikerar för få svarspersoner.

Tabell 4 Populära och mindre populära politiker i Västra Götaland (medeltal)

politiker (parti)	Medeltal bland samtliga										Medeltal bland egna partiets sympatisörer											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Göran Johansson (S)	+10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cecilia Widegren (M)	+2	+2	-15	-11	-8	-	-	-	-	-	-	+9	+21	+2	+5	+16	-	-	-	-	-	-
Johnny Magnusson (M)	-	-	-	-	-	-	-	-	+2	+2	+3	-	-	-	-	-	-	-	-	+15	+14	+15
Roland Andersson (S)	-3	-3	+2	-2	0	-4	-6	-4	0	-1	-2	+8	+8	+11	+7	+10	+5	+5	+4	+9	+6	+6
Annelie Stark (S)	-1	-5	-3	-4	-3	-6	-6	-4	-2	-2	-2	+9	+5	+6	+4	+3	+2	+2	+3	+5	+3	+4
Eva Eriksson (FP)	-	+6	+5	+4	+5	0	-	-	-	-	-	-	+20	+17	+17	+9	+5	+5	-	-	-	-
Rune Lanestrand (SVG)	+2	-2	-3	-4	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-
Bengt Mollstedt (M)	-	-	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+8	-	-	-	-	-	-	-	-
Kent Johansson (C)	-	+1	-0	-0	+2	-2	-1	-0	+2	0	+1	-	+21	-0	+9	+19	+7	+7	+11	+19	+8	+11
Stig Grauers (M)	-	-8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monica Selin (KD)	+3	-	-0	-1	+1	-2	+1	-0	+1	+1	+2	+3	-	0	+4	+6	+5	+5	+9	+8	+9	*
Lars Nordström (FP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+6
Hans Aronsson (S)	-	-	+0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+6	-	-	-	-	-	-	-	-
Carina Åström (V)	+3	+0	-0	-0	+2	-1	-1	+1	+1	-	-	+6	+3	+6	+3	+11	+8	+8	+15	+10	-	-
Ursula Johansson (KD)	-	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Hallberg (M)	+2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jonas Andersson (FP)	-	-	-	-	-	-	-1	+1	+1	0	-	-	-	-	-	-	-	+6	+9	+6	+8	-
Lars Bergsten (M)	-	-	-	-	-	-1	-2	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	+4	+4	-0	-	-	-
Stefan Kristiansson (MP)	-	-	-1	-1	0	-3	-1	-1	-1	-1	-1	-	-	+5	-1	*	*	*	-0	*	+4	-1
Margaretha Jansson (SVG)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1	-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*
Sören Kviberg (V)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-1	-	-	-	-	-	-	-	*	*	-	+4
Susanne Aronsson (SVG)	-	-	-	-	-	-	0	-1	0	-	-	-	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-
Einar Hansander (SVG)	-	-	-	-	0	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gunnel Adler (MP)	+1	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+8	+13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingela Bergendahl (S)	-	+0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thomas Mellqvist (C)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Steen (FP)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kommentar: Resultaten är medelvärden (gångar 10) på en ogillar-gillarskala med värden mellan -5 och +5. Partisympati har definierats på samma sätt som i tabell 3. En asterix (*) indikerar för få svarspersoner.

Det kostar på att styra. På engelska talar man om *the cost of ruling*. Maktinnehav tär på uppskattningen. Folkets kärlek förtvinar snarare än förstärks.

Dömda att förbli okända och föga uppskattade

Det är klart att inte ledande lokala eller regionala politikern är dömda att förbli okänd och föga populär – varken som grupp eller i det individuella fallet. Men det är ett iögonfallande resultat att de flesta ledande politiker vi undersökt i Göteborg och Västra Götaland inte är särskilt kända eller uppskattade och att de knappt blir mer kända och inte mer uppskattade vartefter åren går. Lång och trogen tjänstgöring betalar sig dåligt i form av ökat kändisskap och högre popularitet. Etter värre är att långvarigt arbete inte heller tycks ge ökad uppskattning bland det egna partiets väljare – på den politiska hemmaplan. Det är uppenbarligen otacksamt att vara lokal- och regionalpolitiker.

Men innan vi drar alltför stora växlar på resultaten måste vi påminna oss att våra mätserier än så länge är relativt korta. Den sociala inlärningsteorin kanske kräver ytterligare fem-tio års tjänstgöring innan de riktiga effekterna på kändisskapet syns. Däremot tror vi inte att resultaten är unika och endast förekommande i Västsverige. Mönstren ser likadana ut i SOMs mätningar i Skåne, även om vi där inte hunnit mäta mer än under en kort period – åren 2004-2008.

Det skall bli spännande att följa om dagens ledande men okända lokal- och regionalpolitiker i Västsverige och Skåne fortfarande är okända 2015 och 2020. Eller om den sociala inlärningsteorin börjat verka. Framtida SOM-mätningar kommer att ge svaren för de politiker som lyckas bli omvalda i valen.

Not

- ¹ För två göteborgspolitiker har vi för få svarande bland det egna partiets sympatisörer för att kunna uttala oss säkert om hur populariteten förändrats.

LANDSTINGSPOLITIKERNA OCH DEN REGIONALA DEMOKRATINS FRAMTID*

DAVID KARLSSON

Få svenska samhällsinstitutioner har så gamla anor som den regionala indelningen. Axel Oxenstiernas länsreform 1634, delvis baserad på den medeltida landskapsindelningen, ligger fortfarande fast i stora delar av landet. Freden i Roskilde 1658 då tidigare dansk/norska områden inkluderades i Sverige, landsdelningen 1809 då Finland övergick till Ryssland medförde av naturliga skäl justeringar i länsstrukturen. I Norrland fortsatte länsdelningarna och den nuvarande länsstrukturen konsoliderades 1810. Under de senaste 200 åren är regionreformen 1998-99 då Västra Götalands och Skåne län bildades det enda större ingreppet. I och med bildandet av dessa storregioner överfördes också på försök ansvaret för utvecklingspolitiken från den statliga nivån till Skåne och Västra Götaland. Den särställning de nya landstingen därmed fick i förhållande till de övriga föranledde att man i dessa två län bytte terminologi och började omtala Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting som Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

Men nya tider stundar i det regionala Sverige. Den parlamentariska utredningen Ansvarskommittén lade 2007 förslag om en ny rikstäckande länsindelning baserad på samma principer som regionreformen i Västra Götaland och Skåne (SOU, 2007:10). I kommittén var alla partier ense om förslaget och uppslutningen runt om i landet för nya storregioner synes stor. Sveriges Kommuner och Landsting stödjer också förslagen (Feltenius, 2008). Under innevarande mandatperiod har emellertid Moderata samlingspartiets företrädare i regering och i Stockholms stadshus kraftigt motarbetat reformförslaget. Det mesta tyder dock på att reformprocesser kommer att inledas under nästa valperiod, i synnerhet om det blir skifte vid regeringsmakten. Under tiden pågår på regeringens uppdrag förhandlingar mellan län kring olika tänkbara lösningar. (Reinfeldt m. fl., 2009-01-28, Björklund, 2008) Initiativ och regelrätta ansökningar om att få formera nya regioner har också inkommit från olika håll.

I detta kapitel sätts fokus på den grupp som mer än andra har det bästa underlaget för att ta ställning till de föreslagna reformerna – Sveriges folkvalda landstingspolitiker. Och genom att jämföra hur situationen i Västra Götaland har förändrats över tid, och hur Västra Götaland och Skåne skiljer sig från andra landsting idag,

* Detta kapitel är en rapportering från projekten *Politiker tycker om demokrati* (Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet) samt *Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid* (Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet).

så kan vi få en uppfattning om vad de framtida reformerna kommer att innebära. De frågor som kapitlet söker svar på är:

1. Hur ser sammansättningen av Sveriges landstingspolitiker ut och skiljer sig politiker i storregionerna Västra Götaland (och Skåne) från andra?
2. Hur bedömer kommunpolitiker kvaliteten på demokrati och service i sina respektive län, och skiljer sig erfarenheterna i storregionerna på denna punkt från dem i andra landsting?
3. Hur ser landstingspolitikerna på de regionala framtidsfrågorna?

Det empiriska materialet i kapitlet som beskriver dagens situation härrör från *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen* 2008 (KoLFU), en totalundersökning riktad till alla fullmäktigeledamöter i Sveriges alla kommuner och landsting genomförd under hösten 2008 och slutförd februari 2009. Svarsfrekvensen bland landstingsledamöter i KoLFU är 74 procent och 79 procent i Västra Götaland (Gilljam m fl., 2008). Som referensmaterial används dessutom enkätstudier genomförda i Västra Götaland 2000 och 2002 under ledning av Henry Bäck (Bäck, 2004a, Bäck, 2004b) samt en enkätstudie riktad till kommunfullmäktigeledamöter i Västra Götaland 2006 (Karlsson, 2007).

Landstingens historia

De svenska landstingen etablerades i och med kommunalförfattningarna av år 1862. Redan från början stod det klart att sjukvård skulle bli en huvuduppgift (Gustafsson, 1987) och idag är hälso- och sjukvård den avgjort viktigaste regionala uppgiften och närmare 90 procent av landstingens resurser går till denna verksamhet. Kultur, utbildning och kollektivtrafik är de tre större ansvarsområdena vid sidan av sjukvården.

Där folkstyret i landskommunerna hade vissa institutionella rötter i sockenstämorna var självstyrelsen i landstingen en helt ny skapelse. Ursprungligen valdes ledamöterna i landstingsfullmäktige indirekt av kommuner och städer i länet. Först från 1910 infördes direktval till landstinget. Ända till 1971 fungerade ledamöterna i landstingsfullmäktige dessutom som valkorporation när ledamöterna i riksdagens första kammare utsågs.

Efter kommunförfattningarnas ikraftträdande 1862 utsågs ledamöter till landstingen i alla Sveriges dåvarande 24 län, och eftersom Kalmar län delades i två landstingsområden var antalet landsting länge 25. Bland landstingen ingick emellertid inte enligt förordningarna städer med fler än 1/150 av rikets befolkning, vilket ursprungligen motsvarade 25 000 invånare. På 1860-talet innebar det att Stockholm och Göteborg redan från starten var så kallade landstingsfria städer. Malmö, Gävle, Norrköping och Helsingborg uppnådde med tiden samma status. Under 1950-1970-talen återuppgick dessa städer i landstingen, med undantag för Malmö och Göteborg som särskilt ansökte om att få behålla sin landstingsfria status och

behöll denna fram till 1999. En landstingsfri kommun kvarstår dock ännu, nämligen Gotland. Detta landsting upphörde 1970 och dess uppgifter överfördes till den då bildade Gotlands kommun. Uppdelningen av Kalmar län i två landsting upphörde också samma år och 1970 minskade således antalet landsting till 23.

Två regionala sammanslagningsreformer genomfördes under slutet av 1990-talet. Det var Malmöhus och Kristianstads län som gick samman och bildade Skåne läns landsting (Region Skåne) och regionen inkluderar numera också Malmö kommun och dess tidigare landstingsuppgifter, och i Västsverige slogs Skaraborgs, Älvsborgs och Bohus läns lansting ihop med Göteborgs kommun och bildade Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen). Antalet landsting i Sverige är efter dessa reformer 20.

Tabell 1 Sveriges landsting 2006 – befolkning och fullmäktigemandat

Län	Befolkning 2006	Mandat 2006-10	Medborgare per mandat	Svarsprocent KoLFU08
Stockholms läns landsting	1918104	149	12873	66
Uppsala läns landsting	319925	71	4506	75
Södermanlands läns landsting	263099	65	4048	74
Östergötlands läns landsting	417966	101	4138	79
Jönköpings läns landsting	331539	81	4093	74
Kronobergs läns landsting	179635	45	3992	82
Kalmar läns landsting	233776	67	3489	63
Blekinge läns landsting	151436	47	3222	62
Skåne läns landsting (Region Skåne)	1184500	149	7950	70
Hallands läns landsting	288859	71	4068	85
Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen)	1538284	149	10324	79
Värmlands läns landsting	273489	81	3376	84
Örebro läns landsting	275030	71	3874	65
Västmanlands läns landsting	248489	77	3227	64
Dalarnas läns landsting	275711	83	3322	75
Gävleborgs läns landsting	275653	75	3675	81
Västernorrlands läns landsting	243978	77	3169	65
Jämtlands läns landsting	127020	55	2309	58
Västerbottens läns landsting	257581	71	3628	73
Norrbottens läns landsting	251886	71	3548	77
Totalt	9055960	1656	5469	74
Medelvärde	452798	83	4642	73
Median	274260	73	3775	74

Från början var *landstinget* namnet på det regionala parlamentet och den regionala kommunen kallades *landstingskommun*. Ledamöterna i landstingen kallades långt efter allmänna rösträttens införande för *landstingsmän* också i formella sammanhang. I och med 1991 års kommunallag är språkbruket enhetligt för kommuner och landsting och formuleringar om fullmäktige och dess ledamöter rör båda nivåerna. I och med lagens ikraftträdande är namnet på den regionala kommunen nu *landsting*, parlamentet är *landstingsfullmäktige* och dess medlemmar kallas *ledamöter*.

Trots att antalet landsting sjönk från 25 till 20 under 1900-talets sista decennier var trenden att antalet landstingsfullmäktigeledamöter ökade. Utvecklingen nådde sin kulmen 1994-98 när vi i Sverige hade 1 777 landstingsfullmäktigeledamöter i 23 landsting. Därefter följde regionreformen i Väst- och Sydsverige, och antalet ledamöter sjönk i nästkommande valperiod till 1 646. Landstingsledamöterna i Sverige har under de två senaste valperioderna varit 1 656. I Västmanland minskades antalet ledamöter från 87 till 81 efter valet 2006, då Heby kommun övergick från detta län till Uppsala. Samtidigt ökade Kalmar läns landsting storleken på sitt fullmäktige med samma antal mandat.

Storleken på landets landstingsfullmäktige varierar och den viktigaste förklaringsfaktorn här är landstingets storlek. Men det finns också ett utrymme för landstingen att själva avgöra om man givet lagens krav vill ha ett större eller mindre vald församling. Sveriges minsta landsting, Jämtland, har till exempel valt att ha 55 ledamöter vilket är fler än de större länen Blekinge (47) och Kronoberg (45). Detta får också till följd att jämtarna har den lägsta kvoten medborgare per mandat (2 309). Av de övriga 19 länen ligger 16 i spannet 3169 till 4 506 invånare per mandat. De tre största landstingen har alla 149 fullmäktigeledamöter och därmed också betydligt högre kvoter: Stockholm 12 873, Västra Götaland 10 324 och Skåne 7 950.

Social sammansättning och uppdrag på flera nivåer

I det svenska systemet är det möjligt att vara folkvalds på flera nivåer samtidigt. Av det totala 1 656 landstingsfullmäktigeledamöter hade enligt Valmyndigheten (2008) 615 (37 procent) mandat även i kommunfullmäktige. Det innebär att knappt 5 procent av kommunfullmäktigeledamöterna har uppdrag i landstingsfullmäktige. Enligt Valmyndigheten (e-postkontakt 2009) hade dessutom 150 (43 procent) av riksdagsledamöterna valts till uppdrag i kommun- eller landstingsfullmäktigevalen 2006. Tre år senare, 2009, hade den siffran fullmäktigeledamöter i riksdagen ökat till 160 (46 procent) till följd av att ersättare fyllt platser för statsråd och ledamöter som slutat sitt uppdrag. I KoLFU har 93 personer angivit att de har uppdrag i både kommunfullmäktige och riksdagen, och ytterligare 9 personer att de har uppdrag på alla tre nivåerna. Ingen har uppgett sig ha uppdrag i riksdag och landstingsfullmäktige som inte också har samma uppdrag i kommunfullmäktige.

Landstingspolitikerna skiljer sig från kommunpolitikerna på flera punkter. För det första är andelen kvinnor betydligt högre i landstingen. Om man endast ser

till de ledamöter som bara är ledamöter i landstingen så är full jämställdhet uppnådd, medan det bland politiker som har uppdrag på båda nivåerna finns samma könsfördelning som i kommunernas fullmäktigeförsamlingar – 58 procent män och 42 procent kvinnor. Andelen höginkomsttagare och andelen högutbildade är också väsentligen högre på den regionala nivån. Andelen utlandsfödda är en knapp procentandel högre i landsting än i kommuner, men politiker med mandat på båda nivåerna har en betydligt lägre andel utlandsfödda. Åldersmässigt råder inga skillnader mellan politiker på lokal och regional nivå.

Tabell 2 Egenskaper hos ledamöter i kommun- och landstingsfullmäktige

	Medel- ålder	Andel kvinnor	Andel höginkomst- tagare	Andel hög- utbildade	Andel utlands- födda	N
Alla ledamöter KF	54	42	32	45	4	8098-9118
Alla ledamöter LF	55	47	44	58	5	1142-1227
Typ av mandat						
Enbart KF	54	42	31	44	4,5	7685-8588
Enbart LF	55	50	44	59	5,4	736-790
Både KF och LF	55	42	44	56	3,0	397-428

Kommentar: I gruppen kommunfullmäktigeledamöter ingår personer som även är ledamöter i landstingsfullmäktige och vice versa. Tabellen syftar till att särskilja egenskaper hos ledamöter som har uppdrag på olika nivåer. Med höginkomsttagare avses här ledamöter vars hushållsinkomst överstiger 700 tkr per år. Källan till uppgifterna är KoLFU och kan alltså inte direkt jämföras med SCB:s registerdata.

Sveriges landstings- och regionpolitiker har i flera år varit medvetna om att den samhällsnivå de är verksamma inom är under omprövning. På ett eller annat sätt kommer de politiska institutionerna på länsnivå att förändras och frågan är om Sverige ska följa Västra Götalands och Skånes exempel och skapa ett system med storregioner. Få har bättre underlag för att ta ställning i dessa frågor än regionpolitikerna i Västra Götaland. I detta följande skall vi närmare studera om, och i så fall på vilket sätt, regionpolitikerna i Västra Götaland skiljer sig från andra landstingspolitiker i Sverige vad gäller social representation, ideologiska uppfattningar och bedömningen av demokratin och servicen i regionen. Vi skall även se hur dessa faktorer har förändrats över tid i Västra Götaland. Genom dessa jämförelser går det att dra slutsatser om regionreformens långsiktiga effekter.

Tidigare regionpolitikerstudier i Sverige

Forskningen om regionala politiska ledare är med förlov sagt tunn, inte minst om man jämför med den lokala nivån. Gissur Erlingsson har nyligen gjort en gedigen

genomgång av kunskapsläget på området och för fördjupning i ämnet hänvisas till hans rapport (Erlingsson, 2009). Enkäter till landstingsledamöter har genomförts i flera landsting (Sandström, 2006, Vestman, 2002, Winoy, 2006), ofta i regi av landstingen själva. Den mest genomarbetade studien om landstingsdemokrati i Sverige är förmodligen en studie från Örebro universitet som bygger på en enkät till ledamöter i fyra landsting, varav ett var Bohuslandstinget (Montin och Olsson, 1994). Vad jag har kunnat finna så har dock endast en undersökning genomförts som riktade sig till ledamöter i *alla* Sveriges landsting. Det rör sig om en enkätstudie som år 1999 riktades till regionpolitiker i hela Norden (Mydske, 2005, Montin och Mörck, 2001). Med utgångspunkt i denna enkät har Jörgen Johansson (Johansson, 2005) dragit vissa slutsatser av hur Västra Götaland och Skåne skilde sig från andra län genast efter reformen. Han menade sig ha funnit att konfliktgraden mellan lokala och regionala politiker i de nya storregionerna ökade initialt samtidigt som samsynen mellan partierna på regionnivå växte kring frågor om regional utveckling. Däremot fann Johansson en ökad grad av politisering inom det centrala hälso- och sjukvårdspolitikområdet.

I det forskningsprogram som utvärderat Västra Götalands etablering har Henry Bäck med genomfört två enkätstudier 2000 och 2002 och från dessa en rad slutsatser om hur Västra Götalands politiker såg på den då nya regionen och hur deras arbete tedde sig (Bäck, 2004a, Bäck, 2004b). Bäck lyfte bland annat fram att många regionala företrädare flera år efter reformen fortfarande såg sig som företrädare för kommuner eller delar av regionen snarare än regionen som helhet, och identifikationen med regionen som sådan var låg och inte ökande. I Bäck's studier noterades också partipolitiska kopplingar till hur regionpolitiker bedömde regionreformen och dess effekter i så måtto att särskilt moderater utmärkte sig som kritiska. Nöjdhet med demokratins funktion och servicen var låg men i stigande, och politikerna bedömde det som att reformen skulle stärka demokratin.

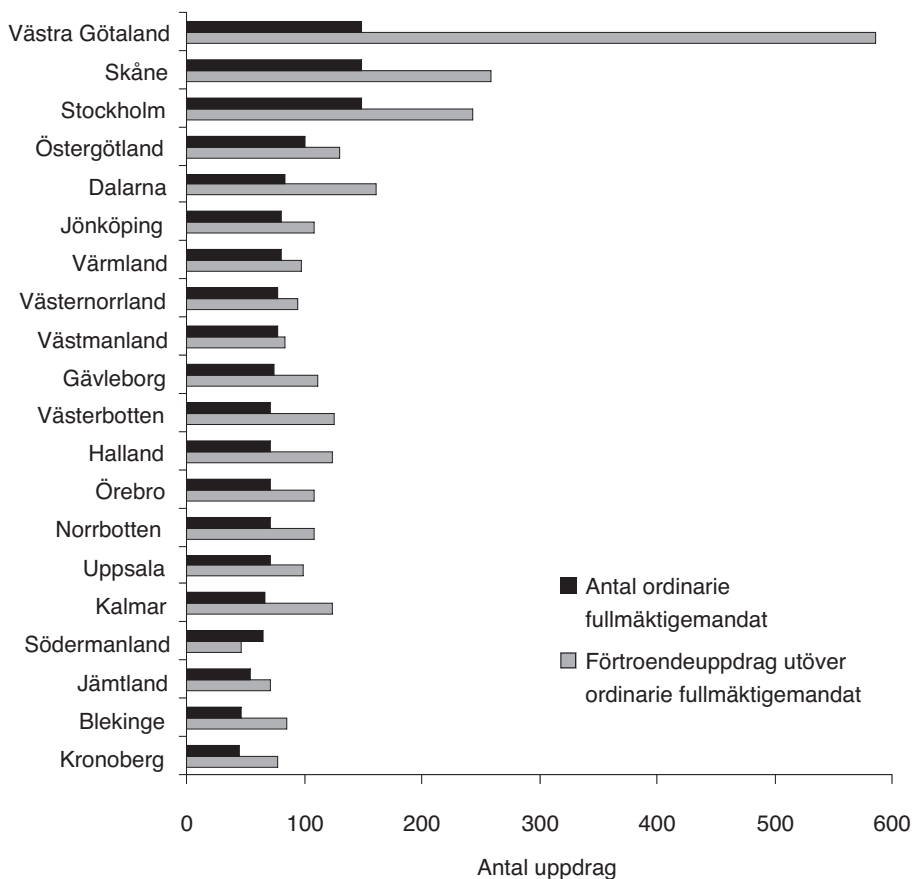
Västra Götaland – en exceptionell region

Västra Götaland och Skåne skiljer sig alltså från övriga landsting genom sin 10 åriga erfarenhet av att arbeta som storregioner. Jämförelser mellan hur landstingspolitiker i dessa län förhåller sig till andra ger därför ledtrådar till vad en rikstäckande regionreform skulle kunna föra med sig. Men Västra Götaland och Skåne är dessutom annorlunda på ett par andra sätt. För det första får man inte negligera det faktum att storregioner är stora. Tillsammans med Stockholm är dessa båda regioner Sveriges befolkningsmässigt klart största landsting och alla tre har klart över en miljon invånare. Det fjärde största landstinget är Östergötland med 417 000 invånare.

För Västra Götalands del finns också organisatoriska omständigheter som skiljer regionen från andra landsting. Det går i och för sig inte längre att tala om någon typisk landstingskommunal modell för politisk organisering. Efter den nya kommunallagens ikraftträdande 1991 har både kommuner och landsting givits möjlighet

att fritt organisera sina politiska institutioner. Överlag har det betytt att man på både lokal och regional nivå har slagit samman och lagt ner nämnder med stor frenesi, och ett växande antal kommuner och landsting har valt att helt avveckla alla nämnder som inte är obligatoriska. En följd av detta har varit att fokus och inflytande har flyttat till fullmäktige och, framför allt, styrelsen, och antalet förtroendeuppdrag har kraftigt minskat (Karlsson m. fl., 2009).

Figur 1 Antal förtroendeuppdrag i olika landsting/regioner



Kommentar: Källa SCB Demokratidatabasen

I kontrast till denna trend framstår Västra Götaland som ett remarkabelt undantag. På grund av sin beställar-/utförarorganisation har man här valt att inrätta en rad beställarnämnder och utförarstyrelser vilka alla i kommunallagens mening är nämnder.

Sammanlagt har Västra Götaland år 2009 hela 48 icke-obligatoriska nämnder och därmed långt fler indirekt valda politiker än något annat landsting. Region Skåne har till exempel fem icke-obligatoriska nämnder och medianvärdet bland alla landsting är fyra. I SCB:s och SKL:s Demokratidatabas framgår att Västra Götaland har hela 735 förtroendeuppdrag, och om man räknar bort fullmäktigemandaten har regionen fler förtroendeuppdrag än Stockholm och Skåne tillsammans. Eller i jämförelse med mindre län, fler förtroendeuppdrag utanför fullmäktige än Kronoberg, Blekinge, Jämtland, Södermanland, Kalmar, Uppsala och Västmanland har sammanlagt.

När kommuner och landsting slås ihop så är syftet ofta att söka stordriftsfördelar för verksamheterna. Detta mål når man genom att samordna funktioner inom det administrativa området mellan de sammanslagna enheterna. På den politiska nivån blir detta omedelbart mycket tydligt när två sammanslagna enheter får dela på fullmäktige, styrelse och sektorsnämnder. Sådana reformer medför en minskning av antalet förtroendevalda, och därmed en ökning av antalet medborgare per förtroendevald. Möjligheterna för en enskild medborgare att få ett uppdrag eller chansen att man skulle vara bekant med en förtroendevald minskar därmed betydligt. Västra Götalands politiska organisationsmodell med beställar- och utförarnämnder säkerställer att antalet förtroendevalda totalt sett inte har minskat.

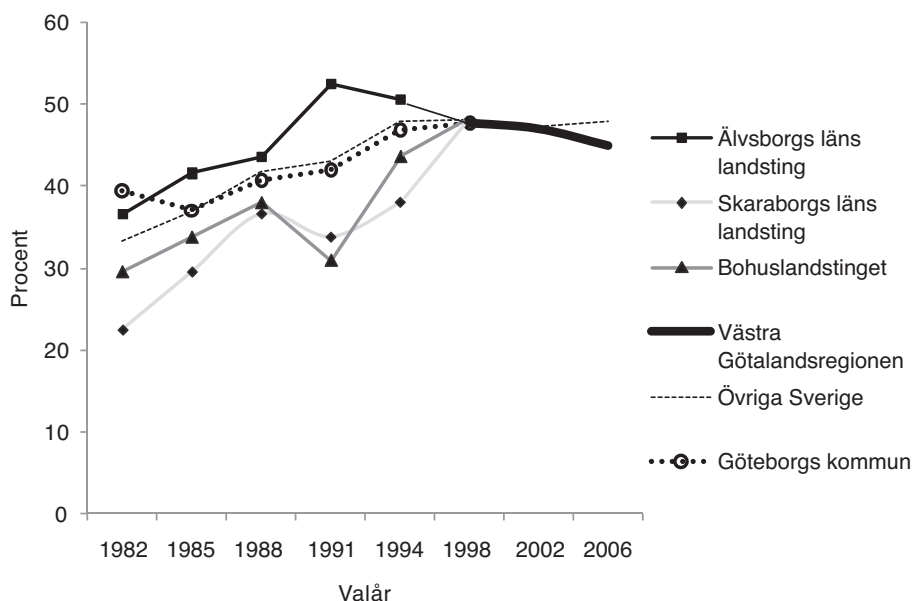
Utvecklingen av social representativitet i Västra Götaland

Hur väl våra folkvalda avspeglar sina väljare vad gäller sociala egenskaper säger mycket om hur vår valdemokrati fungerar. Vissa egenskaper som går att koppla till kunskap och lämplighet har tydliga samband med hur högt man når i den politiska hierarkin i ett allt mer professionaliserat politiskt liv. Men andra egenskaper, såsom kön, ålder och etniskt ursprung har inga direkta relationer till allmän lämplighet. När valda församlingar uppvisar skevheter i representativiteten rörande sådana egenskaper finns anledning att ifrågasätta om rekryteringsprocesser bär spår av exkludering och diskriminering.

Frågan är nu om de genomförda regionreformerna har påverkat den social representationen bland de folkvalda regionpolitikerna. När länen slogs samman ökade storleken på både folket och den folkvalda församlingen. Från en studie fokuserad på kommunerna vet vi att ju större en kommun är desto mer gynnsamma är förhållandena för social representativitet vad gäller kön och etnicitet, medan klassrepresentativitet försämrats (Karlsson, 2007). Det finns också en teori som säger att representativiteten hos grupper som normalt sett är exkluderade i samhället är högre i församlingar som har lägre status och mindre inflytande. Den relativt sett högre närvaron av kvinnor i landstingsfullmäktige under de senaste 40 åren skulle kunna tolkas i det ljuset. När vi kan notera mönster där underrepresenterade grupper har som starkast närvaro på poster med lägre status, och att närvaron minskar ju högre upp man kommer i den politiska hierarkin, ja då kan det tolkas som ett stöd för en sådan hypotes.

Tack vare SCB:s statistikdatabaser har vi möjlighet att jämföra hur utvecklingen har sett ut över tid rörande just köns-, etnisk och åldersrepresentativitet i Sveriges landsting, och hur förhållandena förändrades i Västra Götaland i och med regionreformen. Först skall vi se hur könsrepresentativiteten utvecklats i länet under de senaste 27 åren. Har andelen kvinnor ökat eller minskat i regionpolitiken efter 1998? Svaret ges i Figur 2.

Figur 2 Andelen kvinnor i fullmäktige



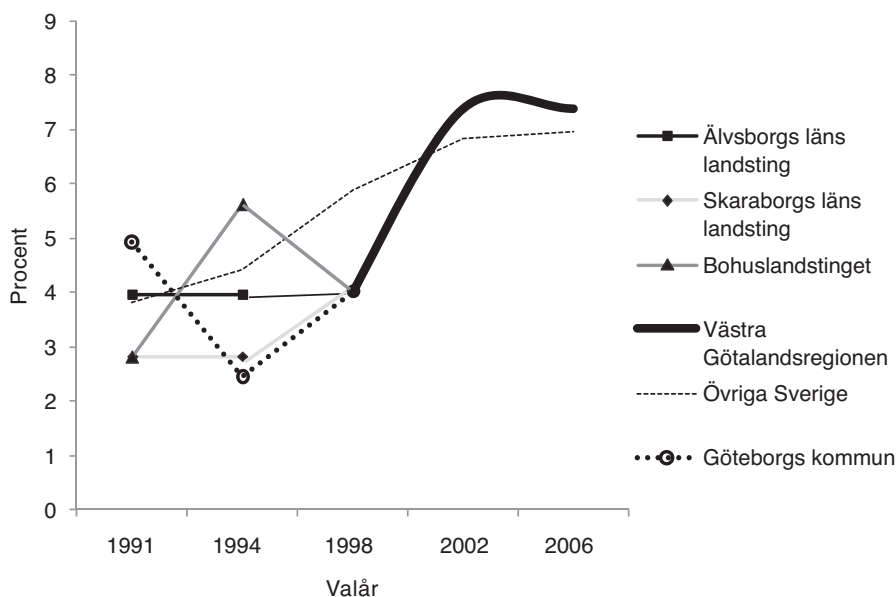
Kommentar: Figuren visar procentandelen kvinnor i fullmäktigeförsamlingarna fram till 1998 i de landsting som tidigare fanns inom det område Västra Götaland nu omfattar, inklusive den landstingsfria kommunen Göteborg. Efter 1998 redovisas endast siffrorna för Västra Götaland och genomsnittet för övriga landsting i landet. Göteborgs kommun existerar naturligtvis fortfarande, men kommunen ansvarar inte längre för landstingskommunala uppgifter.

Ur ett längre perspektiv har givetvis könsrepresentativiteten blivit bättre i Västra Götaland liksom i andra delar av landet, men under de senaste åren har utvecklingen gått bakåt. Efter valet 2006 är 45,0 procent av regionfullmäktige i Västra Götaland kvinnor, vilket är tre procentenheter lägre än riksgenomsnittet bland Sveriges landsting. Sedan regionbildningen har andelen kvinnor dessutom minskat något både 2002 och 2006. Före sammanslagningen rådde ganska stora skillnader mellan de tidigare länen, där Älvsborg under lång tid låg bättre än riksmedelvärdet

och redan 1991 hade en majoritet kvinnor i fullmäktige medan Skaraborg och Bohuslandstinget hade sämre siffror. I Göteborgs kommun, som var landstingsfri kommun fram till 1998, lång siffrorna mycket nära riksgenomsnittet för Sveriges landsting fram till regionbildningen.

Den demografiska sammansättningen av Västra Götalandsregionen innebar att några tidigare landsting med en mer landsbygdbetonad struktur nu slogs samman med storstaden Göteborg, där bland annat andelen utrikesfödda invånare är betydligt högre. Det är därför intressant att särskilt studera hur närvaron av utrikesfödda förändrades i och med reformen 1998. Figur 3 redovisar andelen utrikesfödda regionpolitiker före och efter reformen.

Figur 3 Andelen utrikesfödda i fullmäktige



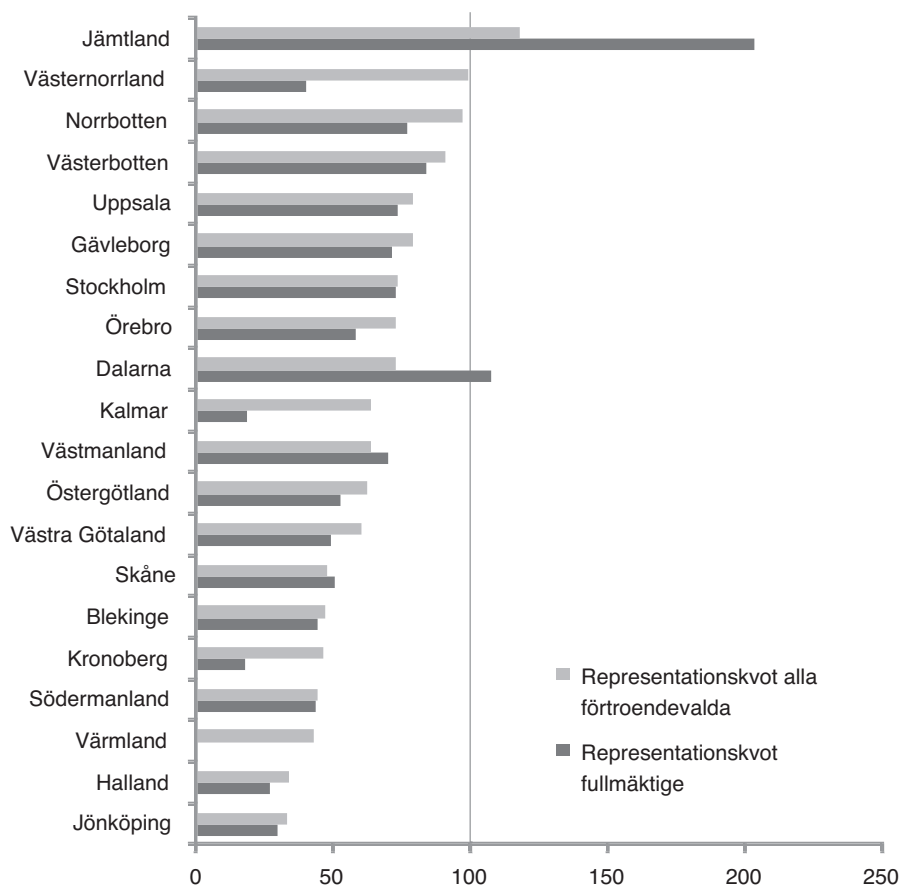
Kommentar: Figuren visar procentandelen utrikesfödda i fullmäktigeförsamlingarna fram till 1998 i de landsting som tidigare fanns inom det område Västra Götaland nu omfattar, inklusive den landstingsfria kommunen Göteborg. Efter 1998 redovisas endast siffrorna för Västra Götaland och genomsnittet för övriga landsting i landet. Göteborgs kommun existerar naturligtvis fortfarande, men kommunen ansvarar inte längre för landstingskommunala uppgifter.

Under den första mandatperioden efter reformen låg de utlandsföddas närvaro i Västra Götalands fullmäktige på en låg nivå om fyra procent, vilket klart understeg riksgenomsnittet. Under de två därefter följande valperioderna nästan fördubblades andelen och 2006-2010 ligger man i regionen över riksgenomsnittet. Det tycks som

att regionreformen innebar ett klart lyft för närvaron av utlandsfödda på den västra götaländska politiska scenen.

Men när vi mäter representativitet är det inte korrekt att endast se till procentandelar av minoriteters närvaro i fullmäktige, vi behöver relatera siffrorna till gruppens andel av befolkningen. Genom att dela andelen bland politikerna med andelen i befolkningen får vi fram en representationskvot där värdet 100 indikerar perfekt representativitet. (Figur 4)

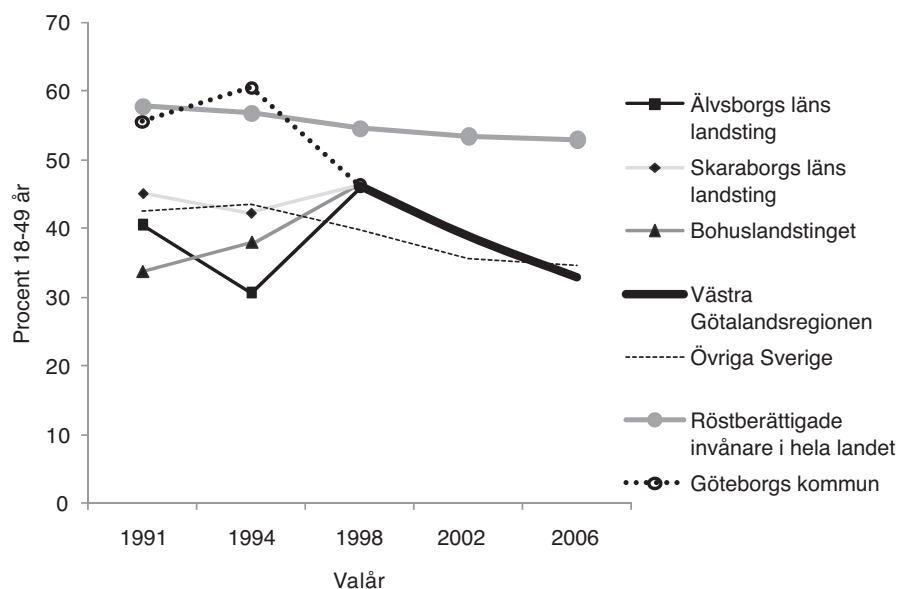
Figur 4 Andelen utrikesfödda i fullmäktige – representationskvot



Kommentar: Figuren visar procentandelen utrikesfödda som procent av andelen utrikesfödda i befolkningen (över 15 år) i Sveriges alla landsting 2006. Siffrorna är uppdelade på ledamöterna i fullmäktige och gruppen övriga indirekt förtroendevalda. Värdet 100 indikerar perfekt representativitet, det vill säga att andelen utrikesfödda i parlamentet är densamma som i befolkningen. Värdet 50 betyder att andelen utrikesfödda i parlamentet här hälften så stor som i befolkningen.

Endast i två län, Jämtland och Dalarna har man i fullmäktige något fler utrikesfödda än vad underlaget i befolkningen skulle föreskriva. I Jämtland, Västernorrland och Norrbotten, och nästan i Västerbotten, är invandrare representerade bland alla förtroendevalda i den utsträckning som deras andel av befolkningen motsvarar. Jämtland står särskilt ut, och här indikerar resultaten i KolFU att det är hög närvaro av ledamöter födda i andra nordiska länder i fullmäktige. Det är troligt att de nära förbindelserna med Norge har medfört att både bland politiker som i den utlandsfödda befolkningen dominerar personer från detta land. I Kronoberg, Kalmar, Jönköping och Halland däremot är invandrare extremt underrepresenterade i fullmäktige och i Värmland finns enligt statistiken inte en enda utlandsfödd fullmäktigeledamot.

Figur 5 Andelen ledamöter under 50 år i fullmäktige



Kommentar: Figuren visar procentandelen ledamöter som vid valdagen var under 50 år i fullmäktigeförsamlingarna fram till 1998 i de landsting som tidigare fanns inom det område Västra Götaland nu omfattar, inklusive den landstingsfria kommunen Göteborg. Efter 1998 redovisas endast siffrorna för Västra Götaland och genomsnittet för övriga landsting i landet. Göteborgs kommun existerar naturligtvis fortfarande, men kommunen ansvarar inte längre för landstingskommunala uppgifter. Som jämförelse visas också andelen 18-49 år av väljarkåren i landet under samma tid.

Om vi tittar på de två storregionerna Västra Götaland och Skåne så visar det sig att de båda ligger långt under vad som vore önskvärt om full representativitet skulle uppnås vad gäller andelen utrikesfödda. Antalet invandrare borde i det närmste fördubblas för att uppnå rättvisa förhållanden. En del av förklaringen till detta kan möjligen sökas i storstäderna Malmö och Göteborg, som i nationella jämförelser hyser en hög andel av landets nyanlända invandrare. Men detsamma gäller för Stockholms län, och där är representativitetssiffrorna i landstinget betydligt bättre.

Väljare under 50 är klart underrepresenterade i Sveriges landsting och siffrorna har försämrats över tid, vilket framgår av Figur 5.

Generationsmässigt sker en föråldring av ledamöterna i Sveriges landsting och denna utveckling kan endast delvis förklaras av att andelen äldre väljare i Sverige ökat något. Vid regionbildningen var Västra Götalandsregionen klart yngre än Sverigesnittet bland landstingen men i och med valet 2006 har andelen under 50 sjunkit under det nationella medelvärdet. För göteborgarna innebar regionreformen att landstingsfrågorna läggs i händerna på en betydligt äldre beslutande församling än tidigare, eftersom kommunfullmäktige i Göteborg, liksom i andra kommuner i Sverige, har yngre ledamöter än vad som är fallet i landstingen.

Överlag har alltså Västra Götaland samma representativitetsproblem som de flesta av Sverige landsting. Sammantaget tycktes regionbildningen initialt ge siffrorna en positiv skjuts vad gäller kön, etnicitet och åldersfördelning, men nu pekar utvecklingen mot det sämre på alla dessa punkter.

När vi diskuterar representativitet är det också en viktig poäng att inte fokusera på endast sociala sammansättningar av hela politikerkåren. Bland de förtroendevalda finns tydliga hierarkier där vissa uppdrag är mer inflytelserika än andra och det är påfallande hur andelen män, höginkomsttagare, högutbildade och svenskfödda ökar ju högre upp i den landstingskommunala hierarkin vi kommer. Genom KoLFU kan vi se hur fullmäktigeledamöter med olika typer av uppdrag skiljer sig åt (se Tabell 3) men notera att materialet inte medger att vi kan se vilka egenskaper icke folkvalda förtroendevalda har.

Mönstret i Västra Götaland skiljer sig härvidlag inte från övriga landet. Totalt sett är andelen höginkomsttagare och högutbildade klart högre i Västra Götaland än i andra landsting. Andelen kvinnliga nämndordföranden är betydligt högre i Västra Götaland än på andra håll, men här skall man då också hålla i minnet att antalet nämnder i denna region är mångdubbelt högre och nämndordförandskap därmed relativt sett en mindre inflytelserik position.

Tabell 3 Social representativitet på olika uppdragsnivåer i landstingspolitiken

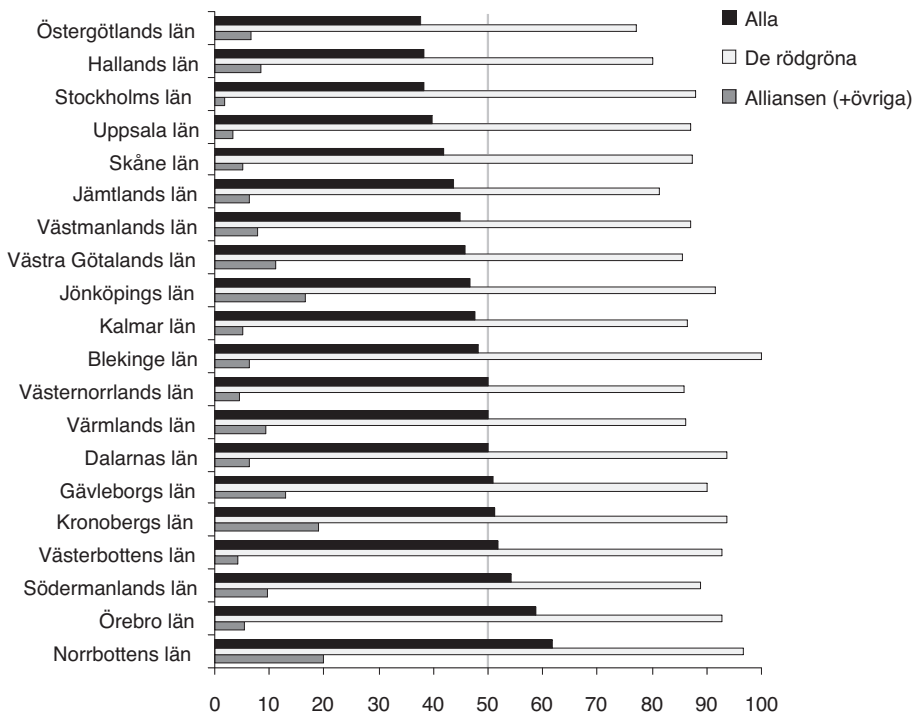
	Medelålder			Kvinna			Hushållsinkomst större än 700 000 kr/år			Högre utbildning			Huvudsaklig uppväxtort: utlandet		
	Övr Lst	VGR	Diff	Övr Lst	VGR	Diff	Övr Lst	VGR	Diff	Övr Lst	VGR	Diff	Övr Lst	VGR	Diff
Endast fullmäktige- ledamot	56			54			37			66			2		
Ersättare i nämnd	54	58	5	59	57	-2	26	29	3	54	43	-11	3	14	12
Ledamot i nämnd	54	55	1	53	41	-12	33	48	15	62	69	7	9	14	5
Ersättare i styrelsen	55	50	-5	51	33	-17	36	67	31	68	67	-2	8	0	-8
Ledamot i styrelsen	53	51	-2	53	60	7	48	100	52	59	80	21	3	0	-3
1:e/2:e vice ordf i nämnd	55	55	-1	48	42	-6	54	67	13	65	67	2	8	8	1
Ordförande i nämnd	55	56	1	44	69	25	60	92	33	60	77	17	2	0	-2
1:e/2:e vice ordf i styrelsen	53			53			87			73			0		
Ordf i styrelsen	54			38			88			63			0		
1:e/2:e vice ordf i fullmäktige	62			47			24			53			0		
Ordförande i fullmäktige	62			15			54			69			0		
Total	55	55	0	51	47	-3	42	62	20	63	69	7	5	10	5

Kommentar: I tabellen jämförs fullmäktigledamöter med olika uppdrag i landstinget (alltså ej personer med motsvarande uppdrag som ej är fullmäktigledamöter). Resultaten bygger på enkätsvar och kan inte automatiskt jämföras med SCBs siffror över alla valda 2006. Siffrorna anger medelålder, andel kvinnor, andel höginkomsttagare, andel högutbildade samt andelen uppväxta i utlandet. Kolumnen VGR anger resultat från Västra Götaland medan Övr Lst gäller resultat från de övriga 19 landstingen i landet. För vissa kategorier anges av anonymitetsskäl inga siffror för VGR eftersom underlaget rör sig om någon enstaka respondent. Källa: KoLFU08.

Privatisera sjukvård

På en punkt har vi möjlighet att jämföra Sveriges landsting rörande en av de mest centrala frågorna i den regionala politiken: synen på privatisering inom sjukvården. Den förslag som presenterades i KoLFU och som alla svarande fick ta ställning till löd *Förhindra företag med vinstsyfte att driva sjukhus*. (Figur 6)

Figur 6 Andelen som tycker det är ett mycket eller ganska bra förslag att förhindra att företag med vinstsyfte driver sjukhus



Kommentar: Figuren visar andelen av landstingspolitiker i olika län som till påståendet "Förhindra företag med vinstsyfte att driva sjukhus" svarade "mycket" eller "ganska bra förslag". Övriga svarande har angivit "varken bra eller dåligt" alternativt "mycket" eller "ganska dåligt förslag". Landstingen är i figuren sorterade efter hur stor andel av samtliga svarande som tyckte förslaget var mycket eller ganska bra. I figuren redovisas också fördelningen mellan blocken där de ljusaste staplarna består av företrädare för de rödgröna partiet (V, S, Mp) medan de grå staplarna representerar övriga ledamöter, det vill säga allianspartierna (C, Fp, Kd och M) samt i förekommande fall företrädare för övriga partier.

Det visar sig att Sveriges landstingspolitiker är mycket kluvna i denna fråga – 48 procent tycker att förslaget är ganska eller mycket bra, 6 procent är ambivalenta och 46 procent anser förslaget ganska eller mycket dåligt. Visst finns det skillnader mellan landstingen i denna fråga – men det är partipolitisk tillhörighet som är helt avgörande för hur ledamöterna har ställt sig. Hela 68 procent av variationen i svaret beror på parti. Skillnader mellan landstingen beror därför helt och hållet på den partipolitiska sammansättningen i fullmäktige.

Föga förvånande är vänsterstyrda län som Norrbotten mer positiva till förslaget att minska vinstintresset i sjukvården. Det är också i Norrbotten som partierna

i alliansen står närmast de rödgröna i denna fråga. I Östergötland, Halland och Jämtland är uppslutningen hos de rödgröna något mindre fullständig när det gäller privatiseringsfrågan, och det bidrar också till att det är i just Östergötland och Halland som öppenheten är som störst för privata alternativ. Västra Götaland skiljer sig på intet sätt från övriga län när man tar hänsyn till parti. Inte heller finns några skillnader mellan ledamöter i oppositions respektive regeringsställning.

Regionpolitikernas bedömning av landstingens demokrati och service

Ingen har som de förtroendevalda kunskap om hur den demokratiska praktiken i Sveriges kommuner och landsting fungerar, och få om någon har en så god bild av hur serviceverksamheten överlag fyller sina syften. Det är därför av största intresse att efterfråga vad Sveriges landstingspolitiker tycker om hur folkstyret och verksamheten sköts i det egna landstinget.

I KoLFU fick Sveriges landstingsfullmäktigeledamöter därför frågan om de var nöjda med hur demokratin och servicen (specificerat till de senaste 12 månaderna) fungerade i det egna landstinget/regionen. Resultatet visar att ledamöterna överlag är mycket nöjda, i genomsnitt angav 79 procent av alla svarande att de är nöjda med demokratin och 66 procent att de är nöjda med servicen. Att talen för service är något lägre än för demokratin kan delvis förklaras av hur frågan ställdes – i fråga om demokrati fick man endast ange positiva eller negativa svar medan rörande service så fanns ett neutralt mittenalternativ som många utnyttjade.

I alla landsting är en majoritet av ledamöterna nöjda med såväl demokrati och service, men variationerna är tämligen stora. I Jönköping är över 90 procent nöjda med både demokrati och service, och även Södermanland, Kalmar och Halland kommer över 90 procent nöjdhet med demokratin medan inställningen till service är något mindre positiv. Jönköping brukar för övrigt i olika sammanhang uppmärksammas som ett innovativt landsting som utvecklar egna modeller för effektivisera sitt arbete (Cederqvist och Hjortendal Hellman, 2005). Norrbotten är det län där missnöjet med demokratin är som störst medan inställningen till servicen är något mer positiv. En aktuell studie bland medborgare i Norra Sverige vidimerar att även bland medborgarna utmärker sig norrbottningarna som särskilt missnöjda med demokratin (Eriksson, 2009). I Jämtland, Stockholm, Gävleborg, Värmland och Södermanland är kritiken mot servicen som hårdast.

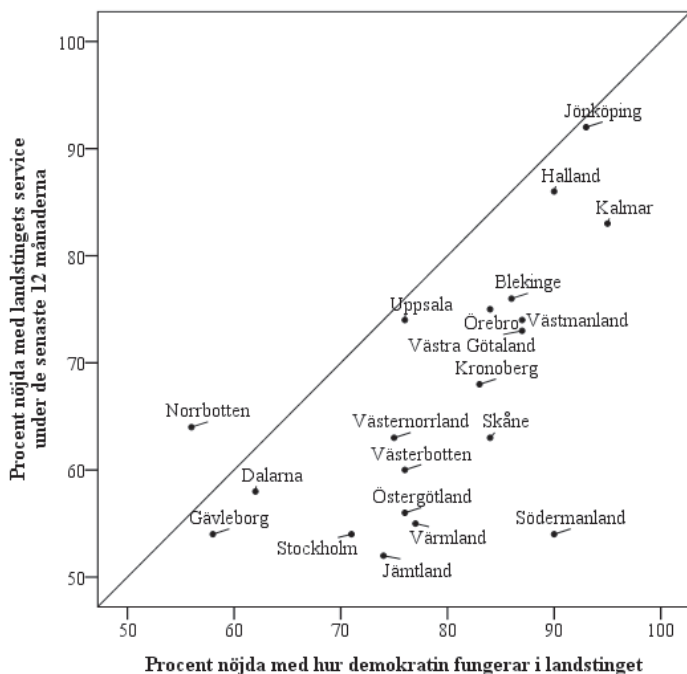
I Västra Götaland är fullmäktigeledamöterna klart mer nöjda med såväl demokrati (87 procent) och service (73 procent) än vad regionpolitiker i landet generellt är. I den andra storregionen Skåne är siffrorna för demokrati nästan lika goda (84 procent) medan man är något mindre positiv till servicekvaliteten (63 procent).

Sambandet mellan hur man bedömer servicen och demokratin är högt $r = ,45$ på individnivå och $,65$ på länsnivå. I endast ett län – Norrbotten – är man mer nöjd med servicen än med demokratin. I Södermanland är man mycket nöjd med demokratin men tillhör dem som är minst nöjda med servicen.

Tabell 4 Andelen nöjda landstingsledamöter – service och demokrati

	Nöjda med hur demokratin fungerar				Nöjd med servicen de senaste 12 månaderna			
	Total	Majoritet	Opposition	Diff	Total	Majoritet	Opposition	Diff
Stockholm	71	80	58	-21	54	84	14	-70
Uppsala	76	83	68	-15	74	86	59	-27
Södermanland	90	100	76	-24	54	48	63	15
Östergötland	76	64	91	26	56	62	48	-14
Jönköping	93	90	96	6	92	93	91	-2
Kronoberg	83	75	93	18	68	74	60	-14
Kalmar	95	95	95	-1	83	100	63	-37
Blekinge	86	100	75	-25	76	100	56	-44
Skåne	84	82	87	5	63	76	52	-24
Halland	90	89	91	2	86	92	77	-14
Västra Götaland	87	97	76	-21	73	92	53	-39
Värmland	75	85	65	-21	54	68	39	-29
Örebro	84	96	68	-28	75	100	42	-58
Västmanland	87	79	95	16	74	75	73	-2
Dalarna	62	83	40	-43	58	90	27	-63
Gävleborg	58	67	46	-21	54	73	31	-42
Västernorrland	75	92	57	-35	63	80	46	-34
Jämtland	74	93	56	-37	52	86	20	-66
Västerbotten	76	89	63	-26	60	92	25	-67
Norrbotten	56	78	30	-47	64	93	30	-62
Totalt	79	85	71	-14	66	83	47	-35

Kommentar: i tabellen redovisas för varje landsting hur stor andel av ledamöterna som i KoLFU svarat 1) "mycket" eller "ganska nöjd" på frågan "på det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i ditt landsting". Övriga svarsalternativ var "inte särskilt nöjd" och "inte alls nöjd", 2) samt hur stor andel som svarat "mycket" eller "ganska nöjd" på frågan "hur tycker du på det hela taget att servicen har fungerat under de senaste 12 månaderna i Landstinget/regionen där du bor". Övriga svarsalternativ var "varken bra eller dåligt, samt "mycket" eller "ganska dåligt". I tabellen redovisas siffror för samtliga svarande, samt uppdelat på om man tillhör landstingets regerande majoritet eller opposition och differensen mellan dessa grupper. Det fåtal ledamöter som angav svarsalternativet "ingen uppfattning" rörande servicekvaliteten har exkluderats i denna analys.

Figur 7 Andelen nöjda landstingsledamöter – service och demokrati

Kommentar: I figuren presenteras grafiskt hur landstingen förhåller sig till varandra på frågorna om nöjdhet med service och demokrati som redovisas i Tabell 4.

När vi jämför inställningen till dessa frågor finns en mycket viktig faktor som måste tas med i beräkningen: ledamöter som ingår som en del av den styrande majoriteten i sitt landsting är överlag mycket mer nöjda än oppositionsledamöterna. Differensen är i genomsnitt 14 procentenheter vad gäller demokratin och 35 procentenheter rörande servicen. Mest missnöjd är oppositionen i Stockholm där endast 14 procent är nöjda med servicens kvalitet att jämföra med 84 procent på majoritetssidan. Starkaste synpunkter på demokratins kvalitet har oppositionen i Norrbotten och Dalarna (30 respektive 40 procent nöjda).

Man skulle kunna se avståndet mellan hur nöjda man är på den regerande sidan jämfört med oppositionssidan som en indikator på hur polariserad det politiska klimatet är i ett landsting, i synnerhet med avseende på bedömningen av servicen. Frågan är om en regionreform skulle leda till ökad grad av polarisering i svensk regionpolitik?

Om vi endast ser till siffrorna i Västra Götaland så är skillnaden mellan regerings-sida och opposition klart större än i riket som helhet. Det skall ändå här understrykas

att 76 procent av oppositionsledamöterna som är nöjda med demokratin och 53 procent med servicen, vilket jämfört med vad oppositionspolitiker på andra håll svarar är ganska höga siffror. I Skåne är oppositionen till och med lite mer nöjd med demokratin men klart mer missnöjd med servicen än vad den regerande sidans ledamöter är. Här skall tilläggas att sammansättningarna av majoriteterna i de två regionerna skiljer sig åt – Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet regerar Västra Götaland och har så gjort sedan 2000. Skåne styrs av allianspartierna plus Miljöpartiet, och här inträffade majoritetsskifte i och med valet 2006 efter en period med rödgrönt styre. Det finns alltså ingen entydig bild kring att polariseringen i de båda storregionerna skulle vara starkare än i andra landsting – resultaten pekar åt helt olika håll.

Denna fråga har ställts upprepade gånger i de enkäter som genomförts till politiker i Västra Götaland sedan regionens skapande och vi har nu möjlighet att jämföra hur graden av nöjdhet har förändrats över årens lopp. Det visar sig att utvecklingen har varit överlag positiv.

I den första enkäten från år 2000 var 36 procent av landstingsfullmäktigeledamöterna nöjda med servicen och 47 procent var nöjda med hur demokratin fungerade. Idag är motsvarande siffror 73 och 87 procent nöjda. Även bland kommunfullmäktigeledamöterna i länet, där kritiken mot regionens verksamhet överlag är större än hos företrädarna på regional nivå finner vi samma tendens. År 2000 var 20 procent nöjda med servicen och 42 procent nöjda med demokratin, idag är 51 procent tillfreds med service och 67 procent med demokratin. Den stora positiva förskjutningen i nöjdhet kom redan efter ett par år men siffrorna visar att nivån legat stabilt högt under senare tid.

Tabell 5 Andelen nöjda fullmäktigeledamöter på kommunal- och landstingsnivå i Västra Götaland över tid

Hur tycker du på det hela taget att servicen har fungerat i under de senaste 12 månaderna i Västra Götalandsregionen

	2000	2002	2006	2008
Kommunfullmäktigeledamöter	20	49	55	51
Landstingsfullmäktigeledamöter	36	63		73

På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Västra Götalandsregionen

	2000	2002	2006	2008
Kommunfullmäktigeledamöter	42	70	69	67
Landstingsfullmäktigeledamöter	47	74		87

Kommentar: tabellen redovisar hur kommun- och landstingsfullmäktigeledamöters svar i Västra Götaland har förändrats på de frågor som presenterades i Tabell 4. Källa är de enkäter som genomförts av Henry Bäck 2000 och 2002, en enkät riktad till fullmäktigeledamöter i länets 49 kommuner utförd av författaren 2006 samt KoLFU 2008.

Kommunpolitikerna som externa bedömare

Vi såg ovan att när man frågar landstingsledamöter om nöjdheten med demokrati och service så spelar det stor roll om man tillhör den regerande sidan eller oppositionen. Den som sitter i ansvarig ställning i ett organ är uppenbarligen systematiskt mer nöjd än den som inte gör det. Samma skillnad finns om man jämför hur landstingspolitiker och kommunpolitiker i Västra Götaland bedömer frågorna – de som själva är valda till uppdrag på den regionala nivån är betydligt mer nöjda än de som verkar på den lokala nivån. Man kan diskutera om det beror på att landstingspolitikerna är mer insatta i verksamheten och därmed ger en mer objektiv bild eller om man – precis som i fallet med skillnaderna mellan regeringssidan och oppositionen – tenderar att haussa bedömningarna om de verksamheter man själv ansvarar för. Om det ligger något i den senare hypotesen så torde kommunpolitikernas värdering av verksamheten i sina respektive landsting vara en mer opartisk evaluering, i varje fall finns det ett värde i att undersöka om rangordningen i kommunpolitikernas bild sammanfaller med landstingspolitikernas egen mycket positiva.

Tabell 6 Andelen nöjda kommunfullmäktigeledamöter i länet – rörande service och demokrati i landstinget

	Nöjda med hur demokratin fungerar					Nöjda med servicen				
	Total	Diff KF-LF	Majoritet	Opp	Diff	Total	Diff KF-LF	Majoritet	Opp	Diff
Stockholm	61	-9	71	50	-21	47	-7	68	21	-47
Uppsala	69	-8	74	64	-10	51	-23	58	45	-13
Södermanland	52	-38	70	30	-40	28	-26	34	19	-15
Östergötland	59	-17	57	60	3	40	-16	43	38	-5
Jönköping	74	-18	78	69	-10	68	-25	76	56	-20
Kronoberg	60	-23	61	59	-2	47	-21	53	40	-13
Kalmar	69	-26	76	63	-14	63	-20	72	54	-17
Blekinge	66	-21	80	48	-32	58	-17	81	32	-50
Skåne	60	-24	66	55	-11	39	-24	47	32	-15
Halland	77	-13	87	65	-22	77	-10	88	61	-27
Västra Götaland	67	-20	78	51	-28	51	-22	63	35	-28
Värmland	54	-21	67	42	-25	31	-23	46	16	-31
Örebro	79	-5	88	68	-20	62	-13	81	42	-39
Västmanland	66	-21	72	62	-10	39	-35	55	27	-27
Dalarna	49	-12	71	28	-43	42	-16	64	20	-44
Gävleborg	41	-16	51	25	-26	30	-24	39	14	-25
Västernorrland	59	-16	64	53	-11	44	-19	53	32	-21
Jämtland	60	-14	77	43	-34	45	-7	63	26	-37
Västerbotten	62	-14	73	51	-22	43	-17	58	26	-32
Norrbottnen	44	-12	58	19	-39	42	-22	54	19	-34
Totalt	62	-17	71	51	-20	47	-19	59	32	-27

Kommentar: siffrorna i tabellen anger andelen nöjda kommunfullmäktigeledamöter (KF) i länet och jämförelser görs med landstingsfullmäktigeledamöter (LF) i Tabell 4. I tabellen jämförs också andelen nöjda bland KF-ledamöter som tillhör samma partier som det egna landstingets majoritet respektive opposition.

Vi ser i tabellen att bland kommunfullmäktigeledamöterna är andelen nöjda med demokratin i det egna landstinget i genomsnitt 17 procentenheter lägre, och andelen nöjda med service är 19 procentenheter lägre än bland landstingsfullmäktigeledamöterna. I själva verket är det en majoritet som är missnöjda eller indifferent till servicenivån i landstingen. Det finns ett mycket starkt samband mellan vad kommun- respektive landstingsfullmäktigeledamöter i ett län tycker i dessa frågor ($r = ,76$ för demokrati, $,85$ för service). Detta indikerar att även om det finns en stor nivåskillnad så är politiker på de olika nivåerna någorlunda överens om landstingens nivå på demokrati och service relativt andra landsting.

Differenserna mellan kommun- och landstingspolitiker varierar dock en del. Minst skillnad rörande demokratin finns i Örebro, Uppsala och Stockholm – medan skillnaderna på servicesidan är minst i Jämtland och Stockholm. De största differenserna mellan de två nivåerna hittar vi i Södermanland och Kalmar rörande demokratin och Västmanland rörande servicen.

En del av förklaringen till sådana variationer kan ligga i hur majoritetsförhållandena på landstingsnivå är i förhållande till motsvarande förhållande i länets kommuner. Det visar sig nämligen att skillnader mellan kommunpolitiker som tillhör sitt landstings majoritets- och oppositionssidan är betydande. Rörande demokratin är majoritets-/oppositionseffekten till och med större bland kommunalpolitiker än bland politiker i landstingsfullmäktige.

I analysen av vad som bestämmer lokala och regionala politikernas nöjdhet med landstingens verksamhet har vi alltså identifierat två faktorer som har stor betydelse för hur man svarar: vilken nivå man själv har uppdrag på (kommun eller landsting) och huruvida man tillhör den partipolitiska majoritet som styr det landsting man bor i. En fråga som vi tack vare KoLFU har möjlighet att besvara är nu vilken av de två faktorerna som väger tyngst i politikernas bedömning. Är polariseringen mellan samhällsnivåerna starkare än den partipolitiska mellan majoritet och opposition?

I en analys på individnivå där alla folkvalda i landsting och kommuner ingår, visar det sig helt klart att i hela landet så att regerings-/oppositionstillhörighet är den tyngre förklaringsfaktorn. Om vi gör samma analys i vart och ett av de 20 landstingen så framgår att detta förhållande gäller i de flesta län, dock inte i alla. Skåne är ett av de sju län där nivåstillhörighet är den viktigare faktorn. Förklaringen ligger här inte i att skillnaderna mellan nivåerna är anmärkningsvärt höga utan på att skillnaden mellan majoritet och opposition är relativt sett liten. I Västra Götaland liknar förhållandena riket i stort, och blocktillhörighet är betydligt viktigare än nivå. Som tidigare har nämnts kan möjligheten förklaringen till skiljaktiga blockeffekter i de två regionerna ligga i skillnader i blockens partisammansättning, och Skånes erfarenhet av majoritetsskifte.

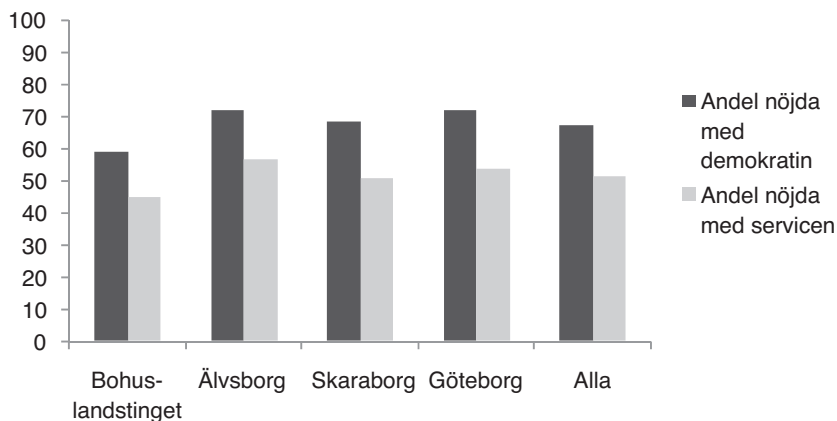
Regionala variationer inom Västra Götaland

Vi har alltså sett att det finns en betydande skillnad mellan hur region- och kommunpolitikerna bedömer hur regionen fungerar både vad gäller demokrati och

service. Men det finns också utrymme för geografiska variationer inom en region. Västra Götaland omfattar 49 kommuner som tidigare ingick i tre olika landsting och dessutom Göteborg som var en landstingsfri kommun.

Tack vare KolFU08 kan vi få aktuella siffror på hur kommunpolitiker i dessa tidigare landsting och i Göteborg idag ser på Västra Götaland (Figur 8).

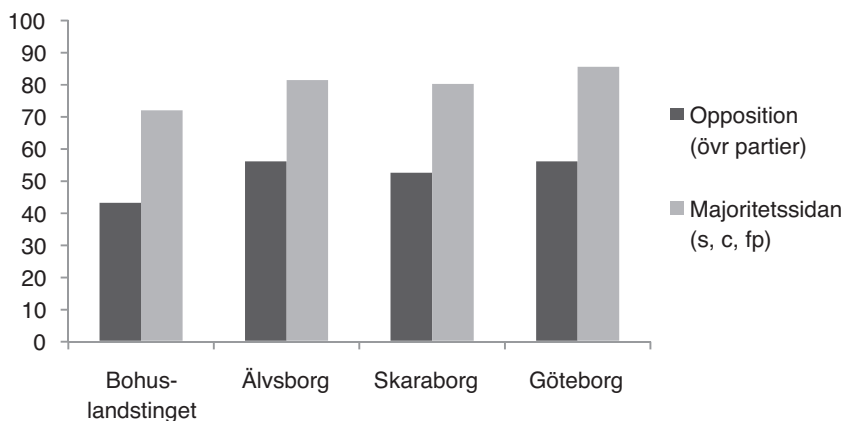
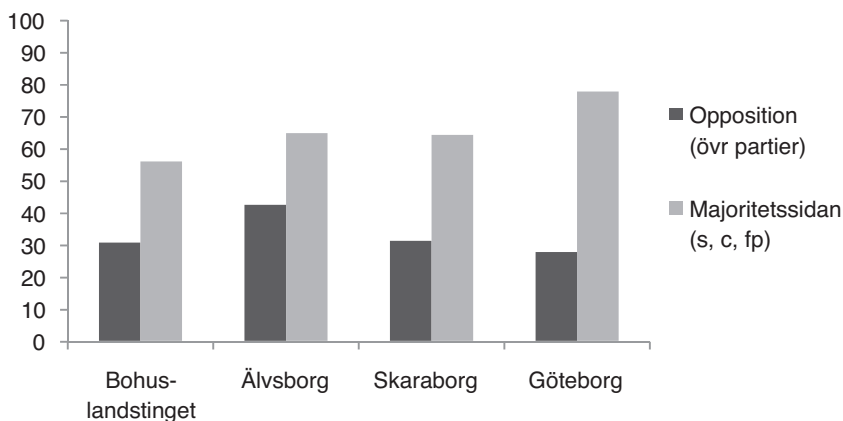
Figur 8 Nöjdhet med service och demokrati i Västra Götaland – kommunpolitiker i olika delar av länet



Det visar sig att skillnaderna är förhållandevis små. Det är bland kommunerna i Bohuslän som missnöjet både vad gäller service och demokrati avviker något nedåt.

Betydligt viktigare än var i länet man bor är huruvida man som kommunpolitiker är medlem av ett parti som ingår i den regerande koalitionen i regionfullmäktige (Figur 9). Men även om vi tar hänsyn till detta faktum så är det tydligt att det är i Bohuslän som det största missnöjet med regionens demokrati finns. Nöjdast verkar man vara i Göteborg.

När det gäller inställningen till servicen (Figur 10) så är medlemmar av regeringspartierna mest missnöjda i Bohuslän, men i Skaraborg och särskilt i Göteborg finns ett än mer utbrett missnöje bland oppositionspartierna.

Figur 9 Nöjdhet med demokrati i Västra Götaland – kommunpolitiker i olika delar av länet**Figur 10** Nöjdhet med service i Västra Götaland – kommunpolitiker i olika delar av länet

Om vi flyttar analysnivån ännu ett snäpp ner – till den kommunala nivån, märker vi att spridningen är än större (Figur 11). De kommuner där störst andel av kommunpolitikerna är nöjda med sin region är utan tvekan Stenungsund och Dals Ed. Här har cirka fyra femtedelar svarat att man är nöjd med både service och demokrati. I Svenljunga är man som allra mest nöjda med demokratin, men däremot inte alls lika uppskattande när det gäller servicen.

de mer missnöjda när det gäller service. Till saken hör att Malmö är vänsterstyrt medan Kristianstad liksom regionen styrs av den borgerliga alliansen (utökad med Miljöpartiet på regionnivå).

Vad säger oss då svaren rörande nöjdheten med demokrati och service om vad en regionreform skulle innebära. Det första vi kan notera är att Västra Götaland och Skåne, de län där den tilltänkta regionreformen i praktiken är genomförd sedan 10 år tillbaka, inte avviker på något tydligt sätt från övriga landsting. Slutsatsen man kan dra av det är att erfarenheterna hos politiker på regional och lokal nivå åtminstone ger anledning att tro att regionreformer inte skapar stora nackdelar. Men de båda storregionerna är heller inte på något sätt i framkant bland Sveriges landsting.

Över tid har vi dock sett stora förbättringar inom Västra Götaland där nöjdheten på de båda nivåerna ökat markant under regionens historia. Visst finns det fortfarande kvar vissa regionala skillnader i bedömningarna men de är på inget sätt påfallande. Det är uppenbart att det som istället väger tyngst när lokala politiker tar ställning till om man är nöjd eller missnöjd med länets demokratiska och verksamhetsmässiga utveckling är huruvida man själv är medlem av ett parti som ingår i regionens styrande majoritet. Detta resultat måste tolkas som att den partibaserade parlamentariska valdemokratien står stark och av den befarade regionala splittringen märks inte mycket. Regionen är etablerad och legitim, i alla fall i de förtroendevaldas ögon.

Landstingspolitikerna och landstingsnivåns fortbestånd

Slutligen skall vi nu se på hur Sveriges regionpolitiker ställer sig till de ödesfrågor som en kommande strukturreform kommer att medföra. Den första fråga man kan ställa sig är hur inställningen till den regionala nivåns existens ser ut. I Ansvarskommitténs betänkande var alla partiernas representanter ense om att skapa en förstärkt regional nivå. Detta trots att Moderata samlingspartiet under lång tid har pläderat för landstingsnivåns avskaffande. Att nedläggningen av den regionala samhällsnivån tycks vara avförd från den politiska dagordningen betyder dock inte att politiker på lokal och regional nivå har släppt tanken.

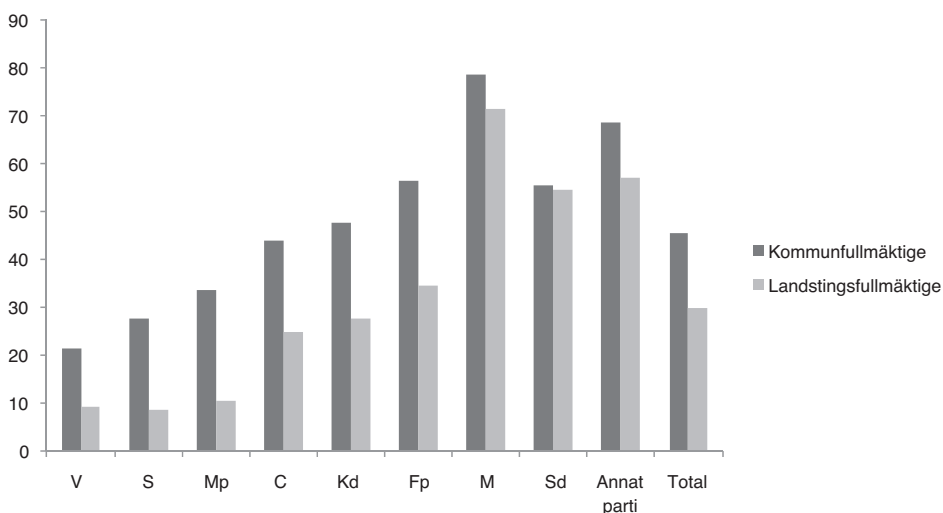
I KoLFU fick alla Sveriges lokala och regionala fullmäktigeledamöter ta ställning till förslaget *Avskaffa landstingen*. Det visar sig att hela 30 procent av landstingspolitikerna och 45 procent av kommunpolitikerna tycker att detta är ett mycket eller ganska bra förslag. Bland landstingsledamöterna tar 53 procent aktivt avstånd från idén medan 17 procent är ambivalenta. På den kommunala nivån är klart färre som tar avstånd från förslaget att lägga ner landstingen (30 procent) än som är stödjer det. Det utbredda missnöjet med den regionala nivåns blotta existens måste ses som anmärkningsvärt högt.

Inställningen till frågan är klart partipolitiserad (Figur 12). Bland moderater i kommunerna är närmare 80 procent för ett avskaffande av landstingen och på den regionala nivån är samma siffra 70 procent. Bland de övriga rikspartierna tycks sedan inställningen till landstingens bevarande hänga nära samman med partiernas

positionering på vänster/högerskalan. Även bland kristdemokrater är en majoritet av kommunpolitikerna för ett avskaffande, och i Folkpartiet och Centerpartiet är det fler bland kommunpolitikerna som vill avskaffa än som vill bevara landstingen. Det är dock endast bland moderata och sverigedemokratiska ledamöter, samt ledamöter från gruppen övriga partier, som en majoritet bland landstingsledamöterna vill avskaffa den politiska nivå som de själva har valts till.

I det rödgröna blocket är det endast var tionde regionpolitiker som vill avskaffa landstingen, men även här är kommunpolitikerna mer kritiska och mellan en femtedel (Vänsterpartiet) och en tredjedel (Miljöpartiet) röstar här för nedläggning.

Figur 12 Procent fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner som vill avskaffa landstingen, uppdelat på parti



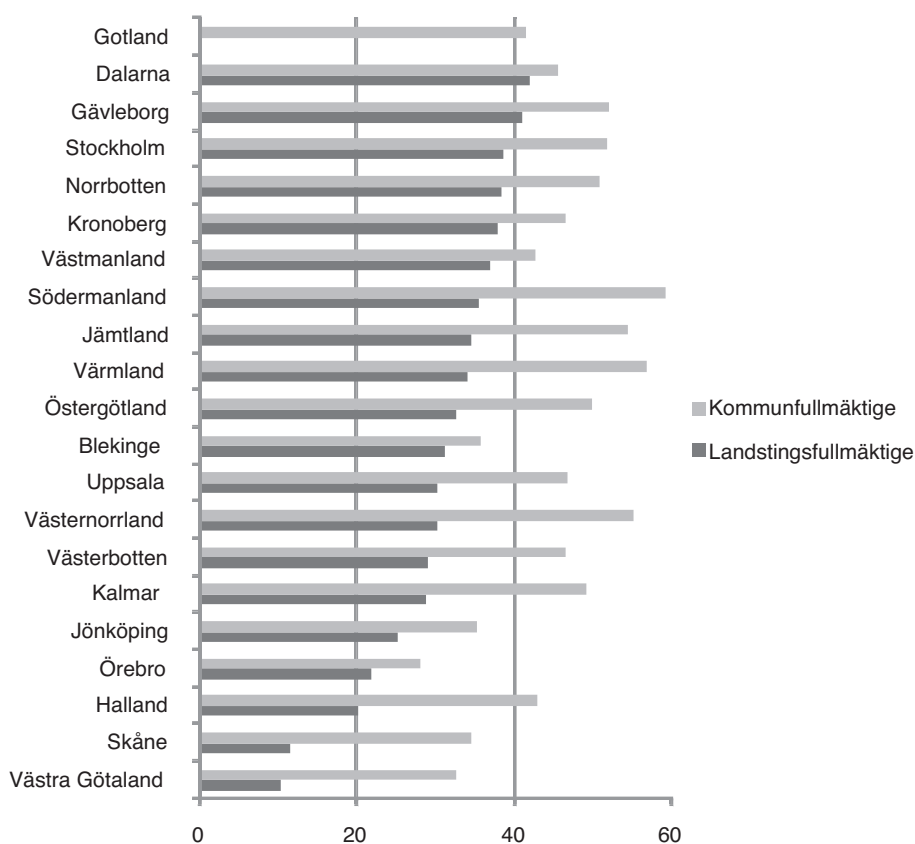
Kommentar: Figuren anger hur stor andel av alla Sveriges ledamöter i kommun- respektive landstingsfullmäktige som valt endera av svaren "mycket" eller "ganska bra förslag" till förslaget "avskaffa landstingen". Övriga svarsalternativ var "varken bra eller dåligt förslag" samt "mycket" eller "ganska dåligt förslag". Källa: KolFU.

Det finns intressanta regionala skillnader till inställningen i denna fråga (Figur 13). Notabelt här är att Västra Götaland och Skåne är de två län där viljan att avskaffa landstingen är minst vanligt förekommande bland regionpolitikerna och även bland kommunpolitikerna i detta län är man mindre förtjust i idén än på andra håll. Och om man endast ser till de mycket landstingskritiska Moderaterna så är det också i Västra Götaland och Skåne, tillsammans med Halland, som företrädare för detta parti är som mest välvilligt inställda till landstingens fortlevnad. De allra mest landstingsvänliga kommunpolitikerna finner man dock i Örebro län. I Dalarna och

Gävleborg är en majoritet av landstingspolitikerna för avveckling av samhällsnivån medan Södermanland och Värmland är de län där kommunpolitikerna är mest positiva till förslaget att avskaffa landstingen.

I analysen av denna fråga måste en reservation resas för hur förslaget i enkäten kan tolkas. Även om formuleringen är gammal och har använts i tidigare undersökningar finns en risk för att vissa svarande sätter frågan i samband med den föreslagna regionreformen och att "avskaffa landstingen" skulle kunna implicera "... och införa regioner". Men min bedömning är att de allra flesta svarande som instämt i förslaget inte tolkar påståendet på det sättet, och mönstret i hur företrädare för olika partier och landsting har svarat stämmer bygger under den slutsatsen.

Figur 13 Procent fullmäktigeledamöter i landsting och kommuner som vill avskaffa landstingen, uppdelat på län



Kommentar: Figuren visar svarsfördelningen på samma fråga som Figur 12 men här uppdelat på län istället för parti.

Ansvarsfördelningen i flernivåsystemet

Med en regional strukturreform där Sverige får ett heltäckande system av storregioner uppkommer frågan om en sådan reform också medför förskjutningar av uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. Siv Sandberg har konstaterat att även om regionernas roll har varit upp till omprövning i alla de nordiska länderna och nya styrformer har introducerats, så är det ändå i stort sett samma uppgifter som placeras på den nivå som är större än primärkommunen men mindre än staten (Sandberg, 2009). Ansvarskommitténs förslag är att utvecklingsfrågorna förflyttas till de nya regionkommunerna enligt Västra Götalands- och Skånemodellen. Kulturutredningen har till exempel under 2009 lyft fram den regionala nivån som en viktig framtida bas för den svenska kulturpolitiken (SOU, 2009:16).

Frågan är nu vad politiker på regional och kommunal nivå generellt anser om att stärka regionernas roll på statens respektive kommunernas bekostnad. I KoLFU fick de alla ta ställning till två förslag: *Överföra uppgifter från kommunerna till landstingen/regionerna* samt *Överföra uppgifter från staten till landstingen/regionerna*. Svaren i enkäten utföll enligt Tabell 7.

Tabell 7 Syn på överförande av uppgifter till den regionala nivån

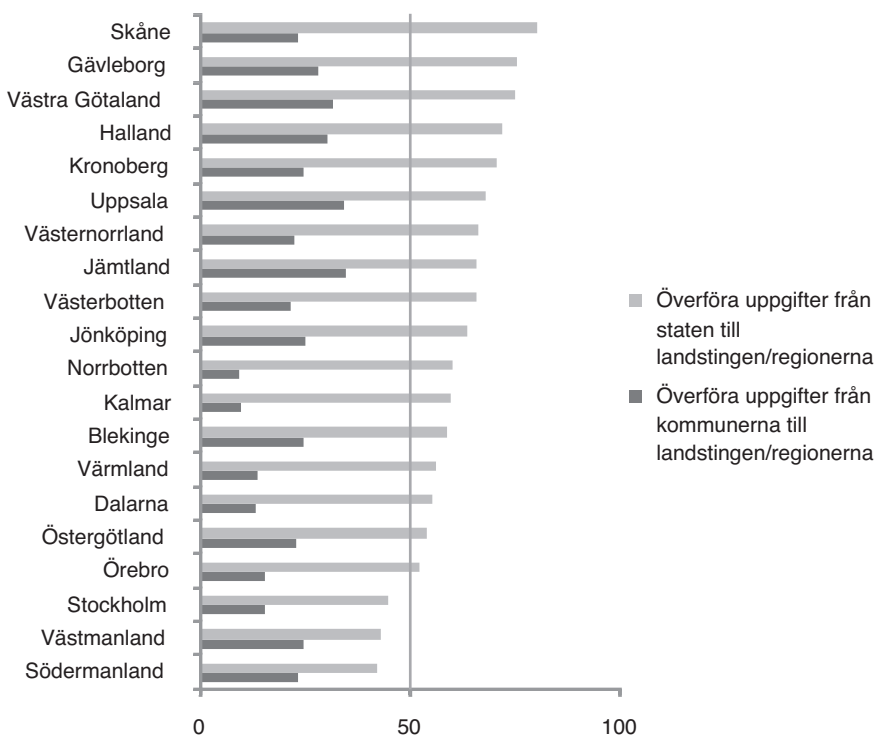
		Överföra uppgifter från staten till landstingen/regionerna	
		Mycket, ganska bra förslag	Mycket, ganska dåligt förslag, varken bra eller dåligt
Överföra uppgifter från kommunerna till landstingen/ regionerna	Mycket, ganska bra förslag	LF: 18 KF: 10	LF: 4 KF: 6
	Mycket, ganska dåligt förslag, varken bra eller dåligt	LF: 43 KF: 29	LF: 35 KF: 55

Kommentar: Tabellen illustrerar hur alla Sveriges ledamöter i landstingsfullmäktige (LF) och kommunfullmäktige (KF) ställer sig till de frågor som citeras i tabellen. Siffrorna motsvarar totalprocent i landsting respektive kommun. Källa: KoLFU.

På den kommunala nivån (KF) är det en klar majoritet av de svarande som är neutrala eller motståndare till att regionerna skulle tillföras ytterligare uppgifter från något håll, medan ungefär en tredjedel av landstingsfullmäktigeledamöterna (LF) håller med om det. I övrigt är det vanligaste svaret att man kan tänka sig mer uppgifter

från staten men inte från kommunerna (vilket 43 procent av landstingspolitikerna och 29 procent av kommunpolitikerna tycker), medan var femte landstingspolitiker och var tionde kommunpolitiker önskar att regionerna borde få nya uppgifter från båda dessa nivåer.

Figur 14 Landstingspolitikerna om uppgiftsförändringar mellan stat, landsting och kommun, länsvis



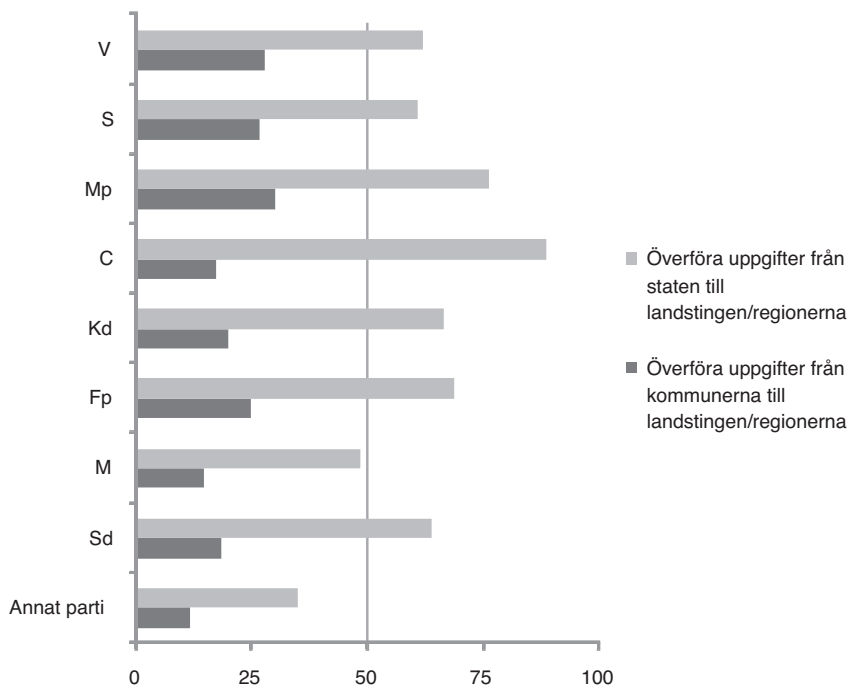
Kommentar: Figuren visar svarsfördelningen på samma frågor som Tabell 7 uppdelat på län.

Spridningen mellan landstingen i denna fråga är förhållandevis stor (Figur 14). Bland landstingen är det endast tre där en majoritet inte önskar ett större ansvar för landstingen på statens bekostnad – Södermanland, Västmanland och Stockholm.

De som är allra mest positiva till en sådan uppgiftsfördelning är regionpolitikerna i storregionerna Skåne och Västra Götaland samt deras kollegor i Gävleborg och Halland. När det gäller att överföra uppgifter från kommunerna så finns det starkaste stödet för det i Uppsala och Jämtland medan Kalmar och Norrbotten är de som tydligast avfärdar idén. I inget landsting finns dock någon majoritet för en sådan lösning.

Även när det gäller denna fråga finns det klara partipolitiska skillnader som förklarar variationen i utfallet, men till skillnad från frågan om att avskaffa landstingen så är det här inte fråga om en renodlad vänster/högereffekt (Figur 15).

Figur 15 Landstingspolitiker om uppgiftsförändringar mellan stat, landsting och kommun, partivis



Kommentar: Figuren visar svarsfördelningen på samma frågor som Tabell 7 uppdelat på parti.

Det är istället Centerpartiet som är mest positiva till att överföra mer uppgifter till landstingsnivån från staten. Hela 88 procent i detta parti tycker att detta är en bra eller mycket bra idé. Även i Miljöpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna finns en stark uppslutning till denna politik, och vänsterpartister och socialdemokrater är också överlag för en sådan lösning. Bland rikspartierna är det endast i Moderaterna som under 50 procent som stödjer en ökad regionalisering på statens bekostnad, men partiet är uppenbart kluvet i frågan.

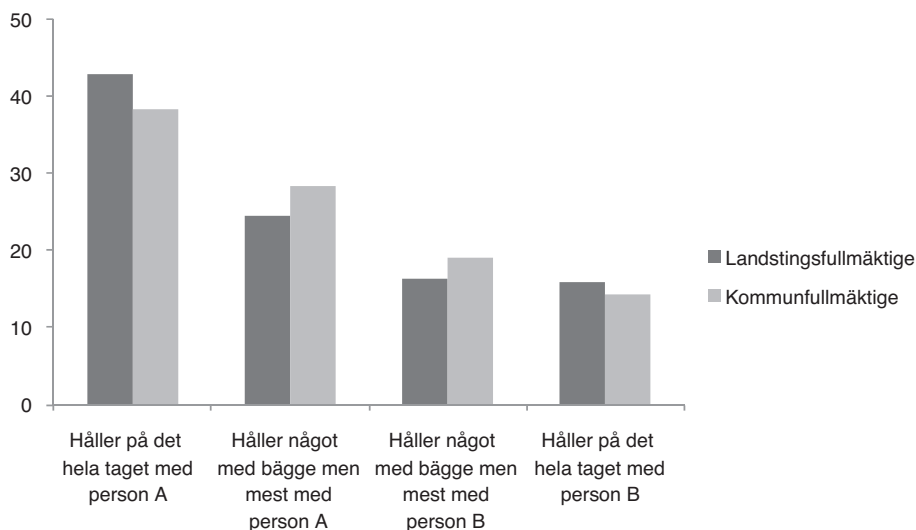
Frågan om att överföra uppgifter från kommunerna till landstingen har inte starkt stöd i något parti, och det är i Centerpartiet som idén bemöts mest negativt. Partiet är uppenbarligen konsekvent i sin decentraliseringspolitik där ju lägre nivå en uppgift kan läggas på desto bättre.

Hur skall reformen gå till?

I tider när man planerar strukturreformer finns två huvudalternativ som processen kan följa. Antingen dirigeras det hela top-down från statens sida och man lägger stor vikt vid en enhetlig struktur som främjar likvärdiga förhållanden för den offentliga verksamheten i hela landet. Eller så uppmuntras reformen att utvecklas bottom-up, det vill säga kommuner och regioner kommer själva med önskemål om hur de vill organisera sig lokalt. En sådan lösning som tydligt förankras lokalt torde främja acceptansen för de prövningar som en omorganisation medför hos både medborgare och politiker och tjänstemän i de reformerade organisationerna. Men samtidigt får man vid en sådan reformstrategi räkna med asymmetriska lösningar där institutioner och resursmässiga förutsättningar i olika regioner skiljer sig åt.

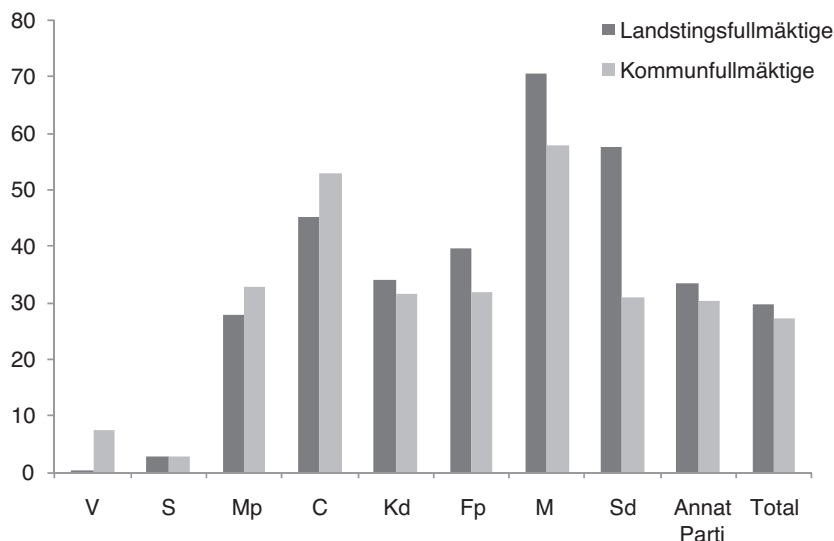
I KoLFU fick landets lokal- och regionpolitiker ta ställning till problematiken genom en fråga där dessa två huvudalternativ tydligt ställdes mot varandra. Frågan löd: *Två personer, A och B, har olika uppfattningar om hur nya regioner ska bildas i Sverige. Håller du med person A eller B?* och de två positioner som presenterades var: A: *Nya regioner bör växa fram underifrån, vilket innebär att de olika regionerna kan variera i storlek och att samhällsorganisationerna kan se olika ut i landet* samt B: *Regionbildningen bör ske genom en samlad reform så att regionerna blir ungefär lika stora och ändamålsenliga i ett nationellt perspektiv*. I sina svar kunde politikerna ange om de helt och hållet stödde A eller B, eller om de höll med båda men lutade åt endera av dem. Något helt neutralt svarsalternativ fanns inte. Svaren utföll enligt Figur 16.

Figur 16 *Inställning hos landstingspolitiker till uppgiftsförändringar mellan stat, landsting och kommun, länsvis*



Bland såväl landstings- som kommunpolitiker är stödet för en underifrånslösning i regionreformen mycket starkt. Två tredjedelar av de folkvalda på båda nivåer lutar mot detta alternativ. Endast 16 procent bland landstingsfullmäktigeledamöterna och 14 procent bland kommunfullmäktigeledamöterna är helt övertygade om att uppifrånslösningen är den bästa.

Figur 17 *Inställning hos kommun- och landstingspolitiker till uppgiftsförändringar mellan stat, landsting och kommun, partivis. Stöd för bottom-up-lösning.*

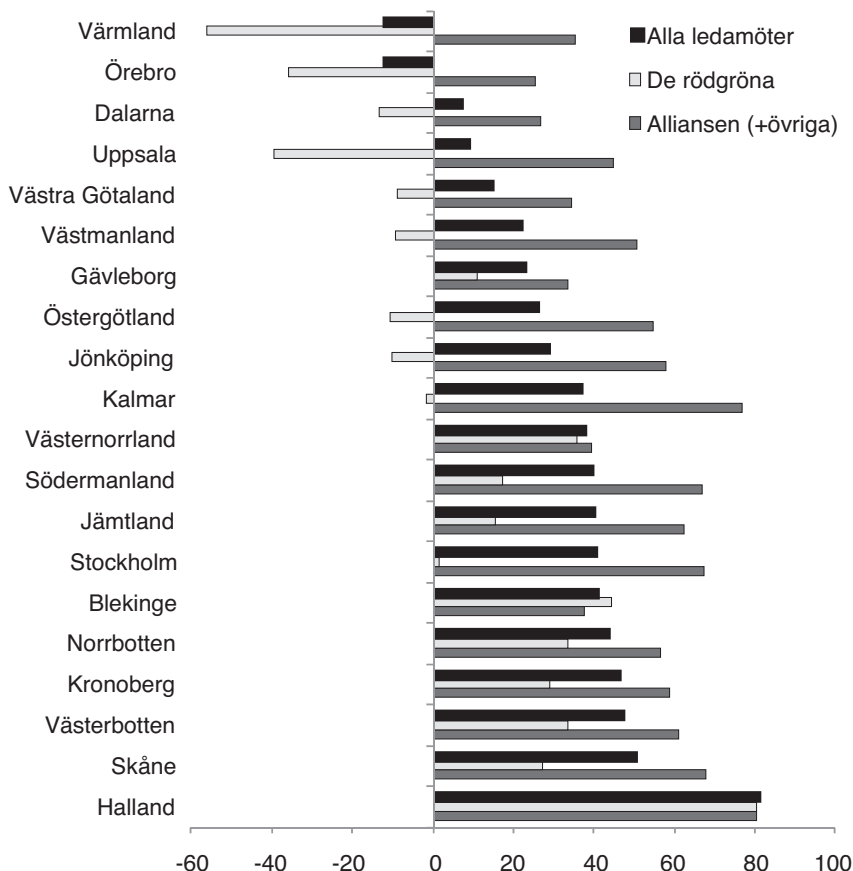


Kommentar: Staplarna återger medelvärde för olika grupper på en svarsskala där de som helt och hållet stödjer bottom-up-förslaget A får värdet 100, de som stödjer top-down-förslaget B -100 och de ambivalenta som lutar mer mot A respektive B får värdena 33,33 och -33,33. Värdet 0 representerar således den neutrala positionen och ju högre positiva värden man har desto starkare är stödet för bottom-up-lösningen.

Partipolitiskt finns stora variationer (Figur 17). I Vänsterpartiet och Socialdemokraterna är företrädarna nästan kluvna på mitten i valet mellan nedifrån perspektivet A och uppifrånsperspektivet B, men i övriga partier är stödet för A kompakt. De som lutar allra mest åt A är Moderaterna, i synnerhet bland landstingspolitikerna. Det parti där de allra flesta vill avveckla landstingen som nivå är också det där man är minst intresserad av att bli pådyvlade reformer uppifrån.

Det finns även regionala skillnader i denna fråga värda att notera. Det starkaste motståndet mot en uppifrånstyrd reform finns i landstinget i Halland, där faktiskt motståndet i partier från det rödgröna blocket är marginellt större än bland allians-

Figur 18 *Inställning hos kommun- och landstingspolitiker till uppgiftsförändringar mellan stat, landsting och kommun, partivis*



Kommentar: Staplarna återger medelvärde för olika grupper på en svarsskala där de som helt och hållet stödjer bottom-up-förslaget A får värdet 100, de som stödjer top-down-förslaget B -100 och de ambivalenta som lutar mer mot A respektive B får värdena 33,33 och -33,33. värdet 0 representerar således den neutrala positionen.

partierna. För den som följt debatten om regionfrågan är den halländska positionen inte oväntad. Initialt fanns förvisso en tveohägsenhet i länet, där den nordligaste kommunen Kungsbacka övervägde att ansluta till Västra Götaland. Men sedan denna kommun bestämt sig för att förbli halländsk har enigheten i regionfrågan varit kompakt. I den svenska debatten har Halland gjort sig känt som det län som (vid sidan av Stockholm) som starkast kritiserat Ansvarskommitténs förslag

om storregioner i allmänhet och alla förslag på Hallands upplösning i synnerhet. Företrädare från alla partier och kommuner i länet har gått samman, samordnade av kommunalförbundet Region Halland, för att bevara Halland som regional enhet. Formliga kampanjer har organiserats i kritik mot förslag som förekommit om att splittra länet i samband med en framtida indelningsreform (Region Halland, 2005). Som motstrategi har man också från länets sida tagit proaktiva steg i syfte att bilda en regionkommun enligt Västra Götalandsmodellen inom nuvarande Hallands gränser. Det är därför inte underligt att man från hallänningarnas sida räds reformstrategier som innebär att regionbildningen sker uppifrån. Värmland och Örebro är de enda landsting där en majoritet föredrar en uppifrånlösning, och det är också här liksom i Dalarna som ledamöter från allianspartierna är minst övertygade om nedifrånperspektivets förträfflighet.

Intressant att notera är att storregionerna Västra Götaland och Skåne intar mycket olika hållningar i denna fråga. Västra Götalands politiker är i jämförelse med kollegor i Skåne och i de flesta andra län något mindre övertygade om underifrånperspektivets fördelar, medan Skåne efter Halland är de som uppvisar det tydligaste stödet för bottom-up linjen.

Konklusioner

Runt om i Europa har reformvågor regionpolitiska reformer dragit fram under senare tid. Huvudtendensen är att regionernas ställning har stärkts, men ibland slutar reformer med mindre justeringar eller till och med att nivån blir av uppgifter och inflytande (Lidström, 2008, Sandberg, 2009). Nu ligger den svenska regionala nivån i stöpsleven. Av historien lär vi att när väl regionala institutioner stelnar i vårt land så har de en tendens att ligga fast under mycket lång tid. Vikten av att vara lyhörd mot erfarenheterna av redan genomförda reformer kan knappast underskattas och regionpolitikernas stora sakkunskap och samlade erfarenheter förtjänar att tas till vara. Särskilt bör vi studera och lyssna till politikerna i Västra Götaland och Skåne som faktiskt är de enda som har förstahandsinformation om vad en regionreform innebär. Detta har också varit huvudsyftet med detta kapitel.

Den första fråga som ställdes var om det finns anledning att tro att en regionreform skulle påverka den sociala sammansättningen av framtidens regionpolitiker. Genom att särskilt jämföra hur Västra Götaland och på vissa punkter Skåne skiljer sig mellan från övriga landsting kan vi nu svara att nej, inget tyder på att dessa län utmärker sig på något sätt som går att härleda till deras förutsättningar som storregioner. I fallet Västra Götaland förbättrades den sociala representativiteten på en rad punkter initialt men med tiden har förhållandena stagnerat eller till och med försämrats något vad gäller kön, etnicitet och ålder.

Därefter undersöktes hur nöjda Sveriges landstingspolitiker är med servicen och demokratin i det egna landstinget, och som referens noterades hur kommunpolitiker upplever samma sak från sitt lokala perspektiv. Resultaten från analyserna på detta

område hjälper oss att dra slutsatsen att inte heller på denna punkt ger jämförelser mellan storregionerna och de övriga några tydliga ledtrådar om vad en regionreform skulle innebära för demokrati och servicekvalitet. Nöjdheten med Västra Götalands demokrati och service är nu högre än genomsnittet i landet medan siffrorna i Skåne ligger något lägre. Kommunpolitiker i Skåne tillhör dem som är mest missnöjda med servicen i sitt landsting, men resultaten är knappast dramatiska. Vi kan dock notera att politikernas initialt mycket starka missnöjde med både demokrati och service i Västra Götaland efter regionreformen på 1990-talet nu har försvunnit och omdömena har stabiliserats på en mer positiv nivå.

Om vi ser till hela Sverige så är nöjdheten med såväl demokrati som service stor, även om vissa län utmärker sig om något mindre nöjda. Två institutionella faktorer är dock mycket viktiga för att förstå variationen i svaret på dessa frågor: Kommunpolitiker är överlag betydligt mer missnöjda än vad landstingspolitiker är, och det är mycket stora skillnader mellan politiker (både i kommuner och landsting) beroende på om man tillhör något av de partier som regerar landstinget för tillfället. Oppositionspolitiker är i de flesta fall betydligt mer negativa i sina omdömen än vad företrädare för majoritetssidan är. Detta gäller inte minst i Västra Götaland.

I tidigare studier av Västra Götaland har skillnader i attityder till regionen beroende på geografisk hemvist lyfts fram. Att det finns sådana mönster skulle kunna tolkas som att antingen regionens verksamhet fungerar olika bra på olika håll, eller kanske troligare att regionens demokratiska legitimitet skiftar mellan olika länsdelar. Som vi har sett tidigare i kapitlet finns skillnader mellan olika delar av regionen fortfarande kvar, men de är knappast längre anmärkningsvärt stora. Det är istället partipolitiska skillnader och huruvida man tillhör den regerande majoriteten eller oppositionen som står för den klart största variationen i kommunpolitikernas svar. Att parti så tydligt slår ut geografi som förklaringsfaktor stödjer bilden av regionen som legitim och etablerad som nivå i hela länet.

Det står emellertid av kapitlets resultat också helt klart att den ideologiska grunden i Sverige för de nya föreslagna storregionerna knappast kan beskrivas som stabil. Motståndet mot landstingsnivån som företeelse är utbrett, i synnerhet bland folkvalda på den kommunala nivån men även bland landstingspolitikerna själva. Moderater är mer kritiska än andra, men också i övriga partier finns många uttalade landstingsmotståndare.

Oavsett vad man tycker om samhällsnivån i sig är de flesta politiker nog medvetna om att reformer stundar, och i KoLFU har de beredvilligt svarat på hur de vill att en sådan reform skall gå till. Stödet för att mer uppgifter flyttas över från statlig till regional nivå är brett och det är särskilt starkt i storregionerna Västra Götaland och Skåne. Att flytta uppgifter från kommunerna till landstingen får däremot betydligt svagare stöd och storregionerna skiljer här inte ut sig från andra län.

På en punkt skiljer sig de två storregionerna sig åt kraftigt: Västra Götalands politiker är kluvna i frågan om reformen skall styras tydligare av staten för att åstadkomma likvärdiga förhållanden i hela landet. Även om man även här lutar mer

åt en bottom-up-lösning så är man inom de rödgröna partierna mer inne på top-down-modellen. Skåne däremot är efter Halland det klart mest bottom-up-vänliga länet, och även bland regionens rödgröna politiker är denna hållning tydlig. Men det sammantagna budskapet från landets kommun- och landstingspolitiker är entydigt: reformer bör initieras nedifrån.

Det är knappast en underdrift att säga att en ny regionreform tycks vila på en mycket bräcklig legitimitetsgrund när en så stor andel av de politiker som idag verkar på den regionala nivån ifrågasätter dess existens. Å andra sidan kan man tänka sig att en reform skulle skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig regional organisation som långsiktigt skulle kunna uppnå en högre legitimitet. I det ljuset är det intressant att konstatera att stödet för regionnivåns fortbestånd är betydligt starkare i Skåne och Västra Götaland än i andra län i landet, och även de regionkritiska Moderaterna är i dessa regioner något mindre negativa. Detta resultat, plus det faktum att man i just dessa län är särskilt positiva till att ytterligare stärka den regionala nivån på statens bekostnad, talar för att en storregionlösning långsiktigt främjar tilltron till samhällsnivåns existensberättigande både bland kritiker och vänner av regioner.

Referenser

- Andersson, U. (2006) "Rör inte vårt akutsjukhus" i L. Nilsson (red.) *Nya gränser. Västsverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Björklund, J. Å. (2008) *Förändrad regional indelning. Redovisning av uppdrag att samordna diskussioner om förändrad regional indelning*, Finansdepartementet, promemoria Fi2008/3849.
- Bäck, H. (2004a) "Att vara regionpolitiker." i L. Nilsson (red.) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg, Göteborgs universitet.
- Bäck, H. (2004b) *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Cedeqvist, J. & Hjortendal Hellman, E. (2005) *Iakttagelser om landsting*, Finansdepartementet, Ds 2005:7.
- Eriksson, K. (2009) "Norrlänningarna och flernivådemokratin" i A. Lidström (red.) *Kan Norra Sverige regionaliseras? Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Umeå universitet.
- Erlingsson, G. Ó. (2009) *Partidemokrati på landstingsnivå. Kunskapsinventering med empiriska illustrationer*, Linköping, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Feltenius, D. (2008) "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan." *Kommunal ekonomi och politik*, 12, 37-65.
- Gilljam, M., Karlsson, D. & Sundell, A. (2008) *Kommun- och Landstingsfullmäktigeundersökningen 2008 – Dokumentation*, Göteborg, Statsvetenskapliga institutionen.

- Gustafsson, R. Å. (1987) *Traditionernas ok. Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv*, Solna, Esselte studium.
- Johansson, J. (2005) "Regionreformer i Sverige. Regionaliseringen av Västra Götaland och Skåne." i P. K. Mydske (red.) *Skandinaviske regioner - plass for politikk?* Bergen, Fagbokforlaget.
- Karlsson, D. (2007) "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv." i F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. Norén Bretzer *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Karlsson, D., Rommel, O. & Svensson, J. (2009) *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*, Stockholm, SKL.
- Lidström, A. (2008) "Europas regioner." i P. Tallberg (red.) *Regioner i Europa*.
- Montin, S. & Mörck, J. (2001) "Regionpolitiker i Skandinavien. Kontakter och representationsstilar." *Kommunal ekonomi och politik*, 5, 7-34.
- Montin, S. & Olsson, J. (1994) "Demokrati och legitimitet i landstingen." Nove-mus, Högskolan i Örebro.
- Mydske, P. K. (red.) (2005) *Skandinaviske regioner - plass for politikk?*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Region Halland (2005) *Hallandsärendet*.
- Reinfeldt, F., Olofsson, M., Björklund, J. & Hägglund, G. (2009-01-28) *Regeringen öppnar nu för nya storregioner*, Dagens Nyheter (DN-debatt).
- Sandberg, S. (2009) "Västra Götalandsregionen och det svenska regionidealet i nordisk belysning." i L. Nilsson & S. Johansson (red.) *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg, SOM-institutet.
- Sandström, A. (2006) *Makten och möjligheten i landstingspolitiken. Enkätstudie av de förtroendevalda i Landstinget Gävleborg*, Landstinget Gävleborg.
- SOU (2007:10) *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande.*, Stockholm, Fritzes.
- SOU (2009:16) *Betänkande av Kulturutredningen*.
- Westman, C. (2002) *Landstingsfullmäktige och den nya styrmodellen*, Landstinget i Sörmland.
- Winoy, J. (2006) *Förtroendevalda om den politiska organisationen i Jämtlands läns landsting*, Jämtlands läns landsting.

STRÄVAN EFTER EFFEKTIVITET – NÅGRA REFLEKTIONER

BJÖRN BRORSTRÖM

En mängd studier har genomförts inom ramen för utvärderingsprogrammet med fokus på effektivitetsutveckling inom Västra Götalandsregionen. Studierna har huvudsakligen behandlat lansering, implementering och tillämpning av modeller och metoder i syfte att effektivisera verksamheten. Studierna har uppmärksamhet svårigheter att åstadkomma förändring och acceptans av olika typer av management-modeller och tekniker. Inom ramen för ett flertal projekt har fokus varit på att söka förklaringar till den observerade utvecklingen. I bilaga återfinns en förteckning över samtliga utgivna rapporter.

Ett förhållningssätt till utveckling och förändring har präglat flera av studierna. Innebörden av detta förhållningssätt är att utmaningen, för att åstadkomma en gynnsam verksamhetsutveckling, är att kunna hantera konkurrerande värden. De som bäst kan förena konkurrerande värden och motstridiga intressen lyckas bäst över tid. En utmaning som alla organisationer ställs inför och måste hantera är att förena allokativ och adaptiv effektivitet. Med allokativ effektivitet avses förmågan att hushålla med resurserna, det vill säga att fördela och använda tillgängliga resurser på ett sådant sätt att så mycket verksamhet som möjligt utförs. En låg kostnad per utförd enhet är ett uttryck för en allokativ effektivitet. Med adaptiv effektivitet avses förmågan att anpassa verksamheten till nya och förändrade förutsättningar och klara av att svara upp mot nya krav och behov. En sådan förmåga förutsätter att resurser avsätts för omvärldsbevakning, strategiarbete och kompetensutveckling. En resurs-satsning som i det korta perspektivet leder till en försämrad allokativ effektivitet.

Ett annat centralt begreppspår i sammanhanget är kontinuitet och förändring. Idealet är att verksamheten präglas av kontinuitet, det finns en grundläggande värderingsbas baserad på samarbete, ömsesidighet och förtroende, samtidigt som förändring underlättas av att rådande ordningar utmanas. Förändring stöds av att nyfikenhet uppmuntras, det finns en öppenhet utåt och inåt som ger nya influenser och ifrågasättande är tillåtet. En sådan kombination med balans mellan kontinuitet och förändring leder till en konstruktiv förändringsprocess och successiv utveckling av verksamheten. Andra kombinationer innebär obalans mellan egenskaper som stödjer kontinuitet respektive förändring. Dessa kombinationer innebär svårigheter antingen i form av kostnadskrävande förändringsprocesser eller helt enkelt brist på förändring som följd av förnöjsamhet och förändringsobenägenhet.

Flera av genomförda studierna och publicerade forskningsrapporterna behandlar de konkurrerande värdena och problematiken att förena värdena. En övergripande

kommentar är att konstruktionen och bildandet av Västra Götalandsregionen i sig är ett exempel på en strävan efter att åstadkomma förändring och en högre grad av adaptiv effektivitet. Starka föreställningar och fästen har utmanats. Det främsta exemplet är grundstrukturen på regionen och den sammanslagning av de tidigare landstingen som genomfördes. Här möttes olika värderingar och föreställningar om hur region bör utvecklas, ledas, styras och finansieras. Andra exempel där etablerade föreställningar har utmanats är sammanslagningar av sjukhus. En strävan efter att åstadkomma en struktur som äger förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar i form ökade behov och starka ekonomiska restriktioner har således varit ett inslag. En berättigad och intressant fråga är huruvida denna strävan i ett kortsiktigt perspektiv inneburit en försämrad kostnadseffektivitet.

Flera av de genomförda studierna och rapporterna behandlar den övergripande styrmodellen baserad på beställare och utförare. Här konstateras att modellen inte har implementerats i enlighet med idealmodellen. Beställarutförarmodellen har inte fungerat som avsett och olika modifieringar i tillämpningen har genomförts. Rapporterna är dels en illustration av svåröverstigligen i det närmaste oöverstigligen implementeringsproblem i enlighet med ideal eller norm, dels av hur organisationen får det att fungera i alla fall. En särskild omständighet är uppdraget och utmaningen att implementera nya modeller i starkt professionaliserade organisationer. Forskargruppen har därför i ett flertal studier uppmärksammat professioners förhållningssätt till reformer och då särskilt läkarprofessionen. Studierna visar en professionsgrupp med en grundläggande skeptisk inställning till administrativa reformer, som framhäver betydelsen av enkelhet, minimal stödstruktur och starkt poängterar att verksamheten och patienten ska vara i fokus. Gruppen kan förefalla vara starkt förändringsobenägen men studier visar att så att enbart fallet när förändringarna inte är i samklang med värderingar som gruppen har. Läkarna är inte förändringsobenägna om de får det som de vill.

I en särskild studie har styrning och resursfördelningen till en specifik verksamhet uppmärksammas med syftet att utröna effekter av förändrade principer för fördelning. I fokus var frågan vad som händer när en övergång sker från resursfördelning i form av ett samlat anslag till en modell där fördelning av resurser sker per utförd prestation. Studien visar såväl anpassningsmekanismer, det vill säga verksamheten förändras i syfte att hantera verksamheten och ekonomin inom ramen för de nya förutsättningarna, som tillpassningsmekanismer med vilket avses försök att "överlista" systemet. För verksamhetens bästa försöker ansvariga utröna på vilket sätt systemet kan brukas för att erhålla mer resurser.

Stora organisationsförändringar har utvärderats som en del av forskningsprogrammet. Särskilt har bildandet av Sahlgrenska Universitetssjukhuset och förändringar av organisationen efter bildandet uppmärksammas. En studie genomförd strax efter etableringen visade på närmast kaotiska förhållanden. Titeln på den rapport som publicerades var "Hela havet stormar". Någon avveckling och något uppbrott blev det emellertid inte trots stark kritik, sjukhusledningen stod emot och valde istället

att göra vissa justeringar av organisation och ledning utifrån krav från företrädare för professionerna. Den tillämpade divisionsorganisationen modifierades och istället för divisioner inrättades områden. De tidigare fristående sjukhusen blev därvid områden och fick en tydligare identitet. I en omfattande utvärdering av denna förändring konstaterades att en vändning skett, till och med en stor vändning. Men huruvida den var beständig återstod att se varför titeln på rapporten innehöll ett frågetecken – ”Den stora vändningen?”. Rapportens slutsats var att genom att först utmana rådande ordning genom införande av en radikalt förändrad struktur och därefter modifiera den något så hade en acceptans innefunnit sig och kritiken mattats. Det var till och med så att en viss förnöjsamhet börjat sprida sig i organisationen. En förklaring är också att professionerna inte längre kände sig hotade utan nu var det ”Business as usual”. Detta kan naturligtvis också vara ett ytterligare belägg för svårigheterna att åstadkomma förändring i starkt professionaliserade organisationer. Ledningen tvingas för eller senare på reträtt för att undvika alltför negativa konsekvenser i verksamheten kortsiktigt.

Processtyrning har också studerats inom programmet. För att bryta hierarkier och åstadkomma ett processtänkande fordras eldsjälar som driver nyordningen. Men även med dessa eldsjälar på barrikaderna är det svårt att etablera nya sätt att arbeta. En processorienterad modell tar sin utgångspunkt i en patientdiagnos och därefter ska processen fram till att patienten är färdigbehandlad styras så effektivt som möjligt och vara av så hög kvalitet som möjligt ur patientens perspektiv. Arbetssättet borde tilltala de kliniskt verksamma, men även den här typen av styrmodell ifrågasätts och är svår att tillämpa i praktiken. De klassiska väletablerade hierarkierna i den traditionella vertikala organisationen står emot.

En studie av primärvården behandlar effekten av en privatisering av tre vårdcentraler. Den visar på gynnsamma förändringar i form ökad tillgänglighet och ett uttalat ökat engagemang i ledningen och bland medarbetarna. Studien är ett viktigt bidrag för fortsatt forskning om effekter av förändring – förändringen i sig kan antas ha medverkat till en mer positiv syn – och om effekter av förändrat ägande. Generaliseringar på grundval av studien bör dock undvikas.

Den senast utgivna rapporten inom serien behandlar huruvida Västra Götalandsregionen har en god ekonomisk hushållning. En uppföljning och fördjupning av studien är genomförd och publiceras i föreliggande antologi. En utveckling sker av resonemangen om innebörden av god ekonomisk hushållning och ett försök görs att besvara frågan vad som gäller för Västra Götalandsregionen. Frågan är till synes enkel men naturligtvis komplex och svaret beror på vilket perspektiv som särskilt betonas. Helt klart är emellertid att regionen har haft en gynnsam ekonomisk utveckling och att den mycket ansträngda ekonomiska situationen som rådde inledningsvis har bemästrats.

I det andra bidraget i denna antologi är fokus på styrning och effektivitet. Här behandlas effekter av fusioner. Med några års perspektiv på genomgripande struktur- och organisationsförändringar finns det anledning och möjlighet att begrunda vad

som faktiskt uppnått. Baserast på intervjuer med nyckelaktörer och tidigare studier dras några prövande slutsatser om vad som blivit resultatet av stora ansträngningar att åstadkomma förändring.

De två följande kapitlen behandlar centrala områden inom ramen för utvärdering av effektivitet inom den nybildade regionen. De är inga sammanfattningar av tidigare publicerade studier, men de fokuserar särskilt viktiga omständigheter och utmaningar som tidigare uppmärksammats.

VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN – EN ORGANISATION MED GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING?

PIERRE DONATELLA

Tioårsbokslut

Av någon outgrundlig anledning fascineras människan av olika tal och talföljder. Tio är ett exempel på tal som ofta uppmärksammas oberoende av om det är relaterat till en organisation eller en person. Firandet brukar huvudsakligen ha ett symboliskt värde men det finns också situationer där firandet är relaterat till en faktisk förändring (exempelvis personer som fyller 15, 18, 21 och 65). Västra Götalandsregionen hade vid 2008 års utgång bedrivit verksamhet i tio år och med anledning av det har ett flertal olika studier genomförts. Med redovisningsterminologi handlar det om tioårsbokslut för regionen. Det är detta tioårsbokslut som utgör temat i föreliggande kapitel.

Att uppföljningen genomfördes när Västra Götalandsregionen firade tio år fyller inte endast ett symboliskt värde utan har även betydelse för analysen av finanserna. Anläggs ett långsiktigt perspektiv innebär det att tendenser och tillfälliga förändringar, som kan utgöra problem vid analyser av kortare tidsperioder, undviks och att analysens tillförlitlighet ökar. Samtidigt innebär det under normala förhållanden också att det finns möjlighet att fånga trender över en konjunkturcykel eller åtminstone skiftande konjunkturlägen. En försvårande omständighet i det här fallet var emellertid att konjunkturen plötsligt och dramatiskt förändrades från en hög- till en lågkonjunktur. Den uppkomna situationen, med allt färre personer i sysselsättning, innebär ett minskat skatteunderlag och i förlängningen lägre intäkter än prognostiserat och som verksamheterna har planerats utifrån. Utvecklingen under följande år kommer naturligtvis påverkas av denna omständighet men det finns fortsatt en stor osäkerhet rörande framtiden. Dels eftersom staten genom en översyn av regelverket rörande den ekonomiska förvaltningen och/eller av modellen som ligger till grund för resursfördelningen kan förändra förutsättningarna, dels eftersom det är osäkert hur lång och djup rådande lågkonjunktur blir. Det är också osäkert hur resursfördelningen inom ramen för nuvarande modell kommer utformas under kommande år. Det är därför viktigt att framhålla att analysen av regionens finanser genomförts i en brytningstid. En omständighet som innebär att konsekvenserna av rådande lågkonjunktur endast till viss del fångas.

Det visar sig nu att den rådande lågkonjunkturen medfört att regionen efter ett flertal år med betydande överskott redovisar ett mindre överskott räkenskapsåret

2009 samtidigt som det finns en osäkerhet inför framtiden. Det här kapitlet handlar emellertid inte om att blicka framåt, utan fokus är som tidigare nämnts på den tid som passerat. En i sammanhanget central del när regionens första tio år analyseras är regleringen av den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. När den nya kommunallagen trädde i kraft 1992 hade ett allmänt formulerat krav på att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning skrivits in i lagen och har sedan dess utgjort det överordnade kravet på den ekonomiska förvaltningen. Kravets allmänt hållna formulering innebar att det inte fanns någon vedertagen definition av vilken finansiell utveckling och ställning som fordrades för att verksamheten skulle anses vara förenlig med god ekonomisk hushållning. Sedan lagen trädde i kraft har diskussioner därför förts kring hur en kommun eller ett landsting med god ekonomisk hushållning känns igen och bland annat som en konsekvens av det har regleringen av den ekonomiska förvaltningen utretts och det ursprungliga kravet kompletterats. 1998 tillkom en betydande komponent i regelverket när en undre gräns för det finansiella resultatet definierades genom en paragraf som fordrar att intäkterna skall överstiga kostnaderna, det så kallade balanskravet. Under 2004 genomfördes en annan betydande komplettering när det tydliggjordes att kravet på god ekonomisk hushållning avser såväl ett finansiellt som ett verksamhetsmässigt perspektiv för att använda lagstiftarens begreppsapparat. Tidigare hade kravet på god ekonomisk hushållning i praxis haft en stark och tydlig inriktning mot det finansiella perspektivet. Kompletteringen av kravet på god ekonomisk hushållning medförde att nya aspekter tillkom, men bidrog inte till en enhetlig bestämning av vilken finansiell utveckling och ställning som är förenlig med god ekonomisk hushållning. Det var heller inte lagstiftarens intention utan det framgår klart och tydligt att det är upp till kommuner och landsting att själva avgöra vilken finansiell utveckling och ställning som fordras.

Syfte och avgränsningar

Syftet med kapitlet är att klargöra om Västra Götalandsregionen i enlighet med lagens krav har en god ekonomisk hushållning sett utifrån ett finansiellt perspektiv. Det betyder att de verksamhetsmässiga aspekterna av kravet på god ekonomisk hushållning inte beaktas.

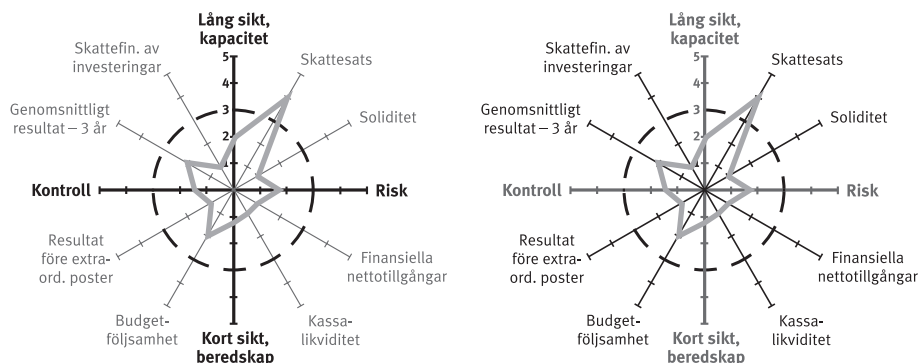
Avsaknaden av en vedertagen definition rörande vilken finansiell utveckling och ställning som är förenlig med god ekonomisk hushållning innebar svårigheter att avgöra huruvida Västra Götalandsregion uppnått kravets ambitionsnivå. Att på ett systematiskt sätt belysa kravets innebörd har därför varit alldeles nödvändigt och ett bisyfte i föreliggande kapitel har därvid varit att bestämma innebörden av god ekonomisk hushållning.

Tillvägagångssätt

Vid genomförandet av studien har olika metoder använts. I arbetet med att bestämma innebörden av god ekonomisk hushållning har dokumentstudier genomförts. Utgångspunkten i arbetet har tagits i tidigare reglering av den ekonomiska förvaltningen i kommunsektorn. Det betyder att perioden som studerats sträcker sig mellan 1862 till 2008. Under den första delen av perioden har kartläggningen av regelverket baserats på relevanta forskningsrapporter. Från och med 1950-talets omarbetningar av kommunallagen har kartläggningen även innefattat en genomläsning av relevanta utredningar, betänkanden och förarbeten.

Den andra delen av kapitlet handlar om att besvara frågan om Västra Götalandsregionen har god ekonomisk hushållning. För att kunna göra det har en finansiell analys genomförts av regionens utveckling mellan 1999-2008. När arbetet påbörjades var ambitionen att påbörja analysen 1998 eftersom detta års bokslut utgjorde de finansiella ingångsvärdena när Västra Götalandsregionen bildades. Av praktiska skäl visade det sig emellertid vara omöjligt eftersom det så kallade proformabokslut som upprättades, där boksluten för de tre landstingen och en del av Göteborgs stad som bildade Västra Götalandsregionen slogs samman, inte innehöll uppgifter för att analysera 1998 på samma sätt som övriga år. Av detta skäl har 1999 utgjort analysens första år. Uppgifterna som ligger till grund för den finansiella analysen har med undantag för skattesatserna, vilka hämtats från Statistiska centralbyrån, baserats på Kommunforskning i Västsveriges databas som innehåller uppgifter om samtliga landsting och regioner. För att skapa jämförbarhet över tid och mellan olika landsting och regioner har uppgifterna i några fall justerats.

Den finansiella analysen fokuserar huvudsakligen den finansiella utvecklingen över tid. För detta ändamål används ett flertal olika nyckeltal som beskriver utvecklingen under perioden 1999 till 2008 (se bilaga 1 för definition och närmare beskrivning av tillämpade nyckeltal). Som ett komplement till utveckling över tid har en jämförande finansiell analys genomförts. Den jämförande analysen baseras på den så kallade finansiella profilen vilken är en metod som utvecklats av Brorström m.fl. (1999) för att åskådliggöra den finansiella utvecklingen och ställningen i en kommun i förhållande till ett avgränsat urval av kommuner. Den finansiella profilen är konstruerad som ett polärddiagram och innehåller dels fyra finansiella perspektiv, dels åtta finansiella nyckeltal. De åtta finansiella nyckeltalen i det avgränsade urvalet poängsätts på en femgradig skala där fördelningen sker utifrån en normalfördelningskurva enligt principen att de tio procent i en grupp med starkast respektive svagast värde får fem respektive ett poäng. Sedan fördels tvåor och fyror till de 20 procent i gruppen som följer därefter. Och till sist får de 40 procent som befinner sig däremellan tre poäng. Tre poäng i den finansiella profilen innebär således ett värde för ett nyckeltal som är genomsnittligt i den aktuella jämförelsegruppen (markerat med en streckad cirkel i profilen). Utifrån poängen som erhöles för respektive nyckeltal beräknas poängen för respektive perspektiv. Varje perspektiv utgörs av fyra nyckeltal vilket betyder att respektive nyckeltal ingår i tre av de fyra perspektiven.

Figur 1 Den finansiella profilens konstruktion

Det begränsade urvalet som den finansiella profilen konstruerats för att beskriva var i detta fall samtliga landsting och regioner. Genom att upprätta finansiella profiler för Västra Götalandsregionen erhöles en bild av den finansiella utvecklingen och ställningen i förhållande till sektorn i övrigt.

Den finansiella analysen fångar många olika aspekter men naturligtvis inte alla. För att komplettera den finansiella analysen genomfördes tidigt på hösten 2009 därför personliga intervjuer med fem politiker i ledande ställning. Vilka personer som intervjuats har naturligtvis betydelse, men det är i egenskap av positionen som ledande politiker i Västra Götalandsregionen de har intervjuats. Med anledning av det och för att skapa förutsättningar för ett så öppet samtal som möjligt framfördes i samband med intervjuerna att samtliga intervjupersoner skulle förbli anonyma. Det innebär att en explicit redogörelse av vilka personer som intervjuats inte återfinns. Det är dock viktigt att framhålla att två av intervjupersoner företräder Socialdemokraterna, partiet som har flest mandat av dem som utgör den koalitioner som leder regionen, och att tre av intervjupersonerna företräder Moderaterna vilka har flest mandat av de partier som inte ingår i koalitionen. Urvalet möjliggjorde således att eventuella olikheter mellan majoritet och opposition liksom olikartade ideologiska uppfattningar kunde fångas.

De personliga intervjuerna var strukturerade i den meningen att de baserades på en intervjumall. Frågorna avsåg ett flertal olika områden varav ett område handlade om regionens finanser. I genomsnitt tog intervjuerna knappt en timma i anspråk. För att möjliggöra en grundlig analys spelades samtliga intervjuer in och transkriberades därefter. Citaten som använts i avsnittet där intervjuerna presenteras är således inhämtade från intervjuutskriften. Någon närmare beskrivning av vad enskilda intervjupersoner har för uppfattningar i olika frågor redovisas inte utan här har som tidigare nämnts bevarandet av anonymitet prioriterats i möjligaste mån.

Fortsättningen

Kapitlet är fortsättningsvis uppdelat i fem avsnitt. I de följande två avsnitten behandlas innebörden av god ekonomisk hushållning vilket ligger till grund för en bestämning av begreppet. Efter att innebörden av god ekonomisk hushållning behandlats följer två avsnitt om regionens finanser. Först återfinns en finansiell analys av perioden 1999 till 2008 som behandlar utveckling över tid och utvecklingen i relation till övriga landstingssektorn. Därefter följer en redogörelse av ledande politikernas uppfattningar om finanserna. Kapitlet avslutas med att bestämningen av god ekonomisk hushållning ställs mot intervjuerna och den finansiella analysen. Utifrån det levereras svaret på frågan om Västra Götalandsregionen har god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv.

REGLERING AV DEN EKONOMISKA FÖRVALTNINGEN

I föreliggande avsnitt beskrivs regleringen av den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Beskrivningen baseras på reglementen, förordningar och lagar som är eller har varit utgångspunkten för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting eller vid tiden motsvarande organisationer. För enkelhetens skull benämns organisationerna dock genomgående kommuner och det är också den kommunala regleringen som varit utgångspunkten i de fall regleringen varierat för kommuner och landsting. Från de första kommunalförordningarna från 1862 beskrivs utvecklingen kronologiskt. Genomgående gäller att detaljrikedomen i beskrivningarna ökar över tid, dagens reglering beskrivs således mer ingående och utförligt än tidigare gällande reglering. Beskrivningarna har legat till grund för utvecklingen av den modell som återfinns i nästkommande avsnitt och utgör en bestämning av innebörden av god ekonomisk hushållning.

Begränsade regler, lånekontroll och fondbildning

De första kommunalförordningarna från 1862 var begränsade vad gäller regler för budget och räkenskaper men var i stort sett samma som kom att gälla fram till och med 1950-talet då lagstiftningen inom redovisningsområdet genomgick substantiella förändringar (Fihn, 2005). Före omarbetningen av kommunallagen under 1950-talet baserades den statliga styrningen av kommunernas ekonomiska förvaltning först och främst på kontroll över upptagande av lån men även på kontroll över fondbildning.

I de första kommunalförordningarna angavs att kommunerna ägde rätt att uppta lån. Det angavs också att lån vilka hade en återbetalningstid som översteg två år skulle definieras som långfristiga och därmed vara underställda Kunglig Majestätisk prövning (Fridh och Dahlberg, 1962). Enligt Stenius (1956a, 1956b) infördes underställningsplikten framförallt för att skydda framtida generationer i kommunen från att nuvarande generation förbrukade mer än de betalade för, men även för att det

fanns ett statligt intresse av att kontrollera och styra den kommunala lånepolitiken. Ett flertal förändringar av den statliga lånekontrollen, framförallt avseende vilka lån som definierades som underställningspliktiga och icke underställningspliktiga, genomfördes fram till och med 1950-talet då en mer utförlig revidering genomfördes.

En särskild lag om kommunal fondbildning stiftades först 1936. I lagen angavs att fonder skulle bildas genom avsättning av löpande inkomster och vara uppdelad i en allmän fond för att över tid utjämna skattetrycket och en särskild fond för att tillgodose särskilt angivna kommunala behov. Därutöver angavs att en tillfällig fond skulle bildas för hantering av kapital innan slutlig användning (Fridh och Dahlberg, 1962). Motivet till kravet på fondbildning var framförallt att ge kommunerna ett alternativ till lånefinansiering av investeringar även om det också var ett sätt för staten att kontrollera hur den kommunala förmögenheten förvaltades (Fihn, 2005). Även fondbildningslagen kom att förändras ett antal gånger fram till och med 1953 då den integrerades i en reviderad kommunallag.

Förmögenhetsskydd och KRK-56

Under den första delen av 1950-talet genomfördes ett flertal betydande förändringar inom redovisningsområdet. En utredning som hade stor betydelse för hur den ekonomiska förvaltningen skulle komma att regleras under de nästföljande fyra decennierna tillsattes redan 1946 och lämnade sitt slutbetänkande sex år senare (SOU 1952:14). I utredningen fastslogs att det sedan länge var en grundläggande och allmänt erkänd norm att *”en generation icke har rätt att förbruka vad föregående generation hopbragt till sina efterlevandes gagn”* (SOU 1952:14, sidan 268). Även om underställningsplikten som tidigare nämnts handlade om att skydda framtida generationer i kommunen från att nuvarande generation förbrukade mer än de betalade för ansågs det vara en brist att principen inte explicit framhölls i lagen. Denna omständighet tillsammans med att tidigare regler inte kompenserade för att tillgångarna över tid successivt minskade i värde var enligt utredningen skäl för att införa ett explicit krav på att kommuner skall förvalta sin förmögenhet på ett sådant sätt att den inte minskar. Förslaget om att ett så kallat förmögenhetsskydd skulle införas var emellertid inte oproblemiskt och det konstaterades även i utredningen. Det förelåg nämligen svårigheter att mäta förmögenhetsförändringen, men eftersom förmögenhetsskyddet var att betrakta som en principiell regel – ett *”rättesnöre”* för den ekonomiska förvaltningen som det benämndes i utredningen – ansågs mätproblematiken inte utgöra ett hinder. Mot bakgrund av den principiella synen på förmögenhetsskyddet var utredningen förvånansvärt tydlig med att en eventuell förmögenhetsminskning skulle täckas med en överbalans under nästföljande år. För att inte skapa ett alltför stelbent krav föreslogs dock att om en kommun skulle hamna i ekonomiska trångmål som följd av särskilda omständigheter – vilket exemplifierades med omfattande arbetslöshet eller förluster på grund av katastrofskada – skulle det finnas möjlighet att låna till driftsverksamheten även

om det innebar en tillfällig minskning av förmögenheten. Sådana lån föreslogs gälla ett år eller vara kortfristiga amorteringslån.

Regeringens proposition (Prop. 1953:210) avvek delvis från utredningens förslag. Av departementschefens kommentar, vilken utgör en central del av propositionen, framgår att han i likhet med många av remissinstanserna var emot ett ovillkorligt förbud mot förmögenhetsminskning. Åtminstone två skäl till uppfattningen går att urskilja. Ett viktigt skäl var att redovisningen vid tiden ansågs sakna nödvändig precision för att kunna kontrollera förmögenhetsförändringen på ett tillförlitligt sätt. Det andra skälet var att ett ovillkorligt förbud mot förmögenhetsminskning skulle medföra en alltför stelbent reglering. Det ansågs orimligt att kommuner som en följd av en bekymmersam ekonomisk situation skulle täcka driftsutgifter med kortfristiga amorteringslån och vara tvungna att återställa förmögenheten under kommande år. Samtidigt ansågs det viktigt att återställa förmögenheten men det av utredningen föreslagna kravet uppfattades vara alltför strikt. Den tydliga och explicita regleringen som föreslogs ansågs inte vara förenlig med en principiell syn på förmögenhetsskyddet som ett ”rättesnöre” för det ekonomiska handlade som det fördes resonemang om i utredningen. Samtidigt som det riktades kritik mot utredningen var regeringen i grund och botten övertygad om att det var viktigt att lagfästa den sedan tidigare allmänt erkända principen om förmögenhetsbevarande. För att komma till rätta med, vad som uppfattades vara en allt för tydlig reglering, föreslogs att lagtexten formulerades på ett sådant sätt att *skall* ersattes av *bör*. Efter denna mindre, men principiellt viktiga förändring, blev formuleringen som senare kom att tillämpas i lagen:

”Vad som tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minska”.

Revideringarna av kommunallagen som genomfördes 1953 och som gällde från och med 1955 innebar således att en principiell bestämmelse om den kommunala förmögenhetsförvaltningen skrevs in i lagen. Kommunernas kapital delades in i stamkapital och driftkapital och bestämmelserna angav att stamkapitalet skulle skyddas medan driftkapitalet tilläts förbrukas. Det principiella kravet medförde att utredningens förslag om regler för att återställa en förmögenhetsminskning blev överflödiga. Förändringen innebar också att den kontrollfunktion underställningsplikten av lån tidigare hade haft i praktiken ersattes av förmögenhetskontroll. Det innebar att kontrollen av kommunernas ekonomiska förvaltning förändrades men att syftet med kontrollen kvarstod. Det handlade om rättvisa mellan generationer i den meningen att varje generation skulle bära kostnaderna för den verksamhet som konsumerades. Av detta skäl var det fortsatt viktigt att kommunerna inte underfinansierade den löpande verksamheten under enskilda år och därmed minskade förmögenheten och i förlängningen belastade kommande generationer med kostnader från tidigare generationers konsumtion.

Några år innan förmögenhetsskyddet infördes hade Svenska Stadsförbundet tillsatt den så kallade Kapitalredovisningskommittén. Enligt ett protokoll från Svenska Stadsförbundets styrelsemöte 1950 var kommitténs uppdrag att definiera kommunernas kapitalbegrepp, bestämma värderingsprinciper och avskrivningsnormer samt bearbeta gällande budget- och bokföringssystem (Fihn, 2005). Kommitténs arbete bedrevs parallellt med utredningen av förmögenhetsskyddet och resulterade i ett första betänkande vilket presenterades under 1956 och blev grunden för den budget- och redovisningsmodell som var anpassad till den vid tiden gällande kontrollmekanismen, det vill säga förmögenhetsskyddet. Modellen kom att benämnas KRK-56 och innebar ett nytt normalreglemente för den kommunala redovisningen.

Kf/Lf-86, en ny väg anträds

Efter att ha utgjort normen för den kommunala redovisningen i 30 år avvecklades KRK-56 och ersattes av ett nytt normalreglemente. Förändringen föregicks av kritik mot modellen som enligt Brorström och Olson (1985) grundade sig i ett flertal olika förhållanden. Modellens komplexitet innebar att den var svårbegriplig för alla utom en liten skara experter inom varje kommun. Samtidigt hade den kommunala verksamheten expanderat väsentligt sedan modellen infördes och var därför inte längre anpassad till rådande förutsättningar. En tredje omständighet var den vid tiden höga inflationen som medförde att det inte var meningsfullt att kontrollera förmögenhetsförändringen.

Samtidigt som modellen kritiserades för redogjorda brister fördes det inom statsmakten diskussioner om möjligheten att utreda enhetliga regler för den kommunala redovisningen (Brorström, 2007). Den uppkomna situationen medförde att dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i början av 1980-talet initierade ett reformarbete rörande den kommunala budget- och redovisningsmodellen och därmed – om än tillfälligt – undanröjde hotet om lagstiftning. Utvecklingsarbetet hade ett tydligt användarperspektiv, det var viktigt att fler än experter förstod redovisningen när kommunalekonomiska bekymmer förväntades. Efter några års utrednings- och förankringsarbete presenterades Kf/Lf-86 som den nya rekommendationen för kommunal redovisning och budgetering. Modellen innebar en radikal förändring eftersom den tidigare modellen, baserad på en för kommunsektorn unik modell med integrering av förmögenhet och budget, ersattes av en allmän och i privat sektor tillämpad modell med redovisningsrapporterna resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning. Brorström (1997, sidan 9) beskriver förändringen som en övergång från en modell baserad på en blandning mellan redovisning av betalningsflöden och resultatpåverkande poster till en modell som gör en principiell åtskillnad mellan betalningsflöden och resultatredovisning. I den nya modellen var det resultatredovisningen som stod i centrum och det fanns en ambition att genom korrekta periodiseringar åstadkomma en precis resultatre-

dovisning (Brorström m.fl., 2007). Förändringen brukar därför beskrivas som att redovisning på bokföringsmässiga grunder infördes eller, kanske mer riktigt, som att graden av bokföringsmässighet ökade (se exempelvis Brorström, 1997; Brorström m.fl., 2008; Olson och Sahlin-Andersson, 1998).

Den beskrivna utvecklingen kan förklaras på flera olika sätt. Bergevärn och Olson (1987) har studerat den kommunala redovisningens historia och betraktar längtan efter affärsmässighet och likformighet som två viktiga förklaringar till utvecklingen. Längtan efter likformighet är ett inslag som går långt tillbaka i tiden. Det vittnar bland annat införandet av normalreglementen om eftersom de, även om det inte varit tal om tvingande lagstiftning, syftade till att skapa en enhetlig och likformig redovisning. Den andra förklaringen till utvecklingen inom redovisningsområdet, längtan efter affärsmässighet, ligger senare i tiden. Den ideologiska debatten förändrades enligt Olson och Sahlin-Andersson (1998) under 1980-talet, offentlig sektor kritiserades för att vara för stor och präglad av ineffektivitet vilket i förlängningen medförde att en ökad affärsmässighet efterfrågades. Privat sektor utgjorde idealet för hur verksamhet skulle bedrivas och organiseras. Förklaringen till utvecklingen är inte unik för redovisningsområdet utan en imitation av privat sektor för att vinna legitimitet förekom(mer) inom andra delar av offentlig sektor. Det handlar om en trend av marknadisering och företagisering som svept över offentlig sektor i OECD-länderna med start under 1980-talet. Fenomenet brukar benämnas New Public Management (se exempelvis Hood, 1995) eller New Public Financial Management (se Olson m.fl., 1998). Införande av redovisning på bokföringsmässiga grunder är en av förändringarna som kan samlas under dessa så kallade paraplybegrepp. Samtidigt handlade redovisningsreformen vid denna tidpunkt inte endast om att skapa ökad legitimitet för offentlig sektor. Brorström (1997) menar att utvecklingen och närmandet till den privaträttsliga redovisningen under 1980-talet fram till och med mitten av 1990-talet till viss del var en åtgärd för att åstadkomma legitimitet för en vid tiden hårt kritiserad offentlig sektor men framhåller också att det fanns instrumentella förklaringar.

Det nya normalreglementet som Kf/Lf-86 innebar var som tidigare nämnts en radikal förändring av redovisningen. Trots det innebar modellen inga omedelbara och explicita konsekvenser för statens reglering av den ekonomiska förvaltningen i kommunsektorn, utan det var framförallt den indirekta konsekvensen att det inte längre var möjligt att som tidigare avläsa förmögenhetsförändringen som hade betydelse. En i sammanhanget viktig omständighet var att god redovisningssed vid den här tiden betraktades som resultatet av en växelverkan mellan teori och praktik vilket innebar att en befintlig lagparagraf kunde bortses från med motivering att den var obsolet. Så blev fallet för förmögenhetsskyddet som över tid kom att bli allt mer marginaliserat i praktiken. Den statliga regleringen av den ekonomiska förvaltningen var därför svag.

Krav på god ekonomisk hushållning

Nästa betydande förändring av regelverket inom redovisningsområdet var när en ny kommunallag trädde i kraft 1992. Den nya lagen föregicks av ett flertal statliga utredningar och delbetänkanden från mitten av 1980-talet fram till början av 1990-talet. I ett första betänkande utarbetades en principskiss till en ny kommunallag (SOU 1985:29) där det konstaterades att förmögenhetsskyddet i praktiken saknade betydelse eftersom det inte var anpassat till Kf/Lf-86, den budget- och redovisningsmodell som vid tiden utarbetats inom dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. En anpassning till modellen ansågs vara alldeles nödvändig. Med denna utgångspunkt genomförde en arbetsgrupp som tillsatts inom dåvarande civildepartementet, den så kallade kommunallagsgruppen, en översyn av reglerna för den ekonomiska förvaltningen. Gruppen lämnade våren 1987 ett delbetänkande där man föreslog att förmögenhetsskyddet skulle utgå till förmån för en allmänt hållen regel om att *"kommuner bör sträva efter en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet"* (Ds c 1987:5). En genomgripande förändring och avveckling av förmögenhetsskyddet ansågs vara nödvändig för att åstadkomma en anpassning till Kf/Lf-86. Förmögenhetsskyddet hade enligt gruppens uppfattning spelat ut sin roll. Dels därför att det fanns svårigheter att avläsa förmögenhetsförändringen, dels därför att det – för att använda formuleringen i delbetänkandet – inte längre var relevant att sätta likhetstecken mellan ett gott och sunt ekonomiskt handlande och en strävan att alltid hålla förmögenheten intakt. Eftersom det inte ansågs vara meningsfullt att uttömmande ange vad som hörde till det föreslagna kravet på god ekonomisk hushållning var resonemangen om innebörden av det föreslagna kravet sparsamma. Det framfördes inga explicita krav utan fördes ett resonemang där den sedan tidigare starkt betonade generationsprincipen framhölls som en grundsats och därmed vägledande för det ekonomiska handlandet. Vidare framhölls också att det i grundsatsen ligger att verksamheten skall bedrivas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Det innebar att en fortsatt stor frihet föreslogs eftersom kommunerna själva skulle tolka det allmänt formulerade kravet. I övrigt föreslogs att det inte skulle vara möjligt att i förvaltningsdomstol pröva huruvida en kommun lever upp till god ekonomisk hushållning. Direkta rättsverkningar i en juridisk mening betraktades som överflödiga eftersom kravet var en målsättningsbestämmelse och inte en tydligt definierad regel. Kommunallagsgruppen riktade också stor uppmärksamhet mot likviditetshanteringen och konstaterade att eftersom det handlar om offentliga medel ställs särskilda krav på säkerhet och trygghet. Med en sådan utgångspunkt skall likviditetshantering vara effektiv och ge högsta möjliga avkastning samtidigt som det finns en likviditetsnivå som säkerställer framtida utbetalningar.

Efter det att kommunallagsgruppen sommaren 1988 lämnat sitt slutbetänkande (Ds 1988:52), som i sak helt överensstämde med tidigare presenterat delbetänkande, tillsattes en parlamentarisk utredning med arbetsnamnet 1988 års kommunallagskom-

mitté. När kommittén under senkvintern 1990 i sin tur överlämnade ett betänkande (SOU 1990:24) fanns likheter men också föreslagna förändringar. De huvudsakliga riktlinjerna kvarstod och det ansågs föreligga ett behov av att införa ett allmänt formulerat krav på god ekonomisk hushållning. Skillnaderna fanns framförallt i synen på förmögenhetsskyddet. Medan kommunallagsgruppen föreslog att förmögenhetsskyddet skulle avvecklas föreslog 1988 års kommunallagskommitté att skyddet skulle bli mindre ingripande och mer preciserat. Ett begränsat förmögenhetsskydd föreslogs som skulle reglera hur medel från försäljning av anläggningstillgångar och ersättning från försäkringar för sådana tillgångar skulle användas. Medlen föreslogs endast få användas till att investera i andra anläggningstillgångar eller till att betala långfristiga skulder. Endast i situationer där det förelåg särskilda skäl föreslogs medlen kunna tas i anspråk för andra ändamål.

Senvintern 1991, nästan tre år efter betänkandet från 1988 års kommunallagskommitté, överlämnade regeringen en proposition till riksdagen som överensstämde med huvuddragen i tidigare betänkanden och utredningar (prop. 1990:91/117). Den av 1988 års kommunallagskommitté använda formuleringen – att *”kommuner och landsting skall eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet”* – förstärktes genom att *eftersträva* utgick. Efter förändringen blev formuleringen:

”Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet”.

Förändringen vara av principiell betydelse men medförde ett förtydligande och en förstärkning av ett i övrigt allmänt hållet krav. Den andra förändringen var av större betydelse. 1988 års kommunallagskommitté hade som tidigare nämnts föreslagit ett begränsat förmögenhetsskydd. Regeringen ansåg emellertid inte att det var motiverat att i lag reglera hur medel från försäljning av anläggningstillgångar och försäkringsersättning skulle användas även om ett sådant handlande ansågs överensstämma med god ekonomisk hushållning. Det blev med andra ord ett vägledande resonemang i förarbeten istället för en explicit och tydlig regel – en omständighet som naturligtvis är av betydelse. Utöver avvikelserna på de beskrivna punkterna var kommentarerna till innebörden av god ekonomisk hushållning och motiven till lagändringen enhetliga mellan propositionen, utredningar och betänkanden.

Regeringen konstaterade bland annat att det hör till ett föråldrat ekonomiskt synsätt att fokusera på förmögenheten och att en förändring därför var motiverad. Innebörden av det allmänt formulerade kravet diskuterades men det ansågs vara varken meningsfullt eller möjligt att i detalj ange vad som är god ekonomisk hushållning. Regeringen konstaterade dock att en kommun med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka förmögenheten för att täcka löpande behov. Det konstaterades vidare att det normalt inte kan anses förenligt med god ekonomisk hushållning att finansiera löpande kostnader genom att uppta lån. God ekonomisk hushållning bör vara att löpande intäkter täcker löpande kostnader (prop. 1990:91/117, sidan 111). Det finns således stora likheter med tidigare reglering. Det handlar precis som

tidigare om att över tid bibehålla den kommunala förmögenheten och därmed inte belasta kommande generationer med kostnader för kommunal service som tidigare generationer konsumerat.

Propositionen antogs av riksdagen och kravet på god ekonomisk hushållning blev en av flera betydande förändringar inom ekonomiområdet. Förändringarna trädde som en del av den nya kommunallagen i kraft 1992. Förändringarna innebar att förmögenhetsskyddet utvecklades efter nästan fyra decennier och att regleringen av den ekonomiska förvaltningen blev friare. Samtidigt stod det också klart att utvecklingen noggrant skulle följas och att det återigen kunde bli aktuellt med en stramare reglering om den nyvunna friheten inte medförde en stabil ekonomisk utveckling. Propositionen, utredningarna och betänkandena som föregick lagförändringen illustrerar också att diskussionen om effektivitet och produktivitet fått fotfäste. Enligt Pauli (1999) hade en ny syn på den kommunala förmögenheten redan tagit form och konkretiserats i kommunallagsutredningen som föregick förändringen av 1977 års kommunallag men hade nu fått ett ordentligt genomslag. Fokus var inte längre endast på att bibehålla den kommunala förmögenheten, utan uppmärksamhet ägnades också åt hur befintliga resurser användes i verksamheten. Regeringen konstaterade i propositionen exempelvis att *”ny verksamhet och förbättrad kvalitet måste (...) i huvudsak åstadkommas genom att befintliga resurser utnyttjas effektivare och genom att resurser omfördelas mellan olika verksamheter”* (prop. 1990:91/117, sidan 20). Det fanns inte längre möjlighet att finansiera utveckling och förbättring av offentlig sektor med reellt ökade resurser. Fokus var istället på hur befintliga resurser skulle användas.

Krav på ekonomisk balans – en miniminivå definieras

När det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning infördes var de offentliga finanserna svaga. Det var således under svåra omständigheter kommunerna tilldelades ett ökat ansvar och lokalt handlingsutrymme. Vid mitten av 1990-talet, när statsfinanserna till viss del återhämtats och stabiliserats sedan den statsfinansiella krisen under 1992 och 1993, försämrades läget återigen. Den svenska kronan försvagades kraftigt och det fanns ett behov av att markera vikten av fortsatta besparingar inom offentlig sektor. Samtidigt blev det under första delen av 1995 också allt mer uppenbart att ett antal kommuner hade svårt att hantera sina ekonomiska åtaganden (Brorström, 1997). Vid sidan av de svaga offentliga finanserna aktualiserade lagens allmänt hållna formuleringar avseende kravet på den ekonomiska förvaltningen frågan om hur en kommun med god ekonomisk hushållning känns igen. En diskussion om begreppets innebörd vidtog och allt oftare framfördes synpunkter på att kravet måste preciseras (Brorström m.fl., 2005). Vidare gällde att finansministern i olika sammanhang uttryckt önskemål om en ökad reglering av den kommunala redovisningen (Brorström, 2007). Dessutom hade regeringen vid införandet av kravet på god ekonomisk hushållning klargjort

att en översyn och stramare reglering återigen kunde bli aktuell om det nyvunna ansvaret inte medförde en stabil ekonomisk utveckling.

Den uppkomna situationen, där redan svaga offentliga finanser ytterligare försämrades och god ekonomisk hushållning problematiserades, medförde att regeringen i kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150) under senvintrern 1995 konstaterade att det skulle komma att ställas stora krav på kommunerna under kommande år och att kraven på hushållning med resurser skulle skärpas. Det ansågs därför vara angeläget att utreda möjligheten att formulera ett krav med innebörden att kommuner inte skulle tillåtas låna till annat än investeringar (Brorström m.fl., 2007). Det skulle alltså inte vara möjligt att låna till driftverksamhet och därigenom underbalansera budgeten. Det fanns således tydliga likheter med resonemangen som förts i förarbetena om god ekonomisk hushållning och i tidigare gällande reglering.

Regeringens initiativ behandlades skyndsamt av Finansdepartementet och när kravet om att inte få låna till annat än investeringar översatts till gällande redovisningsmodell blev resultatet att det inte längre skulle vara tillåtet att budgetera och redovisa underskott i resultaträkningen. Den arbetsgrupp som tillsatts valde initialt att formulera det distinkta minimikravet för det finansiella resultatet till att vara sämst noll: *"intäkterna skulle täcka kostnaderna"*. Arbetsgruppen kom senare att genomföra en principiellt viktig förändring eftersom man befarade att den föreslagna formuleringen skulle kunna upphöja ett finansiellt nollresultat till ideal. Ändringen resulterade i en paragraf som fodrar att *"intäkterna skall överstiga kostnaderna"* (Brorström, 1997). Det angavs vidare att ett uppkommet underskott skulle regleras inom en tvåårsperiod såvida undantagsregeln inte tillämpades, vilken medgav att fullmäktige skulle kunna avstå från att besluta om en reglering av det negativa resultatet om det fanns synnerliga skäl. Utredningen var klar redan hösten 1995 (Ds 1995:57), men det var först våren 1997 som Riksdagen fattade beslut om en komplettering av kommunallagen med kravet på ekonomi i balans. Balanskravet – som kravet sedermera kommit att benämnas – utgjorde en klar och tydlig definition av den lägstanivå som fordrades för det finansiella resultatet. Förändringar av det här slaget (och även andra slag för den delen) innebär inte alltid att regelverket blir fulländat, för när tidigare brister och tillkortakommanden åtgärdas aktualiseras andra. I det här fallet blev den nya utmaningen att klargöra att det var viktigt att sikta på god ekonomisk hushållning och inte på att klara det vid tiden nya minimikravet.

Införandet av balanskravet var en nyhet i det avseendet att kravet innebar en explicit reglering av en ambitionsnivå som tidigare endast framhållits i lagens förarbeten. Idén i sig var emellertid inte nydanande. I förarbetena till 1953 års kommunallag fanns som tidigare påpekats exempelvis ett förslag om att införa ett ovillkorligt krav på att förmögenheten inte tilläts minska. Om förmögenheten ändå minskades föreslogs att en återställning skulle ske under kommande år. Förslaget förverkligades aldrig utan alternativet blev ett allmänt formulerat förmögenhetsskydd. Tydliga regler för återställning av förmögenhetsminskningen blev därför överflödiga. Till skillnad från tidigare regler för att kontrollera kommunernas ekonomiska förvaltning handlade

det nu om intäkter och kostnader istället för kontroll över upptagandet av lån eller kontroll av förmögenheten. Det var således en bokföringsmässig syn som gällde.

Den undre gräns som skapats genom balanskravet och som utgjorde ett komplement till det sedan tidigare gällande kravet på god ekonomisk hushållning medförde att det blev angeläget att få till stånd en enhetlig resultatredovisning. Frågan om redovisningens enhetlighet och kvalitet väcktes därför och det blev angeläget att för första gången skapa en gemensam redovisningslag för kommunsektorn (Brorström m.fl., 2007). En utredning tillsattes hösten 1995 för detta ändamål. Samtidigt stod det också klart att många kommuner enligt gällande redovisningsmodell skulle få svårt att hantera balanskravets ambitionsnivå (Brorström, 1997). Utredningsarbetet tog hänsyn till denna omständighet och när arbetet färdigställdes våren 1996 (Ds 1996:30) föreslogs en ny redovisningsmodell för pensionsåtagandet, den så kallade blandmodellen, som skulle sänka kostnaderna och medföra att balanskravet inte gröptes ur från start eftersom alltför många helt enkelt inte klarade ambitionsnivån (se Donatella, 2009 för en utförligare redogörelse). Den föreslagna förändringen för pensionsredovisningen innebar ett balanskrav som undantog vissa kostnader och i praktiken sänkte ambitionsnivån. Precis som när det gällde kravet på ekonomi i balans så behandlade Riksdagen inte frågan förrän våren 1997 (prop. 1996/97:52). Lag om kommunal redovisning och därmed även blandmodellen antogs och trädde i kraft räkenskapsåret 1998 medan kravet på ekonomi i balans gällde från och med räkenskapsåret 2000.

Införandet av ett krav på ekonomisk balans innebar således en skärpning av regleringen. Regeringen hade som tidigare nämnts redan i samband med att det motionerades om god ekonomisk hushållning klargjort att om den ökade friheten inte medförde en stabil ekonomisk utveckling skulle en stramare reglering övervägas. Den ekonomiska utveckling som hade ägt rum medförde att regeringen ansåg att det var motiverat att återigen införa en stramare reglering. Även om balanskravet tillämpades först två år efter det att paragrafen skrivits in i lagen kom företrädarna för kommunsektorn omgående att debattera vad det nya kravet skulle innebära. Som en följd av debatten vidtog också ett flertal kommuner åtgärder redan innan balanskravet trädde i kraft (Brorström m.fl., 2005). Redan innan kravet på ekonomi i balans formellt började tillämpas hade paragrafen i praktiken således haft en viss betydelse. De övriga förändringarna som genomfördes under millenniets sista år med införandet av Lag om kommunal redovisning innebar – förutom när det gäller modellen för redovisning av pensionsåtagandet – ingen radikal förändring av redovisningen utan bekräftade rådande praxis (Brorström, 1997).

När regeringen behandlade frågan om balanskravet gjordes bedömningen att kravet skulle begränsas till redovisningsenheten kommunen. Det ansågs emellertid vara angeläget att utreda konsekvenserna av ett krav på ekonomi i balans som även omfattade kommunala bolag och en utredning tillsattes (SOU 1998:150) vintern 1997. Drygt ett år senare överlämnade utredningen ett betänkande med rekommendationen att inte utvidga balanskravet. För att skapa en helhetssyn föreslogs istället

en revidering av kravet på god ekonomisk hushållning. Regeringens proposition (prop. 1999/2000: 115) följde utredningens linje och medförde en förändring av kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Den nya formuleringen blev att ”*Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer*”.

Kraven modifieras

Redan några månader efter att kravet på ekonomi i balans började tillämpas beslutade regeringen om att tillsätta en ny utredning. Uppdraget för Ekonomiförvaltningsutredningen, som utredningen kom att betitlas, var bland annat att se över och förtydliga kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och att modifiera kravet på ekonomi i balans. Det handlade denna gång således om en ordentlig översyn av reglerna för den ekonomiska förvaltningen. Under hösten 2001 presenterade utredningen ett betänkande (SOU 2001:76) med titeln *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* vilket innehöll ett antal förslag till förändring av den ekonomiska förvaltningen. Efter behandling av remissinstanser och framförd kritik mot några av de föreslagna förändringarna hade ett antal revideringar genomförts när regeringen våren 2004 överlämnade en proposition (Prop. 2003/04:105) med samma titel som utredningen. Remissinstansernas kritik hade framförallt riktats mot utredningens förslag till modifiering av balanskravet och regeringens proposition kom i denna del endast delvis att stämma överens med utredningens förslag. I propositionen framförde regeringen bland annat att det fanns skäl för att, efter vissa revideringar, i huvudsak hålla fast vid det sedan tidigare gällande balanskravet. Tre förändringar kom att föreslås och sedermera antas som lag.

- Den första förändringen var att kravet på budgetbalans utgick. Det är numera möjligt att anta en underbalanserad budget om det finns synnerliga skäl. I propositionen anfördes att möjligheten till att underbalansera budget endast bör tillämpas under enstaka år och med stor restriktivitet, något som också illustreras av resonemangen kring vad som kan betraktas vara synnerliga skäl. Det framhölls bland annat att kommuner med en mycket god finansiell utveckling och ställning skall kunna ta i anspråk sitt kapital (eftersom det inte är något självändamål att förvalta en stor förmögenhet) och större omstruktureringsåtgärder för att i framtiden uppnå god ekonomisk hushållning. Andra skäl som anfördes var att skapa likformighet mellan bestämmelserna om en balanserad budget och ett balanserat resultat. Dessutom angavs att möjligheten skulle motverka att orealistiska budgetar fastställs och därmed stimulera till ett mer långsiktigt ekonomiskt agerande.
- Den andra förändringen av balanskravet handlade om fristen för att återställa ett uppkommet underskott, som av flera skäl ansågs vara alltför knapp och därför

förlängdes med ett år. Det innebär att ett uppkommet underskott numera skall återställas inom en treårsperiod.

- Den tredje förändringen av balanskravet innebar en komplettering och ett förtydligande kring att orealiserade förluster i värdepapper, vilka innehas med långsiktigt syfte, är skäl för att inte återställa ett negativt resultat. Lagstiftaren ansåg att det var viktigt att klargöra denna omständighet eftersom det annars befarades kunna medföra tillfälliga och ogenomtänkta verksamhetsneddragningar.

Förändringarna av balanskravet innebar framförallt ett ökat handlingsutrymme för kommuner som haft svårigheter att leva upp till kravet. Samtidigt kan möjligheten att anta en obalanserad budget betraktas som en anpassning till det övergripande kravet på god ekonomisk hushållning och tidigare förda resonemang. I tidigare förarbeten har det som tidigare nämnts framhållits att det inte alltid kan sättas likhetstecken mellan att hålla förmögenheten intakt och ett rimligt ekonomiskt handlande. God ekonomisk hushållning kan därför vara förenligt med att, under enskilda år, ta i anspråk den upparbetade förmögenheten.

Den andra stora förändringen som kom att genomföras inom ekonomiområdet var revideringen av bestämmelserna rörande god ekonomisk hushållning. Precis som tidigare var utredningens uppfattning att det inte var möjligt att upprätta en enhetlig definition av begreppet god ekonomisk hushållning. Förslaget blev därför att komplettera kommunallagen med ett krav på att kommuner skall styras genom särskilda mål och policies som var kopplade till god ekonomisk hushållning och omfattade dels ett finansiellt perspektiv, dels ett verksamhetsperspektiv. Vidare förslogs att målen skulle utvärderas i årsredovisningens förvaltningsberättelse och att revisorerna skulle kommentera huruvida målen uppfyllts. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag och regeringens proposition kom i denna del att stämma överens med flertalet av utredningens förslag. Regeringens förslag blev att kommuner i planen för verksamheten, det vill säga budgeten, skall ange mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning och i planen för ekonomin skall ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. I regeringens proposition märks framförallt två ändringar jämfört med Ekonomiförvaltningsutrednings förslag. Den första ändringen är att *policies* ersatts av *riktlinjer* och den andra är att ordet *särskilda* utgått. Den första förändringen bör inte tillmätas någon större betydelse då begreppen förefaller tillämpas som synonymer medan den andra ändringen är principiellt viktig. Att benämningen *särskilda* utgick minskar kraven eftersom det kan tolkas som att något utöver det arbete som sedan tidigare bedrivits inte skall tillföras. Det handlar istället om att stimulera arbetet med målstyrning som sedan tidigare bedrivits och samtidigt skapa en tydligare koppling till kravet på god ekonomisk hushållning.

I kommentarerna som återfinns i propositionen kring kravet på att finansiella mål skall upprättas stipuleras att dessa målformuleringar skall ange en tydlig ambitionsnivå

för den finansiella utvecklingen och ställningen vilka skall anpassas till förhållandena i den enskilda kommunen. Vidare framhålls att den allmänna utgångspunkten bör vara att varje generation själv bär kostnaderna för den service som konsumeras. Det innebär att kommande generationer inte skall behöva betala för det som tidigare generation förbrukat. Tillämpningen av den så kallade generationsprincipen ställer enligt regeringen därför krav på ett resultat som över tiden garanterar en oförändrad servicenivå kombinerat med ett oförändrat skatteuttag. Översatt till den gällande redovisningsmodellens begrepp och logik innebär det ett resultat som på sikt realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. När det gäller kommentarerna till kravet på mål och riktlinjer relaterade till verksamheten är lagstiftaren inte längre lika tydlig och i de vägledande resonemangen talas det om betydelsen av att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att det finns ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter – allt för att åstadkomma en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. En viktig beståndsdel för att uppnå och vidmakthålla en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet beskrivs vara tydliga och mätbara mål. Till detta skall också fogas en korrekt redovisning för att skapa förutsättningar för uppföljning av uppställda mål. Genomgående för resonemangen i propositionen är att målen och riktlinjerna skall anpassas till unika förhållanden och omständigheter i den enskilda kommunen. Vidare anges att såväl finansiella mål som verksamhetsmål skall följas upp och att en utvärdering av huruvida målen uppnåtts skall redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

Regeringens proposition antogs i sin helhet av Riksdagen hösten 2004 och tillämpades för första gången räkenskapsåret 2005. Förändringarna innebar således att både kravet på ekonomi i balans och kravet på god ekonomisk hushållning reviderades. Revideringarna av balanskravet innebar inga större förändringar utan tidigare principer kvarstod i huvudsak. Det samma gäller till stor del för kravet på god ekonomisk hushållning även om nyheten att mål som skall relateras till god ekonomisk hushållning var av betydelse. Tidigare förda resonemang och ambitionsnivån för att uppnå god ekonomisk hushållning var däremot oförändrade. Det handlar fortfarande om att varje generation skall bekosta den kommunala service som konsumeras och att befintliga resurser skall användas på ett effektivt sätt.

Skälen till de genomförda förändringarna var enligt regeringen flera. Precis som vid flertalet av tidigare utredningar under årens lopp angavs att genomförda förändringar var nödvändiga för att kommunsektorn skall vara väl förberedd på förmodade problem. Den här gången handlar det om ökande andel äldre personer och de växande verksamhetsbehoven som därav följer. Framförallt när det gäller insatser inom vård och omsorg, men även som en följd av de ökande pensionsutbetalningarna. Ett annat skäl som anfördes till att bestämmelserna kring god ekonomisk hushållning behövde kompletteras var det stora intresse som riktats mot balanskravet. Lagstiftaren framhöll att införandet av balanskravet haft en positiv effekt men att det var problematiskt att kravet fått en allt större betydelse på bekostnad av den mer övergripande och långsiktiga bestämmelsen om god ekonomisk hushållning. Det

ansågs därför vara angeläget att återigen fastslå att balanskravet är en konkretisering och en på kort sikt lägsta godtagbar nivå för det ekonomiska resultatet.

Förändrade förutsättningar, förändrat regelverk?

Efter att regelverket reviderats följde en tid av stabilitet. Förändringarna diskuterades i olika sammanhang men kritik mot regelverket och förslag på förändringar lyste med sin frånvaro. Sen förändrades förutsättningarna på de finansiella marknaderna under sensommaren 2008 och en tid av turbulens följde. Krisens kärna fanns i USA och den bolånemarknad som expanderat, men spred sig snart över Atlanten och till andra sektorer. Den lågkonjunktur som väntats var under senare delen av 2008 här, men med en kraft som varit svår att föreställa sig. För kommunsektorn fanns en viss fördröjning men för flertalet kommuner medförde utvecklingen väsentligt lägre skatteintäkter än prognostiserat och den kommunala verksamheten planerats utifrån. Det var en svårhanterlig situation och det fanns farhågor om att ett stort antal kommuner inte skulle uppfylla balanskravet under kommande år. Den uppkomna situationen aktualiserade frågan om balanskravets roll och utformning och i ett antal kommuner framfördes synpunkter på att det var orimligt att tillämpa kravet i en så utpräglad lågkonjunktur eftersom det ansågs vara olämpligt att omgående anpassa verksamheten till rådande förutsättningar. I exempelvis Piteå kommun, Sorsele kommun och Region Skåne begränsades kritiken och protesterna mot regelverket inte till prat utan en underbalanserad budget antogs på grunder som strider mot lagens krav på ekonomi i balans och tidigare gällande praxis (se exempelvis Dagens samhälle 2009-03-25, 2009-04-28, 2009-05-28).

En situation där lagen inte följs är problematisk eftersom det betyder att respekten för lagens krav urgröps. Regeringen agerade därför och utlovade i kompletteringsproposition (Prop. 2008/2009:100) våren 2009 en översyn av balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor. Samtidigt som en översyn av regelverket skulle genomföras fanns olika uppfattningar om hur befintlig lagstiftning skulle tolkas. Den uppkomna situationen resulterade i att intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting senare samma vår uttalade sig om hur befintligt regelverk *bör* tolkas (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009). Det konstaterades bland annat att det övergripande målet för den ekonomiska förvaltningen är kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning som i grunden innebär att varje generation skall finansiera den kommunala service som konsumeras. Vidare framhölls att lagen medger möjlighet att underbalansera budget även om det saknas en etablerad praxis. Det är enligt Sveriges Kommuner och Landsting därför rimligt att spara i goda tider för att sedan kunna ta i anspråk under sämre tider. Genom att spara i goda tider säkerhetsställs att generationsprincipen följs så till vida att varje generation betalar för den kommunala verksamhet som konsumeras. Sett till utvecklingen under de senaste åren är det enligt Sveriges Kommuner och Landstings uppfattning därför inte aktuellt för många kommuner att anta en underbalanserad budget utan att bryta mot balanskravet. För att kunna anta en underbalanserad budget har det

sparats för lite under de senaste åren. För att klara av situationen krävs istället att ekonomin anpassas till rådande förutsättningar genom kostnadsminskningar eller ett ökat skatteuttag.

Även om Sveriges Kommuner och Landsting inte är en formell normgivare är det sannolikt att uttalanden från organisationen blir normerande, inte minst mot bakgrund av den historiskt starka självstyrelse som funnits i dessa frågor. Samtidigt innebar uttalandet ingen förändring jämfört med resonemangen som förs i lagens förarbeten. Möjligtvis kan uttalandet betraktas som ett förtydligande.

Under hösten 2009 meddelade regeringen i en promemoria (2009-09-07) att det fanns behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar över konjunkturcykler för kommunsektorn. Med anledning av det kommer en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat se över möjligheterna att införa en kommunstabiliseringsfond. Eftersom utredningen i skrivande stund inte påbörjats är konsekvenserna för regleringen av den ekonomiska förvaltningen osäkra. Men med tanke på regeringens promemoria kommer utredningsarbetet kanske resultera i en återgång till en modell som liknar tidigare fondbildning. En sådan utveckling hade inneburit att närmandet till den privaträttsliga redovisningen, som pågått sedan mitten av 1980-talet, bryts till förmån för en modell som är unik för kommunsektorn.

GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING – EN BESTÄMNING

Med utgångspunkt i historieber beskrivningen som återfinns i föregående avsnitt analyseras regleringens olika epoker och centrala begrepp. Utifrån analysen har en modell utvecklats. Modellen utgör en bestämning av god ekonomisk hushållning och har använts för att besvara frågan om Västra Götalandsregionen har god ekonomisk hushållning.

Tre epoker

Den ekonomiska förvaltningen i kommuner har reglerats på tre olika sätt. Inledningsvis kontrollerades den ekonomiska förvaltningen genom regler för lån och senare också genom fondbildning. Genom att reglera upptagandet av långfristiga lån skapades möjlighet att kontrollera att medlen användes till finansiering av anläggningstillgångar och inte till finansiering av driftsverksamhet. Senare infördes även kontroll av fondbildning vilket innebar att det blev möjligt att kontrollera hur den kommunala förmögenheten förvaltades. Det grundläggande syftet med regelverket var således att kontrollera att den löpande verksamheten inte underbalanseras genom nya lån eller genom att använda medel från försäljning av anläggningstillgångar. Även om det vid denna tidpunkt inte explicit framgick i lagen skulle den löpande verksamheten balanseras för att tillse att varje generation betalade för den kommunala verksamhet som konsumerades. Därigenom skyddades framtida generationer från att behöva betala för vad tidigare generationer förbrukat.

Efter den inledande epoken där kontrollen riktades mot verksamhetens finansiering förflyttades fokus mot att kontrollera kommunernas förmögenhet. Ett principiellt förmögenhetsskydd infördes vilket innebar att en del av kommunernas kapital – det så kallade stamkapitalet – inte skulle minska. Nu fördes också explicita resonemang om betydelsen av att varje generation finansierar den verksamhet som konsumeras. Det ansågs vara viktigt att lagfästa denna princip som under lång tid utgjort ett ”rättesnöre” för handlandet inom det ekonomiska området. Genom att kontrollera att den kommunala förmögenheten bibehölls menade lagstiftaren att kravet var tillgodosett. Samtidigt var kravet som tidigare nämnts principiellt. Som huvudregel gällde att förmögenheten skulle bibehållas varje enskilt år men det var inget ovillkorligt krav. Det fanns således möjlighet att minska förmögenheten under enskilda år för att senare återställa den. Denna omständighet kan ses som vägledande för tolkningen av kravet på att varje generation skall finansiera den verksamhet som konsumeras. Regelverket innebar således att årets förmögenhet kontrollerades vid varje årsskifte men att ambitionen kunde ses över en längre tid. Någon skarp och tydlig definition fanns inte och hade naturligtvis varit svår att upprätta.

Med tiden kom förmögenhetsskyddet i praktiken att förlora sin betydelse. En hög inflation medförde att det inte längre var relevant att kontrollera huruvida kommunernas nominella förmögenhet behölls intakt. Dessutom innebar införandet av en ny redovisningsmodell svårigheter att avläsa förmögenheten på samma sätt som tidigare. Samtidigt hade fokus också förflyttats från ett starkt och dominerande förmögenhetsperspektiv till att även omfatta verksamhetens effektivitet. Omständigheterna innebar att kontrollmekanismen inte längre var ändamålsenlig och att en bevarad nominell förmögenhet inte längre var ett relevant mått på huruvida varje generation betalade för den kommunala service som konsumerades.

Förmögenhetsskyddet blev obsolet men det tog många år innan regeln formellt avvecklades och ersattes av det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning som utgör den tredje epoken. Situationen efter det att kravet på god ekonomisk hushållning införts gav inledningsvis stora friheter för kommunsektorn och kan betraktas som den kommunala självstyrelsens starkaste tid vad gäller den ekonomiska förvaltningen. Samtidigt som det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning gällde tillämpades Kf/Lf-86, den budget- och redovisningsmodell som utvecklats av företrädare för kommuner och landsting. Det innebar att det inte fanns några tydliga och explicita lagkrav på den ekonomiska förvaltningen, utan det var upp till kommunerna själva att bestämma vilken finansiell utveckling och ställning som var förenlig med god ekonomisk hushållning. Men samtidigt som regelverket skapade en stor frihet var lagstiftaren tydlig med att den ökade friheten inte innebar en lägre ambitionsnivå jämfört med tidigare. Det konstateras i förarbetena att det skall finnas en balans mellan inkomster och utgifter vilket i grund och botten handlar om att varje generation skall betala för den kommunala service som förbrukas. Vidare framfölls betydelsen av att verksamheten bedrivs effektivt eftersom den rådande situationen inte medgav ökad resurstilldelning, utan ökad kvalitet och mer verksamhet behövde åstadkommas inom ramen för befintliga

resurser. Det framhölls också att det måste finnas särskilda krav på säkerhet eftersom det handlar om en verksamhet som finansieras med offentliga medel. Säkerhet kan ställas mot effektivitet och då förefaller det förstnämnda prioriteras.

Samtidigt som det fattades beslut om att införa kravet på god ekonomisk hushållning klargjorde regeringen att det återigen kunde bli aktuellt med en stramare reglering om den kommunalekonomiska utvecklingen inte var stabil. Under åren som följde efter det att kravet på god ekonomisk hushållning började tillämpas var utvecklingen av den kommunala ekonomin och de offentliga finanserna totalt sett allt annat än stabil. De svaga finanserna förklarades inte av det förändrade regelverket, men vikten av att markera återhållsamhet med de offentliga finanserna medförde ändå att regeringen ansåg att det var nödvändigt att definiera en klar och tydlig undre gräns för det finansiella resultatet. Det så kallade balanskravet infördes. Kravet medförde i sin tur att en enhetlig resultatmätning var nödvändig och med anledning av det utreddes och beslutades om införandet av en kommunal redovisningslag. Den kommunala redovisningen gick därmed från att ha varit allmän och oregrerad till att bli specifik och reglerad. Det var en stor förändring eftersom den kommunala redovisningen tidigare inte varit reglerad av staten i sådan utsträckning utan varit en angelägenhet som hanterats internt inom kommunsektorn genom utfärdandet av rekommendationer och modeller. Utvecklingen tydliggjorde att det var en bokföringsmässig syn som gällde. Det handlade om flödet av resurser istället för flödet av finansiella medel. Utvecklingen befäste därmed den syn som blivit allt mer framträdande och som handlade om effektivitet. Förändringen var också betydande om man ser till regleringens utformning. Balanskravet innebar en klar och tydlig miniminivå som ett komplement till det överordnade och allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning. Det var länge sedan en sådan tydlighet förekom.

Tre begrepp

Regleringen av kommunernas ekonomiska förvaltning har varierat över tid i den meningen att kontrollmekanismerna varit utformade på olika sätt. Men samtidigt som regleringen har varierat har innebörden varit likartad och det finns ett antal centrala begrepp som är återkommande.

Utvecklingen kan betraktas som kumulativ eftersom förändringarna har baserats på tidigare regelverk. Samtidigt har förändring över de tre epokerna medfört att en del krav och syften spelat ut sin roll och att nya tillkommit. I utredningar, betänkan- den och förarbeten som är relaterade till regleringen av kommunernas ekonomiska förvaltning återfinns tre centrala begrepp.

Sedan de första kommunalförordningarna har tanken om att varje generation skall finansiera den kommunala service som konsumeras varit framträdande. Ibland benämns företeelsen generationsprincipen och handlar även då om rättvisa mellan generationer i den meningen att varje generation skall betala för den kommunala service som konsumeras. Regelverket har som tidigare beskrivits utformats på olika sätt för att kontrollera att så sker. I det första skedet riktades kontrollen mot verk-

samhetens finansiering. Kommunerna tilläts inte uppta långfristiga lån utan statlig inblandning, ett sätt att tillse att lån inte användes för att finansiera driftsverksamhet. Senare tillkom även regler för fondbildning som i praktiken innebar att det inte fanns möjlighet att använda medel från försäljning av anläggningstillgångar till att finansiera driftsverksamhet. När kontrollen av verksamhetens finansiering spelat ut sin roll förflyttades fokus till förmögenheten och det stipulerades i en principiell regel att stamkapitalet inte bör förbrukas. Även det här kravet syftade till att skapa en situation där rättvisan upprätthölls mellan generationer. Efter att förmögenhetsskyddet i sin tur spelat ut sin roll infördes ett principiellt krav på god ekonomisk hushållning vilket utgör kontrollmekanismen för kommunernas ekonomiska förvaltning. Det allmänt hållna kravet i kombination med Kf/Lf-86, den inom kommunsektorn utvecklade budget- och redovisningsmodellen, innebar inledningsvis en ökad frihet för kommunerna eftersom regelverket hade ett långsiktigt perspektiv och därför saknade klara och tydliga krav på kort sikt. Samtidigt innebar kravet på god ekonomisk hushållning en oförändrad ambitionsnivå. Det handlade fortsatt om att upprätthålla en situation där varje generation betalade för den kommunala service som konsumerades även om allt fler aspekter nu beaktades parallellt. Situationen förändrades efter ett antal år när kravet på god ekonomisk hushållning kompletterades med ett krav på ekonomi i balans. Det senare fordrade att intäkterna skall överstiga kostnaderna och en klar och tydlig undre gräns för det finansiella resultatet hade därmed skapats. Det blev återigen ett explicit och tydligt formulerat krav som medförde att det i normalfallet inte längre var möjligt att underbalansera driftsverksamheten. Förändringen innebar att regelverket nu också innehöll ett kortsiktigt krav vilket i praktiken minskade kommunernas handlingsutrymme vad gäller den ekonomiska förvaltningen.

Den beskrivna utvecklingen illustrerar att resonemangen om generationer varit framträdande under regleringens tre epoker. Resonemangen kan samlas i begreppet *kapacitet* och innebär att varje generation skall överlämna en kommun som är finansiellt sett oförändrad.

Ett annat centralt begrepp, som över tid fått en allt mer framträdande roll, är att verksamheten skall bedrivas *effektivt*. Förändringen av regelverket och införandet av krav på ekonomisk balans och god ekonomisk hushållning samt redovisning på bokföringsmässiga grunder konstituerande i flera avseenden den skiftning som skett från fokus på verksamhetens finansiering och förmögenhet till fokus på hur befintliga resurser används. Det är också tydligt att regelverket, sedan god ekonomisk hushållning införts som det överordnade kravet på den ekonomiska förvaltningen, har en vidare ansats. Tidigare reglering har haft ett tydligt och ensidigt fokus på det finansiella perspektivet. Så är inte fallet med god ekonomisk hushållning utan det har över tid blivit allt tydligare att det även finns verksamhetsmässiga aspekter av kravet. Efter den i skrivande stund senaste revideringen av regelverket klargörs explicit att kommuner skall ha en god ekonomisk hushållning både utifrån ett finansiellt och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Resonemangen om att verksamheten skall bedrivas effektivt har blivit allt mer framträdande och betraktas i vissa

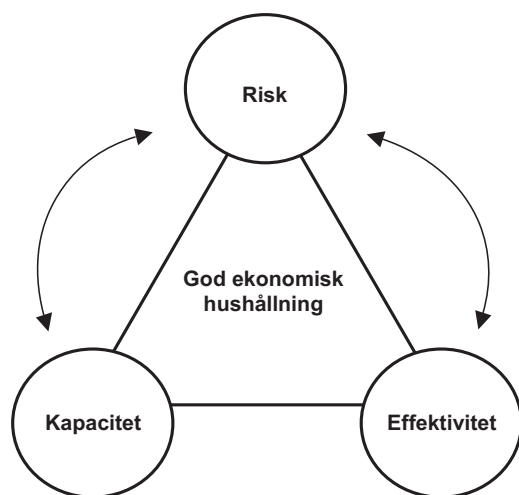
avseenden som konkurrerande med ambitionen att förmögenheten skall bevaras. Lagstiftaren konstaterade redan när god ekonomisk hushållning infördes att det inte alltid behöver vara förenligt med ett ekonomiskt agerande att behålla den kommunala förmögenheten intakt. Även valet av begreppet god ekonomisk hushållning vittnar om förändringen och ett tydligare fokus på att verksamheten skall bedrivas effektivt. Ekonomi betyder som bekant hushållning med knappa resurser. Att infoga god framför ekonomi förstärker möjligtvis budskapet att det ställs krav på en god hushållning med de knappa resurserna. Men att även infoga begreppet hushållning bidrar knappast till ytterligare klarhet. Trots lagens formulering är det knappast ändamålsenligt att använda en alternativ formulering eftersom det kan vilseleda snarare än bringa klarhet. Av formuleringen framgår trots allt att kravets innebörd är att kommuner skall ha en god hushållning med knappa resurser. Och för att uppnå det fordras en effektiv verksamhet.

Utöver kraven som ställs på att kapaciteten skall bevaras och att verksamheten skall bedrivas effektivt förs också resonemang om krav på säkerhet vilka följer av att kommunal verksamhet finansieras genom offentliga medel. Ett exempel är placering av likvida medel där en potentiellt hög avkastning måste ställas mot säkerhet. Annorlunda uttryckt innebär det att kommuner skall agera på ett sådant sätt att riskerna reduceras. *Risk* är det tredje centrala begreppet i regleringen av kommunernas ekonomiska förvaltning.

Bedömning på principnivå

Innebörden av god ekonomisk hushållning kan samlas i begreppen kapacitet, effektivitet och risk. I modellform ser det ut på följande sätt.

Figur 2 Modell för bedömning av god ekonomisk hushållning



Den utvecklade modellen innebär att respektive begrepp representerar ett perspektiv. Basen i modellen består av perspektiven kapacitet och effektivitet. Perspektivet kapacitet avser finanserna och innebär att den finansiella kapaciteten skall bibehållas. En oförändrad finansiell kapacitet innebär att tillgångarna värdesäkras och ett över tid oförändrat skatteuttag. En sådan situation medför att en oförändrad finansiell situation överlämnas till nästkommande generation. Som tidigare berörts finns ingen klar och tydlig gräns för vad som utgör en generation, utan det finns både lång- och kortsiktiga aspekter av regelverket. Kravet på ekonomi i balans fordrar som bekant ekonomisk balans varje enskilt år förutsatt att synnerliga skäl inte föreligger. I motsats till detta står det överordnade kravet på god ekonomisk hushållning där ett långsiktigt perspektiv anläggs med konsekvensen att ambitionsnivån på kort sikt inte är lika tydlig.

Det är av flera skäl högst relevant att anlägga ett långsiktigt perspektiv vid analyser av den finansiella utvecklingen. Framförallt undviks tendenser och tillfälliga förändringar i den genomförda analysen. Det betyder också att utvecklingen över en konjunkturcykel eller åtminstone olika konjunkturlägen fångas. Omvänt har den mätning som sker på kort sikt ett flertal olika problem. Inte minst omständigheten att kravets nuvarande ordning i praktiken inte ens innebär ett nollresultat eftersom samtliga (pensions)kostnader inte beaktas. Problemen som är förenade med kortsiktiga krav innebär att mätning av detta slag endast kan betraktas som en indikator på utvecklingen. Bedömning av god ekonomisk hushållning bör ses över en längre period. Med anledning av det har ett långsiktigt perspektiv anlagts där Västra Götalandsregionens första tio verksamhetsår utgör perioden som den finansiella kapaciteten skall vara oförändrad. Kanske hade en ännu längre tidsperiod varit önskvärd men det är som bekant inte möjligt.

Kravet på en över tid oförändrad finansiell kapacitet gäller under förutsättning att det inte sker några väsentliga förändringar i kommunen. Invånarantal och befolkningsstruktur påverkar exempelvis efterfrågan på den kommunala verksamheten och kan vid förändringar motivera att kravet på en bibehållen finansiell kapacitet inte längre är relevant. Ett förändrat skatteuttag som en följd av att efterfrågan på den kommunala verksamheten ökat är förenligt med god ekonomisk hushållning. Det är däremot inte en ökning som följer av att tidigare generationer inte räckt kostnaderna för den verksamhet som konsumerats.

Den andra delen av basen i modellen utgörs av perspektivet effektivitet och handlar om att verksamheten skall bedrivas på ett effektivt sätt. Enligt Modell och Grönlund (2006) handlar det mångfasetterade begreppet om uppfyllelse av formella mål. Offentliga verksamheter karaktäriseras av att det finns olika och ibland motstridiga krav. Det är en följd av att intressenterna har vitt skilda preferenser. En del medborgare föredrar kanske att barnomsorgen prioriteras på bekostnad av äldreomsorgen medan andra är av en motsatt uppfattning. De olikartade uppfattningarna som förekommer avseende prioriteringar kan vara förenat med vilket skede medborgaren befinner sig i eller kan vara en konsekvens utav andra förhållanden och övertygelser. Det

är till syvende och sist politikernas uppdrag att fatta beslut om prioriteringar och fördelning av resurser till verksamheterna. Dessa prioriteringar förutsätts avspeglas i ambitionsnivån för de formella målen.

Ett sätt att precisera den allmänt hållna definitionen av effektivitetsbegreppet är genom uppdelningen inre och yttre effektivitet. Med inre effektivitet avses resursutnyttjande och produktivitet. Oavsett vilken organisation det handlar om och vilka mål organisationen har förekommer restriktioner i form av att resurserna är begränsade. Det handlar då om att hushålla med resurserna genom att "göra saker rätt". Ett sådant förhållningssätt innebär att det är kortsiktiga aspekter som fokuseras. De långsiktiga aspekterna är istället förenade med yttre effektivitet, det vill säga sådant som handlar om att "göra rätt saker". Vad det handlar om för en kommun bestäms med utgångspunkt i intressenter som har ställning att påverka målen, det vill säga staten som i egenskap av lagstiftare har möjlighet att påverka målen utformning men också av medborgarna som väljer representanter lokalt, regionalt och nationellt (se Modell och Grönlund, 2006 för ett utförligare resonemang). För att en kommun skall uppnå de formella målen fordras att det finns en god hushållning med befintliga resurser i den meningen att ett visst antal prestationer åstadkommas och att prestationerna är av en viss kvalitet. Samtidigt fordras också att resurserna satsas på rätt saker.

Genom risk – det tredje perspektivet i modellen – är kapacitet och effektivitet sammanlänkande. Modellens struktur grundas på antagandet att en minskad finansiell kapacitet eller en minskad effektivitet i verksamheten utgör en risk eftersom det kan påverka möjligheten att antingen bedriva en effektiv verksamhet eller upprätthålla den finansiella kapaciteten.

Det finns två dimensioner av en försämrad finansiell kapacitet. En försämrad kapacitet kan medföra en ökad skuldfinansiering och därmed ökade finansiella kostnader. Det betyder att utrymmet för verksamhetens kostnader minskar och kan föranleda att verksamheternas resurstilldelning minskar. En försämrad kapacitet kan också innebära att underskottet återställs. Det kan ske antingen genom en på kort sikt minskad resursfördelning till verksamheterna eller genom ett ökat skatteuttag. Även om skattefrågan är starkt förknippad med ideologiska övertygelser och konsekvenserna av ett relativt sett högt eller lågt skatteuttag är svåra att klarlägga, är antagandet att ett skatteuttag som ökar bortom en viss gräns får reella konsekvenser. Det är en följd av vad som legitimitetsmässigt och samhällsekonomiskt är möjligt. En jämförelsevis hög skattesats innebär således en försvagad kapacitet och därmed ett försvagat handlingsutrymme eftersom möjligheterna för framtida skattehöjningar är begränsade. En skattesats som i princip inte är möjlig att öka kan utgöra en risk eftersom framtida behov kan behöva mötas med minskad resurstilldelning eller andra åtgärder som kan försämma möjligheterna att uppnå antagna mål. Handlar det istället om minskande kostnader, eller annorlunda uttryckt minskad resurstilldelning till verksamheterna, utgör det av flera skäl en risk. En minskad resurstilldelning kan medföra färre prestationer och/eller att prestationer som åstadkoms är av lägre

kvalitet än tidigare. I så fall innebär det en risk eftersom efterfrågan på den kommunala verksamheten bortom en viss gräns inte kan mötas – varken kvalitets- eller volymmässigt. Det betyder i förlängningen att målen inte uppfylls. En minskad resurstilldelning behöver emellertid inte betyda att antalet prestationer blir färre och/eller att kvaliteten på prestationerna blir lägre. En ökad effektivitet innebär därmed att en minskad resurstilldelning inte utgör en risk.

Resonemanget rörande konsekvenserna av en minskad kapacitet tillämpas även för perspektivet effektivitet. En verksamhet där målen inte uppnås föranleder rimligtvis någon form av handling. Kanske handlar det om ökade anslag, omorganisation eller någon annan form av åtgärd som ökar kostnaderna åtminstone på kort sikt och därmed försvårar möjligheterna att upprätthålla den finansiella kapaciteten. En minskad effektivitet utgör därmed en risk.

Det förda resonemanget innebär att utgångspunkten för den finansiella utvecklingen tas i perspektivet kapacitet, men att även de kapacitetsrelaterade måtten vid förändring kan utgöra en del av perspektivet risk. Till det kommer också finansiella mått som en följd av att kortsiktighet alltid placeras i perspektivet risk. Försättningsvis behandlas inte perspektivet effektivitet utan fokus riktas mot att mäta perspektiven kapacitet och risk. Det är en konsekvens av att syftet med föreliggande kapitel är att besvara frågan om Västra Götalandsregionen har god ekonomisk hushållning utifrån ett finansiellt perspektiv.

Mätning av kapacitet och risk

Perspektivet kapacitet handlar som tidigare nämnts om att den finansiella kapaciteten skall bibehållas över tid. En oförändrad finansiell kapacitet innebär att tillgångarna värdesäkras och ett över tid oförändrat skatteuttag. För att mäta detta har nyckeltalet soliditet och skattesats använts. Det är mått som i utgångsläget är relaterade till perspektivet kapacitet men som vid en förändring kan utgöra en risk. Även om en organisations ekonomiska problem visar sig genom problem att hantera löpande betalningar, som en följd av begränsad tillgång på likvida medel, kan naturligtvis mer långsiktiga ekonomiska aspekter utgöra ett problem. Det skall också tilläggas att även om soliditet och skattesats utgör de överordnade måtten i perspektivet kapacitet så har ett flertal andra nyckeltal använts för att fördjupa analysen och förklara utvecklingen av regionens finanser.

De kortsiktiga aspekterna är redan vid utgångsläget placerade i perspektivet risk. Det är nyckeltalen som mäter betalningsförmågan på kort och medellång sikt; kassalikviditet respektive finansiella nettotillgångar. Dessutom har nyckeltalet budgetföljsamhet använts som ett mått på vilken kontroll som finns över utvecklingen. En svag kontroll utgör en risk.

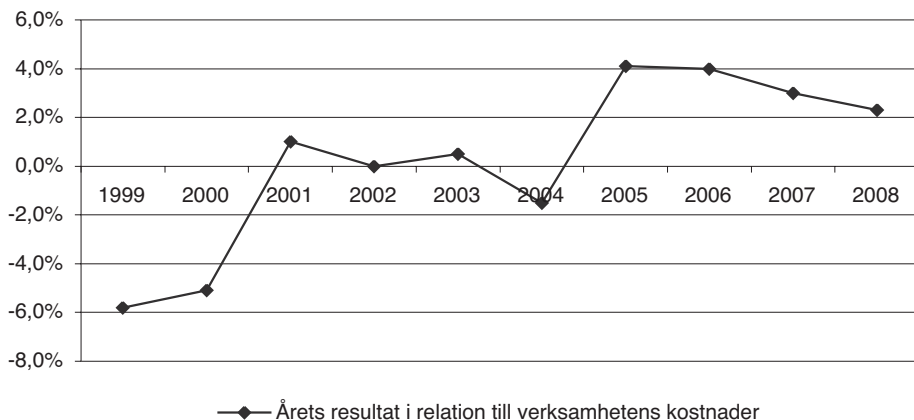
VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN I SIFFROR

I det följande återfinns en finansiell analys av Västra Götalandsregionen första tio verksamhetsår, det vill säga perioden 1999 till 2008. Den finansiella analysen består av två delar. I den första delen analyseras regionens finansiella utveckling över tid genom ett flertal olika nyckeltal. Det är den viktigaste delen för att ta reda på om regionens finansiella kapacitet bibehållits sedan bildandet. Därefter följer en analys av regionens finansiella utveckling jämfört med landstingssektorn. Den jämförande analysen baseras på den finansiella profilen vilken är en metod som utvecklats av Brorström m.fl. (1999) för detta ändamål.

Utvecklingen över tid

Med underskott i miljardklassen var Västra Götalandsregionens första verksamhetsår resultatmässigt problematiska. Ställs resultatet under 1999 och 2000 i relation till verksamhetens nettokostnader var det -5,8 procent respektive -5,1 procent. Efter den problematiska starten förbättrades resultatet 2001 och har, med undantag för 2004, sedan dess varit positivt. Storleken på överskotten har emellertid varierat. Under perioden 2001 till 2003 var resultatet positivt men marginalerna var små. Under 2004 redovisades ett underskott som uppgick till -1,5 procent. Därefter redovisas överskott under resten av perioden som analyserats, det vill säga mellan 2005 och 2008. Under 2005 uppgick överskottet till mer än en miljard men minskade därefter successivt. Störst överskott redovisades under 2005 och 2006 med resultat på 4,1 procent respektive 4,0 procent av verksamhetens nettokostnader.

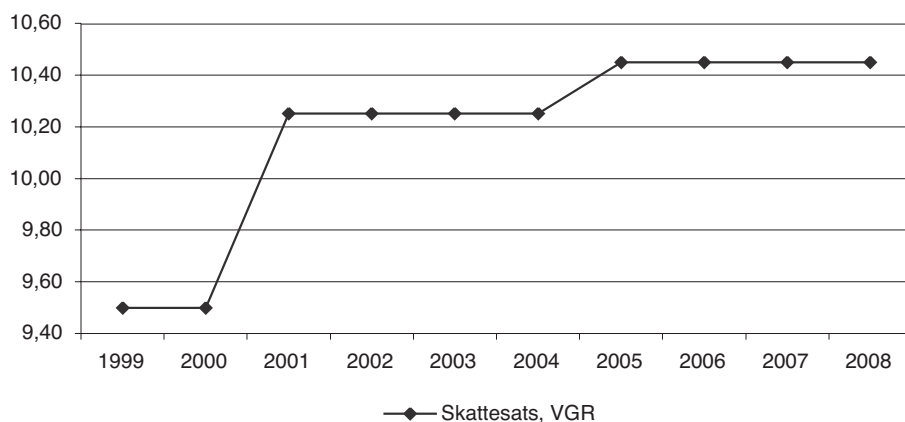
Diagram 1 Årets resultat i relation till verksamhetens nettokostnader, 1999-2008 (procent)



Sett över hela perioden har resultatutvecklingen således varit positiv. Det ackumulerade överskottet under perioden är 1 990 miljoner eller 0,77 procent om resultatet ställs i relation till verksamhetens nettokostnader.

Resultatutvecklingen under perioden förklaras framförallt av att skatteuttaget höjts vid två tillfällen med sammanlagt nästan en krona. Konsekvenserna av det ökade skatteuttaget åskådliggörs om perioden delas in i följande tre delar; 1999 till 2000, 2001 till 2004 och 2005 till 2008. Under 1999 till 2000 redovisas som tidigare nämnts betydande underskott. Året därefter höjs skatteuttaget med 75 öre, från 9,50 till 10,25 kronor. Det ökade skatteuttaget innebär att en ny högre resultatnivå etableras under 2001 till 2004. Intäktsförstärkningen har emellertid en avtagande effekt och 2004 redovisas återigen ett underskott. Skatteuttaget höjs då återigen, denna gång med 20 öre. Efter förändringen uppgick skattesatsen till 10,45 kronor. Konsekvensen av intäktsförstärkningen blir återigen att en ny högre resultatnivå etableras under perioden 2005 till 2008, men precis som tidigare är effekten av intäktsförstärkningen successivt avtagande.

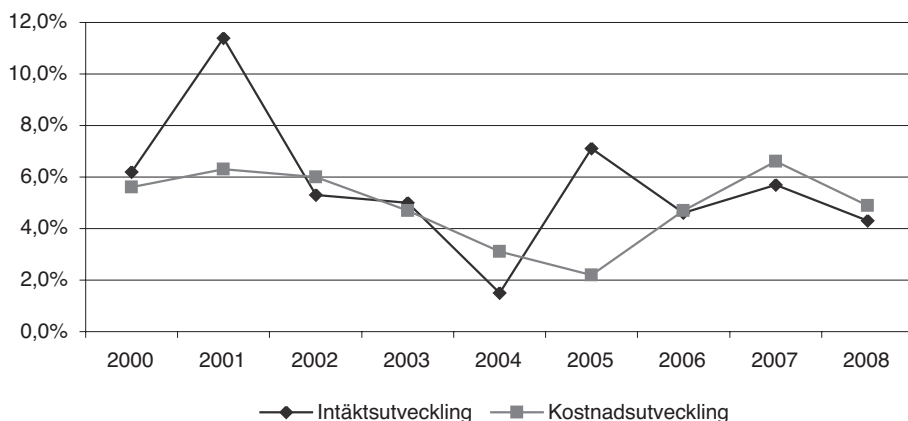
Diagram 2 Landstingskommunal skattesats, 1999-2008 (kronor)



Det ökade skatteuttaget sammanfaller också med en högkonjunktur under periodens sista år vilket innebär en hög sysselsättning och i förlängningen ett växande skatteunderlag. Men det är framförallt det ökade skatteuttaget som påverkat intäktsutvecklingen under perioden. Intäkterna har i genomsnitt under perioden ökat med 5,7 procent per år. Utvecklingen under 2001 och 2005, de år när skatteuttaget höjs, avviker klart från utvecklingen i övrigt. Under dessa år ökade intäkterna med 11,4 procent respektive 7,1 procent. Det ökade skatteuttagets betydelse är också tydligt om intäktsutvecklingen jämförs med kostnadsutvecklingen.

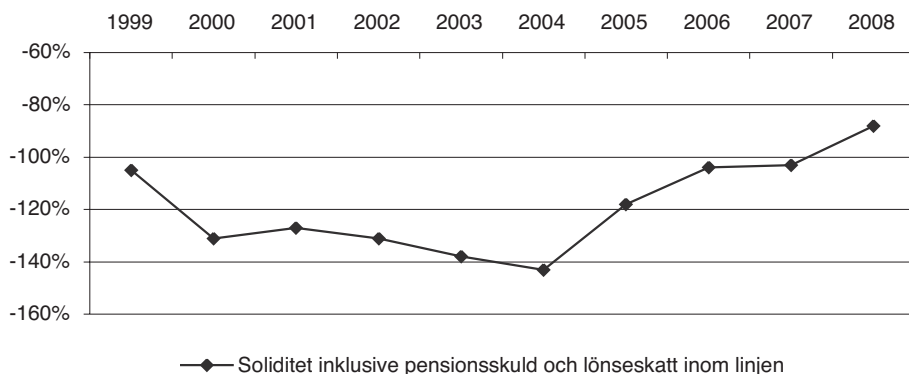
Kostnadsutvecklingen har under perioden i genomsnitt varit 4,9 procent per år. Under periodens början och slut har kostnadsutvecklingen varit i paritet med den genomsnittliga nivån eller högre medan kostnadsutvecklingen var lägre under mitten av perioden. Totalt sett över perioden har det varit små skillnader mellan kostnadsutvecklingen och intäktsutvecklingen förutom 2001 och 2005 när skatteuttaget höjdes. Under dessa år var intäktsutvecklingen väsentligt högre än kostnadsutvecklingen.

Diagram 3 Kostnads- och intäktsutveckling, 1999-2008 (procent)



Det ackumulerade överskottet under perioden har medfört att soliditeten förbättrats. Samtidigt är det viktigt att observera att det i resultaträkningen redovisade överskottet inte fullt ut får genomslag eftersom det tillämpade soliditetsmåttet inkluderar pensionsskuld och löneskatt inom linjen, det vill säga den del av pensionsskulden som enligt lagstiftningen inte skall redovisas som en avsättning i balansräkningen. Kanske kan det uppfattas som ologiskt att tillämpa ett soliditetsmått som inte medför att årets resultat helt och hållet avspeglas i soliditetsmåttet, men valet har gjorts i syfte att redovisa en rättvisande bild av regionens finansiella ställning. Och då är det viktigt att samtliga regionens åtaganden beaktas – oavsett hur lagstiftaren angivit att pensionsåtagandet skall redovisas.

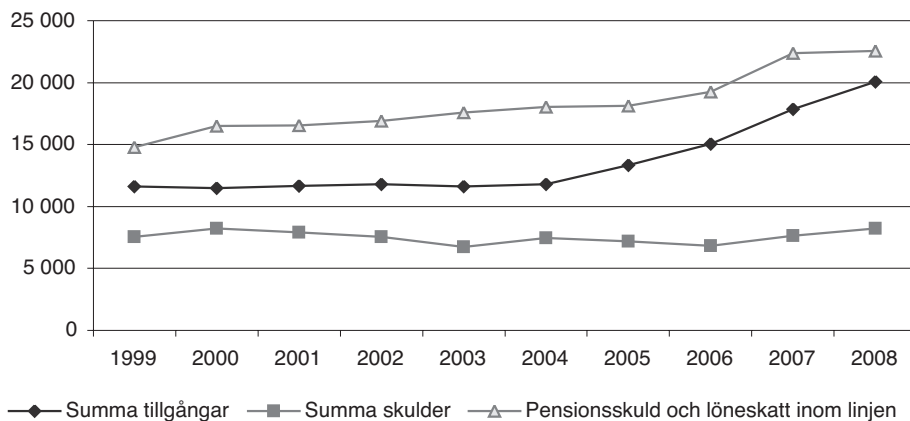
Vid periodens början uppgick soliditeten inklusive pensionsskuld och löneskatt inom linjen till -105 procent och fortsatte därefter att sjunka till och med 2004 då den uppgick till -143 procent. Från och med 2005 bryts trenden och soliditeten förbättras successivt fram till 2008 då den uppgår till -88 procent. Situationen vid periodens slut innebär således att skulderna är 88 procent större än tillgångarna. En omständighet som kan utgöra en risk även för en organisation vars existens och beskattningsrätt är grundlagsstadgad.

Diagram 4 Soliditet inklusive pensionsskuld och löneskatt inom linjen, 1999-2008 (procent)

Förklaringarna till den utveckling som ägt rum framgår om relationen mellan tillgångar och skulder analyseras. Tillgångarna förändrades marginellt mellan 1999 till 2004. Därefter ökar omsättningstillgångarna väsentligt. Av det följer att även de totala tillgångarna ökar mellan 2005 till 2008. Totalt sett över perioden ökade tillgångarna från 11,6 till 20,1 miljarder. Det är en ökning av tillgångsmassan med 73 procent. Skulderna som redovisas i balansräkningen är jämförelsevis stabila. Det är små fluktuationer under perioden och totalt sett en ökning från 7,6 till 8,2 miljarder. Det betyder att skulderna ökat med åtta procent. Till skillnad från skulderna som redovisas i balansräkningen har den del av pensionsskulden som redovisas inom linjen, det vill säga den del som inte redovisas i balansräkningen, ökat från 14,8 till 22,5 miljarder under perioden. Mellan 1999 och 2006 är ökningen av pensionskulden inom linjen successiv. Under 2007 bryts utvecklingen och pensionsskulden ökar i större utsträckning än tidigare år. Det är framförallt en konsekvens av att riktlinjerna som ligger till grund för beräkningen av pensionsskulden förändrades. Totalt sett över perioden ökar pensionsskulden inom linjen med 53 procent.

Självfinansieringsgraden ökar totalt sett under perioden, det vill säga att tillgångarna finansieras i större utsträckning med eget kapital än med skulder. Det är denna utveckling som avspeglas i soliditetsmättet. Under 1999 till 2004, när tillgångsmassan i princip är oförändrad, minskar soliditeten för varje år som går eftersom pensionsskulden inom linjen ökar. Efter 2004 ökar tillgångsmassan och då i större utsträckning än vad skulderna ökar. Effekten blir en ökning av soliditeten under periodens avslutande år. Utvecklingen bromsas emellertid av att pensionsskulden inom linjen ökar väsentligt.

Diagram 5 Tillgångar, skulder och pensionsskuld inom linjen (miljoner kronor)



Ställs investeringsvolymen i relation till verksamhetens nettokostnader har den i genomsnitt uppgått till 4,6 procent under perioden. Några markanta avvikelser från medelvärdet förekommer inte under perioden utan investeringsvolymen befinner sig i intervallet 4,0 till 5,8 procent. Till skillnad från investeringsvolymen som är stabil under perioden har skattefinansieringsgraden av nettoinvesteringarna fluktuerat. Under perioden har sju av tio år finansierats helt eller nästan helt med internt tillförda medel. Under de resterande tre åren av perioden har investeringarna helt eller delvis finansierats med externt tillförda medel. Eftersom investeringsvolymen under perioden är stabil förklaras variationen i skattefinansieringsgraden av den varierande resultatnivån. Skattefinansieringsgraden följer resultatet väl, när överskott redovisas är skattefinansieringsgraden hög och när underskott redovisas är skattefinansieringsgraden låg.

Tabell 1 Investeringsvolym och skattefinansieringsgrad, 1999-2008 (procent)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investeringsvolym/ verksamhetens nettokostnader	5,8	4,0	4,5	4,5	4,3	4,1	4,4	4,1	5,3	5,2
Skattefinansieringsgrad av nettoinvesteringar	-18	-12	121	97	104	56	167	171	115	103

För att analysera regionens betalningsförmåga på kort och medellång sikt har kassalikviditet och finansiella nettotillgångar använts. Under 1999 uppgick kassalik-

viditeten till 64 procent. Därefter minskade kassalikviditeten och var mellan 2000 till 2004 omkring 40 procent. Mellan 2005 och 2008 förbättrades kassalikviditeten successivt vilket framförallt var en konsekvens av att redovisade överskott placerats med kortfristiga bindningstider. Precis som kassalikviditeten har de finansiella nettotillgångarna förbättrats under perioden, en utveckling som förklaras av att långfristiga fordringar och omsättningstillgångar ökat i större utsträckning än skulderna.

Tabell 2 Betalningsförmåga och budgetföljsamhet, 1999-2008 (procent)

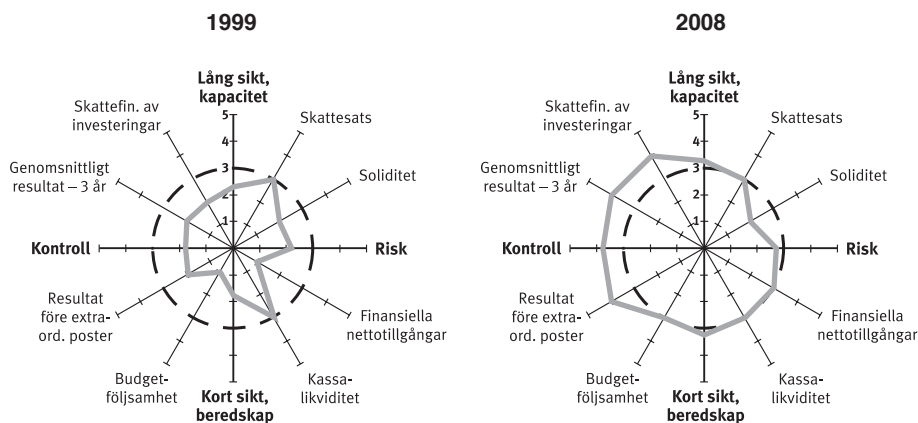
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kassalikviditet	64	43	44	45	41	38	60	84	101	110
Finansiella nettotillgångar	-26	-27	-22	-19	-15	-17	-8	-2	2	5
Budgetföljsamhet/ verksamhetens nettokostnader	-7,2	-5,0	-2,7	-2,5	-0,6	0,8	3,6	1,5	0,6	2,1

Ställs differensen mellan budgeterat resultat och faktiskt resultat i relation till verksamhetens nettokostnader uppgick budgetavvikelsen till -7,2 procent under periodens första år. En negativ budgetavvikelse redovisas sedan fram till och med 2003, därefter redovisas en positiv budgetavvikelse. Det är således en trend att budgetavvikelsen under perioden utvecklats från negativ till positiv. För regionen är det rimligtvis en gynnsam utveckling eftersom en positiv budgetavvikelse är enklare att hantera än en negativ budgetavvikelse. Samtidigt handlar det under flertalet av åren under perioden om en betydande diskrepans mellan budgeterat utfall och faktiskt utfall och betraktas budgetföljsamheten utifrån att det handlar om kontroll över utvecklingen är omständigheten problematisk. Kanske är det en konsekvens av att oralistiska budgetar under stundom antagits, kanske är det en konsekvens av att regionen är exponerad och starkt påverkad av den utveckling som sker i omvärlden och därför inte upprättat tillförlitliga prognoser.

Utvecklingen i jämförelse med andra

Genom att relatera den finansiella utvecklingen i Västra Götalandsregionen till utvecklingen för landstingssektorn framgår att en förbättring av finanserna inte endast skett över tid utan även i jämförelse med andra. En okulär besiktning av de finansiella profilerna, som använts för den jämförande analysen (se bilaga 2 för samtliga profiler under perioden), visar att det varit en ryckig utveckling men att det totalt sett under perioden handlar om en förbättring.

Figur 3 Finansiella profiler för 1999 och 2008



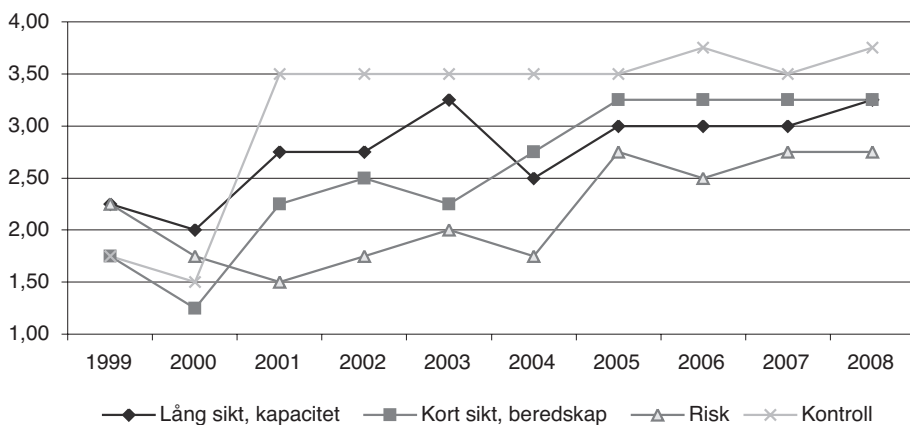
En jämförelse mellan den finansiella profilen för periodens första och sista år illustrerar också utvecklingen som ägt rum. Under 1999 var värdet för respektive perspektiv i den finansiella profilen under genomsnittet för landstingssektorn (den streckade cirkeln i profilen markerar medelvärde vilket är tre poäng). Därefter har samtliga fyra perspektiv förbättrats under perioden och var 2008 i paritet med eller bättre än genomsnittet i landstingssektorn.

Utvecklingen för respektive perspektiv i den finansiella profilen framgår av diagrammet nedan. Utvecklingen har som tidigare nämnts varit ryckig, en förbättring har skett och därefter har en försämring skett och tvärtom. Totalt sett under perioden handlar det emellertid om en förbättring. Perspektivet kapacitet som beskriver det finansiella handlingsutrymme på lång sikt har under perioden utvecklats från en situation där nyckeltalen i perspektivet understeg genomsnittet i landstingssektorn till en situation där nyckeltalen överstiger genomsnittet. Utvecklingen förklaras av att nyckeltalen genomsnittligt resultat under de senaste tre åren och skattefinansieringsgraden av investeringar har förbättrats. Skattesats, som också ingår i perspektivet, försämrades under början av perioden som en konsekvens av det ökade skatteuttaget. Därefter har skatteuttaget höjts i ett flertal landsting med konsekvensen att Västra Götalandsregionen återtagit utgångspositionen. Nyckeltalet är därmed oförändrat totalt sett under perioden. Det fjärde nyckeltalet i perspektivet är soliditet inklusive pensionsskuld och löneskatt inom linjen. Förändring har skett under perioden men jämförs periodens första och sista år är den relativa positionen oförändrad i profilen.

Den kortsiktiga (betalnings)beredskapen har jämfört med övriga landsting förbättrats under perioden. Under 1999 var perspektivet klart svagare än genomsnittet. Det följande året försvagades perspektivet ytterligare och tre av de fyra nyckeltalen i perspektivet var bland de tio procent med lägst värden. Därefter har perspektivet,

med undantag för 2003, successivt förbättrats och var mellan 2005 och 2008 starkare än genomsnittet för landstingssektorn. Den markanta förbättringen förklaras av att samtliga nyckeltal i perspektivet förbättrats under perioden. Den relativt sett starkaste utvecklingen svarar nyckeltalet resultat före extraordinära poster för med en utveckling från en situation där resultatet var bland de svagaste i landstingssektorn till de starkaste. Budgetföljsamheten har också förbättrats under perioden. Inledningsvis uppvisades betydande budgetunderskott och budgetföljsamheten var relativt sett svag. Budgetföljsamheten förbättras efter hand men budgetavvikelsen går också från att vara negativ till att bli positiv. Det är en omständighet som har betydelse eftersom en positiv budgetavvikelse i den finansiella profilen inte kan leda till lägre än tre poäng som alltså är genomsnittet. Även kassalikviditet och finansiella nettotillgångar har förbättrats under perioden från att inledningsvis har varit bland de lägsta i landet till att vara i paritet med genomsnittet.

Diagram 6 Den finansiella profilens fyra perspektiv (poäng)

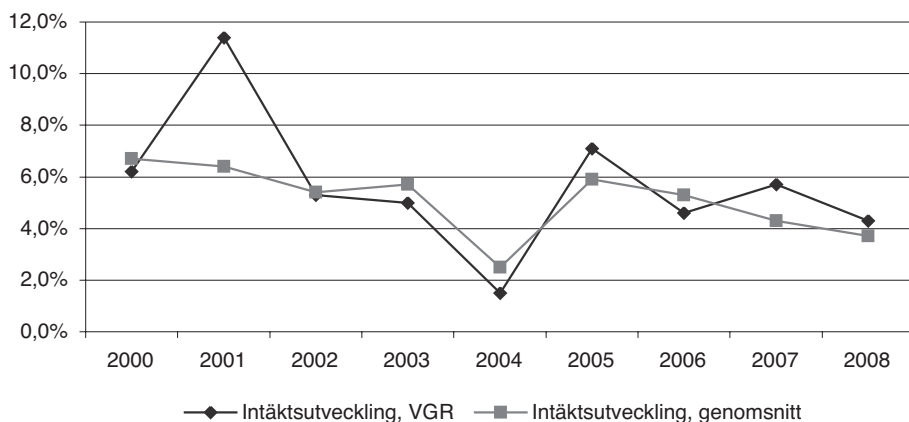


Perspektivet risk beskriver vilka kort- och långsiktiga finansiella risker som föreligger. Precis som övriga perspektiv i den finansiella profilen har en förbättring skett under perioden. Perspektivet risk har emellertid haft den svagaste utvecklingen. Vid periodens början var värdet lägre än genomsnittet och försvagades därefter fram till och med 2001. Sedan förbättras riskperspektivet men är vid periodens slut fortsatt under genomsnittet för landstingssektorn. Utvecklingen förklaras av att soliditet inklusive pensionsskuld och löneskatt inom linjen och skattesats, nyckeltalen som beskriver risk på lång sikt, relativt sett är oförändrade under perioden. Kassalikviditet och finansiella nettotillgångar, de kortsiktiga aspekterna av risk, har däremot förbättrats och är förklaringen till den utveckling som ägt rum för perspektivet som helhet.

Perspektivet kontroll har precis som föregående perspektiv både kort- och långsiktiga dimensioner. Under 1999 och 2000 är värdet för perspektivet lägre än genomsnittet för landstingssektorn. Därefter etableras en ny nivå som överstiger genomsnittet vilken upprätthålls under resten av perioden. Kontroll är därmed det perspektiv i den finansiella profilen som haft den starkaste utvecklingen under perioden. Samtliga fyra nyckeltal i perspektivet förbättrades under perioden.

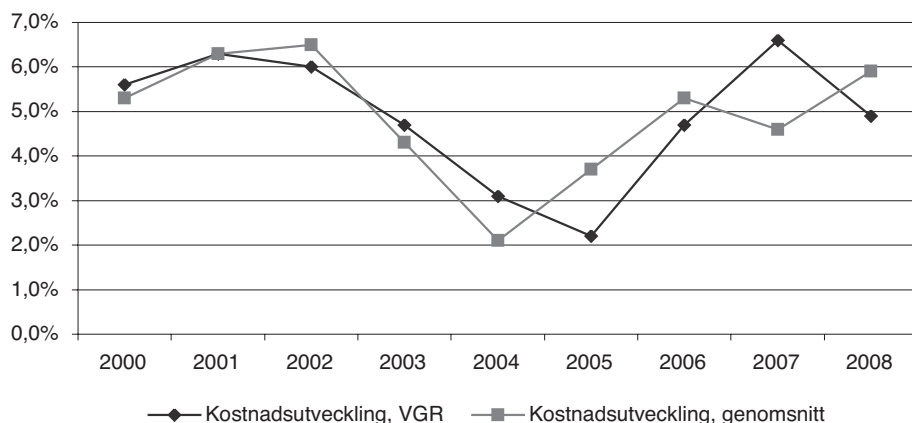
Av betydelse för regionens utveckling i förhållande till landstingssektorn var det ökade skatteuttaget 2001 och 2005. Förbättringen är framförallt tydlig under 2001 vilket var året då skatteuttaget ökade mest. Resultatet, budgetföljsamheten och skattefinansieringsgraden förbättras då jämfört med andra landsting medan skattesatsen följaktligen försämras. Konsekvensen blir att perspektiven kontroll, kort sikt beredskap och lång sikt kapacitet förbättras. Riskperspektivet försämras däremot. Även under 2005 förbättrades den finansiella profilen, dock inte i samma utsträckning som tidigare eftersom ökningen av skatteuttaget denna gång var lägre. Det ökade skatteuttagets betydelse framträder också om regionens intäkts- och kostnadsutveckling jämförs med den genomsnittliga utvecklingen för landstingssektorn.

Diagram 7 Intäktsutveckling i Västra Götalandsregionen och i genomsnitt för landstingssektorn (procent)



Det framgår klart och tydligt att det ökade skatteuttaget under 2001 grundlade den positiva utveckling som skett i jämförelse med den genomsnittliga utvecklingen i landstingssektorn. Under detta år är det som framgår av diagrammet ovan en betydande skillnad mellan intäktsutvecklingen i Västra Götalandsregionen och genomsnittet för landstingssektorn. Övriga år under perioden är intäktsutvecklingen likartad. Den mindre skatteökning som ägde rum under 2005 påverkade således inte intäktsutvecklingen i lika stor utsträckning.

Diagram 8 Kostnadsutveckling i Västra Götalandsregionen och i genomsnitt för landstingssektorn (procent)



Kostnadsutvecklingen i Västra Götalandsregionen har totalt sett under perioden varit likartad den genomsnittliga utvecklingen i landstingssektorn. Det är endast 2004, 2005 och 2007 som avviker från denna trend. Under 2005 var kostnadsutvecklingen lägre i Västra Götalandsregionen och under 2004 och 2007 var den högre. I genomsnitt har kostnaderna i regionen ökat med 4,9 procent under perioden. Det är samma takt som kostnaderna ökat i genomsnitt i landstingssektorn under perioden. Intäktsutvecklingen har som tidigare nämnts däremot varit högre i Västra Götalandsregionen. Intäkterna har i genomsnitt ökat med 5,7 procent i regionen och 4,9 procent i genomsnitt för landstingssektorn. Förbättringen av den finansiella profilen förklaras av denna differens på 0,8 procentenheter.

POLITIKERNA OM FINANSERNA

En analys av en organisations finansiella ställning och utveckling kan fånga många aspekter men knappast alla. Det var därför naturligt att komplettera den finansiella analysen med personliga intervjuer. Fem förtroendevalda i ledande positioner har intervjuats. De ombads bland annat kommentera den finansiella utvecklingen under de första tio åren, vilken betydelse kraven på ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning haft och kommer att ha för regionen samt vilka åtgärder som kommer att vidtas för att möta rådande lågkonjunktur.

Uppfattningar om regionens finanser

Det fanns på det hela taget en likartad uppfattning om regionens finansiella utveckling. En vanlig beskrivning var att regionen finansiellt sett hade en problematisk början med stora underskott. Eller som en av intervjupersonerna formulerade sig med hänvisning till den inledningsvis rådande situationen: *"Det började väldigt mörkt och besvärligt"*. Flera orsaker, vilka betraktades vara en konsekvens av den fusion som bildandet av Västra Götalandsregionen innebar, angavs till den problematiska starten. Regionen bildades med förutsättningar som inte uppfattades vara rimliga förutsatt att en ekonomi i balans skulle upprätthållas samtidigt som verksamhetsbehoven tillgodosågs. Kontrollen av den finansiella utvecklingen anses emellertid ha förbättrats efter den skattehöjning som genomfördes 2001. Det var med andra ord de två första verksamhetsåren som ansågs vara problematiska. Det ökade skatteuttaget betraktas som viktigt eftersom det innebar att trenden med betydande underskott bröts och grunden för en stabil finansiell situation skapades. Även omständigheterna att konjunkturen förbättrats och en hög sysselsättning anses ha bidragit till utvecklingen. Några intervjupersoner framhåller också effektiviseringar i verksamheten och betraktar det som en viktig delförklaring till den finansiella utvecklingen.

Efter vad som har beskrivs som *"den stora vändningen"* med en ökad skattesats och därmed en stärkt intäktssida, anses regionen idag ha goda finanser. Det ackumulerade resultatet under perioden uppfattas ha skapat ett finansiellt handlingsutrymme som medför att det finns möjlighet att möta utmaningarna som framförallt aktualiseras i sämre tider. Men samtidigt som det fanns en enhetlig syn bland intervjupersonerna avseende effekterna av skattehöjningarna fanns det delade meningar om rätt väg valts. En förekommande uppfattning var nämligen att regionen under de senaste årens högkonjunktur haft ett alltför högt skattetryck. Regionens finanser anses vara goda men det endast som en följd av att ett, jämfört med andra landsting, högt skattetryck upprätthållits. Det anses de senaste årens överskott vara ett bevis för. Samtidigt som denna omständighet framhålls påpekas också att de upparbetade överskotten nu kommer till användning så det finns ett tudelat förhållningssätt i frågan. I motsats till intervjupersonerna som anser att skatteökningarna varit nödvändig men alltför omfattande står intervjupersonerna som menar att det var rätt men att det skedde för sent. Det borde skett redan under regionens andra år och därigenom hade man kunnat undvika ett finansiellt sett problematiskt år. Ett tredje förhållningssätt framträder också och det är intervjupersoner som inte explicit behandlar frågan om skatteökningar utan betraktar åtgärden som självklar med tanke på det vid tiden rådande läget. Skillnaderna som framträder i synen på vilken skattepolitik som skall föras kan betraktas som ett uttryck för olika ideologiska övertygelser. Det är enda frågan som denna aspekt tydligt påverkat intervjupersonernas förhållningssätt. Övriga frågor och resonemang som behandlats rörande finanserna präglas av ett instrumentellt förhållningssätt.

Den finansiella situationen i regionen bedömdes av intervjupersonerna som tillfredställande även om det finns omständigheter som på sikt kan bli problematiska. En omständighet som nämns är den över tid allt mer omfattande pensionsskuld som inte redovisas i balansräkningen. För att möta detta har reserver upparbetats, men det är angeläget att detta även sker fortsättningsvis för att undvika en drastisk ökning av skatteuttaget eller drastiska förändringar i verksamheterna. Samtidigt som pensionsutbetalningarna förväntas öka under kommande år förväntas även vårdbehovet öka som en följd av allt fler äldre personer i samhället. Samtidigt kommer allt fler och mer kostsamma behandlingar kunna utföras i framtiden. Det är omständigheter som förväntas påverka regionens finanser och medföra att prioriteringsbeslut ställs på sin spets. En annan omständighet är vad som händer i Västsverige. En av intervjupersonerna formulerade sina tankar på följande sätt.

"Regionens ekonomi är stabil idag. Däremot finns stora orosmoln i den meningen att det civila samhället i detta fordonsdominerande område av Sverige sviktar, och det kommer påverka regionens ekonomi."

Det finns således omständigheter som inte är direkt förknippade med regionen som juridisk person, utan snarare utvecklingen i Västsverige, som kan bli svårhanterlig framöver. Det står med all tydlighet också klart att stabila finanser är en förutsättning för en väl fungerande region. Flera av intervjupersonerna menar att turbulensen under regionens första år förstärktes av de problematiska finanserna medan andra talar om att omständigheten påverkade det politiska samarbetet.

Försvårande omständigheter

Det fanns ett antal omständigheter som medförde att regionen inledningsvis redovisade betydande underskott. Som tidigare nämnts var orsakerna enligt intervjupersonerna relaterade till fusionen som bildandet av Västra Götalandsregionen innebar. En viktig förklaring som angavs var att en obalans följde med de tidigare landstingen och den del som avsåg Göteborgs stads verksamhet. Citatet nedan är hämtat från en av intervjuerna och utgör ett exempel på en sådan uppfattning.

"Det fanns en rad dolda delar av fusionen eftersom varje landsting gav en något förskönad bild av vad landstinget innehöll och inte. Inte minst det här med Göteborg som var fräcka nog att skicka in en vård med stora investeringsbehov."

Beräkningarna som låg till grund för bildandet av regionen hade baserats på antaganden och prognoser som inte var förenliga med den verklighet som framträdde när verksamhet började bedrivas. Att det varit avsiktligt är det ingen som explicit hävdar även om Göteborgs stad får kritik, exempelvis av intervjupersonen som citerats ovan. Samtidigt förde även respektive landsting med sig underskott till

proformabokslutet, det vill säga det bokslut där räkenskaperna för redovisningshetererna som bildade Västra Götalandsregionen slogs samman. Något som enligt en av intervjupersonerna inte var planerat.

”Tidigare hade man i stort sett haft balans i Skaraborg, Älvsborg och Bohuslandstinget, men när man gjorde bokslutet för 1998 så fattades helt plötsligt en miljard.”

Att landstingen plötsligt redovisade betydande underskott var enligt intervjupersonen en konsekvens av att kontrollen tiden före och efter att regionen bildades tillfälligt försvagades och det fanns då oansvariga verksamhetsföreträdare som agerade på ett sådant sätt att kostnadsutvecklingen skenade. Det finns således olika tolkningar rörande varför verksamheterna som bildade Västra Götalandsregionen inledningsvis var i obalans. Dessutom menar ett antal av intervjupersonerna att det var en kombination av de två omständigheterna som bidrog till obalansen.

En annan betydande förutsättning som enligt intervjupersonerna initialt hade stor betydelse var skattesatsen. I samband med förhandlingarna om bildandet av Västra Götalandsregionen slöts en överenskommelse om att ingen invånare i den nya regionen skulle behöva betala mer i skatt. Enligt en av intervjupersonerna innebar det att skatteuttaget totalt sett för regionen blev ungefär 50 öre lägre än tidigare. En av intervjupersonerna kommenterade omständigheten på följande sätt.

”Regionen förhandlade in en för låg skattesats i förhållande till kostnadsmassan. Oavsett om kostnadsmassan var rätt eller fel, men i förhållande till kostnadsmassan så hade man en underfinansiering från början och det var inte särskilt enkelt att hantera.”

Överenskommelsen om att ingen invånare i den nybildade regionen skulle betala mer skatt medförde att verksamheten initialt var underfinansierad. En av intervjupersonerna menade att det en kort tid efter bildandet av regionen stod klart att situationen finansiellt sett var orimlig, men att det inte fanns någon återvändo eftersom skatterna blev en prestigefråga. Konsekvensen blev att vad som rationellt sett var att föredra fick en underordnad betydelse och att tidigare överenskommelser och beslut vidhölls. Samtidigt innebar avtalet som tecknats med Göteborgs stad att regionen som tidigast hade möjlighet att höja skattesatsen under andra verksamhetsåret.

En annan omständighet som till viss del fortfarande uppfattas utgöra ett hinder för en gynnsam finansiell utveckling är strukturfrågorna inom hälso- och sjukvården. Ett exempel som framhölls var diskussionerna om verksamheten som bedrivs vid Norra Älvsborgs sjukhus och Uddevalla sjukhus. En intervjuperson menar att *”ingen människa hade kommit på tanken att placera två så stora sjukhus bredvid varandra”* eftersom det inte är ekonomiskt försvarbart. Beslut som fattats inom de tidigare landstingen hade således betydelse för regionen eftersom strukturfrågor kräver en långsiktighet. Det innebär att regionen inte kunnat realisera alla potentiella fördelar som är förenade med att bedriva verksamhet i en stor organisation.

Lågkonjunkturens konsekvenser

Den rådande lågkonjunkturen har redan påverkat och kommer även fortsättningsvis att påverka Västra Götalandsregionen precis som många andra offentliga verksamheter. Det framgår med all tydlighet av intervjupersonernas resonemang och kommentarer. Att möta den förändrade situationen genom betydande besparingar i verksamheterna anser intervjupersonerna inte är ett rimligt alternativ. En av intervjupersonerna motiverade det på följande sätt.

"Verksamheten kan inte vara en budgetregulator. Tillströmningen av patienter är för oss lika, kanske till och med större, i besvärliga tider och då tycker vi att det är en sund ekonomisk hushållning att ta av det egna kapitalet".

Eftersom efterfrågan på verksamheten inte följer konjunkturen anses det vara orimligt att drastiskt förändra vårdutbudet. Antalet prestationer och kvaliteten på prestationerna som åstadkoms är därför viktiga att bibehålla även under sämre tider. Några radikala besparingar kommer därför inte att genomföras, men "(...) största möjliga försiktighet med kostnaderna har anbefallts". Att genomföra tillfälliga och drastiska besparingar anses inte vara förenligt med ett långsiktigt ekonomiskt handlande och heller inte möjligt eftersom ställtiderna är betydande i en så stor organisation som Västra Götalandsregionen. Väl fungerande åtgärder, som leder till ökad effektivitet, kräver planering. Kortsiktiga och tillfälliga kostnadsminskningar kan på sikt mycket väl visa sig vara direkt kontraproduktiva. Det framhålls också att det, även om konjunkturpolitik inte skall bedrivas av kommuner och landsting, knappast hade varit en lämplig tidpunkt för ett ökat skatteuttag eller minskning av antalet anställda. Omständigheterna som framförts har medfört att de minskade intäkterna enligt intervjupersonerna kommer att mötas genom att de miljardöverskott som redovisats under de senaste åren tas i anspråk. Med andra ord kommer en underbalanserad budget antas under kommande år.

"God ekonomisk hushållning är att spara under goda år för att sedan använda det under sämre år. Så har vi gjort."

Resonemangen om och uttrycket "att spara i goda tider för att använda under sämre tider" var ständigt återkommande. Det fanns således en samsyn rörande den ekonomiska politiken i detta avseende. Samtidigt är det motsägelsefullt i förhållande till de olikartade uppfattningarna om skattepolitiken. Ett antal av intervjupersonerna framförde att skattetrycket varit alltför högt under delar av perioden, det ansågs redovisade överskott bevisa. Mot denna uppfattning står de intervjupersoner som är av uppfattningen att det ökade skatteuttaget varit alldeles nödvändigt eftersom den finansiella ställningen, som innebär att det egna kapitalet nu kan tas i anspråk, annars inte varit möjlig.

Flera av intervjupersonerna framhåller att nuvarande situation är exceptionell och att åtgärderna som vidtagits och som kommer att vidtas måste ses i ljuset av denna omständighet. Konjunkturförändringen skedde plötsligt och var dessutom kraftig, hade det istället varit en successiv avmattning av konjunkturen hade andra åtgärder sannolikt vidtagits. Av denna anledning krävs annorlunda åtgärder, *"det handlar om att övervintra"* menar en av intervjupersonerna. Överskotten som upparbetats under de senaste åren beräknas räcka för att kompensera delar av intäktsbortfallet under följande två till tre år. Det finns därför en positiv syn på situationen och inte minst därför att regionen jämfört med andra landsting anses ha ett finansiellt handlingsutrymme som medger åtgärder som kompenserar de minskande intäkterna. Samtidigt som möjligheten att använda tidigare överskott betraktas som fundamental för att upprätthålla servicen framöver framhålls att det, när konjunkturen vänder, är viktigt att återställa underskotten. Stora utmaningar väntar under 2020-talet i form av en förändrad demografisk struktur som kommer att ställa större krav på hälso- och sjukvården. För att möta de ökande vårdbehoven fordras bland annat en sedan tidigare stabil finansiell ställning vilket förutsätter ackumulerade överskott.

Regeringens agerande i den uppkomna situationen föranledde en del kritiska kommentarer och då framförallt från intervjupersonerna som inte företräder något av partierna som utgör Alliansregeringen. Bland annat uppfattas regeringens uppmaning att kommuner och landsting skall ägna sig åt kärnverksamheterna som anmärkningsvärd och i det närmaste provocerande. Därutöver framhåller särskilt en av intervjupersonerna att regeringen borde ha tillfört mer resurser och dessutom gjort det tidigare.

Lagens krav – på gott och ont

Det finns olika uppfattningar om regelverket för den ekonomiska förvaltningen. Medan intervjupersonerna betraktar kravet på god ekonomisk hushållning som en självklarhet anses kravet på ekonomi i balans inte vara odelat positivt. En av intervjupersonerna beskriver exempelvis det senare kravet som ett fullständigt onödigt krav som blev nödvändigt på grund av oansvariga politiker. Det finns ett antal intervjupersoner som delar uppfattningen om att kravet på ekonomi i balans fyller en viktig funktion och då särskilt i de kommuner och landsting där det uppenbart finns svårigheter att bemästra den finansiella situationen. Kravet uppfattas däremot inte vara relevant för en organisation som Västra Götalandsregionen där finanserna bedöms vara välskötta. Ett antal av intervjupersonerna nämner inga fördelar med balanskravet utan berör uteslutande vad som uppfattas vara brister och ställer sig utifrån det frågande till kravet. Oavsett uppfattningar om balanskravets funktion och betydelse är intervjupersonerna av uppfattningen att kravet saknar relevans för en organisation som Västra Götalandsregionen. Det uppfattas bland annat vara problematiskt att balanskravets grundläggande logik strider mot den finansiella strategi som tillämpas med innebörden att spara i goda tider för att använda i sämre tider.

Balanskravet betraktas som orimligt om det även fortsättningsvis skall tolkas som att redovisade överskott inte får tas i anspråk eftersom det skulle innebära att kommuner och landsting ägnade sig åt att *"(...) bygga upp förmögenhet i all oändlighet"*. Flera av intervjupersonerna framför samtidigt att en uppluckring av balanskravet nu är sannolik, en utveckling som betraktas vara positiv.

Balanskravets stora brist är enligt intervjupersonerna således att det inte uppfattas vara förenligt med god ekonomisk hushållning på lång sikt. För att uppnå en god ekonomisk hushållning fordras en friare hantering av ackumulerade överskott. En situation där ackumulerade överskott inte är möjliga att ta i anspråk betyder att verksamheten istället används för att anpassa finanserna till olika konjunkturlägen. Och som tidigare nämnts anser intervjupersonerna att det är orimligt eftersom verksamhetsbehoven är lika stora i dåliga tider som i bra tider.

EN ORGANISATION MED GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

Efter bra tider...

Västra Götalandsregionen har under den studerade perioden redovisat en finansiell utveckling som innebär att en förbättring ägt rum både över tid och i jämförelse med landstingssektorn. Det innebär att den finansiella ställningen är starkare vid 2008 års slut än när bokslutet för det första verksamhetsåret upprättades vid 1999 års slut. Ställs den finansiella utvecklingen mot perspektivet kapacitet i den modell som utvecklats framträder en till viss del dubbeltydig bild. Den finansiella ställningen har förbättrats under perioden men det förklaras framförallt av det ökade skatteuttaget. Konsekvensen av respektive skatteökning är att en ny högre resultatnivå etablerats, men effekten är successivt avtagande. För varje år som går sedan skatteuttaget ökat försvagas resultatet. Utvecklingen betyder att skatteuttag och soliditet – de två komponenterna som utgör perspektivet kapacitet – uppvisar en olikartad utveckling. Soliditeten ökar men det på bekostnad av ett ökat skatteuttag. Utifrån soliditeten har kapaciteten bevarats och en oförändrad situation överlämnas till kommande generationer. Det ökade skatteuttaget är däremot inte lika enkelt att tolka. Ett ökat skatteuttag innebär att den finansiella kapaciteten förändrats, men det kan finnas förklaringar till ökningen som är förenliga med god ekonomisk hushållning och den därvid grundläggande tanken om att varje generation skall finansiera den verksamhet som konsumeras.

För Västra Götalandsregionens vidkommande var det ökade skatteuttaget en åtgärd för att möta den obalans som uppstod som en följd av att regionen vid bildandet var underfinansierad. Underfinansieringen var en konsekvens av ärvda obalanser från organisationerna som bildade regionen men var också en konsekvens av att det fanns en överenskommelse om att ingen invånare i den nybildade regionen skulle få betala mer i skatt. Det senare innebar en minskning av skatteuttaget för

regionen jämfört med det samlade skatteuttaget för landstingen och den del som avsåg Göteborgs stads verksamhet.

Kanske var omständigheterna med en initial underfinansiering en förutsättning för fusionen och bildandet av regionen. Konsekvensen blev en betydande obalans under de första åren och ett avsteg från generationsprincipen som fordrar att varje generation skall betala för den verksamhet som konsumeras. Samtidigt är det viktigt att klargöra att det inte finns någon klar och tydlig definition av vad som utgör en generation. Anläggs ett långsiktigt perspektiv är resultatet för enskilda år dessutom av mindre betydelse eftersom det är utvecklingen över hela perioden som fokuseras. Det är också tydligt att den finansiella strategin i regionen baseras på tanken om att spara medel under goda år för att kunna ta i anspråk under sämre år. Av det följer sannolikt att den finansiella kapaciteten även fortsättningsvis kommer att fluktuera mellan enskilda år.

En under perioden förbättrad finansiell ställning innebär att de finansiella riskerna är begränsade för regionen. Soliditeten har förbättrats under perioden men är trots denna omständighet fortfarande negativ. Det vill säga att skulderna fortsatt överstiger tillgångarnas värde. Samtidigt har skatteuttaget ökat men det finns som tidigare nämnts förklaringar till denna åtgärd. Skattesatsen har samtidigt höjts i ett flertal andra landsting varför nivån på regionens skattesats relativt sett är oförändrad. De kortsiktiga aspekterna av finanserna, som redan initialt återfanns i riskperspektivet, visar att riskerna som är förenade med den kortsiktiga betalningsförmågan är begränsade. Budgetföljsamheten har däremot varit svag under stora delar av perioden och det kan naturligtvis utgöra en risk. Särskilt under tider av förändring och turbulens kan en svag budgetföljsamhet skapa betydande obalanser.

Utvecklingen under perioden innebär att det frågetecken som inledningsvis fanns rörande om Västra Götalandsregionen är en organisation med god ekonomisk hushållning nu har avlägsnats. Skatteökningarna som ägt rum under perioden tolkas som ett sätt att möta den obalans som fanns när regionen bildades. Västra Götalandsregionen är således en organisation med god ekonomisk hushållning sett utifrån ett finansiellt perspektiv.

... kommer dåliga tider

Samtidigt som den genomförda studien visar att Västra Götalandsregionen har en god ekonomisk hushållning utifrån ett finansiellt perspektiv har mörka moln börjat torna upp sig över regionen precis som många andra offentliga organisationer som är skattefinansierade. Den förbättring som skett av finanserna över tid och i jämförelse med andra förklaras som tidigare nämnts framförallt av en stark intäktssida som är grundad i ett ökat skatteuttag. Nu aktualiseras frågan om hur en situation där intäktsutvecklingen inte längre är lika gynnsam kommer att hanteras.

Ett flertal olika strategier kan naturligtvis tillämpas för att möta de vikande intäkterna. En möjlig åtgärd är en begränsning av kostnadsutvecklingen, ett alternativ

som mot bakgrund av utvecklingen under de senaste tio åren förefaller vara en stor utmaning. Dessutom framgår med all tydlighet att politikerna som kommit till tals i samband med studien är skeptiska till att verksamheternas resurstilldelning påverkas av konjunkturen eftersom efterfrågan på verksamheten inte följer konjunkturutvecklingen. Efterfrågan på vård är lika stor i hög- som i lågkonjunktur och det ställer krav på en verksamhet som volym- och kvalitetsmässigt är stabil över tid. En strategi som därför framstår som mer sannolik, åtminstone på kort sikt, är att de överskott som redovisats sedan regionen bildades tas i anspråk under kommande år – även det en strategi som inte är oproblematisk. Dels kan ett sådant förfarande bryta mot lagens krav på ekonomisk balans eftersom undantagsregeln om synnerliga skäl rimligtvis inte är tillämpbar, dels eftersom regionen redan har en låg soliditet och därmed är riskexponerad. Det förstnämnda är av allt att döma av underordnad betydelse eftersom den rådande lågkonjunkturen uppfattas vara exceptionell. Samtidigt som det är ett rimligt och ett av andra använt argument måste ett kritiskt förhållningssätt alltid intas i förhållande till en sådan argumentation. I samband med lågkonjunkturer och kriser är det nämligen alltid möjligt att hänvisa till exceptionella omständigheter.

Det är också tydligt att det finns ett kritiskt förhållningssätt till den statliga detaljstyrning som kravet på ekonomi i balans medför och att kravet inte är rimligt att tillämpa under rådande omständigheter. Den långsiktiga finansiella strategi som tillämpas är att spara medel i goda tider för att kunna ta i anspråk under sämre tider. Trots att det finns konsensus rörande denna strategi är uppfattningarna om den ekonomiska politiken olikartade. Skillnaderna förefaller vara sprungna ur olika ideologiska ståndpunkter. En del av politikerna menar att skattesatsen jämfört med andra har varit alltför hög och att de betydande överskotten som redovisats är ett bevis på det. Skattesatsen hade kunnat sänkas och därefter höjas vid behov. Andra politiker menar att ett jämnt skatteuttag är att föredra, då kan överskott upparbetas och senare tas i anspråk. Två olika uppfattningar om hur den ekonomiska politiken borde bedrivas framträder således. Även om det inte uppfattas vara en kommunal eller regional angelägenhet att bedriva konjunkturpolitik är det ändå relevant att reflektera över konsekvenserna som följer av olika finansiella strategier. Besparingar eller satsningar inom kommuner och landsting har rimligtvis viss betydelse med tanke på organisationernas storlek.

Referenser

Litteratur

- Bergevärn, Lars-Eric och Olov Olson, 1987. *Kommunal redovisning då och nu: längtan efter likformighet, rättvisa och affärsmässighet*. Doxa: Lund.
- Brorström, Björn, 1997. *För den goda redovisningsseden*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, 1998. "Accrual accounting, politics and politicians". I *Financial Accountability and Management* 14:(4) 319-333.
- Brorström, Björn 2007. "Den finansiella redovisningens utveckling och kvalitet". I Siverbo, Sven, Lena Andersson-Felé, David Karlsson och Viveka Nilsson (red) 2007. *Demokratisk och effektiv styrning: En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, Pierre Donatella och Hans Petersson, 2007. *Allt om kommuners årsredovisning*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, Ola Eriksson och Anders Haglund, 2008. *Kommunal Redovisningslag: beskrivning och tolkning*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, Anders Haglund och Rolf Solli, 2005. *Förvaltningsekonomi: En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Olov Olson, 1985. "Accounting models as an inquiring system in local government". I *Financial Accountability and Management* 1:(2) 129-143.
- Brorström, Björn, Katarina Orrbeck och Hans Petersson, 1999. *Finansiell bedömning: Tre perspektiv*. Lund: studentlitteratur.
- Donatella, Pierre, 2009. *Redovisningen av det kommunala pensionsåtagandet: En ekonomisk fråga?*. KFi-rapport 102.
- Fihn, Glenn, 2005. *Normer och reformer: Den landkommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862–1968*. Göteborg: Kompendiet.
- Fridh, Göte och Helge Dahlberg, 1962. "Kommunernas finanser". I Palme, Sven Ulric (red) *Hundra år under kommunalförfattningar 1862-1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska statsförbundet. Stockholm: Seelig.
- Hood, Christopher, 1995. "The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme". I *Accounting Organization and Society* 20:(93-109).
- Modell, Sven och Anders Grönlund, 2006. "Introduktion och teoretisk översikt". I Modell, Sven och Anders Grönlund (red) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey (red), 1998. *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Cappelen akademisk forlag: Oslo.
- Olson, Olov och Kerstin Sahlin-Andersson, 1998. "Accounting transformation in an advanced welfare state: the case of Sweden". I Olson, Olov, James Guthrie

- och Christopher Humphrey (red) *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Cappelen akademisk forslag: Oslo.
- Pauli, Stefan, 1999. *Politiker och kassaflödesrapportering – en studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation*. Livréna Grafiska: Göteborg.
- Stenius, Jan-Erik. 1956a. "I vilken omfattning har K.M:t att pröva kommunala låne- och borgensärenden I". I *Förvaltningsrättslig tidskrift* 19 (4): 237–246.
- Stenius, Jan-Erik. 1956b. "Kommunala låne- och borgensärenden – omfattning av K.M:ts prövningsrätt II". I *Förvaltningsrättslig tidskrift* 9 (5/6): 305–328.
- Sveriges kommuner och landsting, 2009. *Ekonomirapporten: om kommunernas och landstingens ekonomi*. Ljungbergs tryckeri: Klippan.

Offentligt tryck

- Ds 1996:30. *Kommunal redovisning*.
- Ds 1995:57. *Kommunal ekonomi i balans*.
- Ds 1988:52. *Ny lag om kommuner och landsting*.
- Ds c 1987:5. *Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting*.
- Promemoria 2009-09-07. *10 miljarder för att värna om välfärden i kommuner och landsting*. Regeringen.
- Prop. 2008/2009:100. *2009 års ekonomiska vårproposition* (kompletteringsproposition).
- Prop. 2003/04:105. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.
- Prop. 1999/2000: 115. *Vissa kommunalekonomiska frågor*.
- Prop. 1996/97:52. *Den kommunala redovisningen*.
- Prop. 1994/95:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96* (kompletteringsproposition).
- Prop. 1990: 117. *Ny kommunallag*.
- Prop. 1953:210. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till kommunallag m.m.*
- SOU 2001:76. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.
- SOU 1998:150. *Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag*.
- SOU 1990:24. *Ny Kommunallag*.
- SOU 1985:29. *Principskiss till ny kommunallag*.
- SOU 1952:14. *Förslag till kommunallag m.m.*

Tidskrifter

- Dagens Samhälle*, 2009-03-25. "Sorсле i uppror mot lagen".
- Dagens Samhälle*, 2009-04-28. "Piteå struntar i balanskravet".
- Dagens Samhälle*, 2009-05-28. "Fler lägger minusbudgetar".

Bilaga 1: Finansiella nyckeltal

Årets resultat visar nettot av kostnader och intäkter. För att möjliggöra jämförelser över tid och med andra har årets resultat dividerats med verksamhetens nettokostnader.

Investeringsvolym beskriver investeringarna som genomförts under året. Investeringsvolymen har beräknats genom att nettoinvesteringar har dividerats med verksamhetens nettokostnader.

Skattefinansieringsgrad av investeringar beskriver hur stor andel av årets nettoinvesteringar som finansierats med internt tillförda medel. Med internt tillförda medel avses resultatet före extraordinära poster och årets avskrivningar. Nyckeltalet har beräknats genom att resultatet före extraordinära poster och årets avskrivningar dividerats med årets nettoinvesteringar.

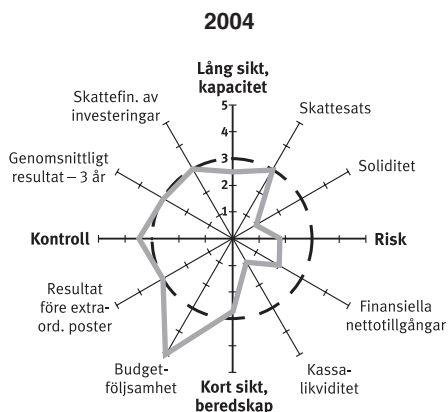
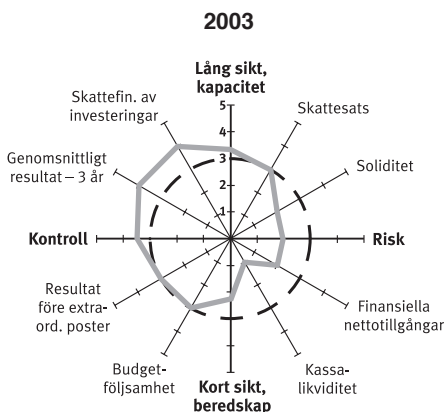
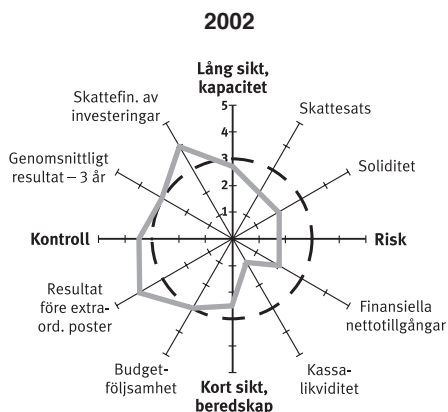
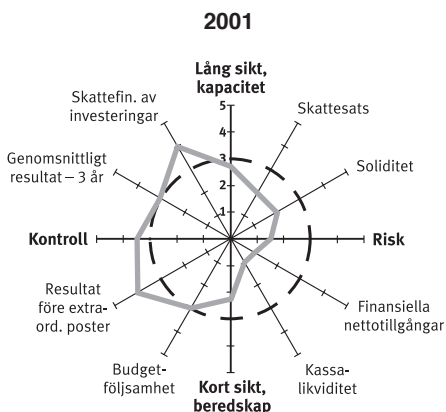
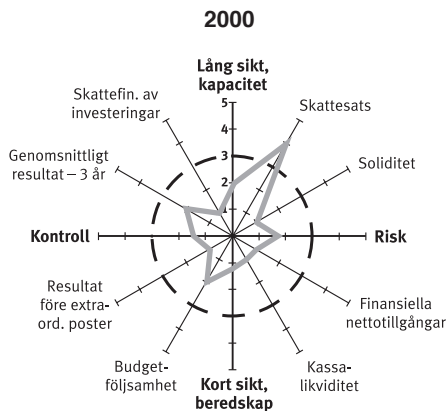
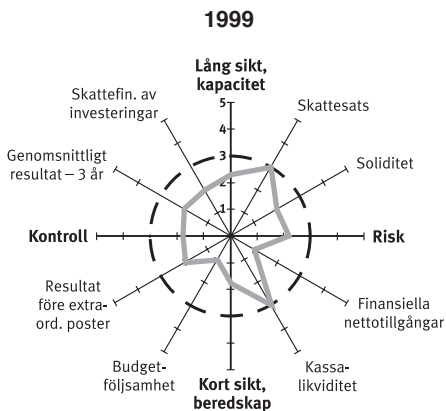
Soliditet är ett mått på den långsiktiga betalningsberedskapen som beskriver relationen mellan skulder och eget kapital. Soliditeten har beräknats genom att subtrahera eget kapital med pensionsskulden och löneskatt inom linjen och därefter dividera den framräknade summan med tillgångarna. Det betyder att ett soliditetsmått med samtliga pensionsåtaganden beräknats.

Kassalikviditet är ett mått som beskriver den kortsiktiga betalningsberedskapen. Kassalikviditeten har beräknats genom att likvida medel och kortfristiga fordringar divideras med kortfristiga skulder.

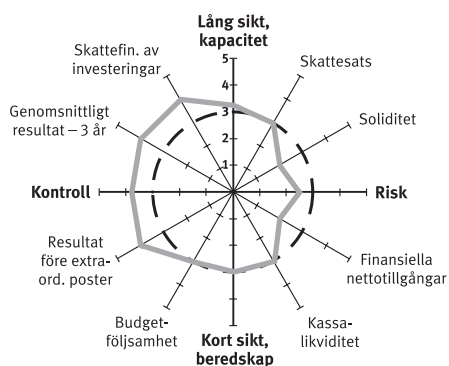
Finansiella nettotillgångar beskriver tidsrymden som ligger mellan de kortsiktiga likviditetsmåten och de långsiktiga soliditetsmåten. I nyckeltalet ingår alla finansiella tillgångar och skulder i balansräkningen som beräknas omsättas på tio års sikt (omsättningsstillgångar + långfristiga fordringar + långfristiga placeringar – kortfristiga och långfristiga skulder). De divideras därefter med verksamhetens nettokostnader för att möjliggöra jämförelser över tid och med andra.

Budgetföljsamhet är ett mått på kommunens finansiella kontroll och bör ligga så nära noll som möjligt. Budgetföljsamheten mäts genom skillnaden mellan verksamhetens budgeterade nettokostnader och faktiskt utfall. För att möjliggöra jämförelser över tid och med andra har avvikelser mellan budget och utfall dividerats med verksamhetens nettokostnader.

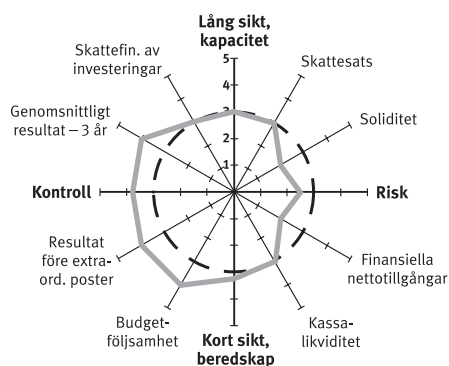
Bilaga 2: Finansiella profiler 1999-2008



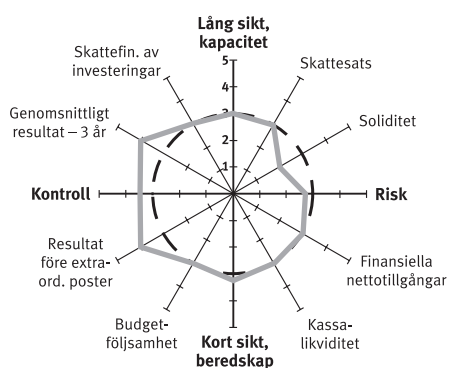
2005



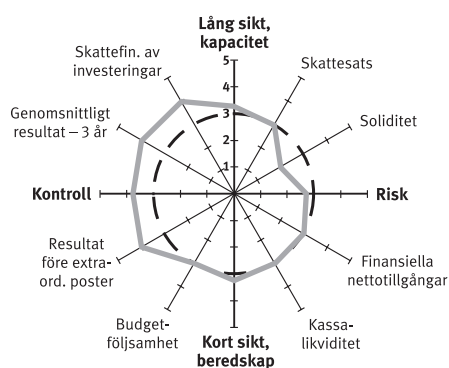
2006



2007



2008



ATT FÖRÄNDRA STRUKTURER I SVÅRSTYRDA ORGANISATIONER – ETT LEDNINGSPERSPEKTIV

VIVEKA NILSSON

På jakt efter kostnadseffektivitet

Strukturförändringar brukar förknippas med den jakt på kostnadseffektivitet som sedan flera decennier tillbaka råder inom den offentliga sektorn på grund av dess besvärliga ekonomiska situation. Alldeles oavsett ekonomisk situation kräver utvecklingen av sjukvården strukturförändringar. De är ett uttryck för hälso- och sjukvårdens förmåga att ta vara på den snabba medicinska utvecklingen i form av medicinteknik och läkemedel, och är en del av det ständiga förbättringsarbetet. Den medicinska utvecklingen både möjliggör och förutsätter förändrade strukturer och arbetssätt.

Under 1980-talet anammades idéer om marknadslika former för styrning och organisation av hälso- och sjukvården som ett led i att öka kostnadseffektiviteten. Denna marknadslikhet tog sig under 1990-talet uttryck i samverkan. Liksom andra framgångsrika branscher skulle sjukvården dra nytta av den tekniska utvecklingen och tillhandahålla servicen på ett förändrat sätt. Förhoppningen var att samverkan över organisatoriska gränser skulle medföra mer effektiva lösningar och att en god och lättillgänglig hälso- och sjukvård skulle tillhandahållas. Drastiska strukturförändringar genomfördes där stordriftstänkande blev honnörsord. Sjukhus slogs samman och bildade parsjukhus och sjukhusgrupper med divisioner och gemensam koncernledning. Det var genom samverkan som sjukhusenheterna skulle utveckla sina starka sidor och överlåta den verksamhet man inte var så framstående inom till andra. Ambitionen var att korta vårdtiderna i slutenvården, koncentrera akutsjukvård och specialistvård till större och färre sjukhus samt att förstärka öppenvården. Sjukhussammanslagningarna har medfört att Sveriges sjukhus i genomsnitt är bland de största i världen och att Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg är ett av världens allra största (Söderström och Lundbäck 2002).

Sjukhussammanslagningarna kopplades till behovet av besparingar för att lösa finansieringsproblem, men de ekonomiska fördelarna överskattades. Under 2000-talet har stordriftstänkande som honnörsord klingat av och koncernbildningar helt eller delvis brutits isär, även om många av parsjukhusen och sjukhusgrupperna fortfarande finns kvar. De strukturförändringar som har skett under 2000-talet har inneburit en ytterligare koncentration av akutsjukvård och specialistvård, differentiering av akut och planerad vård liksom förstärkning av öppenvården. Vad gäller differentieringen

av akut och planerad vård kan denna innebära att man i sjukhusgrupper profilerar vissa sjukhus till enheter för akutsjukvård och slutenvård och andra sjukhus till enheter för planerad vård och öppenvård. Man har under 2000-talet också fokuserat på arbetssätten inom hälso- och sjukvården med inriktning mot att utveckla system och processer. Bättre logistik och ökad standardisering är nyckelord i detta arbete. Det handlar ofta om att korta tiden mellan olika vårdenheter så att patienterna efter en undersökning får ett snabbt besked och vid eventuell behandling kort väntetid till denna. Likaså har IT-stödet förbättrats och börjat bli en integrerad del i verksamhetsutvecklingen. Inom primärvården infördes 2009 en ny vårdmodell som ger patienten större möjligheter att påverka sin vård bland annat genom att patienten fritt kan välja vilken vårdcentral denne vill tillhöra. Syftet med modellen är att stärka patientens ställning, öka förtroendet för primärvården, fokusera på vårdkvalitet samt att möta utvecklingen på ett offensivt sätt. De långsiktiga tendenser man idag kan se vad gäller strukturförändringar inom hälso- och sjukvården är en förskjutning från slutenvård till öppenvård inom sjukhusen, från sjukhusvård till primärvård samt från primärvård till kommunal vård i hemmet. Likaså förväntas den medicinska utvecklingen att föranleda ytterligare specialisering, differentiering och koncentration av vård samt ökat fokus på närsjukvården (SKL 2009).

Då föreliggande studie behandlar strukturförändringar inom Västra Götalandsregionen följer i nästa avsnitt en kort beskrivning av de företagna strukturförändringarna under senare år. Efter det presenteras studiens syfte och använd metod liksom en litteraturgenomgång med fokus på de speciella förhållanden som råder i hälso- och sjukvårdsorganisationer och som påverkar genomförandet av strukturförändringar. Det empiriska materialet, som består av intervjuer med politiker och tjänstemän, behandlas i det påföljande avsnittet och slutligen följer några avslutande reflektioner med koppling till syfte, litteraturgenomgång och empiriskt material.

En översikt över Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen bildades för tio år sedan genom en sammanslagning av de tre landstingen Skaraborg, Älvsborg och Bohuslän samt den landstingskommunala verksamheten i Göteborg. Utöver att sköta landstingens traditionella hälso- och sjukvårdsverksamhet, som står för 90 procent av regionens totala budget om 44 miljarder kronor, har regionen också ansvar för tillväxt- och utvecklingsfrågorna i Västra Götaland. Inom regionen arbetar cirka 51 000 personer. Vad gäller strukturförändringar inom Västra Götalandsregionen kan konstateras att såväl sammanslagningar som isärbrytningar av sjukhus har skett. Det finns fyra sjukhusgrupper inom regionen. Skaraborgs Sjukhus¹ och Sahlgrenska Universitetssjukhuset² bildades 1995 respektive 1997 genom en sammanslagning av fristående sjukhus. Divisionsorganisationer inrättades där det horisontella ansvaret betonades och samverkan mellan sjukhusen inom respektive sjukhusgrupp prioriterades framför samverkan inom varje enskilt sjukhus. 2001 lämnades till viss del divisionstänkandet för en mer vertikal organi-

sationsstruktur där områdestänkande och samverkan inom de enskilda sjukhusen återigen prioriterades. Även NU-sjukvården³ och Södra Älvsborgs sjukhus⁴ bildades i mitten av 1990-talet och fick då varsin koncernledning, men strukturerades om 2001 så att varje enskilt sjukhus inom de båda sjukhusgrupperna återigen fick en egen sjukhusledning. Samtidigt bröt man ut Alingsås lasarett från Södra Älvsborgs sjukhus så att det blev ett fristående sjukhus igen. Det finns ytterligare tre fristående sjukhus i regionen: Kungälv's sjukhus, Frölunda Specialistsjukhus samt Angereds närsjukhus. Primärvården är indelad i fem områden, Fyrbodal, Göteborg, Skaraborg, Södra Bohuslän samt Södra Älvsborg, med sammanlagt 138 vårdcentraler. Omorganisationen av Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Skaraborgs Sjukhus och NU-sjukvården har varit föremål för ett flertal studier (se till exempel Leffler och Mühlenbock 1998, Hallin 2000, Brorström och Hallin 2002, Brorström 2004 och Nilsson 2005).

Liksom för hälso- och sjukvården i övrigt gäller att Västra Götalandsregionen under 2000-talet har koncentrerat akutsjukvården och specialistvården, differentierat akut och planerad vård samt gjort satsningar på närsjukvården. I regionens utvecklingsstrategi för den framtida hälso- och sjukvården – ”Struktur- och verksamhetsutveckling av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen” – som antogs 2004 är ledorden koncentration, tillgänglighet och samarbete. Huvudlinjerna innebär att rätt balans mellan akut och planerad vård, och därmed också en tydligare rollfördelning mellan akutsjukhus och specialistsjukhus, ska eftersträvas samt att närsjukvården ska utvecklas. Akutsjukvård ska utföras på färre sjukhus än idag eftersom akutsjukhus måste ha ett tillräckligt stort patientunderlag för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet dygnet runt. Akutsjukhusen ska också bedriva en lägre andel planerad vård än tidigare. Specialistsjukhusen ska omvänt öka andelen planerad vård och minska andelen akutsjukvård för att på så sätt korta köerna. För närsjukvården gäller att denna ska tillgodose 80 procent av patienternas vårdbehov. Med en väl fungerande närsjukvård kan många akutpatienter få vård på dagtid, varmed trycket på sjukhusens akutmottagningar minskar. Många patienter flyttas idag runt mellan olika vårdgivare och därför ska hälso- och sjukvården också bli bättre på att samarbeta och förtydliga vem som har ansvar för vad. Man har också infört den nya vårdmodellen inom primärvården som ger patienten större möjligheter att påverka sin vård, inom Västra Götalandsregionen benämnd VG Primärvård.

Något ska också sägas om ekonomin för Västra Götalandsregionen. I Donatellas (2010) bidrag i föreliggande bok görs en analys av regionens finansiella utveckling för perioden 1999 till 2008. Analysen visar att det ekonomiska resultatet i förhållande till verksamhetens nettokostnader, med undantag för 2004, har varit positivt sedan 2001, även om överskotten minskat successivt sedan 2005. Sett över hela perioden har resultatutvecklingen således varit positiv. Kostnadsutvecklingen har under perioden i genomsnitt varit 4,9 procent per år. 2005 skedde ett trendbrott då kostnadsutvecklingen efter att successivt ha minskat sedan 1999 återigen började öka. Totalt sett över perioden har det varit små skillnader mellan kostnadsutvecklingen

och intäktsutvecklingen bortsett från åren 2001 och 2005 då intäkterna väsentligt översteg kostnaderna beroende på ett ökat skatteuttag. Donatella konstaterar att Västra Götalandsregionen är en organisation med god ekonomisk hushållning och att en viktig förklaring till den gynnsamma finansiella utvecklingen är en stark intäktssida beroende på ett ökat skatteuttag.

Studiens fokus

Strukturförändringar företas i en strid ström inom hälso- och sjukvården. Det pågår ständiga strukturförändringar och en naturlig fråga blir då varför. Vilket är syftet med dem? Man kan också ställa sig frågan vad som egentligen har uppnåtts med strukturförändringarna. Har syftet uppnåtts? Vilka effekter har de fått? Och i de fall avsedda effekter inte uppnåtts, vilka är orsakerna till detta?

Den här studien syftar till att belysa varför strukturförändringar företas inom hälso- och sjukvården, vad man har uppnått med förändringarna och vilka eventuella hinder som kan skönjas i förändringsarbetet. Det handlar alltså om att beskriva och förklara syftet med och effekter av strukturförändringar inom hälso- och sjukvården för att förstå motiv och händelseutveckling.

Studien baseras på intervjuer med fem ledande politiker och fem ledande tjänstemän inom Västra Götalandsregionen, som alla har inflytande över regionens utveckling. Två av politikerna företräder sittande majoritet och tre av dem företräder oppositionen. Tjänstemännen återfinns inom regionledningen. Ett ledningsperspektiv har anlagts och intresset är riktat mot centrala aktörers tankar kring strukturförändringar för att beskriva, förklara och förstå motiv och händelseutveckling. För att öka förståelsen för en företeelse är det aktörernas verklighet som är det viktiga och den naturliga datainsamlingsmetoden blir intervjun. Intervjuer möjliggör för forskaren att se verkligheten genom aktörernas ögon och att rekonstruera sekvenser från denna verklighet. För att erhålla relevant information om aktörernas verklighet gäller det att skapa en så avspänd atmosfär som möjligt under intervjuerna. Det är viktigt att de intervjuade känner förtroende för forskaren. Ett sätt att skapa förtroende är att utlova intervjupersonerna anonymitet och detta har gjorts i föreliggande studie.

Intervjuerna genomfördes i september 2009. De har spelats in och transkriberats för att möjliggöra en omfattande analys. Vid de företagna intervjuerna användes en intervjumall med öppna frågor. Öppna frågor har den fördelen att de intervjuade inte tvingas in i på förhand bestämda tankemönster utan fritt kan uttrycka sina uppfattningar. Öppna frågor ger möjlighet till en dialog mellan forskare och respondent och intervjun får karaktären av ett samtal. I föreliggande studie ombads de intervjuade först beskriva genomförda och pågående strukturförändringar inom hälso- och sjukvården. Sedan ställdes frågor om syftet med strukturförändringarna. Därefter fick de intervjuade redogöra för effekter av förändringarna och eventuella hinder i förändringsarbetet. Slutligen skulle de beskriva den framtida utvecklingen för hälso- och sjukvården. I presentationen av intervjumaterialet i avsnitt fem har inte

någon uppdelning gjorts mellan politiker och tjänstemän då deras svar är snarlika och en uppdelning därför inte är relevant.

Att belysa syftet med strukturförändringar är inte så svårt, men att belysa effekter av strukturförändringar är mer komplext. Det är en grannliga uppgift att studera effekter och förklara vilken betydelse en viss händelse har för uppnådda resultat. Samhällsvetenskapens studieobjekt är under ständig rörelse och påverkan sker från olika håll. Det är svårt att isolera effekter och orsaker från varandra när det handlar om människors beteenden. Ett viktigt ingångsvärde för studier av effekter är förståelse för problematiken (se till exempel Brewer och Hunter 2006). Det är känt att det inte är möjligt att med säkerhet skilja olika händelser från varandra och exakt säga vad som är orsaken till ett observerat fenomen. Det är dock fullt möjligt att peka på ett, om än inte exakt, samband mellan en viss händelse och observerat fenomen. Det kan också förhålla sig på det viset att en redovisad effekt inte ens har uppstått utan handlar om en förväntad effekt. Det ska påpekas att föreliggande studie belyser intervjupersonernas uppfattningar om effekter av strukturförändringar och att deras utsagor inte styrks med fakta utifrån dokument och dylikt. Det är aktörernas uppfattningar som är det intressanta och som leder till förståelse för motiv och händelseutveckling vad gäller strukturförändringar inom hälso- och sjukvården.

Litteratur om strukturförändringar

Att förändra professionella organisationer

En omfattande samhällsvetenskaplig forskning har sedan mitten av 1990-talet bedrivits kring det intensiva reformarbetet inom offentlig sektor, inte minst inom hälso- och sjukvården. Forskare har påvisat att reformer är ett sätt att möta krav och förväntningar i organisationens omvärld och därmed visa upp moderna strukturer. Genom organisationsförändring mot en struktur som är i enlighet med gällande normer och värderingar legitimeras organisationen och dess verksamhet. Reformerna uppfattas enligt detta synsätt vara ceremoniella snarare än instrumentella och antas ha en begränsad mening för vardagen och genomförandet av verksamheten. De har symbolisk betydelse och handlar om identitet snarare än om handlingarnas verkningssgrad med avseende på utförda prestationer och resultat. Genomförandet av förändringar förklaras av andra saker än att åstadkomma effektivitet (se till exempel Rombach 1991, Forsell 1999 och Almqvist 2004).

Forskare har också påvisat att reformer kan ha reell betydelse (Nilsson 2002, Brorström 2004, Brorström 2005, Nilsson 2005 och Brorström, Siverbo och Solli 2009). Reformerna kan leda till att verksamheten betraktas i ett nytt ljus och påverkar utförda prestationer och resultat. Påverkan sker inte med en gång. Att genomföra reformer handlar om att förändra individernas normer, värderingar och handlingar, vilket är en process som sker gradvis och tar tid (se till exempel Berger och Luckmann 1967, Scott 1995, Tool 1998 och Parto 2005). Ett exempel är kravet på hushållning som kom att intensifieras inom hälso- och sjukvården i början av 1990-talet och som

föranledde en rad förändringar av både organisation och styrning. Förändringarna visade sig väcka stort motstånd inom läkarkåren och risken för försämrad vårdkvalitet debatterades häftigt (Nilsson 1999). Några år senare uppfattades hushållning som något naturligt i verksamheten. Läkarna hade vant sig vid att arbeta under begränsade resurser och delta i hushållningen (Nilsson 2005).

Att genomföra förändringar i professionella organisationer såsom hälso- och sjukvården är förenat med svårigheter. I den professionella organisationen råder en rad specifika förhållanden som försvårar styrning och förändring. Inom starka professioner utvecklas fokus på den egna verksamheten som gör att de professionella som en naturlig reaktion tar avstånd från förändringsförslag. Hög grad av autonomi och kunskapsövertag i verksamhetsfrågor förklarar avståndstagandet (Östergren och Sahlin-Andersson 1998, Nilsson 1999, Nilsson 2005 och Brorström och Nilsson 2008). De professionella kräver en långtgående autonomi i sitt arbete och ser ogärna att andra än de professionella kollegorna blandar sig i verksamheten. Likaså värnar de professionella starkt om sitt kunskapsövertag i verksamhetsfrågor och vill inte gärna släppa in någon utomstående i den egna sfären. Kunskapsövertaget är ett kraftfullt maktmedel i kampen om resurser. Barnes med flera (2004) konstaterar att den medicinska professionen gärna tar till sig nyheter inom den medicinska sfären, men ofta bjuder motstånd mot nyheter inom den administrativa sfären.

Det finns mycket forskning som visar på motsättningen mellan administration och profession. En klassiker i sammanhanget är Kouzes och Mico (1979) som skiljer på de tre domänerna politik, ledning (administration) och service (profession). Var och en av de tre domänerna utvecklar sina normer och värderingar, det vill säga sitt sätt att se på verkligheten. Applicerat på hälso- och sjukvården kan man mycket förenklat säga att politikerna strävar efter att på ett rättvist och ekonomiskt försvarbart sätt tillfredsställa befolkningens vårdbehov. Ledningen eftersträvar kostnadseffektivitet och försöker uppnå sådan genom hierarkisk styrning. Den medicinska professionens arbete syftar till att ge den enskilde patienten säker och god vård och bygger på principen om autonomi. De olika sätten att se på verkligheten är enligt författarna svårförenliga och ger upphov till maktkamper mellan de tre domänerna. Istället för att samverka kämpar aktörsgrupperna med varandra om makten i organisationen, varvid den medicinska professionen har ett övertag. I Nilsson (2005) visas att de professionellas autonomi och kunskapsövertag utmanas. Förändringar i styrningen av hälso- och sjukvården har medfört att ledningen kan öka sin kontroll över vårdarbetet, vilket påverkar de professionellas självständighet. Dagens snabba utveckling inom IT-området medför att andra än den medicinska professionen kan öka sina kunskaper om den direkta vårdverksamheten. Den medicinska kunskapen görs tillgänglig för andra aktörer än de professionella kollegorna.

Strukturförändringar inom hälso- och sjukvården

Det finns många studier om strukturförändringar inom hälso- och sjukvården, och då framförallt om de sjukhussammanslagningar som skedde i stor omfattning

under 1990-talet och hade stordriftstänkande som honnörsord. Stordriftstänkandet finns fortfarande kvar i det att många av de parsjukhus och sjukhusgrupper som bildades alltjämt består. Innan sjukhussammanslagningarna diskuteras närmare ska först konstateras att sammanslagningar inte är något nytt fenomen. I en artikel av Shirley från 1973 kan man läsa följande:

"The tendency to utilize merger as a means of increasing effectiveness and/or efficiency has now spread to nonbusiness sectors of the economy. Educational institutions, hospitals, and other nonprofit organizations all have begun, to combine production, marketing, finance and administrative functions in varying institutional forms and arrangements. In the health care field alone, it is estimated that more than 140 mergers have occurred since 1962; moreover, the number of reported mergers among hospitals has increased steadily, from a low of six in 1962 to a high of approximately 30 in 1970." (Shirley 1973, s 465)

I många studier om strukturförändringar kan man utläsa att syftet med dessa är att åstadkomma kostnadseffektivitet och förbättrad vårdkvalitet, men att inget av de båda syftena förefaller ha uppfyllts i någon större utsträckning (se till exempel Engberg med flera 2004 och Söderström och Lundbäck 2002). Hälso- och sjukvården har inte blivit mer kostnadseffektiv eller fått någon nämnvärt förbättrad vårdkvalitet som följd av sammanslagningarna. Enligt Engberg med flera (2004) leder stordrift varken till tillfälliga eller permanenta kostnadsreduceringar. Inte heller menar författarna att det effektivare sjukhuset i en sjukhusgrupp verkar överföra sin förträfflighet på övriga sjukhus i gruppen. Fenomenet "att lära av varandra" förefaller inte uppmuntras genom sammanslagningar. Söderström och Lundbäck (2002) menar att stora sjukhus tvärtemot vad som är tänkt till och med kan bli ineffektiva eftersom organisationen är svår att överblicka och styra. Författarna lyfter också fram problemet med att den medicinska utrustningen på stora sjukhus ofta är kostsam och därför kräver ett visst antal patienter för att inte gå med förlust. Sjukhusen måste ha ett tillräckligt stort upptagningsområde, vilket inte alltid är fallet. Söderström och Lundbäck säger också att "forskningen visar att något allmänt samband mellan storlek och kvalitet inte existerar, vilket innebär att det inte generellt går att säga att större är bättre" (2002, s 54). En del forskare tycker sig till och med se att sjukhussammanslagningar har en negativ inverkan på vårdkvaliteten i det att tillgängligheten till vården försämras på grund av längre avstånd till densamma.

Det har i sammanhanget också forskats kring idealstorlek på sjukhus. Söderström och Lundbäck (2002) som granskat en rad studier som behandlar sjukhusstorlek drar slutsatsen att optimal storlek för ett sjukhus ligger i intervallet 200–400 sängplatser. Bel Habib (2009) skriver i en debattartikel att både nationell och internationell forskning visar att det inte finns så många lyckade sjukhussammanslagningar, men desto fler sammanslagningar som sedan fått brytas upp. Författaren hänvisar till WHO som med utgångspunkt i ett stort antal studier från flera länder lagt fram ett förslag på optimal sjukhusstorlek som ligger i intervallet 400–600 sängplatser. WHO rekommenderar att man inte bör överstiga denna optimala storlek vid sjukhusplanering.

Sjukhus som har fler än 400-600 sängplatser visar tydliga storskalenackdelar med avtagande effektivitet och kvalitet i form av ökade administrativa kostnader, nya hierarkiska nivåer, negativa hälsoeffekter och förlorat fokus bland personalen samt sämre service och tillgänglighetsproblem för patienterna.

Att göra strukturförändringar medför ofrånkomligen problem eftersom vårdenheter flyttas och gamla samarbetsmönster bryts. Enheternas olika arbetssätt, problemlösningsmetoder och ledningstraditioner måste vägas ihop, varmed den medicinska professionens arbetsförhållanden påverkas. Shirley (1973), som undersökt läkares attityder till sjukhussammanslagningar, fann en skeptisk inställning och sammanslagningar som inte fått avsedda effekter. Han gör ett antal uttalanden om hur önskvärda resultat lättare kan uppnås. Förvisso inga nyheter, men väl så aktuella än idag. Enligt författaren måste den medicinska professionen involveras så tidigt som möjligt i förändringsprocessen och det bästa forumet för detta är medicinska möten. Likaså poängterar han att läkare som tror sig kunna vinna på förändringen i form av högre lön eller personlig utveckling är mer positivt inställda än läkare som inte ser någon personlig vinning. Shirley tar också upp vikten av förtroende för ledningen som en betydelsefull framgångsfaktor. Bazzoli med flera (2004) konstaterar trettio år senare att sammanslagna sjukhus ofta lyckas integrera de administrativa enheterna på ett fullgott sätt, men desto mer sällan vårdenheterna. Den kliniska integreringen är mer komplex än den administrativa och kräver andra insatser. Flera år efter den sjukhussammanslagning som författarna studerade hade ännu inte den avsedda kliniska integreringen uppnåtts. Mycket av tiden hade gått åt till att bygga upp förtroende mellan ledning och medicinsk profession och att hantera motstånd från den senare. Komplexiteten i klinisk integrering framgår tydligt i Åhgren (2008) som så sent som tio år efter en sjukhussammanslagning fann många tveksamt inställda bland personalen. Författaren påpekar att man vid genomgripande förändringar måste rikta uppmärksamheten mot organisationens inre och dess olika aktörsgrupper. Även Fulop med flera (2005) menar att lyckade sjukhussammanslagningar är beroende av att ledningen beaktar det dynamiska samspelet mellan organisationen, dess individer och kontext. Det räcker inte att bara slå ihop sjukhusen på papper.

Avsnittet ska avslutas med ett ironiskt inlägg av professorn och överläkaren Stefan Einhorn (Läkartidningen 2004):

"Vi kan känna stor tacksamhet över att vår kroppsliga och psykiska hälsa vilar i händerna på en sjukvårdsapparat som alltid ser till individens behov och ständigt placerar patienten i centrum. I ett av sjukvårdspolitikernas senaste kloka och genomtänkta beslut slogs nämligen två av Sveriges största sjukhus, Karolinska sjukhuset och Huddinge sjukhus, samman. Naturligtvis är detta ett litet steg i rätt riktning, men låt mig föreslå ytterligare några enkla åtgärder som snabbt kommer att driva effektiviseringen av vårt lands sjukvård till fulländning. ... Sen tar vi steget fullt ut. Ett enda storsjukhus för hela Sverige, från Ystad i söder till Kiruna i norr!!! Detta blomstrande effektiva sjukhus föreslås få namnet Carl XVI Gustafs Universitetssjukhus. Ett kungligt storsjukhus med blicken riktad mot en framtid som mycket väl kan innebära ytterligare sammanslagningar, först med våra

nordiska grannsjukhus och sedan, varför inte, en strävan mot ett och endast ett sjukhus som sköter all världens patienter! Då ska ni få se på rationaliseringsvinster, eller jag menar ett ännu bättre omhändertagande av den patient som för oss alltid ska stå i centrum. Projektet erbjuder ytterligare en möjlighet för framtida generationer, som också vill skapa ett outplånligt intryck av kreativitet och dådkraft. En framsynt och fritänkande landstingspolitiker kommer nämligen om cirka tio år (längre än så fungerar i regel inte sjukvårdspolitikens långtidsminne) kunna kläcka den briljanta idén att dela upp detta jättesjukhus i små enheter. Denna lösning innebär en möjlighet för sjukhuspersonal att samverka i små välfungerande enheter, där personalen upplever ett gemensamt ansvar och där patienten känner sig sedd och hörd av sina vårdgivare. För att inte tala om alla de pengar som kommer att sparas in genom inrättandet av små och effektiva sjukhus.” (Einhorn, 2004)

Tio ledande aktörer om strukturförändringar inom Västra Götalandsregionen

Genomförda och pågående strukturförändringar

Flertalet av de intervjuade uppehåller sig vid senare års strukturförändringar inom Västra Götalandsregionen även om några av dem beskriver de sjukhussammanslagningar som genomfördes i mitten av 1990-talet och som resulterade i fyra sjukhusgrupper (för en utförlig beskrivning av sjukhusgrupperna se avsnitt två). Någon menar att man varit inkonsekvent vid bildandet av grupperna. Till exempel är Kungälv sjukhus en egen resultatenhet, medan sjukhuset i Lidköping som också är ett litet sjukhus ingår i en koncern. Vad gäller senare års strukturförändringar har dessa inneburit ökad specialisering, differentiering och koncentration av vård samt förstärkning av närsjukvården. Respondenterna berättar om den så kallade uppgiftsfördelningen som är ett led i specialiseringen med innebörden att man gör en genomlysning av ett specifikt vårdområde och ser vilka vårdenheter som är bäst lämpade att svara för den aktuella vården. Vad gäller hjärtsjukvården är Sahlgrenska sjukhuset motorn inom detta vårdområde, men har fört ut kunskap till både NÄL, Borås lasarett och kärnsjukhuset i Skövde så att ballongsprängningar numera utförs dygnet runt även där. För strålningsverksamheten av cancersjuka patienter gäller att sådan vård idag utförs på både Sahlgrenska sjukhuset och Borås lasarett. En av de tillfrågade påpekar i sammanhanget att specialisering inte alltid behöver medföra strukturförändringar, utan kan handla om att öka kunskapen på befintlig plats:

”Ibland behöver man flytta runt rumsligt, alltså koncentrera resurser och teknologier. Det är dyr utrustning och specialkunskap för att hantera utrustningen. Man kan också tänka sig att man utvecklar kompetens. Vi har ett exempel med Sahlgrenska sjukhuset och Frölunda Specialistsjukhus där Sahlgrenska är universitetssjukhuset, men där det finns en kirurg på Frölunda som gör en viss typ av operationer. De gör det i samverkan så att Sahlgrenska står för kön och skickar ut de lättare fallen till Frölunda. Kirurgen på Frölunda deltar i utbildning på Sahlgrenska. Specialisering behöver inte alltid vara så att man flyttar resurser, utan det kan handla om att man utvecklar kompetensen också.”

Vidare berättar de intervjuade om en pågående förändring inom NU-sjukvården med målsättningen att NÄL ska ha hand om akutsjukvården och Uddevalla sjukhus den planerade vården. Det berättas också om ett projekt inom akutsjukvården med syfte att vården på akutmottagningarna ska "bindas ihop bättre". I projektet ingår att mäta patienttillfredsställelsen och att införa ett tidbokningssystem där patienten ska få träffa en läkare inom två timmar och vara utskriven från akutmottagningen inom sex timmar. Intervjupersonerna nämner dessutom att akutintaget på Alingsås lasarett lagts ned liksom en rad förlossningsavdelningar runt om i regionen som ett led i strävandena efter en ökad koncentration av akutsjukvård. Respondenterna tar också upp den nya vårdmodellen inom primärvården, VG Primärvård, som en betydelsefull strukturförändring liksom att det skett en successiv förskjutning från slutenvård till öppenvård inom sjukhusen. "Det man tidigare fick ligga inne i fem dagar för gör man i öppenvården idag och går hem samma dag." Det påpekas att det är tack vare titthålskirurgi och nya läkemedel som öppenvården kunnat byggas ut och slutenvården reduceras.

En av de tillfrågade nämner också den utvecklingsstrategi benämnd "Struktur- och verksamhetsutveckling av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen" som regionen antog 2004 och som ligger till grund för arbetet med strukturförändringar. "Den har blivit en slags kompass för förändrings- och strukturarbete." Den intervjuade berättar om arbetet bakom strategin och hur begreppet "blanka pappersgruppen" myntades i samband med detta. Arbetet skedde i form av en informell avstämning över politiska gränser utan dagordning. Tjänstemännen träffade politikerna och beskrev sina tankegångar "utan att det blev politik av det hela". Samma person påpekar också att var och en av de fyra sjukhusgrupperna har sitt eget utvecklingsprogram med grund i utvecklingsstrategin.

Varierande syften med strukturförändringar

Det huvudsakliga syftet med strukturförändringar inom hälso- och sjukvården är enligt de intervjuade att uppnå en förbättrad vårdkvalitet. I detta begrepp ligger att öka såväl patientsäkerheten som tillgängligheten till vård. "Det yttersta målet är att göra det bättre för patienterna", "det är ökade möjligheter att lindra och bota som måste mötas" och "det krävs strukturella förändringar för att klara framtidens behov." En god patientsäkerhet kräver att sjukhusen har tillräckligt stora patientunderlag. Man måste utföra den aktuella åtgärden ofta för att bli skicklig och få en hög patientsäkerhet, vilket kräver såväl specialisering som koncentration av vård. Tillgängligheten till vård handlar om att korta köerna så att patienterna fortare får tillgång till behövlig vård.

"För tjugo år sedan kunde en allmän kirurg allting inom kirurgin. Idag är de väldigt specialiserade. När man fortsätter specialiseringen måste man fråga sig hur stor volymen på de olika sjukhusen är och om det inte är bättre att koncentrera vården till ett eller ett fåtal sjukhus. Gör man en större mängd insatser blir man skickligare."

"Vi har en otrolig medicinteknisk utveckling och man måste ha ett tillräckligt stort patientunderlag för att få kvalitet. Man koncentrerar viss verksamhet till vissa sjukhus. Det är ovanligt idag med generalister bland läkarna. Det krävs en stark specialisering. Vi pratar om subspecialisering. För att få tillräckligt mycket erfarenhet av olika ingrepp krävs det att man koncentrerar verksamheten."

Likaså anger några av de intervjuade ökad kostnadseffektivitet som ett syfte med strukturförändringar. "Man kan inte bortse från att vi har en ekonomisk realitet" och "det gäller att göra det kostnadseffektivt för skattebetalarna". Det påpekas att vårdkvalitet och kostnadseffektivitet går hand i hand då det gäller att tillhanda-hålla en vård med högre kvalitet till så låg kostnad som möjligt. I sammanhanget nämns den medicinska utrustningen som i många fall är dyr och därför kräver att tillräckligt många patienter utnyttjar den. Alla sjukhus kan inte ha all sorts utrustning eftersom den då inte skulle utnyttjas optimalt, varför den måste koncentreras. Bland de intervjuade som inte anser att ökad kostnadseffektivitet är ett syfte med strukturförändringar påpekar en att "kostnadseffektivitet är aldrig ett mål, utan ett medel". Enligt intervjupersonen är målet med hälso- och sjukvården friska patienter och kostnadseffektivitet är medlet för att uppfylla målet. En annan intervjuperson säger att "strukturförändringar inte är någon allmän sparfråga".

"Jag tror inte att det är det ekonomiska trycket som påskyndat strukturförändringarna. Det är kvaliteten i vården, patientsäkerheten och kompetensförsörjningen som varit drivande. Ekonomin ligger i botten givetvis, men är inte lika drivande."

"Syftet är att uppnå en ökad patientsäkerhet och en bättre vård ur patientsynpunkt. Jag tror inte att det här [strukturförändringarna] har så stor betydelse för ekonomin för det är så stora enheter så jag ger mig katten på att om man vill hålla nere kostnaderna klarar man det ändå. Det viktiga är kvaliteten."

"Man vill uppnå många olika saker med strukturförändringarna. Man vill ha ett bättre resursutnyttjande. Man vill borgen för hög kvalitet och se till att patientsäkerheten är hög. Det är ekonomi, kvalitet och effektivitet."

"Syftet är att höja vårdkvaliteten utan att öka kostnaderna. Att erbjuda ett optimalt vårdutbud både volymmässigt och kvalitetsmässigt till en så bra peng som möjligt."

Några av de tillfrågade lyfter också fram kompetensförsörjningen. Klarar man inte att bemanna hälso- och sjukvården med egen personal måste man hyra in personal från bemanningsföretag med höga kostnader som följd. Därför gäller det att utnyttja den egna personalen så långt det går, och där kommer specialisering och koncentration av vård in som medför att personalen utnyttjas effektivare. De intervjuade nämner också att specialisering och koncentration ofta leder till att personalen får byta arbetsplats eller åka runt mellan sjukhusen och arbeta.

Skilda effekter av strukturförändringar

Flertalet av respondenterna påpekar att det är svårt att säga om det är strukturförändringarna i sig eller andra faktorer som är orsaken till uppnådda resultat. Någon menar att strukturförändringar överlag ger få effekter och att det istället är de små förändringarna i det vardagliga arbetet som har betydelse. ”Vad är hönan och ägget, hur mycket har strukturförändringarna betytt och hur mycket har extrasatsningar med pengar betytt?” och ”fascinerande lite kunskap finns om det här.”

”Det finns inget facit, så det är svårt att säga. Det är lätt att se problemen, men vad hade facit varit om vi hade kört vidare med den gamla organisationen. Det vet man inte. Vi har köer där vi inte behöver och de jobbar vi på, och de har varit där innan strukturförändringarna också.”

Hur som helst så tycker intervjupersonerna sig se en förbättring av vårdkvaliteten vilken orsaken än må vara. Förbättringen gäller både patientsäkerheten och tillgängligheten uttryckt i köer. Uppgifter om vårdkvaliteten får man genom SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) och Socialstyrelsens så kallade ”Öppna jämförelser” där alla sjukhus i Sverige kan jämföra sig med varandra utifrån en rad parametrar. ”Man har blivit mer genomskinlig” som en av de tillfrågade uttrycker det, men tillägger också att den medicinska professionen inte alltid är så förtjust i detta förhållande. En annan av de intervjuade påpekar att det är tillhandahållandet av excellent vård som är nyckeln till framgång och kvalitetshöjningar, och inte det faktum att man ingår i en stor organisation. Flera respondenter poängterar att man ofta inledningsvis tappar i kvalitet när organisationen genomgår förändringar eftersom personalen måste upprätthålla det ordinarie vårdarbetet samtidigt som den genomför förändringar som tar tid från detta.

Vad gäller en ökad kostnadseffektivitet ställer de intervjuade sig tveksamma till om några egentliga effekter kan ses i det avseendet. ”Frigöra pengar, där kan man nog sätta ett stort frågetecken” och ”jag ser inga ekonomiska vinster ännu, men det är möjligt att vi kan se det så småningom.” Dock nämner respondenterna att satsningarna på en successiv förskjutning från slutenvård till öppenvård inom sjukhusen har frigjort resurser.

”Vad det [strukturförändringarna] inneburit ekonomiskt tror jag inte någon kan svara på. Man kan vända på frågan och fråga vad det skulle ha kostat om vi hade haft det som det var tidigare. Det vet man inte heller.”

”Vi har haft en hög kostnadsutveckling i sjukvården om man tittar på regionens totala ekonomi, men man måste titta på uppdragen också. Har man fått fler uppdrag kostar det mer.”

I samband med att respondenterna diskuterar effekter på kostnadseffektiviteten kommer de in på den nya vårdmodellen inom primärvården, VG Primärvård, som

förmodas medföra högre kostnader till en början men leda till en ökad kostnadseffektivitet på sikt. ”Det blir en puckel nu.” Det berättas att antalet vårdcentraler inom Västra Götalandsregionen ökat från 143 till 245 stycken sedan modellens införande. Alla vårdcentraler kommer enligt de intervjuade inte att få bäring eftersom de får ersättning per listad patient, vilket antas leda till att en del av de offentliga vårdcentralerna kommer att bli utkonkurrerade av de privata. ”Den senaste uppgiften är att vi kommer att tappa 150 000 patienter till privata vårdgivare”.

”Det är en intressant aspekt av styrning och ledning av hälso- och sjukvård, att ägaren kan hamna i en situation där den egna verksamheten behöver läggas ned för att man inte klarar konkurrensen.”

Förlusten av patienter kommer enligt de intervjuade att medföra kostnader för tomma lokaler och omställning av personal och någon frågar sig om regionen ”ska hålla de offentliga vårdcentraler som inte har bäring under armarna ett tag?” En annan berättar om de anställda inom ett primärvårdsområde som blev överlyckliga över att ha fått ett äldreboende till, och att detta tillskott för tre år sedan hade betraktats som något negativt. ”Då hade man istället suckat och ojat sig över att man fått mer att göra.”

Hinder i arbetet med strukturförändringar

”Det måste finnas vansinnigt mycket hinder eftersom det är så besvärligt att förändra.” Ett stort hinder i samband med strukturförändringar inom hälso- och sjukvården sägs vara medborgarnas inställning till desamma. ”Det finns inget som engagerar den enskilde så mycket som när man hittar en utbudsförändring inom vården” och ”att stänga och öppna ett dagis är ingenting mot att stänga och öppna en vårdavdelning.” En av intervjupersonerna berättar att det fortfarande finns en aktionsgrupp kvar med anledning av de förändringar som gjordes på Lysekils sjukhus under 1980-talet. Intervjupersonen fortsätter med att berätta om BB:s nedläggning i Lysekil som ledde till att den dåvarande planeringschefen, i form av en docka, brändes på torget. ”Protesterna kan ta riktigt otrevliga former.” Någon säger att det är naturligt att medborgarna protesterar eftersom Västra Götalandsregionen är uppbyggd kring ett system med lokala hälso- och sjukvårdsnämnder som har till uppgift att bevaka sin bygd. Det ligger helt enkelt i det politiska systemet att medborgarna opponerar sig. Här kommer också demokratiaspekten in i det att politikerna i sin roll måste lyssna på befolkningen.

”I Lidköping var det tiotusen i ett demonstrationståg med facklor och stort torgmöte. Idag är det ingen som nämner att man måste åka till NÄL för viss vård. När det väl är genomfört blir det ingen debatt. Det lustiga är att de som var mest kritiska till nedläggningarna av BB i Lysekil var inte de som var i fertil ålder utan pensionsorganisationerna.”

Det påpekas också att medborgarna ofta inte sätter in strukturförändringarna i ett större sammanhang. Många medborgare anser till exempel att det är viktigt att ha så nära som möjligt till sjukvården, varför de kan uppleva koncentrationen av vård som något negativt istället för att se till den ökade vårdkvalitet som förmodas bli en effekt. "Allmänhetens reaktioner vid förändringar är en trygghetsreflex", "folk tycker att närheten är viktigare än kvaliteten", och "patienterna inser inte alltid att de kan få bättre vård om de åker en bit, att de då kommer till läkare som är spjutspetsar på en viss åkomma." Själva sjukhusbyggnaden upplevs som den främsta tryggheten istället för det som åstadkoms innanför väggarna.

"Det finns enorma hinder. Det är svårt att förklara för människor att det inte är viktigt att ha ett hus med ett rött kors på i närheten. Att det är annat som är viktigt. Man ser mer till byggnaden än själva vårdinnehållet. När man ska flytta vården blir det ett himla liv och så bromsas allt. Man genomför inte alla tänkta förändringar med överkapacitet som följd."

"Här ser man dilemmat att politiken inte orkar. Alla förstår med hjärnan att man måste göra strukturella förändringar för att klara framtidens behov. Man kan inte ha allting på alla sjukhus. Verkligheten ser lite annorlunda ut. Medborgarna är inte beredda att släppa ifrån sig sjukhusens verksamheter till något annat ställe för att det innebär längre transporter."

Ett annat hinder i samband med strukturförändringar sägs vara inställningen till förändringar hos personalen inom den direkta vårdverksamheten. Det finns en förändringsobenägenhet inne i organisationen och denna förklaras till viss del enligt de intervjuade av att strukturförändringar ofta, åtminstone till en början, leder till merarbete och försämringar. För att skapa intresse för och delaktighet i en förändring måste personalen därför kunna se att denna kommer att leda till uppenbara förbättringar i förlängningen. Det påpekas i sammanhanget att strukturförändringar som är direkt hänförliga till kvalitetshöjande aspekter är lättare att få acceptans för. En av respondenterna frågar sig om det inte vore bättre att göra kontinuerliga förändringar av mindre karaktär istället för större förändringar mer sällan. Man borde enligt intervjupersonen bygga in en förändringsbenägenhet i organisationen så att det blir naturligt att driva på förändringar inifrån. Det påpekas också att personalen ofta inte sätter in förändringen och dess effekter i ett större sammanhang, utan enbart ser till de omedelbara effekterna på den enskilda arbetsplatsen. De beaktar inte effekterna i hela vårdkedjan och har därmed ett alltför snävt perspektiv. "En förändring i ett hörn leder till förändringar i ett annat." Omfattande information om förändringen och dess effekter lyfts därför fram som en viktig framgångsfaktor. Likaså lyfter respondenterna fram det faktum att de olika organisationskulturer som råder inom sjukhusen och avdelningarna måste förenas vid strukturförändringar, och att detta är ett grannlaga arbete. Flera av de intervjuade berättar om NU-sjukvården som fortfarande efter alla år inte lyckats förena sjukhusens kulturer på ett fullgott

sätt. En av respondenterna berättar om Mölndals sjukhus ”där proppen alldeles gick ur de anställda” när sjukhuset införlivades i Sahlgrenska Universitetssjukhuset. ”Vi hade desillusionerade människor som bara gjorde det nödvändigaste och det tog många år innan sårn läkte och sjukhuset fungerade igen.”

”Det här med organiserande. Det har visat sig genom åren att det är dyrt. Om man inte har en tanke på hur människor reagerar kan man skjuta sig i foten. I vår verksamhet är det motiverad personal som är det viktiga. Omorganisera alltför ofta tror jag inte är bra.”

”Man ska vara medveten om att vi arbetar med en stor andel kvalificerad personal som är van att hantera sin egen ledning och att fatta sina egna beslut. De har hög utbildning många av dem. Det är människor med hög intellektuell kapacitet och egen drivkraft. De är tränade i att fatta egna beslut och det måste de göra i patientsituationen. De är vana att arbeta självständigt. Då får man en svår situation att få igenom beslut som inte helt accepteras i gruppen. Det är lätt att säga att så har vi alltid gjort och mig ändrar ni inte på.”

Det påpekas att strukturförändringar inte alltid genomförs helt enligt planerna, utan politikerna kan få backa eller kompromissa emellanåt. En av de intervjuade menar att en del av de strukturförändringar som ännu inte blivit genomförda till fullo, lättare kommer att kunna fullföljas nu när den ekonomiska situationen är besvärlig och trycket på kostnadseffektivitet har ökat. Hur som helst så sägs det att tiden är viktig i sammanhanget. De föreslagna förändringarna måste helt enkelt mogna. En av respondenterna berättar att diskussionerna om nedläggningen av BB på sjukhuset i Lidköping startade redan på 1980-talet för att först 25 år senare vara i hamn! En annan av respondenterna berättar om ett möte angående sparbetting inom hälso- och sjukvården som denne nyligen deltagit i. Ett liknande möte hölls för två år sedan men ledde inte till så stora besparingar som planerat. Intervjupersonen frågade mötesdeltagarna vad som fick dem att tro att besparingsarbetet skulle gå bättre den här gången och dessa svarade då att man nu hade fått högre acceptans för besparingar ute på fältet.

Framtidens hälso- och sjukvård

När de intervjuade beskriver framtidens hälso- och sjukvård är ekonomin ett givet ämne och de ställer sig frågan om Västra Götalandsregionen kommer att klara av att finansiera de vårdbehov man står inför framöver. ”Klarar vi att möta efterfrågan för den är ju oändlig.” Den medicintekniska utvecklingen och nya läkemedel gör det möjligt att bota och lindra allt fler åkommor och allt äldre patienter. Det påpekas i sammanhanget att det är svårt att tillgodose vårdbehoven hos den allt äldre befolkningen ute i glesbygden. Ytterligare en kostnadsdrivande faktor är patientens ökade egenansvar. Internet har medfört att patienterna blivit allt kunnigare om sina åkommor och därmed ställer allt större krav på hälso- och sjukvården. De läser om någon dyr medicin och kräver att få den utskriven och respondenterna frågar sig vem som ska avgöra om så ska ske eller inte. Respondenterna ser också med oro på den

ökade fetman och psykiska ohälsan som kräver mycket resurser. Det framhålls att man framöver kommer att tvingas ta nya tag vad gäller prioriteringar av hälso- och sjukvård. Flera av de tillfrågade nämner dessutom patienternas ökade inflytande i vården, genom framförallt VG Primärvård, och undrar vad detta kommer att leda till i förlängningen. Det förväntas att patientinflytandet även kommer att omfatta fritt val av länssjukvård och så småningom också fritt val av vård utomlands.

"Det som man pratar mest om är vad vi gör när de medicinska förutsättningarna förändras och man kan göra fler saker, samtidigt som vi vet om att patienterna blir mer och mer upplysta. Man kan läsa om allting på webben. De kommer att ställa fler och fler krav. Hur finansierar vi detta med allt färre invånare som ska vara med och betala i framtiden?"

"Vi kommer att få ett större patientinflytande. Vi kommer att få ett uppbrott i de offentliga strukturerna så att det blir större mångfald. Jag tror att den offentliga sidan kommer att vara den dominerande. Vi kommer att ha ett antal kliniker som specialiserar sig på ett fåtal ingrepp. På det sättet kommer man att bli kostnadseffektiv. Patientfokus kommer att bli väldigt tydligt."

Respondenterna uppehåller sig också kring strukturella aspekter när de beskriver framtiden för hälso- och sjukvården. De flesta av dem anser att de fyra sjukhusgrupperna inom Västra Götalandsregionen kommer att bestå även framöver och att stordrift är rätt väg, även om några tror att sjukhusgrupperna kommer att brytas isär för att åter bli mer fristående sjukhus. "Det finns en risk med att centraliseringsivern tar fart igen för det tror jag inte är bra." En av de intervjuade ställer sig frågan om verkligen alla sjukhus inom regionen behövs och är inte främmande för att lägga ned något av dem och satsa på kvalificerad öppenvård istället. En annan av de intervjuade menar att de mindre sjukhusen säkerligen skulle kunna utnyttjas på ett effektivare sätt än idag. Någon säger att man borde satsa på mer flexibla sjukhusbyggnader som kan ställas om i takt med utvecklingen. Det framförs också synpunkter på att man framöver måste utnyttja de totala resurserna i regionen på ett bättre sätt och att detta kräver ett ökat samarbete inte bara inom sjukhusgrupperna utan också mellan dessa. "Men det är ett långt steg att ta."

"Det var rätt att bilda sjukhusgrupperna med en gemensam ledning. Hade man haft den gamla organisationen med självständiga sjukhus hade varje enskilt sjukhus velat ha specialisering."

"Det har pågått en ganska yvig politisk debatt att man ville bryta upp SU och NU-sjukvården igen och ge större självständighet till de små sjukhusen. Sista året har det inte varit samma geist i de här frågorna, så man har nog accepterat verkligheten sådan den ser ut."

Ännu en strukturell aspekt som tas upp är koncentrationen av vård. Akutsjukvården anses behöva koncentreras ytterligare för att minska störningarna på den planerade

vården. "Akutsjukvård stör alltid verksamheten" och "det kan stå ett helt operationslag redo att operera men så kommer det in ett akut trauma och förrycker hela planeringen." Det nämns i sammanhanget att regionen har en mycket väl utbyggd ambulanssjukvård som snarare är att betrakta som en rullande akutmottagning än ett traditionellt transportorgan. "I ambulansen kan man göra väldigt mycket redan på vägen in till sjukhuset." I framtiden förväntas akutsjukvården att "ligga än mer ute i frontlinjen" genom att även läkare och inte enbart sjuksköterskor kommer att följa med i ambulanserna. De intervjuade diskuterar även koncentrationen av planerad vård och ser en fara i att denna kan komma att drivas för långt så att arbetet blir för enahanda för personalen som även behöver utmaningar, inte minst med tanke på kompetensförsörjningen. Att erbjuda utmaningar är särskilt viktigt för de mindre sjukhusen som sägs ha svårt att locka yngre medarbetare till sig. De stora sjukhusen erbjuder större utmaningar och är därför mer eftertraktade som arbetsplats bland yngre. Det berättas att det råder en ojämlik åldersstruktur bland personalen och att många kommer att pensioneras inom de närmaste tio åren och frågan ställs om regionen verkligen är tillräckligt framsynt i det avseendet. Likaså framhålls det att det råder brist på läkare och då särskilt allmänläkare. Det är också allt färre läkare som ägnar sig åt forskning och detta anses oroväckande eftersom Västra Götalandsregionen då inte kommer att kunna ligga kvar i toppskiktet internationellt sett. "Man kan skönja att vi är på väg att tappa där." Några förklarar förhållandet med att man byggt system som knyter läkarna så hårt till produktionen att det inte finns tillräckligt med tid till forskning. Inte heller är "läkarkallet" lika framträdande längre i det att det råder ett annat livsmönster idag.

Ytterligare en aspekt på framtidens hälso- och sjukvård handlar om styrningen av denna. En av respondenterna önskar att politiker och tjänstemän skulle få ett ökat inflytande i organisationen och påpekar att den styrning som politiker och tjänstemän idag utövar egentligen är ganska marginell. Styrningen av hälso- och sjukvården sker i själva verket i den direkta vårdverksamheten genom forskningen och mötet med patienten. Samma person påpekar också att det kommit vissa medel under årens lopp som medfört att andra än den medicinska professionen kan se vad som händer i "den svara lådan", det vill säga i vårdverksamheten. Som exempel nämns DRG (Diagnos Relaterade Grupper) som är ett mått på vårdtyngd genom vilket man kan beskriva patientarbetet och sätta pris på det. En annan av respondenterna menar att politikerna måste vara mer pådrivande i samband med strukturförändringar så att de kan genomföras snabbare. Ytterligare en anser att ledningen för hälso- och sjukvården i större utsträckning borde se sig som ett serviceorgan och se till att den medicinska professionen ges så bra förutsättningar som möjligt att bedriva sitt arbete.

Effekter på vårdkvaliteten och kostnadseffektiviteten

Västra Götalandsregionen har liksom den övriga hälso- och sjukvården i Sverige genomfört en rad strukturförändringar. Det har handlat om både stordriftstänkande,

specialisering, differentiering och koncentration av vård. En viktig del i förändringarna har varit och är att åstadkomma tillräckligt stora patientunderlag, för att på så sätt erhålla såväl förbättrad vårdkvalitet som ökad kostnadseffektivitet. Det krävs ett tillräckligt stort antal patienter för att personalen ska bli skicklig på det den gör och för att den dyra medicinska utrustningen ska utnyttjas på ett optimalt sätt. Även om ekonomiska aspekter alltså inryms i strukturförändringarna förefaller det huvudsakliga syftet med dem enligt de intervjuade ändå vara att åstadkomma en förbättrad vårdkvalitet. En förbättrad vårdkvalitet uppfattas föreligga, men däremot har respondenterna svårt att se någon ökad kostnadseffektivitet. Som så ofta vid studier av effekter kan inte med säkerhet sägas om det är det studerade fenomenet som är orsak till uppnådda resultat och detta påpekas också av intervjupersonerna. Det kan finnas andra faktorer än strukturförändringarna som har förbättrat vårdkvaliteten, på samma sätt som strukturförändringarna i vissa avseenden kan ha haft gynnsamma effekter på ekonomin.

Vad gäller strukturförändringarnas effekter på vårdkvaliteten inom Västra Götalandsregionen är det förstået av betydelse hur man definierar begreppet vårdkvalitet. Om patientsäkerhet är definitionen så antas stora patientunderlag leda till större skicklighet och därmed förbättrad kvalitet. Om tillgänglighet uttryckt i avstånd är definitionen så kan kvaliteten sägas ha försämrats i det att de stora patientunderlagen har medfört längre avstånd till hälso- och sjukvården. Om tillgänglighet uttryckt i köer eller bemötandet av patienten avses, blir det svårare att säga om strukturförändringarna har påverkat eller inte. Vad gäller strukturförändringarnas effekter på kostnadseffektiviteten, som ju inte uppfattas ha ökat, är detta inte en särskilt förvånande uppfattning då många tidigare studier av strukturförändringar inom hälso- och sjukvården visar på samma sak. En ofta debatterad fråga i sammanhanget är om stordrift kan leda till det omvända förhållandet, det vill säga till en minskad kostnadseffektivitet som följd av svårigheter att samordna nödvändiga resurser på ett effektivt sätt i de stora och svåröverblickbara enheter som hälso- och sjukvården är organiserad i. Några utsagor i den riktningen föreligger inte. Svårigheterna att bedöma strukturförändringars effekter på kostnadseffektiviteten blir tydliga om man blickar tillbaka på den ekonomiska redogörelsen i kapitlets början. Definieras kostnadseffektivitet i termer av kostnadsutveckling kan konstateras att ökningstakten för regionens kostnader stadigt sjönk mellan åren 1999 till 2005 för att därefter börja stiga igen. Att avgöra hur mycket av ökningen/minskningen som är hänförlig till företagna strukturförändringar är en grannlaga uppgift.

En transparent organisation med vårdverksamheten i blickpunkten

Av det ovanstående framgår att det är svårt att se tydliga effekter på vårdkvaliteten och kostnadseffektiviteten till följd av strukturförändringar. Desto tydligare effekter kan dock hänföras till den direkta vårdverksamheten. Under intervjuerna uppehöll sig respondenterna mycket kring patienternas och den medicinska professionens

agerande vid strukturförändringar. Samtidigt som förändringarna till stor del har handlat, och fortfarande handlar, om att göra det bättre för både patienter och medicinsk profession återfinns ett stort motstånd bland dessa aktörsgrupper. Patienterna värnar om sin lokala sjukvårdsenhet precis som de professionella värnar om sin lokala arbetsplats och uppfattar strukturförändringarna som ett hot mot den invanda tryggheten. Patienterna gör inte den omedelbara kopplingen att förändringarna visserligen medför längre avstånd till hälso- och sjukvården, men en högre vårdkvalitet och ett ökat inflytande. De professionella gör på samma sätt inte den omedelbara kopplingen att förändringarna erbjuder utmaningar och säkrar kompetensförsörjningen samtidigt som vårdkvaliteten förbättras. De intervjuade ger målande beskrivningar av proteststormar bland både medicinsk profession och patienter. Men hur det nu än är så erhålls acceptans så småningom. Det är som med de flesta förändringar, att det handlar om en process som tar tid.

Proteststormarna kan sägas vara naturliga. Inom den medicinska professionen utvecklas ett fokus på det egna arbetet som medför att de professionella som en naturlig reaktion tar avstånd från förändringsförslag. De vill inte att några andra än de professionella kollegorna blandar sig i den direkta vårdverksamheten. Utöver det så innebär den centralisering, som de företagna strukturförändringarna inom hälso- och sjukvården har inslag av, inte någon ideal organisationsstruktur för den medicinska professionen. Deras organisationsideal består av små värdenheter med korta avstånd till ledningen. Helheten ska vara påverkbar och överblickbar och inte en del av något stort och diffust (se till exempel Brorström och Hallin 2002, Brorström och Nilsson 2004 och Brorström och Nilsson 2008). Anmärkningsvärt är att strukturförändringarna, som ju har en förbättrad vårdkvalitet som ett uttalat syfte, borde tilltala de professionella och inte föranleda protester. Det är känt att den medicinska professionen lättare tar till sig nyheter inom den medicinska sfären än inom den administrativa sfären (se Barnes med flera 2004). Kanske är det som så att strukturförändringarna trots sin fokus på vårdkvalitet successivt under årens lopp har medfört en för stor inblandning av icke-professionella aktörer i den direkta vårdverksamheten. Vårdvalmodellen inom primärvården, tillsammans med patientens ökade egenansvar, har lett till att patienterna på olika sätt ökat sina medicinska kunskaper och därmed sitt inflytande i hälso- och sjukvården. Tidigare studier visar att även politiker och administratörer har ökat sitt inflytande genom att den medicinska kunskapen på olika sätt gjorts tillgänglig även för dem genom styrmodells- och strukturförändringar (se Nilsson 2005).

Ännu en effekt av strukturförändringar är således att hälso- och sjukvårdsorganisationen har blivit mer transparant, med följden att de tidigare mindre synliga aktörerna har blivit mer synliga. Den ökade synligheten för icke-professionella aktörer innebär att politiker, administratörer och patienter har blivit mer jämställda med de professionella aktörerna. Den medicinska professionens övertag i hälso- och sjukvårdsorganisationen har kommit att luckras upp så att de professionella inte längre dominerar den direkta vårdverksamheten i lika stor utsträckning, medan de

icke-professionella aktörerna har stärkt sina positioner. Det kan spekuleras i vad som händer om de icke-professionellas positioner flyttas fram. Deras inflytande får inte inkräkta så mycket på de professionellas revir att autonomin urholkas. Det är ju den medicinska professionens vårdarbete, vilket bygger på en långtgående autonomi, som är själva kärnan i hälso- och sjukvårdsverksamheten. Det gäller att hitta en balans i förändringsarbetet med en väl avvägd organisationsstruktur där den medicinska professionen tillåts arbeta autonomt samtidigt som övriga aktörsgrupper tillåts ha en meningsfull insyn i vårdarbetet.

En intressant notering är att de genomförda intervjuerna till stor del handlar om den direkta vårdverksamheten och påverkan på denna, vilket gäller oavsett om respondenterna diskuterar strukturförändringarnas syften, effekter, hinder och framtid. De intervjuades fokusering på verksamheten när förändringar inom hälso- och sjukvården studeras har uppmärksammats i tidigare studier (se till exempel Nilsson 1999, Nilsson 2005 och Brorström och Nilsson 2008), men då har respondenterna utgjorts av företrädare för den medicinska professionen. I föreliggande studie har ledande politiker och tjänstemän intervjuats, men utsagorna blir ändå snarlika. Kanske kunde man förväntat sig att centrala aktörers utsagor skulle lyfta sig ovanför verksamheten med inriktning på resonemang kring ekonomi och effektivitet. Slutsatsen som kan dras utifrån detta är att det är verksamheten som är i fokus vid strukturförändringar oavsett yttre omständigheter. Verksamheten förefaller i alla lägen vara överordnad strukturen. Vårdarbetet fortlöper ju oavsett hur strukturen ser ut. Det kan också konstateras att det infinner sig en vardag efter alla förändringar även om det råder stor turbulens i början, och frågan är om det är verksamheten som anpassar sig till de nya strukturerna eller tvärtom.

Noter

- ¹ Skaraborgs Sjukhus utgörs av kärnsjukhuset i Skövde, sjukhuset i Falköping, sjukhuset i Lidköping samt sjukhuset i Mariestad.
- ² Sahlgrenska Universitetssjukhuset utgörs av Mölndals sjukhus, Sahlgrenska sjukhuset, Östra sjukhuset samt Drottning Silvias barn- och ungdomssjukhus.
- ³ NU-sjukvården utgörs av Norra Älvsborgs länssjukhus (NÄL), Uddevalla sjukhus, Dalslands sjukhus, Lysekils sjukhus samt Strömstads sjukhus.
- ⁴ Södra Älvsborgs sjukhus utgörs av Borås lasarett och Skene lasarett.

Referenser

- Almqvist, Roland, 2004 *Icons of New Public Management. Four studies on competition, contracts and control*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, doktorsavhandling.
- Barnes, William, Myles Gartland och Martin Stack, 2004 "Path Dependency and Behavioral Lock-in". *Journal of Economic Issues*, vol 38, nr 2, s 371-377.
- Bazzoli, Gloria J., Linda Dynan, Lawton R. Burns och Clarence Yap, 2004 "Two Decades of Organizational Change in Health Care: What Have we Learned?" *Medical Care Research and Review*, vol 61, nr 3, s 247-331.
- Bel Habib, Hedi, 2009 *Varken stat eller landsting kan garantera bra sjukvård i brist på nationell kvalitetsstyrning*. Debattartikel i Newsmill 2009-02-23, <http://www.newsmill.se>.
- Berger, Peter och Thomas Luckmann, 1967 *The Social Construction of Reality*. London: Penguin Books.
- Brewer, John och Albert Hunter, 2006 *Foundations of Multimethod Research – Synthesizing Styles*. London: Sage Publications.
- Brorström, Björn, 2004 *Den stora vändningen? Ett universitetssjukhus i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, 2005 *Från kris till förnöjsamhet. Beskrivning och förklaring av en vändning*. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 25.
- Brorström, Björn och Bo Hallin, 2002 *Dragkamp mellan Väner och Vättern. En berättelse om organisering av Skaraborgs sjukhus*. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 13.
- Brorström, Björn och Viveka Nilsson, 2004 "Har organisation någon betydelse? En studie av läkares organisationsideal". I Nilsson, Lennart (red), *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*, s 393-410. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brorström, Björn och Viveka Nilsson, 2008 "Does organization matter? A study of Physicians' ideal organization". *Financial Accountability & Management*, vol 24, nr 2, s 193-206.
- Brorström, Björn, Sven Siverbo och Rolf Solli, 2009 *Etthundra! – Redovisning, organisering och styrning*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport nr 100.
- Donatella, Pierre, 2010 "Västra Götalandsregionen – en organisation med god ekonomisk hushållning". I Nilsson, Lennart (red), *En region blir till*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Einhorn, Stefan, 2004 "Framtidens sjukvård". *Läkartidningen*, vol 101, nr 32-33, s 2 507.
- Engberg, John, Douglas Wholey, Roger Feldman och Jon B. Christianson, 2004 "The effect of mergers on firms' costs: evidence from the HMO industry". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol 44, nr 4, s 574-600.

- Forsell, Anders, 1999 "Offentlig reformation i marknadens spår". *Kommunalekonomi och politik*, vol 3, nr 3, s 7-23.
- Fulop, Naomi, Gerasimos Protosaltis, Annette King, Pauline Allen, Andrew Hutchings och Charles Normand, 2005 "Changing organisations: a study of the context and processes of mergers of health care providers in England". *Social Science & Medicine*, 60, s 119-130.
- Hallin, Bo, 2000 *Hela havet stormar – etablering av ledning inom ett sammanslaget universitetssjukhus*. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 5.
- Kouzes, James M. och Paul R. Mico, 1979 "Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations". *Journal of Applied Behavioral Science*, vol 15, nr 4, s 449-469.
- Leffler, Marianne och Ylva Mühlenbock, 1998 *NU-sjukvården – sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla och NÄL*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport nr 49.
- Nilsson, Viveka, 1999 *Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.
- Nilsson, Viveka, 2002 *Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdenhetschefers syn på ekonomi och ekonomistyrning*. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 15.
- Nilsson, Viveka, 2005 *Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 24.
- Parto, Saeed, 2005 "Economic Activity and Institutions: Taking Stock". *Journal of Economic Issues*, vol 39, nr 1, s 21-52.
- Rombach, Björn, 1991 *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Scott, Richard, 1995 *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications.
- Shirley, Robert C., 1973 "Analysis of Employee and Physician Attitudes Toward Hospital Merger". *The Academy of Management Journal*, vol 16, nr 3, s 465-480.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2009 *Utvecklingen i svensk hälso- och sjukvård – struktur och arbetssätt för bättre resultat*.
- Söderström, Lars och Mattias Lundbäck, 2002 *Stor och liten. Om vårdeffektiva sjukhus*. Reforminstitutet: Reformera, nr 15.
- Tool, Marc R., 1998 "Dewey John". I Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels och Marc R. Tool (red), *Institutional and Evolutionary Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Åhgren, Bengt, 2008 "Is it better to be big? The reconfiguration of 21st century hospitals: Responses to a hospital merger in Sweden". *Health Policy*, vol 87, nr 1, s 92-99.
- Östergren, Katarina och Kerstin Sahlin-Andersson, 1998 *Att hantera skilda världar: läkares chefskap i mötet mellan profession, politik och administration*. Stockholm: Landstingsförbundet.

DEMOKRATISERING AV REGIONAL EKONOMISK UTVECKLING I SVERIGE: VARFÖR? BLEV DET NÅGON SKILLNAD?

JON PIERRE

"År 2013 har staten blivit för stor för att lösa de små problemen i livet och för liten för att lösa de stora problemen" (Bell, 1987).

Problemet med profetior är att de av oss som har förmånen att vara med länge nog kan se huruvida de förverkligas eller inte. När Daniel Bell 1987 valde just år 2013 som "slutdatum" för sin förutsägelse var syftet troligen inte att ge en detaljerad beskrivning av hur världen skulle se ut 25 år senare. Han avsåg snarare att presentera en eftertänksam och provokativ bild av vilka frågor som förmodligen skulle finnas på den politiska agendan och hur statsmaktens institutioner skulle kunna hantera dem. I det avseendet träffade hans profetia mitt i prick; frågor som klimatförändringar, nationell säkerhet efter elfte september, flyktingströmmar och finanskriser visar att hans uttalande är gångbart än idag.

Som kapitlet kommer att visa är idén om att staten har blivit för stor för att hantera vissa frågor och för liten för att hantera andra är ett användbart inledande citat till den i många länder pågående diskussionen om regional, institutionell reform. Regioner anses idag vara de viktigaste institutionella lokomotiven för ekonomiska utvecklingsprogram. I den Europeiska Unionen var det regioner, inte medlemsstater, som var den viktigaste faktorn i frågor gällande resursfördelning och implementering av program (Le Galès och Lequesne, 1998). I makroekonomisk teori anses idag varken stater eller städer ha den kunskap eller de instrument som krävs för att kunna främja ekonomisk utveckling. Regioner har potential att kunna erbjuda den rätta blandningen av företag och handelsmöjligheter för att vara attraktiva för andra regioner. Genom institutionella reformer kan gränser för förvaltningsregioner ändras till att överensstämma med funktionella regioner och på så sätt eliminera de administrativa hindren för ekonomiska processer.

Återupplivandet av regioner

Regioner är betydelsefulla institutioner i de allra flesta länder. I Kanada, med dess vidsträckta geografiska territorium, tas den regionala eller territoriala dimensionen i beaktande vid i stort sett alla former av beslutsfattande. Detsamma gäller, om än i mindre omfattning, även i andra stater men också – överraskande för vissa – i

Norge. Landet är en enhetsstat med en befolkning som är utspridd över ett stort geografiskt område. I många länder, i synnerhet i de flesta enhetsstater, har regioner under lång tid varit en bortglömd nivå i det demokratiska styrelseskicket. Fokus, från såväl politiska företrädare som förvaltningen, har istället antingen legat på riksnivå, där lagar stiftas, eller på det lokala planet, där offentlig service utförs.

I Sverige har den regionala nivån kontrollerat vissa frågor inom offentlig sektor såsom hälso- och sjukvård och den folkvalda regionala församlingen har delat sin makt över det regionala området med statens företrädare på samma nivå. Det har i sin tur resulterat i att regionerna i stor utsträckning varit osynliga för medborgare och väljare; på det hela taget irrelevant för statsmakten eftersom lagstiftning implementeras antingen centralt eller lokalt, och av ringa betydelse för det privata näringslivet och den ekonomiska utvecklingen.

Regioner har emellertid i allt större utsträckning pekats ut som en central institutionell nivå för riktlinjer och handlingsplaner gällande ekonomisk utveckling. Nationalstatens territorium är alltför stort och alltför heterogent för att kunna implementera enhetliga policyprogram. Eftersom den ekonomiska utvecklingen ser olika ut i olika delar av landet är det mer eller mindre lönlöst att på riksnivå försöka kontrollera detta politikområde. Samtidigt anses städer och kommuner i allmänhet vara alltför små för att kunna genomföra sådana politiska beslut. Undantag är de städer som är "globala städer" (Knox och Taylor, 1995; Sassen, 1991) eller "stads-regioner" med ett internationellt anseende (Scott, 2001). Om Bells spådom i den inledande delen av kapitlet var en förutsägelse om vilken typ av politiska frågor som stater kommer att tvingas hantera år 2013, finns det en motsvarande logik för regioner och deras roll vad gäller ekonomisk utveckling.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att det är en sak att peka ut regioner som den viktigaste institutionella nivån för handlingsprogram avseende ekonomisk utveckling men någonting helt annat att skapa ett optimalt institutionellt ramverk för den typen av politiska beslut. I hela västvärlden har mer eller mindre omfattande institutionella reformer implementerats på den regionala nivån och "ingenstans finns det en känsla av att man har funnit rätt institutionell sammansättning" (min översättning; Newman, 2000:895). En del av problemet förefaller vara att det finns olika åsikter angående vilken roll regionerna bör ha; ska de enbart vara operativa instrument för att skapa ekonomisk tillväxt och styrning inom det regionala territoriet, eller ska de även blanda ekonomisk koordinering med demokratisk styrning och således skapa en demokratisk förankring och kontroll för den regionala ekonomiska utvecklingen? Eftersom regioner inom EU dessutom kan erhålla medel från strukturfonder, förväntas regionala institutioner delta i flernivådemokratiska samarbeten med den centrala statsmakten, EU-institutioner och lokalt styrande instanser inom sitt geografiska område. Det är därför inte så konstigt att institutionella arkitekter har fått fundera flera varv över hur regionala institutioner och dess uppgifter ska utformas.

Mot denna bakgrund utvecklades reformeringen av den svenska regionala struk-

turen under 1980- och 1990-talen. Reformeringen hade varit en aktuell fråga under flera decennier; redan under 1960-talet började en statlig utredning granska den regionala frågan. När Sverige blev medlem i EU 1995 tog frågan ny fart. Flera olika utredningar och undersökningar startades och de lösningar som genom dem presenterades förorsakade viss politisk turbulens.

Regional reform i Sverige

I detta sammanhang kommer vi inte i detalj att studera den svenska regionala reformutvecklingen utan ska istället fokusera på den reform som startades i mitten av 90-talet. Efter omfattande undersökningar och studier skapades, som ett led i den regionala institutionella reformen, tre regioner på försöksbasis. Det faktum att regionerna skapades som ett experiment indikerar hur politiskt känslig frågan var; det fanns motstridiga uppfattningar kring hur vissa regioner skulle definieras. Hos partierna på riksnivå fanns det också olika uppfattningar kring hur önskvärd och genomförbar reformen faktiskt var. Genom att betona att reformen genomfördes på försök, det vill säga genom att antyda att reformen skulle utvärderas och att riksdagen utifrån det resultatet skulle bestämma huruvida de nya regionerna skulle övergå till permanent verksamhet eller upplösas, kunde förespråkarna för reformen till stor del förekomma mycket av kritiken. Därmed kunde man undvika att de folkvalda tvingades fatta det slutliga, och politiskt känsliga, beslutet vid denna tidpunkt.

Den stora utmaningen med reformen var att integrera hur länsstyrelserna styrdes, ett "top-down"-perspektiv, med regionernas egna styrelsesätt, som baserades på demokratisk representativitet. Detta var inte något nytt problem, tvärtom, det hade varit kännetecknande för svenska regioner i över ett sekel. Den nya reformen innebar emellertid en möjlighet att ta itu med frågan. Dessutom, eftersom syftet med reformen var att stärka den regionala styrningen var det nödvändigt att det regionala politiska systemet integrerades med statens företrädare på regional nivå. Vidare uppstod regional styrning till viss del genom "bottom-up" processer där kommuner började samarbeta med varandra för att öka effektiviteten för sina tjänstesektorer och stimulera den egna ekonomiska utveckling (se Andersen och Pierre, 2010; Feiock, 2007). Dessa processer, alla med liknande inriktning – att skapa styrning i regionen eller i delar av den – sammanstrålade i vad som kom att bli suddiga konturer av en region. Den offentliga sektorn bidrog med statliga, regionala och lokala intressen medan den privata sektorn å sin sida bidrog med multinationella och forskningsintensiva företag, ett stort antal små och medelstora företag samt flera företagsorganisationer som samtliga hade intressen i regionen och dess ekonomiska utveckling. Det fanns ett överflöd av aktörer men brist på regissörer.

I en av försöksregionerna (Kalmar) reformerades den regionala styrningen genom skapandet av ett mellanlokalt partnerskap med omfattande manöverutrymme och autonomi i relationen med deltagande kommuner. I de övriga två regionerna (Skåne och Västra Götaland) genomfördes mer omfattande och nyskapande reformer. Den

grundläggande idén där var att den ekonomiska utvecklingssektorn underställdes ett direktvalt regionparlament. Tidigare hade den regionala ekonomiska utveckling styrts av statens förlängda arm på den regionala nivån, länsstyrelsen. Dessutom försvann förvaltningsgränser, vilka tenderar att motverka bildandet av olika kluster och ekonomisk utveckling, genom att olika län slogs samman till större enheter. I västra Sverige slogs tre län samt Göteborgs Stad samman till en enhet. Den nya enheten bestod av 49 kommuner och cirka 1,6 miljoner invånare. Ansvaret för merparten av de ekonomiska utvecklingsprogrammen flyttades också från länsstyrelsen till den nya regionala fullmäktigeförsamlingen.

Som tidigare nämndes var en viktig anledning till bildandet av den nya regionen att stärka den regionala styrningen. För att uppnå denna målsättning samlades olika typer av ekonomiska stödpaket från staten, såsom pengar till arbetsmarknadsåtgärder, kultur, infrastruktur, ekonomisk utveckling etcetera, ihop till ett enda anslag som regionen fick använda efter eget tycke. En omfattande process med utfrågningar och överläggningar påbörjades. Privata näringslivsorganisationer, lobbygrupper, kommunpolitiker och andra aktörer med engagemang i regionens utveckling deltog. Syftet var att skapa en gemensam överenskommelse kring regionens ekonomiska utveckling, ett så kallat tillväxtavtal. Därutöver beslutade regionfullmäktige att anta en regional utvecklingsstrategi som vi kommer att återkomma till senare i kapitlet.

De grundläggande frågorna i detta sammanhang har att göra med vilka principer som låg till grund för tanken om att demokratisera den regionala ekonomiska utvecklingen och vad som blev resultatet av reformen. Analysen bygger på en omfattande utvärdering av regionreformen i västra Sverige, Västra Götalandsregionen, som genomförts av undertecknad och Sara Schütt som en del i ett större utvärderingsprogram (Pierre och Schütt, 2003, 2005; se Nilsson, 2004). Eftersom staten i såväl Sverige som många andra västerländska demokratier spelar en viktig roll för den regionala ekonomiska utvecklingen (både centralt och i regionerna) var tanken att på ett mer grundläggande sätt förankra denna politik i den regionala styrningen en av nyheterna med regionreformen i Sverige.

Demokratisering av den regionala ekonomiska utvecklingen: reformen

Vid en närmare granskning av motiven bakom att genomföra en demokratisering av den regionala ekonomiska utvecklingen var ett att det ansågs angeläget att göra politiken till en del av den regionala ekonomiska utvecklingen. Ekonomisk utveckling är ett kluster av handlingsprogram och politiska beslut som, om de lyckas, med tiden kommer att omforma det regionala landskapet och den regionala infrastrukturen. Beslutet kring hur regionen bör se ut om 20 eller 30 år är ett politiskt, inte ett byråkratiskt, ställningstagande. Eftersom regional ekonomisk utveckling involverar gemensamma resurser som till stor del härstammar från regionen faller det sig naturligt att dessa politiska beslut fattas på regional, och inte på nationell, nivå. Vidare, om tanken är att genom breda överenskommelser och samverkan stärka den regionala

styrningen och tilltron till den egna förmågan (Sverige övergav mer eller mindre den regionalpolitik som innebar att staten mot slutet av 80-talet stöttade mindre framgångsrika regioner; se Johansson, 1991) är det en rimlig slutsats att regionen tilläts få sista ordet vad gäller de regionala strategierna för ekonomisk utveckling.

Ovanstående argument hänger också samman med uppfattningen att regionens framtid ur ett normativt perspektiv ska vara en del av den demokratiska debatten. Olika grupper av politiker och väljare har olika syn och uppfattning kring vad som ska prioriteras i de ekonomiska utvecklingsprogrammen och dessa olika scenarier ska vara en del av diskussionen. Frågorna berör dessutom alla regionens invånare. Genom att föra en öppen debatt kring dessa frågor återuppväcks den regionala demokratin vilket hjälper till att skapa legitimitet för den nya regionen och dess institutioner.

Det tredje argumentet för reformen var att genom att placera ansvaret för den regionala ekonomiska utvecklingen direkt under regionens högsta beslutande organ, regionfullmäktige, fick de förtroendevalda kontroll. Det fanns en tro om att politiska nätverk kunde hjälpa till att styra och samordna den ekonomiska utvecklingen (Bäck, 2004). Kontakter mellan förtroendevalda på den lokala, regionala och nationella – kanske till och med EU – nivå kunde hjälpa att hantera komplexiteten i de flernivådemokratiska arrangemangen. Framtvingandet av sådana vertikala nätverk kunde till och med vara väsentligt för reformen i stort, inte minst eftersom den regionala reformen lämnade frågan kring hur relationen mellan den nya regionen och de lokala folkförsamlingarna skulle se ut i stort sett obesvarad. Institutioner är arenor för politiskt agerande och samordning mellan institutioner kräver en viss grad av politisk medvetenhet och kontroll. Genom att skapa en roll för politiker i sektorn för regional ekonomisk utveckling hoppades reformförespråkare att de kunde fungera som koordinerande verktyg.

Det fanns slutligen också en stark tro på att en demokratisering av den regionala ekonomiska utvecklingen skulle underlätta styrning. Statens företrädare har för det mesta inte någon förankring i regionen. Istället skapades styrning hos regionala intressenter såsom regionala och lokala förtroendevalda. Att åstadkomma styrning utan att stärka institutioner och aktörer är dömt att misslyckas. Om däremot institutionell design kombineras med institutionell autonomi och någon grad av duglighet samtidigt som de politiker som ska leda institutionerna stärks, ökar förutsättningarna för att skapa en konstruerad styrning avsevärt. Innan reformen genomfördes hade regionala program för ekonomisk utveckling implementerats från statligt håll med en statlig ”policystil” och utan någon större inblandning från eller mobilisering av intressenter. Den nya organisationen föreföll ha alla nödvändiga ingredienser för att lyckas.

Reformens resultat

Försöken att stärka den regionala styrningen mottogs överlag i positiva ordalag av regionens centrala aktörer. Den nya institutionella organisationen i regionen,

jämte det faktum att ekonomisk utveckling var en fråga som gavs hög prioritet, förfaller ha bidragit till att mobilisera en mängd olika aktörer i regionen. Det fanns emellertid undantag från denna regel. Små- och medelstora företag var till exempel inte överdrivet intresserade av kontinuerlig kontakt med politiker och politiska institutioner. De ville bli lämnade i fred, och när kontakter med den offentliga sektorn krävdes förutsatte de en snabb och korrekt hantering av ärendena. Dessa företagsrepresentanter var med andra ord mindre intresserade av styrning än av det gamla sättet att styra (Pierre och Schütt, 2003).

Resultatet av demokratiseringen av den regionala ekonomiska utvecklingen var fascinerande. På ett rent organisatoriskt plan var det förhållandevis enkelt att låta regionfullmäktige besluta över denna fråga och att ge det operativa ansvaret till en särskild nämnd, regionutvecklingsnämnden. Att däremot förmå politikerna att skapa debatt kring hur olika scenarier för den ekonomiska utvecklingen för regionen skulle kunna tänkas se ut visade sig vara en betydligt svårare uppgift. En kompromiss och konsensus i frågan var istället det som eftersöktes. Det var bara Miljöpartiet som opponerade sig mot att fokusera på ekonomisk tillväxt, men också dess företrädare betonade vikten av en ekonomisk utveckling i regionen.

Regionen första policydokument om den ekonomiska utvecklingen, den regionala utvecklingsstrategin, innehåller tydliga spår av en politisk kompromiss där alla partier fått med sina egna hjärtefrågor på den strategiska agendan. Personer involverade i arbetet har i intervjuer sagt att det övergripande syftet med strategin inte var att göra politiska ställningstaganden utan att istället skapa politisk konsensus. Det är därför inte förvånande att i stort sett alla intervjuer med ledande politiker i regionutvecklingsnämnden inleddes med ett stolt uttalande om att "det finns inga konflikter mellan de politiska partierna i frågor om ekonomisk utveckling". Med tanke på hur central frågan är för regionens framtid blev den naturliga följdfrågan då "varför inte?", vilket förorsakade viss förvirring hos de intervjuade. För dem var det ett huvudsakligt politiskt mål att få samtliga partier att ställa sig bakom den övergripande utvecklingsstrategin.

Det finns olika förklaringar till detta agerande. En enkel sådan är att detta är typiskt för det svenska politiska spelet; att hitta den gyllene medelvägen, en kompromiss för att få alla med på tåget. Ordet "förankring" är oerhört populärt bland politiker och byråkrater på olika politiska nivåer, bara "utvärdering" är mer omtyckt. "Förankring" och "utvärdering" är centrala begrepp för att skapa legitimitet för politiska beslut i Sverige.

En närliggande förklaring är att strävan efter konsensus och godkännande spelar en central roll för att på ett smidigt sätt implementera besluten eftersom alla nyckelaktörer fått möjlighet att vädra sina åsikter och har ställt sig bakom förslaget. Ytterligare en förklaring skulle kunna vara att utvecklingsstrategin framarbetades och accepterades i ett känsligt skede av regionens institutionalisering och det ansågs inte vara en lämplig tidpunkt för omfattande överläggningar i en för regionen så viktig fråga.

Trots detta står det klart att den något vaga och utspädda regionala utvecklingsstrategin gav värdefulla riktlinjer och direktiv för hur arbetet rent operativt skulle utföras. Strategin var dessutom i stort sett fri från tydliga prioriteringar och gav i princip inget stöd för diskriminerande åtgärder, det vill säga insatser som skulle gagna vissa kommuner framför andra. De första tre, fyra åren av en demokratiserad regional ekonomisk utveckling i Västsverige handlade mest om att få aktörer på plats och att organisera hur dessa skulle agera. Först när den andra strategin antogs 2004 gick det att urskilja några prioriterade områden. Det var också då som utvecklingsbyråkraterna lanserade ”steg två” i sin egen strategi vilket innebar att skissa på och implementera diskriminerande åtgärder samt att öronmärka resurser för att stimulera regionens ekonomiska utveckling.

Återstående frågor och problem

Allt var dock inte frid och fröjd. Skapandet av den nya västsvenska regionen hade varit framgångsrikt men vissa frågor återstod fortfarande att lösa, eller i alla fall att hantera. En sådan fråga handlade om att regionen i grund och botten bestod av en förhållandevis varierad och heterogen befolkning, och att den ekonomiska utvecklingen till dags dato inte sett likadan ut i området som helhet. Den västra delen av regionen, runt Göteborg med dess cirka 500 000 invånare (en tredjedel av regionens totala befolkning), hade visserligen genomgått en svår ekonomisk kris på 1980-talet med omfattande förändringar inom industrisektorn. Områdets ekonomi hade dock börjat återhämta sig under senare delen av 90-talet. Regionens östra delar kännetecknades emellertid av hög arbetslöshet och låg ekonomisk tillväxt till följd av att flera militära reglementen lagts ner. Detta skapade en obalans i regionen och samma typ av åtgärder för ekonomisk utveckling inte kunde genomföras överallt. Dessa behövde istället anpassas för de olika lokala behov som fanns i olika delar av regionen. Den nya regionen föreföll vara tillräckligt stor geografiskt sett och tillräckligt heterogen ekonomiskt sett för att i princip behöva utveckla en egen regionalpolitik för att säkerställa att alla delar i regionen fick en positiv ekonomisk utveckling.

Utöver, men också i samband med, detta faktum hade den nya regionens olika delar historiskt sett olika tillvägagångssätt för lokala samarbeten. Regionen bestod av fyra befintliga modeller för hur samverkan skulle gå till och dessa utgjorde nu ”delregioner”. I Göteborgsområdet fanns det redan ett existerande samarbete mellan storstaden och de kringliggande kommunerna och liknande samarbeten gick att hitta i regionens övriga områden. Dessutom fanns det runt om i regionen farhågor om att Göteborg med omnejd skulle komma att bli en alltför dominerande aktör och att detta behövde stävjas genom fördjupade samarbeten mellan regionens övriga delar. Sålunda skapade alltså bildandet av den nya regionen en utveckling som drog åt motsatt håll, med bildandet av fyra delregioner. Den utvecklingen gynnade inte institutionaliseringen av den nya regionen.

Ett tredje problem handlade om institutionell kapacitet. Regionens institutioner hade, åtminstone inledningsvis, en begränsad operativ förmåga. Framförallt var dess förmåga att implementera handlingsprogram och åtgärder som i någon form diskriminerade vissa kommuner starkt begränsad. Detta berodde delvis på de ovan nämnda olikheter mellan olika delar av regionen och delvis på betydande skillnader mellan de västra och de östra delarna av regionen avseende vilket stöd den nya regionens politik och institutioner åtnjöt.

Ett fjärde problem har vi slutligen redan snuddat vid; den nya regionens popularitet och den obalans avseende möjligheter för ekonomisk tillväxt som rådde mellan de olika delarna. I de västra delarna gick den ekonomiska utvecklingen framåt och bildandet av regionen fick stöd hos en stor del av väljarna. I de östra delarna var bilden emellertid en annan. Där var den ekonomiska tillväxten sämre, arbetslösheten högre och stödet för regionen lägre. Stödet för regionen varierade alltså kraftigt, inte minst vad gällde de ekonomiska följderna där kritikerna hävdade att den nya regionen enbart såg till storstadsregionens intressen, det vill säga Göteborg (Johansson, 2005).

Många av dessa problem är idag historia. Delregionerna är fortfarande viktiga men har numera införlivats i den övergripande regionala styrningsprocessen. Den operativa förmågan hos regionens institutioner har stärkts så till den grad att regionen idag kan implementera åtgärder som diskriminerar vissa kommuner. Dessutom har stödet för regionen, inklusive för de ekonomiska utvecklingsprogrammen, ökat i hela området. Många av de problem som regionen mötte inledningsvis kan ses som en del av den institutionella processen; regionen har numera fått fastare ramar och den regionala styrningen har blivit rutin.

Ständig reform?

Den regionala institutionella och geografiska designen har ännu inte stannat. I Västra Götalandsregionen, en av de tre "försöksregionerna", har den enda återstående institutionella instabiliteten att göra med sammansättningen av en av delregionerna men man diskuterar också huruvida Värmlands län ska anslutas till Västra Götalandregionen. Ett antal kommuner har försökt att ansluta sig till Göteborgs "delregion" men Göteborg med omnejd är noggranna med att inte bli alltför stora och därmed förlora i sammanhållning och homogenitet. I ett större perspektiv är dessa institutionella problem dock mycket små.

Regioner bildas eller ombildas emellertid alltså i flera andra delar av landet, i synnerhet i norra Sverige. Den grundläggande frågan är nu hur många regioner som bör finnas och givetvis hur stora dessa bör vara. Ska storleken baseras på befolkning, yta eller antal kommuner; ska det vara existerande funktionella regioner, befintliga förvaltningsregioner eller kanske en kombination av de två? Denna process följer i dyningarna av en statlig utredning, ansvarsutredningen, som undersökte hur en framtida organisering av lokala och regionala instanser skulle kunna se i ljuset av ökade demografiska problem för många lokala myndigheter. I skrivandet stund

pågår förhandlingar mellan lokala och regionala instanser angående hur regioner kan utformas och var regionala institutioner ska placeras. Utredningen föreställde sig en vision med 6-9 regioner (SOU 2007:10). Utredningen betonade dock att det slutgiltiga avgörandet i frågan skulle förhandlas i varje enskild region. Resultatet har blivit en ganska tröttsam process. Återigen har ett omfattande politiskt stöd på både regional och lokal nivå ansetts som en viktig framgångsfaktor.

Nära besläktat med frågan om storlek och antalet regioner är frågan om vilken uppgift regionerna ska ha. Medan tanken på att demokratisera den regionala ekonomiska utvecklingen har varit populär på riksnivå har det funnits farhågor om att förstärkningen av regionernas förmåga att skapa ekonomisk tillväxt riskerar att skapa skillnader mellan regionerna. Olika delar av landet växer i olika takt. Detta problem har varit ett faktum i Sverige under i stort sett hela efterkrigstiden och staten omfördelade under flera decennier ekonomiska resurser från tillväxtregioner till mindre framgångsrika delar av landet. Under de senaste 20 åren har den politiska inställningen emellertid varit att alla delar av landet måste utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Med andra ord, den gamla omfördelande regionalpolitiken finns inte längre. Trots det fanns en oro från statligt håll, oberoende av ideologisk grundsyn, att alltför starka regioner kunde skapa eller förvärra ojämlikheter mellan olika delar av landet. Det innebär i sin tur att det inte var givet vilka uppgifter och åtaganden som de nya regionerna skulle utföra.

Det ska också noteras att även om institutionaliseringen av regioner är en lång och komplicerad process, vilket inte minst exemplet med Västra Götalandsregionen visar, finns det en klar poäng med att även fortsättningsvis övervaka och utvärdera regionernas uppgifter och storlek. Institutionella ekonomer betonar gärna att väl överensstämmande funktionella och förvaltningsmässiga regioner är en grundläggande förutsättning för en stark, ekonomisk utveckling (North, 1990). Med tanke på i vilken takt de ekonomiska strukturerna förändras innebär det att institutionell design försöker skjuta på ett rörligt mål; morgondagens funktionella regioner skiljer sig markant från dagens. Beslutfattarna måste därför hitta en balans mellan att låta regionerna institutionaliseras och formas men att samtidigt anpassa regionernas organisationer till en föränderlig ekonomi.

Diskussion

Politikernas strävan efter konsensus snarare än en öppen debatt är fascinerande. Huruvida beteendet berodde på att beslutfattarnas roller förändrats eller om det helt enkelt var en spegling av hur svensk politik fungerar är en analys som inte ligger inom ramen för detta kapitel. Regionen fick en dålig start när ett enfrågeparti, Sjukvårdspartiet, hoppade av från majoriteten samma dag som regionfullmäktige för första gången öppnades. Resultatet blev att en blocköverskridande majoritet, bestående av Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet, skapades år 2000 och den koalitionen har styrt regionen sedan dess. Eftersom detta var ett centralt

ögonblick för regionfullmäktige, ansågs det viktigt att presentera en politiskt enad front i de ekonomiska frågorna. Det något ironiska resultatet av försöket att demokratisera den regionala ekonomiska utvecklingen blev således att förvaltningens inflytande ökade, om än under politiskt överinseende. De politiska företrädarna var fullt upptagna med att skapa konsensus och åstadkomma en bred, icke-bindande utvecklingsstrategi vilket ledde till att tjänstemännen fick använda det spelrum de hade och utveckla en egen strategi (och *modus operandi*) för att arbetet med att skapa ekonomisk utveckling skulle ske med någon typ av inriktning och mål.

Ytterligare en intressant iakttagelse är att medan den ekonomiska forskningen har debatterat kring om det finns några politiska alternativ i fråga om globala ekonomiska förändringar och strukturomvandlingar så har den regionala reformens försöka att hitta just sådana alternativ passerat förhållandevis obemärkt förbi. År 1987 hävdade forskare som Stone och Sanders, i strid med andra iakttagare såsom Paul Peterson (Peterson, 1981), att politiska institutioner har ett val vad gäller ekonomisk utveckling, även under svåra omständigheter och stora strukturella problem. Till och med i fallet med Detroit, en stad med starka kopplingar till bilindustrin, ansåg Jones och Bachelor (1986:212) att staden hade ett visst mått av politiska alternativ, eller vad de kallade "begränsade kreativa val". Ingen förfaller ha reflekterat över i vilken utsträckning politiker faktiskt utövade, eller ens vill utöva, dessa val. Att ha valmöjligheter och att faktiskt välja är två helt olika frågor och, som detta kapitel ger vid handen, så följer det andra inte automatiskt av det första.

Under Västra Götalandsregionens första år var det uppenbart så att politisk enighet ansågs vara en viktigare fråga än att skapa en debatt kring regionens framtid och vilka visioner som fanns för de närmaste decennierna. Det finns ett antal kontextuella orsaker till detta beteende, men en viktig anledning är förmodligen institutionaliseringen och konsolideringen av regionen och dess institutioner. Idag anser nog de flesta betraktare att regionen är "på gång"; dess institutioner är väletablerade och stödet för dem verkar öka. Vad gäller institutionella relationer verkar det bara finnas en nöt kvar att knäcka och det är relationen mellan regionen och Göteborgs Stad. Beslutfattarna i Göteborg motsade sig redan på ett tidigt stadium all typ av underkastelse gentemot regionen; det skulle inte skapas någon hierarkisk ordning mellan regionen och staden. Detta har i sin tur försakat problem eftersom Göteborg, som tillväxtmotorn i regionen, spelar i nyckelroll för regionens utveckling totalt sett. Eftersom varken reformen som sådan eller staten har givit några klara direktiv kring hur relationen mellan regionen och kommunerna ska se ut, har denna med tiden utvecklats genom ständiga förhandlingar.

Slutsatser

Frågan om regioner har funnits på den svenska politiska agendan i flera decennier men det var först på 80-talet som beslut togs om att, på försök, skapa nya regioner i olika delar av landet. Det är intressant att notera att 20 år senare har den regionala

reformprocessen fortfarande inte stannat. På andra håll håller man nu som bäst på att fatta beslut om gränser och utformning av sina regioner. I Sverige, precis som i många andra EU-länder, har EU:s strukturfonder och den allmänna debatten kring skapandet av regioner inneburit att regionreformen varit nästintill omöjlig att motstå. Till och med starka enhetsstater som England (inte Storbritannien) har introducerat "ekonomiska regioner" för att kunna ta del av strukturfondernas resurser.

Den regionala reformen i Sverige betonar skapandet av styrning och att skaka liv i det politiska livet i regionerna. Med tiden har det visat sig att det fanns ett visst mått av framgång i dessa ambitioner även om de första åren, som vi kunnat se i kapitlet, inte var särskilt lovande.

Demokratiseringsprocessen av den regionala ekonomiska utvecklingen i Sverige väcker frågan om vikten av politiska valmöjligheter. I detta fall skapades valmöjligheterna genom att ett antal frågor rörande regional ekonomisk utveckling underställdes en folkvald regional församling. Resultatet blev en bred politisk enighet kring vikten av konsensus. Det kan i sin tur förstås genom institutionaliseringsprocessen, genom hur det svenska politiska spelet är utformat, genom på näringslivets krav på politisk stabilitet eller genom konkurrensen mellan olika regioner vilket tvingar fram överenskommelser som inte förändras genom nya politiska majoritetskonstellationer i regionen. Oavsett vilket lär det oss att politiska valmöjligheter inte är samma sak som att välja, i synnerhet inte i frågor om ekonomisk utveckling.

Referenser

- Andersen, O. J. and J. Pierre (2010), "Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action", *Urban Affairs Review*.
- Bell, D. (1987), "The World and the United States in 2013", *Daedalus* 116:1-31.
- Bäck, H. (2004), *Av de många ett* (Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan).
- Feiock, R. C. (2007), "Rational Choice and Regional Governance", *Journal of Urban Affairs* 29: 47-63.
- Johansson, J. (1991), *Offentligt och Privat i Regionalpolitiken* (Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet).
- Jones, B. D. and L. W. Bachelor (1986), *The Sustaining Hand: Community Leadership and Corporate Power* (Lawrence, KS: University Press of Kansas).
- Knox, P. L. and P. J. Taylor (eds), *World Cities in a World-System* (Cambridge, MA: Cambridge University Press).
- Le Galès, P. and C. Lequesne (eds) (1998), *Regions in Europe* (London: Routledge).
- Newman, P. (2000), "Changing Patterns of Regional Governance in the EU", *Urban Studies*, 37: 895-908.
- Nilsson, L. (red) (2004), *Svensk Samhällsorganisation i Förändring: Västsverige vid Millennieskiftet* (Göteborg: CEFOS).

- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, MA: Cambridge University Press).
- Peterson, P. (1981), *City Limits* (Chicago: University of Chicago Press).
- Pierre, J. och S. Schütt (2003), "Kommunerna i de nya regionerna", i H. Brynielsson (red), *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* (Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 2003), 73-90.
- Pierre, J. och S. Schütt (2005), "Regionalisering och ekonomisk utveckling: Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik", i L. Nilsson (red), *Svensk Samhällsorganisation i Förändring: Västsverige vid Millennieskiftet* (Göteborg: CEFOS, 2004), 415-40.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton, N.J: Princeton University Press).
- Scott, A. (ed) (2001), *Global City-Regions* (Oxford and New York: Oxford University Press).
- SOU 2007:10, Ansvarskommitténs slutbetänkande.
- Stone, C. N. and H. T. Sanders (eds) (1987), *The Politics of Urban Development* (Lawrence, KS: University Press of Kansas).

REGIONAL UTVECKLING I VÄSTRA GÖTALAND – HÖGRE UTBILDNING OCH FORSKNING

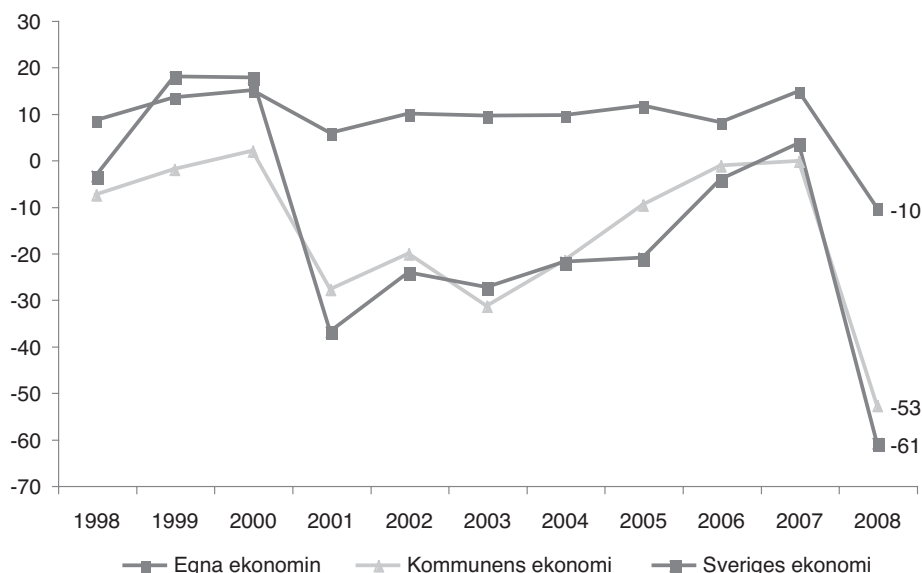
LENNART NILSSON OCH LENNART WEIBULL

Den 28 augusti 2008 meddelade tv-nyheterna att Saab i Trollhättan skulle lägga ner ett skift och den 8 oktober kom nyheten att 3 300 personer riskerade att förlora jobbet på Volvo. Mellan dessa två datum kom meddelandena om försämringar i ekonomin. Finanskrisen i USA spred sig och i Sverige antog regeringen i slutet av oktober en stabilitetsplan för att garantera banksystemet. Hårdast drabbades Västsverige, där Saabs och Volvos huvudanläggningar är belägna och där flera av underleverantörerna bedriver sin verksamhet. Stegvis försämrades under hösten situationen med fler varsel, ökande arbetslöshet och nyhetsflödet präglades av negativa rapporter om den ekonomiska utvecklingen här hemma och utomlands. (Holmberg och Weibull 2009)

Situationen registrerades av västsvenskarna i bedömningarna av den privata och den offentliga ekonomin. Sedan mätningarna i Västsverige började 1998 hade det funnits en övervikt för dem som trott på förbättringar för egen del under det kommande året även om det hela tiden var stora skillnader mellan olika gruppen. Men hösten 2008 var bedömningen klart mer pessimistisk med för första gången en negativ övervikt – andelen pessimister översteg andelen optimister. Synen på Sveriges och kommunens ekonomi hade genomgående varit mer kritisk och svängningarna mellan åren varit större. Hösten 2008 störtade värdena för kommunens respektive Sveriges ekonomi till under -50 på en skala från +100 till -100, se figur 1. För den offentliga ekonomin var pessimismen mycket stor och förväntningarna på ekonomin var över lag mycket lågt ställda. Året därpå var emellertid bedömningen på nytt mer positiv.

De ekonomiska problemen innebar en utmaning för samtliga nivåer inom det politiska systemet. Det är regering och riksdag som beslutar om den ekonomiska politiken, regleringen av bankväsendet och näringspolitiken medan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och A-kassorna har ansvaret för direkta insatser till följd av ökad arbetslöshet. Även regionerna/landstingen och kommunerna är i hög grad berörda av krisen. Den får inte bara återverkningar på den kommunala ekonomin med minskande skatteintäkter och innebär ökade belastningar för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra verksamheter. På de regionala och lokala nivåerna krävs också aktiva insatser för att motverka effekterna av krisen, inte minst försök att skapa tillväxt genom att utveckla nya näringsområden.

Figur 1 Västsvenskarnas bedömning av kommande 12 månaders ekonomiska utveckling för den egna ekonomin, kommunens ekonomi och Sveriges ekonomi 1998 – 2008 (balansmätt)



Kommentar: Frågan löd "Enligt Din uppfattning, har den svenska ekonomin, kommunens ekonomi och din egen ekonomi under de senaste 12 månaderna förbättrats, förblivit densamma, eller försämrats?" Balansmättet anger andelen förbättrats minus andelen försämrats. Det går från +100 som innebär att samtliga anger förbättrats till -100 som innebär att samtliga anser att det försämrats.

I detta kapitel skall utvecklingsfrågorna särskilt på regional nivå uppmärksammas. Regional tillväxt och utveckling diskuteras liksom samverkan mellan offentlig sektor, näringsliv och universitetet och högskolor i Västsverige. Vidare redovisas översiktligt parternas insatser för att stimulera innovation och utveckling och universitetens och högskolornas roll i denna process. Från ett medborgarperspektiv belyses olika verksamheters betydelse för regional utveckling. Särskild uppmärksamhet ägnas åt betydelsen av högre utbildning och forskning. Vilken förankring har universiteten och högskolorna bland befolkningen och vilket förtroende har medborgarna för universitet och högskolor i Västsverige? Avslutningsvis diskuteras den regionala nivåns betydelse för innovation och utveckling.

Triple Helix – Kunskapstriangeln

Under 1990-talet försköts näringspolitikens inriktning i Sverige liksom i flertalet andra västländer från en aktiv intervenerande politik till att skapa förutsättningar för tillväxt. (OECD 2010, Pierre och Schütt 2004) Teoribildningen om Triple

Helix, på svenska Trippelhelix är inriktad på hur tillväxtfrämjande innovation skall komma till stånd. Utgångspunkten är att samarbete mellan offentlig sektor/myndigheter, näringsliv och universitet/högskolor påverkar innovationsbenägenheten och därmed tillväxten. Samverkan förutsätts emellertid vara mer omfattande och interaktiv än traditionell enkelriktad överföring av forskningsresultat från universitet till industriproduktion inom företag. Det är också en mer sammanflätad relation mellan parterna än i gemensamma PPP, Public, Private Partnerships. Universitetens forskning antas utgöra en avgörande komponent i Trippelhelixspiralen och vägen till entreprenörskap och utvecklandet av nya varor och tjänster (Etzkowitz 2005).

Trippelhelix är en uttalat normativ modell som bildar en viktig utgångspunkt för den statliga forsknings- och utvecklingsstiftelsen VINNOVA:s arbete för att främja innovation och stimulera tillväxt. Ett viktigt led i detta arbete är att öka kunskapen om och utveckla innovationssystem på nationell och regional nivå samt för olika sektorer (Eriksson 2005; www.vinnova.se). VINNOVA ger också stöd till forskning inom detta område.

Teorin talar om tre huvudaktörer eller parter. När det gäller den offentliga sektorn är det emellertid viktigt att hålla isär rollerna för de politiska beslutsfattarna som skall ange ramar och spelregler för företag och andra aktörer inom detta område och för myndigheter som själva är aktörer t.ex. VINNOVA, samt regionala och lokala näringslivsorgan. Det är också viktigt att beakta olika nivåer inom den offentliga sektorn eftersom förutsättningarna skiljer sig åt. En speciell betydelse tillmäts den regionala nivån eftersom det som regel är på denna nivå som samverkan i praktiken etableras. Det är inom ett mer avgränsat geografiskt område än hela landet och inom ett större område än det som den svenska kommunen utgör som mötet mellan parterna kan komma till stånd. Det korporativa samarbetet på central nivå anses inte längre tillräckligt. Inte heller den traditionella lärande regionen med oberoende parter samverkan utifrån befintliga resurser utan trippelhelixregionen betonar nyskapandet med bildandet av s.k. kunskaps-, konsensus- och innovationsrum för fördjupad samverkan. (Etzkowitz 2005). Annan forskning problematiserar denna samverkan mellan de tre parterna vid kapacitetsbyggande genom att framhålla innovationsstyrning i form av normer/identitet, nätverk och globala relationer (Szücs, Marton, Zaring och MacKelvey 2009).

Inom Europeiska Unionens så kallade Lissabonprogram, där utbildningens och forskningens betydelse för den europeiska tillväxten slås fast, betonas särskilt vad som har benämnts kunskapstriangeln. Programmet pekar ut universitetens ansvar, men menar samtidigt att den europeiska universitetstraditionen har en svaghet genom att den har svårt att omsätta forskning i innovationer. Inför det svenska ordförandeskapet hösten 2009 arrangerades en konferens med fokus på kunskapstriangeln *The Knowledge Triangle: Shaping the Future of Europe, 31 August-2 September, 2009*, där det uttalade syftet var att få universitet och högskolor att öka sin uppmärksamhet för betydelsen av innovationer (www.hsv.se/knowledgetriangle). Idén om kunskapstriangeln har på ett tydligare sätt än trippelhelixmodellen ett fokus på skapandet av

innovationer och lyfter fram de processer som kan bidra till ett innovationsvänligt klimat, särskilt inom högskolan.

Samverkan mellan offentlig sektor, näringsliv och universitet och högskolor i Västsverige

Det första valet till Västra Götalandsregionen ägde rum 1998 och den nybildade regionen övertog ansvaret för den verksamhet som tidigare bedrivits av landstingen i Älvsborgs och Skarborgs län, Bohuslandstinget samt den landstingskommunala verksamheten inom Göteborgs stad. Enligt en försöksverksamhet övertog dessutom Västra Götalandsregionen ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från staten.

Västra Götalandsregionen är både ett resultat av de mångåriga strävandena att åstadkomma en lösning på de administrativa gränsdragningsproblemen i Västsverige – främst i Göteborgsregionen – och av en allmän tendens i Europa att stärka regionernas ställning. Det var först efter EU-inträdet och fokuseringen på regionernas betydelse som tiden var mogen för en lösning i Västsverige. Även i Göteborgsregionen dröjde det till 1995 innan det nya kommunalförbundet bildades. I denna mening påverkades regionaliseringen av en internationalisering med tonvikt på ökat samarbete i Europa.

Den offentliga sektorn

Västra Götalandsregionen har två huvuduppgifter att svara för välfärdsuppgifter främst hälso- och sjukvården och utvecklingsfrågor. Organisationen präglas av skilda organisationsprinciper för de två huvuduppgifterna med en decentraliserad beställar-utförarorganisation för hälso- och sjukvården och en organisation med inbyggd koppling mellan regionen och kommunerna för området *tillväxt och utveckling*. Det inrättades tre nämnder: regionutvecklingsnämnden, miljönämnden och kulturnämnden samt tre beredningsgrupper med företrädare för kommunerna. De senare ersätts enligt beslut 2010 av en gemensam beredning för hållbar utveckling. (www.vgregion.se)

Västra Götalandsregionen har i samverkan med kommunerna i de fyra kommunförbunden i länet och i dialog med ett antal andra aktörer inom universitet och högskolor, organisationer och näringslivet utarbetat *Vision Västra Götaland – Det goda livet*. Visionen för Västra Götaland definieras i form av önskvärda tillstånd:

En god hälsa, Arbete och utbildning, Trygghet, gemenskap och delaktighet i samhällslivet, En god miljö där de förnybara systemen värnas – naturen, boendet och arbetslivet, Möta behoven hos barn och ungdomar, Uthållig tillväxt, som skapar resurser för alla, och ett rikt kulturliv.

Visionen består av tre delar *hållbar utveckling, fyra generella perspektiv och fem fokusområden*. Kravet på hållbar utveckling innefattar tre dimensioner: den ekonomiska,

den sociala och den miljömässiga. De fyra perspektiven som skall genomsyra allt är: den gemensamma regionen, jämställdhet, integration och internationalisering. Utvecklingsarbetet skall inriktas på fem fokusområden: ett livskraftigt och hållbart näringsliv, ledande kompetens och kunskapsutveckling, infrastruktur och kommunikationer med hög standard, en ledande kulturregion samt en god hälsa. (*Vision Västra Götaland – Det goda livet* 2005)

Visionen antogs av Regionfullmäktige den 5 april 2005 och skall genomföras genom att mål, strategier och åtgärder antas av den aktör som har ansvaret för respektive område eller verksamhet. Därigenom skall *Vision Västra Götaland – Det goda livet* inte bara vara vägledande för Västra Götalandsregionen och dess olika organ utan också för andra aktörer som på olika nivåer påverkar förhållandena inom territoriet Västra Götaland. Implementeringen bygger på att aktörerna är medvetna om vilka som har operativt ansvar och vilka som har stödjande funktioner. Uppföljning och utvärdering av visionen har inte bara skett genom den aktör som är ansvarig för verksamheten utan också genom en oberoende panel med kvalificerade företrädare från näringsliv och universitet.¹ (*Vision Västra Götaland – Det goda livet* 2005; för en utvärdering av visionen ur ett medborgarperspektiv se Johansson, S 2009).

I storstadsregionerna aktualiseras med speciell tydlighet förhållandet mellan funktion och yta, dvs. på vilken nivå ansvaret för utövandet av uppgifter, som skall utföras i offentlig regi skall läggas. Det finns inte bara uppgifter som kan lösas på kommunal eller subkommunal nivå utan också funktioner som bäst samordnas inom ett större område än den enskilda kommunen. Ett flertal olika former av administrativ och politisk samordning tillämpas i Europas storstadsregioner och flera av dessa samverkansformer har under efterkrigstiden kommit till användning i Göteborgsregionen, där problemet med diskrepans mellan administrativa och funktionella regioner varit särskilt tydlig. (Nilsson och Westerståhl 1997)

Inom utvecklingsområdet är samarbetet inom Göteborgsregionens kommunalförbund, GR betydelsefullt. Förbundets bildades 1995 efter en sammanslagning mellan Göteborgs Förorters Förbund och det tidigare kommunalförbundet som främst arbetade med planering. Huvuduppgiften är att verka för samverkan över kommungränserna i de 13 medlemskommunerna och att vara ett forum för idé- och erfarenhetsutbyte med fyra styrgrupper för områdena *Arbetsmarknad*, *Miljö- och samhällsbyggnad*, *Sociala området* och *Utbildning*. Samarbetet mellan regionens kommuner utgår från att Göteborgsregionen konkurrerar med andra storstadsregioner i Sverige och i Europa. (www.gr.to)

Med utgångspunkt från Västra Götalandsregionens vision antog förbundsstyrelsen inom GR 2006 ett strategidokument *Uthållig tillväxt. Mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur. En del av det goda livet i Göteborgsregionen* (2006). Det betonar fortsatt befolkningstillväxt och regionförstoring, faktorer som främjar livskvalitet, en långsiktigt hållbar regional storstadsstruktur och en utbyggd infrastruktur. För detta krävs fördjupad samverkan också med andra aktörer inom Göteborgsområdet och på regional, nationell och internationell nivå.

Göteborgsregionens kommunalförbund samarbetar nära med och bidrar till finansieringen av: *Business Region Göteborg*, BRG, som är ett icke vinstdrivande kommunalt AB, med målsättningen att bidra till ekonomisk tillväxt, hög sysselsättning och ett differentierat näringsliv. (www.businessregion.se) En annan aktör är *Göteborg & Co* vars vision är att Göteborgsregionen skall vara "en av Europas mänskligaste och mest attraktiva storstadsregioner att leva och verka i samt besöka." Bolaget som ägs av Göteborgs stad, GR, och Västsvenska Industri- och Handelskammaren samt kommunala och privata bolag, har som uppgift att främja utvecklingen av Göteborg som turist-, mötes- och evenemangsstad. (www.goteborg.com)

Det pågår också samverkan över nationsgränserna. I Västsvrige har *West Sweden*, som en samarbetsorganisation för kommuner i Västra Götaland, Värmland och Norra Halland, Västra Götalandsregionen samt regionförbunden i Halland och Värmland med EU- och representationskontor i Bryssel varit av stor betydelse. (Lindahl och Berg 2004) Totalt har *West Sweden* idag 71 medlemmar. (www.westsweden.se) Dessutom förekommer annan samverkan som i Göteborg Oslo Regionen. Mer än hundra år efter unionsupplösningen bedrivs samarbete kring kommunikationer, utbildning, näringsliv samt kultur och turism. Enligt verksamhetsplanen för 2010 är visionen att *Göteborg-Oslo-regionen ska vara en hållbar och attraktiv region i Europa med gränslösa möjligheter, dit människor och företag söker sig för att uppleva, bo, verka och utvecklas*. (www.go-regionen.org)

Näringslivet

För näringslivet är behovet av samverkan med de två andra parterna olika för företaget i vardande och för det etablerade företaget. För forskare som skall ta till vara och omvandla ny kunskap till kommersiella produkter eller tjänster är det kompetens inom företagande och juridik samt riskkapital som efterfrågas medan de etablerade företagen, ofta storföretag med egna utvecklingsenheter, behöver närhet till universitet och högskolor för att kunna vidareutvecklas. För nybildning av företag är rådgivning, holdingbolag och inkubatorer av betydelse medan vetenskaps- och teknikparker i anslutning till universitet och högskolor kan vara värdefulla för de etablerade företagens fortlöpande kontakt med forskningen.

Befintliga kluster av företag inom samma bransch kan också ha stora fördelar av samarbete med en entreprenörsinriktad högskola genom erfarenhetsöverföring och kontakt med ny kunskap men också genom att inbördes kontakter i nätverk etableras.

En central aktör inom näringslivet på detta område är *Västsvenska Industri- och Handelskammaren* med anor från 1600-talet och som 1999 fick sitt nuvarande namn. Organisationen tillhandahåller inte bara affärsservice med en rad olika tjänster för de 2 700 medlemsföretagen utan initierar och utvecklar också nätverk. Dessutom verkar Industri- och Handelskammaren för utveckling och tillväxt i Västsvrige genom en aktiv opinionsbildning och rådgivning till beslutsfattare på olika nivåer. Genom omvärldsanalyser söker man belysa Västsvriges position och utveckling och följer och bevakar Västsvrige i dagens flernivåorganisation och har särskilt

lyft fram betydelsen av en förbättrad infrastruktur i Västsverige. I regionfrågan har organisationen också varit mycket aktiv och har betonat att i en tid av globalisering präglas den ekonomiska tillväxten av en *regional logik* snarare än en nationell eller kommunal. (www.handelskammaren.net)

Att Västsveriges gränser inte är entydigt definierade framgår av de olika organisationernas medlemmars geografiska hemvist. West Sweden har det största upptagningsområdet med de 49 kommunerna i Västra Götaland, 16 kommuner i Värmland samt tre kommuner i Halland, Kungsbacka, Varberg och Falkenberg. I Västsvenska Industri- och Handelskammaren ingår företag från Västra Götaland och de två nordligaste kommunerna i Hallands län. Under en period ingick också Värmlands län i verksamhetsområdet men 1998 etablerades på nytt Handelskammaren i Värmland. Västra Götaland är indelat i fyra kommunförbund Göteborgs-regionen, Fyrbodalsregionen, Sjuhäradsregionen och Skaraborgsregionen med ett gemensamt organ för hela Västra Götaland, VästKom, Västsvenska Kommunförbundens Samorganisation. I Göteborgsregionens kommunalförbund ingår emellertid också Kungsbacka som tillhör Hallands län och ingår i Region Halland.

Universitet och högskolor

För universitetsväsendet innebär trippelhelixperspektivet en betoning av den tredje uppgift som svenska universitet och högskolor ålades 1996, som ett komplement till utbildning och forskning. Med tiden har det blivit vanligare att tala om denna som samverkansuppgiften. Senare har samverkan, exempelvis genom lanseringen av begreppet kunskapstriangeln, fått en betoning på innovation.

Frågorna om den tredje uppgiften, senare samverkansuppgiften, kom på många sätt att förändra förutsättningarna för universitet och högskolor. Visserligen har svenska forskare, i motsats till vad som gäller i många andra länder, sedan 1949 själva de immateriella rättigheterna till det som de utvecklat inom ramen för sin anställning, det så kallade lärarundantaget. Vid de tekniska högskolorna men också universiteten och andra högskolor ingår det numera i universitetens uppgifter att ge råd i dessa frågor (Etzkowitz 2005). Exempelvis har Göteborgs universitet en avdelning för forsknings- och innovationsservice samt ett eget holdingbolag för att både kunna ge stöd i sådana frågor och för att kunna bidra till att produkter och tjänster utvecklas.

Att universitet och högskolor skall kunna skapa nya tjänster och produkter till nytta för sin omgivning är bakgrunden till att trippelhelixlitteraturens betoning av deras roll för regional utveckling. Däremot ägnas betydligt mindre uppmärksamhet åt eventuella motsättningar mellan långsiktig grundforskning och mer tillämpad forskning. En kritisk fråga bland andra är hur patent på olika vetenskapliga tekniker påverkar utvecklingen av ett forskningsområde genom olika avtal om rättigheter. Trippelhelixtänkandet var i första hand kopplat till förväntningar på de tekniska högskolorna. Chalmers fick tidigt en professur i innovation och entreprenörskap men också Handelshögskolan som 1971 blev en del av Göteborgs universitet satsade på

utbildning och forskning inom fältet. År 1997 etablerades Chalmers entreprenörskola och genom en donation från näringslivet tillkom Chalmers Innovation. Göteborgs universitet har byggt ut sin verksamhet inom innovation och entreprenörskap och positivt påverkats av en ökad betoning av tjänstesektorn. 2009 fick universitetet och Chalmers tillsammans en av Sveriges fyra högskoleutbildningar i entreprenörskap.

En följd av de ökade kraven på samverkan och innovationer var att högskolan började ändra sitt perspektiv på hur arbetet internt skulle bedrivas. I den förenklade trippelhelixmodellen dominerande ett synsätt inriktat på förmedling av kunskap. I dagsläget har det mesta innovationsarbete utgått från den enskilde forskaren och olika aktörer som hjälpt till att kommersialisera forskning. Det har visat sig medföra betydande risker för ett lärosäte, bland annat genom att starka forskningsområden inte längre kan utvecklas inom universitetet på grund av att immateriella rättigheter avtalats bort till nystartade bolag eller industri. En konsekvens av de nya insikterna är att lärosäte som Göteborgs universitet strävar efter att inom strategiska områden arbetar tillsammans med forskarna för att avgöra hur forskningsresultat ska nyttiggöras. Det kräver inte sällan en systematisk och professionell genomgång av de intellektuella tillgångar som finns i ett forskningsprojekt, exempelvis att hjälpa forskarmiljöer att identifiera och utvärdera värdefulla kunskapstillgångar och slussa dem som är lämpliga för kommersialisering vidare till lämpliga delar i innovationssystemet, utan att det förhindrar eller inkräktar på fortsatt utveckling av forskningsområdet.

De två lärosätena i Göteborg bedriver numera ett aktivt arbete för att säkra såväl sin långsiktiga grundforskning som de forskningsresultat som kan vara till gagn för omvärlden. Tillsammans driver de två lärosätena det VINNOVA-finansierade GOINN-programmet liksom de etablerat ett *Centrum för Intellectual Property Studies* som är placerat på Handelshögskolan inom universitetet. Det är ett exempel på ett tvärvetenskapligt forskningscentrum om innovationsfrågor. På detta sätt avser lärosätena att få grepp om vad som sker inom området, liksom att ge stöd åt verksamheter som planerar för kommersialisering.

De olika verksamheterna bildar tillsammans det som brukar kallas innovations-systemet. Vid Göteborgs universitet har innovationssystemet således flera olika inslag med bland annat entreprenörsutbildningen vid Handelshögskolan, det helägda holdingbolaget GU Holding – som finansierar, startar upp och utvecklar företag baserade på forskningsresultat från Göteborgs universitet – och Sahlgrenska Science Park som vänder sig till forskare och innovatörer inom det biovetenskapliga området. I detta finns även en rad andra aktörer, finansierade av Västra Götalandsregionen, VINNOVA med flera, som på olika sätt vill stimulera kommersialisering av nya produkter och tjänster och som vänder sig till forskare och studenter, bland andra Innovationsbron, Drivhuset och Brewhouse.

Även de tre andra högskolorna i Västra Götaland Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde och Högskolan i Väst har satsat på insatser inom samverkansområdet och de har etablerat en bred kontakt med det omgivande samhället. Högskolan i Borås ansökte 2005 om att bli ett professionsuniversitet med huvudsaklig uppgift att

kompetensförsörja näringslivet. I anslutning till varje högskola finns dessutom en teknikpark, där nya företag skall kunna utvecklas.

I Västra Götalandsregionens vision framhålls att: ”En hög nivå inom utbildning forskning är en av de långsiktigt viktigaste frågorna för Västra Götalands utveckling.” Ståndpunkten har blivit ännu tydligare markerad som en konsekvens av de arbetsmarknadsproblem i Västsverige som följde av den ekonomiska krisen 2008. Företrädare för regionens lärosäten har regelbundet träffat VG-regionens representanter för att diskutera samordning av forsknings- och utbildningsinsatser. I Göteborg träffades redan 2005 ett samarbetsavtal mellan Göteborgs stad, Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola, *Överenskommelse om samarbete* 2005. Där framhålls att ”En god utveckling i Göteborgsregionen förutsätter en nära samverkan mellan kommuner, universitet och högskolor. Det bidrar till regionens/stadens attraktionskraft”. Med avtalet vill parterna fördjupa sitt samarbete genom ett utvecklat partnerskap som stödjer Göteborgssamhället och sätter en hållbar utveckling i centrum.

Det överordnade syftet med avtalet, som 2009 reviderades, är att förstärka och utveckla samverkan och att utveckla arenor för kunskapsutbyte. Avtalet utgör ett exempel på och en vidareutveckling av ett sedan lång tid pågående samarbete mellan Göteborgs stad och de två universiteten i Göteborg men ramavtalet är ett dubbelhelix avtal där näringslivet inte är involverat. I *Strategisk plan för Göteborgs universitet 2007-2010* framhålls ”Hög kvalitet på forskning och utbildning förutsätter öppenhet, dialog och samspel med omvärlden. Ett väl fungerande samverkansarbete skapar goda cirklar som ger kunskap till omvärlden och ett inflöde av nya idéer och kunskap.”

Medborgarna och bedömningen av den regionala utvecklingen

I konkurrensen mellan regioner i Europa spelar högre utbildning och forskning en central roll. Ett stort antal studier visar att ett gemensamt inslag i program för regional utveckling har varit satsningar på universitet och högskolor. För regioner vilkas ekonomi har varit huvudsakligen baserad på tillverkningsindustri har denna typ av satsningar tillmätts speciell betydelse. Det har gällt att stärka näringslivets konkurrenskraft samt att bibehålla och utveckla välfärd och offentlig service (Pierre 1992 och 2000). Tidigare forskning visar att beslutsfattare i olika typer av regioner har prioriterat högre utbildning och forskning, men i vilken utsträckning har dessa satsningar stöd bland medborgarna i relation till andra satsningar?

I de västsvenska SOM-undersökningarna har medborgarna fått ta ställning till ett flertal verksamheter och deras betydelse för den framtida regionala utvecklingen. Förutom *högre utbildning och forskning* valdes ut olika industrigrenar och service-näringar för att för de svarande exemplifiera verksamheter som kan vara av betydelse för utvecklingen i Västsverige. Urvalet byggde emellertid inte på en systematisk indelning i branscher. Dessutom har inkluderats elitidrott/idrott, fritidsmiljö samt

press/radio och tv. De senare representerar helt andra områden men har ingått för att registrera allmänhetens syn på olika typer av verksamheter och deras betydelse.

I den första undersökningen, där frågan om betydelsen av olika verksamheter för den regionala utvecklingen ingick fanns 15 verksamheter med och undersökningen genomfördes i Göteborgsregionen (Nilsson 1997). Därefter har antalet områden utökats med ytterligare tre nämligen *filmindustri*, *fritidsmiljö* samt *turism* och *kultur*, *nöjesliv* och *evenemang* har delats upp i två. De senaste åren har frågan ställts i hela Västsverige samt i undersökningarna i Skåne 2004, 2006 och 2008 (Nilsson och Johansson 2009).

Viktigaste verksamhetsområden för den regionala utvecklingen

I Västra Götaland anser medborgarna att samtliga uppräknade verksamhetsområden utom filmindustri är viktiga för regionens utveckling dvs. minst 50 procent har angett att de är mycket eller ganska viktiga och cirka nio av tio har en uppfattning. Om vi däremot ser på vad medborgarna anser vara viktigast dvs. andelen som svarat *mycket viktig* framträder betydande skillnader mellan de olika verksamheterna. Viktigast enligt medborgarna är högre utbildning och forskning samt bilindustri med närmare 60 procent. Därefter kommer transporter, offentlig service, verkstadsindustri, turism och miljöindustri som ca 50 procent eller mer anser vara mycket viktiga verksamheter. En mellangrupp som mellan en tredjedel och hälften anser vara mycket viktiga består av hamn och sjöfart, högteknologiska områden som medicinsk industri och informationsteknologi, basverksamheter som livsmedelsindustri detaljhandel och bank- och försäkringsväsende samt fritidsmiljö. Medier, kultur, nöjesliv och evenemang anser drygt en fjärdedel vara mycket viktiga och minst viktiga är elitidrott och filmindustri.

På topplistan för Västsverige återfinns alltså högre utbildning och forskning, transportnäringar, traditionell verkstadsindustri samt miljöindustri men också offentlig service och turism. Rangordningen blir i huvudsak densamma om man utgår från balansmättet som anger andelen viktig minus andelen inte viktig men ”mjukare” områden som detaljhandel och fritidsmiljö flyttar då upp. Se tabell 1.

Inom Västra Götaland med stora skillnader i näringsstruktur mellan olika delar av länet finns naturligt nog betydande variation i medborgarnas bedömningar av vad som är viktigast med hänsyn till vilka verksamheter som bedrivs och typ av sysselsättning i den egna länsdelen. Se tabell 2. Högre utbildning och forskning anses genomgående vara viktigt men med klart högre värde i Göteborgsregionen. Detsamma gäller medicinsk industri, informationsteknologi och miljöindustri. Även kulturen anses viktigare i storstadsområdet. Bilindustrin tillmäts klart större betydelse i Trollhättan och FyrBoDal; verkstadsindustrin är viktigare i FyrboDal och Skaraborg; på samma sätt är hamn och sjöfart viktigast i Göteborg och övriga kustområden. I Skaraborg är livsmedelsindustrin viktigare än på andra håll i Västsverige och skaraborgarna gör samma bedömning i detta avseende som skåningarna. Inte överraskande är filmindustrin viktigast för de boende i FyrboDal, där Film i Väst under många år

bedrivit framgångsrik verksamhet medan boende i andra delar av Västra Götaland inte ser verksamheten som särskilt betydelsefull för den regionala utvecklingen. Ett flertal verksamheter anses emellertid vara viktiga i alla delar av Västra Götaland.

Tabell 1 Viktiga verksamhetsområden för den framtida utvecklingen i Västra Götaland, 2008 (procent och balansmätt, rangordnat efter andel mycket viktig)

	Mycket viktig	Ganska viktig	Inte särskilt viktig	Inte alls viktig	Ingen uppfattning	Summa procent	Procent-balans
Högre utbildning/forskning	60	27	3	1	9	100	83
Bilindustri	58	25	6	1	9	100	76
Transporter	53	32	5	1	9	100	79
Offentlig service	50	34	7	1	9	100	76
Verkstadsindustri	49	34	7	1	10	100	74
Turism	48	37	7	1	8	100	76
Miljöindustri	48	32	8	1	11	100	71
Hamn och sjöfart	47	31	7	2	13	100	69
Medicinsk industri	45	33	9	1	12	100	68
Detaljhandel	40	40	8	1	10	100	71
Fritidsmiljö	38	44	7	1	9	100	74
Informationsteknologi	38	36	10	1	15	100	62
Livsmedelsindustri	36	42	11	1	10	100	65
Bank- och försäkrings- väsande	34	42	9	1	14	100	65
Press/radio/TV	30	43	15	2	10	100	55
Kultur	28	41	18	4	9	100	46
Nöjesliv och evenemang	26	47	16	2	8	100	56
Elitidrott	16	34	28	10	13	100	12
Filmindustri	10	26	37	12	15	100	-14

Kommentar: Frågan löd: Hur viktiga anser Du att följande verksamheter är för den framtida utvecklingen i Västra Götaland? För varje verksamhetsområde kunde de tillfrågade välja mellan fem svarsalternativ: *Mycket viktig*, *Ganska viktig*, *Inte särskilt viktig*, *Inte alls viktig* och *Vet ej*. Antal svarande uppgick till 2889-2940. Balansmättet anger andelen mycket eller ganska viktig minus andelen inte särskilt eller inte alls viktig.

En jämförelse år 2008 mellan Västra Götaland och Skåne visar att det finns betydande skillnader i medborgarnas bedömningar av vilka verksamheter som är viktigast för regionens utveckling. Även i Skåne toppar högre utbildning och forskning listan och transporter och offentlig service kommer liksom i Västsverige högt. Däremot placeras medicinsk industri, miljöindustri och informationsteknologi högre i Skåne

liksom livsmedelsindustri medan bilindustri, och verkstadsindustri hamnar klart lägre än i Västsverige liksom hamn och sjöfart. Medborgarnas bedömningar återspeglar i stor utsträckning de olika branschernas betydelse idag men högre utbildning och forskning betraktas som en framtidssatsning av medborgarna i båda regionerna. (Samhälle Opinion Massmedia. Skåne 2008)

Tabell 2 Viktigt att satsa på för den framtida utvecklingen i Västra Götaland 2008 enligt bedömningar i olika delar av länet (balansmätt)

	Hela Västra Götaland	Göteborgs- regionen	Stuhärad	Skaraborg	FyrboDal
Högre utbildning/forskning	83	86	79	79	81
Transporter	79	78	79	80	83
Turism	76	76	74	75	81
Offentlig service	76	74	80	75	78
Bilindustri	76	76	64	74	84
Fritidsmiljö	74	72	73	79	76
Verkstadsindustri	74	72	71	80	80
Miljöindustri	71	74	66	67	70
Detaljhandel	71	67	74	75	76
Hamn och sjöfart	69	78	42	58	76
Medicinsk industri	68	77	56	66	54
Livsmedelsindustri	65	59	67	79	67
Bank- och försäkringsväsende	65	64	66	66	64
Informationsteknologi	62	68	53	58	56
Nöjesliv och evenemang	56	56	51	55	59
Press/radio/TV	55	57	49	55	57
Kultur	46	50	42	40	41
Elitidrott	12	11	21	14	4
Filmindustri	-14	-18	-30	-20	16
<i>Antal svar</i>	2889	1468	410	525	483

Kommentar. Frågan löd: Hur viktiga anser Du att följande verksamheter är för den framtida utvecklingen i Västra Götaland? För varje verksamhetsområde kunde de tillfrågade välja mellan fem svarsalternativ: Mycket viktig, Ganska viktig, Inte särskilt viktig, Inte alls viktig och Vet ej. Balansmättet anger andelen mycket eller ganska viktig minus andelen inte särskilt eller inte alls viktig.

Över tid är det begränsade skillnader i medborgarnas bedömningar under senare år t.ex. är det i Västra Götaland oförändrat närmare 85 procent som anser att högre utbildning och forskning är mycket eller ganska viktig för regionens utveckling (Nilsson och Weibull 2007). Under bankkrisen år 2008 framhålls emellertid betydelsen av bank- och försäkringsväsendet mer än tidigare år.

Tabell 3 Viktigt att satsa på för den framtida utvecklingen i Västra Götaland i olika grupper i Västsverige 2008 (balansmätt)

	KÖN		ÅLDER				UTBILDNING				SUBJEKTIV KLASS				
	Kvinnor	Man	15-29 år	30-49 år	50-64 år	65-85 år	Låg	Medellåg	Medelhög	Hög	Arbetarhem	Tjänstemanna- hem	Högre tjänste- männa/-akade- mikerhem	Företagarhem	
Bank- och försäkringsväsende	68	62	57	57	67	80	72	65	64	59	67	65	61	63	
Billindustri	71	80	52	77	83	84	75	73	75	80	71	85	78	79	
Detaljhandel	73	69	39	75	80	81	72	65	79	73	70	77	71	75	
Elitidrott	11	13	11	12	8	20	24	14	8	1	17	12	0	16	
Filmindustri	-5	-24	-9	-10	-16	-22	-17	-14	-15	-12	-13	-21	-14	-7	
Fritidsmiljö	78	69	62	72	81	76	73	71	76	77	75	77	73	73	
Hamn och sjöfart	65	74	50	70	76	73	61	65	70	80	62	77	79	80	
Högre utbildning/forskning	81	85	73	81	89	84	75	77	89	93	75	90	93	89	
Informationsteknologi	58	67	42	64	72	65	52	54	71	77	52	72	79	71	
Kultur	60	31	36	38	52	57	42	35	50	61	42	51	56	43	
Nöjesliv och evenemang	61	50	60	63	57	39	47	55	61	62	54	58	64	50	
Livsmedelsindustri	71	59	53	63	68	77	73	67	67	56	73	60	50	77	
Medicinsk industri	67	69	60	65	72	73	66	70	66	70	70	63	76	73	
Miljöindustri	75	67	62	72	75	71	66	69	75	77	70	74	74	77	
Offentlig service	80	71	50	75	84	86	77	72	80	77	78	77	76	80	
Press/radio/tv	62	48	35	45	64	75	66	53	55	49	58	53	52	62	
Transporter	78	81	59	78	87	87	78	76	84	82	77	84	79	89	
Turism	79	73	56	78	83	81	74	75	79	80	72	85	80	86	
Verkstadsindustri	71	79	46	72	85	88	79	73	77	72	75	81	69	80	
Minsta antalet svar	1512	1377	519	916	832	612	609	920	589	688	1201	736	515	230	

Kommentar: Frågan löd: Hur viktiga anser Du att följande verksamheter är för den framtida utvecklingen i Västra Götaland? För varje verksamhet kunde de tillfrågade välja mellan fem svarsalternativ: Mycket viktig, Ganska viktig, Inte särskilt viktig, Inte alls viktig och Vet ej. Balansmättet anger andelen mycket eller ganska viktig minus andelen inte särskilt eller inte alls viktig.

När det gäller olika gruppers bedömningar av vad som är viktigast för utvecklingen i Västsverige framhåller männen i större utsträckning än kvinnorna bil- och verkstadsindustri, hamn och sjöfart samt informationsteknologi medan kvinnor betonar vikten av offentlig service, livsmedelsindustri, fritidsmiljö, kultur, nöjesliv och evenemang samt press, radio och tv. De yngre uppvisar nästan genomgående lägre värden på grund av att fler inte har någon uppfattning och det är endast när det gäller nöjesliv och evenemang som yngre anser att verksamhetsområdet är viktigare än andra åldersgrupper. Omvänt anser den äldsta åldersgruppen detta område vara mindre viktigt. I den mån det föreligger skillnader mellan åldersgrupperna är det vanligast att de äldre tillmäter verksamheterna större betydelse t.ex. när det gäller funktioner som bank- och försäkringsväsende, detaljhandel, offentlig service samt kultur, press, radio och TV men också näringar som verkstadsindustri och bilindustri. Högre utbildning och forskning bedöms vara viktigt oavsett ålder.

Med ökad utbildningsnivå ökar betoningen av högre utbildning och forskning och detsamma gäller för verksamheter som informationsteknologi samt hamn och sjöfart men också kultur. Omvänt anser lågutbildade att livsmedelsindustri och bank och försäkringsväsende är viktigare än vad andra grupper gör. Detsamma gäller press/radio och tv samt elitidrott. Skillnaden mellan arbetare och högre tjänstemän i bedömning av olika verksamheters betydelse för regional utveckling uppvisar samma huvudmönster som skillnaden mellan låg- och högutbildade. Även för företagen är högre utbildning och forskning tillsammans med transporter de viktigaste verksamhetsområdena för tillväxt och utveckling i Västsverige men kärnområden inom det västsvenska näringslivet som hamn och sjöfart, verkstadsindustri och bilindustri tillmäts också stor betydelse för Västsveriges framtid liksom turism och offentlig service.

Högskolans roll i samhället

Grunden för omvärldens samverkan med högskolan är att det finns en mycket stark tilltro till betydelsen av universitet och högskolor när det gäller Västsveriges framtida utveckling. Högskolornas roll för regionutveckling har också sedan lång tid varit vägledande för utbildningspolitiken. Över tid har de västsvenska högskolorna expanderat liksom högskoleutbildningar har förlagts till orter utan egen högskola.

Inom regionen finns idag två universitet – Göteborgs Universitet och Chalmers i Göteborg – och tre högskolor – i Borås, Skövde och Trollhättan. Dessutom bedriver Göteborgs universitet utlokaliserad utbildning i bland annat Mariestad, Hantverksskolan Dacapo och Steneby i Dalsland, design och konsthantverk. Universitets- och högskolesektorn i Västra Götaland hade år 2009 totalt närmare 50 000 utbildningsplatser, motsvarande ca 100.000 studerande, vilket var en ökning i jämförelse med föregående år som en följd av arbetsmarknadsläget. De västsvenska lärosätena omsatte 2008 sammanlagt drygt 8 miljarder, vilket motsvarar 16 procent av den samlade svenska högskolans ekonomi. Andelen är något lägre än vad som skulle förväntas

med tanke på Västra Götalands andel av Sveriges befolkning och, inte minst, med tanke på att det rör sig om en storstadsregion.

Göteborgs universitet är den klart största enheten i regionen och svarar för betydligt mer än hälften, 56 procent, av högskoleverksamheten i Västsverige mätt i ekonomisk omsättning och Chalmers för 29 procent. Högskolan i Borås är störst av de övriga, medan Skövde och Väst är jämstora.

Samtliga högskolor spelar en viktig roll inom sina kärnområden både som arbets- och som studieplats. Göteborgs universitet är en av Göteborgsregionens största arbetsplatser med ca 5 300 anställda, medan Chalmers har ca 2 200. En majoritet av studenterna på samtliga lärosäten utom Chalmers kommer från den egna regionen. Universitetens roll i lokalsamhället förstärks också av att det genom att den så kallade samverkansuppgiften bland annat innebär att de skall vara aktiva mot omvärlden. I Göteborg anordnas exempelvis varje år Universitetets vecka med olika offentliga arrangemang och de olika huvudområdena har vart och ett sin egen dag, där verksamheten presenteras. Också den så kallade Vetenskapsfestivalen i Göteborg är ett led i det utåtriktade arbetet, även om den egentligen inte är ett ansvar för de lokala lärosätena utan en nationell angelägenhet.

Högskolans kontaktytor

Den sammantagna bilden är att lärosätenas storlek och aktiviteter gör att de har en stor kontaktyta mot allmänheten även om andelen av befolkningen som arbetar där endast är någon procent – i Göteborgs kommun två procent. Den mer relevanta kontaktytan är hur stor andel av kommuninvånarna som i en eller annan egenskap har eller har haft kontakt med Göteborgs universitet respektive Chalmers. Det kan vara som anställd, student, tidigare eller nuvarande, eller i yrket eller att det inom familjen finns någon som är anställd eller studerar/studerat vid någon av dem. Med en sådan vid definition hade 2008 56 procent av göteborgarna någon relation till Göteborgs universitet och 46 procent till Chalmers, tabell 4. Det är i stort sett samma andelar som framkom vid en motsvarande undersökning 2005.

Det allmänna kontaktmåttet är ytterst vitt avgränsat, eftersom det inkluderar alla som någon gång, direkt eller indirekt, varit i kontakt med lärosätena och exkluderar bara dem som explicit sagt att de inte varit det. Samtidigt säger det något om en högskolas lokala betydelse. Det blir särskilt påtagigt för ett stort lärosäte i en mindre stad. En samtidigt genomförd studie av Lunds universitet visade att hela 77 procent av de boende i Lund hade varit i kontakt med universitetet. I och med att Lunds universitet inom sig rymmer en teknisk högskola är det relevanta jämförelsen den samlade kontaktytan för de två lärosätena i Göteborg vilken är 62 procent av de boende i Göteborg – och 59 procent för hela Göteborgsregionen.

Tabell 4 Kontakter med Göteborgs universitet och Chalmers, Göteborgs-regionen 2008 (procent)

	Arbetar vid...	Studerar eller har tidigare studerat vid...	Nära anhörig arbetar eller stu- derar/har studerat vid...	Kommer i mitt yrke i kontakt med...		Minst någon gång kontakt med	Antal svar
				Av alla	Av yrkes- verksamma		
Göteborgs universitet							
Göteborg	2	29	23	12	18	56	992
Kranskommun	1	19	20	11	16	46	809
Göteborgsregionen	2	25	21	11	17	51	1 801
Chalmers							
Göteborg	1	11	27	12	17	46	992
Kranskommun	1	6	25	11	15	41	809
Göteborgsregionen	1	9	26	11	16	44	1 801

Källa: Väst-SOM 2008

Mot bakgrund av vad vi tidigare visat om lärosätenas storlek kan andelen för kontakt med Chalmers i jämförelsen med Göteborgs universitet synas ligga oväntat högt. En närmare granskning tyder snarast på att det snarast är Göteborgs universitet som ligger lågt. Förklaringen till detta är troligen att flera av universitetets delar inte omedelbart förknippas med universitetet. Det gäller främst de profilerade enheterna som Handelshögskolan, Konsthögskolan Valand eller Högskolan för Design och Konstantverk (HDK) som tidigare var självständiga högskolor (Rötterna och Kronan, 2005). En konsekvens av det senare är dessutom att de som tidigare studerade där faktiskt inte har gått på Göteborgs universitet.²

Säkert ligger inte hela förklaringen till den begränsade skillnaden mellan Chalmers och Göteborgs universitets kontaktyta i organisationen. Granskar vi det samlade kontaktmönstret blir bilden mer komplex. För båda lärosätena gäller att den vanligaste kontakten är egna studier eller andra personers studier eller arbete; 29 procent av göteborgarna studerar eller har studerat vid universitetet i jämförelse med 11 procent för Chalmers. Proportionerna svarar i stort sett till fördelningen av antalet utbildningsplatser. Totalt har 34 procent studerat vid något av lärosätena och det finns således en inte obetydlig övertäckning genom att nästan hälften av Chalmersstudenterna också läst något på universitetet.

När det gäller övriga kontaktytor är skillnaderna mellan Chalmers och Göteborgs universitet mindre. Den direkta studiefaktorn spelar visserligen en mindre roll när det gäller Chalmers kontaktyta med allmänheten, medan den indirekta är desto större: att nära anhöriga studerat – eller arbetat – där. Procenttalen för Chalmers

är anmärkningsvärt höga i jämfört med universitetet. Det är svårt se någon entydig förklaring till skillnaden, där det förväntade snarast hade varit något högre andelar för Göteborgs universitet. Mönstret är dock detsamma som i 2005 års undersökning och kan ha att göra med att Chalmersstudenter har en bredare kontaktyta i samhället eller att man inte kunnat avgöra vad som är Göteborgs universitet (se ovan).

Att Chalmers har en stor kontaktyta mot samhället stöds även av det faktum att göteborgarnas yrkesmässiga kontakter är andelarna i stort sett lika för Chalmers och Göteborgs universitet med 12 procent vardera – 18 procent med minst något lärosäte. Bland de yrkesarbetande är det närmare en femtedel som haft kontakt med respektive lärosäte och en fjärdedel av allmänheten med minst något av dem. Det finns samtidigt anledning att anta att det även här finns en underskattning i fråga om Göteborgs universitet med tanke på att man inte riktigt vet vilka ämnesområden och skolor som ingår i universitetet.

Den yrkesmässiga kontakten är sannolikt den indikator som bäst speglar den roll en högskola spelar i lokalsamhället. Att var fjärde göteborgare har sådana kontakter måste värderas som en hög siffra. Inte ens Lunds universitet når i Lunds kommun upp till mer än knappt en femtedel. Det är även i övrigt intressant att jämföra Göteborg med en studentstad som Lund. Av svarspersonerna i Lund har åtta procent arbetat eller arbetar på Lunds universitet och 49 procent har studerat där.³ Trots detta är alltså den andelen som har en yrkesmässig anknytning till universitetet lägre än den är för de två lärosätena i Göteborg.

När vi vidgar perspektivet också i Göteborg och inte begränsar oss till Göteborgs kommun sjunker naturligt nog andelarna något. Av de boende i hela Göteborgsregionen uppger 25 procent att de studerar eller har studerat vid Göteborgs universitet och när det gäller nära anhöriga är det 21 procent. För Chalmers är mönstret i stort detsamma. Innebörden är således att de två lärosätenas breda kontaktyta gäller ett relativt stort geografiskt område.

Vi kan göra motsvarande analys även för regionens tre andra högskolor: vilken kontaktyta har de inom sitt närområde? En översikt finns i tabell 5. Det visar sig att det allmänna mönstret liknar det som iakttagits i fråga om de två lärosätena i Göteborgsregionen. Det finns emellertid en betydande skillnad när det gäller nivån. I genomsnitt endast en tredjedel av allmänheten – för Högskolan Väst en fjärdedel – har någon gång haft kontakt med högskolorna. Förklaringen ligger givetvis att de tre högskolorna ännu är relativt små och har inte funnits lika lång tid som de två universiteten i Göteborg.

Den samlade kontaktytan är störst för Högskolan i Borås som är störst av de tre och den som är äldst. Samtidigt visar jämförelsen med den tidigare undersökningen att Högskolan i Skövde har ökat sin samlade kontaktyta relativt mycket mellan 2005 och 2008. Det är samtidigt viktigt att notera att kontaktytan storlek är beroende av hur närområdet definieras. Om vi begränsar närområdet för Högskolan Väst till endast Fyrstad ökar den samlade kontakten från 24 till 33 procent och är då på i stort samma nivå som de två övriga. Det kan också noteras att Högskolan i Skövde har en klart större kontaktyta i Östra, 38 procent än i Västra Skaraborg, 29 procent.

Tabell 5 *Kontakterna med Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde och Högskolan i Väst, 2008 (procent)*

	Högskolan i Borås, i Sjuhärad	Högskolan i Skövde, i Skaraborg	Högskolan Väst, i Fyrbodal
Arbetar vid	1	1	1
Studerar eller har tidigare studerat vid	15	11	8
Nära anhörig arbetar eller studerar/ har studerat vid	18	17	11
Kommer i mitt yrke i kontakt med	8	9	9
Varit i kontakt med	38	35	24
Antal svar	440	553	506

Även i fråga om de specifika kontaktmönstren ligger de tre högskolorna något lägre i sina regioner än vad Chalmers och Göteborgs universitet tillsammans gör i Göteborgsregionen – 16 respektive 17 procent bland de yrkesarbetande inom respektive region. Någon större ökning av högskolornas ”yrkesanknytning” har inte skett mellan 2005 och 2008. Däremot finns det för samtliga tre högskolor en ökad andel som har studerat vid högskolan i regionen.

Förtroendet för lärosätena

Förväntningarna i samhället på vad universitet och högskolor kan åstadkomma korresponderar med vad vi vet om förtroendet för universitet och högskolor i Sverige. I SOM-institutets nationella mätningar av ett drygt tjugotal samhällsinstitutioner är detta den som, tillsammans med sjukvården, åtnjuter högst förtroende (Holmberg och Weibull, 2009). Samma resultat framkommer också i andra mätningar (jfr MedicAkademin, 2009). Även om det har skett en mindre nedgång de senaste åren är det ändå mycket tydligt att det bland allmänheten finns klar majoritet som har mycket eller ganska stort förtroende för den högre utbildningens institutioner.

Om vi granskar mätningarna av förtroende för universitet och högskolor närmare visar sig att det är förhållandevis många svarspersoner, drygt 40 procent, som placerar sig i mitten – med varken stort eller litet förtroende något som snarast indikerar att man inte har någon uppfattning – medan det är få som uppger sig ha litet förtroende.

Mot den bakgrunden är det intressant att belysa allmänhetens förtroende för enskilda lärosäten. Vid bedömningar av ett enskilt lärosäte borde det förväntas att det är färre som saknar uppfattning. Frågorna är emellertid inte helt jämförbara. I den västsvenska mätningen finns ’Ingen uppfattning’ angivet som svarsalternativ, medan detta inte finns i den nationella mätningens fråga.⁴

Utfallet för de två göteborgska lärosätena går i den antagna riktningen även om skillnaden inte är dramatisk – andelen av svarspersonerna i Göteborg som angivit att de saknar uppfattning eller att det har varken stort eller litet förtroende är för Chalmers 31 och för GU 36 procent. Däremot gäller det inte bedömningarna av de andra lärosätena i regionen, där redan andelarna för ingen uppfattning ligger på omkring 50 procent eller högre, tabell 6a och 6b.

Att blir förhållandevis stora skillnader i förtroendebalansen mellan de fem lärosätena hänger således ihop med att de tre mindre högskolorna inom sina delregioner inte är lika kända som Chalmers och Göteborgs universitet är inom sin region. Om vi bara räknade på de personer som faktiskt uttrycker en åsikt blir förtroendeskilnaderna betydligt mindre – från Chalmers och Göteborgs universitet med 85 respektive 77 procent stort förtroende, Högskolan i Borås med 70 procent till 62 procent för högskolan Väst och 57 procent för Skövde. Mycket talar för att skillnaderna mätta på detta sätt kan reflektera det faktum att forskningen är en viktig faktor bakom förtroendet för ett lärosäte och att denna är betydligt mindre utvecklad på de mindre högskolorna än på de två lärosätena i Göteborg och på Högskolan i Borås.

Ett annat utmärkande drag för förtroendemätningar av universitet och högskolor är att av dem som anger en åsikt är det få som är negativa. Det är också det mönster som gäller samtliga lärosäten i Västsverige. Det är färre än fem procent som uppger sig ha litet förtroende för dem. Den lägsta andelen, en procent har Chalmers i Göteborg och den högsta Högskolan i Skövde i Skaraborg, fem procent.

Tabell 6a Förtroende för Göteborgs universitet och Chalmers, Göteborgsregionen 2008 i jämförelse med 2005, 2003 och 1999 (procent och förtroendebalans)

	Förtroende						Procentbalans				
	Mycket stort	Ganska stort	Varken stort eller litet	Ganska litet	Mycket litet	Ingen uppfattning	2008	2005	2003	1999	Antal svar
Göteborgs universitet											
Göteborg	21	41	16	3	1	20	58	59	57	56	916
Kranskommun	19	42	12	2	0	25	59	53	50	47	756
Göteborgsregionen	20	41	15	3	1	21	57	56	54	52	1539
Chalmers											
Göteborg	30	38	11	1	0	20	67	61	59	62	916
Kranskommun	29	37	9	1	0	24	65	58	55	53	756
Göteborgsregionen	29	37	11	1	0	22	65	60	57	57	1539

Tabell 6b Förtroendet för högre utbildning i Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal 2008 i jämförelse med 2005 (procent och förtroendebalans)

	Förtroende för högskolan i Borås i Sjuhärad	Förtroende för högskolan i Skövde i Skaraborg	Förtroende för högskolan Väst i Fyrbodal
Mycket stort förtroende	10	5	5
Ganska stort förtroende	28	20	16
Varken stort eller litet förtroende	14	14	11
Ganska litet förtroende	1	4	1
Mycket litet förtroende	1	1	1
Ingen uppfattning	46	56	66
Totalt	100	100	100
Förtroendebalans	+36	+20	+19*
Antal svar	439	597	296
Förtroendebalans 2005	+33	+30	+27

Kommentar: Förtroendebalansen är ett skiljebalansmått. Det kan gå mellan +100, alla svarspersoner anger mycket eller ganska stort förtroende och -100, alla svarspersoner anger mycket eller ganska litet förtroende.

*) Om vi begränsar oss till Fyrstadsområdet blir balansmättet +24, att jämföra med +31 år 2005.

De två göteborgska lärosätena åtnjuter båda stort förtroende i sin region med över 60 procent med minst ganska stort förtroende – även om vi inte väger in att en femtedel saknar uppfattning. Av de tre mindre högskolorna når ingen över 40 procent inom sin region. Om vi låter procentbasen vara de som har en uppfattning blir skillnaderna mindre. Genomsnittet för lärosätena i Göteborg blir då drygt 80 procent, för Högskolan i Borås 70 procent och Skövde och Väst omkring 60 procent. Det som drar ner andelarna för de mindre högskolorna är alltså inte att allmänheten har lågt förtroende för dem utan att så många saknar uppfattning. Annorlunda uttryckt har de mindre högskolorna ännu inte någon stark förankring i sin region – men bland dem som anser sig kunna göra bedömningar av dem åtnjuter de överlag stort förtroende.

För att få perspektiv på förtroendets nivå kan vi jämföra med motsvarande bedömningar i Skåne. Bland de boende i Sydvästskåne är andelen som har stort förtroende för Lunds universitet 60 procent, medan 30 procent saknar uppfattning. Förtroendebalansen är +59⁵, alltså i nivå med Göteborgs universitet. Motsvarande andelar för Malmö högskola är 38 procent stort förtroende, 37 procent ingen uppfattning och +30 förtroendebalans⁶, alltså ungefär den andel som Högskolan i Borås har i sitt område.

I Göteborgsregionen är sambandet högt när det gäller förtroendet för de båda lärosätena. Över 60 procent har stort förtroende för båda. Samtidigt finns det en klar

skillnad i förtroende mellan Chalmers och Göteborgs universitet. Det gäller både om vi ser till andelen som uppger *mycket* stort förtroende, 29 respektive 20 procent, och till sammanfattningsmättet, den så kallade förtroendebalansen, +65 respektive +57, andelen med stort förtroende minus andelen med lågt förtroende, se kommentaren till tabell 6. Tendensen är densamma som i tidigare mätningar men skillnaden har ökat genom att förtroendet för Chalmers har ökat mellan 2005 och 2008. Det kan diskuteras vad som kan ligga bakom den ökade skillnaden i bedömningen av de två högskolorna i Göteborg, särskilt som skillnaden mellan 1999 och 2005 snarast minskat. Som vi kan se har den inget att göra med att olikheter i kunskap: det är stort sett samma andel som har åsikter om båda. För att belysa skillnader skall vi något närmare på gruppkillnader i förtroendebedömningarna. Tabellerna 7a och 7b ger en överblick av hur Chalmers och Göteborgs universitet bedöms. Underlaget är här de boende i Göteborg med kranskommuner.

Den första frågan att ställa är vilka det är som saknar uppfattning. De högsta andelarna finner vi föga överraskande bland lågutbildade, ca 40 procent och i arbetarfamiljer, ca 35 procent, grupper som enligt många studier i mindre utsträckning än andra kommer i kontakt med högre utbildning. På motsvarande sätt finns de med flest åsikter bland högutbildade och i högre tjänstemanna-akademikerhem. Ett annat mönster är att kvinnor i något mindre utsträckning har uppfattning om de två lärosätena än vad män har. Överlag gäller att skillnader i utbildning och social bakgrund blir större då vi rör oss ut från Göteborgs kommun. I kranskommunerna ligger andelen utan uppfattning bland lågutbildade och arbetarfamiljer högre än i Göteborgs kommun: genomsnittet är mellan 45 och 50 procent, i jämförelse med genomsnittet i Göteborgs kommun på knappt 30 procent.

Om vi vänder perspektivet och frågar oss vilka som har uppfattning och ser till skillnaderna i orientering i förhållande till Göteborgs universitet och Chalmers finns det förhållandevis små skillnader. Det är endast i några fall som differensen är tre procentenheter eller mer. Den mycket svaga tendensen är att en något större andel har åsikter om Göteborgs universitet än om Chalmers. I jämförelse med 2005 har emellertid andelen som uttrycker åsikter ökat något, särskilt ifråga om Chalmers – bland de yngsta hade endast 69 procent en åsikt om Chalmers – 31 procent kryssade för att de saknade uppfattning – medan det 2008 var 79 procent.

Det är svårt att värdera vad som kan ha bidragit till att det i de flesta grupper finns en högre andel som har uppfattning, vilket i praktiken också innebär ett något ökat förtroende. Om vi ser till förtroendebalansen är förtroendet för Chalmers år 2008 större i alla grupper utom bland dem med medellåg utbildning. I övrigt kan konstateras att skillnaden är större bland män än bland kvinnor och större bland högutbildade och akademikerfamiljer än bland lågutbildade och arbetarfamiljer. Det är bland högutbildade och akademikerfamiljer som den högsta andelen med litet förtroende för universitetet finns; det rör sig visserligen bara om fem procent.

Tabell 7 Förtroende för Chalmers och Göteborgs universitet i olika grupper i Göteborgsregionen 2008 (procent och förtroendebalans)

		Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning	Procentbalans 2005	Antal svar
a. Chalmers									
Kön	Kvinna	27	35	10	1	0	27	62	880
	Man	31	40	10	1	1	17	69	788
Ålder	15-29 år	28	35	13	2	1	23	60	328
	30-49 år	24	42	11	2	0	21	64	558
	50-64 år	31	39	8	1	0	21	69	453
	65-85 år	37	30	8	0	0	25	67	329
Utbildning	Låg	22	26	10	0	0	42	48	304
	Medellåg	26	25	12	1	1	25	49	464
	Medelhög	31	41	9	1	0	18	71	378
	Hög	36	44	8	1	0	11	79	486
Subjektiv klass	Arbetarhem	23	29	13	1	0	34	51	561
	Tjänstemannahem	28	45	10	1	0	16	72	538
	Högre tjänstemanna-/ akademikerhem	44	40	7	1	0	8	83	401
	Företagarhem	30	41	5	0	1	23	70	138
b. Göteborgs universitet									
Kön	Kvinna	20	40	14	2	0	24	58	879
	Man	20	44	14	3	1	18	60	777
Ålder	15-29 år	18	39	17	4	1	21	52	329
	30-49 år	18	45	15	3	0	19	60	557
	50-64 år	21	41	14	2	0	22	60	454
	65-85 år	24	39	10	1	0	26	62	316
Utbildning	Låg	15	31	13	0	0	41	46	294
	Medellåg	19	37	15	2	0	27	54	413
	Medelhög	21	45	15	3	0	16	63	376
	Hög	23	51	14	4	1	7	69	490
Subjektiv klass	Arbetarhem	17	32	15	1	0	35	48	551
	Tjänstemannahem	19	49	14	2	1	15	65	440
	Högre tjänstemanna-/ akademikerhem	28	47	13	4	1	7	70	402
	Företagarhem	17	47	14	2	0	20	62	139

Källa: Väst-SOM 2008

Det är på grundval av gruppskillnaderna svårt att se någon förklaring till skillnaderna i göteborgarnas syn på Chalmers och Göteborgs universitet. Det är möjligt att den ökade skillnaden kan sammanhånga med att 2008 års undersökning genomfördes någon månad efter den ekonomiska krisen hade slagit till. Krisen i Västsverige framför allt drabbade fordonsindustrin och det är möjligt att det ökade engagemanget för Chalmers kan uppfattas som en förhoppning om högskolans möjligheter att motverka krisen, inte minst som Chalmers har haft en nära anknytning till just fordonsindustrin.

En annan typ av förklaring till att förtroendet för Göteborgs universitet generellt är mindre än det är för Chalmers kan ligga i Chalmers har en tydligare identitet än universitetet. Studier av beslutsfattares syn på Göteborgs universitet har pekat på att det är svårt att en överblick av – och uppfattning om – en så stor och mångfacetterad verksamhet.

Också för de mindre högskolorna kan vi göra jämförelser med 2005. Mönstren skiljer sig något åt. Medan Högskolan i Borås både blivit mera känd och ökat i förtroende inom Sjuhärad är bilden den motsatta för Högskolan i Skövde, där förtroendet bland skaraborgarna minskat från en förtroendebalans på +30 till +20. Högskolan Väst ligger trots byte av namn och ort i stort på samma nivå vid båda mätningarna. Varför Högskolan i Skövde har tappat i förtroende saknas här möjlighet att bedöma. Bedömningarna kan påverkas av speciella händelser vid en viss tidpunkt.

Förankring och förtroende

Utgångspunkten för kapitlet har varit att universitet och högskolor uppfattas ha betydelse för den region där de finns. Vi har i det föregående kunnat iakttä både att de har en bred kontaktyta med samhället och att de generellt åtnjuter ett högt förtroende bland allmänheten, troligen som en följd av den forskning som bedrivs. Den fråga som avslutningsvis skall ställas är vilket samband som finns mellan lärosätenas förankring i samhället – kontaktytan – och förtroendet för deras verksamhet. I vilken utsträckning hänger allmänhetens förtroende för respektive lärosäte samman med vilken typ av kontakt man har?

Vi har redan fått en bild av de två göteborgska lärosätenas breda kontaktyta med det lokala samhället. Det är då ett rimligt antagande att denna skall ha betydelse för deras ställning bland allmänheten. Det allmänna mönstret är att de som har en närmare kontakt med lärosätet också har ett större förtroende för dess verksamhet, även om skillnaderna möjligen är mindre än vad som kunde förväntas, se tabell 8a och 8b.

Tabell 8a Förtroendebalans för Chalmers respektive Göteborgs universitet respektive förtroende för forskare efter typ av kontakt med lärosätet, Göteborgsregionen 2008 (procent)

Anknytning till Chalmers	Förtroende för Chalmers							Förtroendebalans	Antal Svar
	Mycket Stort	Ganska Stort	Varken eller	Ganska litet	Mycket litet	Ingen uppfattning	Totalt		
Studerar/at	50	46	2	1	0	1	100	+95	146
Nära anhörig studerar/at	40	44	8	1	0	7	100	+85	437
Kommer Yrkesmässigt i kontakt	35	48	10	3	0	4	100	+80	188
Ingen kontakt	21	31	12	1	0	35	100	+51	929

Tabell 8b

Anknytning till Göteborgs universitet	Förtroende för Göteborgs universitet							Förtroendebalans	Antal Svar
	Mycket Stort	Ganska Stort	Varken eller	Ganska litet	Mycket litet	Ingen uppfattning	Totalt		
Studerar/at	27	55	13	4	1	0	100	+77	409
Nära anhörig studerar/at	25	52	12	3	0	8	100	+74	355
Kommer yrkesmässigt i kontakt	24	47	17	7	1	4	100	+63	191
Ingen kontakt	15	32	14	1	0	38	100	+46	814

Om vi först ser till förtroendet för Chalmers varierar det – mätt i förtroendebalans – från +95 bland dem som studerar eller har studerat där och omkring +80 bland dem som har andra anknytningar till +51 bland dem som inte haft någon kontakt – vilket ändå är en mycket positiv bedömning. Ser vi närmare i tabellen förklaras dessutom skillnaden nästan helt av att de senare saknar uppfattning, 35 procent; det är däremot ytterst få som redovisar lågt förtroende för Chalmers bland dessa. För Göteborgs universitet är mönstret i stort sett detsamma – högst bland

studenter, +77 och lägst bland personer utan kontakt, +46, men en överlag lägre förtroendebalans. På grundval av den här undersökningen är det inte möjligt att redovisa uppgifter om de anställdas bedömningar eftersom antalet svarande är för få. Då måste särskilda undersökningar som vänder sig till de anställda genomföras. Sådana har genomförts vid Göteborgs universitet och visat på ett ökat förtroende mellan 2005 och 2008 (jfr Leffler m.fl. 2009).

Det går också att göra en del intressanta jämförelser. En sådan är Chalmersstudenternas klart mer positiva bedömning av sitt lärosäte än universitetsstudenternas av sitt. Dessutom visar sig att studenterna vid Göteborgs universitet har större förtroende för Chalmers än för det egna lärosätet, +83; de värderar dock inte Chalmers lika högt som Chalmersstudenterna. Det som bidrar till skillnaden är att det är en något högre andel av universitetsstudenterna, 5 procent, som har litet förtroende för Göteborgs universitet. Resultatet stöder ytterligare tidigare antagande om en starkare identitet hos Chalmers. Den senare kommer även till uttryck i att Chalmers sedan lång tid arbetat med att genom så kallad alumniverksamhet knyta till sig sina tidigare studenter, medan detta är något förhållandevis nytt på Göteborgs universitet.

Motsvarande analys av sambandet mellan kontaktyta och förtroende för de lokala högskolorna ger en likartad bild men på grund av för få svarande redovisas inga tabeller för de enskilda högskolorna. De som studerar eller studerat, de som har anhöriga som arbetar eller studerar där och de som har yrkesmässiga kontakter har ett relativt större förtroende – i genomsnitt mellan 55 och 65 procent – än de som inte har haft någon kontakt – omkring 20 procent. Även här det särskilt den höga andelen utan uppfattning – omkring 70 procent – bland dem utan kontakt med respektive högskola som är mycket tydlig.

Förankringens betydelse

På samma sätt som vid analysen av 2005 års undersökning är det en rimlig slutsats även nu att ett lärosätes närvaro i det lokala samhället är av mycket stor betydelse för det förtroende det åtnjuter bland allmänheten. I det lokala perspektivet är det också troligt att medierna kommer att spela en mindre roll för bilden av den akademiska verksamheten, eftersom många har egen insyn i den eller har kontakter igenom familj och vänner. Det som möjligen kan tillfogas är att lärosätenas förankring i det lokala samhället på inget sätt är total och att det finns en förhållandevis stor del av allmänheten som saknar uppfattning eller som har svårt att värdera deras verksamhet.

En andra slutsats som är svårare att helt underbygga i resultaten är att det stora förtroendet till viss del bygger på allmänhetens föreställning att forskning och högre utbildning är viktig utan att man har någon närmare uppfattning hur verksamheten bedrivs. En indikation som pekar i denna riktning är att ökad uppmärksamhet för negativa nyheter om forskare och forskning tycks skapa osäkerhet i bedömningarna (Holmberg och Weibull, 2009).

Det är i ljuset av den senare iakttagelsen som lärosätenas samverkan med det omgivande samhället blir särskilt viktig. Ett viktigt syfte med samverkan är att skapa

en bred kontaktyta med samhället. Exemplet från Göteborg tyder på att detta i sin tur har betydelse lärosätets förtroende bland allmänheten.

Om vi nu sätter detta i samband med den inledande översikten om vad medborgarna anser vara viktiga framtida satsningar inom sin region kan vi dessutom visa på att de som har en kontaktyta mot universitet och högskolor är klart mera benägna att satsa på högre utbildning och forskning. Exempelvis anser 70 procent av nuvarande eller tidigare studenter vid Göteborgs universitet och 66 procent av dem som yrkesmässigt kommer i kontakt med universitet att det är mycket viktigt att satsa på högre utbildning och forskning i Västsverige, att jämföra med en andel på under 50 procent bland dem som inte varit i kontakt med universitetet.

Regional utveckling – högre utbildning och forskning i Västsverige

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD presenterade i februari 2010 *OECD Territorial Review Sweden 2010* med fokus på regional governance och regional utveckling och konkurrenskraft. I denna första rapport om Sverige jämförs förhållandena inom olika delar av Sverige och situationen i Sverige med andra OECD länder. Utmärkande för den svenska modellen anses vara strävan att förena tillväxt och jämlikhet mellan individer och olika landsändar. Samtidigt uppmärksammas koncentrationen till de tre storstadsregionerna med drygt 50 procent av befolkningen och närmare 60 procent av BNP. Den förhållandevis framgångsrika utvecklingen hotas emellertid av både endogena faktorer som en åldrande befolkning och exogena faktorer som ekonomiska kriser. (OECD 2010)

Den svenska timglasmodellen av samhällsorganisation med en stark nationell och lokal nivå men med en svag regional ställs för närvarande inför mycket stora utmaningar – både på kort och på lång sikt. Mot bakgrund av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland och Ansvarskommitténs betänkande (SOU 2007:10) med den starka uppslutningen bakom förslagen i remissvaren förordas i OECD-rapporten en förstärkning av den regionala nivån med en ökad samordning av de statliga insatserna och en utvidgning av det regionala självstyret. Mindre än fem procent av regionernas resurser satsas på regional utveckling och de många statliga myndigheternas insatser är splittrade. I statsbudgeten finns ett särskilt utgiftsområde 19 *Regional tillväxt*, som omfattar satsningar på centrala och regionala projekt, regionala företagsstöd samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden men det framhålls också att: *Regionala hänsynstaganden och åtgärder inom i princip samtliga utgifts- och politikområden är sammantaget av avgörande betydelse för den regionala utvecklingen och för möjligheterna att uppnå målen för den regionala tillväxtpolitiken.* (Prop. 2009/2010:1, Utgiftsområde 19, sid. 9)

Enligt OECD finns det behov av att stärka *regional governance* i Sverige med inriktning på ökad samverkan mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn och mellan offentliga och privata aktörer. Den svenska "bottom up" strategin har emellertid lett till en utdragen beslutsprocess och en asymmetrisk situation med

regioner, kommunala samverkansorgan och länsstyrelser som ansvariga för den regionala utvecklingen i olika delar av landet. I kristider förstärks behovet av samordning. Den 2 oktober 2008 utsåg regeringen statens främste företrädare i länet landshövding och ordföranden i Västra Götalandsregionens utvecklingsnämnd till samordningsmän för att ”möta fordonsindustrins utmaningar” och ”kraftsamla och samordna alla insatser i länet”. (Göteborgs-Posten 2008-10-02)

I Västsverige har arbetet med utvecklingsfrågorna institutionaliserats på ett mycket långgående sätt. Bildandet av Västra Götalands län och etablerandet av Västra Götalandsregionen innebar att dysfunktionella gränser mellan olika delar av Västsverige kunde lösas upp och nya samarbetsmönster etableras. Det nya storlandet har gett ökad autonomi samtidigt som medborgarnas identitet i stor utsträckning fortsatt är knuten till delar inom länet. Det finns en västsvensk identitet men den är splittrad. Därför har arbetet bedrivits på flera nivåer parallellt såväl på regional, delregional som på lokal nivå. Det kom tydligt till uttryck vid utarbetandet av *Vision Västra Götaland – Det goda livet*.

Det finns en institutionell koppling mellan nivåerna, dels genom att det i organisationen byggts in samverkan mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna, dels genom samverkan inom delregionerna i form av kommunförbunden/kommunalförbunden. I detta avseende avviker storstadsområdet från övriga delar av länet genom ett mer utvecklat samarbete inom Göteborgsregionen. Dessutom innebar bildandet av Västra Götalandsregionen ett brott med den sedan lång tid specialiserade landstingspolitiken och de ledande kommunpolitikerna kom att engageras även i utvecklingsfrågorna på länsnivå. Det finns därmed ett långgående personsamband mellan de olika organen som skapat ett utbrett nätverk av politiker som är engagerade i Västsveriges utveckling och kan föra Västsveriges talan. De etablerade institutionerna bygger på ett förtroendekapital som byggts upp under årtionden men som fick en fastare struktur under senare delen av 1990-talet. Vidare har utvecklingsfrågorna i Västra Götaland kommit att innefatta också miljöfrågorna och kulturen vilket betonar sambandet mellan de tre politikområdena. Dessutom har ett stort mått av samsyn i utvecklingsfrågorna vuxit fram mellan Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Av stor betydelse för Västra Götalandsregionens arbete med utvecklingsfrågorna har varit den ekonomiska och politiska stabilisering som har ägt rum i regionen sedan 2000.

I arbetet med utvecklingsfrågorna är inom näringslivet Västsvenska Industri- och Handelskammaren en viktig aktör som starkt betonat tillväxtfrågornas regionala logik och drivit infrastrukturfrågornas strategiska betydelse för Västsveriges framtid. Inte minst i relationerna till statsmakten har Västsvenska Industri- och Handelskammarens opinionsbildande verksamhet varit viktig.

Universitet och högskolor har en bred förankring bland västsvenskarna och framför allt gäller det Chalmers och Göteborgs universitet genom att många har studerat där eller i sin yrkesverksamhet kommer i kontakt med de två universiteten i Göteborg. Om man därtill lägger de som har indirekt kontakt med universitetet

eller högskolan så blir det i Göteborgsregionen cirka hälften som har någon form av kontakt och cirka en tredjedel för de andra högskolorna i sina respektive områden.

Förtroendet bland allmänheten är stort för universitet och högskolorna generellt och för de västsvenska universiteten och högskolorna. Genom ökad satsning på samverkansuppgiften har kontakterna med det omgivande samhället byggts ut och ramavtal för samverkan har skrivits. När det gäller trippelhelixsamverkan har de tekniska högskolorna gått i bräschen och det gäller också Chalmers men även Göteborgs universitet och högskolorna i Västsverige har utvecklat innovationssystem för att främja tillväxt och utveckling.

Forskningen om innovation och tillväxt betonar betydelsen av högre utbildning och forskning och i alla program för att stimulera regional utveckling ingår satsningar på detta område. I Västsverige kan vi konstatera att denna bedömning delas av medborgarna som i alla delar av länet lyfter fram högre utbildning som en mycket viktig verksamhet för Västsveriges utveckling. Andra verksamheter som generellt uppfattas som betydelsefulla är bilindustri, offentlig service och transporter men i övrigt präglas bedömningarna av näringsstruktur och sysselsättning i den egna delen av länet. För regionens tillväxt finns alltså en stor tilltro till högre utbildning och forskning som ett strategiskt område för Västsveriges framtida utveckling. Allt tyder ändå på att det är den breda samverkansuppgiften – samt deras roll inom utbildningen – som i första hand sätter lärosätena på medborgarnas mentala karta; en ensidig inriktning på innovation enligt den så kallade kunskapstriangeln vore i detta perspektiv olycklig.

Utvecklingen i Göteborg är av avgörande betydelse för hela Västsveriges utveckling. Det finns många olika aktörer på skilda nivåer: Göteborgs stad, Göteborgsregionen, Västra Götalandsregionen, staten och EU, särskilda aktörer som BRG, Göteborg&Co m.fl. samt flera olika organ knutna till Chalmers och Göteborgs universitet. Det har inneburit att stor kompetens och politiskt kapital byggts upp inom utvecklingsområdet. Det har emellertid också skapat en svåröverblickbar situation som ställer stora krav på samordning. Ett särskilt problem är att universitet och högskolor styrs av den statliga forsknings- och utbildningspolitiken, vilken inte nödvändigtvis överensstämmer med de prioriteringar som görs inom Västra Götaland. Även om det mot bakgrund av den ekonomiska krisen har skapats nya kontaktytor i syfte att samordna insatserna finns det på andra områden, exempelvis vid inrättandet av regionala innovationskontor inom högskolan, skilda meningar om vad som är den bästa modellen för Västsverige.

Den samlade bilden är att regionbildningen har inneburit ökat självstyre inom utvecklingsområdet. Den mycket långtgående koncentrationen av högre utbildning och forskning i Göteborg till två universitetet skapar också samordningsproblem *inom* och *mellan* olika delar av de två stora universiteten när det gäller hur den breda kompetensen skall kunna tas tillvara i mötet med det omgivande samhället och i samverkan med andra aktörer. Västra Götalandsregionen har tagit initiativ till diskussioner i syfte att stimulerad en ökad samverkan och det finns ett ökat intresse

att samordna forskning och utbildning och därmed stärka högskolan. Fortfarande finns det dock mycket att göra för att utveckla samarbetet. Det gäller inte minst inom Göteborgs stad där Chalmers och Göteborgs universitet på sikt måste öka sin samverkan för att skapa en motvikt till de högskolesatsningar som äger rum i Mälardalen och Öresundsregionen. En sådan samverkan är också viktig för att bland medborgarna skapa ökat förtroende i arbetet för stadens och regionens utveckling.

Noter

- ¹ I Visionspanelen ingick Hans-Olov Olsson, styrelseordförande Volvo Personvagnar, Margareta Wallin Peterson, prorektor vid Göteborgs universitet, Sven Olof Bodenfors, senior advisor, Forsman och Bodenfors AB, Ann-Britt Trogen, VD Premec AB samt Patric Eriksson, VD Gothia Science Park. Sekreterare i panelen var Rolf Wolff, rektor vid Handelshögskolan.
- ² Exempelvis har de som avslutade sina studier på Handelshögskolan före 1971 inte sin examen från Göteborgs universitet; detsamma gäller examina från t ex Socialhögskolan eller Valand från före 1977. Att de integrerade enheterna fortfarande kan uppfattas som egna skolor förstärks av att det råder dessutom en viss terminologisk förvirring genom att chefen för en del av dessa högskolor benämns rektor (Handelshögskolan) eller Högskolerektor (HDK och Valand). I motsats till normalt språkbruk finns det således flera rektorer på Göteborgs universitet.
- ³ Sannolikt rymmer dessa siffror en viss överskattning med tanke på att svarsfrekvensen i Skåneundersökningen var lägre och att högutbildade tenderar att svara i större utsträckning än lågutbildade.
- ⁴ Frågorna är emellertid inte helt jämförbara. I den västsvenska mätningen finns 'Ingen uppfattning' angivet som svarsalternativ, medan detta inte finns i den nationella mätningens fråga.
- ⁵ Bland de boende i Lunds kommun är motsvarande andelar 74 procent stort förtroende, 17 procent ingen uppfattning och +71 förtroendebalans.
- ⁶ Bland de boende i Malmö kommun är motsvarande andelar 41 procent stort förtroende, 32 procent ingen uppfattning och +32 förtroendebalans.

Referenser

- Eriksson, Per (2005) "Tillväxtspiralen Trippelhelix ur mitt perspektiv". I Etzkowitz, Henry (2005) *Trippelhelix – den nya innovationsmodellen. Högskola, näringsliv och myndigheter i samverkan*. SNS Förlag.
- Etzkowitz, Henry (2005) *Trippelhelix – den nya innovationsmodellen. Högskola, näringsliv och myndigheter i samverkan*. SNS Förlag.

- Holmberg, Sören, Weibull, Lennart (2009) "Höstligt institutionsförtroende". I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-Institutet vid Göteborgs universitet
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull, Lennart (2006) "Minskade förtroende för forskning." I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Du stora nya värld*. Göteborg: SOM-Institutet vid Göteborgs universitet
- Johansson, Susanne (2009) *Vision Västra Götaland, det goda livet – ur ett medborgarperspektiv*. SOM rapport 2009:24. Göteborg: SOM-Institutet vid Göteborgs universitet.
- Johansson Susanne och Lennart Nilsson (2009) *Samhälle Opinion Massmedia. Skåne 2008*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Leffler, M m.fl. (2009) *Arbetsmiljöbarometer III – arbetsmiljöundersökningen vid Göteborgs universitet 2008*. Göteborgs universitet.
- Littorin Sven Otto och Maud Olofsson (2008) "Regeringen utser samordningsmän för att möta fordonsindustrins utmaningar i Västra Götaland". *Göteborgs-Posten*, 2008-10-02.
- MedieAkademin (2009)
- Nilsson, Lennart (1997) "Göteborg som kunskapsstad". I Nilsson, Lennart red. *Nya landskap*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Nilsson, Lennart och Jörgen Westerståhl (1997) "Lokal självstyrelse i Sverige". I Jönsson, Sten m.fl. *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service*. SNS Förlag.
- Nilsson, Lennart och Lennart Weibull (2007) "Universitet, högskolor och regional utveckling". I Nilsson, L red. *Det våras för regionen. Västsverige 1998 – 2005*. SOM-Institutet. Göteborgs universitet
- OECD (2010) *OECD Territorial Reviews SWEDEN*. Preliminary version.
- Pierre Jon (1992) *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. SNS Förlag.
- Pierre Jon (2000) "Universiteten, tillväxten och nätverken". I Nilsson, L red. *Den nya regionen*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Pierre, Jon och Sara Schütt (2004) "Regionalisering och ekonomisk utveckling: Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik". I Nilsson, Lennart red. *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet, CEFOS och SOM-institutet.
- Prop. 2009/2010:1, *Utgiftsområde 19, Regional tillväxt. Rötterna och Kronan. Göteborgs universitet 1954-2004*. (2005) Göteborgs universitet.
- SOU 2007:10 Slutbetänkande från Ansvarskommittén. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- Strategisk plan för Göteborgs universitet 2007-2010*. Göteborgs universitet.
- Uthållig tillväxt. Mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur. En del av det goda livet i Göteborgsregionen* (2006). Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Vision Västra Götaland – Det goda livet* (2005), Västra Götalandsregionen.
- Szücs, Stefan, Susan Marton, Olof Zaring and Maureen McKelvey 2009 "Triple

Helix as a basis for capacity building through innovation governance”. Paper presented at *7th Biennial International Conference on University, Industry & Government Linkages*, University of Strathclyde, Glasgow, 17-19 June 2009.

Överenskommelse om samarbete för Göteborgs stad, Göteborgs universitet och Chalmers Tekniska Högskola, 2005-10-07. Göteborgs stad, Göteborgs universitet och Chalmers Tekniska Högskola.

www.businessregion.se

www.externarelationer.adm.gu.se

www.go-regionen.org

www.goteborg.com

www.goteborg.se

www.gr.to

www.hb.se

www.handelskammaren.net

www.hsv.se/knowledgetriangle

www.universeum.se

www.vgregion.se

www.vinnova.se

www.westsweden.se

ATTRAKTIVA STÄDER

RUDOLF ANTONI

"In the global battle for creative talent, we are going to see a strong emphasis, greater than ever before, on the importance of quality of place."

Richard Florida i Oxford American (2009)

Att människor är nyckeln till framgång är en vanlig uppfattning inom aktuell teoribildning kring städer, ekonomi och tillväxt. Genom att utvinna den potential som finns hos befolkningen samt genom att attrahera kreativa och talangfulla människor till en stad eller region så lockar man till sig företag och investeringar. (Florida 2005A) Storstadsregionerna är idag självklara centra för tillväxt. På en global skala så finns det ungefär 40 så kallade megaregioner, vilket bäst beskrivs som storstadsregioner sammanlänkade av ett intensivt utbyte av investeringar och humankapital. Dessa regioner samlar omkring en femtedel av jordens befolkning, två tredjedelar av jordens ekonomiska transaktioner och 85 procent av all innovation. (Florida 2008)

Digitaliseringen och inte minst utvecklingen av ny kommunikationsteknik har paradoxalt gjort jorden både plattare och taggigare. I praktiken skulle vi kunna vara innovativa och ha kreativa möten utan att behöva samlas på en och samma fysiska plats. Men utvecklingen visar på helt motsatt trend. Visserligen kan enkel och rutinartad information överföras från en part till en annan genom tekniska hjälpmedel, men när man behöver samarbeta kring komplexa processer och överföra mer ostrukturerad information förutsätts att man möts ansikte mot ansikte. (Lorentzon 2007) Trots att tekniken har gjort att jordens invånare utan att behöva förflytta sig hemifrån har kommit varandra betydligt närmare så fortsätter vi med andra ord att samlas i ständigt växande städer. De större städerna utgör den tummelplats där talangfulla människor kan utbyta kunskap och idéer. De utgör också den ekonomiska jordmån som krävs för att kunna driva igenom innovativa projekt.

Även om ovanstående resonemang i stor utsträckning handlar om globala trender på en makronivå kan precis samma tendenser spåras på en micronivå. I Sverige är 85-90 procent av arbetsplatserna lokaliserade till tätorter. (Lorentzon 2007) Om man ser till handeln med sällanköpsvaror, det vill säga allt som inte räknas till livsmedel, parfym, tobak och tidningar eller säljs av Systembolaget, sker hälften av all shopping i 20 av landets 290 kommuner. Om man utökar spannet till de 50 kommuner som har störst handelsomsättning samlar de 75 procent av försäljningen. I Västsveriges 50 kommuner, här avgränsat till Västra Götaland plus Kungsbacka, bor 60 procent

av befolkningen i åtta kommuner. Av den totala västsvenska handelsomsättningen på drygt 97 miljarder är det 65 procent som sker i någon av dessa åtta kommuner och Göteborg omsätter på egen hand 36 procent av all handel i Västsverige. (Handeln i Sverige 2009)

Vi ser med andra ord en kraftig koncentration av människor, handel och tillväxt till ett fåtal växande punkter på kartan. Allt större städer kombinerat med en glesbygd där det blir allt glesare mellan grannarna är en utveckling som känns igen i stort sett i hela den industrialiserade världen. Generellt sett går flyttlassen från regioner med sämre arbetsmarknader till regioner med bättre arbetsmarknader. (SOU 2007:35) Kontentan är att de städer som har inlett en positiv spiral fortsätter att utvecklas medan glesbygden avfolkas. Men det är inte bara det att städerna växer. Arbetsmarknadsregionerna har under lång tid successivt sträckt ut sig över allt större geografiska områden med resultatet att antalet arbetsmarknadsregioner i Sverige minskar samtidigt som varje enskild arbetsmarknadsregion ökar i storlek. Människor är villiga och har möjlighet att resa allt längre till sin arbetsplats. För 50 år sedan rörde vi oss i genomsnitt fem km från hemmet under en dag. Idag rör vi oss dagligen tiodubbelt så långt.

Göteborg kan ses som ett tillväxtnav för Västsverige. Staden utgör centrum för både ekonomisk tillväxt och befolkningstillväxt. Men samtidigt som inflyttningen ökar kraftigt i storstadsregionerna ökar även utflyttningen och därmed konkurrensen om den bästa arbetskraften och om företagen som idag följer i arbetskraftens spår. Mycket talar för att människor som utbildar sig och påbörjar lovande karriärer idag har höga förväntningar på sina individuella utvecklingsmöjligheter och därmed ställer höga krav på sina städer. För ungefär hundra år sedan övergick vi från ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle. Detta innebar en storhetstid för staden. Men sociologen Manuel Castells talar om att vi idag har gått vidare från industrisamhället till ett nätverkssamhälle där "råvarorna" består av information och där människors värde bestäms av deras förmåga att producera information. (Castells 1998, 2000) Detta innebär inte att stadens ställning försvagas. Tvärtom, men det leder till att samhällsstrukturen tar ny form i riktning mot mjukare kvaliteter som kunskap, konst, kreativitet och kommunikation. (Andersson & Strömquist 1988) Mycket tyder idag på att det är just kreativitet och initiativkraft som driver ekonomin och utvecklingen framåt. Det samhälle som lyckas bäst är det som tar tillvara på befolkningens kreativa potential och som mest framgångsrikt lockar till sig kreativa individer från andra ställen. (Florida 2002)

Frågan om VAR?

"The place we choose to live affects every aspect of our being. It can determine the income we earn, the people we meet, the friends we make, the partners we choose, and the options available to our children and families"

Richard Florida i Who's Your City (2008)

Den amerikanske forskaren Richard Florida har under senare år rönt stor uppmärksamhet med sina teorier kring vilka mekanismer som styr utvecklingen i den moderna ekonomin. Bland annat hävdar han att det handlar om teknologi, talang och tolerans samt huruvida man lyckas skapa en attraktiv miljö för "den kreativa klassen". (Florida 2002) Med andra ord är det oerhört viktigt för tillväxten att en arbetsmarknadsregion har en tillräckligt stor pool av högutbildade och talangfulla invånare. Högutbildade invånare innebär att det finns arbetsplatser med höga kunskapskrav och att samla spetskompetens är en av nyckelfaktorerna för att generera tillväxt i den kreativa ekonomin. (Florida 2005B)

Men på samma gång som man både inom forskningen såväl som i aktivt stadsutvecklingsarbete världen över lägger allt större vikt vid befolkningens betydelse för stadens framgång kan man också argumentera för platsens betydelse för hur vi lyckas som individer. Faktum är att beslutet om VAR vi väljer att leva kan vara livsavgörande på samma sätt som frågan om VAD vi gör med våra liv och VEM vi väljer att leva med. Detta beror på att platsen i stor utsträckning sätter gränserna för dina val- och utvecklingsmöjligheter. Platsen är den arena där ditt liv utspelar sig och en större stad erbjuder förstås fler valmöjligheter när det gäller utbildning, fler olika livsstilar, fler karriärmöjligheter och ett större utbud av potentiella partners. Och om det visar sig att du har gjort ett felaktigt val, då har du fler alternativa vägar tillbaka på rätt spår igen. Men storleken betyder långt ifrån allt. I den kreativa ekonomin konkurrerar städer också med sin öppenhet, sin kultur och sin mångsidighet. (Florida 2005A)

Det finns en rad egenskaper en stad kan ha som antingen kan räknas som fränstötande eller som tilldragande. Dessa brukar i migrationsforskningen kallas push- och pull-faktorer. Push-faktorerna är mer eller mindre tvingande och ofta kopplade till någon form av problem som exempelvis brist på arbetstillfällen, bostadsbrist eller dålig skola och barnomsorg. Det kan också handla om exempelvis miljöförstöring, otrygghet eller diskriminering. Detta är faktorer som kan förmå dig som individ att se dig om efter någon annanstans att leva. Pull-faktorerna är det som lockar med boendeanternativ andra än det nuvarande och är ofta motpoler till push-faktorerna. Det handlar således om en välutvecklad arbetsmarknad, högre levnadsstandard, större nöjesutbud, fler utbildningsalternativ, bättre läkarvård eller bättre chanser att finna en partner. Det kan också bero på att du har familjeband av något slag som lockar. (Kumar & Sidhu 2005)

Syftet med denna studie är att med hjälp av en mängd olika indikatorer hämtade ur offentlig statistik, handelsdata samt tre års Väst-SOM-undersökningar få fram

en form av stiliserad identitet för ett antal västsvenska städer baserat på vem som är deras invånare, hur de bor, hur hushållen är sammansatta samt vad har de för vanor och attityder. Utgångsläget är Richard Floridas teorier om platsens betydelse men i analysen har detta grepp använts omvänt. Här handlar det snarare om människans betydelse för platsens identitet. Eller helt enkelt vad stadens invånare kan säga oss om staden. Med hjälp av dessa data är tanken att måla upp en bild av ett antal västsvenska städer som gör det lättare att bedöma deras attraktivitet och tillväxtpotential. När det gäller push- och pull-faktorer är det viktigt att komma ihåg att de är individuella. Det som lockar ingenjörer är inte nödvändigtvis samma saker som lockar konstnärer och det är inte heller samma saker som lockar småbarnsfamiljer. Däremot är alla dessa tre exempel just den typen av invånare kommunerna tävlar om att locka till sig.

Totalt sett åtta västsvenska kommuner når över 250 svarande i det sammanslagna datamaterialet från Väst-SOM under åren 2006-2008, vilket bedöms vara ett tillräckligt underlag för analysen. Tillsammans ger det ett svarsunderlag på 5 606 svarande varav den minsta orten Lidköping representeras av 281 och Göteborg av 2 894 svarspersoner. Västsverige har här definierats som Västra Götalands 49 kommuner samt Kungsbacka kommun. Kungsbacka är naturligt att inkludera eftersom kommunen fungerar som en självklar del av Göteborgsregionen. I dessa åtta kommuner med Göteborg i spetsen bor 60 procent av den totala befolkningen i Västsverige. I analysen kommer en rad index att konstrueras. Viktigt att ha med sig är att dessa index är uppbyggda efter principen om inbördes rankning. Med andra ord säger de ingenting om hur kommunerna står sig mot kommuner som inte är inkluderade i jämförelsen.

Tabell 1 Åtta västsvenska kommuner

Kommun	Antal svar i Väst-SOM 2006-2008	Folkmängd 2008	Andel av befolkningen i Västsverige
Göteborg	2 894	500 197	32 %
Borås	671	101 487	7 %
Kungsbacka	415	72 676	5 %
Mölnadal	360	59 812	4 %
Trollhättan	342	54 487	3 %
Uddevalla	328	51 186	3 %
Skövde	315	50 610	3 %
Lidköping	281	37 922	2 %
Summa	5 606	928 377	60 %

Kommentar: Västsverige har här definierats som Västra Götalands 49 kommuner samt Kungsbacka kommun.

Källa: Väst-SOM 2006-2008 och SCB.

Tillväxtens mekanismer

”Modern ekonomisk teori pekar på att näringslivets investeringar idag i hög grad styrs till regioner där människor väljer att bosätta sig”

Göteborgsregionens kommunalförbund (2006)

Internationell handel, företagsetableringar, en god inre marknad, en livskraftig och spännande arbetsmarknad, en flexibel och attraktiv bostadsmarknad, hög livskvalitet och inte minst en omgivning som består av möjligheter, spännande människor och chansen att lyckas; ja, listan över vad som är viktigt för tillväxt kan göras lång och receptet på framgång är inte helt enkelt. Det som större städer generellt sett erbjuder individen är den valfrihet som en stor mängd alternativa vägar innebär. Men hur bra är egentligen klimatet och hur ser förutsättningarna ut i Västsveriges större kommuner?

I denna undersökning har två huvudsakliga indikatorer identifierats som absolut viktigast för tillväxten – finansiellt kapital och humankapital. För att göra en bedömning av hur städernas finansiella kapital ser ut har ett index byggs ihop av ekonomiska tillväxtfaktorer. Detta grundas bland annat på handelsomsättning, företagande, kommunens ekonomi och kommunens skattesats. Principen är enkel och bygger på tesen att framgång föder framgång. I grund och botten är detta ett mått på hur den ekonomiska tillväxten ser ut idag. Givetvis kan man ifrågasätta urvalet av variabler som ingår i det som här kallas för Ekonomiskt tillväxtindex. Samtidigt är det uppbyggt av nio faktorer som var och en antingen indikerar tillväxt eller underlättar ekonomisk tillväxt. Om någon mer indikator tillförs är det därför sannolikt att den skulle peka i samma riktning som dessa gör.

När det gäller ekonomiska tillväxtfaktorer är det Göteborg och kommunerna som ligger närmast som faller bäst ut tillsammans med Skövde. Borås, Uddevalla, Trollhättan och Lidköping får överlag något sämre resultat. Men det är viktigt att notera att skillnaden inte är särskilt stor mellan dessa kommuner. Det är också ett rimligt resultat eftersom de alla är tillväxtkommuner gentemot övriga Västsverige. Att Göteborg och kringliggande städer ligger i topp beror på storstadens fördelar med högre lönenivåer och tätare mellan företagen. Samtidigt är ingen av dessa kommuner utan bekymmer. Kungsbacka har exempelvis lågt försäljningsindex och negativ nettoinpendling. Mölndal har visserligen betydligt större försäljning men samtidigt utvecklas handeln långsamt. Göteborg har inga av dessa problem men har däremot höga kommunala kostnader per invånare och förhållandevis låg rank när det gäller det lokala företagsklimatet. Skövde har bra företagsklimat men betydligt lägre inkomstindex. För de fyra kommuner som hamnar i den undre delen av skalan handlar det egentligen inte om några särskilda faktorer utan om lite sämre förutsättningar generellt. De har något lägre inkomstnivå, högre kommunalskatt, färre företag och med undantag för Trollhättan har de lägre inpendling.

Tabell 2 Ekonomiskt tillväxtsindex

Kommun	Indexvärde
Mölnadal	71
Göteborg	71
Kungsbacka	68
Skövde	67
Borås	46
Uddevalla	44
Trollhättan	43
Lidköping	42

Kommentar: Ekonomiskt tillväxtsindex är ett samlat värde baserat på följande tillväxtfaktorer: Inkomstindex, kommunalskatt, kommunala kostnader per invånare, antal företag per 1000 invånare, ranking i lokalt företagsklimat, pendlingsnetto i procent av befolkningen, gästnätter per invånare, handelns omsättningstrend 2004-2008 samt försäljningsindex. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar högre grad av ekonomiska tillväxtsfaktorer.

Källa: SCB, Nutek, Företagsklimatet (Svenskt Näringsliv) och Handeln i Sverige, HUI Handelns utredningsinstitut.

När det gäller stadens humankapital är det faktorer som befolkningens utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och ålderssammansättning som är avgörande tillsammans med trenden för befolkningsutvecklingen de senaste åren. Om detta vägs samman kan det ge en indikation om hur förutsättningarna ser ut för kommunen. Med en ung och högutbildad befolkning i sysselsättning och en befolkningsutveckling som pekar uppåt ser framtiden ljus ut. Medan en äldre och lågutbildad befolkning kännetecknar början på en negativ befolkningsutveckling. Återigen är det samma fyra kommuner som toppar listan. När det gäller humankapital har Kungsbacka näst intill full pott med Göteborg tätt därefter. Mölnadal får också en hög notering men jämfört med de två förstnämnda når man inte riktigt samma utbildningsnivå. Skövde dras ner av att man av dessa städer har haft den minsta befolkningstillväxten de senaste åren medan Borås har en av de lägsta andelarna med akademisk examen. Uddevalla har en något äldre befolkning och förhållandevis låg befolkningsökning och Trollhättan har lägst andel högutbildade. Lidköping har en hög andel företagare men en något äldre befolkning och lägre befolkningstillväxt än de flesta av de andra kommunerna.

Tabell 3 Humankapitalindex

Kommun	Indexvärde
Kungsbacka	90
Göteborg	84
Mölnadal	65
Skövde	45
Borås	37
Uddevalla	33
Lidköping	29
Trollhättan	18

Kommentar: Humankapitalindex är ett samlat värde baserat på andelen akademiker/högre tjänstemän, andelen företagare, befolkningsutvecklingen 2004-2008, andel i åldersspannet 15-49 år, andel med akademisk utbildning samt andel med akademisk examen och andelen förvärvsarbetande eller studerande. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar högre grad av demografiska framgångsfaktorer.

Källa: Väst-SOM 2006-2008 och SCB.

Stadens kvaliteter

Morgondagens tillväxt formas i stor utsträckning av människors åsikter och attityder. Det är nämligen det som avgör var de i framtiden kommer att välja att bo och arbeta, var de kommer att tjäna sina pengar, konsumera sina varor och betala sin skatt. Det är även i stor utsträckning dessa åsikter som i förlängningen påverkar andra människors syn på vad staden har att erbjuda och hur attraktivt det är att flytta dit. Grunden för stadens identitet ligger inte i gatubeläggning, byggnadernas karaktär eller handelns struktur även om dessa faktorer absolut spelar in. Viktigare är frågan om vem som bor där, vad de har för åsikter och hur de lever sina liv. Detta utgör fundamentet för den gemensamma identiteten för en stad och det är denna som utgör stadens attraktivitet. När man flyttar till en stad gör man det huvudsakligen för människorna som bor där, eller som Lucas uttryckte det "What can people be paying Manhattan or downtown Chicago rents for, if not to be around other people" (Lucas 1988)

Utöver en så självklar faktor som arbetsmarknaden kan en mängd olika egenskaper göra en stad mer eller mindre attraktiv. I denna undersökning har sex huvudsakliga egenskaper identifierats baserat på internationella studier av städer och tillväxtfaktorer. Det handlar om graden av urbanisering, invånarnas engagemang och sociala nätverk, hälsa, kultur och mångkultur (Florida 2005) Hur de åtta kommunerna förhåller sig till dessa kvaliteter kommer att studeras i detta avsnitt. De sex olika indikatorerna på attraktivitet kan förvisso ifrågasättas då en stads attraktivitet ligger i betraktarens ögon. Samtidigt har det påvisats ett samband mellan dessa indikatorer, faktisk tillväxt och upplevelsen hos människor att staden erbjuder en attraktiv levnadsmiljö.

Även om en stad kännetecknas av någonting som du personligen upplever som en så kallad push-faktor så kan det ur tillväxtsynpunkt fungera som en pull-faktor.

Den första attraktivitetsfaktorn är graden av urbanisering. Studier har visat att människor finner storstadslika miljöer mer spännande och mer tilldragande än den traditionella småstadsideyllen. (Florida 2005A) Även om den romantiska bilden av Bullerbyn är djupt rotad i det svenska medvetandet är det de facto höga hus, liv och rörelse och känslan av puls dygnet runt som driver på tillväxten. Hur kan man då mäta graden av urbanisering? I denna studie har en rad indikatorer för stadsliv vägs ihop till ett urbaniseringsindex. Några av dessa är hårda data som befolkningstäthet, andel som bor i lägenhet och andelen singelhushåll men det inkluderar även mjuka värden som exempelvis uteliv och cafékultur.

Tabell 4 Urbaniseringsindex

Kommun	Indexvärde
Göteborg	97
Mölnadal	57
Borås	56
Trollhättan	49
Kungsbacka	46
Uddevalla	43
Skövde	33
Lidköping	19

Kommentar: Urbaniseringsindex är ett samlat värde baserat på andelen stadsbor, befolkningstäthet, total folkmängd, andel lägenhetsboende och andel singelhushåll. Dessutom vägs andelen som regelbundet nyttjar kollektivtrafiken in, tekniktätheten i hushållen samt graden av uteliv i form av cafébesök och besök på restaurang/bar/pub på kvällstid. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar högre grad av urbanisering.

Källa: Väst-SOM 2006-2008 och SCB.

Att Göteborg som Västsveriges enda storstad toppar Urbaniseringsindex är självklart och validerar också att måttstocken mäter rätt saker. Samtidigt är det intressant att notera att Göteborg inte når högsta möjliga poäng även om avståndet till tvåan på listan, Mölnadal, är stort. Detta beror på att indikatorn tekniktäthet vägs in. När det gäller utbredningen av bredband och mobiltelefoni ligger både Kungsbacka och Mölnadal något längre fram än Göteborg. Mellan resterande kommuner är skillnaden inte så stor sett till urbaniseringsgraden med ett undantag. Lidköping sticker ut som klart mindre urbaniserad än de övriga kommunerna. Vad som är intressant med detta index är dock inte att den största staden ligger överst och den minsta underst utan placeringarna däremellan. Med tanke på kommunernas storlek så borde framförallt Kungsbacka som den tredje största kommunen i undersökningen

placera sig högre upp i rangordningen. Men Kungsbacka kommun uppvisar trots sin storlek inte lika hög grad av urbanisering och har inte lika mycket storstadskaraktär som Mölndal, Borås och Trollhättan. När det gäller Kungsbacka är ett tydligt bevis på detta att 81 procent av de svarande i undersökningen bor i villa/radhus mot 32 procent i Göteborg.

Ett rikt och spännande kulturliv är en faktor som på senare år har lyfts fram som en av de absolut viktigaste konkurrensfördelar en stad kan tillskansa sig. Med större utbud och fler skapande individer i befolkningen så ökar en stads möjlighet att växa och locka till sig kreativa och kunskapsintensiva människor och i deras spår investeringar och nya företag. Kultur har därför blivit hårdvaluta i städernas kamp om de skarpaste hjärnorna. (Florida 2005A) Genom ett urval livsstilsfrågor ställda inom ramen för Väst-SOM-undersökningen har ett index för kulturaktivitet byggas upp. Så som begreppet kultur används här inkluderas såväl ett biobesök som en klassisk Shakespearepjäs, en lugn stund med en novellsamling eller en konsert med hårdrockande Metallica.

Tabell 5 Kulturindex

Kommun	Indexvärde
Göteborg	80
Kungsbacka	73
Uddevalla	67
Mölndal	54
Borås	39
Lidköping	31
Trollhättan	29
Skövde	27

Kommentar: Kulturindex är ett samlat värde baserat på andelen som regelbundet går på teater, besöker bibliotek, läser böcker, går på bio, går på opera/musikal/balet, går på konsert med klassisk musik eller går på rock- popkonsert. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar en mer utspritt nyttjande av kulturutbudet.

Källa: Väst-SOM 2006-2008.

Att Göteborg toppar även denna lista har rimligen att göra med två saker. Dels handlar det om att kulturutbudet är betydligt större än i övriga städer, men det handlar också om att andelen akademiker/högre tjänstemän är större. Denna grupp har en mer utpräglad vana av scenkonst än andra och nyttjar mer kultur generellt vilket driver upp resultaten. (Antoni 2008) Att skillnaden är så liten mellan Göteborg och Kungsbacka är något mer anmärkningsvärt. Till viss del kan det förklaras med att Kungsbacka är en socioekonomiskt stark kommun och att Kungsbacka ligger tillräckligt nära Göteborg för att fullt ut kunna nyttja storstadens utbud. Vid när-

mare analys är det så att Kungsbackaborna dessutom är flitiga på eget skapande som att teckna/måla/skriva poesi samt sjunga/spela musikinstrument. Även Uddevalla utmärker sig som en kommun med kulturellt aktiv befolkning. Här är det främst två saker som påverkar resultatet. Andelen biblioteksbesökare och museibesökare är klart högre i Uddevalla än i övriga kommuner. Att Lidköping, Trollhättan och Skövde får så låga värden beror inte på någon enskild faktor. Snarare är det så att befolkningen i dessa kommuner är något mindre kulturellt aktiv överlag. Vare sig det gäller bokläsning eller teaterbesök så är andelen regelbundna konsumenter lägre i dessa kommuner.

En mycket viktig faktor som definierar en stads karaktär är hur stor kontakt dess invånare har med varandra. Det kan indikera om staden är öppen och tillgänglig eller om den har kulturella och sociala barriärer som är svåra för individen att överbrygga. Inte minst är detta en viktig indikator för invånarnas livskvalitet. Den som har ett utbrett och starkt socialt nätverk står sällan ensam och har någon att vända sig till om behov uppstår. Ur tillväxtperspektiv är en stad med stor kontaktyta mellan människor attraktiv att flytta till. Sociala och nätverksaktiva invånare underlättar inträdet för nykomlingar. 1990 lanserade den amerikanske sociologen James Coleman teorin om det sociala kapitalet i sitt stora verk *Foundations of Social Theory*. Den gick ut på att det vid sidan av fysiskt kapital, finansiellt kapital och humankapital finns ytterligare ett viktigt kapital som grundas i våra sociala nätverk. Ett högt socialt kapital innebär stora kontaktytor och god tillit mellan människor. Med ett högt socialt kapital blir det lättare att organisera samarbetsprojekt där alla måste satsa individuellt för att gynna helheten. Då krävs nämligen både bra kontaktyta och god tillit till varandra. (Rothstein 2006)

Tabell 6 Socialt nätverksindex

Kommun	Indexvärde
Kungsbacka	77
Lidköping	66
Trollhättan	66
Uddevalla	54
Mölnadal	39
Borås	38
Skövde	32
Göteborg	29

Kommentar: Nätverksindex är ett samlat värde baserat på andelen som umgås med vänner och/eller grannar minst någon gång i veckan, litar på sina medmänniskor, lever ett aktivt föreningsliv, är engagerade i studiecirkelverksamhet, är fackligt anslutna, är samboende med någon samt förvärvsarbetar eller studerar. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar mer aktiva nätverk.

Källa: Väst-SOM 2006-2008.

För att göra en bedömning av hur de sociala nätverken generellt ser ut i de olika städerna har ett index byggts upp av bland annat socialt umgänge, tillit till andra människor, sysselsättning och föreningsverksamhet. Även här är det Kungsbacka som ligger i topp med större tillit till andra människor och ett aktivt socialt umgänge. Därefter följer Lidköping och Trollhättan som i de två föregående indexen låg i botten. I båda dessa kommuner är andelen fackligt anslutna hög vilket ger en typ av nätverk och i Lidköping finns ett mer aktivt föreningsliv än i övriga kommuner. I Trollhättan umgås man mer med vänner än man gör i någon av de andra kommunerna medan man i Uddevalla umgås mer med sina grannar. I Göteborg umgås man mindre med sina grannar än i övriga städer och andelen ensamstående är hög. Det ger ett svagare socialt nätverk. Skövde och Borås ligger båda ett steg upp från bottennoteringen. Där är det egentligen inte någon särskild faktor som sticker ut. Värdena ligger helt enkelt lite under snittet på de flesta punkter som bygger upp detta index.

För att vara en attraktiv stad för kreativa individer måste staden vara öppen för oliktankande. Hit räknas en rad faktorer som exempelvis människors livsstil, sexuella läggning eller etnicitet. Det sistnämnda är en god värdemätare för att se hur öppensinnade människor är för främmande företeelser. Om mötet med nya kulturer skrämmer snarare än berikar så leder det omöjligt till någonting nytt, spännande och positivt. Med andra ord kan en trångsynt inställning hos befolkningen vara en kraftfull push-faktor som håller oliktankande människor borta. Samtidigt kan det också vara en hämsko för kreativiteten och företagsamheten hos befolkningen då de skräms av det okända istället för att tänka i nya banor och se möjligheterna. (Florida 2002)

Tabell 7 Mångkulturindex

Kommun	Indexvärde
Göteborg	100
Kungsbacka	67
Skövde	52
Borås	48
Mölnadal	48
Lidköping	43
Trollhättan	29
Uddevalla	14

Kommentar: Mångkulturindex är ett samlat värde baserat på inställningen till förslaget att ta emot färre flyktingar i Sverige, andelen med utländskt eller dubbelt medborgarskap, samt inställningen till att Sverige har blivit ett mångkulturellt land. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar ett mer mångkulturellt och tolerant samhälle.

Källa: Väst-SOM 2006-2008.

Göteborg är den kommun som har störst befolkning med utomsvensk bakgrund. Detta återspeglas tydligt i frågor som rör inställningen till mångkultur. Trots att stadens invånare på nära håll har upplevt integrationsproblematiken så har man också positiva erfarenheter. På samtliga tio indikatorer som tillsammans bygger upp mångkulturindex är det Göteborgarna som är mest positiva till ett mer diversifierat Sverige. Även om avståndet är stort så ligger också Kungsbacka bra till på denna skala. Då handlar det inte om att kommunen har en hög andel med utländsk härkomst. Där ligger Kungsbacka nämligen bland de lägsta av de åtta kommunerna. Istället handlar det om attitydfrågorna. Skövde, Borås, Mölndal och Lidköping ligger ungefär jämsides med i sammanhanget godkända noteringar men i Trollhättan och Uddevalla ser det sämre ut. Främst handlar det om att många anser att Sverige borde ta emot färre flyktingar men även en generellt något mer negativ inställning till alla olika yttringar av mångkultur.

Jakten på den bästa kosten och mest hälsosamma livsstilen har intensifierats det senaste decenniet. Kostråden i media avlöser varandra och inte sällan motsäger de varandras budskap helt. Men hälsa har också blivit något av en klassfråga. En lång rad studier har de senaste åren visat att exempelvis fetma och rökning är starkt kopplat till klasstillhörighet och utbildningsnivå. Framgångsrika, välutbildade och företagsamma människor är idag allt mer måna om att vårda sin kropp och eftersom människor gärna efterliknar varandra söker de sig gärna till platser som kännetecknas av ett hälsosamt leverne. En stark hälsoprofil är med andra ord en nyckelfaktor för tillväxt som stadigt ökar i betydelse.

Tabell 8 Hälsoindex

Kommun	Indexvärde
Kungsbacka	97
Lidköping	67
Borås	64
Mölndal	64
Trollhättan	58
Göteborg	47
Uddevalla	42
Skövde	28

Kommentar: Hälsoindex är ett samlat värde baserat på andelen som utövar sport/idrott, tränar eller motionerar, eller är ute i naturen/utövar friluftsliv minst en gång i veckan. Dessutom räknas självupplevd hälsa in samt andelen som dricker alkohol och andelen som röker. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar mer hälsosamt leverne hos befolkningen.

Källa: Väst-SOM 2006-2008.

När det gäller hälsa så är det en kommun som sticker ut ordentligt och det är Kungsbacka. Här upplever man sig lite friskare än andra och man röker också i något mindre utsträckning. Men framförallt handlar det om att det är betydligt vanligare att Kungsbackabor ägnar sig åt någon sport eller tränar på annat sätt. Man är också ofta ute i naturen och ägnar sig åt friluftsliv. Det finns dock en plump i protokollet för Kungsbacka. När det gäller alkoholkonsumtionen ligger man i topp snarare än i botten. Detta kan förvisso kopplas till en mer kontinental livsstil vilket kan anses attraktivt, men ur hälsosynpunkt är alkoholkonsumtion förstås en negativ faktor. Efter Kungsbacka är det förhållandevis jämt mellan kommunerna med undantag för Skövde. Att kommunen får en bottennotering ur hälsosynpunkt beror främst på att invånarnas självupplevda hälsa är något sämre i Skövde. Dessutom är det inte är lika många som utövar någon idrott som snittet för dessa kommuner. Störst andel rökare är det i Lidköping och Uddevalla. Där är det var femte invånare som röker regelbundet medan det i Kungsbacka är en av sju.

Den sista indikatorn för städernas attraktivitet är invånarnas grad av engagemang. Större engagemang tolkas här som ett tecken på invånare som känner ett behov av att bevaka och påverka skeenden i sitt närsamhälle och dessutom upplever sig ha möjlighet att göra detta. Det har blivit svårare att påverka politiken genom att bara gå och rösta. Istället har andra former av deltagande blivit vanligare som exempelvis namninsamlingar, protestgrupper på Facebook, enfrågeföreningar med mera. (Se exempelvis Norris 2002) Därför är valdeltagande bara en av indikatorerna när invånarnas engagemang mäts. Andra viktiga faktorer är intresset för politik, i vilken utsträckning man följer nyheter i medierna och hur nöjd man är med demokratin i kommunen.

Tabell 9 Engagemangindex

Kommun	Indexvärde
Kungsbacka	78
Trollhättan	69
Mölnadal	59
Borås	47
Göteborg	45
Lidköping	45
Uddevalla	39
Skövde	18

Kommentar: Engagemangindex är ett samlat värde baserat på andelen som läser någon morgontidning, tittar på TV-nyheter, hur högt intresset är för politik i allmänhet och specifikt i kommunen, den upplevda möjligheten att påverka politiska beslut i kommunen, hur nöjd man är med demokratin i kommunen samt andelen som röstade i valet 2006 (SCB). Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar mer hälsosamt leverne hos befolkningen.

Källa: Väst-SOM 2006-2008 och SCB.

Ännu en gång toppas listan av Kungsbacka där man hade högst valdeltagande i valet 2006, ett stort intresse för politik, hög tilltro till den lokala demokratin och störst andel som anser sig kunna påverka politiska beslut i kommunen. Därefter är det en fallande skala. I Trollhättan följer man nyheterna i TV och morgontidningen men är något mindre säker på att man kan påverka den lokala politiken. I Mölndal är det politiska intresset mycket stort men här är det klart färre som läser morgontidning regelbundet. Göteborg dras ner av att man har det lägsta valdeltagandet medan Lidköping dras ner av det enkla faktum att man inte har en morgontidning som utkommer minst sex dagar i veckan. Skövde som får mycket lågt resultat ligger generellt något under övriga kommuner på de flesta punkter. När det gäller den upplevda möjligheten att påverka politiska beslut i kommunen är denna lägst i Skövde med 17 procent som upplever denna möjlighet som mycket eller ganska god.

Enligt vad som tidigare sagts om push- och pull-faktorer så kan respektive stads resultat i dessa sex index antingen attrahera eller repellera. För dig som individ är det ingenting som säger att en hög grad av just mångkultur eller urbanisering får dig att vilja ta en närmare titt på en stad. Däremot är det så att dessa faktorer gemensamt bygger upp en attraktiv livsmiljö för väldigt många idag.

Hur bra är din stad?

"People are not equally happy everywhere, and some places do a better job of providing a high quality of life than others. Some places offer us more vibrant labour markets, better career prospects, higher real estate appreciation, and stronger investment and earnings opportunities. Some places offer more promising mating markets. Others are better environments for raising children"

Richard Florida i Who's Your City (2009)

I föregående avsnitt gjordes en bedömning av stadens karaktär och attraktivitet baserad på dess invånares livsstil och attityder. Men en viktig aspekt kvarstår nämligen invånarnas egen bedömning av den stad eller kommun de bor i. Denna bedömning påverkas givetvis av vilka förväntningar man har på kommunen och den service man erbjuds men är likväl viktig eftersom den förmår att peka ut en faktor som missats i föregående analyser. Attraktivitet handlar i grund och botten om individuell bedömning. De mätningar som gjorts hittills i denna analys har utgått ifrån att vissa kvaliteter hos en stad är attraktiva utifrån antagandet att de kan locka till sig vissa sorters människor. I detta avsnitt handlar det istället om de som redan befinner sig i staden. Hur ser de på sin tillvaro, på hur deras stad fungerar och hur kommunen sköter sin uppgift?

I Väst-SOM ställs inte mindre än 28 frågor om hur nöjd man är med den service som erbjuds i kommunen i form av exempelvis äldreomsorg, skola, arbetstillfällen och renhållning. (se Nilsson i denna volym) I följande analys har dessa bedömningar av respektive område först räknats om till balansmått vilket ger ett värde mellan

-100 och +100 beroende på hur nöjd man är. Samtliga som har besvarat någon del av frågan ingår i procentbasen. Dessa 28 balansmått har därefter lagts ihop och dividerats med 28 för att få fram ett genomsnittsvärde som här kallas för Serviceindex. Här är det viktigt att göra en distinktion mellan de som nyttjar kommunal service av olika slag och de som inte gör det men ändå har en åsikt. Överlag visar resultaten nämligen att de som kommit i kontakt med exempelvis sjukvården är betydligt mer nöjda med den än de som inte har varit i kontakt med den. Resultaten här gäller allmänheten, det vill säga både brukare och icke-brukare.

Tabell 10 Serviceindex

Kommun	Indexvärde
Lidköping	29
Trollhättan	24
Uddevalla	22
Borås	21
Kungsbacka	21
Skövde	21
Mölnadal	17
Göteborg	13

Källa: Väst-SOM 2006-2008.

När det gäller den generella nöjdheten med servicen i kommunen så framträder två ytterligheter bland städerna. Göteborg och Lidköping är motpoler eftersom den ena är en storstadskommun och den andra mer av en småstadskommun. Detta avspeglas tydligt i invånarnas bedömning av servicenivån i kommunen då Göteborgarna är klart mindre nöjda än Lidköpingsborna. Rimligen är det två faktorer som gemensamt leder till denna polarisering. Dels är det möjligt att förväntningarna på servicen i Göteborg är högre än de är i Lidköping. Den högre medelåldern i Lidköping skulle kunna förklara detta. Men framförallt beror det på att man i Lidköping i stor utsträckning slipper storstadsproblematik som trafikstockning och bostadsbrist. Totalt sett är man i Lidköping mer nöjd på näst intill samtliga av de 28 punkterna. Vård skola och omsorg samt renhållning på allmänna platser utmärker sig speciellt som områden där man är betydligt mer nöjd i Lidköping. Undantagen är också tydliga exempel på skillnaden mellan storstad och småstad. De områden där man är betydligt mer nöjd i Göteborg är när det gäller tillgången på privatläkare, kulturaktiviteter och kollektivtrafik.

Boende är en viktig fråga för tillväxten. Hur skall staden kunna växa om man inte har någonstans att bo? I de flesta större svenska städer ringlar bostadsköerna långa. Det finns inga lediga hyreslägenheter och många av de lägenheter som nybyggs är bostadsrätter. Att det krävs stora kontantinsatser för att man skall få ett boende är

ett klart hinder för tillväxten. Generellt sett är exempelvis arbetslösa mer benägna att flytta än andra grupper, men om de äger sin bostad är de mindre benägna att packa flyttlådorna än näst intill samtliga andra grupper. (Brandén 2006) Av de undersökta kommunerna är det bara i Trollhättan, Borås och Lidköping som tillgången på bostäder får en svagt positiv bedömning av invånarna men även här är det nästan lika många som är negativa som positiva. Värst är det i Göteborgstrakten. När det gäller tillgången på bostäder får Kungsbacka värdet -62, Göteborg -55 och Mölndal -34 på en skala som går från -100 till +100.

Ett mått på hur invånarna trivs där de bor är hur de mer specifikt utvärderar den kommunala verksamheten. Snarare än att bedöma servicen handlar det här om faktorer som förtroendet för politiker och tjänstemän, hur kommunstyrelsen sköter sin uppgift, om kommunen främjar företagande och sysselsättning och vilken helhetsbedömning man gör av hur bra det är att bo i kommunen. Även här är det Lidköping som ligger i topp men med Kungsbacka och Trollhättan tätt därefter. Det är också dessa tre kommuner som i precis den ordningen får högst omdömen av sina invånare på den direkta frågan om hur bra det är att bo i kommunen. Mellan Skövde, Borås, Göteborg och Mölndal är det ganska liten skillnad även om de jämfört med topp tre på listan har betydligt lägre grad av nöjdhet.

Tabell 11 Index för nöjdhet med kommunen

Kommun	Indexvärde
Lidköping	87
Kungsbacka	84
Trollhättan	81
Skövde	40
Borås	36
Göteborg	33
Mölndal	31
Uddevalla	7

Kommentar: Index för nöjdhet med kommunen är ett samlat värde baserat på vad invånarna anser om ekonomin i kommunen, möjligheten att påverka politiska beslut i kommunen, demokratin i kommunen, hur kommunstyrelsen sköter sin uppgift, vilket förtroende de har för kommunens politiker och dess tjänstemän, hur kommunen har lyckats med att främja företagande och sysselsättning, hur bra det i allmänhet är att bo i kommunen samt andelen som i första hand säger sig höra hemma på den ort där de bor. Indexvärdet kan variera mellan 0 och 100 där ett högre värde indikerar högre grad av nöjdhet med kommunen.

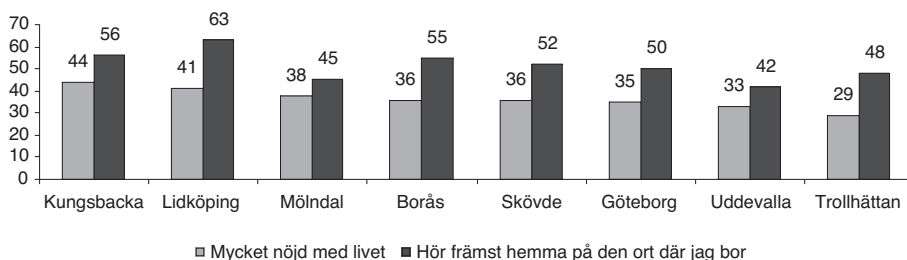
Källa: Väst-SOM 2006-2008.

När det gäller kommunindex är det framförallt Uddevalla som sticker ut med betydligt mindre nöjda invånare än i övriga kommuner. Detta beror på en hög grad av generellt missnöje som tar sig uttryck i en negativ bedömning av kommunens

ekonomi, lågt förtroende för kommunens politiker och förhållandevis många som är missnöjda med demokratin i kommunen. Det är också många här som anser att kommunen har misslyckats med att främja företagande och sysselsättning. Ur tillväxtperspektiv är detta dåliga nyheter för Uddevalla som riskerar att deras invånare marknadsför kommunens sämre sidor i sina kontakter med omvärlden och i värsta fall själva söker sig någon annanstans.

Uddevalla är också den ort av de åtta undersökta där lägst andel av invånarna säger sig i första hand höra hemma på orten där de bor (se figur 1). Även om 42 procent är en stor andel av befolkningen så är det alltså 58 procent av Uddevallaborna som i första hand anser sig höra hemma någon annanstans. Vid en närmare studie visar det sig att det främst beror på att så många som 20 procent svarar "Det landskap där jag bor" på frågan. De är med andra ord bohuslänningar i första hand. En stad där invånarna har stark lokal förankring är däremot Lidköping. Här är det drygt 60 procent som i första hand hör hemma på den ort där de bor. Kungsbacka och Borås utmärker sig också som orter med lite starkare lokal förankring även om Kungsbacka efter Uddevalla är den ort där flest säger sig höra hemma i det landskap där de bor. Göteborg utmärker sig som den stad där flest invånare säger sig i första hand höra hemma i ett större sammanhang än Sverige. 14 procent av Göteborgarna svarar att de i första hand hör hemma i Norden, Europa eller Världen som helhet.

Figur 1 Nöjd med livet och hemhörighet(procent)



Källa: Väst-SOM 2006-2008

Mest nöjda med det liv de lever är invånarna i Kungsbacka vilket korresponderar väl med kommunens resultat i de flesta index i denna studie. Tidigare analyser har också visat ett starkt samband inte bara mellan nöjdhet och socioekonomiska förutsättningar utan även mellan nöjdhet och faktorer som hälsa, kulturaktivitet och sociala nätverk. (Antoni 2008) Gällande alla dessa indikatorer faller Kungsbacka väl ut. Då Lidköping är den kommun som har näst störst andel invånare som är mycket nöjda med livet tycks detta samband stämma eftersom Lidköping också hade höga värden när det gällde hälsa och sociala nätverk. Där faller även invånarnas egen bedömning av kommunen mycket väl ut. Något som inte uppvisar något samband

med lyckliga invånare är graden av urbanisering. Både Kungsbacka och Lidköping uppvisade låg grad av urbanisering medan både Göteborg och Trollhättan är betydligt mer urbaniserade till sin karaktär. I jämförelsen har de två sistnämnda tillsammans med Uddevalla lägst andel i befolkningen som är mycket nöjda med livet.

Vem är din stad?

Sammanfattningsvis kan vi nu utifrån samtliga dessa resultat teckna några enkla bilder av respektive stad eller kommun. Dessa skisser är ett försök att fånga något av stadens identitet med utgångsläget att en stad kan ha både push- och pull-faktorer och kvaliteter som attraherar vissa men inte andra. Stadens karaktär, möjligheten till tillväxt och invånarnas livskvalitet står i fokus. Egentligen är det inte relevant att försöka utnämna bästa eller sämsta kommun utifrån resultaten i denna studie. Poängen är istället att Västsveriges städer har olika karaktär och därmed är olika attraktiva för olika typer av människor. Om samtliga kommuner försöker attrahera samma människor ökar förstås konkurrensen och då är frågan vilka egenskaper som i förlängningen leder till tillväxt och framgång. Samtidigt får du som individ inte glömma bort den kanske viktigaste frågan: Hur bra är just den här staden för dig?

Göteborg

Göteborg är den överlägset största kommunen i Västsverige, nära fem gånger så stor som Borås och med god tillväxt. Givetvis kan man argumentera att det är stora skillnader inom en kommun och speciellt då en så stor kommun som Göteborg. Det går inte att bortse från att vissa delar av Göteborg som exempelvis Linnéområdet anses som oerhört attraktivt medan andra delar av kommunen troligtvis tillhör Västsveriges minst attraktiva områden. Tidigare studier har visat att flera av de största skillnaderna inom Västra Götaland återfinns mellan olika resursstarka områden inom Göteborg. Detta får betydelse då stadens ytteligheter i en sådan här kommunjämförelse tar ut varandra. Denna analys utgår ifrån en helhetssyn på kommunen och bygger på resonemanget att det är den samlade upplevelsen hos hela befolkningen som ger bilden av staden. När människor gör en bedömning av Göteborg samlas alla dess beståndsdelar under en gemensam benämning vilket innebär att alla dessa delars olikheter ändå vägs samman till en helhet. Stadens stora interna olikheter bör dock inte glömmas bort.

Göteborgarna lever mycket av sina liv ute i det offentliga rummet. Detta beror till stor del på att snittåldern är lägre än i övriga kommuner och andelen singelhushåll är stort. Det är en urban miljö med stort utbud av handel, kultur och nöjen. Staden har också en mer internationell karaktär än någon annan i undersökningen. Många är positivt inställda till att staden blir allt mer mångkulturell, andelen utländska medborgare är hög och istället för att säga att man i första hand är göteborgare är det många som ser sig mer som världsmedborgare. Allt detta kan räknas som pull-faktorer för Göteborg och känns igen som storstadens fördelar. Men det finns också

push-faktorer, eller baksidan av myntet som gör staden mindre attraktiv. I en stor stad blir avståndet större mellan människor trots att det bor många tätt inpå varandra. Man talar mindre med sina grannar, känner sig mer maktlös inför politiken och det är svårare att tränga sig in i existerande sociala nätverk. Detta är en tydlig nackdel för Göteborg. En annan är att man i staden har mindre tillgång till naturen. Göteborgarna ägnar sig betydligt mindre åt friluftsliv än man gör i övriga kommuner och trots att förhållandevis många tränar eller idrottar så gör många detta inomhus på gym eller liknande. En tredje push-faktor är den lägre graden av engagemang. Man är något mindre nöjd med demokratin och valdeltagandet är betydligt lägre jämfört med övriga undersökta kommuner. Den sista men kanske också största push-faktorn för Göteborg är det ganska genomgående missnöjet med den service som erbjuds i kommunen. Mest framträdande är det gällande tillgången på bostäder, renhållning på allmänna platser och sjukvård/vårdcentraler. Här är Göteborgarna klart mer missnöjda än invånarna i andra västsvenska städer. Missnöjet är även stort när det gäller gator och vägar men det gäller också för de flesta av kommunerna i denna undersökning. Även när det gäller möjligheten att få jobb är missnöjet stort i samtliga undersökta kommuner, men störst är det i Göteborg. Trots att staden har den klart största arbetsmarknaden upplevs detta alltså som problematiskt för dess unga befolkning.

Borås

Med sina dryga hundratusen invånare är Borås den näst största staden i Västsverige. Trots detta ägnar sig invånarna förvånansvärt lite åt uteliv. Både kafé- och restaurangbesök såväl som kulturella aktiviteter som bio- och teaterbesök i staden är på samma eller till och med lägre nivå än i de mindre västsvenska kommuner som ingår i denna jämförelse. Detta beror sannolikt delvis på att befolkningstätheten är ganska låg för en så folkrik kommun och att det faktiskt är få människor som bor inne i själva stadskärnan. En annan viktig förklaring är att snittåldern är ganska hög i kommunen. Andelen över 65 år är något högre än genomsnittet för hela Västsverige vilket är anmärkningsvärt för en tillväxtkommun. Däremot är det många singelhushåll i Borås.

Om man ska tala i termer av push- och pull-faktorer så är det svårt med Borås. På de flesta index landar kommunen omkring mitten vilket gör det till något av en genomsnittskommun i denna undersökning. Detta i sig kan förstås utgöra ett problem eftersom den stad som vill profilera sig knappast vill göra det med epitetet "genomsnittskommun". Däremot finns det en stark lokal identitet och få riktigt tydliga push-faktorer. En möjlig sådan är att Borås är en av de minst toleranta städerna i undersökningen när det gäller mångkultur. Att Borås ändå fick ett medelresultat i Mångkulturindex beror på att andelen utländska medborgare är förhållandevis hög. Ett annat bekymmer är att humankapitalet är svagt sett till tillväxt av kreativ kompetens. Borås har relativt få med akademisk examen och så mycket som hälften av befolkningen definierar sig som arbetarklass. Enligt Floridas teorier lockas

kompetensen i den kreativa ekonomin främst till toleranta miljöer fulla av andra kreativa och gärna högutbildade människor.

Kungsbacka

Trots låg grad av urbanisering är det många faktorer som talar för att Kungsbacka kommun ska vara synnerligen attraktiv i den kreativa ekonomin och det moderna Sverige. (Florida & Tinagli 2004) Att även Göteborg och Mölndal placerar sig bra i de flesta index leder tankarna till att det egentligen i stor utsträckning handlar om storstadsregionens attraktivitet. Men Kungsbacka tycks ha storstadens fördelar utan att drabbas av de flesta av dess nackdelar. Kungsbacka är i folkmängd räknat den tredje största kommunen i Västsverige och har god tillväxt idag. Humankapitalet i är mycket starkt, invånarna är kulturellt aktiva, idrottar mycket, är nöjda med livet och nöjda med sin kommun. Dessutom känner de stark tillhörighet till sin hemort. De har stora sociala nätverk och är engagerade i sin stads utveckling. Trots en låg andel utländska medborgare är den allmänna toleransen hög och man är positiv till mångkultur. Kungsbacka är dessutom den främsta tvåsamhetskommunen i undersökningen med 78 procent gifta eller sambos och dryga 80 procent boende i villa eller radhus.

De push-faktorer som finns för Kungsbacka är främst dess förhållandevis låga grad av urbanisering. Staden kan med andra ord upplevas som lite för mycket landsbygd och för lite stad. Dessutom ligger Kungsbacka inte i topp när det gäller nöjdhet med den kommunala servicen. Främst är det tillgången på bostäder och nöjdheten med gator och vägar som drar ner nöjdheten. Här är det med andra ord ändå storstadens nackdelar som gör sig gällande. En annan push-faktor är att Kungsbacka tappar så mycket som 18 procent av sin befolkning dagtid eftersom så många pendlar till arbete i Göteborg. Det riskerar att göra Kungsbacka till något av en sovstad och gör det svårt för handeln att utvecklas.

Mölndal

Tillsammans med Kungsbacka och Göteborg är Mölndal den av de undersökta kommunerna som har starkast humankapital och finansiellt kapital idag. Mölndal har stark befolkningsstillväxt, höga inkomster, tätt mellan företagen och det lokala företagsklimatet rankas som ett av de bästa i landet. Dessutom har kommunen mycket goda handelsresultat. Detta beror förstås på att mycket av Göteborgs externhandel med IKEA i spetsen ligger i Mölndal. Tvåsamhet är vanligt i Mölndal men Mölndals par tycks stanna hemma mer på sin fritid än man gör i Kungsbacka. Trots hög grad av urbanisering och närheten till Göteborgs utbud av restauranger, kultur och nöjen är utelivet ganska begränsat. I de flesta avseenden sticker Mölndal inte ut nämnvärt jämfört med de andra västsvenska kommunerna i undersökningen utan ligger omkring genomsnittet för de undersökta kommunerna när det gäller exempelvis kulturvanor, sociala nätverk, hälsa och mångkultur.

Mölndalsborna har förhållandevis svag lokal identitet. Färre än hälften säger

sig i första hand höra hemma på den ort där de bor och så mycket som var tredje Mölndalsbo kan tänka sig att flytta till en annan kommun i Västra Götaland vilket är klart fler än i de övriga kommunerna. Befolkningen är jämförelsevis mer intresserad och engagerad i lokala politiska skeenden, något som förmodligen hör ihop med något lägre noteringar när det gäller kommunen och den kommunala servicen. I Mölndal är man jämfört med snittet för de undersökta kommunerna lite mindre nöjd med hur kommunstyrelsen sköter sitt uppdrag samt med kärnområden som vård, skola och omsorg. Dessutom kännetecknas kommunen av samma problem som i Göteborg nämligen gator och vägar, brist på bostäder samt möjligheten att få jobb. När det gäller de två sistnämnda är mölndalsborna dock något mindre missnöjda än göteborgarna är.

Trollhättan

Av de västsvenska kommuner som ingår i denna jämförelse har Trollhättan det svagaste resultatet avseende humankapital. Detta beror huvudsakligen på att andelen högutbildade i befolkningen är något lägre samt att medelåldern är förhållandevis hög. Dessutom är andelen i arbete eller aktivt studerande något lägre än i de andra kommunerna. Nu bör man komma ihåg att jämförelsen här görs mellan de åtta kommuner i Västsverige som sannolikt har högst humankapital samt att skillnaderna dem emellan är förhållandevis små. Även när det gäller ekonomiska tillväxtfaktorer ligger Trollhättan i den nedre delen av skalan. Trots att Trollhättan gör goda handelsresultat och att många pendlar till kommunen för arbete dras helheten ner av att inkomstnivåerna är lägre samt att kommunen får ganska dåligt resultat gällande det lokala företagsklimatet. Men den viktigaste faktorn är förstås att det finns så få företag i kommunen – drygt 20 per tusen invånare jämfört med drygt 30 per tusen invånare i de övriga kommunerna. Detta gör Trollhättan sårbart.

Trollhättan erbjuder en förvånansvärt urban miljö i förhållande till sin faktiska folkmängd. Befolkningstätheten är hög, en stor andel bor i lägenhet, det sociala umgänget är aktivt och kafébesöken är nästan lika täta som bland göteborgarna. Detta tillsammans med ett stort samhälleligt engagemang i kommunen och väl utvecklade formella och informella sociala nätverk talar till Trollhättans fördel. Däremot är befolkningen inte särskilt kulturellt aktiv. Även om skillnaderna är små så är mönstret tydligt. Oavsett om det handlar om teater, popkonserter, bio eller bokläsning så ligger trollhättebornas kulturnyttjande under snittet för de undersökta kommunerna. Detta tillsammans med det faktum att Trollhättan uppvisar den minst toleranta attityden till mångkultur av de undersökta kommunerna är klara push-faktorer för staden. Framförallt gäller detta i relation till den så kallade kreativa klassen. Invånarna själva är dock betydligt mer nöjda med sin kommun än man är i de flesta av de andra kommunerna och när det gäller specifika områden som vård, tillgång på bostäder och kommunens arbete med miljövård är man klart mer nöjd än i övriga kommuner. Det bör dock även nämnas att Trollhättan har den lägsta andelen som säger sig vara mycket nöjda med livet.

Uddevalla

Genomsnittsåldern i Uddevalla är lite högre än i de övriga kommunerna som ingår i undersökningen och ligger på samma nivå som i de övriga mindre kommunerna i Västra Götaland. Detta innebär också att det finns fler ålderspensionärer och att andelen änkor och änklingar är högre i Uddevalla. Samtidigt är utbildningsnivån också lägre i Uddevalla, något som till viss del förklaras av åldersmönstret. Andelen som har låg eller medellåg utbildning i kommunen ligger på drygt 60 procent medan knappt 40 procent således har medelhög eller hög utbildning. Som en jämförelse är förhållandet ungefär det omvända i Göteborg. Uddevallas humankapital är alltså något mer bekymmersamt än i de flesta av de andra kommunerna. Tillväxten ser förhållandevis god ut och Uddevalla har en del förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Framförallt så har Uddevalla mycket starka handelssiffror och kommunen är ganska så företagstät. Men det finns också bekymmer och dessa är att inkomstnivåerna är låga, att de kommunala kostnaderna per invånare är höga samt att av alla undersökta kommuner har Uddevalla den högsta kommunalskatten och det sämsta omdömet i fråga om företagsklimatet.

Uddevallas befolkning är kulturellt aktiv. Framförallt går de betydligt oftare på museum och bibliotek än i någon av de andra kommunerna. Dessutom är uddevallaborna förhållandevis frekventa besökare på scenkonstens föreställningar. Jämfört med Trollhättan är andelen som regelbundet går på opera och klassiska konserter dubbelt så stor. Ungefär var fjärde uddevallabo bor i singelhushåll. Kanske är det därför så många som 36 procent umgås med sina grannar minst någon gång i veckan vilket är betydligt mer än i de övriga kommunerna. Var femte invånare röker regelbundet och ungefär var sjunde invånare går på kafé minst en gång i veckan. Uddevallaborna är i denna undersökning de som har svagast band till sin hemort. Med detta menas att det endast är 42 procent som svarar "den ort där jag bor" på frågan om var de i första hand hör hemma. Detta beror på att många uddevallabor i första hand ser sig som bohuslänningar. De är alltså inte mer benägna att vilja flytta ifrån kommunen än man är på annat håll. Däremot är de som tidigare nämnts betydligt mindre nöjda med sin kommun än man är i de övriga sju kommunerna. Att man är missnöjd med demokratin, har lågt förtroende för kommunens politiker och att många tycker att kommunen har misslyckats med att främja företagande och satsning är definitiva push-faktorer. Den här typen av klimat kan lätt få vågskålen att väga över till fördel för någon annan stad i fråga om både företagsetableringar och privata flyttlass.

Skövde

Sett till de index som avser humankapital och förutsättningarna för ekonomisk tillväxt så är Skövde en genomsnittskommun i denna jämförelse. Och viss ligger Skövde runt snittet när det gäller de dryga 50 000 invånarnas ålderssammansättning och utbildningsnivå eller antalet företag per tusen invånare. Men därutöver finns det en del områden där Skövde avviker. På den negativa sidan finns faktorer som

att befolkningstillväxten är lägre än i de övriga kommunerna samt att inkomsterna i Skövde är relativt låga. På plussidan ser vi dock att trenden för handelns omsättning är mycket positiv, att det lokala företagsklimatet rankas högt och att det är betydligt fler som pendlar till arbete i Skövde än det är som pendlar ut från kommunen.

Som den näst minsta kommunen i undersökningen är det inget konstigt att den allmänna graden av urbanisering är låg. Men varken detta eller befolkningens demografi förklarar varför livsstilen är så annorlunda i Skövde jämfört med de övriga kommunerna. Skövdeborna är genomgående något mindre kulturellt aktiva. Störst skillnad är det gällande besök på bibliotek och museum men även teaterbesöken är betydligt mer sporadiska. I Skövde är man dessutom mindre benägen att gå på kafé och umgås med vänner och grannar än vad som är snittet för de åtta kommunerna. Det är också betydligt färre som utövar idrott eller motionerar i Skövde. En knapp tredjedel av Skövdes invånare motionerar regelbundet vilket kan jämföras med Kungsbacka där hälften av befolkningen motionerar regelbundet. Skövde som sett till de olika attraktivitetsindexen egentligen bara får riktigt bra resultat när det gäller mångkultur bör kanske se över sina övriga värden och den livsstil som invånarna erbjuds. Förhållandevis goda resultat när det gäller humankapital och finansiellt kapital kan snabbt ändras om flyttströmmen sinar och redan idag är Skövde som redan har nämnts den kommun av de åtta som har lägst befolkningstillväxt. Bland Skövdes pull-faktorer kan dock nämnas att invånarna är betydligt mer nöjda med den kommunala skolan och tillgången på bostäder än genomsnittet.

Lidköping

I denna jämförelse ligger den minsta kommunen Lidköping sämst till när det gäller ekonomiska tillväxtfaktorer och näst sämst till när det gäller stadens humankapital. Ser man till attraktivitetsfaktorer så är Lidköping med sina knappt 38 000 invånare den minst urbaniserade staden och har några av de lägre noteringarna för invånarnas kulturvanor, engagemang och graden av mångkultur i staden. Samtidigt ligger både genomsnittsåldern och utbildningsnivån på ungefär samma nivå som i Västra Götalands landsbygdskommuner, det vill säga att man har en något äldre och något mindre välutbildad befolkning än snittet i övriga kommuner i denna undersökning. Ser man till den unga kreativa klassen, de urbana innovatörerna som med sina idéer skapar mervärde och sysselsättning åt sin omgivning så har Lidköping med andra ord nog svårt att hävda sig i konkurrensen.

Samtidigt vill jag hävda att Lidköping faller ut som en av de mest attraktiva kommunerna i denna jämförelse men då är det viktigt att ställa frågan om *VEM* staden skall vara attraktiv för. Det är nämligen i Lidköping invånarna är mest nöjda med sin kommun, de sociala nätverken är starka och den kommunala servicen är god. Människor lever förhållandevis hälsosamt och nära naturen. Andelen gifta eller samboende ligger på 74 procent vilket endast är högre i Kungsbacka och även andelen som bor i villa eller radhus är hög. Av samtliga åtta kommuner är det i Lidköping invånarna har den starkaste lokala identiteten och man ligger i toppnivå när det gäller

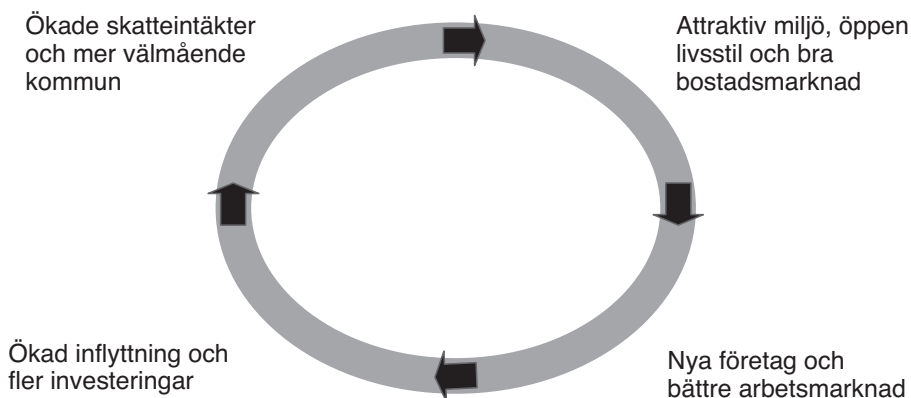
andelen som är mycket nöjda med sina liv. Lidköping är med andra ord en mycket bra kommun att bo i och samtliga dessa kvaliteter är synnerligen attraktiva för den som vill komma bort ifrån storstadens buller, bostadspriser och andra problem.

Människor i rörelse – städer i förändring

Parallellt med att storstäderna växer pågår också en form av exodus. Denna är inte riktigt en ny grön våg men är ändå en motreaktion mot urbaniseringstrenden.

I internationella undersökningar som har gjorts av storstädernas utflyttare har man kunnat identifiera fem huvudorsaker till flytten. Först och viktigast är att man vill bo i en mer lantlig miljö, därefter kommer lägre kostnader som exempelvis boende och skatter. Den tredje faktorn är för att man vill bo i en renare miljö. För att komma närmare vänner och familj var den fjärde faktorn och den femte var faktiskt för att komma närmare jobbet. Med andra ord finns det även en arbetsmarknadstillväxt att flytta till utanför de huvudsakliga tillväxtmotorerna. (Koles & Muench 2002) Detta är värt att betänka när man som i denna studie tittar på tillväxt och attraktivitet. Lidköping tycks vara ett utmärkt exempel på en stad som har en annan typ av attraktivitet än övriga lite större städer i Västsverige kan erbjuda.

En stads attraktivitet är avgörande för dess möjligheter att locka till sig företags-etableringar, studenter och arbetskraft. De olika faktorer som undersökts i denna studie utgör några av de viktigaste egenskaperna som gör en stad attraktiv i dagens samhälle – oavsett om detta kallas för kunskapssamhälle, teknokrati eller kreativ ekonomi. Faktorer som arbetsmarknad och ett varierat utbud av bostäder är förstås ett måste, men kultur, öppenhet och livsstil är nog så viktiga indikatorer. I Sverige går det en tydlig gräns mellan de städer som växer och frodas och de som sakta men



säkert åldras och tappar i invånarantal. Det gäller för varje stad att försöka få igång en positiv spiral med inflyttningar, kompetenshöjning, fler företag och en starkare arbetsmarknad. Här kan exempelvis ett tillskott av hyresbostäder eller en spännande kultursatsning fungera som katalysator men det är helhetsbilden som räknas. Om en kommun kan erbjuda en attraktiv miljö, en öppen livsstil och ett brett utbud av boendeformer lockas kreativa och produktiva människor dit. Detta ger nya företag till staden och en bredare mer dynamisk arbetsmarknad. Det ger i sin tur ökad inflyttning samt ökade investeringar i infrastruktur, bostäder och lokaler såväl som gemensamma satsningar på handeln och stadskärnan. Allt detta bidrar till att ge ökade skatteintäkter för kommunen som i sin tur bidrar till bättre levnadsvillkor för de boende och verksamma i kommunen.

Källor

- Andersson, Åke; Strömquist, Ulf (1988) *K-Samhällets Framtid*. Prisma, Stockholm
- Antoni, Rudolf (2008) "Västsvenska kulturvanor" i Nilsson, Lennart (red) *Regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Brandén, Maria (2006) Utdrag ur rapporten *Arbetslöshet, upplåtelseform och geografisk rörlighet*. Institutet för framtidsstudier, Stockholms universitet. Redovisat i Almedalen 2006
- Castells, Manuel (1998, 1998, 2000) *Informationsåldern band 1-3: Nätverkssamhällets framväxt, Identitetens makt, Millenniets slut*. Daidalos, Göteborg
- Coleman, James S (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press
- Florida, Richard (2002) *The Rise of the creative class... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*. Basic Books, New York, USA
- Florida, Richard; Tinagli, Irene (2004) *Europe in the creative age*. Carnegie Mellon, Software Industry Center, Co-published in Europe with DEMOS
- Florida, Richard (2005A) *Cities and the creative class*. Routledge, New York, USA
- Florida, Richard (2005B) *The Flight of the Creative Class – The New Global Competition for Talent*. Harper business, New York, USA
- Florida, Richard (2008) *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*. Basic Books, New York, USA
- Företagsklimatet (2009) Svenskt Näringsliv
- Göteborgsregionens kommunalförbund (2006) *Uthållig tillväxt - mål- och strategier med fokus på hållbar regional struktur*
- HUI (2009) *Handeln I Sverige 2009 – En etableringsguide*. Handelns Utredningsinstitut (HUI), Stockholm
- Koles, Michael; Muench, David (2002) "Why People Are Moving to Suburbia (and Beyond): Examining the Pull Factor in the Fox Valley" i *Journal of Extension*, Vol. 40 Nr. 6

- Kumar, Naresh; Sidhu, A.S. (2005) "Pull and push factors in labour migration" I *Indian Journal of Industrial Relations*, October 1, 2005
- Lorentzon, Sten (2007) *Regional konkurrenskraft – belyst mot bakgrund av informations och kunskapens stigande värde*. Occasional papers 2007:3, Handelshögskolan, Göteborgs universitet
- Lucas, Robert Jr. (1988) "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, No 22
- Norris, Pippa (2002) *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (2006) "Sociala nätverk och mellanmänsklig tillit" i Holmberg, Sören; Weibull, Lennart (red) *Du stora nya värld*, SOM-institutet, Göteborgs universitet
- SCB – Statistiska centralbyrån
- SOU 2007:35 *Flyttning och pendling i Sverige*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008
- Warwick, Sabin (2009) "Featured Writer of the Month" i *Oxford American – The Southern Magazine of Good Writing*, 2009-08-05

REGIONAL UTVECKLING (INTE) I FOKUS FÖR FOLKET¹

SUSANNE JOHANSSON

I samband med valet 1998 förändrades den politiska organisationen i Västra Götaland. På försök infördes en ny regional mellannivå med ett direktvalt fullmäktige, med ansvar främst för hälso- och sjukvården samt de regionala utvecklingsfrågorna. Den nya regionala enheten formades genom en sammanslagning av Bohuslandstinget, landstingen i Skaraborgs- och Älvsborgslän samt landstingsuppgifterna i Göteborg. I samband med regionbildningen utarbetades en plan för det framtida regionala utvecklingsarbetet. Den första regionala utvecklingsstrategin (RUS) antogs år 2000. År 2004 ersattes den med en regionalutvecklingsvision (RUV) och som år 2005 sammanfattades i Vision Västra Götaland – det goda livet. Visionen om det goda livet ska fungera som plan för det fortsatta regionala utvecklingsarbetet. Visionen syftar till att visa på ett framtida önskvärt tillstånd i regionen, vara inspirerande och hålla över tid.

I samband med regionens bildande överfördes de regionala utvecklingsfrågorna från stat och länsstyrelse till regionen. Förändringen innebar bland annat att utvecklingsfrågorna skulle få en tydligare demokratisk förankring genom att lyda direkt under regionfullmäktige istället för att handhas av statens förlängda arm i länet (och främst på tjänstemannanivå). Utvecklingsfrågorna fördes således upp på den politiska dagordningen. Även om frågan om regionalutveckling flyttats från tjänstemannanivån till den politiska arenan innebär inte det självklart att medborgarnas intresse för frågorna ökat. Regionalutveckling innefattar en rad frågor som medborgarna sällan uppfattar sig direkt berörda av och helt i motsats till den andra av regionens stora ansvarsområden, sjukvården.

Tre dimensioner, fyra perspektiv och fem fokusområden

Visionen om det goda livet består av *tre delar*. I den första och övergripande delen av visionen utvecklas tankarna om att den framtida utvecklingen i Västra Götaland ska utgå ifrån ett förhållningssätt om hållbar utveckling utifrån ”ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter”. Den ekonomiska dimensionen avser ekonomisk utveckling, finansiell stabilitet och infrastruktur, den sociala individens arbetsliv, hälsa och delaktighet och den miljömässiga, klimat och biologisk mångfald. Genom utgångspunkten om hållbarutveckling ska utvecklingsarbetet i regionen inte äventyra yngre generationers förutsättningar att bo och leva i regionen jämfört med de nuvarande. Det övergripande regionala utvecklingsarbetet ska således även ha

kommande generationers bästa för ögonen. I den andra delen av visionen lyfts *fyra perspektiv* som enligt skrivningarna ska genomsyra hela det regionala utvecklingsarbetet; den gemensamma regionen, jämställdhet, integration och internationalisering. Perspektivet om att en gemensam region innebär att området Västra Götaland ska betraktas som *en* region. Målsättningarna i visionen är således gemensamma och det regionala utvecklingsarbetet ska vara likvärdigt för hela regionen. Perspektivet om jämställdhet innebär att kvinnor och män ska ha lika möjligheter att leva, bo och utvecklas i regionen, detsamma gäller personer som flyttat till regionen från andra länder (perspektivet om integration). Det avslutande perspektivet framhåller internationaliseringens betydelse och målsättningen att de boende i regionen ska ha möjlighet och förutsättningar att verka såväl i som utanför regionen och landets gränser. I visionens tredje del utvecklas fem områden dit fokus för utvecklingsarbetet ska riktas; livskraftigt näringsliv, kompetens och kunskapsutveckling, infrastruktur och kommunikation, kultur och hälsa. Inom samtliga fem *fokusområden* är målsättningen att Västra Götaland ska vara en ledande region eller hålla en hög standard relativt andra regioner.

För att få en uppfattning om hur arbetet med visionen fortskrider krävs att implementeringsprocessen följs upp. En central grupp i uppföljningsarbetet är en av de mest centrala grupperna för det fortsatta utvecklingsarbetet i regionen, medborgarna. I följande kapitel kommer de politiska målsättningarna i visionen att sättas i fokus och ses utifrån ett medborgarperspektiv. Kapitlet syftar till att undersöka i vilken grad visionens målsättningar slagit igenom i befolkningen attityder.

Visionen – ett uttryck för mer av governancestyrning

Trenden med utvecklingen mot en mera välförankrad regionalnivå är tydlig i Europa såväl som internationellt. I forskningslitteraturen pekas det ofta på att trenden mot ökad regionalisering ska tas som uttryck för en förändring och kanske främst förskjutning av maktförhållandena inom det politiska systemet. Istället för ett system med en strikt politisk hierarki och tydliga kompetensområden, utvecklas lösare former av styrning (governance) som involverar fler aktörer inom ramen för det politiska systemet. Ett argument för att governancestyrning blir allt mer utbredd är att mer av makt och inflytande förs över till mer av lösa nätverkskonstellationer där det inte finns en given ansvarig, eller vem som nätverket är ansvarig gentemot (John 2001). Utvecklingen av den regionala nivån innebär också att medborgarna får fler politiska nivåer att förhålla sig till. Flernivådemokratien, att politiska beslut fattas på olika nivåer i det politiska systemet, kräver att relationerna inom det politiska systemet tydliggörs främst så att medborgarna vet vem/vilken nivå som har det politiska ansvaret för respektive fråga. Samtidigt skapar flernivådemokratien fler arenor för de politiska företrädarna att verka på och interagera med andra aktörer, något som i sin tur leder till förskjutningar i rollerna mellan privata och offentliga aktörer (Nilsson, L 2004). I ljuset av detta är det tydligt att vad gäller utvecklings-

frågorna och målsättningarna i visionen att de ska omfatta alla aktörer, offentliga som privata, som verkar inom territoriet Västra Götaland. Visionen är således ett handlingsdokument för *hela* regionen. Alla som på något sätt verkar inom det geografiska territoriet Västra Götaland ska göra det i visionens anda.

Utifrån regionens perspektiv innebär det att för att uppnå och realisera visionens målsättningar krävs att man går utanför den egna verksamheten och inkluderar även andra aktörer som kan ha betydelse för hur det geografiska territoriet utvecklas. Det kan röra sig om intresseorganisationer, företag etc. För att visionens intentioner ska kunna föras ut till en vidare krets och inte enbart inom den egna organisationen krävs en vidare kommunikationsstrategi. Där det fastslås både vem som är mottagare, vilka organisationer man vill inkludera, men också vad man vill föra ut. Verksamhetens företrädare måste "översätta" visionens abstrakta målsättningar till tydliga och genomförbara strategier.

Ytterligare en aspekt som lyfts fram inom governancestyrningen är att beslutsfattande flyttas från de politiska församlingarna till att ske mer i förhandlingar mellan de aktörer som är inbegripna i den specifika processen. I sig är detta något som bör gynna implementeringen av den regionala visionen, så att alla inblandade i processen känner sig delaktiga. Om beslutsfattandet avseende de regionala utvecklingsfrågorna tidigare låg på länsstyrelsens bord men nu är överfört till regionen, kan det diskuteras om utvecklingsfrågorna kommit i kläm mellan de politiska nivåerna? (Pierre & Schütt 2004). Har regionen kompetens att fatta beslut på alla områden? Hur kan samarbetet med den kommunala nivån ordnas? Pierre et al (2004) menar att Västra Götalandsregionen inte är en optimal politisk enhet för att sköta de regionala utvecklingsfrågorna, delregionerna är bättre och mer förankrade (en enhet som inte är en formell politisk nivå).

Fokusområdena i befolkningens medvetande

Som nämndes inledningsvis är sjukvårdsfrågorna det av regionens ansvarsområden som engagerar medborgarna mest, men också det område som får mest uppmärksamhet i media, störst del av den regionala budgeten etc. Utvecklingsfrågorna hamnar mer på undantag, trots att både kultur- och infrastrukturfrågorna ingår områden som är centrala för många människor. Visionen är som tidigare beskrivits indelad i tre delar; tre dimensioner, fyra perspektiv och fem fokusområden. Genom SOM-institutets årliga mätningar i Västsverige finns möjlighet att mäta och följa förändringar i attityder och uppfattningar hos befolkningen bland annat avseende regional utveckling och kultur. Även om visionen är indelad i flera delar framhålls att huvuddelen av arbetet och satsningarna på det regionala utvecklingsarbetet ska riktas mot de fem identifierade fokusområdena; ett livskraftigt och hållbart näringsliv, ledande i kompetens och kunskapsutveckling, infrastruktur med kommunikationer med hög standard, en ledande kulturregion och en god hälsa. Frågan som lyfts i kapitlet är i vilken utsträckning visionens målsättningar fått genomslag i befolkningens attityder/uppfattningar avseende frågor som rör regional utveckling?

I kapitlet kommer de empiriska analyserna att genomföras och frågorna testas på ett urval om tre av fokusområdena; infrastruktur, kultur och hälsa.

En avsikt med att ge regionen ansvar för utvecklingsfrågorna var att ge dem ett större mått av demokratisk legitimitet. Ett vidare syfte med kapitlet är därför att diskutera om medborgarnas attityder går i linje med visionens målsättningar finns det då grund för att hävda att de regionala utvecklingsfrågorna är demokratisk förankrade. En förutsättning för att hävda detta är svar på frågan om attityderna är spridda i befolkningen, eller om åsikterna är koncentrerade till vissa grupper. Regionfrågan framhålls ofta som ett elitprojekt där etablerade grupper i samhället är dem som har åsikter i frågan. Exempelvis har den geografiska indelningen allt sedan regionens bildande varit ett återkommande och ofta diskuterat problem i Västra Götaland. Maktbalansen inom regionen anses ha en tonvikt till fördel för storstaden Göteborg, på de övriga delregionernas bekostnad. För att empiriskt testa om och hur uppfattningarna varierar mellan olika grupper kommer skillnaderna i åsikter beroende på var i regionen man bor att särskilt analyseras. Dessutom kommer individrelaterade skillnader att inkluderas i analysen. I analyserna kommer i första hand jämställdhetsperspektivet att lyftas fram om skillnader i åsikter mellan kvinnor och män, åldersgrupper och individer med olika utbildningsnivå. Även de individrelaterade skillnaderna diskuteras ofta i relation till regionalutveckling och kanske främst betydelsen av utbildningsnivå. Andelen högutbildade är större i områden nära högskolor och universitet. Som diskuteras ovan kommer medborgarnas attityder och uppfattningar i relation till visionen att analyseras utifrån tre av fokusområdena; infrastruktur och kommunikation, kultur och hälsa.

Infrastruktur och kommunikation i Västra Götaland

Det första av de tre exemplen som ska lyftas fram är fokusområdet infrastruktur och kommunikation. Vissa menar att det regionala utvecklingsuppdraget handlar om att koordinera och argumentera för infrastruktursatsningar i relation till statsmakternas satsningar samt att sköta kollektivtrafiken. Utan omsvep kan det hävdas att arbetet med infrastruktur och kommunikation är två av regionens mest centrala uppgifter. I visionen framhålls att Västra Götaland ska sträva efter att bli ett internationellt transportnav, ha en hållbar och konkurrenskraftig infrastruktur, en väl fungerande kollektivtrafik i hela regionen samt vara en kraftfull IT-region. I Väst-SOM-undersökningen ställs en öppen fråga där respondenterna själva får ange vilka/vilka frågor eller problem som de anser vara viktigast i Västra Götalandsregionen idag? 2008 uppgav 19 procent att kommunikation/trafik var en viktig regionalfråga (Johansson, S & Nilsson, L 2009a). Ser vi tillbaka under 2000-talet och till när regionen bildades så har kommunikations- och trafikfrågorna återkommande varit en fråga som medborgarna efter sjukvården prioriterar högt. Tydligt är också att medborgarnas intresse för kommunikations- och trafikfrågorna ökat sedan regio-

nen bildades. År 1998 uppgav nio procent att detta var ett viktigt område, 2008 är andelen 19 procent.

I visionen framhålls förutom betydelsen av goda kommunikationer till regionens olika delar även vikten av att infrastrukturen i stort ska fungera. Det kan handla om vägar, flygplatser, busstrafik och informationsteknik och vem som har tillgång till Internet. Vilka möjligheter finns det att ta del av samhällsdebatten och utvecklingen om att allt mer information etc enbart finns att tillgå via Internet. Idag har drygt 80 procent av hushållen i Västra Götaland tillgång till Internet och persondator (Bergström 2009). Samtidigt finns det stora skillnader i hur olika grupper använder och tar del av Internet. I Väst-SOM-undersökningen ställer vi frågor hur befolkningen uppfattar funktionen vad gäller en rad aspekter av infrastrukturen; elförsörjningen, mobilnätet, digital-tv, bredband, vägar och kollektivtrafik. En välfungerande IT-struktur möjliggör för företag såväl som privatpersoner att verka och arbeta på olika håll i regionen, även utanför tätorterna. Mest positiv är man till hur elförsörjningen och mobilnätet fungerar, därefter digital-tv och bredband. Minst nöjd är man med hur vägarna fungerar. Den demografiska strukturen i Västra Götaland innebär att det finns urbana områden kring ett antal tätorter, främst i Göteborgsregionen, men också stora geografiska områden som har en utpräglad landbygdsbebyggelse (se tabell 1). Vad gäller hur infrastrukturen fungerar, alltifrån elförsörjning till vägar, har befolkningen i Göteborgsregionen en mer positiv uppfattning relativt boende i övriga delar av regionen. Som framgår av tabell 1 är balansmättet för boende i Göteborgsregionen generellt sett över genomsnittet för samtliga delområden i regionen. Ju mer landbygd som respektive delregion präglas av, desto mindre positiv är man till hur infrastrukturen fungerar. Störst skillnader i uppfattning finns avseende mobilnät och bredband samt kollektivtrafik. I Fyrbodal och i Skaraborg är man mindre nöjd med mobilnätsfunktionen, detsamma gäller funktionen bredband. Vad gäller bredbandsfunktion är uppfattningarna mer negativ än positiv bland boende i samtliga delregioner, förutom i Göteborgsregionen.

Hur de infrastrukturpolitiska satsningarna ska fördelas över landet som helhet och mellan delar av regionen i synnerhet är ett ständigt hett ämne i den politiska debatten. Detsamma gäller vilken typ av infrastruktur som ska satsas på i första hand, är det vägar eller tåg exempelvis.² Analyser visar att det finns tydliga åsiktsskillnader mellan olika grupper avseende hur man ser på trafik- och infrastrukturfrågor. Ett exempel är biltullar/trängselskatt, en fråga som aktualiserats under sommaren och hösten 2009. Ett annat är den återkommande frågan om byggandet av en gång- och cykelbro över Göta älv mellan norra och södra älvstranden i Göteborg (Hernerud & Johansson 2008; Johansson, F 2009). Debatten om infrastrukturen har, vid sidan av vägprojekt som utbyggnad av riksväg 45 och E6 genom Bohuslän ofta handlat om satsningar i Göteborgsregionen. Att fokus i allt för hög grad riktas mot Göteborgsregionen när det gäller trafikproblem har återkommande kritiserats. Samtidigt anses Göteborg vara motorn i regionen; här bor flest människor, härifrån transporteras

stora mängder gods etc vilket kräver att trafiksituationen löses här för att resterande transportnät i regionen ska fungera.

Tabell 1 Bedömning av funktionen för olika typer av infrastruktur (balansmått)

	El-försörjning	Mobil-nät	Digital-tv	Bred-band	Kollektiv-trafik	Vägar
Samtliga	74	62	49	48	41	33
Delregion						
Göteborgsregionen	75	68	50	53	43	36
Sjuhärad	72	61	48	45	42	33
Skaraborg	75	54	49	40	40	30
Fyrbodol	72	54	46	42	31	25
Ålder						
15-29 år	74	62	49	48	40	32
30-49 år	69	65	49	50	56	46
50-64 år	65	60	52	56	34	37
65-85 år	74	68	54	59	34	26
Kön						
Kvinna	70	59	48	49	40	33
Man	78	65	50	46	41	32
Utbildning¹⁾						
Låg	76	54	41	36	47	38
Medellåg	70	62	53	49	37	32
Medelhög	75	61	53	53	39	30
Hög	77	70	50	54	40	30

Kommentar: Frågan lyder "Allmänt sett, hur anser du att följande fungerar i Västra Götaland:" Svartalternativen är "mycket bra", "ganska bra", "varken bra eller dåligt", "ganska dåligt", "mycket dåligt" samt "ingen uppfattning". ¹⁾ Utbildningsvariabeln är kategoriserad som låg = grundskola samt ej fullgjort grundskola, medellåg = examen eller studier vid gymnasium, folkhögskola etc., medelhög = Studier vid högskola/universitet och annan eftergymnasial utbildning, hög = examen från forskarutbildning eller examen från högskola/universitet. Balansmättet visar andelen positivt inställda minus andelen negativt inställda. Procentbasen utgörs av dem som svarat på delfrågan.

Källa: Väst-SOM-undersökningen 2008

En av målsättningarna i visionen är att infrastruktur och kommunikationer ska ha en hög standard. Valfungerande kommunikationer är viktiga i människors vardag, för att ta sig till arbete och skola, för att kunna sköta kontakter med släkt och vänner. För att fånga befolkningens uppfattningar i frågor som rör infrastruktur och kommunikation ställs i Väst-SOM-undersökningen 2008 en rad frågor som rör aktuella förslag i den trafikpolitiska debatten. I tabell 2 redovisas hur befolkningen

Tabell 2 *Inställningen till politiska förslag på infrastrukturuområdet (balansmått)*

	Bygga ut kollektiv- trafiken i Västverige	Bygga ut vindkraften i Västverige	Bygga ut E20 till motorväg	Bygga ut Götalands- banan	Bygga ny älvförbin- delse för biltrafik i Göteborg	Bygga ut till tysningsväg mellan Göteborg och Alingsås	Finansiera utbyg- ganden av motorväg i Bohuslän genom vägavgifter	Införa trängselavgift/ biltull i Göteborg
Samtliga	82	76	59	57	52	34	-14	-21
Delregion								
Göteborgsregionen	86	76	57	61	68	41	-17	-28
Sjuhärads	81	83	59	62	41	29	-15	-15
Skaraborg	73	72	74	48	24	31	-4	-13
Fyrbodals	79	76	52	51	40	18	-18	-16
Ålder								
15-29 år	78	71	45	32	35	35	-24	-16
30-49 år	83	81	59	59	53	31	-14	-19
50-64 år	85	78	68	67	58	36	-8	-22
65-85 år	80	71	61	62	54	32	-16	-27
Kön								
Kvinna	83	77	53	52	47	33	-13	-16
Man	81	75	66	63	57	34	-16	-27
Utbildning1)								
Låg	76	75	58	54	49	26	-25	-30
Medellåg	80	74	64	53	51	28	-18	-28
Medelhög	85	77	57	56	53	34	-12	-15
Hög	90	82	58	69	56	47	-3	-10

Kommentar: Frågan lyder "Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den politiska debatten. Vilken av din åsikt om vart och ett av dem?" Svarsalternativen är "mycket bra förslag", "ganska bra förslag", "varken bra eller dåligt förslag", "ganska dåligt förslag", "mycket dåligt förslag" samt "ingen uppfattning". Balansmåttet visar andelen positivt inställda till förslaget minus andelen negativt inställda. Procentbasen utgörs av de som svarat på delfrågan. **Källa:** Väst-SOM-undersökningen 2008

i Västra Götalandsregionen ställer sig till en rad politiska förslag på infrastrukturuområdet, bland annat bygga ut kollektivtrafiken, vindkraften i regionen och bygga ut Götalandsbanan. Bland förslagen finns också sådana som avser hur befolkningen ställer sig till att betala för att bygga ut E6 genom Bohuslän och införa trängselavgift/biltull i Göteborg. I samband med att regionen bildades 1998 var frågan om bl. a hur kollektivtrafiken skulle kunna samordnas och förbättrats en central fråga. År 1998 fanns flera trafikbolag i regionen, idag samlade i ett bolag *Västtrafik*. Ambitionen om att samordna trafik- och biljettsystem har skett med utgångspunkt i föreställningen om den samlade regionen och möjligheten att resa/pendla till arbete

eller skola mellan olika delar av regionen. I visionen betonas att kollektivtrafiken är viktig i syfte att forma en gemensam region. Som framgår av tabell 2 finns det också bland medborgarna ett mycket stort stöd för tanken att bygga ut kollektivtrafiken ytterligare (Hernerud & Johansson 2008).

Det förslag som vinner mest gehör, det vill säga flest är positiva till, är att bygga ut kollektivtrafiken och därefter att bygga ut vindkraften. Attityderna i dessa frågor kan också ses som uttryck för det miljöintresse som finns bland invånarna i regionen. (Intresset för miljöfrågor är högt, 6,4, på en skala mellan 0-10. Endast intresset för natur- och friluftsliv ligger något högre.) Det framgår tydligt att det finns en effekt av socioekonomiska egenskaper, exempelvis att kvinnors och mäns åsikter skiljer sig åt, vad gäller attityder till infrastruktur. Kvinnor tycker i något högre grad att det är ett bra förslag att bygga ut kollektivtrafiken och bygga ut vindkraften, medan män är mer positivt inställda till att bygga ut E20, bygga en ny älvförbindelse i Göteborg och att bygga ut Götalandsbanan. Ser vi till nyttjade av olika typer av transportmedel åker kvinnor kollektivt i dubbelt så hög grad som män. Yngre (upp till 30 år) tycker i lägre grad att det är ett bra förslag att bygga ut E20 till motorväg, men är samtidigt mer negativa till förslaget om att finansiera utbyggnaden av E6 genom Bohuslän med hjälp av vägavgifter. Den yngre gruppen saknar vad gäller de trafikpolitiska förslagen i högre grad åsikt.

En annan notering som kan göras när vi ser till svarsmönstren är att det finns ett betydande drag av egenintresse i hur man ser på de trafikpolitiska förslagen. Boende i Skaraborg är i högre grad för en utbyggnad av E20 till motorväg jämfört med boende i övriga delar av regionen, en ny älvförbindelse i Göteborg har högst stöd bland boende i Göteborgsregionen och att bygga ut Götalandsbanan framhålls av Sjuhäradsborna såväl som bland boende i Göteborgsregionen. Således är motsåndet mot vägtull/trängselavgift högst bland boende i Göteborgsregionen och Skaraborgarna är minst negativa till att finansiera utbyggnad av E6 genom vägavgifter. Var man bor i regionen påverkar således uppfattning om de olika infrastrukturpolitiska förslagen. Det blir tydligt även när vi relaterar individernas uppfattningar till utbildningsnivå. Det generella mönstret är att högutbildade är mer positivt inställda till utbyggande av såväl kollektivtrafik som vägar. Det mönstret är till del giltigt här men om vi ser till de boende i Skaraborg, där andelen med medelhögutbildning är högre än andelen högutbildade i samma område, och uppfattningen att bygga ut E20 till motorväg som har högst stöd i just i gruppen med medelhögutbildning.

Uppfattningen om infrastrukturensatsningar och förslag i den trafikpolitiska debatten uppvisar också ett samband med socioekonomiska egenskaper. Ser vi till det generella mönstret att finansiera utbyggnad av vägar genom avgifter eller införa biltull är fler emot än för. Tydligt är också att män i högre grad än kvinnor är emot så det är inte enbart en ekonomisk fråga utan även till del beroende av något annat. Grupper med lägre utbildning är i högre grad emot, vilket tyder på att det finns någon form av negativa ekonomiska effekter eftersom inkomstnivåerna i gruppen lågutbildade i allmänhet är lägre. Även om det kan finnas en effekt av resursstyrka är det tydligt

att boende i Göteborgsregionen, de som främst är berörda av om biltullar införs är de som i första hand är emot. Detta slår även igenom när vi ser till resursområde i Göteborg. Indelningen av stadsdelarna i resursområden baseras på de boendes relativa resursstyrka.³ Resursstraka områden där fler har och nyttjar bil är i högre grad emot (Johansson, F 2009). Sociala faktorer har en tydlig förklaringskraft även i detta avseende.

Målet för fokusområdet är infrastruktur och kommunikationer med hög standard. Kollektivtrafiken är det samhällsstrukturiområde som medborgarna i Västra Götaland är mest nöjda med (balansmått +29) och något mer nöjda relativt genomsnittet i Sverige (Johansson, S & Nilsson, L 2009a). Brukarna av kollektivtrafik, men även av annan samhällsstruktur är i allmänhet också mer nöjda jämfört med befolkningen i allmänhet. Undantaget gäller dock bilister och deras uppfattning om vägnätet här är uppfattningarna de motsatta. Som framgår av analyserna finns det en positiv uppfattning och stöd för utbyggnadsplanerna för nästan samtliga områden som medborgarna tillfrågats om.

Regional kulturpolitik

Det andra empiriska exemplet som ska lyftas fram är uppfattningen om den regionala kulturpolitiken. Kulturen är vid sidan om infrastrukturen en central del i en regions utveckling, ekonomiskt såväl som politiskt. Kulturen är en viktig del i för att göra ett område attraktivt, men också för att stärka befolkningen och forma aktiva samhällsmedborgare. Västra Götalandsregionen har sedan länge gett sig vinn om att ha en tydlig kulturprofil. Stora satsningar har gjorts under de senaste 10 åren på kulturinstitutioner som Göteborgsoperan, Göteborgs symfoniker, Vara konserthus och Film i Väst. Målsättningen enligt visionen om det goda livet är att kulturen ska vara av god kvalitet och ha bredd både innehållsmässigt och vad gäller geografisk spridning. Kulturpolitiken syftar till att främja delaktighet och samverkan mellan medborgargrupper och i det perspektivet också fungera som en vitaliserande faktor i den demokratiska utvecklingen (jfr Antoni 2008). Satsningen på kulturen i Västra Götaland kan och hävdas ha skett i den andan. Frågan är hur de boende i regionen uppfattar och framförallt väljer att nyttja det kulturutbud som finns idag? Innan vi undersöker detta närmare ska vi först se på hur intresset för kultur är allmänt sett bland de boende i regionen?

Intresse för kultur i allmänhet

När vi ser till analyser av SOM-materialet syns det tydligt att intresset för kultur och kulturfrågor varierar mellan olika grupper/delar av befolkningen. Tidigare analyser visar att det högsta kulturintresset finns bland medelålderskvinnor (Antoni 2008; Nilsson, Å 2009). Hur intresset för kultur ser ut beror givetvis också på vad man avser med kultur. Är det enbart att gå på teater, bio och läsa böcker, eller ska även

sportevenemang att betrakta som kultur? På frågan om hur intresserad man i allmänhet är av kultur på en skala från 0 till 10 är medelvärde strax över fem (5,4) för befolkningen i genomsnitt.⁴ Jämförs det men övriga områden som respondenterna tillfrågas om (miljöfrågor, ny teknik, sport, lokalsamhälle, natur och friluftsliv, nöje- och underhållning) hör kultur tillsammans med sport till det område som bedöms som minst intressant.⁵ Samtidigt kan det diskuteras hur frågan om kultur bedöms. Medan kultur hör till de områden som anses minst intressanta anses nöje-/underhållning tvärt om vara det område som man uppger att man är mest intresserad av. På "andra plats" kommer natur och friluftsliv och på tredje miljöfrågor. Ser vi till intresset för kulturfrågor mera specifikt är kvinnor i högre grad intresserade än män (5,8 mot 4,9 i medelvärde). De grupper som är mest intresserade av kultur är kvinnor, individer i gruppen 50-64 år, högutbildade och boende i Göteborgsregionen. Mönstret för vilka grupper som är intresserade av kultur går i linje med de resultat som tidigare publicerats om vem som besöker olika kulturinstitutioner/event (Swedin, Forsberg & Johansson 2009).

Det finns skäl att anta ett samband mellan intresse för olika områden och vad man gör på sin fritid. Om vi först ser till vilka aktiviteter merparten av regionens invånare tar del av/är aktiva handlar det om att umgås med vänner (92 procent), vara ute i naturen (81 procent), träna/motionera (78 procent) eller läst en bok (59 procent). Ungefär hälften av befolkningen har regelbundet, minst en gång i månaden, diskuterat politik eller umgåtts med grannar. För de aktiviteter som vi kanske i främst förknippar med kultur är det knappt 15 procent som deltagit mer regelbundet; gått på bio, sjungit eller spelat instrument eller gått på fotboll. Under fem procent har minst någon gång i månaden varit på museum, teater eller konserter. Ser vi till andelen som regelbundet under året gått på kulturevenemang uppger 10 procent att de gått på teater, musikal 13 procent, konserter (pop/rock, klassiskmusik) drygt fem procent (Johansson, S & Nilsson, L 2009a, tabell 33). Antoni (2008) visar också att de som regelbundet besöker/går på olika former av kulturevenemang också är mer positivt inställda till att stödja denna typ av verksamhet med offentliga medel. Likaså finns ett samband mellan generellt intresse för kultur och bio, teater och musikalbesök.

Uppfattning om kulturutbudet i regionen

Vad man ägnar sin fritid åt är en sak, vad man tycker om utbudet av aktiviteter är en annan. På en fråga om hur man ser på utbudet av kultur är det allmänna omdömet att i den kommun där man bor uppfattar drygt 40 procent att utbudet är bra, och på samma fråga om utbudet i regionen är andelen lika stor. Som jag tidigare visat finns det skillnader i vem som utnyttjar den offentliga kulturen. Uppfattningarna om kulturutbudet skiljer sig också åt mellan olika grupper. Ser vi till uppfattningarna om kommunens kulturutbud är kvinnor mer nöjda än män, äldre mer nöjda än yngre, högutbildade i mer nöjda än lågutbildade och boende i Göteborgsregionen

betydligt mer nöjda jämfört med boende i övriga delregioner i Västra Götaland (redovisas ej i tabellform).

Det finns således skillnader i uppfattningar om kulturutbudet mellan boende i olika delar av regionen. En förklaring är säkert hur mycket man satsar på olika geografiska områden. En annan, som analysen också visar, i mer befolkningstäta områden är kulturutbudet större och då är man följaktligen också mer nöjd. Den stora skillnaden finns dock avseende andelen som har uppfattning i fråga om regionens kulturutbud. Som framgår av tabell 3 är det fler som saknar uppfattning om kulturutbudet i regionen (29 procent) relativt i hemkommunen (19 procent). Äldre saknar i högre utsträckning uppfattning än yngre, högutbildade har i dubbelt så hög utsträckning uppfattning i frågan om regionens kulturutbud är bra eller inte. Gruppen nöjda återspeglar också mönstret som gäller för den kommunala nivån. Även vad gäller uppfattningen om regionens kulturutbud är boende i Göteborgs-regionen mer nöjda och har i högre grad uppfattning relativt boende i andra delar av regionen. Däremot är skillnaden inom Göteborgsregionen relativt små, även om boende i högresursområden är något mer nöjda relativt boende i lågresursområden.

Tabell 3 Uppfattning om kulturutbudet i hemkommunen respektive i Västra Götalandsregionen (procent)

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning	Summa procent	Balansmätt
Västra Götalandsregionen	9	34	24	3	1	29	100	+39
Den kommun där du bor	9	33	28	9	2	19	100	+31

Kommentar: Frågan lyder: "Vad anser du om kulturutbudet i den kommun där du bor respektive i Västra Götalandsregionen?". Svarsalternativen framgår av tabellen. Procentbasen utgörs av dem som svarat på delfrågan. **Källa:** Väst-SOM-undersökningen 2008

I visionen är målsättningen att kvinnors och mäns olika intressen ska ges lika utrymme, likaväl som att den kulturella mångfalden ska beaktas. "Alla medborgare har kulturen som kraftkälla och stimulans och deltar aktivt i kulturlivet" står det att läsa i visionen. Frågan är, vem utnyttjar kulturutbudet i regionen egentligen? Frågan om kulturutbud kan operationaliseras på en rad olika sätt. Till del har vi redan varit inne på detta, men nu ska vi göra en vidare utblick och se vem som besöker vad av olika utflykts- och besöksmål i regionen. De besöks- och utflyktsmål som är mest populära är Liseberg, Scandinavium och Göteborgs botaniska trädgård. Det finns flera orsaker till att just dessa tre hamnar högst upp på listan över besökta utflyktsmål. Nöjesparker som Liseberg är alltid attraktiva, i Scandinavium spelar

ishockeymatcher och det hålls dansbandsgalor, och botaniska trädgården är ett omtyckt rekreationsområde, näbart för boende i stora delar av Göteborg (se tabell 4)

Tabell 4 Andel västsvenskar som har besökt olika anläggningar/utflyktsmål 1999-2008 (procent)

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liseberg	60	61	61	63	60	58	59	57
Scandinavium	x	x	x	x	x	35	37	38
Stadsbiblioteket i Göteborg	x	x	x	x	x	x	X	38
Göteborgs botaniska trädgård	x	x	x	x	x	x	X	32
Hornborgasjön	x	x	x	x	x	x	X	29
Ullevi	x	x	x	x	x	27	26	27 ¹⁾
Universeum	x	24	29	29	30	29	29	28
Sjöfartsmuseet	x	x	x	x	x	x	x	22
Göteborgsoperan	25	25	21	23	22	22	24	21
Läckö slott	18	19	18	20	18	20	18	19
Håverudsakvedukten	x	x	x	x	x	x	x	17
Konserthuset i Göteborg	16	16	15	17	17	17	17	16
Borås djurpark	17	18	17	19	19	21	19	15
Nordens Ark	16	15	14	14	13	15	14	14
Göteborgs stadsteater	x	x	14	16	14	14	13	14
Havets hus i Lysekil	18	16	14	15	12	14	14	13
Världskulturmuseet i Göteborg	x	x	x	x	12	15	14	13
Göteborgs konstmuseum	17	16	14	14	14	19	16	12
Göteborgs stadsmuseum	x	12	10	11	12	10	11	12
Röhsska museet	x	x	x	x	x	x	x	12
Nordiska akvarellmuseet	x	14	13	16	14	14	14	11
Bohusläns museum	15	13	12	13	11	13	12	11
Göteborgs konsthall	x	x	x	x	x	x	x	10
Konserthuset i Vara*	x	x	x	x	9	9	x	8
Vitlycke museum	9	10	x	x	x	x	5	5
Lödöse museum	6	5	5	5	4	5	x	5

Kommentar: Tabellen visar andelen som besökt respektive anläggning/utflyktsmål minst någon gång under de senaste 12 månaderna. Frågan lyder "Har du under de senaste 12 månaderna besökt följande" Svarsalternativen är "flera ggr", "någon gång", "ingen gång", "har ej besökt men skulle gärna vilja besöka", "känner ej till". De år frågan inte ställts är markerade med x. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. ¹⁾2008 frågas endast om Ullevi, tidigare år avsåg frågan Nya Ullevi. **Källa:** Väst-SOM 1999-2008.

Av analyserna framgår tydligt att profilen på besökarna vid de olika anläggningarna skiljer sig åt. Större museer och kulturinstitutioner besöks oftare av kvinnor än av

män. Detta gäller exempelvis Göteborgsoperan, Göteborgs konserthus, Botaniska trädgården, Stadsteatern, Röhsska museet och Bohusläns museum. För typiska familjeutflyktsmål som Borås djurpark, Havets hus och Nordens ark är skillnaderna mellan andelen kvinnor respektive män som besöker mindre. Intresset i olika åldersgrupper återspeglas även i besöksfrekvens. De yngre grupperna besöker oftare Liseberg, Scandinavium och Ullevi, medan äldre grupper i högre utsträckning går på opera, teater och museum. Även utbildningsfaktorn slår tydligt igenom, ju högre utbildning desto fler besök.

Det som ger allra tydligast utslag i vem som besöker vad är var man bor. Liseberg, Scandinavium, Universum och Göteborgsoperan har flest besökare från Göteborgsregionen. Läckö slott har flest besökare från Skaraborg, Nordens ark från Fyrbodal och Borås djurpark från sjuhäradsområdet. Samtidigt är det inte enbart en närhetsfråga för bland boende i Göteborgsregionen där vi har möjlighet att analysera boende i delar av regionen framgår att i de mer resursstarka områdena är besöksfrekvensens generellt högre än i mer resurssvaga områden. Även sociala resursegenskaper har således betydelse för besök vid olika kulturinstitutioner.

En målsättning med den regionala kulturpolitiken är att kulturen ska vara spridd i regionen, rikta sig till alla grupper i befolkningen etc. Om vi ser utifrån resultaten är det tydligt att intresset för kulturfrågor rent allmänt är relativt ljust. Samtidigt som uppfattningarna om utbudet, både på den kommunala som den regionala nivån, är positiva. Som framgår av tabellen är det de stora anläggningarna och utflyktsmålen som också har de höga besöksiffrorna. Tydligt är när vi ser till vem och vilka grupper som besöker vad, att det finns ett samband mellan livssituation, besöksmål och besöksfrekvens. Så även om inte alla grupper besöker alla institutioner kan man ändå sluta sig till att i kulturutbudet finns det något om inte för alla, så för de flesta grupper.

En god hälsa

Det tredje empiriska exemplet som ska lyftas för att belysa befolkningens attityder till visionen och som är visionens femte fokusområde är frågan om hälsa. I visionen betonas målsättningen om att befolkningen i Västra Götalandsregionen ska utmärkas av att ha "en god hälsa" i bred bemärkelse. I visionen lyfts därför inte enbart de fysiska utan också de psykiska aspekterna av hälsan. Det handlar exempelvis om under vilka sociala och ekonomiska individen lever också betraktas som betydelsefulla för den enskildes välmående. Effekterna av en god hälsa betraktas som essentiella och en förutsättning för att kunna vara delaktiga i samhällslivet. Hälsa har idag också fått en mer framträdande roll i diskussionerna om regional utveckling och i förståelsen för hur ett område utvecklas (jfr Malmberg, Andersson, Johansson & Hermansson 2007).

I visionen betonas särskilt betydelsen av arbetet med att minska hälsoklyftorna i samhället, och reducera skillnaderna i hälsa mellan olika befolkningsgrupper. Andra

områden som lyfts är att barn och unga ska ha en god uppväxtmiljö och att hela befolkningen ska ha tillgång till en högkvalitativ sjukvård (som utmärks av en hög kunskapsnivå och baseras på framstående forskning).⁶ En central del inom fokusområdet "en god hälsa" är folkhälsoarbetet, det vill säga arbetet med en god och i befolkningen jämt fördelad psykisk och fysisk hälsa.⁷ Frågan är då hur individen bedömer sin egen hälsa, sina möjligheter till delaktighet och därmed ser på sina möjligheter att påverka sina livsomständigheter.

Den subjektiva hälsan

Hälsa förknippas allmänt, till skillnad mot hur det beskrivs i visionsdokumentet, ofta som ett *fysiskt* tillstånd. Inom ramen för SOM-undersökningarna ställer vi bland annat frågor om hur den enskilde upplever sin hälsa. Frågan är inte formulerad så att den explicit anger att det som avses skulle vara fysisk hälsa. Vad respondenten väger in när man besvarar frågan är upp till var och en. Under senare år har fokus i den allmänna debatten flyttats allt mer ifrån att hälsa avser ett fysiskt tillstånd till att idag omfatta även det psykiska välbefinnandet. Samtidigt har denna svängning inte givit tydliga avtryck i befolkningens bedömningar. Ser vi tillbaka under 2000-talet är förändringen över tid av den subjektiva hälsan relativt liten och mönstret är giltigt för Sverige som helhet såväl som Västra Götalandsregionen. Variationen i andelen som upplever sig ha en god hälsa är dock något större i Västra Götalandsregionen relativt Sverige som helhet (Ernstson, Fransson & Lorentzon 2009). I tabell 5 redovisas hur befolkningen i Västra Götaland uppskattar den egna hälsan. I tabellen redovisas andelen som upplever att de har dålig hälsa (skalsteg 0-4), medelgod hälsa (skalsteg 5-7) och god hälsa (skalsteg 8-10). Ser vi till hela befolkningen uppger över 60 procent att de upplever att de har en god hälsa och 10 procent att deras hälsa är dålig. Ser vi sett till hela befolkningen i Västra Götalandsregionen har den subjektiva hälsa förbättrats under det senaste decenniet. 2008 uppger 63 procent att de upplever sin hälsa som god, 2000 var motsvarande andel 54 procent, en ökning med nästan 10 procentenheter.

Av tabell 5 framgår också att det finns skillnader i den självskattade hälsan, dels på den individuella nivån, dels mellan olika geografiska delar av regionen. Män uppfattar i något högre grad än kvinnor att de har god hälsa, yngre i något högre grad än äldre och högutbildade i något högre grad än lågutbildade. Boende i Göteborgsregionen och i Fyrbodalsregionen upplever att deras subjektiva hälsa är något bättre jämfört med boende i Skaraborg och Sjuhäradområdet. Betydelsen av sociala faktorer för hur individen upplever sin subjektiva hälsa framgår också när vi ser till skillnader inom Göteborg. Boende i resursstarka och medelresursstarka områden upplever att deras hälsa är bättre än boende i medelresurssvaga och resurssvaga områden. De tydligaste skillnaderna framkommer när svaren i gruppen medelresursstarka jämförs med gruppen resurssvaga. I den föregående gruppen anser 71 procent att de uppfattar sin hälsa som god, medan 56 procent bland boende i resurssvaga områden.

Ser vi till gruppen svenska och utländska medborgare är skillnaden tydlig sett till dem som anger att de har god hälsa. Av gruppen svenska medborgare uppfattar 63 procent att de har god hälsa. I gruppen med utländskt eller dubbelt medborgarskap är andelen 56 procent.

Tabell 5 *Självskattad hälsa bland befolkningen i Västra Götalandsregionen (procent)*

		Dålig hälsa	Medelgod hälsa	God hälsa	Summa
Samtliga		10	27	63	100
Delregion	Göteborgsregionen	10	25	65	100
	Sjuhärad	12	30	58	100
	Skarborg	10	30	60	100
	Fyrbodäl	10	27	63	100
Kön	Kvinna	12	28	60	100
	Man	9	26	65	100
Ålder	15-29	7	23	70	100
	30-49	9	23	68	100
	50-64	11	26	63	100
	65-85	13	37	50	100
Utbildning	Låg	13	36	51	100
	Medellåg	12	26	62	100
	Medelhög	9	27	64	100
	Hög	7	20	73	100

Kommentar: Frågan lyder "Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd? Svara med hjälp av nedanstående skala.". Skalan går från 0-10, där 0 motsvarar "Mycket dåligt" och 10 "Mycket gott". I tabellen ovan motsvarar 0-4 "Dålig hälsa", 5-7 "Medelgod hälsa" samt 8-10 "God hälsa". **Källa:** Väst-SOM-undersökningen 2008

Det överordnade målet med fokusområdet hälsa är att klyftorna mellan olika befolkningsgrupper ska minska. Ser vi till frågan om hur den enskilde ser på sin subjektiva hälsa finns det fortsatt områden som kräver insatser, exempelvis skillnader mellan kvinnor och mäns upplevda hälsa. Samtidigt, när vi ser till resultaten som presenteras ska innebörden av vissa större skillnader inte överdrivas, exempelvis skillnaderna i upplevd hälsa mellan olika åldersgrupper. Yngre grupper har andra fysiska förutsättningar att må bättre relativt äldre och därför ska skillnader mellan åldersgrupper ses i ljuset av detta. Skillnaderna mellan låg- och högutbildade är till del också en ålderseffekt. Unga människor har generellt en högre utbildningsnivå jämfört med äldre åldersgrupper. Istället för att enbart fokusera på ålders- eller utbild-

ningsskillnader i detta avseende är det mer intressanta att se om unga lågutbildade har liknande mönster i uppfattningen om sin hälsa som äldre lågutbildade. Således om det finns effekter av utbildning även när åldersfaktorn isoleras.

Hälsans betydelse för delaktighet och samhällsengagemang

I föreställningen om en god hälsa bland medborgarna ingår inte enbart den fysisk hälsa utan också möjligheten att påverka sin livssituation, exempelvis vad gäller boende, ekonomi och i politiska sammanhang. Det handlar således om hälsa i en bredare bemärkelse. För att kunna ha en god hälsa krävs således inte enbart ett fysiskt utan även psykiskt välbefinnande där man har kontroll över sina livsomständigheter. Folkhälsoinstitutet går så långt att de menar att möjligheten att vara delaktig i samhällslivet är en förutsättning för en god hälsa, men samtidigt kan det diskuteras om en god fysisk- och psykisk hälsa påverkar i vilken utsträckning man har möjlighet att vara delaktig (Liljeberg 2005; Nilsson, Å 2008).⁸

I så mått kan det argumenteras för att en god hälsa i befolkningen är en förutsättning för att det demokratiska systemet ska fungera väl. Om vi först ser till frågan om delaktighet möjligheten till inflytande, kan den mätas på en rad olika sätt. I SOM-undersökningarna ingår en mängd frågor som syftar till att mäta befolkningens tilltro för och engagemang i det politiska systemet.⁹ Det handlar om uppfattningarna om hur man ser på sina möjligheter att påverka, eller i vilken utsträckning man varit politisk aktiv och försökt att påverka politikens inriktning. Om vi ser till uppfattningarna om möjligheten att påverka anser 13 procent av befolkningen i Västra Götaland att de kan påverka beslut på regional nivå, medan 24 procent har motsvarande uppfattning om den kommunala nivån. Det finns tydliga skillnader om vem som uppfattar att de har möjlighet att påverka – yngre (15-29 år) anser i dubbel så hög grad att de kan påverka jämfört med gruppen över 65 år. Män uppfattar också sina möjligheter som större relativt sett kvinnor och högutbildade i dubbel så hög grad jämfört med lågutbildade. Om resultaten relateras till olika gruppers upplevda hälsa visar det sig att de grupper som också upplever att de kan påverka är de grupper som upplever att den egna hälsan är bäst (Jfr Johansson, S 2009b).

En annan form av samhällsengagemang som återkommande mäts i de Västsvenska SOM-undersökningarna är graden av föreningsengagemang. Merparten av svenska folket är medlem i någon förening. I SOM-undersökningarna ställer vi frågor om medlemskap i en rad olika föreningar. Frågan syftar dels till att få uppfattningar om vilken typ av föreningar man är medlem i, dels till att få en uppfattning hur aktiv man är i respektive förening. Är man passiv medlem, eller är man aktiv i föreningen genom styrelseuppdrag etc. I frågan finns sju typer av föreningar listade; kyrka/religiös organisation, fackförening, idrotts- eller friluftsförening, kulturförening, lokal samhällsförening/byalag, humanitär hjälporganisation och politiskt parti/förbund. Av de tillfrågade svarar 53 procent att de är medlemmar i kyrka eller religiösorganisation, 45 procent i fackförening och 38 procent i idrotts-/friluftsförening. Kulturförening,

lokal samhällsförening och humanitär hjälporganisation är 15 procent medlemmar i och åtta procent är medlemmar i ett politiskt parti.

Genom analysmodellen fokuseras på geografiska och socioekonomiska faktorer som kan förklara skillnader i uppfattningar och attityder. Om variationerna i förenings-engagemang relateras till geografiska egenskaper och ser på hur föreningsaktiva befolkningen i de olika delregionerna är, framträder små skillnader. På individnivå är variationerna betydligt större. Ser vi till vilka grupper som är med i vilka föreningar är kvinnor i högre grad medlemmar i religiösa föreningar, fackföreningar och i kulturföreningar medan män är medlemmar i idrotts- och friluftsföreningar, lokala samhällsföreningar och politiska partier. Generellt är skillnaderna små mellan vilken typ av föreningar kvinnor och män är aktiva i, den största procentuella skillnaden finns avseende medlemskap i religiösa organisationer (fem procentenheter). Bilden av vem som är medlem i vilken typ av förening visar en tydlig livsfas eller livscykelprofil.¹⁰ Äldre personer är i högre grad medlemmar i religiösa organisationer än yngre, medan yngre är mer aktiva i idrotts- och friluftsföreningar. Kultur, lokala samhällsföreningar och humanitära hjälporganisationer är föreningar som äldre generellt sett i högre grad är medlemmar i relativt sett yngre. Som framgår av tabellen finns det också en tydlig utbildningsprofil bland dem som är föreningsmedlemmar, högutbildade är oftare medlemmar i föreningar oavsett typ. Om vi kort återknyter till de geografiska skillnaderna är det tydligt att de skillnader som kan hänföras till geografi i själva verket döljer sociala och socioekonomiska skillnader. Särskilt tydligt blir detta när vi ser till resursområdesindelningen i Göteborg. Religiösa, idrottsföreningar och lokala samhällsföreningar har i högre grad medlemmar i resursstarka områden, medan fackföreningar, kulturföreningar och humanitära hjälporganisationer har flest medlemmar från medelstarka områden, och de politiska partierna relativt jämt fördelade med en liten övervikt från lågresursområden.

Målsättningen i visionen är att hela befolkningen ska utmärkas av att ha en god hälsa. Som påpekats är det i vissa avseenden relevant att jämföra olika befolkningsgrupper och hur de upplever sin hälsa, medan det i andra avseenden exempelvis vad gäller ålder är mindre relevant. En slutsats som kan dras är att även om variabeln subjektiv hälsa kanske i första hand avser den enskildes fysiska hälsa, finns det tydliga samband mellan de grupper som anser att deras hälsa är sämre och att man upplever att man inte kan påverka. Hälsa har således betydelse i fler dimensioner än enbart sett som fysiskt välbefinnande.

Den gemensamma regionen – på väg in i framtiden

En grundpremiss i visionen är tanken om den gemensamma regionen. Den regionala utvecklingspolitiken syftar till att de delregionala skillnaderna och skillnaderna mellan olika grupperns förutsättningar att leva ett gott liv ska minska. Målsättning är att befolkningen i regionen ska utmärkas av en god hälsa, vara delaktiga i samhällslivet och att Västa Götaland uppfattas som tryggt att leva och bo i. Innan vi går vidare

med den avslutande diskussionen och sammanfattar om visionens målsättningar fått genomslag i medborgarnas attityder, ska vi titta närmare på befolkningens syn på den framtida utvecklingen i Västsverige. Genom SOM-institutets årliga undersökningar finns möjlighet att göra avstämningar bakåt i tiden och se hur medborgarnas bedömt sin situation och hur uppfattningarna förändrats. Men vi har också möjlighet att relatera uppfattningarna till hur man ser på framtiden och utvecklingen i Västra Götalandsregionen på 10-15 års sikt, genom svar på en särskild enkätfråga. De områden som respondenterna ombeds att ta ställning till är boende, utbildning, jämställdhet, uppväxtvillkor för barn- och unga, hälsa, miljö, sysselsättning, medborgarinflytande, kultur och trygghet. Resultaten visar att mest positiv är man till utvecklingen avseende jämställdhet, miljö och utbildning. De områden där man är negativ, det vill säga att andelen som tror att utvecklingen kommer att försämrats är större än andelen som tror att utvecklingen kommer att förbättras (negativa balansmått) är på områdena trygghet, sysselsättning, uppväxtvillkor för barn- och ungdomar samt medborgarinflytande (jfr Johansson, S 2009a).

Frågan har ställts i två undersökningar, 2007 och 2008. Det samlade intrycket är att resultaten i 2008 års undersökning visar på en något mer pessimistisk bedömning avseende samtliga områden jämfört med den som framträder år 2007. De största förändringarna finns avseende miljö (minus fem procentenheter) och sysselsättning (minus nio procentenheter). En förklaring för hur sysselsättningen bedöms är rimligtvis den internationella finanskris som drabbade världen och Sverige hösten 2008.¹¹ För bedömningen om utvecklingen på miljöområdet har den allmänna debatten om klimathotet säkerligen spelat in. För övriga områden är förändringarna små, i genomsnitt drygt två procentenheter. De områden i vilka man tror att utvecklingen kommer att vara mest positiv är jämställdhet, miljö, utbildning och boende (se tabell 6).

Hur man ser på utvecklingen i regionen utifrån var man bor varierar relativt lite. Boende i Göteborgsregionen ser något mer positivt på utvecklingen vad gäller jämställdhet och boende, i Skaraborg något mindre positivt på utvecklingen på miljöområdet. Sett till geografi återfinns samma mönster här som redovisats tidigare, det vill säga att de stora skillnaderna i uppfattningar finns mellan boende i olika resursområden i Göteborg. Boende i resursstarka områden är mer positiva till utvecklingen avseende jämställdhet, hälsa och miljö, boende i lågresursområden till boende och utbildning. För övriga områden däremot är skillnaderna små eller mycket små.

Ser vi till skillnader mellan grupper är män generellt sett något mer positiva till utvecklingen på 10-15 års sikt jämfört med kvinnor. Störst är skillnaderna när vi ser till områdena miljö, boende och jämställdhet. Ett annat generellt mönster är att unga (15-29 år) är gruppen som är mest positiv till den framtida utvecklingen på en rad områden, miljö och medborgarinflytande undantaget. Ytterligare en aspekt kring betydelsen av ålder är att differens mellan grupper är störst mellan äldst (65-85 år) och yngst (15-29 år) avseende jämställdhet, boende och sysselsättning. Utbild-

ningsnivå har också betydelse för hur man ser den framtida utvecklingen. De som är mest positiva är de med medelhögutbildning (avslutad gymnasieutbildning eller annan efter gymnasialutbildning) (sex av tio områden). Minst positiva är gruppen med enbart obligatorisk utbildning.

Tabell 6 Den framtida utvecklingen i Västra Götaland om 10-15 år, andel som tror att situationen kommer förbättrats (procent och balansmätt)

		Jämställdhet	Miljö	Utbildning	Boende	Hälsa	Uppväxtvillkor barn och ungdomar	Sysselsättning	Medborgarinflytande	Kultur	Trygghet
Samtliga		44	41	36	27	27	22	17	13	13	12
Balansmätt		39	18	28	11	4	-8	-18	-4	0	-31
Del-region	Göteborgs-regionen	47	41	35	28	27	23	16	13	12	11
	Sjuhäradsregionen	39	45	36	27	27	22	15	13	12	12
	Skaraborg	41	35	36	24	27	21	19	14	15	12
	Fyrbodal	42	41	39	26	27	23	17	14	15	11
Kön	Kvinna	41	37	34	24	25	22	16	14	15	12
	Man	47	45	38	30	30	23	17	12	11	11
Ålder	15-29	52	38	42	37	32	28	25	15	18	16
	30-49	47	40	34	28	25	21	17	13	13	11
	50-64	42	43	36	25	26	22	15	14	13	10
	65-85	35	42	33	20	29	20	12	12	10	10
Utbildning	Låg	32	37	30	20	23	21	12	10	10	10
	Medellåg	41	37	36	26	26	23	19	12	13	13
	Medelhög	50	48	42	34	30	26	17	15	16	12
	Hög	54	44	36	29	30	21	17	16	13	11

Kommentar: Frågan lyder "Om du jämför med idag, hur tror du att situationen kommer vara i Västsverige på följande områden om 10-15 år?". Svarsalternativen är "Mycket bättre", "Något bättre", "Ungefär desamma", "Något sämre", "Mycket sämre" samt "Ingen uppfattning". I tabellen redovisas andelen som tror att situationen kommer förbättras (bli mycket eller något bättre) samt ett samlat balansmätt. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. **Källa:** Väst-SOM-undersökningen 2008.

Personer med utländskt eller dubbelt medborgarskap är för flera av områdena mer positiva till utvecklingen på 10-15 års sikt jämfört med gruppen svenska medborgare. Detta gäller områdena boende, utbildning, uppväxtvillkor för barn och ungdomar, hälsa, kultur och miljö. För området jämställdhet är mönstret det omvända (gruppen utländska medborgare redovisas ej i tabellen). Lyfter vi blicken och ser till det

samlade mönstret, finns det några områden där relationen mellan andelen som tror att utvecklingen kommer att bli något eller mycket bättre minus andelen som uppfattar att utvecklingen kommer att bli något eller mycket sämre (balansmättet) är negativ. Detta gäller trygghet, sysselsättning, uppväxtvillkor för barn och ungdomar samt medborgarinflytande.¹² För övriga områden är åsiktsbalansen positiv, för dessa områden tror man på en positiv utveckling. Det finns således framtidsoptimism i befolkningen på flera av välfärdsstatens mer centrala områden. Den samlade bilden visar att det *finns* framtidsoptimism, sett på 10-15 års sikt, i Västra Götalandsregionen.

Slutsatser

Syftet med kapitlet är att med utgångspunkt i tre av visionen fokusområden undersöka om visionens målsättningar givit avtryck i medborgarnas attityder. Ett vidare syfte som också diskuteras inledningsvis är att om medborgarnas attityder går i linje med visionen kan det också finnas grund för att hävda att de regionala utvecklingsfrågorna är demokratiskt förankrade. Det kan hävdas att *om* medborgarnas uppfattningar ställd i relation till visionens målsättningar och förhoppningar inför den framtida utvecklingen går i linje med visionen, då kan man säga något om det finns möjlighet att uppnå "önskelistan" i visionen och målsättningen om det goda livet i den gemensamma regionen – men frågan är om man kommit så långt ännu?

En första slutsats, giltig för i princip samtliga fokusområden, vilken i sig egentligen inte är förvånande, är att befolkningen inte är särskilt visionär. De områden som bedöms som viktiga idag, välfärdsområden, sysselsättning och infrastruktur, är också de områden som anses viktiga att satsa på även i framtiden. Inte heller är det särskilt förvånande att det finns ett uttalat egenintresse i befolkningen. Egenintresset sett utifrån dels det som är nära och berör mig som *person*, dels det som är nära mig *geografiskt* utifrån var jag bor i regionen. Det syns tydligt i uppfattningen om infrastrukturfrågorna exempelvis.

En andra slutsats som kan dras är att det finns skillnader i uppfattningar avseende de olika områdena som kan förklaras utifrån socioekonomiska faktorer. Ser vi till uppfattningar i relation till perspektivet om jämställdhet finns det tydliga skillnader i kvinnors och mäns åsikter och uppfattningar i frågor som rör visionens fokusområden. Ser vi till de politiska målsättningarna i visionen och ställer dem i relation till befolkningens uppfattningar om tillståndet i regionen är det på flera områden som den politiska "önskelistan" (om visionen betraktas som en) ännu inte är uppfylld. Den politiska måluppfyllelsen kan betraktas på två sätt, dels som en generell målsättningsnivå, dels som att skillnaderna mellan olika grupper/delar av regionen ska minska eller helt försvinna. Den första aspekten kräver att politiska och verksamhetsmässiga målsättningar formeras och att dessa är tydligare än idag. Det är inte helt lätt för varken verksamhetsföreträdare eller utifrån ett utvärderingsperspektiv att bedöma hur medborgarnas attityder bör "se ut" för att det ska kunna anses att visionen fått genomslag i medborgarnas medvetande. Ett sätt är snarast

att se till den andra aspekten och framhålla arbetet med att uppfattningarna mellan olika geografiska delar samt sociala grupper ska minska. Skillnaderna mellan olika grupper är fortsatt för stora för att visionen målsättningar ska anses ha fått genomslag. Frågan här är dock var gränsen för regionens kompetensområde går? För att målsättningarna i visionen ska kunna uppnås krävs att fler aktörer än enbart den politiska organisationen är inblandad. Att lösa upp strukturerna och föra över ansvar på icke-politiska aktörer resulterar samtidigt i andra utmaningar.

I visionen framhålls att den framtida utvecklingen ska grundas i tanken om hållbar utveckling i tre dimensioner, den sociala, den miljömässiga och den ekonomiska. Ser vi till de tre dimensionerna kan vi genom SOM-institutets mätningar i första hand uttala oss om de sociala och ekonomiska dimensionerna. Det vill säga hur utvecklingen i regionen framöver kan förväntas gestalta sig utifrån en social- respektive ekonomiskhorisont.¹³ För att den framtida utvecklingen i Västra Götaland ska kunna anses vara socialt hållbar krävs att de sociala klyftorna mellan grupper i regionen minskar, eller i alla fall inte ökar. Utifrån detta perspektiv är det således en bit kvar innan den politiska önskelistan (målsättningen) i visionen kan anses uppfylld. De framtida insatserna bör således ha fokus på denna problematik. Frågan är dock vilka möjligheter regionen har att "åtgärda" de sociala skillnaderna. Ansvaret för dessa områden ligger till stor del även på den statliga respektive kommunala nivån. Resultaten som pekar på skillnaderna inom Göteborgs kommun är tydliga i detta avseende. För att nå fram och kunna minska de sociala klyftorna inom hela och delar av regionen krävs ett utökat samarbete med såväl nationella som lokala aktörer.

Noter

- ¹ Kapitlet baseras på rapporten *Vision Västra Götaland det goda livet – ur ett medborgarperspektiv* (Johansson, S 2009a). I rapporten finns en mer utförlig beskrivning av visionen samt hur man kan mäta och följa upp utvecklingen av långsiktiga målsättningar.
- ² I november 2009 enades Västra Götalandsregionen, Göteborgs kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund och region Halland om ett förslag om finansiering av ett antal centrala infrastrukturprojekt i Västsverige. Överenskommenheten är ett komplement till de till satsningar som staten kommer att genomföra under de kommande åren.
- ³ Indelningen i resursområden i Göteborg baseras på indelningen av stadsdelarna avseende invånarnas relativa resursstyrka (Jönsson m.fl. 1997). *Resursstarka stadsdelar*: Kärra-Rödbo, Torslanda, Älvsborg, Askim, Styrso, Örgryte. *Medelresursstarka stadsdelar*: Tynnered, Härlanda, Centrum, Linnéstaden, Tuve-Säve. *Medelresurssvaga stadsdelar*: Frölunda, Lundby, Backa, Majorna, Högsbo. *Resurssvaga stadsdelar*: Bergsjön, Gunnared, Kortedala, Biskopsgården, Lärjedalen.

- ⁴ Frågan som ställs till respondenterna lyder "Hur intresserad är du i allmänhet av..." miljöfrågor, ny teknik, kultur, sport, lokalsamhälle, natur och friluftsliv och nöje/underhållning. Skalan som används går från inte alls intresserad (0) till mycket intresserad (10).
- ⁵ Vid fråga om vad man tycker att man i första hand kan minska på om nedskärningar ska göras så kommer kulturaktiviteter, tillsammans med friskolor och regioninformation, som de tre områden som befolkningen under de senaste 10 åren bedömt som möjliga besparingsområden (Johansson, S & Nilsson, L 2009a)
- ⁶ Hälso- och sjukvården är, tillsammans med utvecklingsfrågorna, en av regionens viktigaste uppgifter. Att förbättra tillgänglighet, effektivare kunna nyttja resurser etc var ett tungt vägande argument för att bilda den nya regionen. Sjukvården är också en av de frågor som stora delar av befolkningen har uppfattningar om och en av de verksamheter man är mest nöjd med. Även om det finns skilda uppfattningar i hur verksamheten fungerar vad gäller tillgänglighet, organisation jämfört med medicinsk kvalitet och personalens bemötande (Johansson, S & Nilsson, L 2009a)
- ⁷ I föreställningen om en god hälsa ingår även att känna sig trygg i sin närmiljö. I SOM-undersökningarna har under ett antal år ställt frågor om befolkningens uppfattningar om trygghet och säkerhet, jfr Sandstig & Weibull (2003); Sandstig (2009).
- ⁸ Folkhälsoinstitutet utgår i sina resonemang ifrån att delaktighet är en förutsättning för en god hälsa, det vill säga att möjligheten att ha få inflytande och ha möjlighet att påverka sin livssituation genererar en god hälsa. Det bör dock diskuteras om sambandet inte även kan gå i den motsatta riktningen, det vill säga att en god hälsa ger möjlighet att påverka de förutsättningar under vilket man lever sitt liv. Hur man ser på sambandet påverkar arbetet med de insatser man gör i syfte att uppnå en jämlik hälsa.
- ⁹ Delaktighet och inflytande är frågor som specialanalyseras i de årliga publikationerna som ges ut av SOM-institutet, se Nilsson, L & Johansson, S(red) (2008; 2009).
- ¹⁰ Diskussionen livscykel perspektivet innebär att olika aktiviteter etc bedöms som viktiga under olika faser av en individs liv. Under barn- och ungdomsåren är idrottsföreningen kanske viktig, under studenttiden andra föreningar och som pensionär en pensionärsförening. Vissa föreningar kan vara av intresse hela livet, fackföreningar, intresseorganisationer eller politiska partier. För vidare diskussion om innebörden av livsfaspektivet, jfr Johansson, S (2007).
- ¹¹ I Väst-SOM-undersökningen ställs en fråga där respondenten ombes göra en bedömning av hur den ekonomiska utvecklingen sett ut under de senaste 12

månaderna och hur man tror att den ekonomiska utvecklingen kommer se ut 12 månader framåt avseende den egna ekonomin, kommunens respektive statens finanser. Resultaten för 2008 års undersökning visar tydligt att bedömningen av kommunens respektive statens ekonomi retrospektivt såväl som framåtblickande är betydligt mer negativ jämfört med bedömningen av den egna ekonomin. Detta till trots att merparten av materialet till 2008 års undersökning samlades in innan den fulla kraften av den ekonomiska krisen syntes (jfr Johansson, S & Nilsson, L 2009b).

- ¹² I genomsnitt har ca 10 procent av respondenterna uppgivit att de saknar uppfattning i frågan. För områdena medborgarinflytande och kultur är andelen större 16 respektive 18 procent.
- ¹³ I rapporten har frågor om befolkningens uppfattningar om den framtida ekonomiska utvecklingen berörts, likaså hur man ser på den framtida utvecklingen inom en rad områden samt infrastrukturuområdet. Ser vi till den sociala dimensionen har frågor om kompetens- och utbildningsnivå behandlats, hälsa, delaktighet och kultur.

Referenser

- Antoni, R. (2008) "Västsvenska kulturvanor", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red), *Regionen och flernivådemokratin*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Bergström, A. (2009) "Nätvardag i Väst", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red), *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Ernstson, U., Fransson, U. & Lorentzon, S. (2009) *Uppföljning av Vision Västra Götaland – Det goda livet. Utvecklingen 2000-2008 belyst genom index- och indikatorer*. Göteborg: Kulturgeografiska institutionen, Göteborgs universitet (Occasional papers 200:2).
- Hernerud, Å. & Johansson, S. (2008) *Göteborgarnas attityder i trafikfrågor, Väst-SOM-undersökningen 2007*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2008:12).
- Johansson, F. (2009) "Biltullar/trängselskatt – Något för Göteborg?", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red), *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Johansson, S. (2007) *Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande*. Göteborg: Förvaltningshögskolan och CEFOS, Göteborgs universitet
- Johansson, S. (2009a) *Vision Västra Götaland det goda livet – ur ett medborgarperspektiv*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2009:24).

- Johansson, S. (2009b) "Innanför eller utanför? Skilda upplevelse av att vara delaktig". i Nilsson, L. & Johansson, S. (red), *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Johansson, S. & Nilsson, L. (2009a) *Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Johansson, S. & Nilsson, L. (2009b) *Västsvenska trender. Väst-SOM-undersökningen 1998-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2009:13)
- John, P. (2001) *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jönsson, S. m.fl (1997) *Decentraliserad välfärdsstad: demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS-förlag.
- Liljeberg, K. (2005) *Hur påverkas hälsan av delaktighet och inflytande i samhället?* Stockholm: Statens folkhälsoinstitut (2005:2).
- Malmberg, B., Andersson, E., Johansson, M. & Hermansson, K. (2007) *Hälsans betydelse för individens och samhällets ekonomiska utveckling*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut (2007:8).
- Nilsson, E. (red) (2008) *Var med och bestäm! Delaktighet och inflytande – en förutsättning för hälsosamt åldrande*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut (2008:11).
- Nilsson, L. (2004) "Vadan och varthän?", i Nilsson, L. (red), *Svensk samhällsorganisation i förändring*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson, L. & Johansson, S. (red) (2008) *Regionen och flernivådemokratien. Västsverige 2006*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson, L. & Johansson, S. (red) (2009) *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson, Å. (2009) "Kultur och livsstil i Sverige 1987-2008". Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2009:12).
- Pierre, J. & Schütt, S. (2004) "Regionalisering och ekonomisk utveckling": Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik, i Nilsson, L. (red), *Svensk samhällsorganisation i förändring*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Sandstig, G. (2009) *Mörkertal och bemötande i samband med utsattheten för brott*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2009:19).
- Sandstig, G. & Weibull, L. (2003) "Trygg och säker stad?", i Nilsson, L. (red), *Perspektiv på Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Swedin, D., Forsberg, M. & Johansson, S. (2009) *Västsvensk kultur. Väst-SOM-undersökningen 2007-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet (2009:14).

VÄLFÄRD OCH SERVICE PÅ LOKAL OCH REGIONAL NIVÅ

LENNART NILSSON

De första byggstenarna till välfärdsstaten lades under slutet av 1800-talet. Vid införandet av kommunalförordningarna 1862 var verksamheten på lokal nivå utanför städerna i huvudsak begränsad till fattigvård och folkskola, där socknarna svarade för skolan. I städerna skedde en stark expansion av plan- och anläggningsverksamhet samt affärsverksamhet med början under 1800-talet sista årtionde och efter sekelskiftet ökade de borgerliga primärkommunernas utgifter för skolan och det sociala området snabbt. (Fihn 2005) Under mellankrigstiden utvidgades de sociala trygghetssystemen och staten och kommunerna engagerades i serviceproduktion inom allt fler områden. Efter andra världskriget och framför allt under 1960- och 1970-talen genomförs en snabb utbyggnad av välfärdsstaten i Sverige med en kraftig expansion av både transfereringarna på nationell nivå och de offentligt finansierade tjänsterna på lokal nivå (Tarschys 1978). Begreppet välfärdsstat kom i bruk under senare delen av 1930-talet (Kuhle och Solheim 1985).

Välfärden vilar på tre grundpelare: familjen, marknaden och staten. I olika länder kombineras ansvaret mellan de tre sfärerna för att skapa trygghet för medborgarna och tillhandahålla service. (Esping-Andersen 2002) Utmärkande för välfärdsstaten är att det offentliga spelar en central roll för att garantera befolkningens sociala trygghet. I Esping-Andersens klassiska arbete *The Three Worlds of Welfare Capitalism* framhåller han de sociala rättigheternas kapacitet till ”de-commodification”, det vill säga deras förmåga att göra medborgare oberoende av de rena marknadskrafterna (Esping-Andersen 1990). Ökad kvinnlig förvärvsfrekvens, nya samlevnadsformer, demografiska förändringar med minskat barnafödande och en ökande andel äldre innebär nya utmaningar. Dessa förändringar ställer krav på anpassning av välfärdsprogrammen (Esping-Andersen 2009). Välfärdsstatens uppbyggnad har skett mot bakgrund av varje lands historia. Det innebär att välfärdsstaten som vi känner den från den industrialiserade världen uppvisar många nationella särdrag. Klassificeringar av välfärdsstater är legio och har antingen gjorts som idealtyper, karaktäristik av system i länder av principiellt intresse eller grupperingar av länder/regimer baserade på komparativa statistiska analyser. Problemen vid klassificering av länder eller regimer är stora, och främst skall nämnas att bedömningen av system i olika länder omfattar både transfereringar och service/tjänsteproduktion, där de två huvudtyperna innefattar många skilda komponenter. Trots dessa svårigheter är slutresultaten och grupperingen av länder påfallande överensstämmande. (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001)

Som en ländergrupp/ett typfall urskiljs de nordiska länderna med en *generell* välfärdspolitik, som en andra grupp Tyskland m.fl. kontinentala stater med en *selektiv* välfärdspolitik samt som en tredje grupp Storbritannien, USA m.fl. länder med system för *grundtrygghet* (Ploug och Kvist 1994; Petersen 1996). Denna idealtyps- respektive typmodellskategorisering sammanfaller med Esping-Andersens indelning av välfärdsregimer i socialdemokratiska, konservativa respektive liberala (Esping-Andersen 1990:29; 2002). Andra indelningar särskiljer de sydeuropeiska systemen som en fjärde grupp med begränsade välfärdsinsatser och utan en tradition av full sysselsättning men med en stor informell sektor, där hushållen spelar en viktig roll (Vogel 1997, Kuhnle 2000).

I en komparativ studie av nedskärningarna i trygghetssystemen under perioden 1975-1995 placerar emellertid välfärdsforskarna Korpi och Palme Danmark i gruppen med grundtrygghet med hänsyn till de viktigaste socialförsäkringssystemens institutionella karaktäristiska. Finland, Norge och Sverige tillhör fortsatt samma grupp (Korpi och Palme 2003). Kombinationen av omfattande offentligt finansierad serviceproduktion, huvudsakligen i kommunal regi, samt universella eller inkomstrelaterade bidrag, som är beskattade, gör att den svenska välfärdsstaten i högre grad än i något annat OECD-land är uppbyggd genom den offentliga sektorn.

Under de senaste årtiondena har dock den offentliga sektorn i Sverige genomgått en strukturomvandling som inneburit att den tidigare enhetliga och starkt sektoriserade samhällsorganisationen med tonvikt på två nivåer, staten och kommunerna, ersatts av större organisatorisk mångfald med fler nivåer. Dessutom har gränserna mellan de offentliga och privata sfärerna förskjutits med ökade inslag av företag och andra privata organisationer för utförande av offentligt finansierade tjänster.

Välfärdsstatens utbyggnad innebar en utbyggnad både av transfereringssystemen, som i Sverige huvudsakligen är en uppgift för staten, och offentligt finansierad tjänsteproduktion/service, som huvudsakligen bedrivs av kommuner och landsting/regioner. Nedskärningarna under 1990-talet avsåg samma huvudområden och påverkade de olika nivåerna inom den offentliga sektorn på skilda sätt. Kommittén *Välfärdsbokslut*, som analyserade välfärdens och socialpolitikens förändringar under 1990-talet, fann att det inte gick att belägga ett systemskifte vare sig när det gäller välfärdstjänsternas eller transfereringarnas område (SOU 2001:79). Tre grupper pekades emellertid ut som välfärdens förlorare under 1990-talet: ungdomar, invandrare och ensamstående mödrar och den ökade arbetslösheten skapade problem som präglade det senaste årtiondet (Bergmark och Fritzell 2007).

I detta kapitel skall med särskilt fokus på den regionala och lokala nivån medborgarnas bedömning av välfärdsstatens service analyseras och relateras till synen på demokratins sätt att fungera. Innan frågorna preciseras skall emellertid medborgarnas olika roller i förhållande till den offentliga sektorn och den offentligt servicens huvudområden kortfattat diskuteras.

Medborgarroller och serviceområden

Som *väljare* har alla röstberättigade möjlighet att ta ställning till den offentliga sektorns omfattning och inriktning i de allmänna valen via val av parti och genom andra former av politisk aktivitet kan medborgarna också försöka påverka politikens innehåll. Utmärkande för den svenska välfärdsstaten är att praktiskt taget alla invånarna kommer i kontakt med välfärdsstaten både som *brukare* av service och bidrag och som *skattebetalare*. Starka inslag av generell välfärdspolitik gör att även personer som betalar mycket i skatt också kan få förhållandevis stort utbyte av offentligt finansierad service till skillnad från situationen i system som präglas av grundtrygghet. Dessutom är en stor del av alla yrkesverksamma *anställda* inom den offentliga sektorn. Det är i dessa fyra roller som medborgarna möter välfärdsstaten. (Nilsson 1996; jfr Dahlberg och Vedung 2001)

Väljarrollen har sedan allmänna rösträtten infördes i princip omfattat alla men har genom sänkt rösträttsålder och invandrarnas rätt att delta i de kommunala valen utvidgats. Praktiskt taget alla kommer också som skattebetalare i kontakt med den offentliga sektorn. Betalningen via skattsedeln har ökat och kommunal- och landstingsskatten är för det stora flertalet den största skatten. Till följd av den offentliga serviceproduktionens storlek har idag brukarrelationerna till den offentliga sektorn en helt annan omfattning än tidigare och en stor andel av de yrkesverksamma har kommuner och landsting/regioner som arbetsgivare.

Medborgarna kommer i skilda faser i livet i kontakt med offentligt finansierad service. Det gäller barnomsorg och skola, fritidsverksamhet, kulturaktiviteter, sjukvård och äldreomsorg. Vid behov finns färdtjänst, handikappomsorg och socialtjänst. Kommunen har också ett ansvar för grundläggande samhällsservice som bostäder, kollektivtrafik och miljövård. Det har också blivit vanligare att kommunerna och framförallt regionerna engagerats i frågor för att främja utvecklingen inom den egna regionen. På vissa områden är det offentliga ensamt ansvarigt för tjänsterna medan det på andra förekommer både offentlig och privat serviceproduktion, vilket blivit vanligare inom t.ex. vård, skola och omsorg men med bibehållen offentlig finansiering. Inom fritid och kultur är de offentliga insatserna närmast ett komplement till det stora privata utbudet. Flera utförare och ökad valfrihet har förändrat brukarrollen.

Välfärdsstaten är i hög grad skattefinansierad och bygger på att medborgarna under olika skeden av livscykeln är med och betalar för service som man under andra perioder kommer i åtnjutande av. Barn och ungdomar är nettokonsumenter liksom äldre medan förvärvsarbetande är nettobetalare. Genom vertikal omfördelning mellan olika åldrar fördelas kostnaderna över livet. Dessutom sker en horisontell omfördelning mellan resursstarka och resurssvaga grupper för flera av de offentliga tjänsterna. Systemen byggdes upp för få förmånstagare och många skattebetalare men genom högre arbetslöshet och därmed ökade sociala utgifter och lägre skatteinkomster utsattes systemet för stora finansiella påfrestningar under 1990-talet. Samma problem är aktuella under dagens ekonomiska kris.

Huvudfrågor

I detta kapitel skall medborgarnas och brukarnas bedömning av välfärdsstatens service analyseras med inriktning på fem huvudfrågor:

- * Hur bedömer medborgarna kommunal och regional service i Västra Götaland och skiljer sig bedömningen av offentlig service i Västsverige från den i andra delar av landet och i Sverige som helhet?
- * Finns det skillnader i bedömningen av service mellan olika delar av Västra Götaland?
- * Hur bedömer brukarna offentligt finansierad service?
- * Har medborgarnas och brukarnas bedömning av service förändrats över tid?
- * Vilka typer av service prioriteras om nya satsningar eller nedskärningar skall göras?

Analyserna inriktas på förhållandena i olika beslutsterritorier, primärt Västra Götaland, men det sker mot bakgrund av en redovisning av situationen i hela Sverige. Särskilt uppmärksammas utvecklingen över tid för att belysa vilka förändringar som skett under Västra Götalandsregionens första tio år. Jämförelser görs också med förhållandena i Skåne och de fyra nordligaste länen. Eftersom det nybildade storlandet och etablerandet av Västra Götalandsregionen aktualiserat frågan om vissa delar av regionen gynnats eller missgynnats är det av speciellt intresse att undersöka förhållandena i olika delar av länet. I anslutning till jämförelserna mellan olika geografiska områden refereras till andra analyser av betydelsen av bakomliggande faktorer utan att de fullständigt kan redovisas i detta sammanhang.

Underlaget för analyserna utgörs av SOM-undersökningarna främst de västsvenska undersökningarna, som från och med 1998 genomförts i hela Västra Götaland. På flera punkter görs också jämförelser med resultat från de nationella undersökningarna och tidigare västsvenska SOM-undersökningar som omfattat Göteborg och kranskommunerna samt med SOM-undersökningar som genomförts i Skåne 2004, 2006 och 2008. (Johansson och Nilsson 2009a) Vidare ges möjlighet att på vissa punkter jämföra med undersökningar som genomfördes i de fyra nordligaste länen 2008 (Lidström 2009).

SCB genomför undersökningar, Nöjd-Kund-Index, för att undersöka kundernas och användarnas värdering av myndigheters verksamhet. (www.scb.se) Även andra institut genomför på uppdrag av kommuner och landsting/regioner brukarundersökningar; Göteborgs stad har sedan flera år årligen genomfört omfattande brukarundersökningar. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har under senare år satsat på *Öppna jämförelser* med information om kvalitet, resultat och kostnader inom vissa verksamhetsområden som kommuner, landsting och regioner ansvarar för: hälso- och sjukvård, vård och omsorg om äldre, grundskola, gymnasieskola, trygghet

och säkerhet samt folkhälsa. (www.skl.se) Utmärkande för SOM-undersökningarna är att de vänder sig till ett urval av hela befolkningen.

Undersökningar av service, som vänder sig till medborgare och/eller brukare, utgår vanligen från ett av två huvudperspektiv; ett utvärderingsperspektiv, då de svarande får göra en bedömning av om man är nöjd eller missnöjd med den befintliga verksamheten, eller ett budgetperspektiv, då de svarande får ta ställning till om man vill öka eller minska insatserna eller om det är bra som det är. I SOM-undersökningarna bildar utvärderingsperspektivet utgångspunkten för frågorna, då det är medborgarnas bedömning av de hittillsvarande insatser som är det primära.¹

De västsvenska SOM-undersökningarna är inriktade på bedömningen av den lokala välfärdsstatens service inom sex huvudområden: *samhällsstruktur* (kollektivtrafik, gator och vägar, renhållning på allmänna platser, miljövård, tillgång på bostäder samt möjligheten att få jobb), *vård* (sjukhusvård, vårdcentral, barnavårdscentral, folktandvård samt privatläkare och privattandläkare), *barnomsorg och skola* (kommunal barnomsorg, föräldrakooperativ barnomsorg, kommunal grundskola och gymnasieskola samt friskolor), *social omsorg* (äldreomsorg, socialtjänst, färdtjänst och handikappomsorg) samt *fritid och kultur* (fritidsverksamhet, idrottsanläggningar, bibliotek och kulturaktiviteter samt turism). Vidare har *kommunal och regional information* inkluderats i de västsvenska undersökningarna sedan 1998. I 2008 års undersökning fick de svarande också bedöma två statliga myndigheters, Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet ur ett lokalt perspektiv. Ansvaret för den offentliga servicen är dock i flera fall delat mellan olika huvudmän. Det gäller främst serviceområden som grupperats under samhällsstruktur samt fritid och kultur. Avslutningsvis har de svarande fått göra en bedömning av *servicen som helhet* i hemkommunen och i Västra Götalandsregionen.

Bilden av den service som erbjuds kan ha registrerats genom egna erfarenheter, personlig information från andra som har erfarenheter eller information på annat sätt vanligen via medier. Den samlade bedömningen för medborgarna respektive brukarna för de olika serviceområdena sammanfattas med hjälp av ett balansmått, som anger andelen mycket eller ganska nöjd minus andelen som är mycket eller ganska missnöjd. De som svarat vet ej eller varken eller ingår i procentbasen. Värdet kan variera från +100, om alla är nöjda, till -100, om alla är missnöjda. Nivån påverkas av två faktorer, differensen mellan andelen nöjda och andelen missnöjda samt hur många som har en bestämd åsikt, dvs. är nöjda eller missnöjda.

I vilken utsträckning medborgarna har uppfattning om samhällsservice varierar i hög grad mellan olika verksamhetsområden, främst beroende på i vilken utsträckning man har erfarenheter av servicen. Det är förhållandevis få som har haft kontakt med ärenden som gäller individ- och familjeomsorg eller med den alternativa barnomsorgen och friskolorna. Följaktligen är det också en mycket stor andel, närmare 85 procent som *inte* har någon åsikt om föräldrakooperativ barnomsorg och ca 80 procent har ingen uppfattning om socialtjänstens, färdtjänstens, handikappomsorgens

eller friskolornas sätt att fungera. Omvänt är det ca 95 procent som har åsikter om gator och vägar och renhållningen på allmänna platser, 90 procent har en uppfattning om vårdcentraler och ca 80 procent gör en bedömning av sjukhusvård, bibliotek samt kommuninformation. Den verksamhet som de statliga myndigheterna Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedriver har medborgarna också i stor utsträckning en uppfattning om; 60 respektive 40 procent gör en bedömning av om man är nöjd eller missnöjd. Mot denna bakgrund är det viktigt att undersöka såväl allmänhetens som brukarnas bedömning av service.

Medborgarnas bedömning av service i Sverige och i Västra Götaland

Inom alla undersökta serviceområden utom fem – möjligheten att få jobb, tillgången på bostäder, äldreomsorgen samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet – är det bland svenska folket fler som är nöjda än missnöjda med servicen i den egna kommunen år 2008, men den positiva övervikten varierar starkt mellan serviceområdena.

Inom samhällsstruktur ingår flera olika verksamhetsområden och inom kollektivtrafik och miljövård är svenska folkets bedömning övervägande positiv medan lika många är nöjda och missnöjda med gator och vägar. Det serviceområde som svenska folket är klart mest missnöjt med 2008 är Arbetsförmedlingens verksamhet och möjligheten att få arbete, balansmått -21 respektive -16 men fler är missnöjda än nöjda även med tillgången på bostäder.

Den offentliga hälso- och sjukvården kommer många svenskar i kontakt med och medborgarnas bedömning är klart positiv. Det gäller såväl sjukhusvården, vårdcentralerna som folktandvården. Betydligt färre vänder sig till privatpraktiserande läkare än till läkare vid de offentliga vårdcentralerna vilket påverkar nivån på balansmåtten som är något lägre för privatläkare, beroende på att andelen vet inte ingår i procentbasen, men de missnöjda är få. Däremot är det lika många som besöker privattandläkare som folktandvården och allmänhetens bedömning av tandvården är densamma oavsett om den drivs offentligt eller privat.

Också bedömningen av kommunal barnomsorg och skola visar en positiv övervikt år 2008. Eftersom betydligt färre har egen erfarenhet av friskolor och föräldrakooperativ barnomsorg är värdena bland samtliga lägre. Ett av välfärdsstatens kärnområden är social omsorg. På samtliga områden inom social omsorg är det emellertid många som inte har någon uppfattning, eftersom de inte personligen kommit i kontakt med färdtjänst, handikappomsorg eller socialtjänst och de ingick inte i 2008 års nationella undersökning. För äldreomsorgen är det en svagt negativ övervikt, vilket innebär att det är något fler som är missnöjda än som är nöjda. Bedömningen av Försäkringskassans verksamhet är också mindre positiv, balansmått -14.

Liksom i tidigare undersökningar är svenskarna mest nöjda med biblioteken. Medborgarna är genomgående positiva till fritids- och kulturområdet. Den samlade bedömningen av kommunens service är också klart positiv.

Tabell 1 Medborgarnas bedömning av service i hela Sverige, samt i Västra Götaland och delregioner i länet 2008 (balansmått)

Serviceområde	Sverige	Västra Göta- land	Göte- borgs- reg.	Göte- borg	Krans- kommu- nerna	Sju- härad	Skara- borg	FyrBo- Dal
Samhällsstruktur								
Kollektivtrafik	21	29	33	43	16	26	21	21
Gator och vägar	2	4	0	-6	7	4	12	6
Renhållning på allmänna platser	*	9	0	-11	17	16	28	14
Tillgång på bostäder	-6	-19	-41	-51	-33	-5	12	4
Miljövård	15	16	11	10	15	22	17	22
Möjligheten att få jobb	-16	-17	-14	-16	-13	-9	-21	-29
Arbetsförmedlingen	-21	-15	-15	-16	-12	-11	-18	-16
Vård								
Sjukhusvård	43	49	43	40	23	59	55	51
Vårdcentral	31	41	37	30	52	50	40	45
Privatläkare	23	24	30	36	24	17	19	16
Folk tandvård	35	43	42	37	48	40	44	49
Privattandläkare	41	42	41	45	39	46	43	42
Barnavårdcentral	*	27	25	21	31	29	29	27
Barnomsorg och skola								
Kommunal barnomsorg	25	26	21	16	30	29	34	27
Föräldrakooperativ barnomsorg	*	5	7	8	6	5	4	2
Kommunal grundskola	25	26	20	14	32	29	39	25
Kommunal gymnasieskola	25	21	15	10	25	31	29	22
Friskolor	5	6	8	9	8	5	4	4
Social omsorg								
Äldreomsorg	-4	7	2	-1	6	9	15	10
Socialtjänst	*	-2	-3	-4	-2	-2	-1	0
Färdtjänst	*	4	3	4	3	7	4	3
Handikappomsorg	*	5	4	4	3	8	7	4
Försäkringskassan	-14	-5	-6	-7	-4	-3	-7	-5
Fritid och kultur								
Idrottsanläggningar	*	40	38	39	40	45	45	35
Fritidsverksamhet	27	31	29	30	30	33	35	32
Bibliotek	61	61	60	61	62	63	59	60
Kulturaktiviteter	40	39	42	46	38	38	37	36
Turism	-	31	32	37	25	27	28	37
Information								
Kommuninformation	*	14	14	10	19	24	11	10
Regioninformation	*	1	3	1	4	5	-1	-3
Servicen som helhet de senaste 12 månaderna								
Hemkommunen	39	42	41	39	47	50	42	36
Västra Götalandsregionen	27	21	24	25	21	24	20	11
Minsta antal svarande	1 546	2 838	1 441	866	701	408	515	469

Kommentar: Frågan lyder: 'Vad anser Du om servicen i den kommun där Du bor på följande områden: ...?' Svarsalternativen är 'mycket nöjd', 'ganska nöjd', 'varken nöjd eller missnöjd', 'ganska missnöjd', 'mycket missnöjd samt 'vet ej'. Balansmättet visar andelen nöjda minus andelen missnöjda. * Delfrågan ej ställd detta år / i denna undersökning.

Invånarna i Västra Götaland med 17 procent av landets befolkning gör samma allmänna bedömning av offentligt finansierad service som svenska folket som helhet. År 2008 föreligger avvikelser på mer tio balansmåttsenheter för två av de på båda nivåerna undersökta serviceområdena. Västsvensarna är mindre nöjda med tillgången på bostäder och omvänt är man mer positiv till äldreomsorgen; man är dessutom något mer nöjd med kollektivtrafik och offentlig vård men något mindre nöjd med regionens service som helhet 2008. Både i Sverige Västra Götaland är medborgarna övervägande nöjda med servicen som helhet i den kommun där man bor och i Västra Götaland är det under senare år också fler som är nöjda med regionens samlade service än som är missnöjda, balansmått +21 år 2008.

De yttre betingelserna som glesbygd – tätortsbebyggelse är av betydelse för människornas behov av service och befolkningens sociala sammansättning skiljer sig åt mellan olika ortstyper. Båda förhållandena kan påverka bedömningen av de kommunala tjänsterna. I SOM-undersökningarna har de svarande fått karaktärisera det område de bor i som: ren landsbygd, mindre tätort, stad eller större tätort och dessutom har storstadsborna urskiljts som en fjärde grupp. Tidigare undersökningar visar att boende i mindre tätorter var mest nöjda medan storstadsborna genomgående har varit mer kritiska till offentlig service (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001). Här skall inte bedömningen i olika ortstyper redovisas utan människors syn på den offentliga servicen i olika delar av Västra Götaland. Redovisningen bygger på indelningen i de fyra delregionerna eller kommunförbundsområdena: Göteborgsregionen, Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal (Fyrstadsområdet, norra Bohuslän och Dalsland) med uppdelning av Göteborgsregionen i Göteborg och kranskommunerna.²

Vid en jämförelse mellan de boende i olika delar av Västra Götaland är år 2008 skillnaderna mindre än tidigare. Göteborgarna är dock liksom tidigare klart mindre nöjda med den offentliga servicen på flera områden. Det gäller den offentliga vården samt den kommunala barnomsorgen och skolan. Även inom området samhällsstruktur är göteborgarna mest kritiska och det gäller tillgången på bostäder men också renhållningen på allmänna platser. På tre områden är de boende i Göteborg mest positiva och det gäller privatläkarna, kollektivtrafiken och kulturaktiviteterna. Storstadsförhållandena präglar också bedömningen i kranskommunerna när det gäller tillgången på bostäder och en mer kritisk syn också på kollektivtrafiken; de boende i förortskommunerna är också mindre nöjda med sjukhusvården men mest nöjda med vårdcentralerna. I övrigt gör de samma bedömningar som övriga västsvenskar.

Bedömningen av service inom social omsorg samt fritid och kultur är likartad i alla delar av regionen. Det gäller också regioninformation. Detsamma gäller helhetsbedömningen av kommunens service. När det gäller bedömningen av den offentliga vården är de boende i Sjuhärad mest nöjda. Bilindustrins kris påverkar hösten 2008 också synen på möjligheterna att få jobb där man detta år är mest missnöjda i FyrBoDal. Omvänt är tillgången på bostäder bättre utanför storstadsområdet.

När det gäller tillgången på bostäder är missnöjet ett uttryck för faktiska förhållanden i de olika delarna av Västsverige och omvänt är den mer positiva bedömningen av privatläkarna i Göteborg ett utslag av en bättre tillgång i storstadsområdet. Kulturutbudet är också större i Göteborg än i andra delar i Västra Götaland. På andra områden är det svårt att direkt relatera den mera kritiska bedömningen i Göteborg till faktisk service. En faktor av betydelse är emellertid att i storstaden är räckvidden av de egna erfarenheterna mer begränsade; man känner främst till förhållanden vid den skola eller det daghem, där det egna barnet går eller har gått, medan den som bor på en mindre ort kan ha bättre överblick över helheten. På samma sätt täcker personkommunikationen med andra som är brukare eller på annat sätt är berörda en mindre del av den totala verksamheten i storstaden och beroendet av mediernas bild av förhållandena ökar.

För medborgarna var det svårt att bedöma konsekvenser av bildandet av Västra Götalandsregionen i olika avseende: demokrati, effektivitet service. Närmare hälften kunde inte 2006 ta ställning till om vissa delar av regionen missgynnats men av dem som haft en åsikt har det funnits en klar övervikt för att vissa delar missgynnats. (Johansson, Antoni och Nilsson 2007) I Skaraborg hade emellertid fler en uppfattning och närmare hälften ansåg att vissa delar av regionen missgynnades. Det finns anledning att tro att man ansett att det var de boende i Skaraborg som missgynnats. Om vi ser till bedömningen av service år 2008 finner vi emellertid att när det gäller speciella serviceområden är skaraborgarna inte minst nöjda på något område men de är mest nöjda med flera. Skaraborgarna är numera också lika nöjda med den egna kommunens och regionens service som övriga i Västra Götaland. Skillnaderna har jämnats ut över tid. Vid bedömningen av den kommunala servicen som helhet är de boende i sjuhäradabygden mest nöjda och boende i FyrBoDal och Göteborg minst nöjda. Inom Göteborgs stad är de boende i de mest resurssvaga områden mest kritiska. När det gäller Västra Götalandsregionens service som helhet under de senaste 12 månaderna är de boende i FyrBoDal år 2008 klart mindre nöjda och siffrorna återspelar missnöjet med strukturförändringarna inom sjukhusvården som också fått stort utrymme i medierna (Andersson 2006).

I de tre storstadslänen bor idag mer än halva Sveriges befolkning och där sker den snabbaste tillväxten. Vid en jämförelse mellan medborgarnas bedömning av service i Skåne och Västra Götaland är skillnaderna små. Det är bara på ett område där det föreligger en skillnad som överstiger tio balansmåttsenheter; de boende i Skåne är mer nöjda med gator och vägar och de är också något mer nöjda med kollektivtrafiken. (Johansson och Nilsson 2009a) Vid en jämförelse mellan bedömningar som görs av boende i Västra Götaland och i de fyra nordligaste länen är norrlänningarna klart mer nöjda med barnomsorg och skola samt tillgången på bostäder men ju längre norrut ju mindre nöjd är man med gator och vägar och kollektivtrafik (Lidström och Bostedt 2009)

När det gäller både Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet var fler missnöjda än nöjda i såväl Västsverige, Skåne som i Sverige som helhet men

i Västsverige var missnöjet något mindre än i hela Sverige. I olika delar av Västra Götaland gör medborgarna en likartad bedömning av de två verksamhetsområdena. Bedömningen av Arbetsförmedlingens verksamhet uppvisar stora likheter med allmänhetens förtroende för arbetsförmedlingens personal, som var det lägsta som uppmättes för någon grupp bland såväl personal som politiker år 2008.

Medborgarnas bedömning av service över tid

Under valrörelserna kommer tillståndet i landet och inom den offentliga sektorn att granskas mer intensivt än annars, även om val- och medieforskare anser att valdebatterna i hög utsträckning präglas av reformförslag inför nästa mandatperiod och mindre av utvärderande granskning av vad som utträttats under den tidigare perioden. (Esaïasson och Håkansson, 2002; Petersson m.fl. 2002; Naurin 2009) Här skall uppgifter redovisas för medborgarnas utvärdering av offentligt finansierad service under fyra mandatperioder 1991-1994, 1994-1998, 1998-2002 samt 2002-2006. Det innebär att valåren både kommer att ingå som första och sista år för de redovisade mandatperioderna.

De första åren under 1990-talet innebar en dramatiskt ändrad ekonomisk situation med sjunkande BNP under tre år i rad och ett snabbt växande budgetunderskott. Ett väsentligt inslag i saneringen av de offentliga finanserna var begränsningar av utgifterna, både genom sänkningar av bidragsnivåerna i transfereringssystemen och minskningar av anslagen till serviceproduktionen. Eftersom kommuner och lands-ting/regioner har huvudansvaret för tjänsteproduktionen var det på de regionala och lokala nivåerna som åtstramningen var mest kännbar för den offentliga servicen.

Under mandatperioden 1991-1994, som präglades av ekonomisk kris, då resurserna minskade inom flera verksamhetsområden och betydande nedskärningar ägde rum, gjorde emellertid medborgarna samma bedömningar av offentligt finansierad service vid periodens slut som vid dess början. Endast för, miljövärd, noteras en differens om mer än tio balansmåttsenheter och på detta område ökade tillfredsställelsen med insatserna kontinuerligt. Det sker en uppslutning bakom välfärdsstaten och oförändrad nöjdhet med offentlig service i detta skede är ett uttryck för en sänkt anspråksnivå och inte resultatet av en höjd servicenivå. (jfr Håkansson, A 1997)

Under andra hälften av 1990-talet, då den ekonomiska situationen för svensk ekonomi gradvis förbättrades, blev svenska folket allt mindre nöjda med de offentliga insatserna inom viktig välfärdsområden som den offentliga vården – sjukhusvården – och skolan. På ett grundläggande område, möjligheterna att få arbete, förändras utvecklingen under mandatperioden 1994-1998 med en klart mindre negativ bedömning. Det förbättrade arbetsmarknadsläget innebär att denna trend fortsätter till år 2000 för att därefter vända. För den tredje undersökta mandatperioden blir därför det positiva genomsnittsvärdet missvisande då brytpunkten på detta område sker mitt i mandatperioden.

Tabell 2 Förändringar i svenska folkets bedömning av service under mandatperioderna 1991-1994, 1994-1998, 1998-2002 samt 2002-2006 (balansmätt och förändring av balansmätt)

Period:	1991-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Samhällsstruktur				
Miljövärd	1992-1994 +3 – +15 (+12)			
Gator och vägar			+30 – +5 (-25)	
Renhållning på allmänna platser			+31 – +17 (-14)	
Tillgång på bostäder			+28 – -6 (-34)	
Möjligheten att få arbete		1996-1998 -46 – -26 (+20)	-26 – -6 (+20)	-6 – -20 (-14)
Vård				
Sjukhusvård		+56 – +38 (-18)		
Vårdcentral			+46 – +30 (-16)	
Barnomsorg och skola				
Skola – kommunal grundskola/ gymnasieskola		+40 – +26 (-14)		
Skola – kommunal grundskola				
Social omsorg				
Fritid och kultur				
Den kommunala servicen som helhet			+45 – +23 (-22)	+23 – +42 (+19)

Kommentar: I riksundersökningen hade frågan 1992-2006 följande lydelse: *Vad anser Du om servicen i Din kommun på följande områden:* med svarsalternativen *Mycket nöjd, Ganska nöjd, Varken nöjd eller missnöjd, Ganska missnöjd, Mycket missnöjd* samt *Vet ej*. I 1991 års undersökning hade frågan följande formulering: *I vilken utsträckning är Du nöjd med servicen i Din kommun på följande områden:* med samma svarsalternativ. Balansmättet anger andelen nöjd minus andelen missnöjd. Vet ej-svaren ingår i procentbasen. I tabellen redovisas förändringar som uppgår till mer än 10 enheter av balansmättet. I undersökningarna 1991-1995 avsåg frågan *skola* men fr.o.m. 1996 frågas om *kommunal grundskola, kommunal gymnasieskola* och *friskolor*. Värdet 1998 avser ett genomsnitt för kommunal grundskola och gymnasieskola.

Kring millennieskiftet blir medborgarna mindre nöjda med det yttre offentliga rummet som gator och vägar, renhållningen på allmänna platser och tillgången på bostäder. Dessutom minskar tillfredsställelsen med primärvården. Svenska folket blir dessutom mindre nöjda med den samlade servicen i hemkommen. Under mandatperioden 2002-2006 ökar missnöjet med tillgången på arbete. Däremot

blir helhetsbedömningen av kommunens service på nytt mera positiv. I övrigt är förändringarna begränsade.

År 2008 då halva mandatperioden gått kunde inga förändringar i svenskarnas bedömning av service registreras jämfört med mandatperiodens början. Det är då viktigt att komma ihåg att flertalet besvarade undersökningens enkäter före krisen kulminerade men man förväntade sig försämringar av ekonomin både för egen del och framför allt för den offentliga ekonomin (Nilsson och Weibull 2010).

För Västra Götaland saknas uppgifter för den första delen av 1990-talet men jämförbara uppgifter finns för mandatperioderna 1998-2002 och 2002-2006. För fem serviceområden var utvecklingen likartad i Västsverige jämfört med landet som helhet under den första av de två mandatperioderna. Inom samhällsstruktur gällde det gator och vägar, tillgången på bostäder samt för möjligheten att få arbete med en vändpunkt år 2000. Inom vården minskade andelen nöjda för både sjukhusvård och vårdcentraler, även om nivåerna skiljer sig åt med högre värden i Västra Götaland. För både sjukhusvård och vårdcentraler inträdde emellertid den stora förändringen mellan 1998 och 1999 och under Västra Götalandsregionens fem första var medborgarnas bedömning av vården oförändrad. Vid bedömningen av Västra Götalandsregionens service som helhet noteras en mer kritisk bedömning år 2000 med negativt balansmått, -4, varefter det ökade under två följande åren. Det är samma mönster för medborgarnas syn på regionen som på andra områden som regionstyrelsens sätt att fullgöra sina uppgifter och den regionala demokratin. För år 2000 registreras en bottennotering.

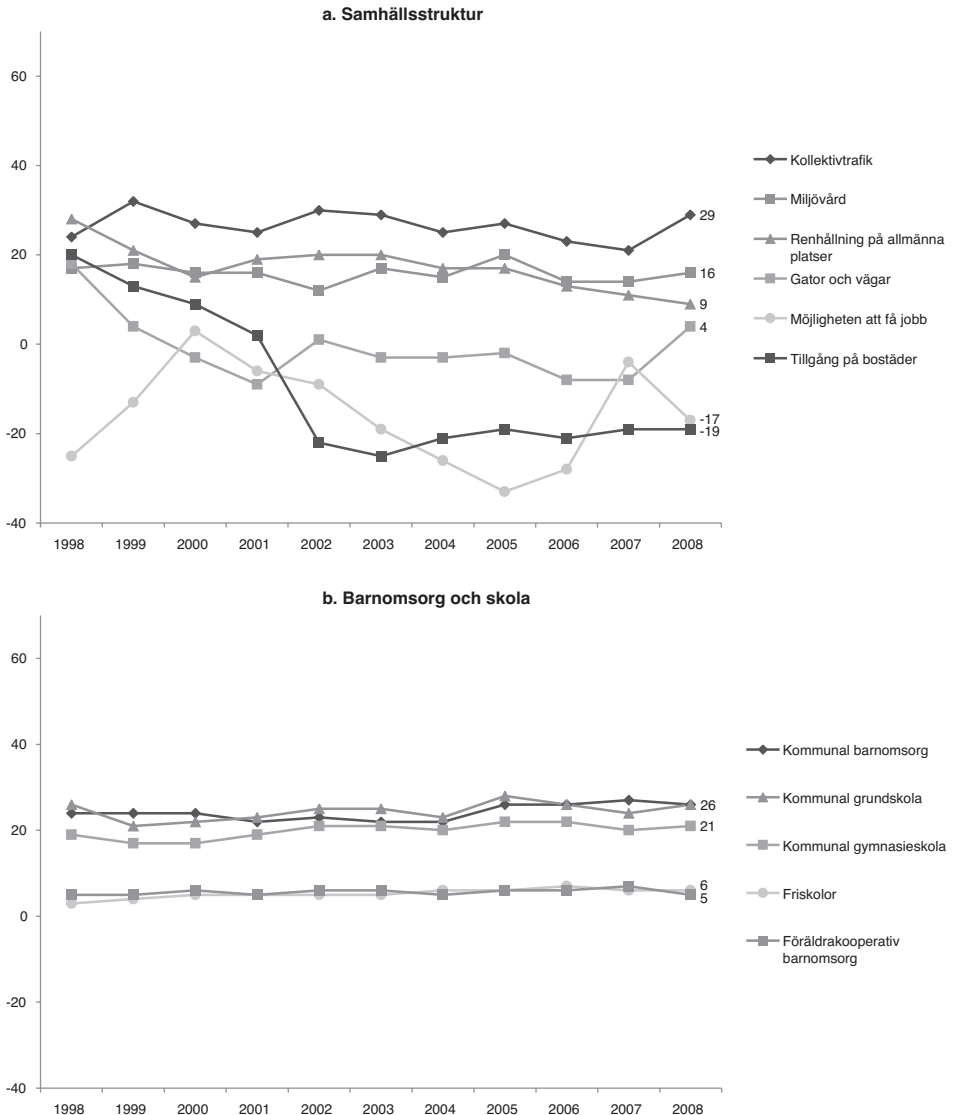
Under mandatperioden 2002-2006 ökade missnöjet med möjligheten att få arbete i Västra Götaland liksom i hela Sverige. På övriga områden var förändringarna små. Bedömningen av den samlade servicen i hemkommunen låg på en hög nivå under hela mandatperioden medan den ökade för regionens service. Under innevarande mandatperiod har inga signifikanta förändringar av bedömningen av service i Västra Götaland skett.

I det följande skall en mer detaljerad redovisning av bedömningen av service över tid lämnas för fyra områden, nämligen samhällsstruktur, barnomsorg och skola, vård samt kultur och fritid. För de övriga två områdena social omsorg och information är förändringarna mycket begränsade och därför redovisas inga översikter över utvecklingen inom dessa områden.

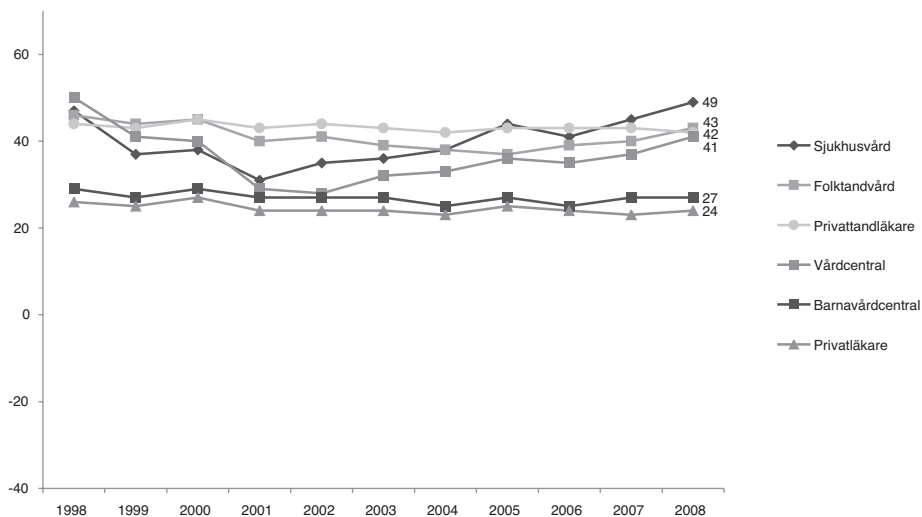
Störst förändringarna redovisas inom området samhällsstruktur där möjligheten att få arbete och tillgången på bostäder uppvisar stora svängningar. Bedömningen av möjligheten att få jobb är relaterad till konjunkturen och arbetsmarknadsläget; mest positiv är bedömningen år 2000 för att därefter stegvis sjunka till 2005 och därefter stiga under två år för att på nytt sjunka 2008. Bedömningen av tillgången på bostäder sjunker från en klar positiv övervikt 1998/99 till en motsvarande negativ övervikt 2003. På detta område är emellertid som tidigare redovisats skillnaderna stora mellan storstadsområdet och övriga delar av länet. För övriga serviceområden uppvisas mindre förändringar.

Inom barnomsorg och skola är stabiliteten i bedömningarna mycket stor med en klar positiv bedömning av kommunal barnomsorg och skola både grundskola och gymnasieskola. När det gäller friskolor och föräldrakooperativ barnomsorg är balansmåttan lägre men det beror inte på att fler är missnöjda utan på fler inte har någon uppfattning eftersom färre har kontakt med dessa verksamheter.

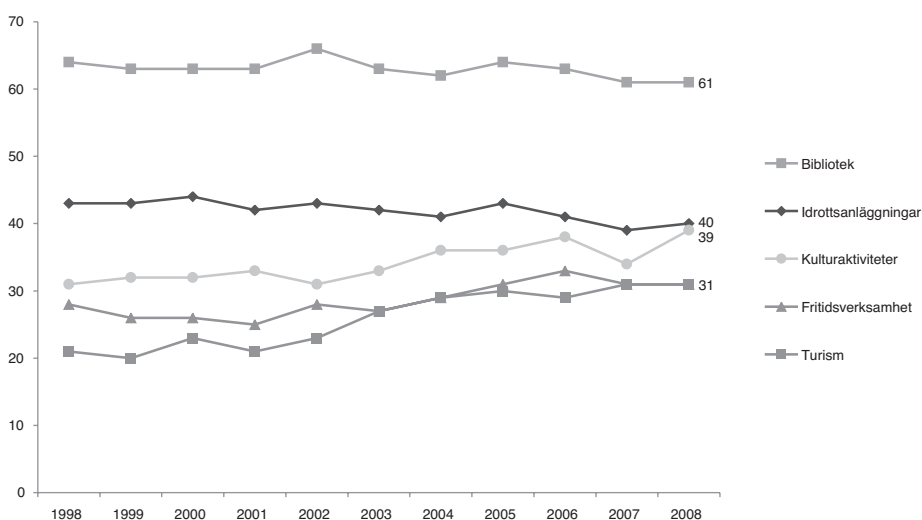
Figur 1 Västsvenskarnas bedömning av service inom fyra olika områden 1998-2008 (balansmätt)



c. Vård



d. Kultur



Kommentar: Frågan lyder: "Vad anser du om servicen i den kommun där du bor på följande områden:..."?. Svartalternativen är "mycket nöjd", "ganska nöjd", "varken nöjd eller missnöjd", "ganska missnöjd" samt "mycket missnöjd". Balansmättet visar andelen nöjda minus andelen missnöjda.

Källa: Väst-SOM-undersökningen.

Västsvenskarnas bedömning av den offentliga vården förändras också över tid. Västsvenskarna blir stegvis mindre nöjda med både sjukhusvården och vårdcentralerna efter bildandet av Västra Götalandsregionen. Det finns anledning att tro att allmänhetens bedömning präglades av den mycket negativa synen på regionen under den politiska och ekonomiska krisen efter bildandet. Även bedömningen av den samlade servicen uppvisar rekordlåg värde vid denna tidpunkt. Därefter blir bedömningen stegvis mer positiv för både sjukhusvård och vårdcentraler. Västsvenskarna är hela tiden positiva till tandvården, både folktandvården och privattandläkarna. För barnavårdscentralerna och privatläkarna är bedömningen genomgående positiv men med lägre värden eftersom färre kommer i kontakt med dessa verksamheter och har en uppfattning.

Av alla verksamhetsområden är biblioteken det mest uppskattade och oförändrat så genom åren. (Höglund och Wahlström 2009) För samtliga områden inom fritid och kultur är det en klar positiv övervikt och för år 2008 ligger balansmåtten på mellan 30 och 40. För kulturaktiviteter och turism är det en tydlig uppgång.

Brukarnas bedömning av service 1998-2008

SOM-undersökningarna är medborgarundersökningar, vilket innebär att det är ett representativt urval av invånarna inom respektive geografiskt område som tillfrågats om sina åsikter och bedömningar bland annat av service inom olika verksamhetsområden. Urvalet är inte anpassat för att inkludera speciella brukargrupper, vilket innebär att det inte är möjligt att redovisa brukarnas bedömning av service inom alla områden t.ex., social omsorg. I tabell 3 nedan redovisas brukarnas bedömning för de serviceområden där de svarande är tillräckligt många för en sådan redovisning. Dessutom redovisas uppgifter för dem som inte själva nyttjar service men har nära anhörig som gör det samt för dem som varken själva nyttjar eller har anhöriga som gör det.

Brukarna är genomgående väsentligt mer nöjda med servicen än medborgarna i allmänhet. Brukarna har naturligt nog i större utsträckning än andra åsikter om de serviceområden som de är berörda av, men de är också i större utsträckning positiva än icke brukarna.

Inom hälso- och sjukvård är brukarnas bedömning genomgående mycket positiv av både offentlig och privat vård men med högre värden för privat vård. Det gäller både privatläkare i jämförelse med vårdcentraler och privattandläkare jämfört med folktandvården. Även för kommunal barnomsorg och skola (grundskola och gymnasieskola) är bedömningen bland brukarna, föräldrar och elever, klart positiv. För kooperativ barnomsorg och friskolor är emellertid antalet brukare för få för att en redovisning skall kunna ske. Detsamma gäller för social omsorg. Inom fritid och kultur är brukarnas allmänna bedömning av verksamheterna mycket positiv. Brukarna liksom medborgarna i allmänhet är mest nöjda med biblioteken. Kol-

lektivtrafikens brukare är något mindre nöjda men med en också på detta område klart positiv övervikt.

Tabell 3 Medborgares och brukares bedömning av service i Västra Götaland 2008 (balansmått och antal 2008)

Serviceområde	Brukare	Nyttjar ej själv men nära anhörig nyttjar	Varken jag eller nära anhörig nyttjar	Alla medborgare	Antal brukare
Samhällsstruktur					
Kollektivtrafik	44	12	6	28	1 507
Vård					
Sjukhusvård					
Akutsjukvård	60	45	32	48	1 348
Annan vård	61	43	31	49	1 384
Vårdcentral	51	20	3	41	2 077
Privatläkare	73	24	3	24	721
Folktandvård	73	34	3	44	1341
Privattandläkare	82	20	3	43	1296
Barnavårdcentral	76	37	10	27	382
Barnomsorg och skola					
Kommunal barnomsorg	70	37	12	26	336
Kommunal grundskola	61	38	11	26	351
Kommunal gymnasieskola	56	42	10	21	197
Social omsorg					
Fritid och kultur					
Idrottsanläggningar	63	40	15	40	1 010
Fritidsverksamhet	59	27	8	31	962
Bibliotek	85	44	15	61	1537
Kulturaktiviteter	69	22	7	39	1326

Kommentar: Brukare definieras som de som uppgett att de personligen nyttjar verksamheten. Värden har ej redovisats om antalet brukare understigit 100. Balansmåttet visar andelen nöjda minus andelen missnöjda.

Huvudresultat är alltså att brukarna genomgående är mer positiva i sin bedömning av samhällsservice än allmänheten. Differensen är mycket stor för privat vård (läkare och tandläkare), folktandvård och barnavårdscentraler samt för bibliotek och kulturaktiviteter med en skillnad på över 60 balansmåttsenheter mellan brukare och dem som inte har direkt eller indirekt kontakt med serviceområdet. Det är också en betydande differens mellan den allmänna bilden och nyttjarnas åsikter

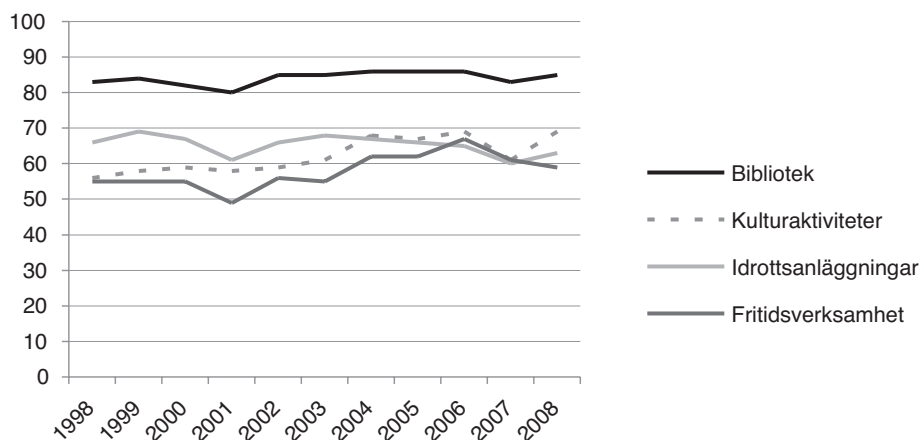
för kommunal barnomsorg och skola, fritidsverksamhet, idrottsanläggningar och vårdcentraler. Däremot är skillnaderna mindre för två områden med breda brukargrupper, nämligen kollektivtrafiken och sjukhusvården; på det sistnämnda området är det också små skillnader mellan dem som kommit i kontakt med sjukhus akut eller för annan vård. De anhörigas bedömningar ligger genomgående mellan den bedömning som brukarna gör och den som görs av dem som inte har någon kontakt med respektive serviceområde.

För brukarna har förändringarna över tid varit mer begränsade. (Johansson och Nilsson 2009b) Skillnaderna mellan olika delar av länet bland dem som har egen erfarenhet av serviceområdet har också varit mindre än bland allmänheten (Nilsson 2004). Skillnaderna i medborgarnas bedömning av vården mellan de olika delregionerna förklaras i stor utsträckning av skillnader i befolkningssammansättning, som ålder, utbildning, och kön men framförallt av kontakt med vården. (Ferraz Nunes 2002)

Vid bedömningen av de två statliga verksamhetsområden som ingick i 2008 års undersökning är bilden delvis annorlunda. Även bland dem som själva kommit i kontakt med verksamheten finns det en negativ övervikt för Arbetsförmedlingen -12 och för Försäkringskassan -13, och brukarna är inte mer nöjda än icke brukarna vid bedömningen av Försäkringskassan.

För ett av verksamhetsområdena kultur och fritid skall utvecklingen över tid redovisas också för brukarna. Huvudresultatet är att förändringarna varit begränsade. Biblioteksbesökarna är mycket nöja med vården mellan +80 och +90 på en skala mellan -100 och +100 och för övriga serviceområden ligger brukarnas bedömning kring +60. För kulturaktiviteter är det en klar ökning under undersökningsperioden medan stabiliteten är stor i övrigt.

Figur 2



Egen erfarenhet av service är en viktig källa till information liksom personlig kontakt med anhöriga och andra berörda, men mediernas rapportering är också mycket viktig för bilden av förhållandena och inte minst aktuella förändringar. (Asp 1987 och Johansson 1998). Personer som har möjlighet till indirekt kontakt med verksamheten genom anhöriga bildar en mellangrupp. Medborgare som är beroende av annan information, vanligen medier, är alltså genomgående mer kritiska. Det är mot denna bakgrund som storstadsbornas mera kritiska förhållningssätt skall ses. Räckvidden av de personliga erfarenheterna är mindre än i andra typer av kommuner, där den personliga kommunikationen spelar större roll för bilden av kommunen och dess verksamhet.

Medieforskaren Bengt Johansson har emellertid påvisat att brukarna i mindre utsträckning än icke brukare anser att mediernas rapportering av olika verksamhetsområden är missvisande (Johansson 2008). I en analys av mediernas bevakning av samhällsfrågor finner han vidare att om man är nöjd finner man att medierna svartmålar och är man missnöjd finner man att de skönmålar och egen erfarenheter kan förstärka dessa tendenser. (Johansson 2010)

Ett genomgående mönster i undersökning efter undersökning är alltså att brukare är mer nöjda än medborgare i allmänhet, dvs. de med egna erfarenheter är klart mindre kritiska än de som saknar personlig kontakt med verksamhetsområdet. Samma resultat rapporteras också i studier från andra länder (se t.ex. Pettersen och Rose 1997).

Vårdens kvalitet

Vårdens kvalitet innefattar många olika dimensioner. En del av dem är objektivt mätbara medan andra är subjektiva egenskaper som bygger på patientens upplevelser. År 2008 samverkade Sveriges Kommuner och Landsting med Socialstyrelsen i arbetet med 64 nationella kvalitetsregister. (www.kvalitetsregister.se). De byggs upp av professionen inom respektive specialitet och skall bidra till lärande och kvalitetsförbättringar men informationen kan också ligga till grund för prioriteringar. Vårdens tillgänglighet kan registreras genom väntetider och köer för olika typer av behandlingar. Organisationsstudier belyser vårdens effektivitet och på detta område har flera undersökningar genomförts inom programmet för uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen (Se *Förteckning över publikationer 1999-2009*). Genom undersökningar som vänder sig till patienterna och anhöriga kartläggs personalens bemötande och andra subjektiva dimensioner av vårdens kvalitet.

I den västsvenska SOM-undersökningarna 2007 och 2008 fick de svarande redovisa sina uppfattningar om vården i fyra olika avseenden: den medicinska kvaliteten, tillgången på vård, organisationens effektivitet samt personalens bemötande. Det innebär att de svarande fått göra bedömningar av både faktiska förhållanden och egna upplevelser. Huvudresultaten redovisas i tabell 4a och b. Västsvensarna är mycket nöjda med både *den medicinska kvaliteten* och *personalens bemötande* +61

respektive +65 år 2008 på en skala från +100 till -100. När det gäller *tillgången på vård* är det en svagt positiv övervikt, +18, medan det för bedömningen av *organisationens effektivitet* är en svagt negativ övervikt, -14. Det råder stor överensstämmelse mellan resultaten från de två undersökningsåren.

Tabell 4a Medborgarnas bedömning av sjukvårdens kvalitet i Västra Götaland 2007 och 2008 (balansmått)

	Västra Götaland 2007	Västra Götaland 2008	Delregioner i Västra Götaland 2008			
			Göte- borgs- regionen	Sju- härads	Skara- borg	Fyr- BoDal
Den medicinska kvaliteten	61	61	63	61	61	57
Personalens bemötande	64	65	62	66	69	70
Tillgången till vård	9	18	12	30	26	14
Organisationens effektivitet	-17	-14	-18	-3	-5	-23

Kommentar: Frågan är formulerad som "Allmänt sett, vilken är din uppfattning om sjukvården i Västra Götaland i följande avseenden: Svarsalternativen är 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' och 'Ingen uppfattning'. Balansmåttan anger andelen som anser att servicen fungerat bra minus andelen som anser att den fungerat dåligt. Procentbasen definieras som de som besvarat respektive delfråga.

När det gäller den medicinska kvaliteten och personalens bemötande är bedömningen samstämmig i hela Västra Götaland. Oavsett var man bor tycker man att vården är mycket bra i dessa avseenden. När det gäller tillgången på vård och organisationens effektivitet är emellertid de boende i Göteborgsregionen och FyrBoDal klart mindre nöjda.

Tidigare har vi kunnat konstatera att ett genomgående mönster när det gäller om man är nöjd med offentlig service är att brukarna är mest nöja, därefter kommer de som har anhöriga som nyttjar serviceområdet medan de som varken har direkt eller indirekt kontakt är minst nöjda. På vårdområdet är det en mycket stor andel av befolkningen som har egen direkt kontakt med vården; när det gäller vårdcentral cirka 70 procent och sjukhusvård drygt 50 procent. I tabell 4b redovisas uppfattningarna om vårdens kvalitet och i vilken utsträckning man har kontakt med vårdcentraler själv eller som anhörig.

Även när det gäller vårdens kvalitet gäller huvudmönstret att brukarna är mest nöjda och de som inte har kontakt är minst nöjda men skillnaderna mellan medborgarnas och brukarnas uppfattningar är begränsade när det gäller den medicinska kvaliteten och personalens bemötande. Bland dem som inte har direkt eller indirekt kontakt med vården är balansmättet +50. De anhöriga är dock lika kritiska som de

som saknar kontakt vid bedömningen av organisationens effektivitet och tillgången på vård. I tabell 4b redovisas uppgifter för dem som haft kontakt med vårdcentraler men huvudmönstret är detsamma för dem som haft kontakt med sjukhusvården.

Tabell 4b Nyttjande av vårdcentral och bedömning av sjukvårdens kvalitet i Västra Götaland 2008 (balansmått)

	Västra Götaland 2008	Nyttjar själv	Nyttjar ej själv, men nära anhörig	Nyttjar ej själv, inte heller nära anhörig
Den medicinska kvaliteten	61	65	57	50
Personalens bemötande	65	69	58	50
Tillgången till vård	18	21	9	6
Organisationens effektivitet	-14	-13	-18	-20

Kommentar: Frågan är formulerad som "Allmänt sett, vilken är din uppfattning om sjukvården i Västra Götaland i följande avseenden: Svarsalternativen är 'Mycket bra', 'Ganska bra', 'Varken bra eller dåligt', 'Ganska dåligt', 'Mycket dåligt' och 'Ingen uppfattning'. Balansmåttan anger andelen som anser att servicen fungerat bra minus andelen som anser att den fungerat dåligt. Procentbasen definieras som de som besvarat respektive delfråga.

Boende i Skåne och Västra Götaland gör samma bedömning av sjukvårdens kvalitet i de fyra avseende som undersökts. (Johansson och Nilsson 2009a). När det gäller den medicinska kvaliteten och personalens bemötande, där det är möjligt att göra jämförelser, är resultatet detsamma också i fyra nordligaste länen. (Reinholdt 2009)

Medborgarnas prioritering av service

I SOM-undersökningarna bildar, som tidigare redovisats utvärderingsperspektivet utgångspunkten, då det är medborgarnas bedömning av hittillsvarande insatser som är det primära. Det föreligger stora skillnader mellan olika serviceområden och det har skett betydande förändringar över tid. I undersökningar som utgår från ett budgetperspektiv, då de svarande får ta ställning till om man vill öka eller minska insatserna eller om det är bra som det är, redovisas större stabilitet. Medborgarna har oförändrat velat öka insatserna inom tunga välfärdsområden. (Se Svallfors 1996 och 1999) En närmare jämförelse mellan de två typerna av undersökningar visade emellertid att det förelåg en metodeffekt, där inriktningen på ökade och minskade anslag ger mindre förändringar över tid, dvs. både om man är nöjd eller missnöjd med servicen kan man vilja se en utbyggd service. (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001)

Även i SOM-undersökningarna aktualiseras budgetperspektivet som ett komplement till utvärderingen av service. Efter bedömningen av servicen inom sammanlagt

30 olika verksamhetsområden ombads de svarande att prioritera servicen genom att ange vilket område *det är mest angeläget att satsa på* om ökade satsningar på service skall göras, respektive vilket av serviceområdena som man tycker att *det i första hand ska minskas på* om nedskärningar av servicen skall genomföras i kommunen. År 2008 angav av samtliga tillfrågade i Västsverige närmare 80 procent ett konkret område man som man skulle vilja satsa på och cirka två tredjedelar vad man i första hand skulle minska på.

I tabell 5 redovisas prioriteringarna i hela Västra Götaland 2008 av vad medborgarna i första hand skulle vilja satsa på respektive vilket serviceområde som man i första hand skulle minska på om nedskärningar skall genomföras. När det gäller ökade satsningar är det tre områden som utkristalliseras och som nämnts av 10 procent år 2008: äldreomsorg, sjukhusvård och kommunal grundskola. Därefter kommer två områden inom samhällsstruktur, tillgången på bostäder och möjligheten att få arbete samt de två regionala uppgifterna kollektivtrafiken och vårdcentralerna. Sjukhusvård och vårdcentraler tillsammans gör vården till det av medborgarna högst prioriterade området bland alla kommunala och regionala uppgifter. Övriga serviceområden som gator och vägar, barnomsorg och miljövård ligger på lägre nivåer.

Av de tio områden som det är mest angeläget att satsa på är tre regionala nämligen sjukhusvård, vårdcentral och kollektivtrafik medan sysselsättningen primärt är en statlig angelägenhet och övriga huvudsakligen primärkommunala. Gränserna för ansvaret för samhällsorganisationens olika nivåer är emellertid långt ifrån helt klara inom flera verksamhetsområden.

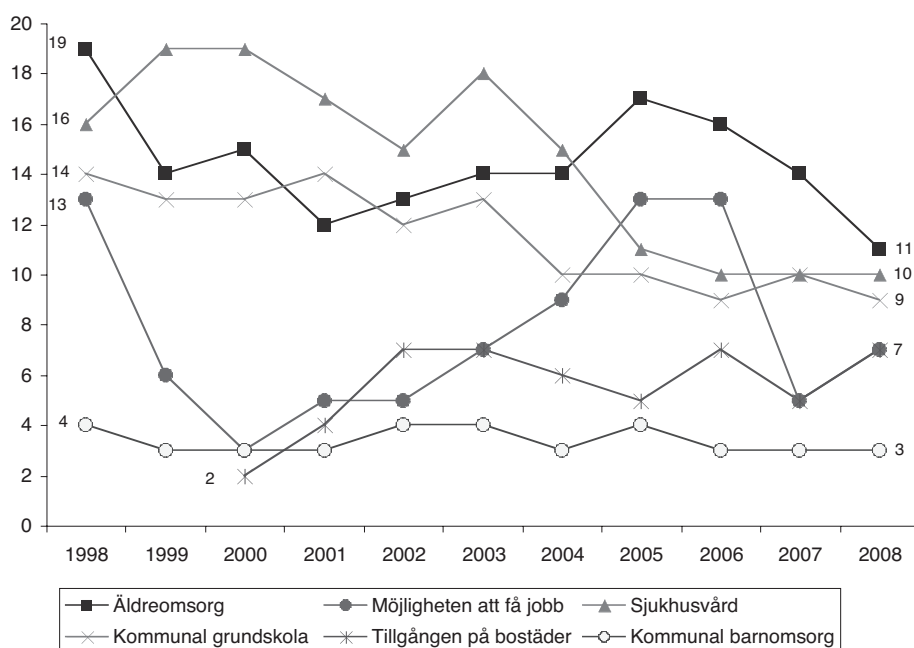
Tabell 5 Serviceområden som bör prioriteras respektive kan minskas på om nedskärningar ska göras 2008 (procent)

Prioritera		Kan minskas på	
Serviceområde	(procent)	Serviceområde	(procent)
Äldreomsorg	11	Friskola	20
Sjukhusvård	10	Kulturaktiviteter	8
Kommunal grundskola	10	Regioninformation	7
Tillgången på bostäder	8	Idrottsanläggningar	5
Möjlighet att få jobb	7	Turism	3
Kollektivtrafik	6	Privatläkare	3
Vårdcentral	6	Privattandläkare	3
Gator och vägar	4	Socialtjänst	2
Kommunal barnomsorg	3	Föräldrakooperativ barnomsorg	2
Miljövård	2	Arbetsförmedling	2

Kommentar: Frågans formulering sedan 2008: *Om förändringar av servicen ska göras, vilket av ovanstående serviceområden anser Du att: Det är mest angeläget att satsa på? respektive Det i första hand ska minskas på?* Frågan var tidigare uppdelad på två separata frågor. Procentbasen utgörs av antalet personer som deltagit i undersökningen.

Äldreomsorg är ett högt prioriterat område under hela perioden medan sjukhusvård har minskat i angelägenhetsgrad sedan 2003 och även prioriteringen av grundskolan har minskat över tid. Viljan att satsa på möjligheten att få arbete ökade stegvis från år 2000 till valåret 2006 för att därefter minska markant 2007 men på nytt öka krisåret 2008. Åren 2005 och 2006 låg detta område på andra plats efter äldreomsorg. Omvänt har medborgarnas prioritering av sjukhusvård och kommunal grundskola minskat under senare år. För andra områden som kommunal barnomsorg är förändringarna små under den undersökta tioårsperioden.

Figur 3 Serviceområden som bör prioriteras 1998-2008 (procent)



Källa: Väst-SOM-undersökningen 1998-2008

Vid bedömningen av vilka serviceområden som man i första hand bör satsa på är medborgarnas partisympati av mindre betydelse. Det råder stor samstämmighet över blockgränsen om att äldreomsorg, möjligheten att få arbete och sjukhusvård är viktiga områden som bör prioriteras. Däremot är medborgarnas prioriteringar av serviceområden relaterade till ålder. Villigheten att satsa på äldreomsorg ökar inte överraskande med stigande ålder. Det är främst personer över femtio år som vill höja anslagen till äldreomsorgen medan det omvänt är de yngre som främst vill

satsa på möjligheten att få jobb. Oavsett ålder är sjukhusvård ett viktigt område om nya satsningar skall göras. Prioriteringarna präglas av vilka serviceområden man i första hand är berörda av.

Om nedskärningar av servicen skall göras vill medborgarna i första hand minska på friskolor, kulturaktiviteter och regioninformation. Därefter kommer idrottsanläggningar, turism och privat vård -läkare och tandläkare. Var femte svarande i Västsverige vill i första hand minska på anslagen till friskolorna. Samtidigt har antalet fristående skolor ökat framför allt i storstäderna (Carlsson 2006). Av kommunundersökningarna framgår emellertid att friskolorna är det oftast nämnda besparingsobjektet oavsett typ av kommun (Persson 1999). Därefter kommer kulturaktiviteter och regioninformation och det gäller under hela undersökningsperioden. Samma bedömning görs av boende i Skåne och Sverige som helhet. De områden som medborgarna anser att man i första hand kan minska på om förändringar skall göras skulle inte ge stora besparingar i budgeten utan är snarast ett uttryck för vad man anser vara icke nödvändiga utgifter.

Vid undersökningsperiodens början var ställningstaganden till vilka serviceområden som kan minskas i större utsträckning präglade av ideologi, där inställningen till offentligt-privat slog igenom. År 2008 var friskolorna det oftast nämnda besparingsobjektet bland alla partiers sympatisörer utom bland kd och sd sympatisörer, där friskolorna kom på andra plats efter kulturaktiviteter. Nivån varierar från drygt 30 procent bland v-sympatisörer till drygt 10 procent bland kd-sympatisörer. Över blockgränserna finns stora likheter mellan partiernas sympatisörer, också när det gäller bedömningen att besparingar kan göras inom regioninformation och kultur. Mp- och v-sympatisörer är dock minst benägna att minska på kulturanslagen.

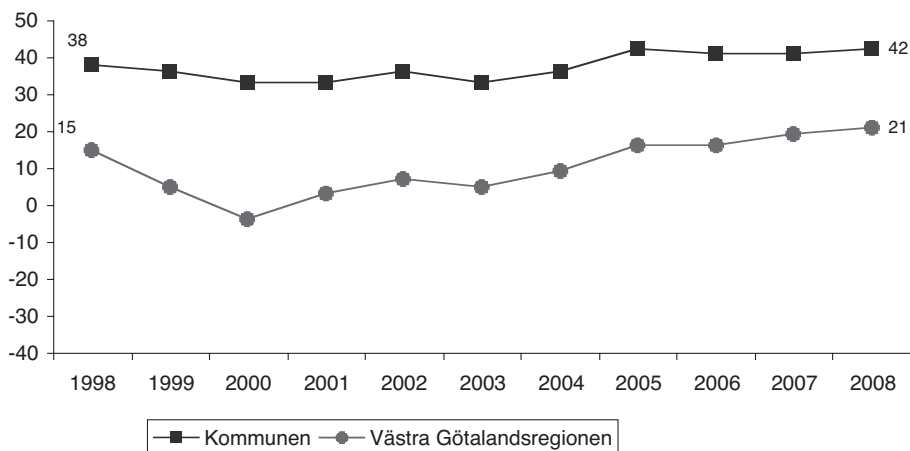
Service och demokrati på regional nivå

Bedömning av olika verksamhetsområden präglas av egen närhet till serviceområdet, brukarrollen, vilket också återspeglas vid prioritering av service. Den mer allmänna bedömningen av servicen som helhet präglas emellertid av också andra överväganden. Över tid är bedömningen av kommunens service i den kommun där man bor som helhet förhållandevis stabil i Västra Götaland, men det förekommer stora avvikelser i kommuner som präglats av kris och bristande förtroende för kommunledningen där också bedömningen av service påverkats negativt (Granqvist 2004; Norén Bretzer, Y 2002). Samma tendens kommer till uttryck vid bedömningen av Västra Götalandsregionens service som helhet under de första åren med ett bottennotering år 2000, som präglades av ekonomisk och politisk kris. Bilden av regionen präglade också bedömningen av den verksamheten som regionen bedrev. Med den ekonomiska och politiska stabiliseringen blir därefter synen på Västra Götalandsregionens samlade service stegvis mer positiv.

En tredjedel av de tillfrågade i SOM-undersökningen 2008 har ingen uppfattning om regionens samlade service och en tredjedel anser att den är varken bra eller dålig

vilket innebär att det bara är en tredjedel som gör bedömningen att den är bra eller dålig men med en klar positiv övervikt. Skillnaden mellan olika socioekonomiska grupper vid bedömningen av service är liten; kön, ålder och utbildning är av mycken liten betydelse vid bedömningen av regionens service som helhet; endast när det gäller kommunens service finner vi att pensionärerna är klart mest nöjda och att de yngre är mindre nöjda men i det senare fallet beror det på att de i mycket större utsträckning inte har någon uppfattning.

Figur 4 *Bedömning av servicen som helhet i kommunen respektive Västra Götalandsregionen 1998-2008 (balansmått)*



Kommentar: Siffrorna anger andelen västsvenskar som angivit respektive serviceområde i en följdfråga på hur nöjd man är med den service som erbjuds på en rad olika områden.

Källa: Väst-SOM-undersökningen 1998-2008.

Vid den allmänna bedömningen av Västra Götalandsregionens service och kommunens service är partisympati av begränsad betydelse generellt. Det är liten skillnad mellan de som sympatiserar med de etablerade partierna när det gäller synen på hur servicen fungerat, både service i hemkommunen och i Västra Götalandsregionen och det finns ingen ideologisk skillnad, då det är m-, mp-, och v-sympatisörer som är något mindre nöjda än de som sympatiserar med övriga etablerade partier. Gemen-samt för dessa partier, vars sympatisörer är något mindre nöjda, är att de inte tillhör den styrande majoriteten i regionen men skillnaderna mellan de som sympatiserar med de styrande och med oppositionen är begränsad på medborgarnivå, balansmått +25 respektive +21, en differens på 4 enheter. Vid bedömningen av den kommunala servicen av samma kombinationer av partier uppgår skillnaden till 3 enheter.

När det gäller partisympati är det emellertid en stor skillnad i bedömningen av den samlade servicen mellan de som sympatiserar med de etablerade partierna och de som sympatiserar med sd och annat parti.³ De senare är mycket mer kritiska både när det gäller kommunens och regionens service med negativa balansmått år 2008 för den regionala nivån. De icke etablerade partierna fångar upp medborgare, som är missnöjda med välfärdsstatens service. Likaså är förtroendet bland dessa partiers sympatisörer genomgående mycket lägre för både politiker och välfärdsstatens personal.

Statsvetaren Staffan Kumlin har analyserat hur de personliga erfarenheterna av välfärdsstaten påverkar politiskt förtroende och ideologi och betonar betydelsen av olika välfärdsinstitutioners funktionssätt (Kumlin 2004). Även missnöje med välfärdsstatens service påverkas av institutionella betingelser och missnöje påverkar det politiska handlandet (Solveid 2009). Ett genomgående resultat är att medborgarnas kontakt med och erfarenheter av välfärdsstatens institutioner är en faktor av betydelse när det gäller att förklara politiska attityder och politiskt beteende i ett demokratiskt samhälle med en utbyggd välfärdsstat.

Avslutningsvis skall förhållandet mellan bedömningen av service och hur nöjd man är med demokratin diskuteras med fokus på den regionala och lokala nivån. Det finns ett klart samband mellan bedömningen av det politiska systemets output och hur regionen och kommunen fungerar som politiskt system. De som anser att regionens service som helhet fungerat bra är också nöjda med hur den regionala demokratin fungerar (tau-b 0,32). Sambandet mellan service och demokrati gäller också för kommunerna, samma tau-b värde 2008.⁴

Av den förhållandevis lilla gruppen som gör bedömningen att regionens service fungerat mycket dåligt är det över 80 procent som inte är nöjda med demokratin i Västra Götalandsregionen. Ju bättre man anser att mer regionens service fungerat ju mer nöjd är man också med demokratin. Bland de förhållandevis få som tycker att regionens service fungerat mycket bra är nio av tio också nöjda med den regionala demokratin. Av dem som inte har någon uppfattning eller väljer mittalternativet "varken bra eller dålig" är närmare två tredjedelar nöjda med demokratin, vilket är detsamma som gäller för alla svarande.

Medborgarnas bedömning av service påverkar hur nöjd man är med den regionala demokratin och i denna mening är servicedemokratin starkt levande. *Servicedemokrati* betonar politikens resultat. För bedömningen av det politiska systemet och dess sätt att fungera blir följaktligen medborgarnas inställning till den verksamhet som bedrivs och den service som tillhandahålls ett viktigt kriterium. (Westerstahl 1956; 1995)

Det är tillämpat på det kommunala politiska systemet som Westerstahls demokratibegrepp konkretiserats och preciserats (Boström 1988). Utgångspunkten är att i ett samhälle som det svenska innebär demokrati *representativ demokrati* och överordnade värden är fri åsiktsbildning och folkviljans förverkligande. Fri åsiktsbildning har karaktären av grundförutsättning som skall vara uppfylld för att ett styrelseskick över huvudtaget skall kunna kallas demokratiskt medan folkviljans förverkligande

kan förverkligas i olika utsträckning i olika typer av system. Westerståhl hävdar att relationen mellan väljare och valda inte bara skall karaktäriseras av förtroende och ansvarsutkrävande, utan det ställs också krav på att folkets åsikter skall präglade politikens innehåll. (Westerståhl 1971)

Av medborgarundersökningarna framgår en principiellt viktig skillnad när det gäller åsiktsmönstren när det gäller inställningen till den offentliga sektorns omfattning, skattens höjd samt offentlig eller privat verksamhet å ena sidan och bedömningen av service å den andra. Den förstnämnda typen av frågor är vänster-högerfrågor där partisympati och ideologi är avgörande, medan bedömningen av service framför allt bestäms av brukarrollen, där egen erfarenhet är viktigast och partisympati är av mer begränsad betydelse.

Den utbyggda välfärdsstaten innebär att alla människor nyttjar offentliga tjänster men vilka serviceområden som man kommer i kontakt med varierar under livscykel. Brukarrollen aktualiserar kontakter och behov av att kunna påverka, som inte nödvändigtvis sammanfaller med väljarrollen och möjligheten att kunna utöva inflytande över politikens innehåll på valdagen genom att rösta och vara med och utse dem som skall styra kommunen, regionen/landstinget, Sverige och EU.

Noter

- ¹ Genomgående används uttrycket bedömning av service och inte serviceattityder eftersom det kognitiva elementet är stort.
- ² I kranskommunerna ingår endast kommuner i Västra Götaland dvs. ej Kungälv. För uppgifter om indelningen i delregioner se metodkapitlet i denna volym.
- ³ Parti avser bästa parti generellt vilket innebär att det är partier på riksnivå som tillhör denna grupp och Sjukvårdspartiet, Västra Götaland nämns ej av de svarande.
- ⁴ Tau-b är ett sambandsmått som kan anta värden från +1 till -1. Vid beräkningen av sambandet har gruppen ingen uppfattning vid bedömningen av service utesluts. Om sambandsanalysen begränsas till dem som haft en bestämd uppfattning om service dvs. valt svarsalternativen mycket eller ganska bra eller dålig ökar tau-b värdet till 0.43.

Referenser

- Andersson, U (2006) "Rör inte vårt akutsjukhus" i Nilsson, L (red) *Nya gränser – Västsverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Asp, K (1986), *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.

- Bergmark, Å och Fritzell, J (2007) "Välfärdens utveckling efter 1990-talets kris. Inledning". *Socialvetenskaplig tidskrift. Välfärdens ansikte mot 200-talet*. 2007, nr 2-3.
- Boström, B-O (1988), *Samtal om demokrati*. Doga.
- Carlson, B R (2006) "Friskolor mellan ideologi och erfarenhet" i Nilsson, L (red) *Nya gränser – Västsverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Dahlberg, M och Vedung, E (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur.
- Esping-Andersen, G (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity press.
- Esping-Andersen, G (2002) "Towards the Good Society, Once Again?" In Esping-Andersen, G m.fl. (2002) *Why we need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting to women's new roles*. Polity.
- Esaiasson, P och Håkansson, N (2002) *Besked i kväll! Valprogrammen i svensk radio och TV*. Stiftelsen Etermedierna i Sverige.
- Ferraz Nunes, J (2002), "Hälsa, sjukvård och befolkningsuppfattningar" I Nilsson, L (red). *Flernivådemokrati i förändring*, SOM-rapport nr 27. Göteborg: SOM-institutet,
- Fihn, G (2005) *Normer och reformer. Den landskommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968*. Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan.
- Granqvist, N (2004) *Kommunundersökningen. Stenungsund 2004*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Håkansson, A (red) (1997), *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*. Rapport nr 1997:1. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm universitet.
- Höglund, L och Wahlström, E (2009), "Bibliotekens tjänster idag och imorgon?" i Holmberg, S och Weibull, L (red), *Svensk höst*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, B (1998), *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Johansson, B (2008), "Rättvisande nyhetsmedier?". I Nilsson; L och Johansson, S (red). *Regionen och flernivådemokratin*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, B (2010) "Skönmålning eller svartmålning? Uppfattningar om mediernas bevakning av samhällsfrågor". Kapitel i denna volym.
- Johansson, F, Nilsson, L och Strömberg, L (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber.
- Johansson, S, Antoni, R och Nilsson, L (2007) *Samhälle Opinion Massmedia, Västra Götaland 2008*.
- Johansson, S och Nilsson, L (2009a) *Samhälle Opinion Massmedia, Skåne 2008*.
- Johansson, S och Nilsson, L (2009b) *Samhälle Opinion Massmedia, Västra Götaland 2008*.

- Korpi, W och Palme, J (2003) "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare state Regress in 18 Countries", 1975-95. In *American Political Science Review*, vol. 97, No. 3,
- Kuhnle, S (2000) "Reflections on the Nordic Welfare State." In Karvonen, L och Ståhlberg, K (eds.) *Festschrift for Dag Anchar on his 60th Birthday on February 12, 2000*. Åbo Akademis förlag.
- Kuhnle, S och Solheim, L (1985) *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Tano Aschenhoug.
- Kumlin, S (2003) *The Personal and the Political. How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Göteborg Studies in Politics 78, Göteborg University.
- Lidström, A red. (2009) *Kan norra Sverige regionaliseras. Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Lidström, A och Bostedt, G (2009) "Kommunerna och medborgarna". I Lidström, A red. (2009) *Kan norra Sverige regionaliseras. Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Naurin, E (2009) *Promising Democracy. Parties, Citizenship and Election Promises*. Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Nilsson, L (1996) "Medborgarna och servicedemokratien" i Rothstein, B och Särilvik, B (red), *Vetenskapen om politik*. Festschrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2004), "Service och demokrati". I Nilsson, L (red). *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. CEFOS och SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2008) "Välfärd, service och demokrati". I Nilsson, L och Johansson, S red. *Regionen och flernivådemokratien*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L och Weibull, L (2010), "Regional utveckling i Västra Götaland – högre utbildning och forskning". Kapitel i denna volym.
- Norén Bretzer, Y (2002) "Kommunalt förtroende – inte alltid stig-beroende". I Nilsson, L (red) *Flernivådemokrati i förändring*, SOM-rapport nr 27. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Persson, J (1999), *Storstadsregionens kontraster. Kommunundersökningarna i göteborgsregionen 1996-1998*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Petersen, J H (1996), *Vandringer i velferdsstatens. 11 bidrag om velferdsstatens legitimitet*. Odense Universitetsforlag.
- Petersson, O m.fl. (2002) *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. SNS Förlag.
- Pettersen, P A och Rose, L E (1997), "Den norske kommunen: Hva politikerne ønsket og hva ønsker folket?" i Baldersheim, H m.fl., red., *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschenhoug.
- Ploug, N och Kvist, J (1994) *Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling? Social tryghed i Europa 1*. Socialforskningsinstitutt. Köpenhamn.

- Reinholdt, S (2009). "Norrlänningarna och hälso- och sjukvården". I Lidström, A red. (2009) *Kan norra Sverige regionaliseras. Beslutsprocesser och medborgarperspektiv*. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Solveid, M (2009) *Voices from the Welfare State. Dissatisfaction and Political Action in Sweden*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- SOU 2001:79, *Välfärdsboksut för 1990-talet*.
- Svallfors, S (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Borea.
- Svallfors, S (1999), *Mellan risk och tilltro. Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik*. Umeå Studies in Sociology No 114.
- Tarschys, D (1978) *Den offentliga revolutionen*. LiberFörlag.
- Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen. Förteckning över publikationer 1999-2009*.
- Vogel, J (1997) *Living conditions and inequality in the European Union 1997*. Eurostat Working Papers, E/1997-3.
- Westerståhl, J (1956), Servicedemokrati. *Dagens Nyheter* 1956-08-04.
- Westerståhl, J (1971), *Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1*. Almqvist & Wiksell.
- Westerståhl, J (1995), Servicedemokratis fall. *Göteborgs-Posten* 1995-07-30.
- www.kvalitetsregister.se
- www.skl.se
- www.scb.se

SKÖNMÅLNING ELLER SVARTMÅLNING?

UPPFATTNINGAR OM MEDIERNAS BEVAKNING AV SAMHÄLLSFRÅGOR

BENGT JOHANSSON

Uppfattningar om medier och mediernas innehåll har vi alla. Det räcker att fråga sin familj eller vänner och bekanta för att hitta de mest skilda åsikter om allt från bloggarnas meningsfullhet till kvaliteten på fredagsunderhållningen i TV. Men medieuppfattningar handlar inte bara om skillnader i smak, att människor helt enkelt gillar olika saker. Lika ofta handlar det om medieinnehållets tillförlitlighet, och då framförallt på vilket sätt journalistikens berättelser upplevs spegla verkligheten (Schneider och Lewis 1985). Ibland handlar det om kritik av själva urvalet av nyheter, ibland att nyheterna upplevs vara vinklade på ett eller annat sätt. Inom forskningen har problematiken med mediernas urval av händelser och perspektiv varit ett centralt tema. Redan i början av förra seklet gjorde Walter Lippman jämförelser mellan New York Times rapportering av den ryska revolutionen och historiska fakta (Lippman 1922). Uppfinningsrikedomen har därefter varit stor när det gäller att hitta material utanför medierna (s.k. extra-media data) att jämföra medieinnehållet med. Bland de mer kända är Lang och Langs studie av TV-bevakningen av Chicagos mottagande av general MacArthur. Där användes på förhand utposterade observatörer för att på sätt kunna kontrollera medieinnehållets överensstämmelse med verkligheten (Rosengren 1977). Andra, såsom Westerståhl och Johansson, använde offentlig statistisk om bland annat arbetslöshet och kriminalitet för att se i vilken utsträckning medierna speglade verkligheten (Westerståhl och Johansson 1985). Inom forskningen kallas denna form av vinkling för *gatekeeping bias* (D'Alesso och Allen 2000).

Ett annat sätt att studera medievinkling är undersökningar av mediernas partiskhet (Westerståhl 1972, Asp 1988). Det kallas *coverage bias* (D'Alesso och Allen 2000) och handlar om hur olika intressen i en sakfråga representeras i medierna. Jörgen Westerståhls objektivitetsmätningar, Kent Asps studier av mediernas partiskhet under valrörelser är exempel på denna form av vinkling (Westerståhl 1972, Asp 2006), men även Maria Edströms analyser av hur män och kvinnor representeras i olika TV-genrer kan sägas höra hit (Edström 2006). En tredje form kallas för *structural bias* (Hofstetter 1976). Den är ännu mer specifik och handlar om att journalisterna själva är partiska i sina omdömen om samhällsaktörer och sakfrågor. Sådan form av vinkling dyker också upp då och då i den allmänna debatten. När Stina Dabrowski gav sig på moderaternas partiledare Bo Lundgren lite extra under partiledarintervjuerna i 2002 års valrörelse kan det ses som exempel på denna form

av vinkling. Ibland diskuteras denna form av *bias* i termer av att journalistiken blivit allt mer tolkande, att journalisterna tenderar att bli uttolkare av det politiska skeendet (Djerf-Pierre & Weibull 2001).

Inom forskningen kring medialisering har fokus varit att mediernas innehåll i första hand inte kan karakteriseras som varken höger eller vänstervridet utan snarast medievridd (Hernes 1978, Lundby 2009). Mediernas sätt att arbeta, mediernas logik, gör att både berättelser i medierna presenteras på ett särskilt sätt, men att även institutioner i samhället anpassar sin verksamhet efter hur mediernas logik fungerar. En svensk forskare som studerat hur nyheternas vrids om eller kanske till och med förvrängs är Håkan Hvitfelt, som gjorde ett antal studier om hur nyhetsrapporteringen av olika händelser anpassades till mediernas logik och berättelsestruktur (Hvitfelt 1985). Men det finns fler exempel. Marina Ghersetti har visat hur medieberättandet ramar in olika händelser på ett liknande sätt (Ghersetti 2000) och Martin Eide och Gudmund Hernes gjorde i *Død og pine!* en förtjänstfull analys om hur sjukvårdsnyheter anpassas till dramaturgiska berättelsegrepp (Eide och Hernes 1987).

Studier av vinklad medierapportering är, som genomgången visade, studier av mediernas innehåll. I detta kapitel ska dock intresset riktas mot hur människor *upplever* medierapporteringen. När människors bedömningar av medieinnehåll studeras finns det givetvis ingen norm att jämföra med. Det finns ingen som kan säga om de tillfrågade har rätt eller fel i sina uppfattningar om medierapporteringen. Men vi kan få en förståelse för hur människor generellt ser på mediebilden och i vilka skillnader det finns mellan olika grupper.

I kapitlet ska vi uppmärksamma hur människor bedömer mediernas rapportering av ett antal aktuella samhällsfrågor. I Väst-SOM-undersökningen 2008 ställdes frågor om hur de tillfrågade bedömde mediernas rapportering av ett antal samhällsområden. Några gällde saker som låg högt på mediernas dagordning vid tillfället då enkäten gick ut, såsom den ekonomiska krisen och klimatfrågan. Andra rörde samhällsfrågor som har sin givna plats på den mediala dagordningen – sjukvård, skola och kollektivtrafik – även om de inte kanske var de allra mest omtalade just då. Gemensamt är också att medierapporteringen i många avseenden handlar om kris och ”eländesnyheter”. Rapporteringen om klimathotet har sedan hösten 2006 legat högt på den mediala dagordningen med perspektivet att växthuseffekten gör att klimatet radikalt förändras. Under hösten 2008 drabbades vi av en global finanskris och mediebilden präglades entydigt av krisrapportering. Även om sjukvård, skola och kollektivtrafik inte var nyhetshändelser på samma nivå som klimatet och ekonomin får dessa områden stor medial uppmärksamhet, och ofta en negativ sådan (Johansson 1998, 2005). Vill man ha konkreta exempel kan man slå upp några dagstidningar i regionen när detta kapitel skrivs i början av 2010 för att bli varse att både sjukvård, skola och kollektivtrafik ofta omnämns i negativa sammanhang.

Busschaufför hamnade under buss

Kvinna fick fel medicin - hamnade på intensiven

Socialstyrelsen ser mycket allvarligt på det inträffade

Skola och barnomsorg måste spara fyra miljoner

Västsvenskarna och mediebilden

I frågan som ställdes i enkäten gällde det att bedöma om mediernas rapportering uppfattas som *alltför positiv* (10) eller *alltför negativ* (0)¹. På skalan innebär då rimligen en placering i mitten att den svarande inte upplever mediebilden som särskilt avvikande från hur verkligheten. Huruvida den svarande kan göra en sådan bedömning kan alltid diskuteras. Vissa personer har troligtvis mer kunskap än andra och kan kanske avgöra mediebildens riktighet. Andra åsikter bygger kanske snarare mer på egna erfarenheter som används för att bedöma mediebilden. Tidigare forskning har visat kan bedömningar av mediernas rapportering också påverkas av hur engagerade vi är i en viss fråga. Opinionsforskning har tagit fram ett antal empiriska studier som lyfter fram att vi tenderar att svartmåla mediebilden och tro att den påverkar människor på ett, i våra egna ögon, icke önskvärt sätt om vi är starkt engagerade i en fråga (Stevenson & Greene 1980). I Väst- och Syd-SOM ställdes ett liknande frågebatteri 2006, men där gällde frågan om mediebilden av samhällsservice upplevdes som rättvisande eller missvisande. Huvudresultaten visade att knappt hälften av de svarande menade att mediebilden av sjukvård, barnomsorg, skola och äldreomsorg var rättvisande. Många angav att mediernas rapportering av samhällsservicen varken var rättvisande eller missvisande och en fjärdedel menade att mediebilden var missvisande. I de mer fördjupande analyserna visade det sig att de med erfarenhet av olika former av samhällsservice generellt sett var något mer positiva till mediebevakningen än andra (Johansson 2008a, 2008b). Nu tillbaka till grundfrågan. Vilken syn har egentligen människor på bevakningen av olika samhällsfrågor? Tycker man att medierna skönmålar eller svartmålar, eller kanske ingetdera?²

Tabell 1 visar ett antal tydliga resultat gällande västsvenskarnas bedömning av mediebilden av olika samhällsfrågor. För det *första* kan vi uppmärksamma att antalet svar skiljer sig åt beroende på vilken fråga det gäller. Antalet personer som svarat på enkäten var över 3000, men av dessa uppgav en relativt stor andel att de inte hade någon uppfattning om medierapporteringen. Som resultaten visar uppgav flest att de hade åsikter om medierapporteringen om klimat (74 %) och ekonomi (73 %). Något färre hade åsikter om mediebilden av sjukvård (72 %), ännu färre om skola

(69 %) och kollektivtrafik (68 %). Ser vi dessutom på andelen som uppgivit att de bedömer mediebilden som varken negativt eller positivt vinklad ser vi att mönstret går igen. Den största andelen mitten-svar, som kanske också speglar ett mindre engagemang, finner vi i synen på mediebilden av kollektivtrafik. Hur ska då dessa skillnader förstås? En förklaring är rimligen att fler har tagit del av mediernas rapportering av klimatfrågan och ekonomin och tycker sig kunna ha en åsikt.

Tabell 1 Bedömning av mediernas rapportering om olika samhällsområden (procent)

	Sjukvård	Skola	Kollektiv- trafik	Klimat- frågan	Den svenska ekonomin
För negativ	45	45	34	43	44
Varken eller	38	37	40	35	34
För positiv	17	18	26	22	22
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal svar	2269	2179	2085	2347	2340
Balansmätt	-28	-27	-8	-21	-22
Andel med åsikt	72	69	68	74	73

För det *andra* visar resultaten att en relativt stor andel varken bedömer mediernas rapportering som för negativ eller för positiv, utan verkar mena att mediebilden är rimlig (mellan 34 och 40 procent). Detta behöver ju givetvis inte betyda att man tycker att den är balanserad eller neutral. Det är fullt möjligt att en person upplever mediebilden som mycket kritisk, men anser att det är berättigat. Det omvända kan givetvis också gälla.

Det *tredje* att uppmärksamma är dock att en övervägande del av västsvenskarna anser att mediebilden är alltför negativt vinklad. Balansmättet, som mäter skillnaden mellan dem som anser mediebilden vara för positiv jämfört med för negativ, går mellan minus 8 för kollektivtrafik till minus 28 för sjukvård. Men skillnaderna mellan de olika sakområdena ska ändå inte överdrivas. På en övergripande nivå kan man säga att människor verkar ha en generell uppfattning om mediernas rapportering som sedan projiceras på det mesta som medierna rapporterar om. Denna slutsats får också stöd när en faktoranalys görs, vilken visar att internkorrelationen mellan de olika frågorna är mycket hög. Så även om det finns vissa skillnader tenderar de allra flesta helt enkelt att göra en ungefärlig likartad bedömning av mediernas rapportering, oavsett vad det handlar om. Anser man att medierna svartmålar, så tycker man att allt svartmålas i medierna. Tycker man att medierna skönmålar, så skönmålas allt.

Att ha en åsikt eller inte

Vi ska återkomma till vad som ligger bakom de skillnader som visas i tabell 1, men börja med att analysera vad som gör att man överhuvudtaget har en åsikt om mediernas rapportering. Av särskilt intresse är att undersöka vad egen erfarenhet betyder för åsiktsbildning i synen på mediebevakningen. Vi vet att egen erfarenhet kan vara en stark faktor för såväl politisk åsiktsbildning (Kumlin 2004, Solevid 2009) som för vilka effekter som mediebilder genererar (Johansson 1998, Sandstig 2010)³.

Frågan är om även egen erfarenhet kan kopplas till synen på mediernas sätt att bevaka olika samhällsfrågor. Vad menar vi då med egen erfarenhet? I enkätundersökningen finns det direkta frågor om man själv eller nära anhöriga har egen erfarenhet av sjukvård, kollektivtrafik och skola⁴. För ekonomi och klimatfrågan är det inte lika lätt att hitta indikatorer, men personer utan arbete eller som befinner sig i arbetsmarknadsåtgärder borde ha större egna erfarenheter av den ekonomiska krisen än andra grupper. Egen erfarenhet av miljö finns mätt på andra sätt. Frågor om i vilken utsträckning man använder kollektivtrafik istället för bil, äter ekologiskt odlad mat mm, kan rimligen ses som en form av erfarenhet av miljöfrågan. Frågan är då om åsiktsförekomsten är större bland dem som på ett eller annat har personliga erfarenheter av de samhällsfrågor vi är intresserade av.

Analyserna bygger på en serie regressionsmodeller där effekterna av erfarenhet knyts till åsiktsförekomst under kontroll för ett antal socio-demografiska variabler, samt mått på individernas exponering för nyhetsmedier. Bakgrunden till dessa kontroller är att vi vet att flera av de oberoende variablerna ofta hänger samman. Till exempel är äldre människor mer i behov av sjukvård än yngre och nyttjar därmed sjukvården mer, vi vet också att utbildning ofta hänger samman med åsikter om massmedier (Elliot 1997, Perloff 1993). Dessutom kan man ju också anta att exponering för nyheter gör att man är mer benägen att ha åsikter om mediernas innehåll, vilket i sin tur kanske kan vara sammanlänkat med olika former av personlig erfarenhet. Ska vi uttala oss om vilken betydelse erfarenhet har för åsiktsförekomst behöver vi med andra ord också kontrollera resultaten, så att det inte finns några skensamband som gör att felaktiga slutsatser dras.

Eftersom den beroende variabeln endast har två värden kan regressionskoefficienten tolkas i procent. Som exempel är i tabell 2 effekten på åsiktsförekomst av erfarenhet av sjukvård $b=.06$, vilket kan tolkas som att den förväntade effekten på åsiktsförekomst av egen erfarenhet av sjukvård är sex procent. Detta kan vara bra att ha i åtanke när resultaten ska tolkas. För även om modellerna som helhet endast förklarar några procent av varför man har åsikter eller inte, visar resultaten ändå stora skillnader mellan olika grupper.

Tabell 2 Effekt av olika former av engagemang för åsiktsförekomst om mediernas rapportering av olika samhällsfrågor (OLS, ostandardiserade regressionskoefficienter)

	Sjukvård	Skola	Kollektiv- trafik	Klimat- frågan	Den svenska ekonomin
<i>Erfarenhet</i>	.06 ***	.07 **	.15 ***	.06 ***	-.09 **
<i>Sociodemografi</i>					
Kön	-.03	-.03	-.06 ***	-.04 **	-.07 ***
Ålder	.01	-.02	.01	-.03	.13 **
Utbildning	.17 ***	.18 ***	.13 ***	.16 ***	.15 ***
<i>Medieexponering</i>					
Etermedienyheter	.13 ***	.11 ***	.13 ***	.10 ***	.11 ***
Morgontidning	.14 ***	.14 ***	.15 ***	.09 ***	.12 ***
N	2818	2786	2742	2883	2132
R ²	6%	6%	8%	6%	6%

Kommentar: I regressionsanalyserna har de oberoende variablerna transformerats så att de oberoende av antal skalsteg pendlar mellan 0 och 1. En variabel med fem skalsteg får då värdena (0, 0.25, 0.5, 0.75, 1) medan en variabel med två skalsteg endast har värdena 0 och 1. Poängen med denna omräkning är att det då går att jämföra effekterna av två oberoende variabler, vilket är en klassisk problematik inom regressionsanalys. Visserligen blir skalstegen meningslösa i sig men regressionskoefficienten blir ett mått på effekten av att gå från det lägsta till det högsta värdet på den oberoende variabeln. I gruppen arbetslös ingår även de som är sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I analysen av synen på mediebevakningen av den svenska ekonomin ingår endast de mellan 20 och 65 år.

Analyserna visar att relationen mellan egen erfarenhet och åsiktsförekomst är tydlig. Har man egen erfarenhet av att utnyttja sjukvård är man mer benägen att också ha en åsikt om mediernas rapportering av sjukvård ($b = .06$ $p < .000$). Om ens barn eller man själv går i skolan har man också oftare åsikter om mediernas skolrapportering ($b = .07$ $p < .000$). På samma sätt har de som regelbundet själva åker kollektivtrafik eller vars familj gör det mer åsikter om mediernas bevakning ($b = .15$ $p < .000$). Även åsikter om mediernas klimatrapporering är vanligare bland dem som väljer bort bilen och har andra miljövänliga vanor ($b = .06$ $p < .000$). Erfarenhet skapar åsikter. Men det finns ett undantag. Vad gäller synen på ekonomi är förhållandet det omvända. Arbetslösa är istället mindre benägna att ha åsikter om mediernas rapportering av den ekonomiska krisen. Ska vi tolka siffrorna i procenttermer ger effekten av att inte ha jobb en förväntad minskning i åsiktsförekomst med nio procent.

Ser vi på de övriga förklaringsfaktorerna visar det sig att vissa av dem har systematisk effekt på åsiktsförekomst. I flera fall har kvinnor en mindre benägenhet än män att ha åsikter om samhällsfrågor, dock gäller inte detta skola och sjukvård. Detta ligger i linje med tidigare forskning som visat att kvinnor i något mindre utsträckning än män är politiskt intresserade. Men i frågor som rör familjerelaterade frågor är skillnaderna mellan könen i stort sett försumbara. Ålder visar sig endast i ett fall påverka åsiktsförekomst och då gäller det synen på mediebilden av den svenska ekonomin, där äldre oftare uttrycker åsikter än yngre ($b = .13$ $p < .00$).

Att utbildning ger stort utslag är inte så förvånande. All forskning om politisk opinionsbildning visar att människor med högre utbildning tenderar att vara mer politiskt intresserade och också uttrycka åsikter i samhällsfrågor mer än personer med begränsat politiskt intresse. Därmed är det inte särskilt förvånande att utbildningsnivån ger ett tydligt utslag på åsiktsförekomst om mediernas rapportering av samhällsfrågor.

Nyhetskonsumtion har också en stark påverkan på åsiktsförekomst. Som tidigare påpekats är det också rimligt eftersom de som regelbundet tar del av nyheter borde vara mer benägna att uttrycka åsikter om vad medierna rapporterar om. Vad som kan påpekas är dock att det inte finns någon skillnad mellan att ta del av morgontidningar och titta eller lyssna på nyheter via etermedier.

Vem tycker vad?

Den övergripande bilden i tabell 1 var att människor tenderar att anse att mediebevakningen är för negativ. Men det gällde inte alla. Med tanke på att drygt 40 procent (i genomsnitt) tycker mediebilden är för negativ, ca 35 procent upplever mediebildens vara rimlig och en femtedel tycker den är för positiv finns det en betydande varians i resultaten. Även om de enskilda svarspersonerna tenderar att tycka ungefär likadant om mediernas rapportering oavsett samhällsfråga, har olika svarspersoner skilda uppfattningar om medierapporteringen. Vissa tycker att medierna svartmålar, andra tycker att de skönmålar. Frågan är då vad dessa skillnader beror på. Vilka är det som anser att mediebilden är för negativ/positiv? Vilka förklaringar finns och skiljer det sig mellan olika sakfrågor?

I analysen ska ett antal olika aspekter tas upp vilka kan tänkas påverka hur man bedömer medieinnehållet. Fokus ligger på hur olika former av engagemang kan kopplas till synen på mediernas bevakning. Detta eftersom senare års forskning visat att människor som på olika sätt är starkt engagerade i en fråga tenderar att bedöma mediernas rapportering annorlunda än andra. Mest uppmärksammat är fenomenet *hostile-media perception* som visar att människor som är starkt engagerade i en fråga tycker att mediebilden är ogynnsam för dem själva. Ett exempel på forskning som påvisat engagemangets betydelse är en studie där nyhetsinslag om konflikten mellan palestinier och israeler visades för en grupp personer med starka sympatier

för Israel, en pro-palestinsk grupp och en kontrollgrupp som varken hade starka sympatier för israelerna eller palestinierna. Resultaten visade att grupperna med starka sympatier för Israel och palestinierna trodde att samma inslag skulle påverka en neutral publik, men i olika riktning. De med Israelsympatier antog att inslagen skulle påverka publiken i en pro-palestinsk riktning, medan de som stödde palestinierna menade att publiken skulle påverkas i en pro-israelisk riktning. De med neutral inställning i konflikten antog inte att inslagen skulle påverka någon grupp överhuvudtaget (Vallone m fl 1985).

Andra undersökningar har visat att olika politiska, religiösa och rasistiska grupper ser mediebevakningen av sina egna grupper som orättvis och oppositionsgrupper som alltför gynnsam (Gunther, 1992). Demokrater och republikaner tenderar båda att bedöma mediernas bevakning av politik som relativt ogynnsam, men i motsatta riktningar (Dalton, Beck & Huckfeldt, 1998). Djurrättsaktivister kan tycka att nyhetsartiklar om djurförsök är positiva, men att de inte alls speglar en lika positiv bild av djurens rättigheter som anhängare av djurförsök tycker att de gör (Gunther, Christen, Liebhart, & Chia, 2001).

Tre underliggande psykologiska förklaringar till att man gör dessa bedömningar har förts fram inom forskningen. Den första handlar om *selektiv minne*, där logiken är att människor som är engagerade i en fråga fäster större uppmärksamhet eller använder mer tankekraft när de möter argument som går emot deras egna, vilket gör att den uppfattas som dominerande. En andra förklaring kallas *selektiv kategorisering*, vilket innebär att man tenderar att bedöma samma innehåll olika. De som är engagerade i en fråga tycker att innehåll som av andra uppfattas relativt neutralt stödjer andras uppfattningar. Logiken bakom detta är lite förenklat att: "alla som inte är med mig är mot mig!". Den tredje förklaringen är att man som engagerad har olika standard för hur information bedöms. Argument som går emot den egna uppfattningen bör inte uppmärksammas överhuvudtaget. De bedöms inte som relevanta (Gunther & Schmitt 2004).

Vi tar i denna analys med oss måtten på erfarenhet från analysen av åsiktsförekomst. Men vi tar också med oss variabler som mäter människors åsikter i dessa frågor. Är det så att man bedömer mediebevakningen olika beroende på vilken erfarenhet man har och har man olika åsikter beroende på om man är nöjd eller missnöjd med hur man ser på samhällsfrågan? Som tidigare forskning visat tenderar vi att "måla fan på väggen" och tycka att mediebilden systematiskt missgynnar de åsikter vi har. Därmed borde de som är nöjda med service och utvecklingen av olika samhällsfrågor rimligen bedöma mediebilden som alltför negativ. De som är missnöjda borde rimligen göra motsatt bedömning. Frågan är då om vi kan hitta något stöd för dessa hypoteser i materialet.

Tabell 3 Effekten av åsikt och olika former av och engagemang i bedömningen av mediernas rapportering av olika samhällsfrågor (OLS, ostandardiserade regressionskoefficienter (b))

	Sjukvård		Skola		Kollektiv- trafik	Klimat- frågan	Den svenska ekonomin	
Åsikt om...	1.46	***	1.52	**	.94	***	.07	.00
Erfarenhet	.14		.24	**	.35	**	.43	***
<i>Sociodemografi</i>								
Kön	-.05		-.12		-.14		.10	-.08
Ålder	.37	*	.02		-.32		-.01	.76 *
Utbildning	-.48	***	-.66	***	-.04		-.21	-.36 *
<i>Medieexponering</i>								
Etermedienheter	-.14		-.06		-.14		.08	-.07
Morgontidning	-.06		.00		-.04		.35	***
N	2060		1976		1885		2089	1668
R ²	3%		4%		5%		2%	2%

Kommentar: I analysen av synen på mediebevakningen av den svenska ekonomin ingår endast de mellan 20 och 65 år.

Resultaten av regressionanalyserna ger stöd för att våra åsikter i en fråga också styr hur vi bedömer mediernas rapportering (tabell 3). När vi analyserar synen på mediernas bevakning av sjukvård, skola och kollektivtrafik är det ingen tvekan om att så är fallet ($b=1.46$ $p < .000$, $b=1.52$ $p < .000$, $b=0.94$ $p < .000$). Ju mer positiv man är till vård, skola och kollektivtrafik desto mer anser man att mediebilden är för negativ. Men förhållandet är också det omvända. Är man missnöjd med samhällsservice tycker man medierna är för positiva. Resultaten för bedömningen av mediebilden av olika former av samhällsservice ger med andra ord ett klart stöd för *hostile-media perception*. Vi tycker systematiskt att medierna missgynnar våra egna åsikter. När det gäller miljö och den svenska ekonomin hittar vi dock inte någon koppling mellan åsikter och syn på mediebevakning, vilket dock kan bero på att attitydfrågorna inte är lika precisa. Däremot visar det sig att miljömässigt beteende och arbetslöshet har självständig effekt på hur man ser på mediebevakningen. Ju mer man anstränger sig att konsumera miljövänligt desto mer anser man att medierna ger en alltför positiv bild av klimatförändringarna. På samma sätt anser de som antingen är arbetslösa eller ingår i olika arbetsmarknadsåtgärder att medierna skönmålar bilden av den svenska ekonomin. Erfarenhet av sjukvård ger inga tydliga effekter på vad man tycker om medierna, men det finner vi däremot i synen på

skol- och kollektivtrafikbevakningen. De som går i skola/har barn som går i skola tycker mediebilden är för positiv och regelbundna resenärer tycker att medierna ger en alltför positiv bild av kollektivtrafiken, medan de som inte reser kollektivt tycker att medierna svartmålar.

De sociodemografiska faktorerna spelade en ganska stor roll för åsiktsförekomst, men de är något mindre betydelsefulla för vad man tycker om mediebevakningen. Systematiskt visar det sig dock att högutbildade och lågutbildade gör olika bedömningar av mediebilden, där de förra är tycker att mediernas bevakning är för kritisk – att medierna allt för ofta tar fram negativa nyheter – och de senare att medierna ger en alltför positiv bild. Detta kan kanske förklaras med ett generellt medieförtroende, där högutbildade uppvisar högre förtroende jämfört med lågutbildade.

Vad som döljer sig bakom den signifikanta effekten av ålder på synen på mediernas bild av sjukvård och ekonomi är att yngre tycker att medierna svartmålar mer än äldre.

Som en avslutande analys ska vi titta lite närmare på relationen mellan egen erfarenhet, åsikter om service och synen på medierapporteringen. Hur hänger de egentligen ihop? Vi begränsar oss då till synen på samhällsservice där tabell 3 visade att åsikter om service avgör hur vi ser på mediebilden ifråga om sjukvård, skola och kollektivtrafik, men att erfarenhet av kollektivtrafik också har en självständig effekt på hur man ser på medierapporteringen.

Figur 1 *Effekt av erfarenhet och åsikt om serviceområden för bedömningen av mediernas bevakning (effektparametermodell)*

Sjukvård			
	Negativ syn på vård	Positiv syn på vård	Effekt av åsikt
Ingen erfarenhet	24	21	-3
Egen erfarenhet	34	24	-10
Effekt av erfarenhet	+10	+3	

Skola

	Negativ syn på skola	Positiv syn på skola	Effekt av åsikt
Ingen erfarenhet	27	18	-9
Egen erfarenhet	36	26	-10
Effekt av erfarenhet	+9	+8	

Kollektivtrafik

	Negativ syn på kollektivtrafik	Positiv syn på kollektivtrafik	Effekt av åsikt
Ingen erfarenhet	50	32	-18
Egen erfarenhet	69	37	-32
Effekt av erfarenhet	+19	+4	

Kommentar: Åsiktsindexet för sjukvård och skola har delats i två lika stora delar. För kollektivtrafik fanns det inget sådant behov eftersom den bara bygger på en fråga. Däremot ingår då endast de som är nöjda eller missnöjda med service. Procenttalen i figuren är andelen som tycker att mediebilden är för *positiv*.

I figur 1 görs tre stycken effektparametermodeller. Siffrorna i rutorna visar hur stor andel som anser att mediebilden är för positiv. Siffrorna med plus och minus visar vilken effekt erfarenhet respektive åsikter har för om man anser mediebilden vara för positiv. Vad vi till skillnad från regressionsmodellerna kan göra är att studera relationen mellan erfarenhet och åsikter i detalj.

Ett antal slutsatser kan dras av resultaten. I de tidigare analyserna var inte erfarenhet signifikant för bedömningen i synen på mediernas rapportering för sjukvård. I effektparametermodellen visar det sig att när erfarenhet relateras till synen på

sjukvård hittar vi ett samband. Men det är endast hos dem med erfarenhet av vård som en negativ åsikt om servicen också skapar en uppfattning om att mediebilden är allt för positiv. Hos personer utan erfarenhet av vården spelar åsikterna om vården ingen roll för hur man bedömer medierna.

När det gäller bedömningen av skolfrågornas belysning i medierna är de med negativa åsikter om servicen också mer kritiska till mediebilden, oavsett om de har erfarenhet av skola eller inte. Vi ser också precis som i regressionsmodellen att de med erfarenhet av skolan också i högre grad anser mediebilden vara för positiv – oavsett om man är nöjd eller missnöjd med skolan.

Tittar vi på kollektivtrafiken ser vi också samma saker som kom fram i regressionsanalysen. Både erfarenhet och åsikter om kollektivtrafiken avgör hur man bedömer mediebilden. Men även här ser vi en förstärkningseffekt av egen erfarenhet och åsikter om service. Det är framförallt hos dem som både har erfarenhet av att resa kollektivt och som är kritiska till servicen som tycker att mediebilden är inte är tillräckligt kritisk.

Svartmålning och skönmålning

Vi har i detta kapitel gjort analyser som visat ett antal intressanta resultat gällande människors syn på massmediernas rapportering av olika samhällsfrågor. En generell slutsats är att även om det finns skillnader verkar det som att vi har en grundinställning till medierapporteringen, och den applicerar vi på vilken sakfråga det än gäller. Tycker vi mediebilden är för positiv, tycker vi det gäller sjukvårdsbevakningen, nyheter om skola, hur klimatfrågan speglas osv. Har vi åsikten att medierna är för kritiska projicerar vi också den på allt som medierna rapporterar om.

Tyngdpunkten i analysen var att försöka fastställa vad som avgör om vi tycker att medierna svartmålar eller skönmålar. Generellt sett kan vi slå fast att de hypoteser som förts fram inom opinionsforskning kring *hostile-media perception* får ett relativt starkt stöd i resultaten. Är man engagerad på ett eller annat sätt – genom erfarenhet eller genom att ha starka åsikter om det serviceområde medierna rapporterar om – ger det avtryck i ens bedömning. Är man missnöjd tycker man medierna skönmålar, är man nöjd anser man att medierna svartmålar. Men det intressanta är också att egen erfarenhet kan förstärka dessa tendenser. Den avslutande analysen visade att i flera fall inte räcker med att vara kritisk mot servicen för att också bli kritisk mot medierna. Åsikter om service måste kombineras med egen erfarenhet för att blicken ska bli mediekritisk. Man kan också uttrycka det som att när en generell åsikt också bekräftas av egen erfarenhet ger det åsikterna en extra skjuts. Egen erfarenhet förstärker våra åsikter.

Om vi då försöker lyfta blicken och reflektera över vad resultaten betyder. Analyserna har visat att de flesta människor har en ganska kritisk syn på mediernas sätt att rapportera om samhällsfrågor. Långt ifrån hälften av de tillfrågade (mellan 34 och 40 procent) anser att mediebilden anser att mediernas bild är ”korrekt”. Vad säger det

då om hur människor bedömer mediernas sätt att bevaka den omvärld som vi oftast är helt beroende av medierna för att orientera oss i? Är det bra eller dåligt? Givetvis kan man se det som en brist på förtroende för en viktig samhällsinstitution. Om vi inte litar på det som står i tidningen är det givetvis ett problem för journalistiken, vars legitimitet i grunden handlar om att publiken bedömer rapporteringen som trovärdig. Men kanske är det vi ser ett uttryck för en kritisk blick riktad mot det bombardemang av bilder och ord som vi som mediekonsument utsätts för varje dag? Att vi inte riktigt tror på mediebilden är kanske inte en demokratisk brist utan snarare en sund skepsis?

Noter

- ¹ I frågan fanns också en möjlighet att kryssa i en ruta där man uppgav att man inte hade någon uppfattning om mediernas rapportering i den aktuella frågan.
- ² I analysen ingår boende i Västra Götaland och Kungsbacka kommun.
- ³ Inom medieeffektforskningen har distinktionen *obtrusive* och *non-obtrusive* issues använts för att undersöka medieeffekter där begreppet *obtrusiveness* använts som ett mått på personlig erfarenhet. Men var gränsen går för personlig erfarenhet kan diskuteras, helt klart är dock att i dagordningsforskningen används ofta en ganska vid definition. Blood (1980) som undersökt relationen mellan *obtrusiveness* och medieexponering mäter personlig erfarenhet av arbetslöshet med att någon i familjen är arbetslös, erfarenhet av brott mäts genom att fråga om området man bor i bedöms som säkert eller inte (se även Erbing, Goldenberg & Miller 1980). Begreppet används både i betydelsen direkt personlig erfarenhet till att människor i ens närhet har direkt erfarenhet av det frågan gäller (Blood 1980, Erbing, Goldenberg & Miller 1980, Demers m. fl. 1989, Demers 1996).
- ⁴ I analysen har jag valt att slå samman om man har personlig eller om nära anhörig har personlig erfarenhet av olika serviceområden. Det kan givetvis diskuteras, men eftersom skola är med skulle det bli lite märkligt att föräldrar som visserligen inte själva går i skola, men har barn som gör det inte bedöms ha egen erfarenhet av skola som serviceområde. För sjukvård är det dock endast de som anger att de har egen erfarenhet av sjukvård som bedöms ha personlig erfarenhet. Detta inte minst eftersom det inte skulle bli några personer kvar utan erfarenhet om man slog samman både dem med egen erfarenhet och där nära anhöriga utnyttjar vården.

Referenser

- Asp, K. (1988): "Politisk journalistik", i Carlsson, Ulla (red): *Forskning om journalistik*. Nordicom: Göteborgs universitet.
- Asp, K. (2006): *Rättvisa nyhetsmedier. Partiskheten under 2006 års medialvållörelse*. Göteborgs universitet: JMG.
- Blood, R.W. (1980): *Competing Models of Agenda-Setting: Issue Obtrusiveness vs. Media Exposure*. Konferenspaper presenterat vid AEJ:s konferens: Boston.
- D'Alessio, D & Allen, M. (2000): "Media Bias in Presidential Elections. A Meta Analysis, i *Journal of Communication* 2000:133-156.
- Dalton, R. M., Beck, P. A., & Huckfeldt, R. (1998). "Partisan cues and the media: Information flows in the 1992 presidential election." *American Political Science Review*, 92, 111-126.
- Demers, D.P. (1996): "Does Personal Experience in a Community Increase or Decrease Newspaper Reading?", i *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol 73:304-318.
- Demers, D.P; Craff, D.; Choi, Y.H. & Pessin, B.M. (1989): "Issue Obtrusiveness and the Agenda-Setting Effects of National Network News", i *Communication Research*, Vol 16:793-812.
- Djerf-Pierre, M och Weibull, L. (2001): *Spegla, granska, tolka: aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet*. Stockholm: Prisma.
- Edström, M. (2006): *TV-rummets eliter*. Göteborgs universitet: JMG.
- Eide, M. & Hernes, G. (1987): *Død og pine – om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.
- Elliot, M. (1997): *Förtroendet för medierna TV, radio och dagspress i allmänhetens ögon*. Göteborgs universitet: JMG.
- Erbing, L.; Goldenberg, E.N. & Miller, A.H. (1980): "Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media", i *American Journal of Political Science*, Vol 22:16-49.
- Gherseiti, M. (2000): *Sensationella berättelser: en studie av nyheter från Angola 1987 och om prinsessan Diana 1997 i dagstidningar, radio och TV*. Göteborgs universitet: JMG.
- Gunther, A. C. (1992). Biased press or biased public? Attitudes toward media coverage of social groups. *Public Opinion Quarterly*, 56, 147-167.
- Gunther, A. C., Christen, C. T., Liebhart, J. L., & Chia, S. C.-Y. (2001). "Congenial public, contrary press and biased estimates of the climate of opinion". *Public Opinion Quarterly*, 65, 295-320.
- Gunther, A.C. & Schmitt, K. (2004): "Mapping boundaries of the hostile media effect", i *Journal of Communication* (2004 (1):55-69.
- Hernes, G. (1978) "Det mediavridde samfunn", i *Forhandlingsøkonomi og blandingssadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hofstetter, C.R. (1976): *Bias in the News. Network Television Coverage in the 1972 Election Campaign*. Columbus: Ohio State University Press.
- Hvitfelt, H. (1985): *På första sidan*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Johansson, B. (1998): *Nyheter mitt ibland oss*. Göteborgs universitet: JMG.
- Johansson, B. (2005): "Medierna, politiska kriser och sjukvården", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Johansson, B.(2008a): "Rättvisande nyhetsmedier?", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red): *Regionen och flernivådemokratien*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Johansson, B.(2008b): "Ger mediebilderna rättvisa?", i Nilsson, L. & Antoni, R. (red): *Medborgarna, regionen och flernivådemokratien*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Kumlin, S. (2004): *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lippman, W. (1922): *Public opinion*. New York: Free Press.
- Lundby, K. (ed.)(2009): *Mediatization: concept, changes, consequences*. New York: Lang.
- Nilsson, L. (2006): "Servicedemokratiens återuppståndelse", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.): *Du stora nya värld*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Perloff, R. M. (1993): "Third-Person Effect Research 1983-1992: A Review and Synthesis". *International Journal of Public Opinion Research* Vol 5.
- Rosengren, KE: (1977): "Värderade nyheter", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1977:3.
- Schneider, W. & Lewis, I.A. (1985): "Views on the News". *Public Opinion* 9, 6-11.
- Solevid, M. (2009): *Voices from the Welfare State. Dissatisfaction and Political Action in Sweden*. University of Gothenburg: Department of Political Science.
- Vallone, R. P.; Ross, L. & Lepper, M. R. (1985): "The Hostile Media Phenomenon: Biased Perceptions and Perception of Media Bias in Coverage of the Beirut Massacre", i *Journal of Personality and Social Psychology* Vol. 49:577-588.
- Westerståhl, J. & Johansson, F. (1985): *Bilden av Sverige. Studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress*. Stockholm, SNS Förlag.
- Westerståhl, J. (1972): *Objektiv nyhetsförmedling*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Zucker, H.G (1978): "The Variable Nature of News Media Influence", i Ruben, B D (ed): *Communication Yearbook* 2. New Brunswick, NJ: Transaction.

Bilaga 1

Indexkonstruktioner

Egen erfarenhet

Sjukvårdsindexet är skapat av dem som själva har erfarenhet av sjukhusvård/akut-sjukvård eller vårdcentral. För erfarenhet av skola ingår de som själva eller att nära anhörig utnyttjar kommunal grundskola eller gymnasieskola. Erfarenhet av kollektivtrafik innefattar dem som både själva utnyttjar och där nära anhörig utnyttjar kollektivtrafiken.

I måttet på miljöengagemang är de med miljöengagemang som angett att de åtminstone uppgett att det "Mycket ofta eller alltid" gör en av nedanstående aktiviteter: Sänker hastigheten vid bilkörning, Väljer att gå, cykla eller åka kollektivt istället för att ta bilen, Väljer att åka tåg istället för att ta flyget, Åter ekologiskt odlade grönsaker/frukt, Handlar miljömärkta varor, Handlar närproducerad mat, Avstår från att äta vissa fiskarter.

Index för etermedienskonsumtion är ett index byggt på frågorna om hur ofta man tar del av etermedier i ett antal kanaler (SVT (riks/lokal), TV4, Ekot, lokalradio (Public service/reklamradio), utländska tv-nyheter). För morgontidningsläsning är indexet byggt på uppgiven läsning av GP, DN, SvD, Metro eller annan morgontidning.

Åsikter om samhällsfrågor

Åsikter om sjukvård är ett additivt index som bygger på synen på sjukvård, vårdcentral, vårdens kvalitet och tillgänglighet. För skola grundas indexet på hur nöjd man är med grundskola och gymnasieskola. Åsikt om kollektivtrafik är frågan om nöjdhet med kollektivtrafiken i kommunen man bor i. För miljö och ekonomi var det svårare att hitta direkta attitydfrågor. Därför har för miljö frågan om hur man tror att utvecklingen för miljön kommer att se ut de närmsta 10-15 åren. För ekonomi används istället en retrospektiv fråga där de tillfrågade ombeds bedöma utvecklingen för ekonomin i Sverige de senaste 12 månaderna.

EN REGION I MEDIERNA

BENGT JOHANSSON OCH BJÖRN DANIELSSON

Vad händer med medierna och mediebevakningen när samhällsorganisationen förändras? Den givna motfrågan är kanske varför något skulle hända med medierna. Kommer mediebevakningen förändras bara för att samhällsstrukturen förändras? Ja, mycket talar för det. Precis som andra organisationer är mediernas organisation till viss del anpassad efter omgivningen, och förändras ens omvärld rubbar det rutinerna och utmanar den egna organisationen. När Västra Götalandsregionen bildades innebar det därmed också en förändring för medierna. De skulle helt plötsligt bevaka något som inte funnits tidigare och frågan var vad man skulle göra med den nya regionen.

Nu har regionen funnits i tio år och det är dags att dra slutsatser kring medierna och deras sätt att bevaka regionen. Händes det något eller blev det bara en fortsättning på den gamla landstingsbevakningen? Vi ska i detta kapitel analysera hur nyhetsmedierna bevakat Västra Götalandsregionen sedan starten. Hur har medieintresset sett ut? Vad har regionbevakningen handlat om? Har den regionala arenan kommit mer i fokus under valrörelserna sedan regionen bildades? Som ett återkommande tema ska vi också analysera hur medierna hanterat frågan om ansvarsutkrävande. Ansvarsutkrävande är en central demokratiskt princip och frågan vi ställer oss är hur ansvar utkrävs och definieras i regionnyheter.¹

Men först bör vi få en kort bakgrund till mediebilden. Det ska göras på två sätt. Det *första* handlar om mediekonsumtion, dvs. vilka medier vi medborgare använder. Har vi förändrat vår nyhetskonsumtion och därmed också vår möjlighet att informera oss om vad som sker i omvärlden? För även om många människor har egen erfarenhet av många av regionens ansvarsområden är medier centrala för vårt sätt att få information och hur vi uppfattar vår omvärld. Det *andra* handlar om det som finns bakom mediebilden. Hur ser mediestrukturen ut och hur organiserar de regionala medierna sin bevakning av regionfrågor?

Medieanvändning, mediestruktur och spelet bakom nyheterna

Ibland är tio år en lång tid, ibland mycket kort. Talar vi om samhällsutveckling är det givetvis inte särskilt länge, men i andra sammanhang händer det mycket på tio år. Många saker som finns runtomkring oss i vardagen var inte ens påtänkta ett decennium tillbaka i tiden. Vem hade hört talas om usb-minne, blue-ray eller ipod för tio år sedan? Å andra sidan är våra vanor ofta relativt stabila. Vi ändrar inte gärna vanor om vi inte måste, vilket all beteendeforskning visar.

När det gäller tillgången till ny medieteknologi för de som bor i Västra Götaland har det hänt en del på de tio år som gått. Som exempel uppgav ca 60 procent 1998 att de hade en mobiltelefon, idag är samma siffra 95 procent. Drygt 30 procent hade tillgång till Internet i hemmet. År 2009 är tillgången till Internet mer än fördubblad och bredband, som idag tre fjärdedelar av hushållen har hemma, var 1999 på en så låg nivå att forskarna inte ens brydde sig om att mäta det (Bergström 2009). I slutet av 1990-talet köpte vi och hyrde videokassetter. Dvd-tekniken var endast i sin linda och inte ens tio procent uppgav att de hade dvd-spelare. Idag är dvd vanligare än videobandspelare. Människors vardag har med andra ord förändrats avsevärt. Medieteknologi som vi för ett antal år sedan knappt ens visste fanns har blivit en naturlig del av vår hemmiljö.

I fråga om mediekonsumtionen har det också hänt en del, men långt ifrån lika mycket. Medie- och nyhetsvanor tenderar att vara ganska stabila över tid. Ser vi på Västra Götaland kan vi ganska snart konstatera att medievanorna förändras, men det går långsamt. Dagstidningsläsningen går ner, men under de tio år som regionen funnits rör det sig om en ganska måttlig nedgång. Det finns dock mer dramatiska förändringar i vissa grupper (läs ungdomar) (Wadbring 2004, Bergström & Sternvik 2009).

Helt klart är dock att det under senare delen av 2000-talet syns effekter av en förändrad mediestruktur med gratis nyheter på nätet och gratistidningar. Särskilt tydligt är det för prenumerationsbaserade medier. Bland yngre människor, som vuxit upp i en ny mediavärld, hittar vi vanemönster som skiljer sig allt mer från andra. Äldre prenumererar och unga läser gratis, är en något förenklad sammanfattning av vartåt vindarna blåser (Bergström & Sternvik 2009).

Så långt människors tillgång till olika former av medieteknologi och användning av medier. Hur ser då mediestrukturen ut och har det hänt något i regionen sedan den bildades? Den regionala nivån är inte bara en relativt svag politisk nivå i Sverige. Den är dessutom en svag mediearena. Medierna är generellt sett inte organiserade efter regionala indelningar utan efter lokala eller nationella. Dagstidningarnas spridning i Västra Götaland sammanfaller i många fall med kommungränserna, som exempelvis Falköpings Tidning och Västgöta-Bladet. Dessa har de angränsande kommunerna Falköping och Tidaholm som utgivningsorter och dominerar nästan helt inom den egna kommunen. Tidningarna är dock strikt lokala och når i princip inga läsare i grannkommunerna. Några dagstidningar når emellertid utanför den egna kommunen med större delar av upplagan. Göteborgs-Posten (GP) täcker till exempel hela regionen, men är i huvudsak spridd inom Storgöteborg och över tid har GP dragit sig mer och mer mot Göteborg. Andra tidningar som når utanför utgivningsorten är Bohuslänningen, Borås Tidning, Mariestads-Tidningen, Nya Lidköpings-Tidningen (NLT) samt Skaraborgs Allehanda (SLA).² Dessa kan i viss mån ses som huvudtidningar för olika regiondelar och utgivningskommunens andel av den totala upplagan ligger på runt 60 procent. Kvällstidningen GT har marknadsförts som Västsveriges kvällstidning. Tidningen har dock sin huvudsakliga

spridning i Göteborgsområdet med ett täckningstal på ca 10 procent. Den läses även i de övriga västliga delarna av regionen, men inte alls i samma utsträckning. Utanför Göteborg är istället Aftonbladet och Expressen de mest lästa kvällstidningarna (Wadbring 2004).

SVT:s regionala nyhetsprogram Västnytt är det enda som rent organisatoriskt täcker hela regionen. Med devisen "Nyheter över Västsverige" ingår också bevakning av vad som sker i Halland i uppdraget. Sveriges radios lokalradio är uppdelad på fyra områden i VG-regionen. De täcker därmed inte heller regionen som helhet utan delregionerna (Göteborg, Väst, Skaraborg och Sjuhärad). På den kommersiella sidan finns det inga ambitioner, varken hos lokal TV eller radio, att täcka regionen.

Gör man ett svep över mediestrukturen och dagspressägande finns det några saker som är tydliga strukturförändringar i regionen det senaste decenniet. Nedläggningen av Arbetet Ny Tid 2000 innebar att den enda kvarvarande socialdemokratiska morgontidningen försvann från regionen. Men i Göteborg hade redan då en annan konkurrent sett dagens ljus – gratistidningen Metro som startade 1998. Analyser av Metro visar också att den gett ett nettobidrag till tidningsläsningen i Göteborgsregionen (Wadbring 2007). Men även på andra ställen i regionen har de traditionella morgontidningarna fått konkurrens från gratistidningar/annonsblad med skiftade publicistiska ambitioner (Wadbring 2007, Johansson 2007).

Den stora förändringen av dagspressen i regionen har dock inte skett på utbudsidan, utan snarare på ägarsidan. Redan i slutet av 1990-talet köpte GP in sig i Bohuslänningen och därefter har expansionen fortsatt. Idag äger mediekoncernen Stampen (där GP ingår) ett stort antal svenska dagstidningar där Bohuslänningen, TT/ELA, Strömstads Tidningen finns inom regionen. Stampen har också ägarintressen i Ortstidningar i Väst där flera mindre tidningar i Göteborgsregionen ingår. Dessutom finns det betydande samarbete med NLT, med vilken man har gemensamt ägarintresse i flera av regionens tidningar. Det finns ett antal fristående tidningar i den tidningstäta region som Västra Götaland utgör. Alingsås Tidning och Skaraborgsbygden är exempel på det. Men de flesta tidningar ingår i en större koncern. Gota Media äger Borås Tidning och Ulricehamns Tidning, Anderkoncernen äger SLA och Mariestads Tidning, Herencos Västgöta Tidningar med Skövde Nyheter, Skaraborgs Läns Tidning, Falköpings Tidning och Västgöta-Bladet. Sammantaget kan man säga att trots de många titlarna finns det relativt få ägare bakom dessa. Dessa samarbeten har dock i dagsläget inte inneburit någon större förändring för regionbevakningen. I Västgöta Tidningar och Anderkoncernens tidningar hittar vi dock försök till att samordna vissa resurser då samma artiklar publiceras i flera tidningar. Stampens och NLT:s gemensamma ägarintressen har dock inte ännu resulterat i någon gemensam organisering av regionbevakningen (Andersson-Odén & Weibull 2004, Johansson 2007).

* * *

Så långt de mer strukturella villkoren – publik och ägarmässigt. Nästa uppgift är att ge en bakgrund till mediernas regionbevakning genom att se lite närmare på hur regionbevakningen varit organiserad. I flera studier har intervjuer gjorts med reportrar på dagspress och etermedier för att ge en bättre förståelse för varför mediebilderna ser ut som de gör (Johansson & Berglie 2007, Byström, Danielsson & Johansson 2008). I dessa analyser visar det sig tydligt att regionbevakningen har sin givna plats, vare sig det handlar om Västnytt eller de större tidningarna i regionen. Flera tidningar har ett antal personer avsatta för regionbevakningen men med olika inriktningar. Den tunga delen av regionbevakningen handlar om sjukhusbevakning och ofta då det lokala sjukhuset. Flera tidningar har även reportrar som koncentrerar sig på kulturfrågor, där regionen är en stor aktör. Men dessutom finns det reportrar som försöker ta ett grepp på regionpolitiken och regionen som helhet. På TV-sidan finns dock inte samma fasta organisation kring regionbevakningen. Visserligen har Västnytt då och då haft en enskild reporter med ett större ansvar för regionfrågor. Men det redaktionella arbetet har aldrig organiserats efter regionen som politisk administrativ enhet utan snarare efter regionen som geografisk enhet, där Göteborg varit det självklara centrat (Byström, Danielsson & Johansson 2008).

Under intervjuer med reportrar som bevakar regionen framkom det också att regionbevakningen upplevs som viktig. Den anses ha relativt hög status på redaktionerna. Men samtidigt berättar de att bevakningen av kommunfrågor prioriteras, att resurserna till regionbevakningen har krympt sedan regionen bildades och att ersättare inte alltid sätts in om den ordinarie regionreportern är borta. I början av regiontiden fanns visserligen stora ambitioner på en del av redaktionerna och vissa ekonomiska satsningar på regionbevakningen gjordes, men dessa har efter hand reducerats. Likaså har resandet till presskonferenser, regionfullmäktige och andra möten minskat. En av anledningarna till denna förändring är centraliseringen av regionorganen till Göteborg och Vänersborg. Bilens tid är således, åtminstone delvis, förbi. Istället har Internet och telefonen blivit allt viktigare, och lokala samhällsfrågor prioriteras ofta framför regionfrågor.

Just denna förskjutning mot lokala perspektiv är nu inget som endast handlar om lokala mediers bevakning av regionfrågor, utan speglar generella förskjutningar i journalistiken. Som aktörer på en lokal marknad försöker framförallt dagspressen vinkla nyheterna så lokalt som möjligt. Det är genom att fokusera på det lokala som man försöker fånga publiken. Just denna fixering vid det lokala i urval och presentation av nyheterna var också något som reportrar med ansvar för regionfrågor starkt ifrågasatte. De intervjuade journalisterna menade att tidningarna biter sig själva i svansen om de tror att de kan vara en angelägenhet för läsare i ett större upptagningsområde, om de inte också bevakar händelser ur ett regionalt perspektiv. Det fanns en uttalad besvikelse och frustration över detta. *"Det har blivit för stort, och det vet alla. För de som vill gömma sig är det bra, men för de som vill ha ett grepp om det*

hela, är det helt åt helvete. Alla lokaltidningar speglar sin del, men vilken lokaltidning kan spegla helheten?”, frågar sig en av reportrarna uppgivet.

En annan trend är en allt mer tilltagande personifiering och att nyheterna verkligen ska intressera läsarna och tittarna. Djerf-Pierre och Weibull (2001) visar detta i analyser av den nationella etermediejournalistiken, men samma trend kan även skönjas i lokal samhällsjournalistik (Johansson, Henricsson & Karlsson 2003, Ekström, Johansson & Larsson 2006). I regionbevakningen hittar vi samma resonemang. En av reportrarna berättar till exempel följande: *”Om du går ännu längre tillbaka, så satt du och skrev för en inre krets. Det var de närmast sörjande som läste mycket av de här referaten. Värdet av dem kan ju verkligen ifrågasättas. Nu gäller det att konkretisera saker och ting. [...] Fru Johansson måste kunna begripa och identifiera sig med vad vi skriver. Det är inte alltid så lätt.”* (Johansson & Berglie 2007).

Det upplevs alltså inte alltid som enkelt att göra publikfångande journalistik av regionnyheter. Artiklar med rubriker som *”Nu höjs tandvårdstaxan 4 procent”* eller *”Nu öppnar ny vårdcentral”* är lätta att göra, menar en av reportrarna. Sådana nyheter fångar människors intresse. Däremot upplevs det som svårare att väcka publikens intresse med artiklar om *”politikens alla irrgångar”*. Reportrarna menar dock att det är orimligt att förvänta sig att alla nyheter ska fånga läsarnas omedelbara intresse. Även om publikidealet har blivit starkare, finns hos journalisterna fortfarande åsikten att medierna ska berätta om viktiga saker, som kanske inte alltid är så dramatiska.

Här finns en källa till konflikt, framförallt mellan den enskilde journalisten och redaktionen, inte minst när artiklar ska *”säljas in”*. Hos redaktionen finns, enligt reportrarna, en tydlig vilja att premiera direkt vård, köer, patientavgifter och andra konkreta nyheter som berör. Dessa är tacksamma nyheter och journalisterna är fullt medvetna om att sådana lättare får acceptans hos redaktionen. De vet också att det är sådana nyhetshändelser som skapar flest läsareaktioner. Flera ställer sig dock frågan om de händelser som ofta blir stora nyheter egentligen är så viktiga. *”Vad har du fått mest reaktioner om? Jo, att de lade ner sjukhusbiblioteken. Det är ett jävla liv om detta. Och det var 12 miljoner kronor och det var en sidoverksamhet. Men det fick vi massa reaktioner på: demonstrationer och insändare och mail och så vidare. Kolossalt! Och jag menar, det är egentligen en ganska liten fråga med tanke på de nedskärningar som sjukhuset har gjort”,* säger en av reportrarna (Johansson & Berglie 2007).

Regionens nyhetsvärde

Västnytt i SVT det enda medium som systematiskt täcker vad som händer i Väst-sverige och i utvärderingsprogrammet har mediebilden av regionen i Västnytt studerats mellan 1998 och 2005. Dessutom har den generella mediebilden av regionen i dagspress studerats 2000 och bevakningen av vissa enskilda händelser. I detta avsnitt ska vi mer systematiskt visa vad som hände med mediebilden under den första halvan av det första decenniet av 2000-talet.

Tabell 1 Västsverige i Västnytt 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Makt och demokratifrågor	11	8	3	5	10	3	6	5
Politiska sakfrågor	65	63	71	68	66	62	54	58
Ekonomi & näringsliv	6	5	3	4	1	2	1	1
Sysselsättning & arbetsliv	11	9	5	7	5	8	4	6
Sjukvård	11	8	8	8	7	7	7	5
Kommunikationer	3	4	6	6	4	4	4	6
Kultur	9	8	8	6	8	8	8	7
Miljö	5	4	6	4	4	4	2	2
Polis & rättsväsende	1	0	2	5	6	1	1	2
Skolfrågor	5	3	4	3	5	4	3	3
Invandrar & flyktingfrågor	3	2	3	2	4	1	1	1
Övriga sakfrågor	11	19	26	22	23	23	22	25
Brott	7	6	7	8	8	12	14	12
Olyckor	3	4	4	4	5	7	7	7
Vetenskap & teknik	3	5	3	3	2	3	4	5
Sport & nöje	9	12	8	11	8	9	12	10
Övriga frågor	2	3	4	1	1	4	3	3
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal inslag	552	506	525	533	491	619	641	645

Kommentar: Antalet inslag avser ett urval på samtliga bildsatta inslag var fjärde dag (25 procent) under undersökningsperioden.

Börjar med vad Västnytt bevakar (tabell 1) visar det sig att mellan 60 och 70 procent av alla nyheter i SVT:s regionala nyhetsprogram handlar om politiska sakfrågor. Makt och demokratifrågor pendlar ganska kraftigt, mest beroende på att det finns en valårseffekt i rapporteringen. När det är val uppmärksammas ganska självklart demokratifrågor även i de regionala TV-nyheterna. Ser man på brottsrapporteringen har den pendlat mellan sex och åtta procent fram till 2002 för att sedan ligga på mellan 12 och 14 procent. På liknande sätt ses en ökning av rapporteringen av olyckor under den senare delen av perioden. Trots dessa skillnader är ändå huvudslutsatsen att regionnyheterna har en ganska fast nyhetspalett som inte förändras särskilt mycket. Tyngdpunkten ligger på politiska sakfrågor, därefter kommer makt och demokratifrågor, brott och olyckor och även lite sport och nöje. Gör man en jämförelse med riksnyhetererna i Rapport i SVT ser man ungefär samma fördelning av olika typer av nyheter (Djerf-Pierre och Weibull 2001).

Analyseras medieinnehållet lite mer i detalj finns det vissa förskjutningar över tid. I slutet av 1990-talet var sysselsättning och sjukvård mer dominerande än de är i slutet av undersökningsperioden. Det verkar dock inte som de fått släppa utrymme till andra sakfrågor. Snarare är det annan rapportering (olyckor och brott) som fått ökat medieutrymme.

Ska någon enskild siffra kommenteras är det den tillfälliga ökningen av nyheter om polis och rättsväsende som kan skönjas 2001 och 2002. Detta beror uteslutande på händelserna och efterspelet av Göteborgskravallerna 2001.

Går vi sedan in mer i detalj på regionnyheterna utgör de ungefär en tiondel av Västnytt's nyheter (tabell 2). Men allt pekar på att intresset för regionen svalnat efter hand. De nyheter som berör Västra Götlandsregionen som politisk administrativ enhet uppgår till drygt en tiondel av alla Västnyttinslag, vilket i snitt blir 9 inslag i veckan, eller om man så vill mellan 1-2 inslag per sändning.

Tabell 2 Regionnyheter i Västnytt 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Regionnyhet	15	17	14	14	11	13	12	8
Regionperspektiv	5	8	4	6	4	3	4	1
Ej regionperspektiv	10	9	10	8	7	10	8	8
Inte regionnyhet	85	83	86	86	89	87	88	91
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal inslag	552	506	525	533	491	619	641	645

Kommentar: Antalet inslag avser ett urval på samtliga bildsatta inslag var fjärde dag (25 procent) under undersökningsperioden. "Regionperspektiv" är regionnyheter där antingen en regionpolitiker/organ förekommer eller att det i inslaget på annat sätt klargörs att verksamheten är regionens ansvar. "Ej regionperspektiv" är nyheter där den verksamhet som inslaget handlar om är regionens ansvar, men att ingen uttaland koppling görs.

Sett över hela perioden minskar av regionnyheterna. År 1999 nådde de sin topp med 17 procent av alla inslag. Sex år senare, år 2005, har denna andel minskat till åtta procent av nyhetsinslagen. Därmed har det skett en halvering av nyhetsvärdet för regionnyheter. Till viss del kan denna minskning knytas till det faktum att Västnyttredaktionen valt att allt oftare lägga regionnyheter som telegram och inte bildsatta inslag (Byström, Danielsson & Johansson 2008), vilka är de som analyseras i tabellen. Därmed hade troligen minskningen varit mindre dramatisk om telegram ingått i analysen. Men just det faktum att regionnyheter allt oftare blir telegramnyheter indikerar i sig en devalvering av nyhetsvärdet för regionnyheter.

Nyheter om regionen kan dock vara olika saker. Det som man kanske först tänker på är nyheter där det finns ett uttaland regionperspektiv, dvs. inslag där regionpolitiker förekommer eller att händelserna som tas upp uttaland ses som regionens ansvar. Men regionnyheter kan också vara nyheter där det inte finns ett uttaland regionalt ansvar i inslaget även om VG-regionen formellt är ansvarig för verksamheten. Sjukvårdsnyheter kan exempelvis handla om nya behandlingsmetoder eller nedskärningar utan att ett ord nämns om regionen eller att politiska företrädare på regionnivå uttalar sig.

Resultaten (tabell 2) visar att det framförallt är regionnyheter där regionperspektivet är uttalat som minskat – från åtta procent 1999 till endast en procent 2005. Det är alltså tydliga regionkopplingar och regionpolitiker vi ser mindre av i Västnytt, vilket inte är så konstigt med tanke på det turbulenta första året, med sjukvårdskris och andra politiska konflikter. Att det förekom regionperspektiv – fem procent – på regionnyheter redan före bildandet beror på att nyhetsbevakningen av valrörelsen slår igenom i resultaten.³

Analyseras själva innehållet i regionnyheter (tabell 3) är en slutsats att det lugnat ner sig. Regionens första år präglades av turbulens och politiska strider som i många fall fördes inför öppen ridå. Regionen blev detsamma som bråk, allmän oreda och skandaler. I slutet av undersökningsperioden finns det inte några skandaler alls i rapporteringen, även om detta givetvis inte innebär frånvaro av kritik.

Tabell 3 Innehållet i regionnyheterna i Västnytt 1998-2005 (procent)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Politik och organisation	23	20	2	11	17	2	4	4
Skandaler	11	17	1	5	4	0	2	0
Organisationsfrågor	7	1	1	3	7	1	2	2
Personfrågor	1	1	0	0	2	0	0	2
Demokratifrågor	4	1	0	3	4	1	0	0
Verksamheter	72	68	88	65	69	74	80	79
Sjukvård	56	49	52	53	44	45	49	32
Kultur & fritid	10	7	15	3	14	9	8	20
Vetenskap & teknik	2	11	10	7	4	5	13	15
Kommunikationer	0	0	1	1	7	14	5	10
Ekonomi & näringsliv	4	1	10	1	0	1	5	2
Övriga frågor	5	12	10	24	14	24	16	17
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal inslag	84	75	73	74	56	75	61	41

Kommentar: Antalet inslag avser ett urval på samtliga bildsatta inslag var fjärde dag (25 procent) under undersökningsperioden.

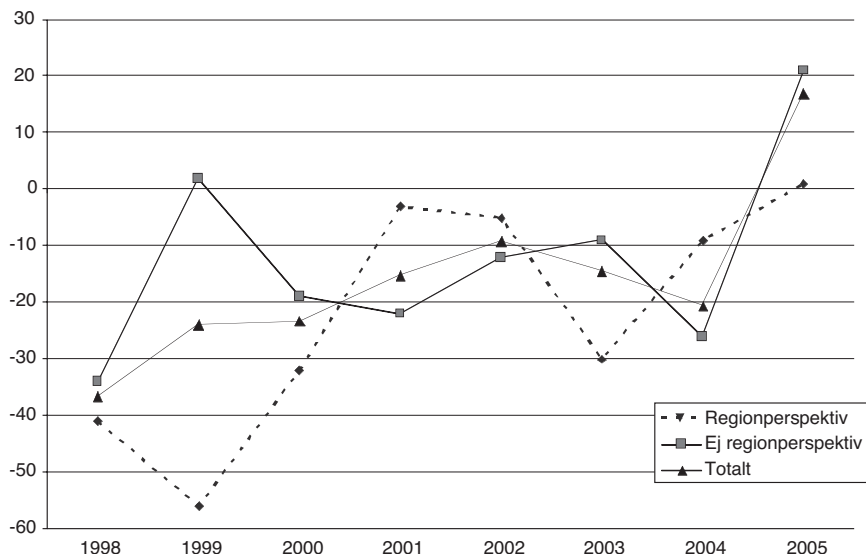
Mediebilden av sakfrågorna ger en ganska god bild av vad som är regionens huvudsakliga ansvarsområden, där sjukvård, kultur och kommunikationsfrågor får mest uppmärksamhet. Sjukvård är dock den helt dominerande sakfrågan i regionnyheterna. Hälften av alla regionnyheter är vårdfrågor, vilket inte är särskilt märkligt med tanke på att sjukvården är regionens huvuduppgift. Men de sjukvårdskriser som avlöst varandra inom regionen har troligen gjort att sjukvårdsnyheter fått ännu större medieuppmärksamhet. Inslag om bristfällig vård, sjukvårdsköer, nedskärningar och dålig arbetsmiljö har varit många. Men som redan nämnts var sjukvården mer i fokus kring millennieskiftet jämfört med mitten av decenniet.

När det gäller övriga sakfrågor har det skett vissa förändringar av bevakningen under de undersökta åren. Kulturfrågorna har pendlat lite upp och ner. Kultur är i sammanhanget framförallt regiongemensamma angelägenheter såsom Göteborgsoperan, länsteatrar, Film i Väst och olika museer i regionen. Vad som också är tydligt är att kommunikationsfrågorna fått mer uppmärksamhet över tid. Detta ligger i linje med att infrastruktursatsningar och kollektivtrafiken allt tydligare blivit ett regionalt ansvar.

En annan sak att uppmärksamma är om mediebilden i huvudsak är positiv eller negativ. I analyserna kan nyheter i princip värderas positivt eller negativt på tre sätt. För det *första* finns det vissa nyheter som i sig definieras som positiva/negativa. Nyheter om beslut, åtgärder, förslag som syftar till att förbättra eller utöka den regionala servicen bedöms som positiva. De nyheter som handlar om nedskärningar, försämringar av service blir då värderade negativt. Värdering kodas i dessa fall även om det rör sig om s.k. "rak" nyhetsrapportering. Det *andra* sättet som värdering förekommer på är genom att en aktör i inslaget kritiserar eller berömmar regionen som demokratisk organisation eller som serviceinstitution. Detta ger då en positiv eller negativ värdering. Observera att nyheter om utbyggd service som kritiseras av en aktör får negativ värdering om inslaget tar sin utgångspunkt i kritiken. En "positiv" nyhet blir i ett sådant fall värderad negativt beroende på hur inslaget är uppbyggt. Ett *tredje* sätt att se värdering är kopplat till hur inslaget framställs. Det är framförallt påannonsens utseende som ger vägledning till en positiv eller negativ värdering. I princip går man här på värdeladdade ord för att avgöra värdering. I de allra flesta fall går dessa kriterier åt samma håll. I ett inslag som t ex handlar om nedskärningar, kritiserar aktörer denna nedskärning och påannonsen innehåller negativt värdeladdade ord. Om detta inte är fallet tvingas man göra en bedömning av vilket kriterium som väger tyngst. Detta får då avgöras från fall till fall. I figur 1 görs en sådan sammanställning av Västnyttss rapportering 1998 till 2005.

Ser man på utvecklingen av regionnyheterna i Västnytt kan man konstatera att bilden var som allra mest negativ 1998 för att sedan bli mindre negativ. Men det ska påpekas att de negativa nyheterna oftast är fler än de positiva. Endast 2005 är mediebilden klart mer positiv. När regionen uttalat är i fokus – regionperspektiv – är bilden allra mest kritisk 1998 och 1999. De konflikter och skandaler som nämnts förklarar varför bilden av regionen är så negativ vid denna tidpunkt. Men därefter blir bilden betydligt mer positiv och andelen nyheter som karakteriseras som positiva dominerar flera av undersökningsåren.

När regionperspektivet inte är uttalat, vilket ofta är detsamma som verksamhetsnyheter, har mediebilden ungefär samma utveckling. Även om det förekommer positiva nyheter om verksamheter dominerar bilden av nedskärningar, sjukvårdsköer, överbeläggningar och annan kritik i stort sett under hela undersökningsperioden. Ser man i detalj på sjukvårdsnyheterna är de också mer negativa än regionnyheterna i sin helhet. I genomsnitt är hälften av alla sjukvårdsnyheter i Västnytt negativa under perioden och pendlar mellan 42 procent 2000 och 56 procent 1998.

Figur 1 Positiv och negativa nyheter i Västnyttis regionbevakning (balansmätt)

Kommentar: I figuren används balansmätt för att visa om nyhetsbilden är övervägande positiv eller negativ. Balansmättet bygger på andelen nyheter med positiv vinkling minus andelen nyheter med negativ vinkling och kan variera mellan +100 och -100. Om koefficienten är större än 0 betyder det att de positiva nyheterna överväger. Om den är mindre än 0 finns det fler negativa nyheter än positiva i rapporteringen.

Den regionala medievalrörelsen

Vi har ovan tagit upp rutinbevakningen av regionen. Det är dags att se lite närmare på hur de valrörelser som genomförts sedan regionbildandet skildrats. Vi rör oss därmed till en situation där ansvarsutkrävande och mandatgivande står i centrum. Visst finns det konkurrens om utrymme och uppmärksamhet i vardagsbevakningen, men valrörelser är speciella. Då aktiveras det politiska systemet på alla nivåer även om lokala val – på både lokal och regional nivå – tenderar att hamna i medieskugga. I linje med forskningen om second-order elections är lokala val i allmänhet och landsting/regionala val i synnerhet lågprioriterade av såväl politiker, medborgare som medier (Johansson 2010). I valrörelsen riktas intresset i första hand mot vad man uppfattar som det viktigaste valet, vilket i en svensk kontext blir riksdagsvalet. Lokala medievalrörelser lever därmed ofta i skuggan av riksdagsvalet, där valen till landstingen definitivt inte är någon kioskvältare. Det enda som på allvar kan utmana detta ointresse är om det finns risk för att ett sjukhus ska läggas ner (Nord & Nygren 2007).

Men fick bildandet av regionen någon synbar effekt på valbevakningen? Blev det ett steg ut ur skuggan för den regionala politiska nivån? Det verkar inte så. Visserligen ökade mediernas intresse valåret 1998, då regionen bildades, men i valrörelserna på 2000-talet verkar intresset till viss del ha svalnat igen, precis som för rutinbevakningen. Det enda som är en tydlig förändring är Bohuslänningens bevakning av regionvalet 2006 då bevakningen nästan tredubblades jämfört med föregående val. När frågan om framtiden för Uddevalla sjukhus blev en valfråga ökade också medieintresset (Johansson 2010).

Inför valet 2006 gjordes en analys av hur de fyra största tidningarna i Västra Götalandsregionen bevakade de olika valrörelserna. I analyserna ingår även artiklar som GP har i olika lokala editioner.⁴ När de tas med i analysen visar sig (tabell 4) att sammantaget dominerar antalet artiklar om den nationella valrörelsen endast knappt (52 procent) i tidningens nyhetsrapportering. Men så framstår givetvis inte tidningen för läsarna, eftersom man endast läser sin edition. I huvudeditionen är det en mycket rikspolitisk bild av valrörelsen som läsarna får del av. Under valrörelsens sista tre veckor handlar 78 procent av all politisk nyhetsrapportering om riksdagsvalet i GP. Därefter får olika kommunala val mest uppmärksamhet och den regionpolitiska arenan kommer i skymundan.

Tabell 4 Lokala och nationella val i nyhetsrapporteringen om valet 2006 (procent)

	GP (totalt)	GP (huvudedition)	Borås Tidning	Bohus- länningen	Skaraborgs Allehanda
Lokala val	48	22	53	62	66
Region	4	5	3	11	8
Kommun	44	17	50	51	58
Nationellt val	52	78	47	38	34
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal artiklar	807	600	483	455	296

Kommentar: Analysen bygger på valrörelsens tre sista veckor.

Vad gäller de andra tidningarna i regionen visar resultaten att fokus i högre grad ligger på lokala valrörelser. I Borås Tidning (BT), som ges ut i den näst största kommunen i regionen, är övervikten för de lokala valen knapp (53 – 47 procent). Men sett över tid har det skett en förskjutning mot det lokala. I valrörelsen 1979 handlade 73 procent av bevakningen i tidningen om rikspolitisk, 1998 hade den sjunkit till 60 procent (Johansson 2007) för att vara 47 procent i valrörelsen 2006.

Bohuslänningen och SLA som ges ut i Uddevalla respektive Skövde är än mer lokala (38 respektive 34 procent rikspolitiska valnyheter). Vi ser också tydligt att

både kommunala valnyheter och rapporteringen om den regionala valrörelsen är mer omfattande i mindre tidningar. Det syns tydligast om man jämför GP och SLA. Skillnaden mellan BT och Bohuslänningen är egentligen att den senare bevakar regionvalet mer. Men det beror framförallt på debatten om framtiden för sjukhuset i Uddevalla, vilket vi ska återkomma till strax (jfr Andersson 2005).

Slutsatsen att GP och i viss mån även BT tenderar att vara mer riksortorienterade, medan Bohuslänningen och SLA är mer lokalt orienterade stärks också vid analyser av förstasidorna. GP och BT har större fokus på den nationella valrörelsen på förstasidorna jämfört med tidningen i stort (88 respektive 68 procent), medan däremot Bohuslänningen och SLA istället även fokuserar mer på lokala val på förstasidan (63 respektive 65 procent).

Ser man lite mer i detalj på vad de regionala medievalrörelserna handlar om är den extremt tydligt vad som är regionalt ansvar. Sjukvård och kommunikationer dominerar på ett sätt som inte finns tillstymmelse till i den lokala eller nationella medievalrörelsen. Det gäller oavsett vilken tidning som analyseras. Men medievalrörelsen handlar inte bara om sakfrågor. I tabell 5 visas hur GP och BT rapporterade om de olika valrörelserna. Där har sakfrågorna skiljts ut från ideologi och demokratifrågor och mer spelorienterat innehåll som valkampanjen som sådan, politiska skandaler och opinionsundersökningar.

Tabell 5 Politiska sakfrågor i GP:s och BT:s nyhetsrapportering om valet 2006 fördelat på politisk nivå (procent)

GP	Nationellt	Regionalt	Kommunalt
Sakfrågor	36	53	64
Ideologi & demokratifrågor	2	11	11
Kampanjen, skandaler & opinionsundersökningar	62	36	25
Summa procent	100	100	100
Antal sakfrågor	413	30	321

Borås Tidning	Nationellt	Regionalt	Kommunalt
Sakfrågor	39	74	78
Ideologi & demokratifrågor	11	16	5
Kampanjen, skandaler & opinionsundersökningar	50	10	18
Summa procent	100	100	100
Antal sakfrågor	236	19	229

Kommentar: Analysen bygger på valrörelsens tre sista veckor.

I GP:s bevakning av valrörelsen är det helt klart så att rikspolitiken är mycket mer spelorienterad än rapporteringen av de andra valrörelserna. Under valrörelsen 2006 hade endast 36 procent av alla nyhetsartiklar ett sakpolitiskt perspektiv de sista tre veckorna. Motsvarande siffror för de andra valen var 53 procent för regionvalrörelsen och 64 procent för den kommunala valrörelsen. Ser man separat på resultaten för GP:s lokala editioner och huvudutgåvan är den förra dock mer sakorienterad, då 57 procent av alla nyhetsartiklar i GP:s lokala editioner har ett sakfrågeorienterat perspektiv.

Eftersom GP ingått i flera tidigare undersökningar om lokala val (1994 och 1998) finns det också möjlighet att jämföra nivåerna på sak- och spelorientering över tid. En ständigt pockande fråga är om mediernas bevakning tenderar att bli mer och mer spelorienterad. Vissa studier visar att så är fallet, medan andra undersökningar tonar ner föreställningar om en mer dramatiserad och populariserad valbevakning (Rappe 2004). Ser vi på GP:s bevakning av tre valrörelser de senaste 12 åren indikerar resultaten att skillnaden mellan en mer spelorienterad riksvälvalrörelse och lokal valrörelse fanns där redan tidigare. Men också att andelen spelorienterat innehåll ökar, även om denna ökning främst rör bevakningen av det nationella valet. Där har andelen spelorienterade perspektiv ökat från 29 procent 1994 till 37 procent 1998 för att under valrörelsen 2006 dominera (62 procent). Även i rapporteringen av de lokala valen har kampanjrelaterade nyheter ökat, men där är skillnaden mindre. I rapporteringen av den lokala valrörelsen 1994 handlade en femtedel om olika aspekter av valrörelsen som företeelse. Denna siffra ökade till 23 procent 1998 och till 2006 års 25 procent. En ganska måttlig ökning med andra ord.

Borås Tidnings valrörelserapportering 2006 är i stort sett lika sakfrågeorienterad som GP:s. Vad som skiljer är att fler artiklar handlar om makt, demokrati och ideologi (11 procent). BT hade dels något fler artiklar om demokratiska rättigheter kring röstning i allmänna val, dels en artikelserie där riksdagskandidater presenterades i vars anslutning artiklar kring de politiska partiernas ideologiska inriktning presenterades. Det får då som konsekvens att rapporteringen blir något mindre fokuserad på valrörelsen som företeelse jämfört med GP.

Men mönstren är desamma för de båda tidningarna. Bevakningen av riksvälvalrörelsen är mer inriktad på kampanjen, skandalerna⁵ och opinionsundersökningar (jfr Hedman 2004). Noterbart är dock att GP systematiskt är mer spelorienterad än BT, oavsett vilken valrörelse som bevakas. Resultatet ligger också i linje med tidigare undersökningar, som visar att den större tidningen tenderar att bevaka alla val något mer spelorienterat än den mindre tidningen (Johansson 2001).

Den bestående bilden av regiontidningarnas bevakning av regionvalrörelsen är därmed att (1) den lever medieskugga, (2) mediedagordningen är strikt knuten till det regionala politiska ansvaret och (3) den är varken särskilt konfliktfylld eller dramatisk. Den handlar med andra ord om rätt saker, men är lite knapphändig och oftast lite tråkig. Den bevakning som medierna upplåter åt regionpolitik under

valrörelsen är kanske informativ, men inte så engagerande. Det enda som kan få det att tända till är om ett sjukhus hotas.

Politiker i blåsväder och hotade akutsjukhus – tre tablåer av ansvarsutkrävande

Analyserna visar att intresset för regionfrågor minskat. Redaktionerna satsar mindre resurser, nyhetsvärdet upplevs inte lika stort och konflikterna är inte lika framträdande som tidigare. Valrörelsebevakningen verkar inte heller fått mer utrymme och bevakningen har lite av en präktighetsstämpel över sig (jfr Nord & Nygren 2007).

Nu ska man dock vara medveten om att nyhetsrapporteringen av regionen vid bildandet var mycket negativ jämfört med vad vi har sett i andra studier av mediebildens av samhällsservice (Johansson 1998). Nyhetsrapporteringen av vård, skola och omsorg är visserligen ofta ganska kritisk och fokuserar på brister och tillkortakommanden. Men de kritiknivåer som VG-regionen upplevde i slutet av 1990-talet och runt millennieskiftet är ganska ovanliga. De är snarare sådana som kan komma ifråga under vissa enskilda händelser.

I detta avsnitt ska vi uppmärksamma hur mediebevakningen såg ut just under några sådana högexponerade kriser. Den första är krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen 2000, den andra är det som kallades Pengafusket i regionen 2002 och det tredje är debatten om strukturuomvandlingen av akutsjukvården i Uddevalla och Lidköping 2005.

Krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen

När Västra Götalandsregionen bildades fick den med en tung barlast från de gamla landstingen. Över en miljard i underskott togs med in i den nya organisationen. Det var ingen drömsitt för de nya regionpolitikerna att handskas med, vilket också präglade en stor del av den offentliga bilden av VG-regionen under 1999. Sjukvårdsnyheterna fick stor uppmärksamhet och handlade i stor utsträckning om brist på personal, sjukvårdsköer och dålig ekonomi. Kulmen fick den negativa medieuppmärksamheten kring sjukvården i och med krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen som ledde till dess ordförandes avgång.

Under en månad hösten 1999 skrevs det mer än 250 artiklar om krisen i regionens olika tidningar och tonläget var högt. Till och med så högt att de borgerliga partierna skickade sina partisekreterare till Västra Götaland för att om möjligt lösa krisen. Krisen var en kombination av personmotsättningar, organisatoriska problem inom sjukvårdsstyrningen samt partipolitiska positioneringar och ledde till den dåvarande ordföranden Urusla Johanssons (kd) avgång och att styrformerna för sjukvården organiserades om.

Frågan är då vilken roll medierna spelade. Var det journalisterna som framkallade och bestämde utvecklingen av händelserna hösten 1999 eller var det politikerna själva? Under de senaste decennierna har man ofta anklagat journalister för drev-

journalistik som präglas av att medierna själva både framkallar och driver på politiska skandaler. Vissa menar att det numera är medierna och journalisterna som bestämmer en politikers uppgång och fall (Sabato 1991). Frågan är då om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen kan ses som ett utslag av drevjournalistik.

Sammantaget verkar inte så varit fallet. Under krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen grälade politiker som skulle samarbeta till och med öppet med varandra på presskonferenser och skickade pressmeddelanden som var direkt motstridiga. När det politiska spelet på detta sätt är helt öppet fanns det ingen anledning att gräva eller leta efter dold information för journalisterna. Allt är redan offentligt och det är bara att rapportera om det man ser. Slutsatsen blir därmed att man knappast kan skylla på medierna om de boende i Västra Götaland fick en negativ bild av regionens första år till följd av mediernas bevakning av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Politikerna får själva ta på sig det ansvaret.

Varför blev det då inte något mediedrev? En förklaring är att hela händelseförloppet utspelades inför öppen ridå, vilket gjorde att drevjournalistikens mekanismer aldrig aktiverades. I de flesta politiska skandaler finns det personer som inte vill uttala sig, dolda dagordningar och konflikter som döljs eller tonas ner. Bristen på information är en av drevjournalistikens grundläggande premisser. När bristen på information blir akut och kravet på att producera nyheter är stort kommer journalister ganska naturligt att försöka att gräva fram information som inte är direkt tillgänglig och ställa olika aktörer till svars. Drevet drivs med andra ord till stor del framåt av bristen på information. Det skedde aldrig här.

Pengafusket i regionen

En kris som såg helt annorlunda ut var rapporteringen kring GT:s artikelserie ”Pengafusket i regionen” 2002. Den var en uppföljning av en granskning som tidningen gjort året före. Redan då hade GT visat att kontrollen över hur politiker fick ersättning var bristfällig. GT:s första granskning hade också fått stort genomslag i annan dagspress i Västra Götaland, vilket även lett till andra avslöjanden om oegentligheter. Som konsekvens hade också reglerna för ersättning skärpts och löften hade avgetts om att situationen skulle förbättras. Enligt GT hade nu situationen knappast blivit bättre utan snarare sämre. Underrubriken i den första artikeln den 17 september lød ”Ingen bättring trots kritik mot ersättningsfifflet”.

Sammanlagt publicerades 12 artiklar mellan den 17 och 20 september. De flesta artiklarna var rena nyhetsartiklar men även ledarsidan den 20 september hade pengafusket som tema. ”Inte en spänn till” lød rubriken på ledarsidan där det menades att:

”...regionens politiska ledning måste sätta ner foten. Tjänstemännen ska känna tryggheten från ledningen så att de vågar returnera tjänstgöringsrapporter – tills det finns skäl att betala ut pengarna.” (GT 20/9 2001)

Nyhetsartiklarna om pengafusket fick stora uppslag de dagar de publicerades. Artiklarna var dels av typen där ansvariga politiker och tjänstemän ställdes till svars, dels

kommentarer från politiker som ansett sig felaktigt utpekade. I anslutning till dessa artiklar fanns också tabeller där GT publicerade hur mycket olika politiker fått ut i ersättning trots bristfälliga eller inga intyg. Dessutom förekom ett relativt stort antal politiker (22 stycken) på bild intill artiklarna. De allra flesta av de politiker som förekom på bild intervjuades dock inte. Politikerna som uppmärksammades i artikelserien var allt ifrån personer med omfattande uppdrag i regionen, till sådana som endast satt som suppleanter i en regional nämnd.

Till skillnad från många andra politiska skandaler var det alltså inte några få enskilda politiker som stod i centrum för nyhetsgranskningen. För den flyktige betraktaren var det ett antal mer eller mindre kända politiker som namngavs och fanns på bild. Inte heller politiker från något enskilt parti stod i centrum. Representanter för alla partier i regionfullmäktige fanns med på bild eller i tabeller. Det fanns med andra ord ingen tydlig person- eller partipolitisk vinkel på GT:s granskning, utan snarare uppmärksammades regionpolitikerna som ett kollektiv, även om det säkerligen inte uppfattades så av de utpekade politikerna.

Artikelserien om pengafusket hösten 2001 fick dock inte lika stort genomslag som den granskning som genomfördes året innan. Vissa uppföljningsartiklar skedde i lokal morgonpress på olika håll i regionen, men nyheten dog ganska snabbt. Ser man på de uppföljningsartiklar som publicerades i annan dagspress hade de inte alla heller lika tydligt vinkel på att politikerna verkligen gjort fel. Politiker som pekats ut uttalade sig och menade att GT:s granskning var felaktig, att de följt de regler som funnits och i de allra flesta fall slutade rapporteringen där.

En konsekvens av rapporteringen var dock att GT blev anmäld till Allmänhetens Pressombudsman (PO) av två utpekade politiker. PO skriver i sitt beslut GT granskning var relevant, men att användandet av orden "pengafusket" och "ersättningsfifflet" gör att man tolkar det som att de utpekade politikerna medvetet försökt att få ekonomisk ersättning de inte var berättigade till. Enligt PO fanns det inget som tydde på att så var fallet för dem som anmält tidningen. PO överlämnade fallet till Pressens Opinionsnämnd som delade PO:s bedömning och fällde GT för att ha brutit mot god publicistisk sed (GT 020325).

Jämför vi GT:s artikelserie med krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen finns det nästan inga likheter. GT:s artikelserie var ett eget avslöjande, inte något som politikernas själva förde fram i offentligheten. Men genomslaget blev mycket begränsat eftersom det i stort sett bara var i GT som det blev en större nyhet. Vad beror då det på? Med tanke på vad som sades tidigare om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen borde ju mediedrevet satt igång. Bristen på information var påtaglig och här borde ju medierna i regionen satt in alla krafter för att gräva fram sådant som politikerna ville dölja.

En förklaring som ibland förs fram är att lokala dagstidningar inte vågar granska politiker eftersom de inte vill riskera sina källor (jfr Ekström, Johansson & Larsson 2010). Visserligen är beroendeförhållandet starkt mellan källor och journalister på

lokal nivå. Men att lokal dagspress skulle låta bli en allvarlig politisk skandal är inte troligt. Det finns istället flera andra förklaringar till att artiklarna om pengafuskett inte utvecklades till en fullfjädrad politisk skandal med ett blodtörstigt mediedrev.

För det *första* var inte anklagelserna så entydiga att andra medier självklart följde efter. Dagstidningarna i regionen ringde några kontroller och lät de anklagade tala ut. Men sedan stannade det där. Det uppfattades mer som slarv eller kanske till och med oklara rutiner och därmed sjönk nyhetsvärdet dramatiskt. Tydligheten i ett avslöjande är avgörande om det utvecklas till en skandal eller inte.

Den *andra* förklaringen är att det inte fanns någon tydlig konfliktlinje. Alla brasor behöver bränsle och i en politisk skandal räcker det inte med att ta fram ett avslöjande. Eftersom kritiken i princip drabbade alla partier fanns det inga partipolitiska motsättningar som kunde elda på avslöjandet. Därmed självdog skandalen av syrebrist.

Rör inte mitt sjukhus!

Om de två första kriserna mest handlade om turbulens i den politiska sfären handlar den tredje konfliktlinjen om något annat – lokalsamhälle mot centralmakt. Denna konfliktlinje är i modern journalistik en av de mest använda och tacksamma. Journalisten är inte som i förra fallen en granskare av hur maktens män och kvinnor sköter sitt uppdrag, utan snarare medborgarnas och lokalsamhällets ombudsmän mot makthavarna (Djerf-Pierre & Weibull 2001).

Bakgrunden till denna kris var att regionens sjukvårdsdirektör fick i uppdrag att ta fram ett förslag till struktur- och utvecklingsarbete för hur regionens framtida vård skulle kunna förändras. Efter beslut i fullmäktige presenterade strukturarbetsgruppen i mars 2004 ett mer detaljerat förslag till förändringar av hälso- och sjukvården. För Lidköpings och Uddevallas del innebar förslaget att omfattningen av den planerade sjukvården skulle öka. Andra delar av akutsjukvården skulle minska när resurser skulle flyttas över till Kärnsjukhuset i Skövde och Norra Älvsborgs Länssjukhus. Förslaget väckte en intensiv och högljudd debatt bland såväl kommunpolitiker, näringsliv och anställda som bland allmänheten. Men den 14 september beslutade regionfullmäktige att anta utvecklingsstrategin för hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen.

I analyser av hur denna process skildrats i NLT och Bohuslänningen (Andersson 2005) visar sig ett antal tydliga resultat som i stor utsträckning illustrerar den logik med vilka lokala medier arbetar under kriser av detta slag. Som tabell 5 visar var det en massiv kritik som publicerades i nyheter, ledare, debattartiklar och insändare.

Båda tidningarna valde att ge företräde åt de kritiska rösterna, både på ledar-, debatt- och insändarsidorna och nyhetsartiklar. I NLT speglade 56 procent helt eller till övervägande del kritikernas utgångspunkt i frågan, medan ca 20 procent speglade de som stödde förslaget. Motsvarande siffra för Bohuslänningen var 75 respektive åtta procent.

Tabell 5 Kritik respektive stöd för förslaget, samtliga artiklar, Nya Lidköpings-Tidningen samt Bohusläningen (procent)

	NLT	BN
Kritik av förslaget	56	75
Stöd för förslaget	22	8
Neutralt/ej tillämbart	22	17
Summa procent	100	100
Antal argument	205	184

De grupper som fick mest utrymme i Lidköpingstidningen var kommunpolitikerna och de anställda, där särskilt de förra var de mest aggressiva och pådrivande. Detta genom att skapa ett eget nätverk för att rädda akutverksamheten på sjukhuset och genom att aktivt uppmana allmänheten att delta i protestaktioner. Kritiken mot regionledningen och enskilda regionpolitiker var hård. Även i Bohusläningen gavs kommun- och regionpolitiker tillsammans med de anställda stort utrymme.

Analyserna visar att konfliktlinjen inte bara gick mellan medborgare och makthavare, utan även mellan lokal makthavare och regional makthavare. Resultaten visar att bevakningen hade ett mycket starkt lokalt perspektiv på förslaget om struktur-omvandling. Hur ska det gå med *vårt* sjukhus? I denna strid ställde sig alla på orten – kommunpolitiker, anställda, medborgare, inklusive tidningen – upp för vad man upplevde som ett hot mot lokalsamhället. Därmed bryts också andra lojaliteter. När det gäller pressens rapportering kring nedläggningshotet mot Lidköpings och Uddevallas akutsjukhus var det tydligt att lojaliteten med orten gick före partifärg (jfr Ekström, Johansson & Larsson 2010).

Tre slutsatser om krisbevakning

De tre politiska kriserna som beskrivits ovan är alla exempel på politisk journalistik som ofta förekommer i såväl nationell som lokal politik. Politiska kriser, politiska skandaler efter medieavslöjanden och kritikstormar från medborgare och politiker när samhällsservice förändras är standardrepertoar i samtida aktualitetsjournalistik.

De illustrerar också tydligt hur medieoffentligheten och politisk journalistik fungerar. Att vi utan problem hittar dessa typer av krisbevakning inom regionbevakningen visar för det *första* på en likriktning av journalistiken. Medielogiken tenderar att fungera ungefär på samma sätt oavsett politisk nivå. En *andra* slutsats är att kriser av olika slag kräver tydliga konfliktlinjer som kan driva krisen framåt. I fallet med krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen fanns konfliktlinjerna inom det politiska etablissemangen (en horisontell konfliktlinje), i striden kring akutsjukvården i Lidköping och Uddevalla var konfliktlinjen vertikal, dels mellan regionpolitiker och lokalpolitiker, dels mellan medborgare mot politiskt etablissemang. Det senare kallas inom medieforskning för ombudsmannajournalistiken (Djerf-Pierre &

Weibull 2001). Journalistiken som den lilla människans röst mot etablissemangen. Skandalen om pengafusket blev inte så omfattande av samma skäl. Även om GT:s avslöjande var ett försök att blottlägga konfliktlinjer uppstod egentligen inga sådana. Inga horisontella eftersom det inte uppfattades som legitimt eller inte förenat med uppenbara politiska vinster. Inte vertikalt eftersom inga andra medier hängde på och vinkeln med indignerade medborgare som eldade på krisen inte kunde mobiliseras. En *tredje* slutsats är lite i konflikt med det som sades tidigare, att medielogiken är likadan oavsett politisk nivå. Det finns all anledning att trots allt uppmärksamma den lokala offentlighetens kraft. Den enda gång som politiker verkar kunna slippa att hamna i skottgluggen för medborgarna och mediernas kritik är om ansvarsutkrävandet kan riktas utåt – mot en yttre fiende. I lokaljournalistiken är detta tydligast i kampanjer när sjukhus/regementen eller andra offentliga institutioner riskerar att läggas ner. Men att lokala tidningar står upp för sin ort är inget nytt. Går man tillbaks i tiden var det visserligen inte så vanligt att man kritiserade politikerna ur ett medborgarperspektiv som idag. Men att stå upp för sin ort när faror hotar utifrån har långa anor. Lokalpatriotism är med andra ord inget nytt. Snarare är det nygammalt. Men om det förr mer var ett uttryck för hembygdsromantik är det idag en marknadsanpassning. Värnandet om bygdens väl är ett sätt att anpassa sig till en allt hårdare mediemarknad. Man visar att man står på läsarnas sida, vilket kanske är bäst eftersom annonsblad och gratistidningar lurar i vassen på många håll. Gratistidningarna satsar med en stenhård lokal vinkling för att få ta hand om både läsarnas intresse av lokala nyheter och lokala annonser. Denna lokala mobilisering kommer alltid vara en kraft att spela med eller mot för den som arbetar med politisk opinionsbildning och genomdrivande av politiska förslag – inte minst på regional nivå där medieoffentligheten är lokal.

Regionen i regionmedierna – ett tioårsperspektiv

Det var många som hoppades vi skulle se starten på något nytt. Att de nya regionerna skulle bli en synligare och en för medborgarna mer engagerande politisk nivå än de gamla landstingen. Förhoppningar fanns också att det skulle bli en ny aktiv politisk offentlighet, där de lokala medierna skulle spela en avgörande roll. Oavsett hur vi vrider och vänder på resultaten är det tydligt att när det gäller nyhetsmedierna finns stora problem med regionen som politisk medieoffentlighet. Även hos medierna fanns det vissa förhoppningar i början av regionförsöket. Nyhetslogiken, journalistiska granskningsideal och en turbulent politisk period gjorde att regionen uppfattades som mer nyhetsmässig än de gamla landstingen. Men en hårdare mediemarknad och även en viss besvikelse mot regionen som politisk administrativ nivå har gjort att intresset minskat. Det vore kanske en överdrift att hävda att medierna i den dagstidningstäta Västra Götalandsregionen släppt regionen. Men helt klart är att regionen och dess ansvarsområden idag ses ur ett ganska strikt lokalt perspektiv.

Lokala medier värnar sina läsaress intressen och försöker hitta nyhetsvinklar som i första hand kan intressera och engagera från ett lokalt perspektiv.

I diskussionerna som förs om en ny samhällsorganisation med ett mindre antal större regioner så som Ansvarskommitténs förslagit borde erfarenheterna från VG-regionen väcka en del farhågor. Visst finns det på andra håll – som exempelvis Värmland – nyhetsmedier som också täcker större regioner, men i de flesta fall är den regionala mediestrukturen svag. Erfarenheterna från tio år med mediernas bevakning av VG-regionen visar också att det inte löser sig av sig självt. Det regionala perspektivet är ingen nyhetsvinkel i medierna i Västra Götaland idag. Tvärtom. Regionen bevakas ur ett allt mer lokalt perspektiv. Det är därför något förvånande att debatten om hur medierna ska klara av att bevaka dessa nya storregioner har lyst med sin frånvaro. Det kanske är dags att blåsa liv i den debatten?

Noter

- ¹ Analyserna i kapitlet bygger till stor del på tidigare publicerade arbeten inom utvärderingsprogrammet. De redaktionsstudier det hänvisas till är Johansson & Berglie 2007, Byström, Danielsson & Johansson 2008. En mer utförlig analys av Västnyttis bevakning finns i Johansson 2004c och Byström, Danielsson & Johansson 2008. I den senare saknas dock tabell 1. Krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen är mer utförligt analyserad i Johansson 2004b, Pengafuskets i regionen i Johansson 2003 och debatten om strukturuomvandlingen kring akutsjukvården i Andersson 2005. För mer detaljerade beskrivningar av de regionala valrörelserna hänvisas till Johansson 2004a, 2010.
- ² Tidningen hette tidigare *Skarborgs Läns Allehanda* och förkortas fortfarande SLA.
- ³ Men det är inte så mycket den allmänna valrörelsebevakningen som visar sig, utan en enskild händelse som fick all uppmärksamhet: ”Tvätteriskandalen i Alingsås”. Affären avslöjades under valrörelsen 1998 och fick även nationellt genomslag. Anklagelserna gällde att tvätteriet sålde inventarier, skrot och hittegods där sedan pengarna gick till en kassa vid sidan av bokföringen som användes till att bekosta bl. a. restaurangbesök för landstingets politiker. I medierna kritiserades de ansvariga politikerna för hanteringen av detta.
- ⁴ GP har ett fem lokaleditioner (Mölndal/Härryda; Kungsbacka; Partille/Lerum, Alingsås/Vårgårda samt Bohuslän). Alla dessa editioner har dock inte redaktioner i dessa kommuner utan täcks av reportrar som sitter på den centrala Göteborgs-redaktionen. De har dock dessa kommuner som sitt särskilda ansvar.
- ⁵ Den allt överskuggande skandalen i valrörelsen var givetvis ”spionskandalen”, där folkpartister hade gjort dataintrång i socialdemokraternas interna datanätverk. Skandalen dominerade stort under den näst sista valrörelseveckan. Men även nyheten kring statssekreteraren Lars Danielssons (s) avgång fyllde tidningssidorna några dagar.

- ⁶ Materialet är hämtat från Mediearkivet i augusti 2009 med en söksträng sammansatt av orden: *sjukvård, vård, regionsjukvård, regionvård, regionpolitik, regionpolitisk, Västra Götalandsregionen, politisk* och *politik*. Samtliga ord är trunkerade och på flera sätt kombinerade med varandra för att ge maximal träffbild. Utifrån dessa artiklar sorterades hälften bort under kodningsarbetet, varav en majoritet bestod av opinionsmaterial. Ett fåtal artiklar sorterades bort på grund av bristande relevans för undersökningen, främst sådana där till exempel orden sjukvård och Västra Götalandsregionen förekom i samma artikel men saknade koppling till varandra. I kodningsarbetet har fokus legat på den journalistiska vinkeln. Det innebär att tolkningen gjorts utifrån det explicita innehållet i nyhetstexterna och det sätt journalisterna framställt sakfrågor och aktörer. Det är därmed den beskrivning som den journalistiska texten ger i fråga om problemorientering och ansvar som varit styrande. Varje artikel har behandlats som en analysenhet och i de fall till exempel flera aktörer pekats ut som ansvariga har den aktör som dominerar och/eller särskilt ställts till svars valts ut.

Referenser

- Andersson-Odén, T. & Weibull, L. (2004): "Västra Götalänningens mediekarta", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Bergström, A. & Sternvik, J. (2009): "Morgontidningar på den västsvenska nyhetsmarknaden", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red.): *Att bygga, att leva, att bo. En bok om Västra Götaland*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Bergström, A. (2009): "Nätvardag i Väst", i Nilsson, L. & Johansson, S. (red.): *Att bygga, att leva, att bo. En bok om Västra Götaland*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Byström, S.; Danielsson, B. & Johansson, D. (2008): *Regionala TV-nyheter i medielogikens tid. En studie av Västnyttis bevakning av Västra Götalandsregionen*. Göteborgs universitet: JMG.
- Djerf-Pierre, M. & Weibull, L. (2001): *Spegla, granska, tolka. Aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet*. Stockholm: Prisma.
- Ekström, M. & Nohrstedt, S-A. (1996): *Journalistikens etiska problem*. Stockholm: Rabén & Prisma.
- Ekström, M.; Johansson, B. & Larsson, LÅ. (2006): "Mot en allt mer oberoende kommunal journalistik?", *Nordicom-Information* (2006:4).
- Ekström, M.; Johansson, B. & Larsson, LÅ. (2010): "Local Politics and Journalism", i Allen S. (red): *The Routledge Companion to News and Journalism Studies*. Routledge.
- Johansson, B (2001): "Finns det en kommunal medievalrörelse?", i Oscarsson, H. (red): *Skilda valdagar och vårval*. SOU 2001:65.

- Johansson, B. (2007): "Kommunstorlek, massmedier och lokal opinionsbildning", i Norén-Bretzer, Y.; Johansson, B.; Johansson, F. & Karlsson, D. (2007): *Demokrati och storlek*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Johansson, B. & Berglie, E. (2007): *Att bevaka en region. Om regionreportrar och nyhetsbevakningen av Västra Götalandsregionen*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Johansson, B. (2005a): "Den regionala medievalrörelsen", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Johansson, B. (2005b): "Medierna, politiska kriser och sjukvården", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Johansson, B. (2005c): "Godkväll, nyheter över Västsverige. Mediebildens av Västra Götalandsregionen 1998-2002", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.
- Johansson, B. (2008): "Popularized Election Coverage? News Coverage of Swedish Parliamentary Election Campaigns 1979-2006", i Strömbäck, J.; Ørsten, M; & Aardal, T. *Communicationg Politics. Political Communication in the Nordic Countires*. s. 181-193. University of Gothenburg: Nordicom.
- Johansson, B. (2010): "I skuggan av riksdagsvalet. Lokala medievalrörelser och andra rangens val." i Johansson, F. (red): *Kommunala valrörelser 2006*. Göteborgs universitet (kommande).
- Johansson, B.; Henriksson, L. & Karlsson, A. (2003): *Hur farligt är Göteborg. Lokala risker i GP 1961, 1981 och 2001*. Göteborgs universitet: JMG.
- Nord, L. & Nygren, G. (2007): *Präktiga massmedier. De lokala mediernas valbevakning 2006*, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Wadbring, I. (2007): 'The Role of Free Dailies in Segregated Societies', *Nordicom Review no 1/2007, pp. 135-147*.
- Wadbring, I. (2004): "Användning och värdering av medier i Västra Götaland", i Nilsson, L. (red): *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen.

VAD HÄNDER MED LÄSNINGEN AV DEN STORA MORGONTIDNINGEN I DEN NYA MEDIEVÄRLDEN?

GÖTEBORGS-POSTENS LÄSARE 1992–2008

ÅSA NILSSON OCH LENNART WEIBULL

Än är papperstidningen inte död. Det självklara konstaterandet är ofta nödvändigt mot bakgrund av de allt tätare profetior om att pappret är på väg ut. Visserligen har den svenska morgonpressen sedan början av 1990-talet tappat närmare en femtedel av den betalade upplagan, men samtidigt har de dagliga gratistidningarna till stor del kompenserat bortfallet (Hadenius, Weibull & Wadbring, 2008). Även om den regelbundna läsningen minskat något så ligger genomsnittssvenskens exponering för morgonpress 2008 på i stort sett samma nivå som för ett par decennier sedan (Hedman, 2009; Mediebarometern 2008, 2009). Sammantaget har tidningsbranschen som helhet under det senaste decenniet haft en god ekonomi (Dagspressens ekonomi 2008, 2009).

Men den generella bilden måste modifieras. För det första är det uppenbart att papperstidningen mött stark konkurrens från framför allt digitala tidningar. Visserligen gäller detta i första hand kvällspressen, där den digitala läsningen är mer utbredd än läsningen på papper för både Aftonbladet och Expressen (Färdigh & Westlund, 2009). Det gäller inte för morgonpressen, där pappret klart dominerar, men särskilt bland yngre ökar läsningen av den digitala versionen på bekostnad av den tryckta (Hedman, 2009). För det andra finns det klara skillnader mellan enskilda morgontidningar. Till viss del påverkar tidningarna själva i vad mån de vill leda över läsare till den digitala versionen; det finns de som betraktar den digitala versionen som närmast en förlängning av den tryckta medan det 2009 fortfarande finns åtminstone en stor landsortstidning helt utan digital utgåva¹.

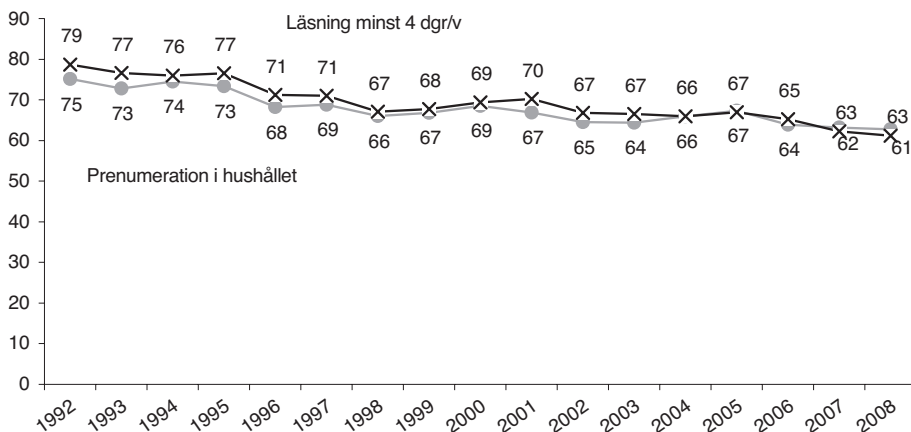
De som framför allt utvecklat sina digitala versioner är morgontidningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. De har medvetet och på olika sätt sökt styra över läsare till den digitala versionen. Strategin har under de senaste åren inkluderat utvecklingen av egen webb-tv, men man har också valt att publicera vissa nyheter endast i den digitala utgåvan². Läsarundersökningar har också klart visat att läsningen av storstädernas morgontidningar bland yngre i ökad utsträckning gäller den digitala versionen (Bergström & Weibull, 2006; Weibull, 2010). Mot den bakgrunden inställer sig frågan om det nya digitala nyhetsutbudet har påverkat människors läsning av innehållet i papperstidningarna. Syften med detta kapitel är att belysa morgontidningsläsarnas innehållspreferenser under en längre tidsperiod

och att relatera dessa till den digitala läsningen. Underlaget för analysen är frågor ställda i de västsvenska SOM-undersökningarna 1992–2008³ rörande läsning av Göteborgs-Posten, vilket inkluderar ett större frågebatteri om läsning av tidningens olika innehåll samt från och med år 2000 frågan om läsning av den digitala utgåvan GP.se⁴. Som en bakgrund redovisas först den allmänna utvecklingen för läsningen av Göteborgs-Posten och GP.se under tidsperioden.

Läsning av Göteborgs-Posten 1992–2008

Göteborgs-Posten hade 2008 en upplaga på 243 000 exemplar. Det är en bit ifrån de gyllene åren på 1980-talet då antalet låg närmare 300 000. Därefter har upplagen långsamt gått ner, trots att antalet boende i tidningens utgivningsregion under samma tid har blivit fler. Också andra indikatorer på spridning pekar i samma riktning som upplagan om än inte lika kraftigt. Det gäller både andelen personer med en prenumeration på Göteborgs-Posten i hushållet och andelen regelbundna läsare av pappersutgåvan (figur 1). Tre fjärdedelar av Göteborgsregionens vuxna befolkning⁵ hade en GP-prenumeration i hushållet 1992; 2008 har andelen fallit till 63 procent. Under samma tid har andelen regelbundna läsare, minst fyra dagar i veckan, minskat från 79 till 61 procent.

Figur 1 Andel med prenumeration i hushållet respektive som läser minst 4 dagar/vecka, Göteborgsregionen 1992–2008 (procent)



Kommentar: Regelbunden läsning avser läsning av pappersutgåvan (explicit uttalat i frågan fr. o. m. 2003) minst 4 dagar per vecka. Göteborgsregionen (GR) omfattar sedan 1996 13 kommuner (se dokumentationen längst bak i denna bok); Alingsås kommun tillkom 1996 men är genomgående exkluderad ur redovisningen. Åldersintervallet i undersökningen är för 1992–1999 15–80 år och för 2000–2008 15–85 år.

Tabell 1 Läsning av Göteborgs-Posten i Göteborgsregionen (procent)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
6–7 dagar/vecka	71	69	68	67	62	62	58	59	61	61	59	59	59	59	57	54	54
4–5 dagar/vecka	7	8	8	10	9	9	9	8	8	10	8	8	7	8	8	8	8
2–3 dagar/vecka	8	9	8	8	10	12	11	11	9	8	10	9	8	7	8	6	6
Mer sällan ¹	9	8	9	9	12	11	13	12	14	13	14	14	15	14	15	20	21
Aldrig ²	5	6	7	6	7	6	9	10	8	8	9	10	11	12	12	12	11
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Minst 4 dagar per vecka ³	79	77	76	77	71	71	67	68	69	70	67	67	66	67	65	62	61
Andelen med prenumeration i hushållet bland de som läser minst 4 dagar per vecka	91	90	92	91	89	90	90	90	91	90	90	91	94	93	91	92	93
Antal personer	1 602	1 574	1 591	1 707	1 745	1 778	1 601	1 911	1 833	1 939	1 961	1 845	1 843	1 732	1 678	1 755	1 623

Kommentar: Se kommentar till figur 1.

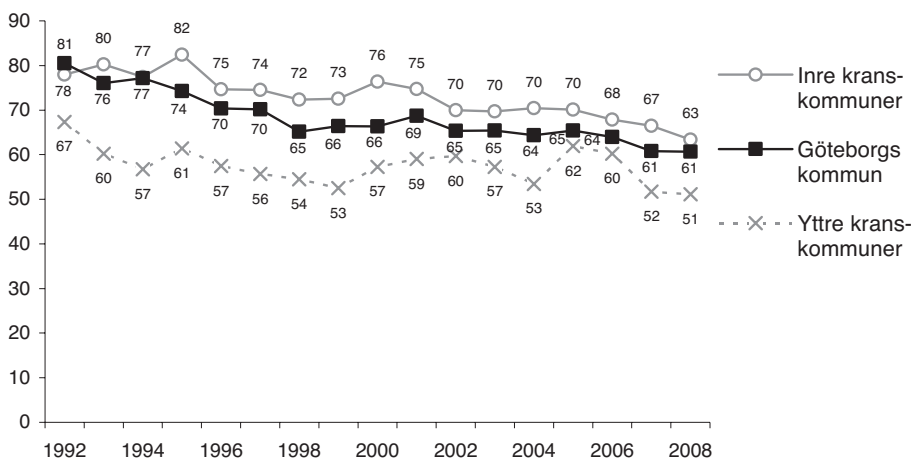
¹ Omfattar svarsalternativet 'Mer sällan' samt sedan 2006 det ytterligare svarsalternativet '1 dag per vecka', vilket 2007 ändrades till 'Någon dag per vecka'. Frågeförändringen 2007 svarar rimligen för något av ökningen i "mer sällan"-svar mellan 2006 och 2007.

² Inkluderar alla typer av svarsbortfall på frågan (varierar totalt mellan 1 och 6 procent).

³ I de fall andelen inte exakt summerar de två redovisade andelarna för 6–7 resp. 4–5 dagar per vecka beror avvikelsen på avrundning av de senare.

Den vikande läsningen av Göteborgs-Posten sedan början av 1990-talet har pågått i ungefär samma takt under hela tidsperioden. Mellan 1995 och 1996 var nedgången emellertid extra markant, något som även gäller den samlade morgonpressen (Hedman, 2009). En närmare granskning visar att nedgången vid denna tidpunkt i första hand innebar en minskad regelbundenhet i läsningen: de som slutade läsa regelbundet övergick till mer sporadisk läsning medan andelen icke-läsare de närmsta åren förhöll sig mer stabil (tabell 1). Förklaringen ligger huvudsakligen i lågkonjunkturen i början av 1990-talet, vilken efter hand kom att påverka viljan att prenumerera på dagstidningar, särskilt inom resursmässigt svaga grupper (Lithner, 2000). När konjunkturen senare vände stabiliserades nedgången. Samtidigt vidtog emellertid en annan utveckling genom att både andelen sällan-läsare och andelen icke-läsare började växa – från att år 1995 tillsammans ha utgjort 15 procent av de boende i Göteborgsregionen utgjorde de tio år senare en dryg fjärdedel, och 2008 omfattade gruppen nära en tredjedel. En betydande andel av Göteborgsregionens befolkning saknar således numer regelbunden kontakt med regionens största tidning (via pappersutgåvan).

Figur 2 Regelbunden läsning av Göteborgs-Posten i Göteborg respektive kranskommuner (procent)



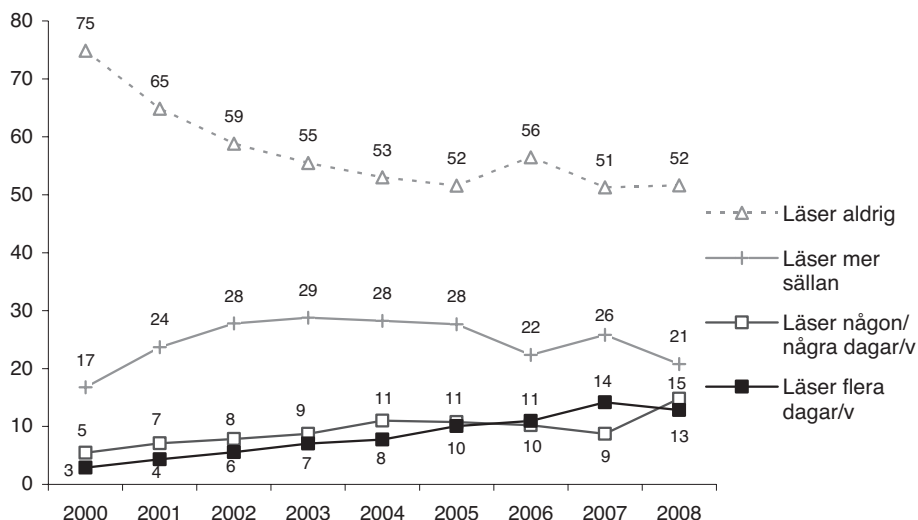
Kommentar: Regelbunden läsning avser läsning minst 4 dagar i veckan. "Inre kranskommuner" avser Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille samt Öckerö; "yttre kranskommuner" avser Lilla Edet, Stenungsund, Tjörn. Se i övrigt kommentarer till figur 1.

Den vikande läsningen av Göteborgs-Posten i regionen gäller särskilt för befolkningen i Göteborgs kommun och de inre kranskommunerna (figur 2), exempelvis Partille, Lerum och Mölnlycke. I dessa är andelen regelbundna läsare generellt något större än i Göteborg, även om skillnaden minskat under de senaste åren. I de yttre kranskommunerna (Lilla Edet, Stenungsund, Tjörn) är GP-läsandet generellt något mindre utbrett, även om det här syntes en oväntad, sannolikt tillfällig, uppgång åren 2005 och 2006 varmed nivån närmade sig den för Göteborgs kommun.

En successivt krympande läsarskara är inget exceptionellt för Göteborgs-Posten utan ett mer allmänt drag för, särskilt, storstadsmorgonpressen i Sverige. Analyser av nedgången visar att det framför allt är de yngre som har minskat sin läsning av betalade morgontidningar. Under det senaste decenniet har upplevelse av tidsbrist och höjt prenumerationspris eller begränsad hushållsekonomi utgjort de vanligaste förklaringarna till det fallande intresset (Hedman, 2009). Studier av GP-läsarnas skäl att tveka om sin hushållsprenumeration överensstämmer med det allmänna mönstret, men i Göteborgsområdet är ett lika vanligt skäl till tvekan att det blir "för mycket papper". Priskänslighet, tidsbrist och pappersmängden anges vardera av en knapp tredjedel av de drygt 40 procent av GP-prenumeranterna som 2008 uttryckte tvekan om sin prenumeration.⁶ Framtiden ter sig också något problematisk för morgontidningen i ljuset av att andelen tveksamma prenumeranter har ökat väsentligt under det senaste decenniet; i mitten av 1990-talet var motsvarande andel bara en fjärdedel. De relativa vinnarna är mot den bakgrunden gratistidningar och digitala tidningar.

Det finns inte oväntat ett starkt samband mellan det att ha en prenumeration i hushållet och regelbunden läsning. Bland de som uppger sig läsa Göteborgs-Posten minst fyra dagar i veckan har omkring 90 procent eller fler tillgång till tidningen hemma (tabell 1). Det finns en svag tendens att andelen växte i början av 2000-talet, det vill säga att läsningens koppling till hushållsprenumerationen blivit ännu lite starkare. Resultatet kan tolkas som att (pappers)tidningen inte har lika stor spridning i offentligheten som tidigare. Det är också så att läsningen via lösnummersköp har minskat väsentligt sedan början av 1990-talet (Nilsson, Ohlsson & Sternvik 2008), medan däremot tillgång via arbetsplats/skola är en nästan lika vanlig väg till läsning i dag som i slutet av 1980-talet (ibid.).

En tidning som i motsats till pappersutgåvan av Göteborgs-Posten uppvisar en stadigt positiv utveckling under det senaste decenniet är GP.se, Göteborgs-Postens digitala utgåva. Andelen som uppger sig läsa flera dagar per vecka⁷ av de boende i Göteborgsregionen (exkl. Alingsås) uppgick år 2000 till 3 procent; år 2008 hade den vuxit till 13 procent. Under samma period ökade andelen som läser tidningen åtminstone på veckobasis från 8 till 28 procent (figur 3). Nära hälften av befolkningen har 2008 åtminstone sporadisk erfarenhet av GP.se. Det är framför allt bland unga vuxna i åldersgrupperna 20 till 30 år som den digitala utgåvan har fått en stark ställning (Bergström & Weibull, 2006).

Figur 3 Andel läsare av GP.se, 2000–2008, Göteborgsregionen (procent)

Kommentar: Frågans svarsskala förändrades 2008 relativt tidigare år. I den redovisade andelen 'Läser flera dagar/v' ingår 2008 de som svarat '4–5 dagar per vecka' eller '6–7 dagar per vecka'; för 2000–2007 de som svarat '3–5 dagar/vecka' resp. '6–7 dagar/vecka'. I den redovisade andelen 'Läser någon/några dagar/v' ingår för 2008 de som svarat 'Någon dag per vecka' eller '2–3 dagar per vecka', för 2000–2007 de som svarat '1–2 dagar/vecka'. I den redovisade andelen 'Läser aldrig' ingår även de som hoppat över frågan. Fr. o. m. 2006 ställdes frågan tillsammans med andra frågor om dagstidningsläsning; tidigare ingick den i ett avsnitt om internetvanor. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exklusive Alingsås kommun.

Att GP.se år 2008 nådde mer än var fjärde boende i Göteborgsområdet minst en gång i veckan gör den ändå inte till den största digitala tidningen i befolkningen. Aftonbladets nätutgåva nådde samma år 33 procent. Med tanke på att den senare inte har fokus på lokala nyheter är det dock knappast rimligt att se den som en regional konkurrent om nyheter utan en tidning som läses snarast för de nationella nyheterna. Den ställning GP.se har bland allmänheten i Göteborgsregionen skiljer sig inte nämnvärt från andra regioner. En samtidigt genomförd frågeundersökning i Skåne visar på i stort samma läsandelar för Sydsvenskan.se och HD.se⁸ inom sina utgivningsområden, med en motsvarande underordnad relation till Aftonbladet.se (Weibull, 2010).

Redan procenttalen för andelen läsare av Göteborgs-Posten respektive GP.se antyder en övertäckning mellan de två tidningarna. Med fokus på extremgrupperna visar det sig emellertid att endast sex procent läser båda utgåvor regelbundet, varmed här avses minst fyra gånger per vecka (tabell 2). Andelen "dubbelläsare" är därmed mindre än de 17 procent som inte läser Göteborgs-Posten i någon form mer regel-

bundet. Vanligast är, föga överraskande, att läsa Göteborgs-Postens pappersutgåva regelbundet men inte GP.se, vilket gäller nära hälften av befolkningen (46 procent).

Tabell 2 Andel som läser Göteborgs-Posten på papper och/eller GP.se ofta eller sällan/aldrig, 2008 (procent)

	GP.se: Ofta	GP.se: Sällan/aldrig
GP på papper: Ofta	6	46
GP på papper: Sällan/aldrig	4	17

Kommentar: 'Ofta' avser andelen som uppger att de läser minst 4 dagar per vecka; 'sällan/aldrig' avser de som svarat att de läser 'mer sällan' än 'någon dag per vecka' eller 'aldrig'. Andelarna summerar inte till hundra procent; resterande 27 procent har uppgett att de läser endera tidning 1–3 dagar per vecka. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Även om övertäckningen således är relativt liten när det gäller regelbunden läsning av de båda tidningarna är det alltfler av Göteborgs-Postens läsare av papperstidningen som även har erfarenhet av GP.se. Om vi vidgar definitionen av regelbundenhet kan konstateras att en fjärdedel av de som läser Göteborgs-Posten på papper minst fyra dagar i veckan, 25 procent, även tittar i GP.se minst någon gång i veckan (var tionde, 10 procent, gör det minst 4 dagar i veckan). Det är sannolikt att det skett en överströmning av läsare från papper till nät – inte minst mot bakgrund av att GP.se står särskilt stark i just den yngre åldersgrupp där Göteborgs-Posten i första hand tappat regelbundna läsare av pappersutgåvan. Även om överströmningen till den digitala tidningen inte är särskilt kraftig och Göteborgs-Postens pappersutgåva står betydligt starkare än nätutgåvan i samtliga åldersgrupper⁹, är det ändå den senares läsekrets som växer och den förras som krymper. Samtidigt har därmed sammansättningen hos papperstidningens läsare förändrats. Den intressanta frågan för vår fortsatta analys är vad den krympande läsekretsen för papperstidningen kan ha medfört när det gäller läsningen av papperstidningens innehåll. För att belysa det ska vi först se närmare på det mest lästa innehållet över tid.

Stabila läsarpreferenser

Ett resultat från i stort sett alla läsarundersökningar av svensk morgonpress är de lokala nyheternas topposition som det mest lästa innehållet. I storstadstidningarna får de lokala nyheterna emellertid ofta dela platsen, mer eller mindre tätt, med riksnyheter, något som gäller även Göteborgs-Posten. För tolv av de sexton undersökta åren 1996 och framåt placerar sig Göteborgsnyheterna högre eller på samma nivå

som riksnyheter; under åren 1998–2001 ligger riksnyhetererna något högre, men skillnaderna är genomgående små (tabell 4 nedan).

Det allmänna mönstret för de innehållskategorier som ingått i enkätfrågan samtliga år är en anmärkningsvärd stabilitet. Överensstämmelsen i rangordning mellan lästa ämnen 1996 och 2008 ger ett samband, mätt med Spearmans Rho, på +0,90, vilket indikerar en ytterligt hög överensstämmelse (mättet kan variera mellan -1 och +1). Det är samma sex innehållskategorier som ligger i topp både i början och i slutet av perioden (1996 och 2008 till och med samma åtta), låt vara att den inbördes ordningen förändrats något (tabell 3). Omkastningarna är något större för de kategorier som generellt har ett lägre läsvärde. De största förändringarna mellan 1996 och 2008 gäller dels en förbättrad placering för featureavdelningen Gränslöst, dels en tvärtom väsentligt försämrad placering för lokala affärsannonser samt även, men i mindre mån, för helgnöjesläsning i form av avdelningen Aveny, som i dag ingår som sektion i huvudtidningen men 1996 utgjorde en särskild bilaga.

Tabell 3 Läsning av olika innehållstyper i Göteborgs-Posten bland regelbundna läsare, 1996 respektive 2008 (procent)

1996		2008	
80	Göteborgsnyheter	Göteborgsnyheter	86
79	Riksnyheter	Riksnyheter	83
75	Lokala nyheter från hemkommunen	Västsvenska nyheter	83
73	Västsvenska nyheter	Lokala nyheter från hemkommunen	82
68	Utrikesnyheter	Radio- och tv-sidor	67
60	Radio- och tv-sidor	Utrikesnyheter	67
44	Helgblagan <i>Två Dagar</i>	Helgblagan <i>Två Dagar</i>	61
43	Handels-/ekonominyheter (jfr 2008) ¹	Politik/ekonomi (jfr 1996) ¹	54
43	Insändare	Nöje	53
39	Sporten	Insändare	52
39	Lokala affärsannonser	Familjesidorna	51
37	Nöje	Debattsidan	45
37	Familjesidorna	Sporten	44
34	Kultur	Kultur	44
34	Debattsidan	Ledarsidan	43
32	Ledarsidan	Tv-bilagan	36
32	Tv-bilagan	<i>Världens Gång</i> (kåseri o kuriosa)	34
30	<i>Aveny</i> (fredagsbilaga) ¹	<i>Gränslöst</i> (feature)	29
29	<i>Världens Gång</i> (kåseri o kuriosa)	Serier	28
26	Serier	Lokala affärsannonser	27
22	Börsen	Börsen	26
20	<i>Gränslöst</i> (feature)	<i>Aveny</i> (helgnöjesläsning) ¹	26

Kommentar: Resultaten avser andel som uppger att de läser åtminstone 'ganska mycket' av respektive innehållstyp, bland de som uppger sig läsa Göteborgs-Posten minst 4–5 dagar per vecka. Jämförelsen bakåt i tiden görs med 1996 då fler kategorier ingår i enkätfrågan än tidigare år. Pilarna anger förflyttningar i rangordning mellan 1996 och 2008 i de fall kategorin har fallit/höjts minst fyra steg. Se i övrigt kommentar till tabell 4. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun. ¹ Redaktionella förändringar beträffande titel/placering; se kommentar till tabell 4.

Att det i övrigt råder stark stabilitet i läsarnas preferenser är inte något nytt. Tvärtom pekar de flesta studier på att det är samma typer av innehåll som läsarna tar del av i stort sett oberoende av vilken morgontidning man läser eller var man bor (Weibull, 1983, 1995a; 1995b; 2005; 2008). Samtidigt kan det konstateras att trots stabiliteten i läsarnas innehållsprioritering, som rangordningen indikerar, har andelen som läser åtminstone 'ganska mycket' av respektive ämne generellt vuxit. Det enda egentliga undantaget är lokala affärsannonser som fallit med omkring tio procentenheter mellan 1996 och 2008. Det finns anledning att tro att den generellt mer utbredda läsningen hänger samman med den minskade och därmed samtidigt mer trogna läsekretsen, något vi ska återkomma till.

Förklaringen till att det annars råder en så stor stabilitet över tid ska främst sökas i den lokala morgontidningens funktion som traditionellt dominerande nyhetsmedium vid sidan av televisionen. För en majoritet av läsarna handlar det om nyhetsmässig uppdatering, särskilt på det lokala planet, och information om radio/tv-utbudet. För många men inte en majoritet gäller sedan en breddning av läsningen med sport (främst män), kultur (främst kvinnor och högutbildade), familj (främst kvinnor), nöje (främst unga) och lokala affärsannonser (främst medelålders) och för mindre grupper gäller sedan specialintressen (tabell A1; jfr Weibull, 1983 och Hadenius, Weibull & Wadbring, 2008:389ff.).

Studier av läsmönster har oftast utgått från allmänna innehållskategorier, medan GP-undersökningen belyser faktiskt redaktionellt innehåll. Dessa har genomgått en del förändringar under åren, vilket i sin tur är en del av förklaringen till att läsarna ändrat sin läsning. Men förändringar i läsning påverkas inte bara av utbudet utan också av vad som händer i samhället. Med tanke på den allmänna stabiliteten blir det därför särskilt intressant att granska de förändringar som faktiskt skett i en enskild tidnings innehåll över tid. I tabell 4 finns i högermarginalen angivet ett mått på förändringen över tid (b-värdet motsvarar regressionslinjens lutning, där värde 0 innebär avsaknad av linjär trend).

Som vi redan sett gäller en generell ökning av andelen läsare för i stort sett alla redaktionella kategorier i Göteborgs-Posten; endast lokala affärsannonser har en minskande andel läsare, särskilt accentuerad efter 2002. Det som framför allt ökar är nöjesmaterialet och helgbilagan *Två Dagar*. Samma tendens har noterats i studier över tid av vad läsarna uppfattar som viktigt i morgontidningen och där det beskrivits som att det lättare materialet blivit relativt sett viktigare, låt vara att det aldrig bedöms som lika viktigt som nyheter, politik och samhälle (Strid, 2005, 2008). Också familjesidorna och avdelningen Gränslöst som framför allt handlar om sociala relationer uppvisar en uppgång, även det i linje med vad som har noterats i andra undersökningar om att det sociala materialet har kommit att värderas högre (ibid.). Förklaringen till det långsiktigt ökade intresset för det lättare och det sociala innehållet kan troligen sökas både i samhällsklimatet (Holmberg & Weibull, 2009)

Tabell 4 Andel som läser minst ganska mycket av följande typer av innehåll i Göteborgs-Posten bland regelbundna läsare 1992–2008 (procent)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	1996–2008 b-värde
Ledarsidan	40	38	31	30	32	29	33	34	40	38	42	41	48	43	45	43	1,4
Debattsidan	-	-	-	29	34	32	37	34	38	37	42	42	47	48	46	45	1,4
Inläsare	48	47	36	38	43	43	46	44	53	52	54	54	56	56	52	52	1,1
Göteborgsnyheter	84	83	78	83	80	78	83	78	84	79	84	86	85	87	85	86	0,7
Västsvenska nyheter	74	74	70	75	73	71	69	72	77	71	78	82	79	80	81	83	1,1
Lokala nyheter från hemkommunen	-	-	-	-	75	73	80	76	82	77	81	81	79	84	82	82	0,7
Riksenheter	83	80	78	80	79	78	84	79	86	81	82	83	80	82	82	83	0,2
Utrikesnyheter	64	63	56	60	68	65	68	64	72	71	72	65	63	69	65	67	-0,1
Handel/ekonomi ¹	36	32	33	31	43	48	50	42	50	43	48	45	50	56	54	54	0,9
Börsen	-	-	-	-	22	28	29	27	35	29	31	25	27	27	26	26	0,0
Sporten	38	38	40	36	39	37	39	38	42	39	42	42	42	41	42	44	0,5
Kultur	32	34	29	31	34	34	36	37	40	40	46	44	45	45	46	44	1,2
Nöje	35	39	37	36	37	37	38	39	45	45	47	52	50	54	55	53	1,9
Gränslös (feature)	-	-	16	17	20	19	24	21	26	24	26	31	33	32	34	29	1,3
Familjesidor	-	-	-	-	37	36	39	43	48	47	51	50	50	52	52	51	1,6
Vårdens Gång (kåseri o kuriosa)	-	26	30	37	29	27	29	27	34	33	35	30	31	33	33	34	0,5
Serier	-	-	-	-	26	24	22	20	24	25	24	29	26	29	27	28	0,5
Radio- och tv-sidor	65	64	61	63	60	60	63	63	72	70	76	73	76	74	77	67	1,3
Lokala affärsannonser	-	-	-	-	39	34	33	32	38	35	37	32	32	30	31	27	-0,7
Aveny (helgnyhetsläsning) ²	32	-	31	29	30	33	33	32	35	38	39	38	40	38	37	26	0,2
Tv-bilagan	-	-	-	-	32	36	35	33	39	39	43	45	44	43	41	36	0,8
Helgblagan Två Dagar	-	-	-	-	44	50	53	53	59	57	63	63	66	67	64	61	1,8
Minsta antal personer	1 231	1 206	1 209	1 302	1 243	1 262	1 094	1 312	1 313	1 391	1 349	1 252	1 259	1 190	1 129	1 029	

Kommentar: Frågan lyder: 'Hur mycket brukar du läsa av följande innehåll i Göteborgs-Posten (papperstidningen)?'; tillägget i parentes lades till 2008. Fyra svarsalternativ: 'Allt/nåstan allt'; 'Ganska mycket'; 'Inte särskilt mycket'; 'Nåstan inget/inget alls'. Sista svarsalternativet ändrades 2002 från tidigare 'Nåstan inget'. Frågans placering i formulären har varierat, och vissa år har den legat i ett särskilt block, andra år har en filterfråga använts. Tabellen redovisar andelen av samtliga svarspersoner i undersökningen (endast de som kryssat mer än ett kryss är bortdefinierade), begränsat till de som uppgav sig läsa Göteborgs-Posten minst 4–5 dagar per vecka. Antalet innehållskategorier som inkluderats i frågan har varierat; 1992 ingick de 14 kategorier som redovisas i tabellen; 2008 ingick totalt 44 kategorier. Frågan ställdes inte alls 2007; vid år markerade med '-' ingick inte innehållskategorin i frågan. För exakta lydelser för respektive innehållskategori, se fråga 54 i formuläret ('Väst-1') i bokens bilaga. Endast beträffande två kategorier har lydelisen ändrats i någon mer väsentlig mening under tidsperioden; se noter. B-värdet illustrerar förändringen över tid sedan 1996 (då merparten kategorier ingick) i form av en regressionslinje; ett värde på 0 innebär avsaknad av linjär trend i positiv eller negativ mening. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Ålingsås kommun.

¹ 1992 'Ekonomi och handel'; 1993–1995 'Handelsnyheterna'; 1996 'Handels- och ekonominyheterna'; 1997–2004; 'Politik- och arbetsmarknadsnyheter/na'; 2005–2008 'Ekonomi-Politik'. ² 1992–2001 ingick Aveny som en särskild nöjesbilaga på fredagar; 2002–2008 som särskild helgbladsbilaga på fredagar; 2009–2010 som särskild helgbladsbilaga på fredagar och lördagar.

och i utbudsförändringar hos medierna (jfr Domellöf, 1999; Nilsson & Severinsson m.fl., 2001).

Analysen av GP-läsningen över tid visar samtidigt på fler mönster i utvecklingen, i det att läsningen av ledare och debatt blivit mer utbredd, det vill säga material som kan beskrivas som mer prestigefyllt och seriöst. Ser vi närmare på resultaten visar sig andelen läsare tillta framför allt 2004, vilket sammanfaller med Göteborgs-Postens övergång till tabloidformat. En rimlig tolkning av den växande läsarandelen är att den har att göra med de redaktionella förändringar som skedde i samband med formatövergången och som bland annat innebar att den gemensamma ledar- och debattsidan i fullformatstidningen ersattes av två tabloidsidor, där ledarsidan blev första och debattsidan sista insida i tidningen, samtidigt som sidorna fick en mera profilerad layout (Sternvik, 2008).

En annan innehållstyp som uppvisar ett intressant mönster är börssidorna. Här saknas en entydig trend i endera riktningen, men det kan noteras att andelen läsare är som störst år 2000 och som minst 1996. Resultatet antyder ett samband mellan läsningen av börssidor och börskurser. År 1996 var en allmän konjunkturnedgång, medan år 2000 påverkades av den så kallade IT-boomen.

Trots variationer i likhet med dem beskrivna ovan visar det allmänna mönstret på en hög grad av stabilitet i läsningen, särskilt när det gäller det mest lästa innehållet, som svarar mot den lokala dagspressens grundläggande funktion av lokalt orienteringsmedium. Inom den stabila ramen kan vi dock se förändringsmönster som sannolikt påverkas av värderingstrender i samhället och förändringar i det redaktionella innehållet, ofta i samspel. Däremot är det svårt att se några förändringar i läsarnas prioriteringar som uppenbart kan föras tillbaka till att Göteborgs-Posten under samma tid tappat många regelbundna läsare, bortsett från den generellt breddade läsningen. I det följande ska vi dock fördjupa oss i frågan om vad läsarbortfallet kan ha medfört för läsningen av tidningens olika innehåll.

Regelbundna och mindre regelbundna läsare

En rimlig tolkning av det generellt ökade intresset för Göteborgs-Postens olika typer av innehåll som beskrivits ovan är att det åtminstone delvis är resultatet av en förändrad läsekretsprofil, i det att de som lämnat tidningen i första hand är personer som läst mindre av tidningens innehåll, varmed läsekretsen i ökad utsträckning har kommit att bestå av personer med ett både stort och brett läsintresse. I vad mån stödjer SOM-undersökningens data en sådan tolkning?

En analys av sambandet mellan regelbundenhet i läsning av GP och läsningen av enskilda innehållskategorier visar mycket riktigt att de som läser tidningen mycket regelbundet läser mer av det stora flertalet redaktionella kategorier jämfört med de som läser tidningen mindre regelbundet. Samtidigt kan konstateras att prioriteringsordningen grupperna emellan är mycket lik. Jämför vi gruppen som uppger

att de tar del av GP 6–7 dagar i veckan med de som säger sig läsa mer sällan får vi ett sambandsmått mellan gruppernas respektive rangordning av läsämnen på +0,77 (Spearman's rho; se ovan). Likheten i rangordning grupperna emellan är likväl något mindre än vad vi sett ovan ifråga om ämnesprioriteringen hos samtliga GP-läsare över tid. Däremot råder en mycket stor samstämmighet mellan 1996 och 2008 inom gruppen regelbundna läsare (+0,90). För de sporadiska läsarna gäller något mindre stabila innehållspreferenser mellan de två åren (+0,71). Utfallet är förväntat med tanke på att de förra måste betraktas som tidningens kärnläsare, med mer fast rotade läsvanor. Vi ska återkomma till vad regelbundenheten i läsning betyder för hur mycket man läser av olika typer av innehåll.

Även om "sällan-läsarna" generellt läser mindre av allt gör de alltså i huvudsak samma ämnesprioriteringar som de trogna läsarna; båda grupperna tar i första hand del av traditionella nyhetssektioner samt radio/tv medan de i mindre mån söker sig till tidningens featurematerial, kåserier/kuriosa, börsen, lokala affärsannonser och nöjesbilagan. De största skillnaderna i rangordning mellan grupperna är, 2008, att sällan-läsarna prioriterar serierna, sporten och tv-bilagan i högre grad än de flitiga läsarna medan helgbilagan Två Dagar och familjematerialet utgör betydligt mer prioriterad läsning hos de senare. Sett till andelen läsare visar det sig att cirka 7–8 gånger fler av de högfrekventa GP-läsarna jämfört med sällan-gruppen tar del av familjesidorna, Två Dagar, featurematerialet Gränslöst samt den mer kåserande avdelningen Världens Gång (tabell 5). Skillnaden är betydande även beträffande de mer traditionella nyhetsavdelningarna, vilka läses av cirka 3–4 gånger fler av de högfrekventa läsarna. Det varierande läsintresset framträder inte enbart i jämförelsen med sällan-gruppen utan även, om än mindre markant, med de mindre regelbundna läsarna; här föreligger dock två undantag: serier och lokala affärsannonser, där störst andel läsare återfinns i gruppen som läser tidningen 4–5 dagar per vecka.

Det övergripande resultatet är i viss mening självklart. Även om frågan gäller hur *mycket* man läser av olika innehåll i tidningen, har de som läser tidningen oftare i någon mening större möjlighet att läsa mer av varje innehåll än de som läser den mer sällan. Detta gäller särskilt det material som inte ingår i tidningen på daglig basis, såsom helgmateriel och bilagor, vilket förklarar en del av resultaten. Samtidigt är resultaten också ett uttryck för att sporadiska läsare använder tidningen på ett annat sätt, genom att lägga relativt större tonvikt på annat än det mer renodlade nyhetsmaterialet. En rimlig slutsats är att sporadiska läsare främst använder tidningen som ett komplement till andra medier, som gratistidningar, tv eller digitala medier, för sådant som de anser papperstidningen vara särskilt bra på alternativt på sådant de inte finner i andra medier.

Tabell 5 Andel som läser minst ganska mycket av följande typer av innehåll i Göteborgs-Posten, efter regelbundenhet i läsning, 2008 (procent)

	6–7 dgr/ vecka	4–5dgr/ vecka	Någon– 3 dgr/vecka	Mer sällan	Samtliga ¹
Ledarsidan	46	22	23	10	35
Debattsidan	49	25	20	8	36
Insändare	55	33	25	10	42
Göteborgsnyheter	88	80	53	28	73
Västsvenska nyheter	85	71	46	23	69
Lokala nyheter från hemkommunen	83	76	47	22	68
Riksnyheter	85	72	48	22	69
Utrikesnyheter	68	59	42	19	56
Handel/ekonomi ¹	57	38	27	14	44
Börssidorna	28	21	10	7	21
Sporten	45	40	25	15	37
Kultur	45	34	23	10	35
Nöje	53	51	33	13	44
Gränslöst (feature)	30	22	14	4	23
Familjesidorna	54	38	22	6	40
Världens gång	36	20	16	5	27
Serier	26	31	22	10	24
Radio- och tv-sidor	69	57	38	19	56
Lokala affärsannonser	27	31	14	6	22
Aveny (helgnöjesläsning)	27	21	13	5	21
Tv-bilagan	37	31	21	13	30
Två Dagar (helgbilaga)	65	39	22	8	47
Minsta antal personer	866	122	262	188	1 440

Kommentar: ¹Avser samtliga de som uppger sig läsa åtminstone 'mer sällan'. Se i övrigt not till tabell 4. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Det är inte lika naturligt att anlägga ett konkurrens- eller komplementperspektiv på ämnen som sport och kultur. Det har i en tidigare studie av ämnespreferenser i medianvändningen (Nilsson & Weibull, 2005) visat sig att detta är en typ av innehåll som intresserade tar del av i flera medier, där man råkar komma över det. När det gäller nöjesmaterialets relativt starka placering i prioriteringen hos sällan-läsare kan detta dock även förklaras av gruppernas olika åldersprofiler, något som gäller även några andra typer av tidningsinnehåll. Serier, nöje, tv, feature och i viss mån även kultur har som gemensam nämnare att materialet läses relativt mycket av yngre (tabell A1 i appendix).

Men även *inom* grupperna av regelbundna och sporadiska läsare förekommer klara åldersskillnader. I tabell 6 har vi tagit fram ett urval om åtta olika typer av innehåll som uppvisar något olika förändringsmönster över tid. För sex av dessa åtta kategorier gäller generellt att äldre läser mer än yngre (tabell A1). De två undantagen är tecknade serier och nöjesmaterial, som yngre läser mer av än äldre oavsett om de är regelbundna eller mindre regelbundna läsare av tidningen. För nöjesmaterialet gäller emellertid att äldre *regelbundna* GP-läsare tar del av innehållet i något större utsträckning än yngre *mindre regelbundna* läsare.

Tabell 6 Andel som läser minst ganska mycket av (a) ledare; (b) Göteborgs-nyheter; (c) familjenyheter; (d) sport; (e) kultur; (f) nöje; (g) serier respektive (h) helgbilagan Två Dagar i Göteborgs-Posten, efter regelbundenhet i läsning, hos 15–29-åringar respektive 50–85-åringar 2008 (procent)

		15–29 år	50–85 år
(a) Ledare	Regelbundna läsare	22	53
	Mindre regelbundna läsare	14	21
(b) Göteborgs-nyheter	Regelbundna läsare	71	89
	Mindre regelbundna läsare	45	40
(c) Familjenyheter	Regelbundna läsare	36	58
	Mindre regelbundna läsare	14	11
(d) Sport	Regelbundna läsare	36	46
	Mindre regelbundna läsare	22	16
(e) Kultur	Regelbundna läsare	34	46
	Mindre regelbundna läsare	22	17
(f) Nöje	Regelbundna läsare	63	47
	Mindre regelbundna läsare	34	16
(g) Serier	Regelbundna läsare	52	17
	Mindre regelbundna läsare	27	5
(h) Helgbilagan Två Dagar	Regelbundna läsare	48	62
	Mindre regelbundna läsare	14	18

Kommentar: 'Regelbundna läsare' avser de som uppger sig läsa minst 4 dagar per vecka. 'Mindre regelbundna läsare' avser de som uppger sig läsa '2–3 gånger per vecka'; 'Någon dag per vecka' eller 'Mer sällan'. Minsta antal personer i respektive grupp är 111 och 174 regelbundna respektive mindre regelbundna 15–29-åringar; 576 och 99 regelbundna respektive mindre regelbundna 50–85-åringar. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Det generella ålderssambandet är inte heller i övrigt helt entydigt. Resultaten visar att ledarmaterialet läses i ungefär samma utsträckning av yngre regelbundna läsare som av äldre mindre regelbundna läsare, och vad gäller helgbilagan läser unga regelbundna läsare denna i långt större utsträckning jämfört med äldre sporadiska. För Göteborgsnyheter, familjenyheter, sport och kultur försvinner det generella ålderssambandet helt med hänsyn tagen till graden av regelbundenhet i läsning av tidningen som helhet. Sambandet består för regelbundna GP-läsare men hos de sporadiska är andelen läsare i dessa fyra fall tvärtom större bland yngre än bland äldre. Skillnaden är dock betydligt mindre än den vi noterar för serier och nöjesmaterial.

Regelbundenheten i läsning är således en generellt mer utslagsgivande faktor för äldres intresse för innehållet än yngres (Två Dagar är enda undantaget, där effekten av läsfrekvens är densamma i båda grupper). En rimlig tolkning är att medan äldres innehållspreferenser påverkas av hur trogen läsare man är – det vi kan kalla läsvanan – påverkas yngres läsning av andra faktorer – exempelvis intresset för vissa typer av innehåll. Detta ändrar dock inte den övergripande bilden att läsfrekvensen genomgående påverkar intresset för av de enskilda avdelningarna, hos såväl unga som gamla.

En successivt ökad betydelse av regelbundenhet i läsning

Om regelbundenheten i läsningen av Göteborgs-Posten nu har stor betydelse för läsning av tidningens olika delar, har det alltid varit så? Var läsfrekvensen möjligen en ännu viktigare faktor förr? Frågan kan besvaras genom att år för år jämföra styrkan i sambandet mellan läsning av GP allmänt och läsning av ett enskilt innehåll, vart ämne för sig. För överskådlighetens skull illustreras förändringen i sambandet styrka över tid med värdet på en tänkt regressionslinje mellan 1996 och 2008 (där ett b-värde på 0 innebär avsaknad av linjär trend i positiv eller negativ mening). Analysen visar tämligen entydigt hur graden av regelbundenhet i läsning har blivit allt viktigare för hur mycket man läser av enskilda avdelningar i tidningen (tabell 7). Sambandet var positivt för alla innehållskategorier redan 1996 men det har därefter bara blivit än starkare positivt (se tabellens redovisade b-värde). Den förstärkta betydelsen av regelbundenhet i läsning gäller särskilt för radio/tv-material och nöje, där sambandet, mätt i Tau-c (se kommentar till tabell 7), har stärkts från +0,16 till +0,38 respektive +0,05 till +0,27, men det gäller i hög grad även helgläsningssmaterialet Aveny och Två Dagar samt familjesidor och insändare. Det föreligger två väsentliga undantag från mönstret: börsmaterial och lokala affärsannonser, där betydelsen av regelbundenheten i läsning av tidningen allmänt är ungefär densamma under hela tidsperioden (det genomsnittliga sambandet mellan 1996 och 2008 är +0,18 respektive +0,15).

Utvecklingen kan illustreras genom en fördjupad analys av resultaten från 1996 respektive 2008, med utgångspunkt i ett mindre urval innehållstyper som under tidsperioden har genomgått olika utveckling beträffande såväl läsvärde som koppling till regelbundenhet i läsning: Två Dagar, lokala affärsannonser, börs, Göteborgsnyheter, radio/tv samt sport. Beträffande samtliga innehållsexempel är

Tabell 7 Sambandet mellan läsning av respektive innehållskategori och regelbundenhet i läsning av Göteborgs-Posten, 2008 (Kendalls Tau-c resp. b-värde)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	b-värde ¹ 2008/1996
Ledarsidan	,19	,15	,21	,22	,23	,27	,28	,26	,26	,24	,25	,29	+0,009
Debattsidan	,18	,18	,24	,23	,23	,22	,26	,26	,28	,31	,28	,33	+0,012
Insändare	,16	,22	,24	,24	,23	,31	,32	,29	,30	,34	,33	,35	+0,015
Göteborgsnyheter	,33	,31	,34	,37	,37	,36	,39	,40	,36	,40	,42	,43	+0,009
Västsvenska nyheter	,34	,29	,32	,37	,34	,35	,37	,40	,37	,40	,42	,47	+0,012
Lokala nyheter fr. hemkommunen	,36	,30	,35	,40	,39	,37	,42	,42	,39	,44	,43	,45	+0,010
Riksenheter	,33	,38	,39	,42	,41	,38	,41	,43	,38	,43	,43	,46	+0,007
Utrikesnyheter	,28	,27	,31	,36	,34	,32	,35	,30	,28	,35	,32	,34	+0,003
Handel/ekonomi	,27	,30	,28	,28	,33	,27	,32	,30	,32	,37	,33	,33	+0,006
Börssidorna	,15	,17	,17	,18	,22	,19	,20	,17	,16	,18	,17	,17	0,000
Sporten	,13	,15	,13	,18	,19	,15	,21	,20	,19	,21	,20	,23	+0,008
Kultur	,19	,16	,18	,19	,20	,21	,29	,23	,25	,26	,25	,27	+0,010
Nöje	,05	,06	,08	,10	,12	,11	,13	,20	,18	,25	,26	,27	+0,021
Gränslöst (feature)	,11	,10	,14	,13	,15	,14	,17	,15	,18	,19	,21	,19	+0,009
Familjesidorna	,20	,15	,21	,27	,27	,29	,31	,30	,30	,33	,37	,37	+0,017
Världens gång (kåseri o kuriosita)	,11	,10	,13	,14	,16	,15	,17	,15	,17	,20	,19	,24	+0,011
Serier	*	*	*	*	*	,06	,05	,05	,06	,06	,08	,10	+0,007
Radio- och tv-sidor	,16	,16	,23	,24	,30	,29	,33	,38	,35	,38	,39	,38	+0,022
Lokala affärsannonser	,15	,13	,12	,15	,17	,14	,17	,16	,13	,17	,18	,15	+0,002
Aveny (helgnyhetsläsning)	,06	,05	,09	,11	,10	,14	,16	,17	,21	,22	,24	,16	+0,016
Tv-bilagan	,09	,06	,12	,12	,16	,17	,20	,20	,18	,22	,20	,19	+0,013
Två Dagar (helgbilaga)	,27	,31	,34	,37	,38	,39	,44	,42	,43	,48	,44	,46	+0,016

Kommentar: Variabeln avseende regelbundenhet är fördelad motsvarande den redovisade i tabell 5. Det redovisade sambandsmättet Kendalls Tau-c varierar från -1 till +1 där 0 motsvarar inget samband alls (för överskådliggheten skall skrivas XY i stället för +0,XY). Se i övrigt tabell 4. Samtliga redovisade samband är statistiskt signifikanta på minst 97%-ig säkerhetsnivå; detta gäller inte för Serier 1996–2000 (nivån som bäst 93-procentig) varför dessa resultat inte redovisas (markerat med *).

¹ Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

andelen läsare minst den dubbla hos högfrekventa GP-läsare jämfört med sällan-läsare såväl 1996 som 2008 (tabell 8), vilket avspeglar det generellt starka samband som vi redan konstaterat mellan läsning av enskilda avdelningar och läsning av tidningen i allmänhet. Sambandet har sedan 1996 stärkts särskilt beträffande Två Dagar och radio/tv-materialet, men också för Göteborgsnyheter, i det att materialet har ökat i popularitet hos högfrekventa GP-läsare samtidigt som det minskat hos tidningens lågfrekventa läsare. För Två Dagar, som efter hand tycks ha blivit en del av kärnläsningen, är andelen som läser åtminstone ganska mycket av innehållet 2008 hela åtta gånger så stor hos de högfrekventa läsarna som hos sällan-läsarna (65 mot 8 procent). För sport och börs har materialets popularitet ökat svagt i ungefär samma utsträckning i bägge grupperna, vilket innebär att betydelsen av hur ofta man läser Göteborgs-Posten förblivit ungefär densamma. För lokala affärsannonser har betydelsen av regelbunden läsning av tidningen däremot ökat något till följd av att nedgången i intresse är särskilt markant i gruppen sällan-läsare, där andelen som uppger sig läsa minst ganska mycket av materialet 2008 är endast 6 procent.

Tabell 8 Andel som läser minst ganska mycket av (a) Göteborgsnyheter; (b) börmaterialet; (c) sport; (d) radio- och tv-sidorna; (e) lokala affärsannonser respektive (f) helgbilagan Två Dagar i Göteborgs-Posten, efter regelbundenhet i läsning, 1996 respektive 2008 (procent)

	Läser Göteborgs-Posten:	1996	2008
(a) Göteborgsnyheter	6–7 dagar per vecka	82	88
	Sällan	30	28
(b) Börssidorna	6–7 dagar per vecka	24	28
	Sällan	6	7
(c) Sport	6–7 dagar per vecka	38	45
	Sällan	13	15
(d) Radio- och tv-sidorna	6–7 dagar per vecka	60	69
	Sällan	30	19
(e) Lokala affärsannonser	6–7 dagar per vecka	40	27
	Sällan	14	6
(f) Två Dagar	6–7 dagar per vecka	46	65
	Sällan	10	8

Kommentar: 'Sällan-läsare' avser de som uppger sig läsa 'Mer sällan' än 'Någon dag per vecka' 2008 respektive '2–3 dagar per vecka' 1996 (då 2008 års svarsalternativ inte ingick). Minsta antal personer i de respektive grupperna 188 "sällan-läsare" år 2008. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Förklaringarna till de förändrade sambanden över tid kan vara flera och kan föras tillbaka till förändrade egenskaper hos både läsekretsen och tidningens innehåll. En

viktig faktor är läsekretsens förändrade ålderssammansättning över tid. Hos såväl de högfrekventa GP-läsarna som de mer sporadiska har genomsnittsåldern ökat mellan 1996 och 2008 – för de högfrekventa från 47 till 54 år och för de sporadiska från 38 till 43 år.¹⁰ Mot bakgrund av vad vi vet om ålderns betydelse för innehållspreferenser mer allmänt kan vi förvänta oss ett allmänt förstärkt intresse för material som i högre grad attraherar äldre än yngre. Men läsintresset kan – som vi satt exempel på – även ha förändrats till följd av tidningens redaktionella satsningar. Om vi tar det ökade intresset för Två Dagar som exempel har det sannolikt påverkats av båda faktorerna: dels en redaktionell satsning på ett delvis nytt material som efter hand inkorporerats i läsvanorna, dels av att det i första hand är äldre som lägger så pass mycket tid på morgontidningen (Mediebarometern 2008, 2009: 74) att läsningen förmår inkludera även ett större bilagematerial. Men det finns ytterligare en faktor som måste beaktas i bedömningen av hur läsintresset för Göteborgs-Postens innehåll har utvecklats: det förändrade medielandskapet. Hur konkurrensen från andra medier påverkar läsningen av Göteborgs-Postens innehåll kommer att fokuseras i följande avslutande avsnitt.

Innehållspreferenser och användning av andra medier

Utgångspunkten för kapitlet var frågan om vad som hänt med läsningen av de olika avdelningarna i Göteborgs-Postens papperstidning i takt med att tidningen tappat läsare till andra medier, särskilt till den egna digitala tidningen. I det föregående har vi kunnat se att Göteborgs-Posten på papper läses mindre regelbundet än för ett decennium sedan, liksom att de som läser tidningen mer sporadiskt skiljer sig något i läsarpreferenser från de trogna läsarna som har gjort i stort sett samma innehållsprioriteringar under hela perioden och dessutom ökat sitt läsintresse. Kan detta slags förändrade läsarmönster föras tillbaka till hur ofta man tar del av andra medier? I det följande ska papperstidningens förhållande till GP.se fokuseras men även relationen till Metro och de regionala nyheterna i radio och tv. Analyserna tar fasta på situationen år 2008.

Låt oss först studera hur innehållspreferenserna beträffande Göteborgs-Postens papperstidning ser ut i relation till användningen av digitalutgåvan GP.se.¹¹ Det kanske mest slående mönstret är hur andelen läsare av nästan samtliga typer av innehåll är som störst i den grupp som läser GP.se regelbundet, men inte alltför regelbundet utan någon eller några dagar per vecka (tabell 9). Endast beträffande familjesidorna och radio/tv-materialet är andelen som uppger sig läsa åtminstone mycket av innehållet större i någon annan av de redovisade grupperna (nämligen hos de som läser tidningen på nätet men mindre ofta). Det som utmärker denna ”mellangrupp” är att flertalet har Göteborgs-Posten på papper som huvudtidning – 60 procent läser papperstidningen minst 4 dagar/vecka – men då och då kompletterar denna med GP.se. I gruppen som läser GP.se mer regelbundet är också andelen regelbundna GP-läsare något mindre; här handlar det om hälften, det vill säga som läser Göteborgs-Posten minst lika ofta som man läser GP.se. I de två återstående

grupperna, som sällan eller aldrig läser GP.se, är andelen regelbundna GP-läsare drygt 60 procent.

Vi kan också notera hur andelen boende i prenumeranthushåll är som minst bland de mest regelbundna läsarna av GP.se. I så måtto finns skäl att tala om en konkurrenssituation, trots att alltså halva gruppen likväl uppger att de läser papperstidningen mycket regelbundet. De mest regelbundna GP.se-läsarna tar också i jämförelse mindre del av papperstidningens innehåll, vilket särskilt gäller tv-materialet (såväl veckobilagan som inne i tidningen) men också sport, kultur och nöje. Det senare talar möjligen emot tidigare iakttagelser angående den relativt medieobundna konsumtionen av sport och kultur (se ovan), särskilt som skillnaden är relativt stor för i alla fall kultur- och nöjesmaterialet även bland prenumeranter med därmed enkel tillgång till tidningen.

Bland de mest regelbundna digitala användarna anas således något mer av en konkurrenssituation i det att GP.se används på bekostnad av papperstidningen. Men fortfarande är andelen läsare av papperstidningen långt från obetydlig, vilket sett till dess innehåll särskilt gäller det mer traditionella nyhetsmaterialet, som fler än hälften läser ganska mycket av även i denna grupp. Det ska poängteras att våra analyser inte täcker läsandet som det ser ut dag för dag utan jämförelserna är gjorda på en mer generell nivå. Det innebär att även om läsandet av papperstidningen är generellt minst utbrett bland de mest regelbundna digitala läsarna bör konkurrensperspektivet anläggas tillsammans med ett komplementperspektiv även här: om GP.se ersätter läsandet av papperstidningen några dagar i veckan kan en annan dag papperstidningen läsas i stället för GP.se, särskilt i prenumeranthushåll med en direkt tillgång till tidningen. En sådan dag är fullt sannolikt innehållet i tidningen lika viktigt som för de personer som bara läser papperstidningen, och läsningen utgår rimligen – mot bakgrund av vi sett ovan – från ungefär samma läsprioriteringar.

Ytterligare en sak bör problematiseras: hade de mest digitalt utpräglade läsarna som nu inte läser papperstidningen läst den även om de inte hade tillgång till GP.se; det vill säga i vilken grad utgör dessa en förlorad grupp för papperstidningen eller i stället ett nytillskott till Göteborgs-Posten totalt sett? Den frågan kan emellertid inte besvaras på grundval av det material vi har tillgång till.

I och med att alla jämförelser med gruppen som *aldrig* tar del av GP.se i hög grad rymmer en bakomliggande åldersfaktor¹² – är det framöver mer intressant att fördjupa jämförelsen med avseende på *graden* av digital läsning. Hur ofta man tar del av GP.se visar sig ha minst betydelse för läsningen av papperstidningens lokala affärsannonser och serier, material som totalt sett har en relativt begränsad läsekrets. Denna typ av material är heller inte uppenbart konkurrensutsatt av tidningens digitala utgåva, vilket däremot gäller mycket redaktionellt material och tv-/radioinformation, där papperstidningen inte nödvändigtvis tillför något läsvärde utöver den digitala. En sådan tolkning understöds av att den digitala läsningen har relativt liten betydelse även för läsningen av featurematerialet, insändare och familjesidor – det vill säga innehåll som kan sägas ha större förutsättning att vara unikt för papperstidningen jämfört

med exempelvis inrikes- och utrikesnyheter. Samtidigt ska sägas att skillnaden även är förhållandevis liten för ekonomi/börs och lokala nyheter från hemkommunen.

Vi ska till sist betona att de resultat vi lyft fram ovan gäller graden av läsintresse i de olika grupperna. Om vi istället ser till rangordningen av innehållspreferenser är det istället likheten mellan grupperna som är slående. När vi jämför gruppen som läser GP.se mest ofta med den som aldrig läser blir rangordningskoefficienten +0,89 (se ovan). Det är således i stor utsträckning samma innehåll som värderas högt och lågt oberoende hur ofta man läser GP.se.

Tabell 9 Andel som läser minst ganska mycket av följande typer av innehåll i Göteborgs-Posten efter läsning av GP.se, 2008 (procent)

Göteborgs-Postens innehåll (papperstidningen):	Läser GP.se:			
	Minst 4 dagar per vecka	1–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig ¹
Ledarsidan	25	39	30	33
Debattsidan	35	40	30	32
Insändare	36	44	37	36
Göteborgsnyheter	62	78	71	63
Västsvenska nyheter	55	70	66	61
Lokala nyheter från hemkommunen	58	69	66	60
Riksenheter	58	75	66	59
Utrikesnyheter	52	68	53	46
Ekonomi/politik	43	52	44	35
Börsen	21	26	20	17
Sporten	29	44	37	32
Kultur	24	39	34	32
Nöje	36	52	43	37
Gränslöst (feature)	20	26	22	19
Familjesidorna	29	35	38	38
Världens Gång (kåseri & kuriosas)	19	33	25	23
Serier	25	28	28	16
Radio- och tv-sidor	38	55	57	50
Lokala affärsannonser	20	20	20	21
Aveny (helgnöjesläsning)	23	28	20	15
Tv-bilagan	15	32	28	30
Helgbilagan Två Dagar	40	53	45	40
Läser Göteborgs-Posten på papper minst 4 dagar per vecka	50	60	64	63
Andelen med en GP-prenumeration i hushållet	50	58	66	66
Minsta antal personer	207	239	336	834

Kommentar: ¹Kategorin inkluderar även de som inte svarat på frågan om läsning av GP.se. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Om det tycks föreligga både ett komplement- och konkurrensförhållande i läsningen av innehållet i Göteborgs-Postens papperstidning och användandet av GP.se, hur ser det ut i relation till andra nyhetsmedier? Vi ska i sammanhanget fokusera tre andra lokala och regionala nyhetsmedier: Sveriges Televisions regionala Västnytt, lokalnyheterna i Sveriges Radios P4-kanal och gratistidningen Metro. Till att börja med kan konstateras att – precis som vad gäller förhållandet till läsning av GP.se – den övergripande innehållsprioriteringen är mycket lik oavsett om man tar del av dessa andra nyhetsmedier ofta eller sällan/aldrig. För Metro blir rangordningskoefficienten +0,94; för Sveriges Televisions Västnytt +0,84 och för lokalnyheterna i radions P4 +0,94 – att jämföra med det resultat på +0,89 som erhöles ovan vid jämförelsen av ofta- och aldrig-läsare av GP.se. Nyheter är det innehåll som prioriteras i Göteborgs-Posten oavsett hur ofta man tar del av andra medier medan serier och helgnöjesläsning läses i mindre utsträckning (tabell 10).

En andra iakttagelse är att sambandsmönstret skiljer sig väsentligt åt i å ena sidan relationen till public serviceföretagens radio- och tv-nyheter och å den andra till gratistidningen Metro (jfr Wadbring, 2009)¹³. Förhållandet mellan läsning av Metro och Göteborgs-Posten liknar det vi sett beträffande GP.se: de regelbundna Metro-läsarna uppvisar generellt mindre läsarandelar för Göteborgs-Postens innehåll än sällan/aldrig-läsarna. Undantaget gäller Aveny-sektionen och serier, som en något större andel bland de regelbundna Metro-läsarna läser jämfört med de som läser tidningen sällan eller aldrig. Omvänt är effekten av Metroläsning störst för börs, ekonomi/politik och familjematerialet. Vi ser också hur både andelen regelbundna GP-läsare och andelen med GP-prenumeration i hushållet är väsentligt lägre bland Metro-läsarna än övriga: 40 mot 73 procent (jfr Wadbring, 2007). Men även här finns skäl att nyansera konkurrensperspektivet, särskilt med fokus på läsning av innehållet snarare än läsfrekvens och prenumeration. För de lokala och regionala nyheterna är andelen läsare förvisso mindre bland de regelbundna Metroläsarna, men de uppgår fortfarande till över hälften även i denna grupp, vilket talar för att tidningarna likväl står i ett komplementförhållande.

Mönstret för de två public service-medierna ser alltså lite annorlunda ut. Här föreligger ett klart positivt samband mellan att ta del av de två radio- och tv-nyhetskanalerna och intresset att läsa flertalet av innehållskategorierna i Göteborgs-Posten. Effekten är störst för Västnytt, där de regelbundna tittarna i genomsnitt uppvisar en 1,6 gång så stor andel läsare jämfört med gruppen som sällan eller aldrig ser sändningarna (i tre fall är förhållandet mer än det dubbla). För regionalradion i P4 kan motsvarande förhållande beskrivas med en kvot på 1,3. Effekten är i bägge fall särskilt stor för familjematerialet. Sett till båda medierna utgör serierna det enda undantaget, med en större andel läsare i sällan/aldrig-gruppen än i gruppen som tar del av respektive nyhetsmedium ofta. Dessa medier tycks således i hög grad fungera som komplementära till varandra: de nyhetsintresserade som tar del av public service-sändningar i radio och tv läser även den traditionella papperstidningen regelbundet, och prenumererar dessutom på den i väsentligt högre grad än övriga. Mot

bakgrund av både prenumerationsstrukturen i befolkningen (Nilsson m.fl., 2008) och undantaget beträffande serier ovan, finns goda skäl att även här misstänka en bakomliggande åldersfaktor, något vi ska återkomma till.

Tabell 10 Andel som läser minst ganska mycket av följande typer av innehåll i Göteborgs-Posten efter annan nyhetskonsumtion, 2008 (procent)

	Metro		Västnytt i SVT		Lokalnyheter i radions P4	
	Ofta	Sällan/ aldrig	Ofta	Sällan/ aldrig	Ofta	Sällan/ aldrig
Ledarsidan	28	34	46	21	38	29
Debattsidan	28	34	46	23	38	30
Insändare	34	37	52	27	50	33
Göteborgsnyheter	59	69	78	53	74	61
Västsvenska nyheter	53	67	78	47	72	58
Lokala nyheter från hemkommunen	53	66	76	47	71	56
Riksnyheter	51	67	73	49	71	58
Utrikesnyheter	42	54	59	41	55	49
Ekonomi/politik	29	46	48	31	44	37
Börsen	13	25	24	16	22	17
Sporten	29	37	39	26	44	28
Kultur	28	34	39	28	34	31
Nöje	38	40	44	34	43	38
Gränslöst (feature)	17	21	25	19	21	21
Familjesidorna	27	40	53	22	48	31
Världens Gång (kåseri & kuriosita)	20	25	33	17	31	21
Serier	22	20	16	26	17	22
Radio- och tv-sidor	42	55	64	36	61	46
Lokala affärsannonser	18	21	26	15	25	19
Aveny (helgnöjesläsning)	20	17	20	17	18	18
Tv-bilagan	27	28	41	20	36	25
Helgbilagan <i>Två Dagar</i>	34	46	53	32	52	38
<i>Läser Göteborgs-Posten på papper minst 4 dagar per vecka</i>	46	69	77	46	73	55
<i>Andelen med en GP-prenumeration i hushållet</i>	40	73	75	50	71	58
Minsta antal personer	365	761	540	540	342	990

Kommentar: 'Ofta' avser tidningsläsning (Metro) minst 4 dagar i veckan och tv-tittande/radiolyssnande minst 5 dagar i veckan. 'Sällan/aldrig' avser de som uppgett att de läser/tittar/lyssnar mer sällan än varje vecka eller aldrig; här ingår även de som inte besvarat respektive fråga. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun.

Baserat på resultaten ovan framträder två kluster av mediekonsumenter. Det ena klustret består av det som ibland kallas "gammelmedierna": morgontidningen på papper och public servicenyheter i radio och tv. De grupper som särskilt prioriterar dessa medier är äldre personer som har en etablerad vana, trogna sin nyhetskanal (Färdigh & Sternvik, 2009). Den gemensamma nämnaren för de tre typerna av medier är deras likartade – och för morgonpressens och Sveriges Televisions del därtill ökande – problem att nå yngre, och att de därmed tenderar att efter hand tappa publik (Nilsson, 2008; Nilsson m. fl., 2008). Samtidigt finns det en klar skillnad mellan lokal morgonpress och Sveriges Televisions regionala nyheter, där den förra står betydligt starkare bland de yngre än de senare. Samma mönster framträder i analyser av medianvändningen även i andra regioner (Weibull, 2010).

Det andra klustret består av två olika slags gratismedier, båda av jämförelsevis modernt snitt: den digitala morgontidningen och Metro. Det är också de medier där de yngre är klart överrepresenterade bland de regelbundna användarna (Färdigh & Westlund, 2009; Wadbring, 2008). Men analysen visar även på skillnader mellan dessa medier. De som läser GP.se minst fyra dagar i veckan läser jämfört med de som läser Metro lika ofta mer av merparten innehåll i Göteborgs-Posten med undantag av tv-material, ledare, kultur och nöje (samt svag tendens beträffande Världens gång) (tabell 9 och 10). Störst är skillnaden ifråga om ekonomi/börs och utrikesnyheter. Metro-läsarna uppvisar i jämförelse med läsarna av GP.se således generellt mindre komplementära nyhetsvanor via Göteborgs-Posten.

Åter till jämförelsen *mellan* de två klustren och till den genomgående viktiga faktorn i analyser av medianvändning och medieinnehåll; det som framför allt skiljer de två klustrena åt är nämligen åldern på de regelbundna nyhetskonsumenterna. Medan medelåldern (15–85 år) för de regelbundna användarna av de relativt nyare medierna GP.se och Metro är 40 respektive 43 år är den för P4:s lokalnyheter 57 år och för Västnytt 60 år (jfr Sternvik, 2009).

Resultaten ovan antyder förvisso att konkurrensen till papperstidningen Göteborgs-Posten i högre grad härrör från den egna digitala utgåvan än från gratistidningen Metro, men det är som vi berört ovan tveksamt om det rör sig om ett uppenbart konkurrensförhållande. I det lite längre tidsperspektivet är det rimligt att betrakta situationen som resultatet av ett utdraget generationsskifte mellan "gammelmedier" och nya medier. I ett sådant perspektiv är det rimligt att anta att GP.se fångar upp uppväxande och åldrande läsare som i en äldre tid skulle ha kommit att tillhört och blivit alltmer trogna medlemmar av papperstidningens läsekrets i takt med att nyhetsintresset och lokalförankringen tilltar med ökande ålder (Sternvik, 2009; jfr Nilsson, 2005). Göteborgs-Posten har i så måtto lyckats med strategin att via satsningar på GP.se behålla och få nya generationer läsare till det egna huset i stället för att "förlora" dem till Metro. Med tanke på GP.se-läsekretsens jämfört med Metro-läsarnas större likheter i innehållspreferenser med GP:s pappersläsare ska den avslutande analysen fördjupa kapitlets inledande fråga: hur ser förhållandet i läsning ut mellan Göteborgs-Postens pappers- och internetutgåva?

Innehållspreferenser i papperstidningen i relation till läsning av GP.se: en åldersfråga

Det vi sett av resultaten hittills är att vi vid alla jämförelser måste ta hänsyn till åldersfaktorn. I tabell 11 har vi för 2008 redovisat vad äldre och yngre läser i Göteborgs-Posten mot bakgrund av fyra olika kombinationer av användning av GP och GP.se. I resultaten fokuseras de sex mest lästa innehållskategorierna inom varje grupp.

Den första iakttagelsen är att det ifråga om preferensordning finns oväntat små skillnader mellan de åtta grupperna. Oavsett om man är yngre eller äldre liksom om man är regelbunden läsare av både Göteborgs-Posten och GP.se eller av ingendera, är det Göteborgsnyheterna i GP som ligger mer eller mindre i topp. Riksnyheter finns med bland det mest lästa i samtliga grupper, och västsvenska nyheter, lokala nyheter från hemkommunen samt radio-tv-material finns representerade bland topp-sex i sju av de åtta grupperna. Dessa typer av innehåll kan betraktas som ett slags basmaterial som förväntas i en tidning som Göteborgs-Posten.

Sett till nivåerna för andelen läsare av denna typ av material skiljer sig emellertid grupperna mycket kraftigt åt. Bland de som läser Göteborgs-Posten regelbundet, kompletterat eller inte med GP.se-läsning, är läsarandelen genomgående stor, och det är den hos både yngre och äldre, även om den är större bland de senare. Bland de unga är den genomsnittliga läsandelen för de sex mest lästa kategorierna mer än dubbelt så stor bland de regelbundna läsarna av båda medierna (69 procent) än i gruppen som inte läser någondera tidning regelbundet (26 procent); i befolkningen 50 plus mer än tre gånger så stor (82 respektive 24 procent).

Den intressanta slutsatsen av nivåjämförelsen är att åldern betyder mer för hur mycket man läser av Göteborgs-Postens innehåll än huruvida läsningen av papperstidningen kombineras med den digitala GP.se. I båda grupperna är det de äldre som läser i större utsträckning, något som kunde förväntas mot bakgrund av tidigare iakttagelser om ålderns stora betydelse. Det är alltså inte huruvida Göteborgs-Posten kompletteras med en annan nyhetskälla som primärt avgör hur mycket man läser i den utan hur gammal man är. Däremot kvarstår det tidigare mönstret att både unga och gamla sällan-läsare av Göteborgs-Posten läser förhållandevis lite av tidningens innehåll.

Möjligen återstår en iakttagelse att reflektera över, nämligen hur de unga förhåller sig till läsning av Göteborgs-Postens innehåll efter hur mycket de läser GP.se. Det som kanske kan förväntas är att de som tar del av Göteborgs-Posten klart mer än de som tar del av GP.se borde läsa mer av innehållet i papperstidningen. Så är dock inte fallet. Tvärtom läser man genomsnittligt mindre av Göteborgs-Postens innehåll än de som läser båda tidningarna. Ser vi närmare på vad de två grupperna läser visar sig att den unga grupp som läser båda tidningar har en tydligare nyhetsprofil – med tre nyhetskategorier i topp – medan de som bara läser GP på papper regelbundet är mer nöjesinriktade. Den förra gruppen är också bara hälften så stor som de senare (se tabellkommentar). Motsvarande mönster finns även bland de äldre men det mycket svagare. Den grupp som läser båda tidningarna är en klart mindre grupp och något mer nyhetsinriktad. Resultatet förstärker bilden av att förhållandet mellan

Göteborgs-Postens två utgåvor snarare är komplementärt än konkurrensmässigt, vilket emellertid inte hindrar att den digitala utgåvan på sikt kan komma att bli den dominerande.

Tablå 1 *De sex mest lästa innehållstyperna i Göteborgs-Posten efter kombinationer av läsning av Göteborgs-Posten på papper och GP.se digitalt i olika åldersgrupper, 2008 (procent)*

	15–29 år	50–85 år
Båda ofta	Göteborgsnyheter (76) Lokala nyheter fr hemkommunen (70) Riksnheter (69) Västsvenska nyheter (67) Radio- och tv-sidor (67) Nöje (64) Genomsnitt: 69	Göteborgsnyheter (88) Lokala nyheter fr hemkommunen (87) Riksnheter (86) Västsvenska nyheter (86) Utrikes (73) Radio- och tv-sidor (69) Genomsnitt: 82
GP ofta & GP.se sällan	Nöje (70) Radio- och tv-sidor (68) Göteborgsnyheter (65) Riksnheter (59) Västsvenska nyheter (57) Serier (55) Genomsnitt: 62	Göteborgsnyheter (89) Västsvenska nyheter (87) Lokala nyheter fr hemkommunen (87) Riksnheter (85) Radio- och tv-sidor (74) Två Dagar (68) Genomsnitt: 82
GP sällan & GP.se ofta	Göteborgsnyheter (44) Riksnheter (42) Lokala nyheter fr hemkommunen (35) Utrikes (35) Västsvenska nyheter (34) Nöje (32) Genomsnitt: 37	Göteborgsnyheter (42) Västsvenska nyheter (38) Utrikes (38) Lokala nyheter fr hemkommunen (31) Riksnheter (31) Radio- och tv-sidor (31) Genomsnitt: 35
Båda sällan	Radio- och tv-sidor (32) Göteborgsnyheter (27) Nöje (26) Serier (26) Lokala nyheter fr hemkommunen (22) Riksnheter (22) Genomsnitt: 26	Västsvenska nyheter (28) Göteborgsnyheter (26) Lokala nyheter fr hemkommunen (23) Riksnheter (23) Utrikes (21) Radio- och tv-sidor (20) Genomsnitt: 24

Kommentar: Definitionerna av 'ofta' respektive 'sällan' skiljer sig något för de två medierna. 'Ofta' avser beträffande Göteborgs-Posten på papper minst 4 dgr/v; betr. GP.se minst varje vecka. 'Sällan' avser beträffande GP på papper läsning 'någon gång/v' eller 'mer sällan'; 'sällan/aldrig' avser betr. GP.se mer sällan än veckovis eller aldrig och inkluderar även de som inte besvarat respektive frågan. Genomsnittet avser de redovisade sex mest lästa avdelningarna. Resultaten avser boende i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun. Observera att underlaget för resultaten i några fall är begränsat, med avseende på gruppen 50–85 år som läser GP sällan men GP.se ofta (kursiverad stil) mycket begränsat: 25 personer; n-talen för samtliga grupper är som följer 15–29 år: båda ofta 83; GP ofta/GP.se sällan 176; GP sällan/GP.se ofta 70; båda sällan 143; 50–85 år: båda ofta 159; GP ofta/GP.se sällan 1 030; GP sällan/GP.se ofta 25; båda sällan 108.

Tidningsläsning i förändring?

Sedan början av 1990-talet har medielandskapet i Sverige förändrats drastiskt. Den första kommersiella tv-kanalen TV4 började sända i marknätet 1992, privat lokal radio introducerades 1994, och 1995 lanserades gratistidningen Metro (först i Stockholm) – det år som även brukar anges som tidpunkt som internets genomslag, låt vara att digitala nyheter inte fick ett brett genomslag förrän i början av 2000-talet då särskilt kvällspressen blev det stora nätmediet. Under samma period har morgontidningarna på papper tappat i både upplaga och regelbunden läsning. Den fråga som vi mot den bakgrunden ställt oss är vad dessa omvärldsförändringar medfört för den lokala morgonpressens funktion för sina läsare som den kommer till uttryck i läsvanor och, särskilt, innehållspreferenser. Vårt fokus har varit inriktat på Göteborgsområdet och regionens stora papperstidningen Göteborgs-Posten. De slutsatser vi har kunnat dra av våra analyser kan sammanfattas i fem huvudpunkter.

För det första kan vi konstatera att den regelbundna läsningen har minskat. Det är inte frågan om en dramatisk nedgång utan snarast en gradvis försvagning av hur ofta man läser Göteborgs-Posten. Först efter 2005 ökade andelen inom spridningsområdet som uppger sig aldrig komma i kontakt med tidningen, mest markant i den yngre befolkningen. Samtidigt har vi kunnat konstatera att läsningen av flertalet innehållskategorier har ökat något sedan mitten av 1990-talet. Den slutsats vi dragit är att de läsare som lämnat tidningen är de mindre nyhetsintresserade läsarna.

För det andra har vi sett att trots den redovisade nedgången har läsekretsens innehållspreferenser förblivit i stort sett oförändrade. Det är det traditionella nyhetsmaterialet som är det mest lästa, såväl det lokala och regionala som det nationella. Stabiliteten i morgontidningsläsarnas vanor är anmärkningsvärd. Den lokala morgontidningen uppfattas som ett nyhetsmedium som svarar för en lokal och nationell orientering samt dessutom breddar sitt innehåll med kultur, feature, radio/tv-material etc, där merparten åtnjuter en relativt stor läsekrets inom olika grupper. De skillnader vi kan se över tid kan relateras till sociala trender och förändringar i det redaktionella utbudet.

För det tredje har vi samtidigt konstaterat att det finns vissa om än inte särskilt stora skillnader i innehållsprioritering mellan de regelbundna och de sporadiska läsarna av Göteborgs-Posten. Däremot finns det betydande skillnader i hur *mycket* man tar del av de olika innehållskategorierna. De regelbundna läsarna av Göteborgs-Posten läser genomgående generellt mer av tidningens innehåll än de som läser den mer sällan. Samtidigt finns det inom gruppen av regelbundna läsare åldersbestämda skillnader, där med endast några få undantag äldre läser mer av tidningens innehåll än yngre. Inom gruppen sporadiska läsare är emellertid intresset för tidningens innehåll i flera fall tvärtom större bland yngre än äldre. Det är för äldre personer som regelbundenheten i läsning spelar störst roll. Hos unga styrs innehållsintresset sannolikt av andra faktorer.

För det fjärde har vi visat att innehållspreferenserna i Göteborgs-Posten är starkare i den regelbundna publiken för regionala radio- och tv-nyheter i public service. I detta avseende har vi pekat på att Göteborgs-Posten i sina läsarpreferenser fungerar som ett så kallat "gammelmEDIUM", i stor utsträckning ett uttryck för den äldre mediepublikens generella preferenser. Förhållandet är det omvända när det gäller hur läsarna av GP.se respektive Metro tar del av Göteborgs-Postens innehåll: här är det de mindre regelbundna läsarna som uppvisar störst andel läsare av papperstidningens olika innehåll. Också bakom detta ligger en åldersfaktor.

Vi har slutligen provat hur kombinationerna av gamla och nya medier inverkar på läsningen av papperstidningens innehåll bland yngre och äldre genom en direkt jämförelse mellan Göteborgs-Posten och GP.se. Slutsatsen är att det är ålder mer än en eventuell komplettering av GP.se som avgör hur mycket man läser av GP:s innehåll. Om kombinationen av medier har någon egentlig effekt, bidrar den snarast till en förstärkt nyhetskonsumtion.

Slutsatsen av våra analyser är det knappast finns stöd för antagandet att intresset för Göteborgs-Posten på papper skulle ha ändrat sig drastiskt som en följd av mediekonkurrensen. Det vi har iakttagit när det gäller förhållandet till GP.se pekar snarare på konvergens än rollfördelning. Det gamla och det nya mediet formar tillsammans läsningen av Göteborgs-Posten, och läsningen förstärks snarast bland de som kombinerar tidningens båda utgåvor. Det rör sig således i stor utsträckning om ett komplementärt förhållande. Samtidigt kan vad som fungerar komplementärt i dag förändras till något annat i morgon, med en sannolik förskjutning mot den digitala utgåvan i takt med att internet hos alltfler i befolkningen fungerar som ett naturligt basmedium i vardagen.

Tabell A1 Andel som läser minst ganska mycket av följande typer av innehåll i Göteborgs-Posten bland regelbundna läsare i Göteborgsregionen exkl. Alingsås kommun, 2008, efter kön, ålder, utbildning respektive subjektiv klasstillhörighet (procent)

	Ledarsidan	Debattsidan	Insändare	Göteborgs-nyheter	Västsvenska nyheter	Lokala nyheter fr hemkommunen	Riksnyheter	Utrikesnyheter	Ekonomi/politik	Börsen	Sporten	Kultur	Nöje	Gränslöst (feature)	Familjesidor	Världens gång (käseri & kurios)	Serier	Radio-/tv-sidor	Lokala affärsmönster	Aveny (helig-nöjesläsning)	Tv-bilagan	Helgblagan Två Dagar	Minsta antal personer
Kön																							
	43	49	59	90	86	86	84	63	44	17	29	55	61	38	68	37	24	72	32	30	40	71	534
	44	42	45	83	80	78	82	72	66	39	63	30	43	18	32	31	30	62	22	21	32	51	454
Ålder																							
	22	41	44	71	66	62	63	56	38	15	36	34	63	30	36	22	52	59	9	33	32	48	110
	33	39	46	89	83	83	87	73	60	25	45	42	61	32	45	31	37	65	32	33	22	66	303
	44	48	52	87	84	84	87	64	54	27	42	48	54	28	55	37	18	65	31	26	36	62	317
	63	53	65	90	90	88	82	68	56	34	51	44	38	27	63	40	15	77	25	15	56	62	256
Utbildning ¹																							
	46	35	58	89	87	88	79	54	42	26	52	31	46	25	60	38	18	75	31	18	50	55	176
	40	42	53	87	86	84	80	68	51	28	53	40	60	27	50	39	31	77	30	25	46	60	246
	38	46	51	89	85	83	87	67	61	28	39	42	53	24	53	30	26	60	27	32	33	63	217
	48	56	51	88	81	81	88	76	61	28	39	56	53	38	49	33	30	64	26	28	25	68	326
Subjektiv klass-tillhörighet ²																							
	36	35	53	85	83	84	78	57	36	17	51	32	51	25	54	31	24	71	30	22	48	53	274
	45	49	58	92	91	88	89	73	61	29	44	47	55	27	54	39	27	70	28	27	37	68	295
	46	55	47	86	76	78	84	73	65	32	41	53	53	34	47	31	31	64	24	30	25	66	283
	48	43	48	93	90	83	94	71	66	41	46	45	53	34	57	39	24	64	37	28	28	66	81

Kommentar: ¹ 'Låg' avser max grundskola/motsv.; 'medellåg' studier vid/examen fr. gymnasium/folkhögskola/motsv.; 'medelhög' eftergymnasial utb. utan högskole-/universitetsexamen; 'hög' examen fr. högskola/universitet. ² Enkätens fråga har fem fasta svarsalternativ; kategorin 'Jordbrukarhem' redovisas inte på grund av det begränsade svarsunderlaget (12 personer). ³ Observera det något begränsade svarsunderlaget.

Noter

- ¹ Jönköpings-Posten har bedömt att man inte vill göra satsningar på en digital utgåva så länge det inte går att nå lönsamhet för en sådan (jfr Djerf-Pierre, 2009).
- ² Något som emellertid mött läsarkritik; se t. ex. Göteborgs-Posten 2009-10-14. Av en kolumn av tidningens stf ansvarige utgivare framgick att pensionärer framfört att man saknade någon nyhet i papperstidningen. Kritiken avfärdades med att 60 procent av pensionärerna hade tillgång till nätet och där kunde läsa GP.se. Till bilden hör att hushållstillgång inte är ett särskilt bra mått och att samma undersökning som redaktören hänvisade till (Mediebarometern 2008, 2009) visar att endast 39 procent av dem mellan 65 och 79 år faktiskt har använt nätet en genomsnittlig dag och ännu färre har läst en dagstidning på nätet.
- ³ Analyserna avgränsas genomgående till befolkningen i Göteborgsregionen exklusive Alingsås kommun.
- ⁴ Göteborgs-Posten lanserades på internet 1995 men först fr.o.m. år 2000 finns det i Väst-SOM-undersökningen en jämförbar fråga över tid.
- ⁵ Åldersintervallet är fr.o.m. år 2000 15–85 år, dessförinnan 15–80 år.
- ⁶ Bland personer 18–85 år i Göteborgsområdet exkl. Alingsås kommun med en GP-prenumeration i hushållet uppger 44 procent att de/hushållet under det senaste halvåret har funderat på att upphöra med prenumerationen. Av dessa hänvisar 31 procent till tidsbrist, 32 procent till ett höjt prenumerationspris (och 20 procent till ett allmänt högt kostnadsläge i kombination med en begränsad ekonomi). Svarsalternativet 'Det blir för mycket papper att ta hand om' anges av 30 procent (men bara 8 procent anger negativ miljöpåverkan). Enkätfrågan har fasta svarsalternativ, med möjlighet att kryssa för flera av dem.
- ⁷ Se kommentar till figur 3.
- ⁸ HD står för Helsingborgs Dagblad som var den första dagstidningen utanför storstäderna som etablerade en digital utgåva (Weibull, 2010).
- ⁹ I åldersgruppen 20–29 år är skillnaden, 2008, som minst, med 33 jämfört med 22 procent som läser pappers- respektive nätutgåvan minst 4 dagar i veckan.
- ¹⁰ Förhållandet gäller även om resultatet för 2008 avgränsas till att gälla personer 15–80 år, dvs. åldersintervallet i 1996 års undersökning (beträffande den högfrekventa gruppen blir förändringen något mindre: från 47 till 53 år).
- ¹¹ I de analyser som följer är inte längre analyserna avgränsade till enbart GP-läsare utan gäller samtliga, i syfte att få en bättre bild av eventuella konkurrensförhållanden mellan medierna.
- ¹² Genomsnittsåldern (15–85 år) för denna grupp är 53 år, att jämföra med 42 år för övriga (40 år för gruppen mest regelbundna GP.se-användare).
- ¹³ Tidningen ges ut och har spridning i stora delar av Göteborgsregionen.

Referenser

- Bergström, Annika & Weibull, Lennart (2006) "Tidningsläsning i Göteborgsregionen". I Nilsson, Lennart (red.) *Nya gränser. Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Dagspressens ekonomi 2008* (2009) Stockholm: Pressödsnämnden.
- Djerf-Pierre, Monika (2009) "Management i en komplex medievärld". I Djerf-Pierre, M, Weibull, L (red.) *Ledarskap i framgångsrika tidningsföretag*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Domellöf, Maria (1999) *Mycket nöje! Nöjesjournalistik i förändring*. Arbetsrapport nr 94. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Färdigh, Mathias & Westlund, Oscar (2009) "Kvällstidningsläsning på papper och digitalt". I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Hadenius, Stig; Weibull, Lennart & Wadbring, Ingela (2008) *Massmedier. Press, radio och tv i den digitala tidsåldern*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Hedman, Ulrika (2009) "Morgontidningen kostar för mycket". I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2009) "Svensk höst". I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Lithner, Anders (2000) "Alla läser tidningen. Nästan". I Wadbring, Ingela & Weibull, Lennart (red.) *Tryckt. 20 kapitel om dagstidningar i början av 2000-talet*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Mediebarometern 2008* (2009) Göteborg: Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.
- Nilsson, Åsa (2008) "Skilda tv-världar". I Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) *Skilda världar*. Rapport nr. 44. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, Åsa; Ohlsson, Jonas & Sternvik, Josefine (2008) "Pressande tider för den prenumererade morgontidningen". I Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) *Skilda världar*. Rapport nr. 44. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, Åsa; Severinsson, Ronny; Wadbring, Ingela & Weibull, Lennart (2001) *Trender och traditioner i svensk morgonpress 1987–1999*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG), Göteborgs universitet.
- Nilsson, Åsa & Weibull, Lennart (2005) "Medier eller innehåll". I Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) *Lyckan kommer, lyckan går*. Rapport nr. 36. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Sternvik, Josefine (2008) *I krympt kostym. Morgontidningarnas förmåttförändring och dess konsekvenser*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

- Sternvik, Josefine (2009) "Medieobundna nyhetsvanor?" I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet
- Strid, Jan (2005) "Läst och viktigt". I Bergström, Annika; Wadbring, Ingela; Weibull, Lennart (red.) *Nypressat*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Strid, Jan (2008) "Morgonpressens innehåll – vad är last och vad är viktigt 2007?" I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Skilda världar*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Wadbring, Ingela (2007) "The Role of Free Dailies in a Segregated Society". I *Nordicom Review*, vol. 28, 2007: Jubilee Issue.
- Wadbring, Ingela (2008) "Många tidningar – fler läsare?" I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) *Skilda världar*. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Wadbring, Ingela (2009) *Gratis skräp eller demokratiskt tillskott? Dagliga gratistidningar i Sverige*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Weibull, Lennart (1983) *Tidningsläsning I Sverige*. Stockholm: Publica
- Weibull, Lennart (1995a) "Det mest lästa – och det viktiga". I Weibull, Lennart & Kratz, Charlotta (red.) *Tidningsmiljöer*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Weibull, Lennart (1995b) "Det lokala tidningsvalet." I Weibull, Lennart & Kratz, Charlotta (red.) *Tidningsmiljöer*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet..
- Weibull, Lennart (2010) "Gamla och nya medier". I Johansson, Susanne (red.) *Skånsk opinion* (arbetsnamn). Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

RADIOLYSSNANDET 2008 I GÖTEBORG

JAN STRID

Sedan flera år har vi kunnat konstatera att radiolyssnandet har minskat i Sverige. Trots att vi fått fler kanaler att lyssna till och fler apparater att använda för radiolyssnandet.

När man i lyssnarundersökningar frågar om radio handlar det som regel om lyssnande på olika kanaler. Eftersom det finns ett antal kanaler som sänder ut radioprogram har det traditionellt varit lyssnandet på dessa som varit det intressanta. Men via datorn kan man lyssna på ett nästan oändligt antal kanaler, man kan också ladda ner äldre radioprogram och även skapa sina egna program. Sådant fångas sällan upp i tillgängliga undersökningar, vilket i sin tur innebär att radiolyssnandet kan vara högre än när vi frågar om befintliga kanaler. Också i denna studie är det främst lyssnandet på de traditionella kanalerna som står i centrum, men avslutningsvis kommer även betydelsen av den förändrade tekniken att beröras.

Det kan också vara svårt att tala om traditionella kanaler såvida vi inte enbart talar om Sveriges Radios kanaler. År 1993 fick vi lokala privata kanaler vid sidan om Sveriges Radio vilket innebar att vi i Göteborg fick fem kanaler till. Allt för att öka mångfalden i etern. Särskilt mycket till mångfald blev det nu inte utan de nya kanalerna blev musikkkanaler så i viss mån kan man väl säga att det blev musikmångfald. De flesta kanalerna är idag samlade i nätverk.

Vi har idag i princip bara tre ägargrupper inom svensk radio: Sveriges Radio med P1, P2, P3 samt P4, SBS Radio med Mix Megapol och The Voice samt MTG Radio med Rix/City, Lugna Favoriter, Bandit Rock samt NRJ (Energy). Därtill kommer några få kanaler med andra ägare (Radio- och TV-verket 2007).

De privata kanalerna har således inte blivit särskilt lokala vare sig till ägande eller innehåll utan är liksom Sveriges Radio centraliserade till Stockholm. Detta har skett trots förändrade regelsystem med intentionen att stärka det lokala och mångfalden.

De kanaler som sålunda ingår är förutom Sveriges Radios fyra kanaler, fem privata lokala kanaler samt en närradio där en del kan vara svåra att skilja från privata lokala kanaler och en del som är den gamla föreningsägda närradion. Det vi har sett i våra mätningar är att det trots stora förändringar på utbudssidan inte förändrat vanorna alls eller förändrat på ett sätt som inte var avsett. Ett sådant exempel är att såväl våra politiker som ägare av radio antog att lyssnarna skulle lyssna på fler kanaler när de 1993 fick fler kanaler att lyssna på. Men effekten blev snarare tvärtom lyssnarna tog del av färre kanaler när de fick fler.

SOM-undersökningens huvudsakliga fråga om radiolyssnandet lyder: *Hur ofta brukar du lyssna på följande radiokanaler?* Frågan är densamma som vi använt sedan

1986 men kanalerna har växlat under perioden. För att få en översiktlig bild av lyssnandet har vi valt en så kallad vanefråga, alltså en fråga inriktad på vilka kanaler allmänheten brukar lyssna på. En vanefråga missar däremot de kanaler som man mera tillfälligt råkar lyssna på, t ex i varuhus eller annan offentlig miljö. Vi får därför snarare en bild av hur lyssnarna orienterar sig i mediesystemet. Med tanke på att vi är intresserade av tendenser över tid är "brukarfrågan" rimligast, eftersom den förutsätter en viss orientering mot en kanal. Det bör dock påpekas att vanor utvecklas över tid och att ungdomares vanor därför inte är lika stabila som vuxnas något som möjligen kan göra att frågan kan uppfattas lite olika av unga människor jämfört med äldre.

Radiolyssnandet 2008

För att få en bättre bild av lyssnandet har de svarande fått uppge hur ofta de brukar lyssna på respektive kanal. Ett problem kan möjligen vara att P4 i Sveriges Radio i detta fall också kallas radio Göteborg och radio Göteborg inte sänder på helgerna mer än med enstaka nyhetsinslag. Dessutom sänder de olika föreningarna i närradion inte varje dag vilket gör jämförelsen med övriga kanaler lite orättvis. Men med detta går vi över till situationen i oktober-december 2008.

Tabell 1 Andel som brukar ta del av olika radiokanaler mer eller mindre regelbundet, Göteborg hösten 2008 (procent)

Kanal	6-7 d/v	4-5 d/v	2-3 d/v	Någon g/v	Mer sällan	Aldrig	Antal svar	Summa Procent
P1 i Sveriges Radio	13	5	6	10	27	39	929	100
P2 i Sveriges Radio	3	2	3	8	28	56	929	100
P3 i Sveriges Radio	5	5	7	14	32	37	929	100
P4 i Sveriges Radio	18	10	8	14	21	29	929	100
Rix FM	3	5	5	10	23	54	929	100
Mix Megapol/Radio City	3	5	8	11	24	49	929	100
NRJ (Radio Energy)	2	3	4	9	24	58	929	100
Bandit Rock	5	7	5	6	9	68	929	100
The Voice	2	3	2	6	16	71	929	100
Närradio	2	3	3	7	18	67	929	100

Här kan vi se att det är framför allt två kanaler som dominerar det dagliga lyssnandet, P1 och P4. Bland de privata kanalerna är Bandit Rock den största trots att det är första året som den finns. Det är dock ett vanligt fenomen att en ny kanal får höga siffror i början, så var det för NRJ och så var det för Lugna Favoriter och ännu tidigare Radio City. Om vi däremot ser till lyssnandet någon gång per vecka så blir Mix Megapol den största och Rix FM lika stor som Bandit Rock.

Om vi jämför med siffrorna för tio år sedan, 1998, så har däremot siffrorna för de som aldrig lyssnar på Sveriges Radios kanaler sjunkit. Det innebär att det finns ett sporadiskt lyssnade som ökat vilket möjligen kan bero på att man lyssnar via datorn, telefonen eller liknande men detta får än så länge vara en spekulatio (Strid 1998).

Om vi jämför med radiolyssnandet i hela riket så lyssnar göteborgarna i lägre grad på Sveriges Radios samtliga kanaler även om skillnaden är liten när det gäller P1, P2 och P3 medan skillnaden är större när det gäller P4. Även när det gäller de övriga är lyssnandet lägre i Göteborg. Mönstret för Sveriges Radios kanaler har varit detsamma från 1994 och framåt medan mönstret för de nyare kanalerna har varierat också beroende på andra kanaler som funnits i Göteborg men ej i riket och tvärtom.

Hur det ser ut vid ett givet tillfälle är kanske inte lika intressant som hur lyssnandet ser ut över tid och här är det tydligt att lyssnandet går ner. Tabell 2 visar hur det ser ut för det dagliga lyssnandet i olika kanaler.

Tabell 2 Andel dagliga lyssnare på olika radiokanaler, Göteborg 1994-2008

Kanal	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2007	2008
P1 i Sveriges Radio	14	12	16	11	13	12	15	14	13
P2 i Sveriges Radio	8	3	4	2	3	2	3	2	3
P3 i Sveriges Radio	36	10	10	8	6	6	5	6	5
P4 i Sveriges Radio	14	24	22	20	24	23	22	17	18
Radio Rix	-	2	3	3	4	3	3	3	3
Radio City	8	6	9	6	7	7	7	-	-
NRJ/Energy	-	9	9	5	7	4	3	2	2
Mix Megapol	-	2	4	8	5	4	2	7	3
Lugna Favoriter	-	-	-	5	5	6	5	2	-
The Voice	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Bandit Rock	-	-	-	-	-	-	-	-	5

Kommentar: – innebär att kanalen inte fanns.

I huvudsak kan man se att Sveriges Radios kanaler har tappat lyssnare sedan 1992 då vi ju inte hade några andra kanaler med undantag för P1 som verkar hålla ställningarna. I fråga om de privata kanalerna så går mönstret upp och ner men i huvudsak tappar även de lyssnare. Om man ser sammantaget på de dagliga lyssnarna så var de 1994 68 procent medan de 2008 är 54 procent och då har vi en kanal mer 2008. Båda siffrorna innehåller dubbellyssnande men det är ungefär lika stort de båda åren så trenden om totalt sett minskat lyssnande är klart.

Det är framför allt P3 som tappat lyssnare dels för att P3 konkurrerar med de privata kanalerna om musiklyssnarna dels att sporten lades över till P4. P1 och P4 ligger ganska stilla även om P4 har en liten minskning från 1994. P2 tappade från 1992 men ligger efter det ganska stilla. Samtliga Sveriges Radios kanaler ligger högre

sett till Sverige som helhet, särskilt P4 men detta senare kan förklaras med att hela landet inte täcks av de privata kanalerna.

Det är framför allt de privata musikkanalerna som tappar lyssnare helt enkelt beroende på att det är de yngre som sviker musikradioradion. Om vi jämför med året efter det att vi fick privata kanaler då det dagliga lyssnandet sammantaget för dessa kanaler var 19 procent och jämför det med 2008 års siffra som är 10 med lika många kanaler så ser vi tydligt nedgången.

Det stora problemet för radion är andelen som inte lyssnar alls. Dessa har hela tiden ökat och är nu uppe i ungefär en fjärdedel. I tabell 3 ser vi andelen som inte lyssnar minst två gånger per vecka (2 gånger på grund av skalan) över tid.

Tabell 3 Andel som uppger att de inte lyssnat på radio minst 2 gånger per vecka 1992 till 2008. Göteborg 2008

Ej lyssnat	1992	1994	2001	2007	2008
Minst 2 ggr/v	9	12	19	21	28

Även om vi mäter dagligt lyssnande eller mera sporadiskt är trenden mycket tydlig. År 1992 var det 9 procent som inte lyssnade minst två gånger per vecka och idag är samma lyssnande tre gånger så högt eller 28 procent. För yngre personer mellan 15 och 30 år är motsvarande siffra för icke-lyssnandet 39 procent. Icke-lyssnandet är sannolikt en generationsfråga vilket torde innebära att icke-lyssnandet går allt högre upp i åldrarna samt ökar i de lägre åldrarna framöver.

Lyssnandet i olika åldrar

Ålder är den faktor som betyder mest när det gäller skillnader i radiolyssnandet. Unga människor vill ha musik i radion medan äldre också vill ha talad radio eller endast talad radio. Men det är sannolikt positionen i ålderscykeln som spelar roll. Lite tillspetsat kan vi säga att vi har två vattendelare – en vid 30 år och en vid 50 år. Under 30 år är det nästan enbart musikkanaler som gäller, mellan 30 och 50 år är det musik och tal medan efter 50 år så dominerar talet i radiolyssnandet.

Om vi räknar P3 till musikkanalerna så dominerar musikkanalerna helt upp till 30 år medan talkanalerna P1 och P4 dominerar nästan totalt från 50 år och uppåt. Om icke-lyssnandet är en generationsfråga så är också P2 det. Visserligen är andelarna små men nu är det endast enstaka procentandelar ända upp till 40 år vilket vi inte haft förut. Möjligen gäller detta också för P4 men knappast för P1.

Tabell 4 Andel dagliga lyssnare på olika radiokanaler efter ålder i Göteborg, hösten 2008

Station	15-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-75	76-85
P1 i Sveriges Radio	0	8	7	7	11	16	16	34
P2 i Sveriges Radio	0	1	1	1	3	4	3	15
P3 i Sveriges Radio	2	7	12	8	4	1	2	5
P4/Radio Göteborg	0	3	2	6	14	22	38	32
Radio Rix	4	4	4	2	6	2	1	0
The Voice	11	8	0	1	3	2	0	0
NRJ/Energy	4	4	0	2	3	2	0	0
Mix Megapol/City	2	4	3	3	4	5	1	0
Bandit Rock	9	8	7	8	6	5	1	0
Närradio	0	1	0	1	1	2	4	9

Skillnader i radiolyssnandet bland olika grupper

I slutet av 1990-talet började vi se en skillnad mellan mäns och kvinnors lyssnande på så sätt att kvinnor (företrädesvis unga kvinnor) i högre utsträckning lyssnade på musikkanalerna medan män i högre utsträckning lyssnade på Sveriges Radios kanaler. Skillnaderna var inte stora med de var signifikanta (Strid 1998). Denna skillnad har nu helt försvunnit och vi hittar inte någon signifikant skillnad mellan mäns och kvinnors lyssnande. Radion har åter blivit det jämställda mediet.

Vi hade en tanke att när kanalerna blev fler så skulle skillnaderna mellan mäns och kvinnors lyssnande öka. Och så blev det till en början men när nyhetens behag klingar ut så tycks vi återgå till ett mindre specialiserat lyssnande på radio.

Tabell 5 Andelen dagliga lyssnare på olika radiokanaler i Göteborg uppdelat på kön och utbildning

Station	Man	Kvinna	Låg utbildning	Medellåg utbildning	Medelhög utbildning	Hög utbildning
P1	12	14	8	5	12	22
P2	4	2	1	0	4	5
P3	6	3	3	2	4	7
P4	18	17	37	18	10	13
Bandit Rock	4	6	5	7	4	5
Mix Megapol	2	3	3	5	1	1
NRJ	1	2	2	3	1	1
The Voice	2	2	2	4	1	1
Rix FM	3	3	3	4	2	2
Närradio	3	2	6	3	1	1

Den största skillnaden mellan män och kvinnor i deras radiolyssnande är P3. Denna skillnad är dock inte signifikant och om vi skulle se till lyssnandet på P3 4-5 dagar eller någon gång i veckan så upphör skillnaden.

När det gäller utbildning i tabell 4 måste vi ha i åtanke att ålder och utbildning samvarierar på så sätt att äldre personer har lägre utbildning vilket spelar in då ju radion är så åldersberoende. Detta syns tydligt då närradion har en äldre publik och här kan vi se att publiken i högre grad är lågutbildad.

Men om vi kontrollerar för ålder så återstår utbildningsskillnaderna för Sveriges Radios kanaler på så sätt att högutbildade lyssnar i högre grad på P1, P2 och P3 medan lågutbildade lyssnar i högre grad på P4. När det gäller musikkanalerna är det svårare att finna utbildningsskillnader. Möjligen att lågutbildade i något högre utsträckning lyssnar på musikkanalerna men skillnaderna är i så fall små.

Att vi inte finner större skillnader torde bero på var vi lyssnar. Det är trots allt så att radiolyssnandet i huvudsak sker i hemmet, i bilen och på arbetsplatsen. I SOM:s riksundersökning 2008 uppger 43 procent att de dagligen lyssnar på radio i radioapparat, 26 procent uppger att de lyssnar på bilradio, 2 procent lyssnar i mobiltelefon, lika många i persondator och 1 procent i Mp3-spelare (Strid 2008).

Även situationen i hemmet spelar roll. Så spelar det roll också för det egna lyssnandet om man har barn i hushållet eller ej. I åldern mellan 30 och 49 år föreligger inga skillnader i det dagliga lyssnandet på P1, P2 och närradion men lyssnandet är avsevärt högre på P3 och P4 om man har barn i hushållet. Lyssnandet är också mycket högre för samtliga musikkkanaler om man i åldern 30-49 år har barn.

Inte heller bland unga människor är det dagliga lyssnandet i de tre sistnämnda apparaterna särskilt omfattande. Fyra procent av unga mellan 15 och 30 år säger sig dagligen lyssna på radio via persondator, lika många via mobiltelefon och tre procent via Mp3-spelare.

Tabell 5 Andelen dagliga lyssnare på olika radiokanaler bland svenska medborgare och medborgare i andra länder

Kanal	Svensk medborgare	Medborgare i annat land	Både svensk medborgare och medborgare i annat land
P1	13	6	12
P2	3	4	5
P3	4	4	7
P4	19	15	5
Bandit Rock	5	4	5
Mix megapol	3	4	5
NRJ	1	6	2
The Voice	2	8	2
Rix FM	2	8	2
Närradio	2	4	2
Antal	2900	126	93

När det gäller invandrare i Sverige får man förmoda att de i hög grad lyssnar på radiostationer i de länder de kommer ifrån men P2 sänder invandrarprogram, P4/Radio Göteborg sänder program på finska och närradio har flera invandrarprogram. Vi har frågat om respondenterna är svenska medborgare, medborgare i annat land eller både och.

Intressant att notera att P2 i Sveriges Radio som sänder program på andra språk varje dag har lika högt lyssnande som närradion där invandrargrupper endast sänder vissa dagar i veckan. Lyssnandet är lika högt även om vi ser till minst två dagar i veckan mellan P2 och närradion när det gäller medborgare i annat land. Samma mönster kan vi se i SOM:s riksundersökning och detta förhållande pekar på att nätbildningar bland invandrargrupper på olika platser i Sverige (på samma sätt som de privata lokala kanalernas nätverk) säkert skulle gynna närradiolyssnandet och invandrarprogrammen.

I övrigt är det musikkanalerna som attraherar medborgare från andra länder jämfört med svenska medborgare särskilt NRJ, The Voice och Rix FM, vilket torde vara naturligt på grund av språket eftersom svensk musik inte precis är den mest dominerande i musikkanalerna.

Förtroende för radion

När det gäller radions tillförlitlighet så har vi mätt P4/Radio Göteborg och de privata lokalradiokanalerna varje år. Det kan naturligtvis tyckas märkligt att vi frågar om tillförlitlighet för musikkanaler men man har en del tal och lite nyheter. Tillförlitligheten för P4 ligger idag på 21 procent som anger mycket tillförlitlig och 39 procent ganska tillförlitlig. Motsvarande siffror 1997 var 17 och 41 och 2001 18 respektive 42. Tillförlitligheten har alltså knappast ändrats.

Inte heller inställningen till de privata lokalradiostationerna har ändrats under de senaste tio åren. 1997 var siffran för mycket tillförlitlig 3 procent och ganska tillförlitlig 14 procent (detta gällde för de två privata kanalerna Rix och City). 1997 gällde frågan den privata lokalradion och siffrorna var 3 respektive 19 procent och 2008 4 respektive 17 procent. Med andra ord klart lägre än P4/radio Göteborg men varken ökning eller minskning. Som jämförelse kan nämnas att Göteborgs-Postens tillförlitlighet anses av 25 procent vara mycket tillförlitlig och av 49 procent vara ganska tillförlitlig.

Om vi skulle sammanfatta resultaten och karaktärisera kanalerna med sina typiska lyssnare skulle vi få följande:

P1: Man med hög utbildning, svensk medborgare i 70-årsåldern gift utan barn i hushållet.

P2: Kvinna med hög utbildning, både svensk medborgare och medborgare i annat land i 70-årsåldern, änka utan barn i hushållet.

P3: Kvinna med hög utbildning, både svensk och medborgare i annat land i 25-30-årsåldern sambo utan barn i hushållet.

P4: Kvinna med låg utbildning, svensk medborgare i 60-årsåldern utan barn i hushållet och änka.

Bandit Rock: Man med medellåg utbildning, svensk och medborgare i annat land 15 till 19 år sambo utan barn i hushållet.

Mix Megapol: Man med medellåg utbildning gift 50-59 år med barn i hushållet.

Rix FM: Man med medellåg utbildning, ensamstående 40-49 år med barn i hushållet.

The Voice: Man med medellåg utbildning ensamstående 15-19 år utan barn i hushållet.

Närradio: Kvinna med låg utbildning, gift i 70-årsåldern änka utan barn i hushållet.

Ett stort problem med att karaktärisera radion på det här sättet är att radion blivit mera oviktig dels på grund av att allt fler lyssnar allt mer sällan dels att underhållningsmomentet ökat med såväl musik som lättare tal även i mera seriösa kanaler som P1 (med t ex Lanz i P1). Därför får vi t ex högre ålder för Mix Megapol och Rix FM.

Sammanfattning

Resultaten visar klart att radiolyssnandet minskar trots att utbudet ökar. Minskan- det kompenseras inte heller via andra ”apparater”. Eftersom ålder är den faktor som förklarar mest av skillnaden mellan olika grupper och de unga sviker radion i högre grad blir detta problematiskt för radion och de kanaler som är utsatta för en generationseffekt.

Under åren har vi haft en viss turbulens när det gäller de nya musikkanalerna vilket torde bero på dels att de är lika och vänder sig till samma grupper. År 2008 når ju endast en kanal fem procent av befolkningen i Göteborg och endast en musikkanal når över fem procent i Sverige som helhet.

Den lilla skillnad som tidigare kunnat iakttas mellan kvinnors och mäns lyssnande har nu helt försvunnit och radion är åter det jämställda mediet. Däremot har vi funnit utbildningsskillnader när det gäller lyssnandet på Sveriges Radios kanaler men knappast när det gäller musikkanalerna.

Förtroendet för de lokala radiokanalerna är naturligt nog högst för P4/Radio Göte- borg men det mest intressanta är att förtroendet är detsamma som för tio år sedan.

Referenser

- Radio- och TV-verket (2007): Närradio & när-TV i focus. Edita, Västerås 2007.
- Strid, Jan (1998): Radion det jämställda mediet. I Nilsson, L (red): Region i omvandling. Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.
- Strid, Jan (2008): Radio i kris. I Holmberg, S & Weibull, L (red): Svensk höst. Göteborg. SOM-institutet. Göteborgs universitet.

EN DIGITALISERAD REGION

ANNIKA BERGSTRÖM

Under den period som Västra Götalandsregionen etablerats och utvecklats har också mediestrukturen i Västsverige förändrats. Den stora nykomlingen har varit internet som sedan mitten av 1990-talet tagit plats i allt fler invånares vardag. Förväntningarna på den nya informations- och kommunikationsteknologin har varit stora och också olika. För privatpersoner har nätet gått från att vara en plattform för utforskande och nöje till att också bli en plattform som tillhandahåller tjänster och verktyg som används av många i vardagen. E-handeln har varierat kraftigt över tid. Efter en trevande start på sent 1990-tal, en nedgång när luften gick ur IT-bubblan runt millennieskiftet till etablerade kanaler och betalsystem som gör att branschen nu växer (Handelns Utredningsinstitut). Från offentligt håll har det funnits visioner och förhoppningar om internet som ett demokratiskt verktyg som ska öka interaktionen och det politiska deltagandet.

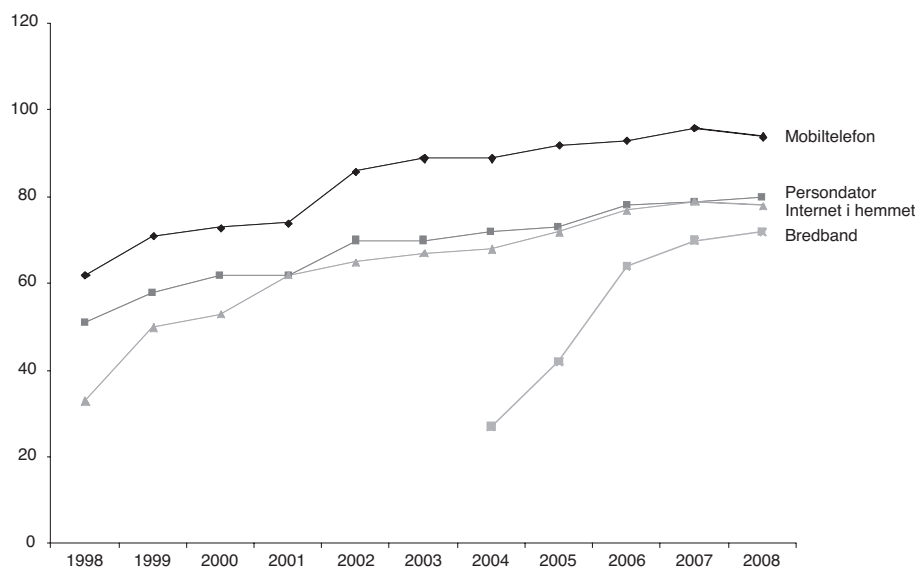
Utvecklingen sker på alla plan och pågår kontinuerligt. Internet har domesticerats i vardagen, nu utvecklas applikationer och plattformar. Men under den här tiden har vi också sett större och mindre skillnader mellan olika grupper och områden i samhället. De största klyftorna har hela tiden funnits mellan unga och gamla (jfr Bergström, 2009), men utbildning och familjeklass har också betydelse för om och hur internetanvändning äger rum (Bergström, kommande).

Det finns också vissa geografiska skillnader som dels grundar sig på demografiska förhållanden – hur befolkningssammansättningen ser ut i olika områden – dels handlar om infrastrukturen, framför allt om bredbandsutbyggnaden och var tillgången har funnits. Det här kapitlet syftar till att belysa 10 års digital utveckling för olika delregioner i Västra Götaland med avseende på internet- och kringteknik. Inledningsvis beskrivs generell tillgång och användning, därefter följer en genomgång av användningen av några offentliga webbplatser.

Tillgång till dator och bredband

Internettillgången i Västra Götaland har utvecklats på liknande sätt som i Sverige som helhet (jfr. Internetbarometern 2007; Findahl, 2009). 1998 var spridningen 33 procent, 2008 hade närmare 80 procent tillgång till nätet i sitt hem (figur 1). De allra flesta persondatorhushåll har idag tillgång till internet och tillgången numera nätet via bredband, dvs. en relativt snabb uppkoppling till ett fast pris. Internet kan också nås via mobiltelefonen vilket i det närmaste alla har tillgång till.

Figur 1 Hushållstillgång till olika medietekniker, Västra Götaland 1998-2008 (procent av befolkningen)

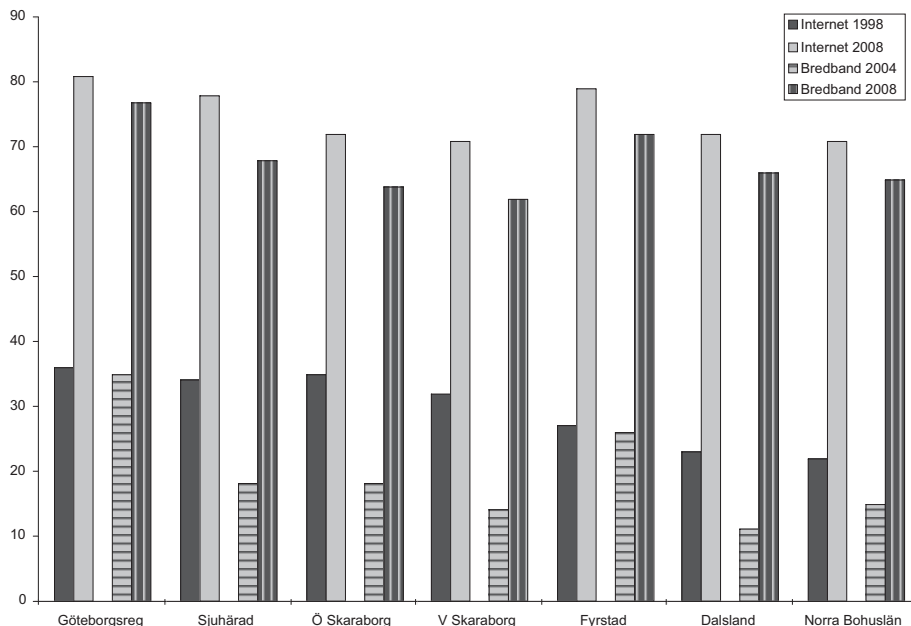


Utvecklingen för unga och gamla, låg- och högutbildade är också lika i Västra Götaland och landet som helhet. Tillgången är generellt sett högre bland unga än bland äldre och högre tjänstemän är oftare tidigt ute med ny teknik än personer från arbetarfamiljer. Skillnaderna jämnar ut sig något med tiden, vilket också är fallet med tillgången till de här nyare medieteknikerna (jfr. Rogers, 1995).

Under 2000-talet har bredbandstillgången fått allt större betydelse för utvecklingen av internetanvändning och nätapplikationer. En fast uppkoppling till ett fast pris har gynnat tillväxten av användare. Att välja bredband eller inte har inte enbart varit det enskilda hushållets val. Det har i stor utsträckning handlar om vilka möjligheter som funnits tillgängliga i olika boendeformer, regioner och orter. I början av millenniet var det dock att betrakta som ett aktivt val medan det numera ingår som en självklar del i exempelvis telefonabonnemang.

Som redan nämnts skiljer sig den faktiska möjligheten att tillgå nätet via bredband mellan olika geografiska regioner. Den här skillnaden märks också i Västra Götaland. Internettillgången 1998 var större i Göteborgsområdet, Sjuhärad och Skaraborg än i framför allt Dalsland och Norra Bohuslän. Sedan dess har andelen användare i det närmaste fördubblats, och tillgången har jämnats ut något. Hösten 2008 var tillgången i Fyrstad lika god som i Göteborgsregionen, medan Skaraborg relativt sett halkat efter något (figur 2).

Figur 2 Internet- och bredbandstillgång i olika delregioner, Västra Götaland 1998, 2004 och 2008 (procent)



Kommentar: Göteborgsregionen: Härryda, Partille, Öckerö, Stenungsund, Tjörn, Göteborg, Mölndal, Kungälv, Ale, Lerum, Lilla Edet, Alingsås. Sjuhärad: Vårgårda, Bollebygd, Tranemo, Mark, Svenljunga, Herrljunga, Borås, Ulricehamn. Östra Skaraborg: Karlsborg, Gullspång, Tibro, Töreboda, Mariestad, Skövde, Hjo, Tidaholm, Falköping. Västra Skaraborg: Grästorp, Essunga, Vara, Götene, Lidköping, Skara. Fyrstad: Vänersborg, Trollhättan, Lysekil, Uddevalla. Dalsland: Dals-Ed, Färgelanda, Bengtsfors, Mellerud, Åmål. Norra Bohuslän: Orust, Sotenäs, Munkedal, Tanum, Strömstad.

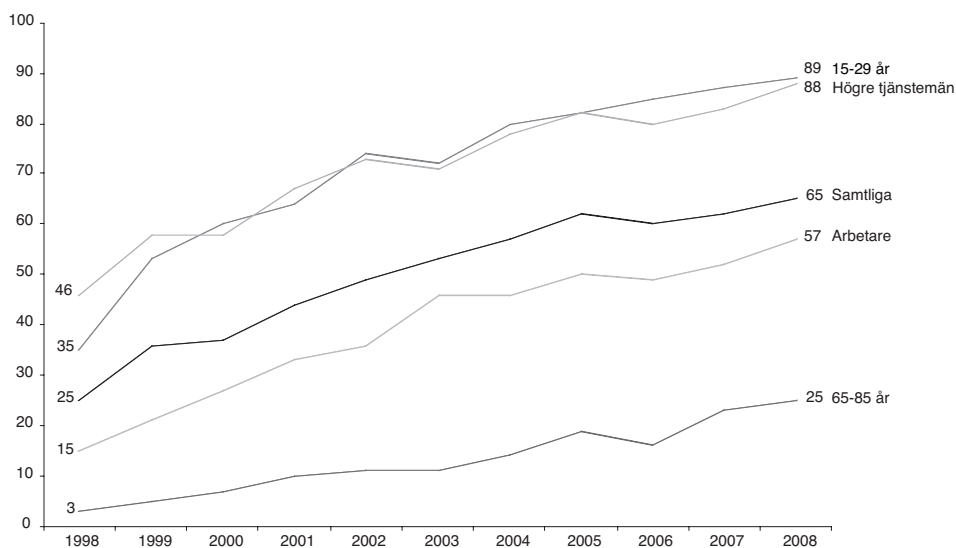
Bredbandstillgången, som mättes första gången 2004, var då mest utbredd i Göteborgsregionen och Fyrstadsområdet. Sämst till låg Dalsland, Skaraborg och Sjuhärad. I Dalsland var tillgången hälften så utbredd som i Göteborgsområdet. I 2008 års mätning var skillnaderna i hög grad utjämnade och det hade ur tillgänglighetsperspektivet inte längre så stor betydelse var man bodde. Dock kan konstateras att det kring Göteborg och i Fyrstadsområdet fortfarande var fler än i övriga områden som kopplade upp sig via bredband.

Internetanvändning

Internetanvändningen följer utvecklingen för tillgången och tillgängligheten. Andelen användare i Västra Götaland har ökat från 25 procent 1995 till 65 procent 2008. De

allra flesta användarna är idag frekventa användare som är ute på nätet flera gånger i veckan. Andelen sällananvändare är få. Under hela undersökningsperioden har skillnaderna mellan ung och gammal, men även mellan arbetar- och tjänstemannafamiljer varit konstanta (figur 3). Bland unga i 15-30-årsåldern är närmare 9 av 10 frekventa internetanvändare, medan andelen bland pensionärer är 25 procent. Även i högre tjänstemannafamiljer är 9 av 10 ute på nätet flera gånger i veckan, medan andelen är drygt hälften i arbetarfamiljer.

Figur 3 Internetanvändning i Västra Götaland, 1998-2008 (procent av befolkningen som använder internet flera gånger i veckan)

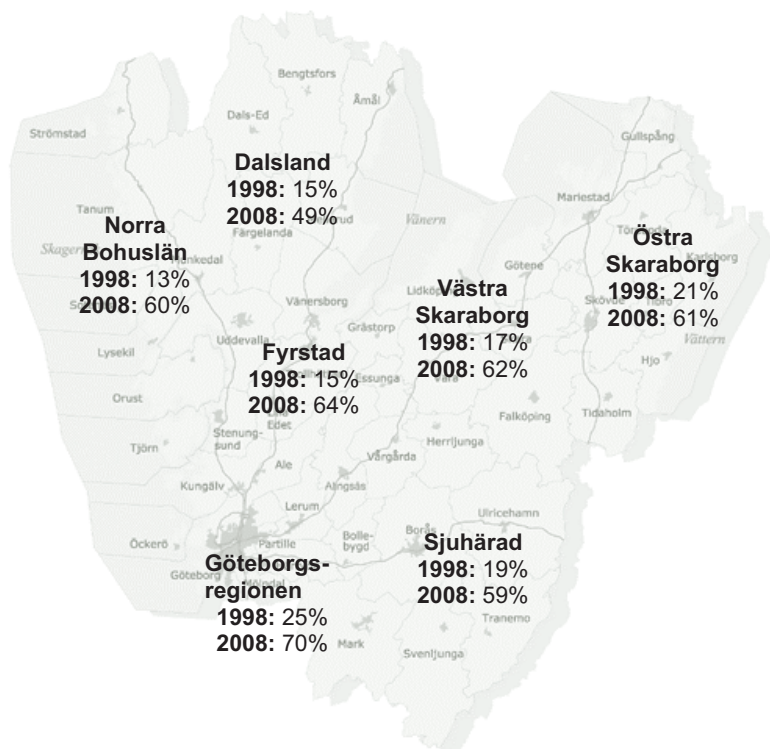


Den digitala klyftan i termer av ålder och klass existerar och minskar endast långsamt. Den här typen av klyftor kan handla om olika människors val och behov, men dessa kan naturligtvis grunda sig på förutsättningar att vara med, exempelvis ekonomiska resurser eller IT-kompetens som i hög grad initialt skaffades via skolor och arbetsplatser.

Utvecklingen i Västra Götalands olika delregioner ser också olika ut och följer delvis den utveckling som tidigare visats för tillgång till internettekniken (figur 4). År 1998 var en fjärdedel av invånarna i Göteborgsområdet frekventa användare, medan nivån för Norra Bohuslän låt på 13 procent. Östra Skaraborg och Sjuhärad låt förhållandevis högt. I 2008 års mätning var andelen användare på nätet fortfarande störst i Göteborgsområdet, 70 procent var ute på nätet flera gånger i veckan, medan den lägsta andelen användare återfanns i Dalsland, där ungefär hälften var frekventa

användare. Det är alltså en skillnad på drygt 20 procentenheter mellan högst och lägst, en skillnad som till stor del förklaras av befolkningssammansättningen i de olika regionerna, men som också mycket väl kan bero av infrastrukturen i delregionen.

Figur 4 Internetanvändning flera gånger i veckan, delregioner i Västra Götaland 1998 och 2008 (procent av befolkningen)



Vi kan konstatera en stadig utveckling för tillgången till internetteknologin och användningen av den i Västra Götaland. Skillnaderna mellan olika delar i regionen är emellertid betydande. I den mån det är ett frivilligt val att avstå är det naturligtvis upp till den enskilde individen. Om skillnaderna istället kan förklaras med tillgången till infrastruktur och den idag så betydande bredbandstillgången blir skillnaderna istället en regionalpolitisk fråga. Regeringen satsade hösten 2009 med hjälp av EU-pengar 250 miljoner kronor på bredband i glesbygd. En utbyggnad som innebär tillgänglighet i eftersatta områden som skulle kunna överbrygga de klyftor som finns mellan storstaden Göteborg och de glesare befolkade områdena i nordvästra regionen. Klyftor som beror på demografisk sammansättning i de olika regionerna kommer däremot endast på längre sikt att jämnas ut.

Besökare på kommunernas och VG-regionens hemsidor

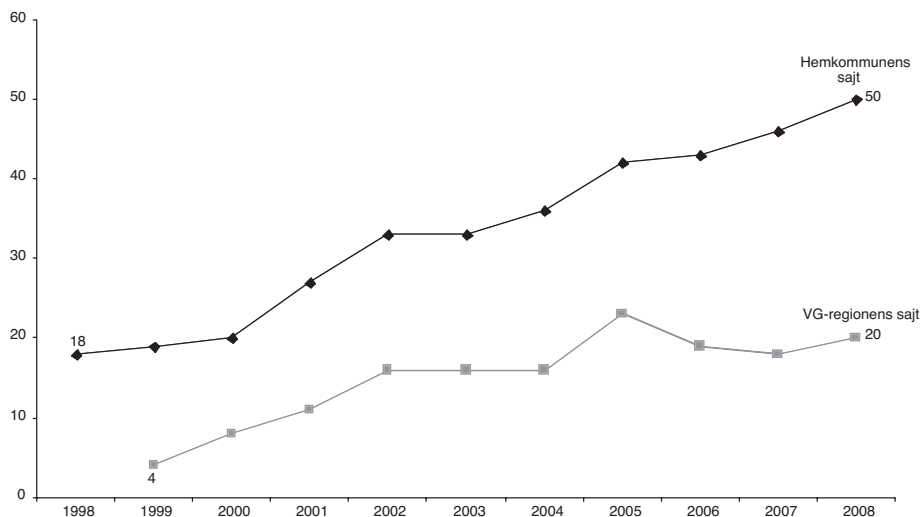
Kommunerna i Västra Götaland har i olika takt webbifierats. Ända sedan slutet av 1990-talet har utvecklingen med myndigheten som finns tillgänglig dygnet runt pågått. Det finns flera skäl till att kommuner, myndigheter och andra offentliga verksamheter expanderar online. Nätet kan rymma en i det närmaste oändlig mängd information som lätt kan göras tillgänglig för dem som har uppkoppling. För ett demokratiskt samhälle som förutsätter välinformerade medborgare är naturligtvis internet en enorm tillgång. Initialt diskuterades också i stor utsträckning möjligheterna till effektivisering genom att medborgarna själva skulle kunna uträtta ärenden, ladda ned blanketter och därmed själva utföra sådant som tjänstemän tidigare hjälpt till med. Detta rönt inte någon större framgång bland medborgarna, dels då applikationerna var outvecklade och dåligt fungerande, dels då internetpubliken inte var mogen. Med tiden har allt fler kommit att uppskatta att göra ärenden på nätet och med onlineapplikationer få tillgång till olika tjänster (jfr Bergström, 2009).

Svenska kommuners sajter innehåller i generella termer samma typ av basinformation, men ser också väldigt olika ut beroende på vad man väljer att profilera för besökarna. Det är inte enbart kommuninvånare som behöver söka information eller göra ärenden, sajterna utgör också ett fönster mot potentiella besökare och turister.

Generellt sett har användningen av hemkommunernas sajter ökat i Västra Götaland på samma sätt som all internetanvändning har fått ökad spridning. I 2008 års mätning uppgav hälften av invånarna att de någon gång de senaste 12 månaderna besökt hemkommunen på nätet (figur 5), vilket är i det närmaste en tredubbling jämfört med 1998. Utvecklingen förklaras som nämnts på den allmänna utvecklingen vad gäller tillgång, tillgänglighet och användning. Men därtill måste också läggas utvecklingen av själva sajterna och de applikationer som tillhandahålls. Idag innehåller kommunala och andra sajter ett brett spektrum av information och tjänster, det mesta man behöver står sannolikt att finna här. Applikationer som webbformulär för anmälan till barnomsorg eller ledighetsansökan för skola, lånestatus på biblioteket och ärendehantering i fullmäktige är välutvecklade och användarvänliga.

Som jämförelse kan nämnas att andelen besökare på Västra Götalandsregionens sajt vid samma tidpunkt var 20 procent. Den här skillnaden är naturlig så till vida att man i vardagen som regel har mer kontakt med sin hemkommun i olika ärenden. Även för VG-regionen har utvecklingen varit betydande – det har skett en femdubbling av andelen besökare på tio år. Men de senaste 3–4 åren har andelen besökare varit stabil trots att internetanvändning generellt sett har blivit mer omfattande och att regionen har utvecklat innehållet online. Här finns sannolikt ett problem med mätningen som innefattar besök på VG-regionens sajt, medan det i själva verket är så att VG-regionens verksamheter finns spridda på en mängd olika sajter, inte alltid med en tydlig koppling till regionen. Ett sådant exempel är Västtrafik som har en egen adress på nätet, liksom flera olika kulturinstitutioner, samtliga formellt en del av VG-regionen. Det är troligt att många besökare inte kopplar samman den här typen av sajter med VG-regionen, varför undersökningen inte visar hela bilden.

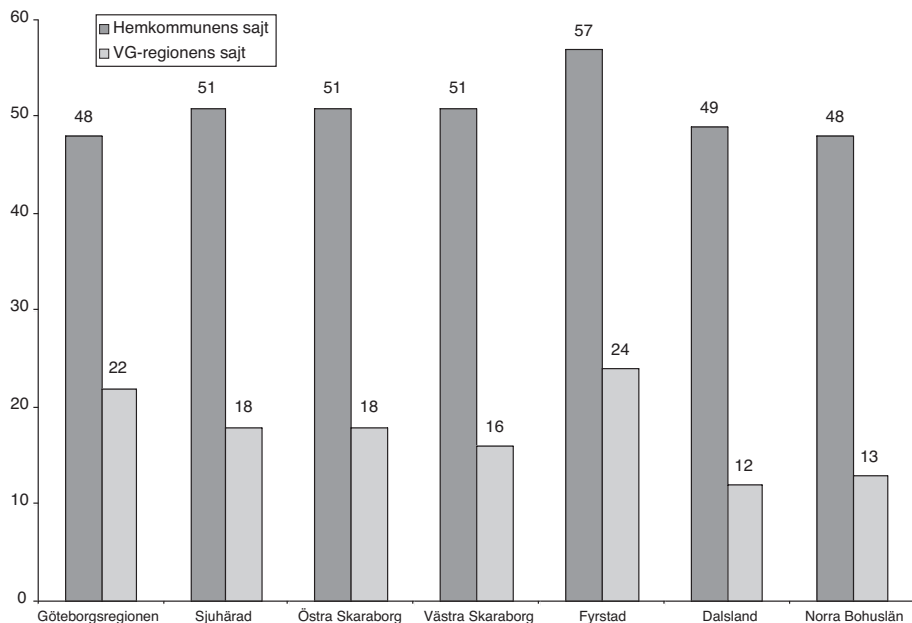
Figur 5 Besök på hemkommunernas och VG-regionens sajter, Västra Götaland 1998-2008 (procent)



Likt tillgång och användning av nätet ser också besöksstatistiken för olika delregioner i Västra Götaland olika ut (figur 6). Först kan dock konstateras att skillnaderna är allmänt sett mindre än för generell internetanvändning. Därtill noteras att klyftorna är delvis omvända. Användningen av hemkommunens sajt är minst utbredd i Göteborgsområdet och mer utbredd i övriga områden, och i Fyrstad är användningsnivån ca 10 procentenheter högre än i Göteborgsregionen. En sannolik förklaring till detta är att användningen av kommunernas sajter över lag är mer utbredd bland personer i yngre medelåldern, och att Göteborgsområdet har en stor andel yngre som inte i lika stor utsträckning går hit. Andra förklaringar kan sannolikt finnas i det utbud som respektive kommun tillhandahåller, men i denna undersökning har inte ingått att analysera utbudet.

Tidigare undersökningar i Västra Götaland har innehållit frågor kring vad man gör på sin hemkommuns sajt. Resultaten visar entydigt att det är vardagliga ärenden som är utbredda och att man söker information. Deltagande i termer av debatt, kontakt med politiker och tjänstemän eller att man följer olika ärenden har i det närmaste varit obefintligt. En fördjupad analys av de data som samlades in i 2006 års Väst-SOM-undersökning visar endast på mycket små skillnader mellan de olika delregionerna med avseende på vad man gör på hemkommunens sajt. Den enda statistiskt signifikanta skillnad som kunde noteras var att invånare i Norra Bohuslän i mycket hög utsträckning sökte information om sin hemkommun (Bergström, 2008). Utan en närmare analys av dessa kommuners sajter med avseende på utbudet är det omöjligt att säga vad den här skillnaden beror på.

Figur 6 Användning av hemkommunens respektive VG-regionens sajter i olika delregioner, Västra Götaland, 2008 (procent av befolkningen)



Regional ojämlikhet

I många avseende känns den västsvenska digitaliseringen igen. Västra Götaland uppvisar i stort sett samma mönster som övriga Sverige, och kan i det närmaste betraktas som ett miniatyr-Sverige i det avseendet. Allt fler kopplar upp sig mot nätet och de flesta tillgår internet med en snabb lina till ett fast pris. De skillnader som har noterats ända sedan mitten 1990-talet består. Det är fortfarande i större utsträckning unga än gamla som är på nätet, det är i högre grad tjänstemännens internet än arbetarnas. Framför allt är det ålder som slår igenom.

Precis som den generella användningen av nätet ökar och blir en allt större del av människors vardag, ökar också användningen av kommunernas och VG-regionens sajter. I den utveckling som kontinuerligt sker på sajterna när det gäller användbarhet, tillgänglighet och utbud av olika nättypiska applikationer blir det allt svårare att mäta allmänhetens besök på den här generella nivån. Både kommunerna och VG-regionen innefattar verksamheter som på nätet är åtskilda och som inte nödvändigtvis kopplas samman med huvudmannen. Framtida mätningar bör förfinas för att tydligare fånga hur olika verksamheter inom kommun och region attraherar medborgarna.

Deltagandet på kommunala och regionala sajter är förhållandevis lågt. Det är framför allt olika typer av information och service som lockar besökare. De här resultaten är inte alls unika för Västra Götaland eller för Sverige som helhet. Internationell forskning uppvisar liknande mönster. En norsk studie fann till exempel att endast ett fåtal läste politiskt innehåll på kommunens sajt (Winsvold, 2007). Den digitala tekniken har fortfarande haft marginell betydelse för både det lokala, regionala och nationella politiska deltagandet.

Analysen har visat på vissa regionala skillnader i användningen av internet – skillnader som kan förklaras med respektive regions demografiska sammansättning men som också grundar sig i olika infrastrukturella förutsättningar. En snabb och billig uppkoppling har visat sig gynna internetanvändningen rent generellt, avsaknaden av denna – frivilligt eller ofrivilligt – leder till mindre användning, och lägre allmän it-kompetens.

En första förutsättning måste vara att tillhandahålla en god infrastruktur för medborgarna, ett ansvar som i hög grad har flyttats ner på kommunal nivå. I takt med att regionen och kommuner och myndigheter i Västra Götaland har flyttat ut verksamheten på nätet är det också intressant att fundera på hur man tillgängliggör nätet för personer som inte självklart har det som ett prioriterat val.

Referenser

- Bergström, Annika (2008) 'Bredband viktigt för internetanvändningen'. I Nilsson, Lennart och Johansson, Sanna (red) *Regionen och flernivådemokratin*. Göteborg: SOM-Institutet, Göteborgs universitet, rapport nr 42.
- Bergström, Annika (2009) 'Användarna i webbjournalistiken'. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Svensk höst*. Göteborg: SOM-Institutet, Göteborgs universitet, rapport nr 46.
- Bergström, Annika (kommande) 'Digitala klasser'. I Bengtsson, Mattias, Berglund, Tomas och Oskarsson, Maria (red) *En fråga om klass?*. Stockholm: Liber.
- Findahl, Olle (2009) *Svenskarna och Internet 2009*. Hudiksvall: World Internet Institute.
- Handelns Utredningsinstitut: www.hui.se
- Internetbarometern 2007* (2008). Göteborg: Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.
- Rogers, Everett M. (1995). *Diffusions of Innovations*. New York, Free Press.
- Winsvold, Marte (2007) 'Municipal Websites in the Local Public Debate. Supplying Facts or Setting Agenda?' I *Nordicom Review* 28(2).

FRA UDVALGSSTYRE TIL RÅDSMODEL – EN NY POLITISK STYREFORM I DE DANSKE REGIONER

NIELS DYHRBERG, NIELS OPSTRUP OG SIMON KROGH

Dette kapitel er skrevet på baggrund af forskningsprojektet "Evaluering af den politiske styringsmodel i de fem regioner, 2006-2010"¹, som er en del af et overordnet forskningsprogram – "Forskningsprogrammet om strukturreformen"². Projektet er en følge af etableringen af den nye form for politisk organisering, der fulgte i kølvandet på strukturreformen i Danmark, hvor det amtslige niveau blev nedlagt og et regionalt niveau oprettet. Overgangen fra amter til regioner indebar en udskiftning af den politiske styreform, da det traditionelle udvalgsstyre blev udskiftet med den i Danmark hidtil uprøvede styringsmodel – rådsmodellen. Evalueringen beskæftiger sig med tre hovedområder. For det første bliver der stillet skarpt på rådsmodellens implementering. For det andet fokuseres der på politisk ledelse, styring og kontrol under rådsmodellen. Og endelig belyses demokrati og ansvar under rådsmodellen.

Evalueringens afrapportering sker i form af en bogudgivelse, der publiceres i maj 2010. Bogudgivelsen vil være en sammenfattede af en række analyser foretaget af forskellige forfattere tilknyttet evalueringsprojektet, hvor professor Poul Erik Mouritzen vil fremstå som redaktør³. Dette kapitel vil trække på konklusioner fra netop denne bogudgivelse.

Det regionale politiske niveau i Danmark blev ved strukturreformen i 2007 fuldkommen forandret. Amtskommunerne blev nedlagt og erstattet af fem nye regioner, som fik færre opgaver, mindsket politisk og økonomisk råderum, og en ny politisk styreform. Der brydes således med *udvalgsstyret*, der har været den altdominerende styreform i danske amter og kommuner siden den foregående kommunalreform i 1970, og i høj grad har været taget for givet, som den eneste rigtige måde at organisere det lokale og regionale demokrati (Mouritzen 2001; Berg 2004). I stedet indførtes en såkaldt *rådsmodel*, der fastsætter en anden ramme for varetagelsen af den umiddelbare forvaltning og formandens funktioner. Rådsmodellen kom stort set ud af det blå. Der var ingen erfaringer med denne styreform i Danmark, og i det omfang, at der fandtes udenlandske eksempler, blev de ikke inddraget i overvejelserne. Der

¹ Se evt. www.regionsforsk.dk

² Se. evt. www.strukturforsk.dk

³ Bogen vil behandle problemstillinger inden for de tre nævnte hovedområder. Bogens forfattere vil udover Professor, Poul Erik Mouritzen være Ph.d., Christian Elmelund-Præstekær, Ph.d.-studerende, Simon Krogh, Videnskabelig Assistent, Niels Dyhrberg, Videnskabelig Assistent, Niels Opstrup, og kandidatstuderende, Camilla Jul Gregersen.

lå i højere grad symbolik end saglige begrundelser bag modellens indførelse, og der blev kun gjort yderst sporadiske overvejelser om, hvilke konsekvenser den måtte medføre. Dette kapitel vil fortælle baggrunden for valget af rådsmodellen, beskrive styreformens centrale elementer og gennemgå dens væsentligste indvirkninger på de politik-administrative processer i de regionale politiske systemer.

Fra amter til regioner

24. juni 2004 indgik regeringen – bestående af Venstre og Det konservative Folkeparti – forlig med Dansk Folkeparti (DF) om en strukturreform, hvor det mellemste politiske niveau, amterne, endte som taberen. Både de konservative og DF ønskede amterne nedlagt, og så gerne en fuldstændig fjernelse af det regionale forvaltningsled. Det sidste ønskede Venstre – af hensyn til partiets amtskommunale bagland – dog ikke. Kompromisset blev i stedet en væsentlig svækkelse af det regionale politiske niveau, der blev underlagt en inddelings-, en opgave og en finansieringsreform. De 14 amter blev reduceret til fem regioner benævnt Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland. De gamle amtsgrænser udgjorde grundlaget for inddelingen, men enkelte steder blev stregerne rykket – angiveligt ud fra hensynet til et funktionelt sygehusvæsen (Christoffersen & Klausen 2009: 20). Strukturreformen indebar også, at en række af de amtslige opgaver blev overført til staten og især kommunerne. Ligesom amterne er de nye regioners centrale opgave *sundhed* – som udgør ca. 90 pct. af det samlede budget – men de varetager også fortsat opgaver på *det sociale område* og inden for *regional udvikling*. I forhold til amterne er deres selvbestemmelse dog reduceret inden for alle områderne. For det første er den statslige sundhedsstyrelse tiltænkt en mere regulerende rolle på sundhedsområdet, ligesom at kommunerne har overtaget ansvaret for genoptræning og forebyggelse. For det andet har regionerne ikke længere myndighedsansvar på det sociale område og inden for regional udvikling, men varetager kun driften af specialiserede sociale institutioner, og det overordnede ansvar for udarbejdelsen af regionale udviklingsplaner. Endelig er regionerne – modsat amterne – ikke omfattet af ”kommunalfuldmagten”, og kan derfor ikke antage andre opgaver end dem, der er fastsat i Regionsloven (§ 5, stk. 2). De fem nye regioner blev også underlagt begrænsninger på finansieringssiden. Med strukturreformen blev antallet af skatteudskrivende niveauer reduceret fra tre til to, hvilket betød at regionerne ikke kan opkræve skatter, men er afhængige af forskellige former for finansieringstilskud fra staten og regionens kommuner. Over 70 procent af regionernes indtægtskilder kommer gennem bloktilskuddene fra staten, som fastlægges ved de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og Danske Regioner (Juul 2008: 100).

Tabel 1 Regionernes indtægtskilder (2007)

Betalingsansvar	Finansieringstype	Mia. kr.	Procent
Staten	Bloktilskud, sundhed	62,0	70,1
	Aktivitetstilskud, sundhed	2,4	2,7
	Bloktilskud, udvikling	1,5	1,7
	I alt	65,9	74,5
Kommunerne	Grundbidrag, sundhed	6,0	6,8
	Aktivitetsbidrag, sundhed	9,4	10,6
	Grundbidrag, udvikling	0,6	0,7
	Takstbetaling, social mv.	5,1	5,8
	I alt	21,1	23,9
Andre	Andre indtægter (også indtægter fra statslige puljer mv.)	1,4	1,6
Samlet		88,4	100

Kilde: Juul. 2008: 100

Endvidere gælder det, at regionerne ikke kan prioritere økonomisk mellem de tre hovedopgaveområder – sundhed, social- og psykiatri og regional udvikling – idet de forskellige tilskud og bidrag er øremærket de enkelte områder (Finansieringsloven: § 1). Konsekvensen er med andre ord, at der er ganske stramme bindinger på regionspolitikernes mulighed for selv at fastlægge regionernes økonomi. Dog er det væsentligt at bemærke, at lovgivningen giver mulighed for økonomiske prioriteringer inden for de enkelte opgaveområder.

En ny styreform i dåbsgave

Mens de nye regioners overordnede institutionelle rammer blev fastlagt i forliget bag strukturreformen, blev spørgsmålet om den politiske styreform først taget op efterfølgende. Igen gjorde en klar politisk logik sig gældende. Da det ikke lykkedes at fjerne det regionale forvaltningsled, havde de konservative og DF i stedet et fælles ønske om, at de nye regioner på ingen måde måtte komme til at ligne de gamle amter. Dansk Folkepartis daværende kommunalordfører, Poul Nødgaard, har forklaret det således: ”Vi måtte erkende, at vi ikke kunne komme igennem med helt at afskaffe det tredje led. Derfor bliver det helt centrale for os at få et led, som for alt i verden ikke kommer til at ligne de gamle amter [...] Vi vil gerne have en ny politisk styreform i de nye regioner, fordi jeg simpelthen ikke kan klare at se fem amter i stedet for fjorten amter” (interview, Poul Nødgaard). En ændring af den politiske styreform

blev i den sammenhæng betragtet som et afgørende punkt, eftersom at udvalgsstyret som tidligere nævnt havde været stærkt institutionaliseret i amterne. Det var således ikke en egentlig utilfredshed med udvalgsstyret – men derimod et politisk ønske om, at de nye regioner skulle afvige væsentligt fra de gamle amter – der satte styreformen på dagsordenen. Den klare holdning til, hvad den politiske styreform *ikke* skulle være, følges dog ikke op af et klart ønske om, hvilken styreform der skulle afløse udvalgsstyret. De politiske beslutningstagere havde således på en og samme tid ganske entydige og diffuse ønsker, hvilket bevirkede, at centraladministrationens embedsmænd stod i en situation, hvor det var uklart i hvilken retning politikerne ønskede, de skulle arbejde. Det var i stedet for Amtsrådsforeningen – en interesseorganisation som repræsenterede de 14 amters interesser – der ledte arbejdet i retning af det, der endte som rådsmodellen. En projektgruppe nedsat af Amtsrådsforeningen – der bestod af de seks amtsdirektører – fremlagde på et møde med de ministerielle embedsmænd i august 2004 et debatoplæg til en ny styreform:

Som ny styreform foreslår projektgruppen en model – rådsmodellen – hvor regionsrådet er den centrale drivende kraft. Regionsrådet skal tilrettelægge politiske, strategiske temadrøftelser, høringer mv. [...] For samtidig at sikre at der kan træffes beslutninger om den daglige drift, er det obligatorisk for regionsrådet at nedsætte et forretningsudvalg på 5-9 personer med regionsrådsformanden som formand [...] Det bør overlades til det enkelte regionsråd at træffe beslutning om, hvilke udvalg man ønsker at oprette. Udvalgene kan nedsættes ad hoc med et tidsbegrænset kommissorium eller for hele valgperioden (Amtsrådsforeningen 2004).

Dette forslag til en rådsmodel understøttede – i kraft af dets nye navn – det politiske ønske om at afvige fra amternes udvalgsstyre, men havde samtidig en række lighedspunkter med netop udvalgsstyret. Opdelingen i regionsråd, regionsrådsformand, forretningsudvalg og muligheden for at nedsætte udvalg for hele valgperioden, kan overordnet sidestilles med den opdeling, der var under amternes udvalgsstyre, i amtsråd, amtsborgmester, økonomiudvalg samt stående udvalg. Centraladministrationen foretog derfor – i tæt samspil med daværende indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V) – en række ændringer i Amtsrådsforeningens udspil, hvor den væsentligste var en fastsættelse af, at nedsatte udvalg kun kan være midlertidige. Som baggrund for ændringerne understregedes en række saglige begrundelser, som faldt i forlængelse af først og fremmest regionernes smallere opgaveportefølje og et ønske om en større helhedstænkning. Hvorvidt det faktisk var de saglige begrundelser, der lå til grund for ændringerne frem for det politiske ønske om, at regionerne ikke skulle ligne amterne, kan der stilles spørgsmålstejn ved. Noget tyder i hvert fald på, at de ændringer, der blev foretaget i relation til rådsmodellen, var eksplicit politisk formuleret. Som Lars Løkke Rasmussen (V) har forklaret, var styreformen en klar politisk bestilling:

”Styreformen er jo opstået politisk [...] der har været en politisk fordring på, at vi vil have en konstruktion, hvor vi sikrer, at de politiske beslutninger træffes direkte i regionsrådet. Og hvor vi i det omfang, vi åbner op for, at man så fra regionsrådet midte formaterer sig i nogle udvalg, der må det ikke have karakter af drift, og det må ikke have karakter af permanentliggørelse af et eller andet politisk fokusområde. Det er en klar politisk bestilling” (interview, Lars Løkke Rasmussen).

Efter den indledende dialog blev kontakten mellem de ministerielle embedsmænd og Amtsrådsforeningens projektgruppe afbrudt, fordi der var opstået uenighed internt i Amtsrådsforeningen om, hvilken styreform som skulle foretrækkes. Det politiske niveau i Amtsrådsforeningen ønskede ikke – som amtsdirektørerne ellers havde foreslået – at bevæge sig væk fra udvalgsstyret. Den daværende direktør for Amtsrådsforeningen beskriver det ganske rammende: ”Det arbejde [projektgruppen] lavede, var godt og grundigt, men der var da ikke fuld enighed. Derfor endte det også med, at vi kaldte det et debatoplæg i stedet for et sæt anbefalinger” (interview, Otto Larsen). Formanden for projektgruppen Per Okkels er på linie:

”Vi var nogle stykker, som ikke tog udgangspunkt i udvalgsstyret. Det, som stod meget klart, var, at hvis man kørte videre med et udvalgsstyre, så ville man få nogle uhensigtsmæssige arbejdsforhold [...] Derudover var der et andet parameter, nemlig at vi blev pålagt 41 regionsrådsmedlemmer, som er mange. Derfor var den anden opgave at skabe en værdigrund til, at regionsrådet skulle have et ansvar og et ejerforhold til, hvad der foregik” (interview, Per Okkels).

Konsekvensen er, at det ellers så normalt stærke korporative samarbejde mellem staten og den amtskommunale interesseorganisation er fraværende i resten af arbejdet med den nye styreform. Centraladministrationen fik således ”frit spil”, og fra efteråret 2004 til Regionslovens vedtagelse 9. juni 2005 blev der ikke arbejdet med andre løsninger end den reviderede version af Amtsrådsforeningens eget oprindelige forslag. Arbejdet med udarbejdelsen af regionernes styreform synes således at have været drevet af en beslutningsadfærd, hvor den første tilfredsstillende løsning – der opfyldte det politiske ønske om, at styreformen skulle afvige fra amternes udvalgsstyre – vælges uden sikkerhed for, at det er den bedste. Det afgørende var at finde en løsning ”alle kunne leve med”. Det understreges ved, at flere af de centrale politiske aktører ikke viste upræget begejstring for rådsmodellen. Venstres daværende kommunalordfører, Leif Mikkelsen, har udtrykt det således: ”Og så fik vi en hybrid, som er opfundet lidt til lejligheden [...] der er en del af os, som har været med til at køre det her igennem, der håber på, at det egentlig ikke skal vare til evig tid” (interview, Leif Mikkelsen).

Mere dybdegående analyser af beslutningsprocessen bag Strukturreformen kan læses i Christiansen & Klitgaard (2008), og særligt om rådsmodellens tilblivelse i Krogh (2008).

Styreformens centrale elementer

Uagtet de politiske begrundelser medfører den nye politiske styreform i regionerne en række ændringer i måden, hvorpå det politiske niveau organiseres. Den politiske styreform er et centralt element for forståelsen af et politisk systems virke, da denne påvirker spillet mellem de folkevalgte på forskellige politiske niveauer i den politisk-administrative organisation, spillet mellem de folkevalgte og embedsmænd og spillet mellem de folkevalgte og vælgere. (Berg, 2004: 5). Det må derfor forventes, at overgangen fra udvalgsstyre til rådsmodel vil medføre forandringer i de politisk-administrative processer i de nye regioner i forhold til i de gamle amter.

En politisk styreform defineres som værende ”en formel institution, der foreskriver et bestemt regelsæt for eksistensen af bestemte politiske organer, for valget og sammensætningen af disse organer, for den indbyrdes fordeling af opgaver, ansvar og kompetencer mellem disse organer, herunder arbejdsdelingen mellem det politiske og det administrative niveau, og endelig for de folkevalgtes arbejdsbetingelser” (Mouritzen, 2010: forthcoming). I en regional kontekst udgør regionsloven det regelsæt, der ligger til grund for regionernes politiske styreform – rådsmodellen.

Rådsmodellens karakteristika

Tabel 2 Forskelle på udvalgsstyret og rådsmodellen

	Udvalgsstyret	Rådsmodellen
Politiske organer	Amtsråd Økonomiudvalg Stående udvalg	Regionsråd Forretningsudvalg Midlertidige udvalg
Leder af forvaltningen	Amtsborgmesteren	Regionsrådsformanden
Umiddelbar forvaltning	Stående udvalg	Regionsrådet og/eller forretningsudvalget
Udvalgsstruktur	Stående udvalg med driftskompetence	Midlertidige udvalg med rådgivende kompetence

Som ovenstående tabel illustrerer, består rådsmodellen af tre typer af politiske organer – regionsrådet, forretningsudvalget og de midlertidige udvalg. Disse organer kan overordnet sidestilles med udvalgsstyrets opdeling i amtsråd, økonomiudvalg og stående udvalg. De politiske organer i de to styreformer varierer dog med hensyn til form og indhold.

Regionsrådet er den folkevalgte forsamling og fungerer øverste besluttende myndighed. Regionsrådet skal bestå af 41 medlemmer, som af deres midte vælger en formand og to næstformænd. Regionsrådet er ansvarlig for indretningen af den regionale administration, mens regionsrådsformanden er leder af forvaltningen og den eneste fuldtidsansatte politiker i regionen. Dette adskiller sig ikke principielt fra amtsrådets karakter og virke. Endvidere er regionsrådsformanden automatisk formand for regionens politiske ledelse – forretningsudvalget – som skal bestå af mindst 11 og højst 19 medlemmer valgt blandt regionsrådets politikere. Regionsrådet skal indhente forretningsudvalgets indstilling om enhver sag, som bliver fremlagt for regionsrådet til beslutning. En væsentlig opgave for forretningsudvalget er at udarbejde forslag til regionens budget, som bliver vedtaget af regionsrådet. Således skal forretningsudvalget varetage de opgaver, som tidligere tilfaldt amternes økonomiudvalg.

Forskellen mellem udvalgsstyret og rådsmodellen ligger hovedsagligt i placeringen af den umiddelbare forvaltning. Hvor den umiddelbare forvaltning førhen primært var henlagt til de stående udvalg indenfor det pågældende forvaltningsområde, er det nu regionsrådet, der i den enkelte regions styrelsesvedtægt bestemmer, hvorvidt den umiddelbare forvaltning helt skal henlægges til forretningsudvalget, eller om dele af denne skal varetages af regionsrådet. Hvor de menige politikere – dvs. politikere uden for den politiske ledelse – førhen var inddraget i den umiddelbare forvaltning via de stående udvalg, er det nu kun, hvis dele af den umiddelbare forvaltning henlægges til regionsrådet, at disse kan få kontakt med den umiddelbare forvaltning. Dette er kun tilfældet i Region Syddanmark, mens de fire andre regioner har henlagt hele den umiddelbare forvaltning til forretningsudvalget. Således har over halvdelen af regionsrådets medlemmer i 4 ud af 5 regioner ikke kontakt med den umiddelbare forvaltning.

At den umiddelbare forvaltning samles centralt (i forretningsudvalg eller regionsråd) betyder, at udvalgene mister sine driftskompetencer. Disse er nu kun rådgivende udvalg, der kan bidrage med politiske anbefalinger til forretningsudvalget, såfremt det ønskes fra politisk hold. Udvalgene er ikke længere 'stående', men 'midlertidige', da det kun er muligt at yde vederlag til medlemmer af udvalg, "der nedsættes for en periode på højst et år til varetagelse af bestemte opgaver af midlertidig karakter". Dette betyder, at udvalgene skal have snævre specifikke opgavekommissorier, som kan færdiggøres inden for en etårig periode. Der er således store begrænsninger på udvalgenes beføjelser, hvilket kan betragtes som et opgør med en lang dansk tradition for, at udvalgene spiller en væsentlig rolle i det danske (amts)kommunale selvstyre.

En styreformsændring er en væsentlig institutionel forandring, som der kan forventes at påvirke processer og adfærd i et politisk system. Som det blev fremhævet tidligere i kapitlet, er den politiske styreform ikke den eneste institutionelle ændring af regionernes politiske set-up. Strukturreformen blev ledsaget af en række delreformer, som betinger de rammer, hvorunder den politiske styreform skal virke. Inddelings-, opgave-, og finansieringsreformen har således betydet, at det regionale

politiske system skal administrere større enheder og færre opgaveområder under stram økonomisk styring af staten, hvor regionerne ikke har nogen selvfinansieringsmuligheder og ikke har nogen mulighed for at prioritere de statslige midler mellem opgaveområderne. Således reduceres regionernes politiske råderum, hvilket også har indvirkning på det regionale politiske system.

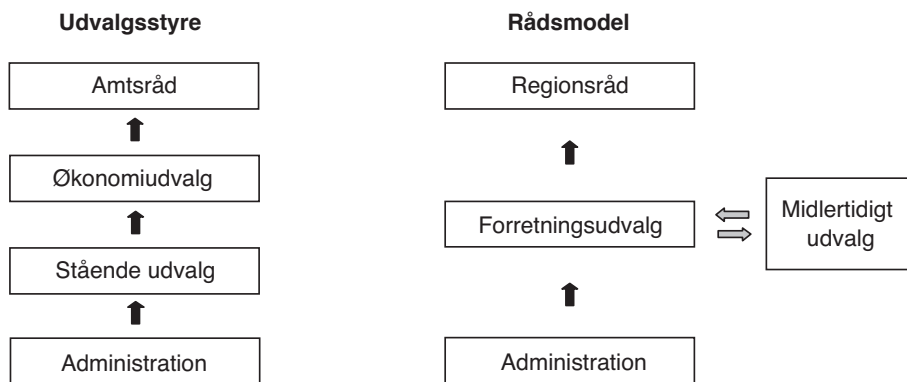
Styreformens indvirkning på det politiske system

Ændringen i styreformen ved overgangen fra amt til region har visse effekter på det regionalpolitiske systems virke. I det følgende belyses, hvordan skiftet fra udvalgsstyre til rådsmodel – og de øvrige institutionelle forandringer – har haft indvirkning på adfærd og processer i de danske regioner. Mere konkret berøres, hvordan styreformen har medført ændringer i *den politiske beslutningsproces* og *den politiske magtspredning*.

Den politiske beslutningsproces

En væsentlig dimension af et politisk system er den politiske beslutningsproces – her forstået som *en politisk sags vej gennem det politiske system*. Denne proces er vigtig at forstå, da den er afgørende for det outcome et politisk system producerer (Michelsen, 2004).

Figur 1 Den formelle politiske beslutningsproces i amternes udvalgsstyre og regionernes rådsmodel



Som figur 1 illustrerer, ændrer styreformsskiftet de politiske sagers vej gennem det politiske system. Dette skyldes hovedsagligt, at udvalgene har fået en anderledes funktion. Hvor de politiske sager i amterne oftest gik direkte fra administration til møderne i de stående udvalg, går sagerne i regionerne typisk fra administrationen til forretningsudvalgmøderne. Heri ligger en væsentlig ændring i relation til dags-

ordensfastsættelse. I amterne blev dagsordenen til udvalgsmøderne udarbejde i et samspil mellem udvalgsformanden og den administrative betjening inden for det pågældende udvalgsområde. Amtsborgmesteren var dog – som øverste administrative chef – også intenst involveret i dagsordensfastsættelsen. Ikke mindst da amtsborgmesteren havde ansvaret for at udarbejde dagsordenen til økonomiudvalgsmøderne, der primært – men ikke kun – bestod af politiske indstillinger fra de stående udvalg. Dette forholder sig anderledes i regionerne, hvor udvalgene – i reglen – først kommer i kontakt med en politisk sag, hvis den uddelegeres af forretningsudvalget. Dette betyder, at de politiske sager filtreres, inden de når udvalgsmøderne, hvorfor udvalgsformændene ikke længere har samme grad af kontrol med den politiske dagsorden inden for deres udvalgsområde. Dagsordensfastsættelsen er derfor hovedsagligt overladt til regionsrådsformand og administrationen, der udarbejder dagsordenen til forretningsudvalgsmøderne. Disse spiller således en helt central rolle i definitionen af politiske problemer (dvs. hvilke sager skal på dagsordenen) og politiske løsninger (dvs. hvilke beslutningsalternativer skal i spil).

I amterne havde alle politikere – som følge af pladser i stående udvalg – del i driftsansvaret inden for et bestemt forvaltningsområde og dermed mulighed for at præge de politiske beslutninger tidligt i processen. Da udvalgene i rådsmodellen kun er rådgivende og midlertidige behandles sagerne i regionerne typisk i forretningsudvalget. Dette betyder, at under halvdelen af regionsrådets medlemmer er involveret i de politiske sager inden, at disse kommer på regionsrådsmødets dagsorden.

Et argument for at samle den umiddelbare forvaltning centralt i forretningsudvalget frem for at have denne placeret decentralt i de stående udvalg er at undgå problemet med sektorisme, hvor politikerne advokerer for højere udgifter på deres eget udvalgsområde. Dette udgiftspres vanskeliggør koordinationen af de politiske beslutninger, så disses økonomi og indhold hænger sammen på tværs af opgaveområderne. I amterne koordinerede man derfor de overordnede politiske linjer i økonomiudvalget og to uformelle fora i form af møder mellem henholdsvis partigruppeformændene og udvalgsformændene (uformelle fora er ikke skitseret i figur 1). Samlingen af den umiddelbare forvaltning i forretningsudvalget har dog ikke helt løst disse koordinationsproblemer. Således koordineres de overordnede politiske beslutninger stadigvæk ofte på gruppeformandsmøder – dog ikke udvalgsformandsmøder. Disse møder finder typisk sted inden forretningsudvalgsmøderne, og mødernes hyppighed varierer meget mellem regioner. Idet den statslige styring forhindrer regionerne i at prioritere økonomisk mellem opgaveområderne, er det i højere grad partipolitiske interesser – og ikke sektorinteresser – der koordineres på gruppeformandsmøderne.

En væsentlig del af policyformuleringen foregår således ofte – på et gruppeformandsmøde – inden det enkelte forretningsudvalgsmøde, hvor konkrete forvaltningsmæssige beslutninger træffes, og politiske indstillinger til regionsrådsmødet udarbejdes. Hvor mange forvaltningsmæssige beslutninger, der træffes i forretningsudvalget, varierer også mellem regioner. I nogle regioner er det kun ved hvert tiende beslutningspunkt på dagsordenen, at der træffes en forvaltningsmæssig afgørelse,

hvor det i nogle regioner er ved hver tredje. De resterende beslutningspunkter indstilles til beslutning på regionrådsmødet. Meget tyder på, at forretningsudvalg med mange medlemmer typisk indstiller flere beslutninger til regionsrådet, da disse ikke fungerer helt så gnidningsfrit som mindre forretningsudvalg. Her skal man huske på, at forretningsudvalget er sammensat ud fra proportionalitetsprincippet, hvorfor mange politiske interesser er repræsenteret.

Størstedelen af de politiske beslutninger vedtages på regionsrådsmødet. Regionsrådspolitikerne vurderer rådsmøderne som værende vigtigere, end amtsrådspolitikerne vurderede møderne i amtsrådet. Dette skal ses som et udtryk for, at man ikke længere har de stående udvalg som platform at udøve politik fra, hvorfor en del af de politiske kampe flyttes til regionsrådsmødet. En del politikere er dog utilfredse med disse møders forløb, da der eksisterer en stor informationsasymmetri mellem de politikere, der sidder i forretningsudvalg, og de menige politikere.

De øvrige institutionelle rammer har også indvirkning på den politiske beslutningsproces. Den stramme statslige styring betyder, at store dele af regionernes økonomi på forhånd er øremærket til specifikke politiske indsatser, hvilket dræner mange af sagerne for politisk indhold. Mange af sagerne hviler derfor på rene driftsmæssige overvejelser, hvorfor administrationens vurderinger oftere bliver afgørende for de politiske beslutningers udfald.

Magtspredning – de politiske positioner

Et styreformsskift medfører ikke blot forandringer i, hvordan de politiske sager bevæger sig igennem det politiske system. Da styreformer definerer positioner og fordeler kompetencer, ansvar og beføjelser mellem disse, vil et styreformsskift også medføre forandringer i forhold til hvilke positioner, der er mest indflydelsesrige.

Overordnet har overgangen fra udvalgsstyre til rådsmodel centraliseret den politiske magt forstæet på den måde, at i amterne var kompetencer, ansvar og beføjelser i højere grad spredt på forskellige politiske positioner. Især er regionsrådsformandens og administrationens indflydelse styrket.

Regionsrådsformanden er i rådsmodellen den eneste politiske aktør med tæt kontakt til administrationens arbejde. Dette gælder både i forhold til forberedelsen, gennemførelsen og implementeringen af de politiske beslutninger. Regionsrådsformanden har derfor bedre forudsætninger for at udøve lederskab og sætte kursen for det politiske arbejde, end amtsrådsformanden havde. I udvalgsstyret fungerede udvalgsformændene i højere grad som bindeled til administrationen, hvilket stillede store krav til koordinationen mellem amtsrådsformand og udvalgsformænd i udøvelsen af politisk lederskab. *Udvalgsformændene* spiller således en markant mindre rolle i regionerne end i amterne, da udvalgene i rådsmodellen i høj grad er blevet marginaliseret. Da udvalgene i amterne var de *menige politikeres* primære platform at føre politik fra, er marginaliseringen af udvalgene en markant svækkelse af de menige politikeres mulighed for at udøve indflydelse i det regionale politiske system. Især tre forhold betyder, at de midlertidige udvalg – og dermed de menige politikere – har mistet

indflydelse. For det første har udvalgene ingen beslutningskompetence, hvilket betyder, at de menige politikere ikke har nogen mulighed for at træffe mindre forvaltningsmæssige afgørelser. For det andet har udvalgene afgrænset opgavekommissorier frem for at varetage alle sager inden for et givent sektorområde, hvilket betyder, at politikere kun i begrænset omfang kan vælge, hvor udvalget skal fokusere deres politiske indsats. For det tredje er udvalgenes funktionsperiode begrænset til etårig periode (udvidet til to år fra 2010), hvilket begrænser politikernes mulighed for at oparbejde den fornødne viden om og indsigt i det pågældende opgaveområde. Da indflydelse i høj grad forudsætter information og indsigt, betragtes udvalgenes korte funktionsperiode af mange politikere og embedsmænd som værende en væsentlig kilde til de menige politikeres begrænsede indflydelse. Der er dog tendenser til, at nogle midlertidige udvalg fortsætter i nye funktionsperioder med ændret kommissorium men med samme politikere og samme substans.

De menige politikeres begrænsede indflydelse skal ses i forbindelse med en mere generel forringelse af regionspolitikernes arbejdsbetingelser. En anden væsentlig kilde til politikernes forringede arbejdsbetingelser er honoreringen for det politiske arbejde, der generelt set er blevet reduceret ved overgangen fra amt til region. Da politikernes tidsforbrug – ifølge dem selv – ikke er blevet væsentligt reduceret, føler politikere generelt, at honoreringen ikke står mål med deres arbejdsindsats. Således trives politikere generelt dårligere i regionerne end i amterne. Dette kan give problemer med at rekruttere politikere til de regionale valg, hvilket man kunne se tendenser til ved regionsvalget i 2009.

Arbejdsbetingelserne er dog ringere for de menige politikere end for politikere, der er medlem af forretningsudvalget. *Forretningsudvalgsmedlemmerne* er mere indflydelsesrige end de menige politikere, da disse har løbende kontakt til administrationen, kan træffe forvaltningsmæssige afgørelser og kan formulere politiske indstillinger til regionsrådet. Kløften mellem forretningsudvalgsmedlemmer og menige politikere i regionerne synes større end kløften mellem økonomiudvalgsmedlemmer og menige politikere i amterne, hvilket er en naturlig følge af, at menige politikere ikke længere har nogle forvaltningskompetencer. Således oplever mange politikere regionsrådet som værende delt i et A-hold – som har indflydelse på de politiske beslutninger – og et B-hold, som er sat uden for politisk indflydelse.

Forretningsudvalgsmedlemmer har dog ikke lige stor indflydelse på de politiske beslutninger. Især *partigruppeformændene* – der typisk sidder i forretningsudvalg – har større indflydelse, da de via gruppeformandsmøderne kommer tidligere ind i processen. Da administrationen er til stede ved gruppeformandsmøderne, vil partigruppeformændene typisk have tættere kontakt med administrationen end almindelige forretningsudvalgsmedlemmer.

Administrationens autonomi og indflydelse forstærkes markant som følge af styreformsskiftet. Især tre forhold bevirker dette. For det første har udvalgene ikke længere beslutningskompetence, hvorfor udvalgsmedlemmerne ikke på samme måde – som i de stående udvalg – kan have 'fingrene nede i driften'. Regionspolitikerne

er således generelt kommet længere fra driften, hvorfor politik og administration i højere grad er blevet klarere adskilt – et forhold der primært styrker administrationens indflydelse. For det andet administrerer forretningsudvalget – det eneste politiske organ med formelt forvaltningsansvar – alle opgaveområder, hvorfor dets medlemmer ikke har tid og ressourcer til at fordybe sig i de politiske sager, hvilket i sagens natur overlader større autonomi til administrationen.

Endelig – for det tredje – forstærkes administrationens autonomi yderligere af, at de politiske sager i regionerne – grundet den statslige økonomiske styring – i højere grad end amterne fordrer konkrete driftsmæssige overvejelser frem for politiske værdikampe. Administrationens professionelle kompetencer kommer således til at spille en mere afgørende rolle i regionens arbejde. De politiske værdikampe om regionale anliggender foretages således primært i folketinget (den nationale folkevalgte forsamling) – ikke i regionsrådet.

Region Syddanmark

Som tidligere nævnt repræsenterer Region Syddanmark en institutionel variation, idet regionen i deres styrelsesvedtægter har henlagt størstedelen af den umiddelbare forvaltning til regionsrådet. Denne forskel giver sig udslag i de politiske processer og magtspredningen i det politiske system.

Der er en tendens til, at udvalgene spiller en større rolle i det politiske arbejde i Region Syddanmark end de andre regioner. Udvalgene kommer tilsyneladende ofte tidligere ind i beslutningsprocessen og har større indflydelse på dagsordensfastsættelsen og policyformuleringen. Desuden synes gruppeformandsmøderne i Region Syddanmark at være knapt så institutionaliseret som i de andre regioner. Noget tyder således på, at henlæggelsen af den umiddelbare forvaltning til regionsrådet styrker udvalgene mere, end den styrker selve regionsrådet. Dette skyldes givetvis, at det er vanskeligt at drive umiddelbar forvaltning på regionsrådsmøderne, da rådet som bekendt består af 41 politikere, der mødes en gang om måneden. Denne vurdering bygger overvejende på politikernes egne beskrivelser og fortolkninger.

Styreformsvariationen kommer mest til udtryk i måden, hvorpå regionspolitikere oplever deres politiske system. Generelt vurderer de menige politikere i Region Syddanmark deres egen indflydelse højere end menige politikere i de øvrige regioner. Hvorvidt de menige politikere rent faktisk har større indflydelse i Region Syddanmark, er der ikke sikkerhed omkring. Der er dog tendenser, der taler for dette. Overordnet taler de menige politikere lidt mere på regionsrådsmøderne i Region Syddanmark end de andre regioner, og der træffes lidt færre forvaltningsmæssige afgørelser i Region Syddanmarks forretningsudvalg end i de andre regioner.

Generelt er der tale om, at effekterne af styreformsskiftet i mindre grad er slået igennem i Region Syddanmark, da udvalgene og de menige politikere tilsyneladende er blevet knap så marginaliseret.

Konklusion

Med indførslen af rådsmodellen brydes der med udvalgsstyret, som har været en tradition i danske amter og kommuner siden den foregående kommunalreform i 1970. Et nærmere indblik i processerne bag styreformsskiftet vidner om, at det i højere grad var symbolik – at regionerne ikke måtte ligne amterne – end saglige begrundelser, der ligger bag valget af styreform.

På baggrund af ovenstående kan det udledes, at det skift af politisk styreform, der fulgte i kølvandet på dannelsen af de danske regioner, har haft konsekvenser for de politiske og administrative processer i det regionale politiske system. Således har skiftet fra amternes udvalgsstyre til regionernes rådsmodel og de øvrige institutionelle forandringer bevirket, at

- udvalgene er blevet marginaliseret,
- de menige politikere har mistet indflydelse,
- politikerne generelt har fået ringere arbejdsbetingelser,
- regionsrådsformanden har fået nemmere ved at udøve politisk lederskab og koordinere det politiske arbejde,
- administrationen har fået større autonomi

Hvorvidt dette er en svækkelse eller styrkelse af det regionale politiske system afhænger af, hvilke hensyn, man mener, en politisk styreform bør varetage.

Litteratur

- Amtsrådsforeningen (2004): Debatoplæg om politisk styring i regionerne, november 2004.
- Berg, Rikke (2004): "Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland", *Politologiske Skrifter*, nr. 5/2004. Institut for Statskundskab. Syddansk Universitet.
- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): "Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005". Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik & Kurt Klaudi Klausen (2009): "Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering". Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Juul, Thorkild (2008): "Håndbog i kommunernes og regionernes økonomi". København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Krogh, Simon (2008): "Dåbsgaven til de nye regioner: Et fleksibelt forretningsudvalgsstyre", *Politica – Tidsskrift for Politisk Videnskab*, vol. 40 nr. 2: 217-237.
- Lov om regioner, og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (Regionsloven). Indenrigs- og Socialministeriets lov nr. 537 af 24/6 2005.
- Lov om regionernes finansiering (Finansieringsloven). Velfærdsministeriets lov nr. 543 af 24/6 2005.
- Michelsen, Johannes (2004). Miljø-regulering mellem faglig og politisk rationalitet – med dansk landbrug som eksempel". I Villy Søgaard (red.): Miljøet og økonomien – en erhvervs- og samfundsøkonomisk antologi. Odense. Syddansk Universitetsforlag, pp. 203-252.
- Mouritzen, Poul Erik (2001): "Er udvalgsstyret den rigtige styreform?", i Rolf Nordstrand & Nils Groes (red.): *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF.
- Mouritzen, Poul Erik (red.) (2010: forthcoming): "Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform". Odense: Syddansk Universitetsforlag.

SAMHÄLLE OPINION MASSMEDIA VÄSTRA GÖTALAND 2008¹

SUSANNE JOHANSSON OCH JONAS OHLSSON

SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Massmedia) vid Göteborgs universitet genomför årligen frågeundersökningar i Sverige och Västsverige där personer i åldrarna 15-85 år tillfrågas om bland annat sina medievanor, attityder i olika samhällsfrågor och fritidsvanor. Den första rikstäckande undersökningen genomfördes 1986 och den första regionala undersökningen 1992. Sedan 1996 genomförs också specialundersökningar av enskilda kommuner. Data samlas genomgående in via postenkäter.

SOM-institutet är ett samarbete mellan tre institutioner vid Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för Journalistik och masskommunikation samt Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS). En rad forskningsprojekt medverkar i undersökningarna och i de böcker som SOM-institutet årligen ger ut presenterar forskare analyser baserade på de senaste resultaten. Utrymme ges samtidigt till beskrivningar av mer långsiktiga trender baserade på tidigare undersökningar. I föregående avsnitt har valda delar av den regionala SOM-undersökning som genomfördes i Västra Götaland samt Kungsbacka kommun hösten/vintern 2008/09 och tidigare år analyserats. Detta kapitel behandlar utformningen av undersökningen, fältarbetet samt resultatens representativitet.

Population och urval

De regionala undersökningar SOM-institutet genomförde mellan 1992 och 1997 vände sig till personer bosatta i Göteborgs kommun och kranskommunerna.² Hösten 1998 utvidgades undersökningen till att omfatta hela Västra Götalandsregionen samt Kungsbacka kommun.³ Undersökningen baserades då på två separata, obundet slumpmässiga urval (OSU), dragna ur befolkningen i respektive undersökningsområde med följderna att urvalen viktades i databearbetningar av det totala materialet. Från och med 1999 års undersökning används ett gemensamt urval. År 2008 omfattade undersökningen ett urval om 6 000 personer boende i Västra Götaland samt Kungsbacka kommun. Urvalsstorleken för tidigare års undersökningar framgår av tabell 2. Åldersintervallet har varierat något över åren och utvidgades från och med år 2000 och omfattar nu personer i åldrarna 15-85 år (tidigare 15-80 år). Undersökningen är inriktad på de boende i kommunen vilket innebär att såväl svenska som utländska medborgare ingår i urvalet.

Frågeformulär

De forskare som deltar i undersökningen formulerar tillsammans med SOM-institutet de enskilda frågorna. SOM-institutet färdigställer därefter frågeformulären. De formulär (se bilaga) som användes i Väst-SOM-undersökningen 2008 skiljer sig något åt för respektive delundersökning. Personer som bor i Göteborgsregionen omfattas av Väst-SOM I får ett något mer utförligt formulär. Övriga respondenter, boende i de delar av Västra Götaland som ligger utanför Göteborgsregionen, omfattas av Väst-SOM II. Huvuddelen av frågorna är gemensamma för de båda formulären och kan därmed bearbetas med den totala urvalsstorleken.

Av tabell 1 nedan framgår vilka ämnesområden som berörs av skillnaderna i formulär. Den största är att Väst-SOM I-formuläret omfattar fler frågor om medier. Därtill kan somliga frågor vara något olika utformade, då en anpassning till formulärens geografiska spridningsområde ibland varit nödvändig. Huvuddelen av frågorna följs av fasta svarsalternativ, med tillhörande rutor för respondenterna att kryssa i. I några fall svarar respondenten genom att skriva ett tal i en ruta och ytterligare några frågor är helt öppna.

Tabell 1 Innehållsöversikt för frågeformulären i Väst-SOM 2008

Frågeområde	Frågenummer	
	Väst-SOM I	Väst-SOM II
Nyheter och tidningar	1-6	1-6
Politik, samhälle och demokrati	7-34	7-34
Göteborgs politiker	35	
Samhälle och service	36-42	35-40
Medieanvändning och medieteknik	43-51	41-46
Göteborgs-Posten	52-54	
Resor och kultur	55-58	47-50
Aktiviteter och fritidsvanor	59-69	51-61
Arbetsliv	70-78	62-70
Bakgrundfrågor	79-98	71-90

Kommentar: Frågeformulären för Väst-SOM I respektive Väst-SOM II återfinns i bilaga i slutet av boken.

Fältarbete

Väst-SOM 2008 följer i huvudsak uppläggningsen av tidigare års undersökningar. Huvuddelen av datainsamlingsarbetet genomfördes hösten 2008. Arbetet inleddes den 19 september med att ett aviseringskort skickades till respondenterna för att informera om att de var utvalda att delta i undersökningen. Veckan därpå skickades enkäten tillsammans med ett kortare följbrev, en informationsbroschyr om SOM-

institutet och dess undersökningar samt en penna. En dryg vecka senare skickades ytterligare ett kort till samtliga i urvalet med ett tack till dem som redan svarat och en påminnelse till övriga. Under resterande del av fältperioden genomfördes successivt en serie påminnelseinsatser postalt och per telefon. Den sista påminnelseinsatsen innebar att samtliga som inte besvarat enkäten fick en minienkät med en fråga om varför de inte kan/vill besvara undersökningen. Där fanns även möjlighet för anhörig eller dylikt att meddela om svarspersonen var sjuk, bortrest eller på annat sätt oförmögen att besvara undersökningen. Bland dem som svarade inom fältarbetets första två veckor lottades det ut 50 böcker med resultat från tidigare års västsvenska SOM-undersökningar. Fältarbete avslutades formellt den 3 februari 2009.⁴ I nedanstående uppställning framgår i detalj tidsramarna för fältarbetet och dess olika insatser.

Fältplan Väst-SOM-undersökningen 2008

19 sep	Utskick av aviseringskort.
29 sep	Utskick av enkät, följebrev ¹ , informationsbroschyr, svarskuvert, penna.
6 okt	Utskick av tack- och påminnelsekort.
13 okt	Utskick av enkät, följebrev, informationsbroschyr och svarskuvert till intervjupersoner som ännu inte sänt in enkäten.
23 okt	Telefonpåminnelse till svarspersoner som ej sänt in enkäten.
28 okt	Halvtidsutskick till alla som i telefon sagt att de ska delta med tack till de som redan har enkät och ny enkät till de som sagt sig behöva sådan.
3 nov	Postal påminnelse till personer utan känt telefonnummer och till personer som ej kunnat nås per telefon i föregående telefonpåminnelse.
18 nov	Telefonpåminnelse till svarspersoner som ej sänt in enkäten.
26 nov	Postal påminnelse till samtliga svarspersoner som ej sänt in enkäten. ²
4 dec	Telefonpåminnelse till svarspersoner som ej sänt in enkäten.
11 dec	Postal påminnelse till samtliga svarspersoner som ej sänt in enkäten.
29 dec	Postal påminnelse till alla som tidigare sagt JA.
12 jan	Utskick av enkät, följebrev, svarskuvert samt minienkät (med frågan om varför man inte önskar/kan delta) till svarspersoner utan känt telefonnummer samt personer som ej kunnat nås vid tidigare telefonpåminnelser.
3 feb	Fältarbetet avslutas.

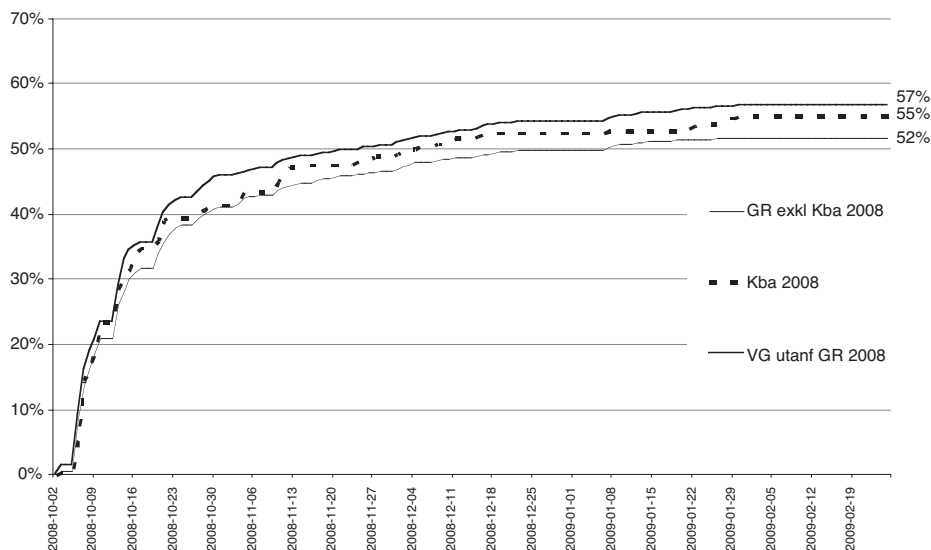
Kommentar: ¹Det första missivet editionerades genom att det i brevet till 15-19-åringarna respektive 65-85-åringarna fanns några extra rader om att vissa frågor kan uppfattas som svåra att besvara när man är ung respektive när man lämnat arbetslivet. ²Följebrevet som användes i påminnelseinsatsen efter den andra telefonpåminnelsen editionerades genom ett särskilt utformat brev till gruppen 19-34 år, med budskapet att svar från dem i egenskap av unga vuxna var särskilt viktigt eftersom de var underrepresenterade bland de svarande.

Enkäterna började strömma in på allvar veckan efter det första utskicket. I början av den tredje fältveckan, 13 oktober, hade knappt en tredjedel av dem som fått enkäten skickat tillbaka formuläret ifyllt, eller ungefär hälften av dem som slutligen kom att delta i undersökningen. Tempot på inflödet var fortsatt högt under veckorna som följde. Sista veckan i oktober hade mer än tre fjärdedelar som skulle komma att delta skickat in, i slutet av november var siffran 90 procent och vid årsskiftet 96 procent.

Trots att Kungsbacka inte ingår i Västra Götalandsregionen och Kungsbacka-borna därmed kan antas känna sig mindre berörda av delar av enkätens innehåll är deras svarsvilja hög. I de senaste årens undersökningar har de boende i Kungsbacka genomgående varit mer benägna att besvara undersökningen än genomsnittsbefolkningen i övriga Göteborgsregionen, detta är ett mönster som är giltigt även för årets undersökning. I figur 2 redovisas inflödet under fältperioden – uppdelat på Väst-SOM I, där Kungsbacka ingår och Väst-SOM II.

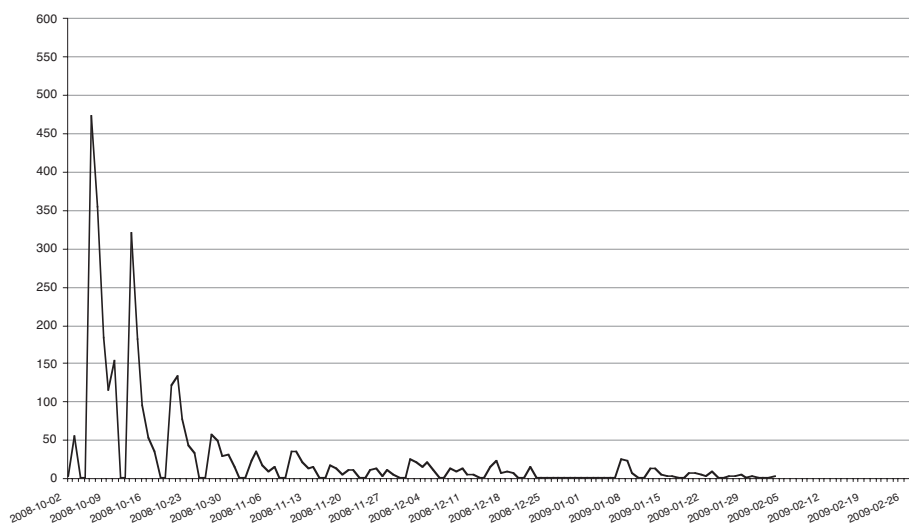
Som framgår av figur 1 har påminnelseåtgärderna tidigare år tenderat att vara mer effektiva för Väst-SOM II än Väst-SOM I. I figur 2 illustreras detta genom att man kan se hur avståndet mellan den överst löpande linjen och den undre ökar något de dagar där man kan se en effekt av de första påminnelseinsatserna. Det gäller särskilt den första postala påminnelsen, men också den första telefonpåminnelsen. Denna tendens återspeglar urvalsgruppernas något olika intresse av att delta i denna typ av undersökning och ligger i linje med tidigare erfarenheter.

Figur 1 Inflödet av enkäter i Väst-SOM 2008 (kumulativ procent av bruttourvalet)



Flera faktorer kan ligga bakom och förklara de genomgående skillnader som råder mellan de två delundersökningarna. Den första hör samman med skillnader mellan de två enkäterna: det formulär som når de boende i Göteborgsregionen (Väst-SOM I) är tre sidor längre och innehåller således fler frågor. Den andra faktorn är av demografisk karaktär: i jämförelse med övriga Västra Götaland omfattar storstadsregionen en större andel unga, en större andel högutbildade karriärsinriktade personer samt en större andel utländska medborgare – grupper som av olika skäl (ointresse, tidsbrist, språksvårigheter) tenderar att vara underrepresenterade bland respondenterna i SOM-undersökningarna (se tabell A och B i appendix).

Figur 2 *Inflöde av enkäter i Väst-SOM 2008 (antal)*



När fältarbetet avslutades den 3 februari 2009 var bruttosvarsfrekvensen – dvs. andelen inkomna enkäter av antalet utskickade – 52 procent för Väst-SOM I (Göteborgsregionen inklusive Kungsbacka) och 57 procent för Väst-SOM II (övriga delar av Västra Götaland). För hela Väst-SOM innebar det en bruttosvarsfrekvens på 54 procent.

Inflödet för formulären från respektive undersökning följde i huvudsak samma mönster under fältperioden. Redan mot slutet av den inledande fältveckan etableras det mönster som kommer att vara genomgående under hela undersökningsperioden. Den storstadsinriktade Väst-SOM I ligger genomgående på en något lägre nivå vad gäller inflödet. Som mest skiljer omkring fyra procentenheter mellan undersökningarna. Detta mönster håller hela vägen genom fältarbetet och vid fältstopp den 3 februari 2009 var det en differens på fem procentenheter mellan de två

delundersökningarna. Skillnaden mellan de två delundersökningarna har varierat över åren. Skillnaden på fem procentenheter är en ökning jämfört med 2007 års undersökning men ligger samtidigt under noteringen från 2005 års Väst-SOM på sex procentenheter.

Som framgår av figuren är svarsbenägenheten i 2008 års undersökning något lägre än genomsnittet för de senaste årens undersökningar. Tydligt är att redan under den första fältveckan är inflödet sämre i jämförelse med tidigare års undersökningar. Det finns flera tänkbara förklaringar till denna utveckling. En är att respondenterna i allt högre grad anger tidsbrist som skäl för att inte delta i undersökningen.

Svarsfrekvens och bortfall

Från bruttourvalet bortdefinierar man normalt utöver avlidna de personer i urvalet som är långtidssjukskrivna, har flyttat från orten eller dylikt (se kommentar i tabell 2). Svarsfrekvensen utifrån det nettourval man därmed erhåller brukar för samhällsvetenskapliga postenkätstudier uppgå till mellan 60 och 70 procent, beroende på geografiskt område och typ av svarspersoner (Holmberg & Petersson 1980; 1998, Ohlsson 1986). SOM-institutets medborgarundersökningar är inget undantag. De rikstäckande undersökningarna har en genomsnittlig svarsfrekvens sedan 1986 på 67 procent (Nilsson 2009). Väst-SOM har sedan 1992 en genomsnittlig svarsfrekvens på 64 procent. Nettoresultatet för årets undersökning på 58 procent ligger således under genomsnittet (se tabell 2). När man studerar utvecklingen över tid bör man betänka att påminnelseinsatserna i Väst-SOM under de första åren var mer begränsade samt att urvalet mellan 1992-1997 var avgränsat till Göteborgsregionen där svarsfrekvensen konsekvent har varit lägre.

Av det ursprungliga urvalet om 6 000 personer (bruttourval) var det i 3 240 personer som besvarade enkäten. Som framgår av tabell 3 kan 447 personer definieras bort som naturligt bortfall, en något lägre andel jämfört med de senaste årens undersökningar. Till största del utgörs gruppen naturligt bortfall av personer med okänd eller felaktig adress (27 procent), flyttat utomlands (19 procent) samt personer som är sjuka/avlidna (24 procent). Dessa grupper svarar tillsammans för knappt 70 procent av det naturliga bortfallet. En annan grupp av betydelse i det naturliga bortfallet är de som uppger att de inte talar svenska, 12 procent. Genom det naturliga bortfallet höjer vi svarsfrekvensen med fyra procentenheter i respektive delundersökning. Sammantaget ger detta en skillnad om fem procentenheter i svarsfrekvens mellan de två delundersökningarna.

Tabell 2 Svarsfrekvensen i Väst-SOM 1992-2008

Väst-SOM	Brutto-urval	Netto-urval	Andel naturligt bortfall	Antal svar	Svarsfrekvens (brutto)	Svarsfrekvens (netto)	Fältarbete utfört av
1992	2 800	2 650	5,4 %	1 603	57 %	60 %	Linfab
1993	2 800	2 647	5,5 %	1 586	57 %	60 %	Linfab
1994	2 800	2 639	5,8 %	1 591	57 %	60 %	Linfab
1995	2 799	2 620	6,4 %	1 709	61 %	65 %	Temo
1996	2 900	2 621	9,6 %	1 807	62 %	69 %	Gallup
1997	2 900	2 637	9,1 %	1 845	64 %	70 %	Gallup
1998*	5 800	5 385	7,2 %	3 487	60 %	65 %	Sifo
1999	5 900	5 557	5,8 %	3 760	64 %	68 %	Kinnmark
2000	6 000	5 602	6,6 %	3 684	61 %	66 %	Kinnmark
2001	6 000	5 420	9,7 %	3 808	63 %	70 %	Kinnmark
2002	6 000	5 538	7,7 %	3 792	63 %	68 %	Kinnmark
2003	6 000	5 537	7,7 %	3 654	61 %	66 %	Kinnmark
2004	6 000	5 489	8,5 %	3 630	61 %	66 %	Kinnmark
2005	6 000	5 505	8,3 %	3 419	57 %	62 %	Kinnmark
2006	6 000	5 462	9,0 %	3 347	56 %	61 %	ScandInfo
2007	6 000	5 491	8,5 %	3 420	57 %	62 %	Kinnmark
2008	6 000	5 553	7,5 %	3 240	54 %	58 %	Kinnmark

Kommentar: Med nettourval avses bruttourval minus naturligt bortfall. Som naturligt bortfall räknas adress okänd, avflyttad, sjuk, institutionell vård, bortrest under fältperioden, studier på annan ort, militärtjänstgöring, ej svensktalande, bosatt, studerar eller arbetar utomlands, förståndshandikappad samt avliden. *Från och med 1998 års undersökning ingår hela Västra Götaland samt Kungsbacka kommun i urvalet. Innan dess ingick endast Göteborg med kranskommuner.

Tabell 3 Svarande och bortfall i Väst-SOM-undersökningen 2008

	Väst-SOM I	Väst-SOM II	TOTALT
Ursprungligt urval (brutto)	3 294	2 706	6 000
Bortdefinierade (naturligt bortfall)	248	199	447
Nettourval	3 046	2 507	5 553
Antal svarsvägrare/ej anträffbara	875	507	1 382
Antal svarande	1 705	1 535	3 240
Svarsfrekvens brutto	52 %	57 %	54 %
Svarsfrekvens netto	56 %	61 %	58 %

Kommentar: För nettosvarsandelar över tid, se tabell 6.

Under fältarbetet, i första hand i samband med telefonpåminnelser, har de personer som tagit kontakt och meddelat att de inte önskar delta i undersökningen fått frågan varför. I det avslutande skedet av fältarbetet har motsvarande information samlats in genom den sk bortfallsenkäten, vilken går ut tillsammans med en sista påminnelse om deltagande. Totalt har 656 personer angivit skäl till varför de inte vill delta i Väst-SOM-undersökningen. Tidsskäl är den mest frekvent angivna orsaken till att inte delta (46 procent), därefter att ”frågorna är ointressanta” (16 procent), ”deltar av princip inte i denna typ av undersökning (16 procent) och att det är för många frågor (10 procent). Mönstret för den Västsvenska undersökningen är detsamma som för den nationella Riks-SOM-undersökningen (Nilsson 2009). I varken den regionala (Väst-SOM) eller i den nationella SOM-undersökningen (Riks-SOM) är principiella invändningar mot att delta i den här typen av undersökningar eller krav på ersättning vanliga skäl för att avstå att delta, något som det ibland spekuleras i (se tabell 4).⁵

Tabell 4 Specificerade skäl till att inte vilja delta i Väst-SOM-undersökningen 2008

	Väst-SOM I	Väst-SOM II	TOTALT
Tycker att frågorna är för svåra	7	6	6
Tycker att frågorna är ointressanta	13	19	16
För många frågor	10	10	10
Har inte tid	51	41	46
Vill av princip inte delta i denna typ av undersökningar	14	18	16
Litar inte på anonymiteten	3	3	3
Deltar inte utan ersättning	2	3	2
Summa procent	100	100	100
Antal personer	336	320	656

Svarsbenägenhet i olika grupper

En analys av svarsbenägenheten i Väst-SOM-undersökningen visar hur olika grupper av människor deltar i högre grad än andra. Denna typ av skillnader kan ha stor betydelse för tolkningen av undersökningens resultat. Om en viss grupp är under-representerad i undersökningen och samma grupps svar tenderar att skilja sig från övriga, blir också studiens generella resultat mindre giltiga för denna grupp. Om svarsbenägenheten i en grupp varierar påtagligt mellan åren kan det också förklara

variationer i svarsmönster för enskilda frågor. I tabell 3 redovisas svarsbenägenheten efter kön, ålder, delregion i Västra Götaland och kommuntillhörighet.

Det har sedan 1995 funnits en skillnad mellan mäns och kvinnors benägenhet att delta i Väst-SOM-undersökningen i det att männen är mindre svarsbenägna än kvinnorna. År 1998 och 1999 blev skillnaderna tydligare för att år 2000 minska något igen. Kvinnornas svarsfrekvens överstiger detta år männens med tre procentenheter. Sedan 2001 års undersökning har vi dock kunnat se ett ganska stabilt mönster där skillnaden i svarsfrekvens ligger mellan fem och åtta procentenheter. För den nationella SOM-undersökningen är skillnaden 2008 sju procentenheter (Nilsson 2009).

Vi ser också i tabell 5 hur svarsbenägenheten varierar med ålder. Om vi ser på hur utvecklingen av svarsbenägenhet för olika åldersgrupper har varit sedan undersökningarna startade 1992 är de övergripande trenderna som följer: Yngre svarar i allt sämre utsträckning, medan äldre blivit bättre och medelålders ligger på en stabil nivå. Undantaget från denna trend är den äldsta gruppen, 80-85-åringarna, som sedan 2001 har minskat från 78 procent till drygt 62 procent i 2008 års undersökning. Åldersgruppernas spridning har med åren blivit större. Skillnaden mellan åldersgrupperna med högst respektive lägst svarsandelar har från att ha legat på 11 procentenheter de första undersökningsåren ökat till 20 procentenheter 2008. Genomsnittligt, under de fem senaste undersökningsåren, gäller att 20-29-åringarna är sämst på att svara och 60-69-åringarna är bäst; 15-19-åringarna har dock från att ha legat på en hög nivå under mitten av 1990-talet haft en tydligt nedåtgående trend och har 2008 tillsammans med 20-29-åringarna den lägsta svarsandelen med drygt 44 procent svarande.

Tabell 5 Svarsandelar (netto) i olika grupper i Väst-SOM-undersökningen 1992-2008 (procent)

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTALT	60	60	60	65	69	70	65	68	66	70	68	66	66	62	61	62	58
Kön																	
Kvinnor	61	59	60	67	70	71	68	70	67	73	72	69	70	65	65	66	61
Män	60	60	60	64	67	68	62	65	64	67	65	63	62	59	57	59	56
Ålder																	
15-19 år	61	67	68	76	72	77	68	66	60	68	64	60	55	52	49	54	47
20-29 år	56	58	58	61	68	65	55	60	58	60	60	57	57	51	48	51	44
30-39 år	61	57	55	62	63	66	61	61	61	66	65	59	61	56	56	57	52
40-49 år	56	56	59	66	68	68	66	69	63	70	67	65	65	60	61	59	54
50-59 år	62	61	65	67	72	70	67	71	69	73	70	71	71	68	66	69	67
60-69 år								76	77	81	79	78	77	74	74	73	70
70-79 år								74*	75	75	78	75	77	77	74	73	77
80-89 år	67	64	63	66	70	74	72	75	76	75	78	76	77	75	74	73	74
90-95 år								65	65	78	73	67	71	70	71	73	62

Kommentar: I Göteborgsregionen ingår här förutom Kungsbacka samtliga särredovisade kommuner. (För detaljerad redovisning av delregionerna i Västra Götaland, se slutnot 3.) * 70-80 år.

Av uppställningen per delregion i tabell 6 framgår att det är boende i Västra Skaraborg som uppvisar den bästa svarsviljan år 2008 (66 procent). Därefter är skillnaderna i svarsbenägenhet mellan de olika delregionerna små, runt 60 procent. Lägst är svarsbenägenhet i Göteborgsregionen (56 procent).

Uppdelningen per kommun i Göteborgsregionen visar på skillnader i svarsbenägenhet inom regionen. År 2002 hade åtta kommuner mer än 70 procent svarande; 2003 var det endast tre kommuner som nådde dit och 2004 var endast Kungälv över 70-procentsgränsen. Inte sedan undersökningen 2004 har svarsfrekvensen i någon av Göteborgsregionens kommuner varit över 70 procent. I 2008 års undersökning är svarsfrekvensen högst i Tjörns kommun (67 procent) och Alingsås, Lerum och Partille (61 procent). Därefter följer kommunerna Mölndal och Stenungsund med svarsandelar på strax under 60 procent. Totalt skiljer det alltså 10 procentenheter mellan den kommun som hade högst svarsfrekvens (Tjörn – 67 procent) och den kommun som hade lägst svarsfrekvens (Öckerö – 48 procent). Av tabellen framgår att variationerna mellan kranskommunerna varit stora genom åren. Få svarspersoner per kommun gör det dock svårt att dra några säkra slutsatser av de skiftade resultaten. Ett exempel på detta är Öckerö kommun som i 2008 års undersökning har lägst svarsfrekvens (48 procent), medan Öckerö i flera års snarast legat runt eller strax över genomsnittet.

Tabell 6 Svarsandelar (netto) i olika grupper i Väst-SOM-undersökningen 1992-2008 (procent)

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTALT	60	60	60	65	69	70	65	68	66	70	68	66	66	62	61	62	58
Göteborgsregionen																	
Övriga Västra Götaland							62	66	63	69	67	65	65	59	60	60	56
- Sjuhärad							70	70	72	72	72	70	68	67	64	67	62
- Östra Skaraborg							69	67	68	73	71	68	71	67	65	62	61
- Västra Skaraborg							66	68	69	73	70	70	69	69	62	68	66
- Fyrstad							69	72	69	67	72	64	67	60	63	63	59
- Dalsland							68	66	66	74	66	61	68	59	62	63	63
- Norra Bohuslän							66	67	66	71	63	67	60	62	56	65	59
Kommuner i Göteborgsregionen																	
Ale	67	62	55	66	68	68	61	65	62	68	63	63	69	58	53	56	55
Alingsås	—	—	—	—	67	75	60	70	61	77	68	64	64	57	58	68	61
Göteborg	58	59	58	63	72	72	60	67	63	64	71	67	64	59	59	59	54
Härryda	64	64	58	73	66	65	62	75	60	70	67	65	67	65	58	66	54
Kungsbacka	63	58	54	68	73	69	66	69	62	71	76	67	62	60	56	64	57
Kungälv	70	67	72	65	67	58	53	70	63	71	69	74	71	55	60	60	55
Lerum	67	66	64	73	67	68	59	68	67	68	73	66	68	63	69	57	61
Lilla Edet	55	68	63	68	69	71	65	63	61	80	65	70	66	60	64	60	51
Mölnadal	54	57	69	72	72	77	74	62	71	71	72	65	64	64	64	63	59
Partille	65	55	68	65	51	74	63	69	72	77	71	51	58	59	65	59	61
Stenungsund	64	60	72	68	67	71	68	61	65	69	76	63	65	53	54	61	57
Tjörn	51	62	48	59	51	74	63	69	72	77	71	51	65	66	60	67	67
Öckerö	73	62	60	53	67	71	68	61	65	69	76	63	67	64	64	64	48

I tabell 7 redovisas svarsfrekvensen per resursområde (grupper av stadsdelar med avseende på invånarnas resursstyrka) i Göteborg. Som framgår av tabellen finns ett tydligt samband mellan resursstyrka och svarsbenägenhet. De resursstarka har högst svarsandel 2008 med 64 procent svarande medan de resurssvaga har lägst med 47 procent svarande. I 2007 års undersökning ökade avståndet mellan de resursstarka och de resurssvaga jämfört med tidigare års undersökningar. Den genomsnittliga skillnaden låg fram tom 2006 års undersökning på 12 procentenheter. I 2008 års undersökning, vilket framgår av tabell 7, är skillnaden 17 procentenheter.

Tabell 7 Svarsandelar (netto) per resursområde i Väst-SOM-undersökningen 1999-2008

	Resursstarkt	Medelresursstarkt	Medelresurssvagt	Resurssvagt
1999	68	64	67	57
2000	63	61	66	57
2001	73	69	67	62
2002	67	67	64	54
2003	69	64	61	57
2004	67	63	66	61
2005	67	60	61	49
2006	65	59	61	52
2007	66	61	55	54
2008	64	53	54	47

Kommentar: Indelningen i olika resursområden i Göteborg baseras på en indelning av stadsdelarna med avseende på invånarnas resursstryka (Jönsson m. fl. 1997, s. 40). *Resursstarka stadsdelar:* Kärra-Rödbo, Torslanda, Älvsborg, Askim, Styrso, Örgryte. *Medelresursstarka stadsdelar:* Tynnered, Härlanda, Centrum, Linnéstaden, Tuve-Säve. *Medelresurssvaga stadsdelar:* Frölunda, Lundby, Backa, Majorna, Högsbo. *Resurssvaga stadsdelar:* Bergsjön, Gunnared, Kortedala, Biskopsgården, Lärjedalen.

För 2008 års Väst-SOM-undersökning finns möjlighet att förutom de demografiska variablerna även analysera urvalspersonernas sk mosaic-klassificering. Klassificeringen ger möjlighet att analysera svarsbenägenheten i olika "livsstilsgupper" i befolkningen. Mosaic-klassificeringen innebär att Sveriges befolkning delas in i 42 livsstilsgupper och inom dessa i 12 undergrupper baserat på individens bostadsadress.⁶ Grupperingen görs med utgångspunkt i generella karaktärsdrag i grupper av individer inom samma bostadsområde. I tabell 8 redovisas svarsandelarna per respektive livsstilsgrupp. Som framgår av tabellen är det välbeställda villaägare och individer boende i småhus i förort som drar upp svarsfrekvensen. Gruppen "unga singlar i lägenhet" är en grupp som tvärtom drar ned svarsfrekvensen, och den grupp där svarsbenägenheten är allra lägst är i "kultur mångfald" (jfr resonemang i Nilsson 2009). Som framgått av den tidigare redovisningen går resultaten från

mosaic-analysen i linje med svarsmönstren som beskrivs med utgångspunkt i de demografiska variablerna.

Tabell 8 Svarsandelar (netto) efter Mosaic-klassificering

	Väst-SOM I	Väst-SOM II	TOTALT
Samtliga	56	61	58
Välutbildade storstadsbor (A)	59	-	59
Singlar i storstad (B)	54	-	54
Unga singlar i lägenhet (C)	48	50	49
Senior i lägenhet (D)	55	60	57
Lägenhet på mindre ort (E)	54	55	55
Kultur mångfald (F)	45	41	44
Välbeställda villaägare (G)	64	75	64
Småhus i förort (H)	62	67	63
Småhus och pendling (I)	57	67	62
Småhus på mindre ort (J)	53	65	64
Småhus och industri (K)	50	62	61
Glesbyggd (L)	60	63	62

Kommentar: Mosaic Livsstils-data är en klassificeringsmetod framtagen av företaget Experian. Klassificeringsmetoden delar in Sveriges befolkning i 42 livsstilstyper och inom dessa 12 undergrupper, vilka redovisas i tabellen. Grupperna är skapade utifrån 400 statistiska variabler hämtade bland annat ifrån SCB, Teleadress, bilregistret och Svensk adressändring. Klassificeringen görs i syfte att identifiera grupper av visst konsumtionsbeteende på adressnivå. Urvalen till SOM-undersökningarna är kopplade till Mosaic-klassificeringen genom fullständig postadress. (www.experian.se, 2009-04-07)

Betydelsen av påminnelser för svarsbenägenhet i olika grupper

Vid uppläggningsen av fältarbetet för en enkätstudie måste svarsfrekvens och kvalitet i svar vägas mot tillgängliga resurser i form av tid och pengar. Påminnelsearbetet under fältarbetet är både kostsamt och tidskrävande. Erfarenheten säger dock att svarsfrekvensen för en undersökning utan påminnelseinsatser blir lägre och att vissa grupper tenderar att bli underrepresenterade.

I Väst-SOM-undersökningen 2008 hade 36 procent av dem som slutligen kom att besvara undersökningen returnerat sin enkät ifylld senast dagen då den första påminnelsen (tack- och påminnelsekortet) nådde respondenterna (9 oktober). Om vi valt att avsluta undersökningen i samband med detta hade i första hand skevheten i ålder varit betydligt större än slutresultatet av undersökningen. Gruppen 15-29 år skulle i högre grad bli underrepresenterade (utgör 14 procent av respondenterna efter den första påminnelsen och 18 slutligen), medan gruppen 65-85 år skulle bli betydligt överrepresenterade. För att få ungdomar att besvara undersökningen krävs

fler påminnelser samt påminnelser sent i fältperioden. Även sammansättningen avseende subjektiv klassposition påverkas något av fältarbetets längd. Personer som definierar sitt hem som arbetarhem ökar något i andel med ett längre fältarbetet.

Under fältarbetet med SOM-undersökningarna används olika former av påminnelseinsatser. Initialt under fältperioden påminns och uppmanas respondenterna att delta genom postala påminnelseinsatser. Under den andra hälften av fältperioden inkluderas även telefonpåminnelser i fältarbetet. Telefonpåminnelseinsatserna syftar dels till att öka inflödet och få fler att besvara undersökningen, dels till att få kännedom om det naturliga bortfallet, dvs den grupp som av en eller annan anledning inte har möjlighet att besvara undersökningen. Det är alltid svårt att utvärdera och avgöra vilken betydelse enskilda insatser har, speciellt under den senare delen av fältperioden. Enskilda svar kan heller inte kopplas till specifika insatser. Dokumentation av de olika fältinsatserna har förbättrats under åren och nedan följer en analys av betydelsen av påminnelser per telefon i 2008 års undersökning, jämfört med undersökningen år 2007.

När den första telefoninsatsen inleddes 2008-10-23 saknades svar från 3 446 respondenter. För 2 302 av dessa, 67 procent, erhöles hemtelefonnummer via Concilia AB, företaget som skötte telefonpåminnelserna.⁷ Ett första viktigt resultat av telefonpåminnelserna är att få uppgifter om det naturliga bortfallet. Genom telefonkontakt fick vi ytterligare information om ett antal som kan föras till gruppen sjuka/handikappade, långvarigt bortresta, ej svensktalande etc. Förutom information om det naturliga bortfallet svarade 1 320 personer att de kan tänka sig att besvara undersökningen. En dryg tredjedel av gruppen som kan tänka sig att svara säger att de behöver en ny enkät. Att svara att man kan tänka sig att delta i undersökningen när man blir uppringd och besvara undersökningen är inte samma sak. Det som vidare är intressant att undersöka är kvaliteten i de "positiva svar" vi får i samband med telefonpåminnelsen, dvs. hur många av dem som svarat att de kan tänka sig att delta besvarar undersökningen. I samband med andra telefoninsatsens början har drygt en tredjedel av dem som sagt att de skulle svara besvarat undersökningen.

Som framkommit tenderar ungdomar och män att besvara enkäten senare under fältperioden relativt kvinnor och äldre. Därför finns också skäl att anta att telefonpåminnelserna är mer centrala för att få dessa grupper att besvara undersökningen, och kanske främst för ungdomsgruppen. Analyserna visar också att ungdomar även sent i fältperioden i högre grad säger att de ska besvara undersökningen, medan äldre grupper säger att de inte vill delta. Det finns således en större potential att även sent under fältarbetet få svar från ungdomar genom telefonkontakt.

Representativitet i undersökningen

Syftet med Väst-SOM-undersökningen är undersöka vanor, attityder och beteenden i befolkningen boende i Västra Götaland samt Kungsbacka. Frågan är hur väl Väst-SOM-undersökningen avspeglar sammansättningen av befolkningen, det dragna

urvalet samt de personer som besvarat undersökningen? I tabell A-C i appendix finns en fullständig redovisning samt sammanställning över tid.

Jämför vi fördelningen mellan invånare i Göteborg, Göteborgs kranskommuner (inklusive Kungsbacka) respektive övriga Västra Götaland hos de svarande med den hos befolkningen och de dragna urvalen, ser vi 2007 en mycket god överensstämmelse (tabell A). Även sett över tid så överstiger skillnaden mellan befolkningen och andelen svarande aldrig tre procentenheter.

Om vi gör samma typ av jämförelse beträffande ålderssammansättningen – det vill säga jämför fördelningen hos befolkningen, urvalen och de svarande – kan vi se att representativiteten för olika åldersgrupper i SOM-undersökningarna trots den skiftande svarsbenägenheten generellt likväl är god (tabell B). Ser vi utvecklingen över tid framgår att mellan 1992 och 1998 är avvikelserna mellan dragna urval och svarande som mest två procentenheter. Från år 1999 och fram till år 2001 ökar avvikelserna något till som mest tre procentenheter mellan urval och svarande. För 2002 till och med 2008 års undersökningar har skillnaderna ökat mellan de dragna urvalen de svarande. Mönstret totalt sett för de senaste årens Väst-SOM-undersökning är – grovt sett – att de under 50 år är något underrepresenterade bland de svarande och de över 50 år är något överrepresenterade. Det är i huvudsak 50-64-åringarna som är överrepresenterade och 15-29-åringarna som är underrepresenterade. Det är också här de största skillnaderna på fem procentenheter återfinns. Tidigare studier inom ramen för SOM-institutet har dock visat att skillnader i könsfördelning (lik- som åldersfördelning) mellan befolkning, urval och svarandegrupp har en mycket liten inverkan på svarsmönster.

Vi har tidigare konstaterat att svarsbenägenheten är lägre bland män än bland kvinnor i de senaste årens undersökningar. I tabell C kan vi se att fördelningen i såväl Västra Götalands befolkning som i det urval som dragits ur denna population är jämn, med en lika stor andel kvinnor som män. Den något högre andelen kvinnor som deltar i undersökningen innebär därmed att svaren kan rymma en viss, skevhet ifråga om könsrepresentation.

Göteborgsregionen och övriga Västra Götaland

Vid analys av materialet från Väst-SOM 2008 bör man vara medveten om att befolkningen i storstadsområdet skiljer sig något från de boende i övriga delar av Västsverige. Vi har tidigare pekat på skillnader i ålderssammansättning och utbildningsnivå hos befolkningen i de båda delundersökningsområdena.

I tabell 9 kan vi se fördelningen för svarandegruppen avseende förvärvsställning och medborgarskap. Av tabellen framgår att stabiliteten i svarandegruppen mellan 1992 och 1997 med avseende på dessa två egenskaper är i det närmaste total. 1998, när urvalsgrunden förändrades och hela Västra Götalandsregionen inkluderades i undersökningen, sjönk andelen studenter och utländska medborgare – till förmån för en ökad andel ålderspensionärer och svenska medborgare – vilket i första hand kan

förklaras som en ren konsekvens av det utvidgade spridningsområdet för undersökningen. Vi ser även att den totala andelen svenska medborgare minskar sedan 2002. Den initiala tolkningen var att detta berodde på att frågan expanderades 2003 till att inkludera dubbelt medborgarskap, men minskningen tycks fortsätta i takt med en allt större andel svarande med utländskt eller dubbelt medborgarskap. Samtidigt framträder vissa demografiska strukturskillnader mellan undersökningsområdena – med fler förvärvsarbetande, färre ålderspensionärer och fler utländska medborgare i storstadsregionen jämfört med övriga Västra Götaland.

Ser vi till 2008 års undersökning framgår att andelen förvärvsarbetande är högre i Göteborgsregionen relativt övriga Västra Götaland. Samtidigt finns en högre andel ålders- samt förtidspensionärer i övriga regionen. Andelen studenter är också något högre Göteborgsregionen. I Göteborgsregionen är även andelen svarande med utländskt eller dubbelt medborgarskap högre än i övriga regionen. Gruppen med utländskt eller dubbelt medborgarskap har, vilket framgår av tabell 9, minskat något över tid. En utveckling som inte återspeglar den samhälleliga utvecklingen. Gruppen med utländskt eller dubbelt medborgarskap är relativt liten, därav skillnaderna över tid.

Västsverige – ett Sverige i miniatyr

SOM-institutets årliga undersökningar nationellt såväl som regionalt ger möjlighet att jämföra svarsmönstren mellan undersökningarna och därmed kvaliteten i mätningarna. Tidigare metodstudier har visat att Västsverige i princip kan betraktas som ett Sverige i miniatyr (jfr Johansson 2002; Johansson & Ohlsson 2009). En jämförelse mellan de svarande i Väst-SOM-undersökningen 2008, de svarande i den nationella Riks-SOM-undersökningen boende i Västra Götaland samt Riks-SOM-undersökningen totalt visar på god överrensstämmelse i svarsmönster även för 2008 års undersökningar.

I tabell 11 jämförs svarsmönstren per de tre olika grupperna avseende kön, ålder, utbildningsnivå, subjektiv vänster-höger position, intresse för politik samt morgontidningsläsning. Som framgår av tabellen är det små skillnader mellan grupperna för nästan samtliga egenskaper. Således kan resultaten från de olika delundersökningarna betraktas som stabila. Mönstret som redovisas i tabell 11 är snarlikt det som kunde redovisas efter 2007 års Väst-SOM-undersökning.

Tabell 10 Fördelning per förvärvsställning och medborgarskap 1992-2008 (procent)

	2008																	TOTALT	Väst I	Väst II
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
Förvärvsställning																				
Förärvsarbete	57	57	55	57	57	57	58	57	57	60	57	57	56	55	56	57	59	61	57	57
Arbetsmarknads- politisk åtgärd	1	0	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1
AMS-utbildning	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-	-	-	-
Kunskapslyftet	-	-	-	-	-	-	1	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arbetslös	5	6	6	7	6	5	5	4	3	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2	3
Ålderspensionär/ avtalspensionär	17	16	16	15	15	15	17	17	20	19	19	21	23	22	20	22	23	21	26	26
Sjuk/ Aktivitetsersättning ¹	4	4	5	5	5	4	4	4	5	5	5	4	4	5	5	5	4	4	4	4
Hemarbetande	2	3	2	1	1	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Studerande	13	13	14	14	14	16	12	13	11	11	12	12	12	11	10	11	10	11	8	8
Annat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	3	1	1	1	1	1
Medborgarskap																				
Svenskt	-	95	95	94	95	94	95	96	96	96	96	95	94	93	94	94	93	92	94	94
Utländskt	-	5	5	6	5	6	5	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	4	4	4
Både svenskt och utländskt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	3	3	3	3	4	2	2

Kommentar: ¹⁾ Sjuk- och aktivitetsersättning är sedan 2008 benämningen på tidigare förtidspensionär.

Tabell 11 Jämförelse av svarsmönstren mellan Väst-SOM och Riks-SOM-undersökningen 2008 (procent)

	Väst-SOM 2008	Västra Götaland i Riks-SOM	Riks-SOM 2008
Kön			
Kvinna	53	53	53
Man	47	47	47
Ålder			
15-29	18	16	17
30-49	31	30	31
50-64	29	29	28
65-85	23	26	24
Utbildning			
Låg	23	25	23
Medellåg	32	32	32
Medelhög	21	20	21
Hög	24	24	23
Vänster-höger			
Klart till vänster	10	12	12
Något till vänster	24	24	24
Varken till vänster eller höger	31	32	31
Något till höger	24	24	24
Klart till höger	10	8	10
Intresse för politik			
Mycket intresserad	11	12	12
Ganska intresserad	41	44	42
Inte särskilt intresserad	39	38	37
Inte alls intresserad	9	7	10
Morgontidningsläsning			
6-7 dagar/vecka	57	59	58
4-5 dagar/vecka	15	14	12
2-3 dagar/vecka	11	10	9
Mer sällan/aldrig	17	18	22

Kommentar: Till låg utbildning räknas max grundskola eller annan obligatorisk skolgång. Till medellåg utbildning räknas studier vid eller examen från gymnasium, folkhögskola el dyl. Till medelhög utbildning räknas efter gymnasiala studier samt studier vid högskola/universitet. Till hög utbildning räknas examen från högskola eller universitet samt forskarutbildning.

Sammanfattningsvis

De resultat som presenterats i detta kapitel visar sammantaget på att 2008 års Väst-SOM-undersökning genererat ett datamaterial som väl representerar olika grupper i den västsvenska befolkningen. En ytterligare bekräftelse på detta är att vid en jämförelse med den nationella Riks-SOM-undersökningen kan det konstateras att svarsmönstren mellan de olika undersökningarna skiljer sig endast marginellt. För flera centrala frågor har svarsmönstren hos befolkningen i Västsverige jämförts dels med svarsmönstren hos befolkningen som helhet och även med den grupp i det nationella urvalet som bor i Västra Götalandsregionen och Kungsbacka kommun. På det hela taget visar jämförelserna i detta kapitel – över tid, med andra undersökningar samt inom undersökningen – att de svarande i Väst-SOM 2008 som grupp betraktat är mycket lika befolkningen i Västra Götaland och Kungsbacka kommun.

Noter

- ¹ Kapitlet bygger på tidigare års metodredogörelser, se exempelvis Antoni (2008)
- ² Kommunerna är Ale, Alingsås, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. I Väst-SOM 1992 till 1995 ingick inte boende i Alingsås kommun i urvalet.
- ³ Kommunerna är Bengtsfors, Bollebygd, Borås, Dals-Ed, Essunga, Falköping, Färgelanda, Grästorp, Gullspång, Götene, Herrljunga, Hjo, Karlsborg, Lidköping, Lysekil, Mariestad, Mark, Mellerud, Munkedal, Orust, Skara, Skövde, Sotenäs, Strömstad, Svenljunga, Tanum, Tibro, Tidaholm, Tranemo, Trollhättan, Töreboda, Uddevalla, Ulricehamn, Vara, Vårgårda, Vänersborg och Åmål.
- ⁴ Fältarbetet för Väst-SOM 2008 genomfördes i samarbete med Kinnmark Information AB, som även svarade för fältarbetet i den nationella Riks-SOM-undersökningen 2008. Kinnmark Information AB har ombesörjt urvalsdragning, utskick av formulär och påminnelser, telefonuppföljning (i samarbete med Concilia Information) scanning av kryss och ifyllda siffror i formulären samt datauppläggning. SOM-institutet har stått för undersökningens upplägg och utformning; framtagning av frågeformulär och övrigt material som skickats ut, kodning av öppna svar och iordningställning av den slutliga datafilen. Kodningen av öppna svar har genomförts av biträdande forskare Malin Forsberg, Hannes Jacobsson, Sofia Johansson och Daniel Swedin.
- ⁵ Forskning om skäl till deltagande i enkätundersökningar kan visa på liknade resultat, det vill säga att skälen för att inte delta är tidsrelaterade samt av mer principiell karaktär (se exempelvis Loosveldt & Storms 2008).
- ⁶ Företaget Experian (www.experian.se) har utvecklat metoden och indelningen i livsstilsgrupper är deras.

- ⁷ Mobiltelefonnummer inkluderas ej i den första nummersökningen. Inför den andra och tredje telefonpåminnelsen kompletterades uppgifterna med mobiltelefonnummer i de fall hemtelefonnummer saknades. Samtliga uppgifter erhöles via det företag som skötte telefonpåminnelserna, Concilia AB. Ett växande problem är att allt fler, framförallt unga, saknar fast hemtelefon. Av andelen där hemtelefonnummer saknas är andelen dubbelt så stor i ungdomsgruppen som för de äldsta åldergrupperna. En annan förklaring är att i ungdomsgruppen är det fler som inte står för sitt eget abonnemang vilket också är en tänkbar förklaring.

Referenser

- Holmberg, Sören och Olof Petersson (1980) *Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar*. Stockholm: LiberFörlag
- Holmberg, Sören och Olof Petersson (1998) *Opinionsundersökningar och demokratin*. Stockholm: SNS Förlag
- Johansson, Susanne (2002) "Ung-SOM-undersökningen i Västsverige 2001". I Oscarsson, Henrik (red) *Spår i framtiden*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, Susanne & Jonas Ohlsson (2009) Samhälle Opinion Massmedia. Västra Götaland 2007. I Nilsson, Lennart och Susanne Johansson (red) *Att bygga, Att bo, Att leva. En bok om Västra Götaland*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Jönsson, Sten m. fl. (1997) *Decentraliserad välfärdsstad – Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag.
- Loosveldt, Geert & Vicky Storms (2008) Measuring public opinions about surveys. *International journal of public opinion research*, Vol 20:1.
- Nilsson, Åsa (2009) "Den nationella SOM-undersökningen 2008". I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Svensk höst*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, Åsa (2006) "Den nationella SOM-undersökningen 2005". I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Du stora nya värld*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Ohlsson, Anders (1986) *Att svara eller inte svara – det är frågan*. Rapport nr 12. Göteborg: Göteborgs universitet, Avdelningen för masskommunikation.
- www.scb.se. Statistikdatabaser, befolkningen.

Appendix

Appendix A Fördelning över invånare i Göteborg, Göteborgs kranskommuner och övriga Västra Götaland i befolkningen, urvalet respektive i inkomna enkäter 2008, samt jämförelse med fördelningen i urval och svarande 1999-2007 (procent)

År	Grupp	Område			Summa	Antal
		Göteborg	Göteborgs kranskommuner	Övriga Västra Götaland		
1999	Urval (brutto)	30	24	46	100	5 900
	Svarande	29	24	47	100	3 760
2000	Befolkning	31	24	45	100	1 237 771
	Urval (brutto)	31	25	44	100	6 000
	Nettourval	30	25	45	100	5 602
	Svarande	28	25	47	100	3 684
2001	Befolkning	31	24	45	100	1 247 690
	Urval (brutto)	31	23	46	100	6 000
	Nettourval	30	24	46	100	5 411
	Svarande	29	24	47	100	3 808
2002	Befolkning	31	25	44	100	1 245 689
	Urval (brutto)	31	25	44	100	6 000
	Nettourval	30	26	44	100	5 538
	Svarande	28	26	46	100	3 792
2003	Befolkning	31	24	45	100	1 254 946
	Urval (brutto)	31	23	46	100	6 000
	Nettourval	30	24	46	100	5 537
	Svarande	29	24	47	100	3 654
2004	Befolkning	30	25	45	100	1 257 591
	Urval (brutto)	31	24	45	100	6 000
	Nettourval	31	24	45	100	5 489
	Svarande	30	24	46	100	3 630
2005	Befolkning	31	24	45	100	1 268 979
	Urval (brutto)	31	24	45	100	6 000
	Nettourval	30	25	45	100	5 505
	Svarande	29	24	47	100	3 419
2006	Befolkning	30	25	45	100	1 269 125
	Urval (brutto)	30	24	46	100	6 000
	Nettourval	29	24	47	100	5 462
	Svarande	28	24	48	100	3 347
2007	Befolkning	31	22	47	100	1 298 829
	Urval (brutto)	31	22	47	100	6 000
	Nettourval	31	24	45	100	5 491
	Svarande	30	24	46	100	3 420
2008	Befolkning	31	24	45	100	1 309 857
	Urval (brutto)	31	24	45	100	6 000
	Nettourval	31	24	47	100	5 553
	Svarande	29	24	45	100	3 240

Kommentar: För nettourval, se kommentar tabell 2.

Appendix B Åldersgruppernas fördelning i hela urvalet respektive i inkomna enkäter 1992-2008 och åldersfördelningen 2002-2008 hos befolkningen i Västsverige (procent)

År	Grupp	Åldersgrupp					Summa	Antal
		15-29	30-49	50-64	65-80	65-85		
1992	Urval	27	38	19	16		100	
	Svarande	25	37	21	17		100	1 603
1993	Urval	28	37	19	16		100	
	Svarande	27	36	20	17		100	1 586
1994	Urval	27	37	20	16		100	
	Svarande	27	36	22	15		100	1 591
1995	Urval	26	37	21	16		100	
	Svarande	26	37	22	15		100	1 708
1996	Urval	25	38	22	15		100	
	Svarande	26	36	23	15		100	1 807
1997	Urval	26	37	22	15		100	
	Svarande	26	36	23	15		100	1 845
1998	Urval	24	37	24	16		101	5 385
	Svarande	22	36	25	17		100	3 487
1999	Urval	25	35	24	16		100	5 900
	Svarande	22	34	27	17		100	3 760
2000	Urval (15-80)	24	36	24	16		100	5 815
	Svarande (15-80)	21	34	27	18		100	3 597
2000	Urval (15-85)	23	34	24		19	100	6 000
	Svarande (15-85)	20	33	27		20	100	3 684
2001:	Urval (brutto)	23	34	24		19	100	6 000
	Svarande	20	35	27		19	100	3 808
2002:	Befolkning	23	35	23		19	100	1 245 689
	Urval (brutto)	24	34	24		18	100	6 000
	Nettourval	23	35	25		17	100	5 538
	Svarande	20	34	27		19	100	3 792
2003:	Befolkning	23	35	23		19	100	1 254 946
	Urval (brutto)	24	34	23		19	100	6 000
	Nettourval	23	35	24		18	100	5 537
	Svarande	20	33	27		20	100	3 654
2004:	Befolkning	23	35	22		20	100	1 257 591
	Urval (brutto)	24	33	23		20	100	6 000
	Nettourval	24	33	24		19	100	5 489
	Svarande	20	32	26		22	100	3 630
2005:	Befolkning	23	35	24		18	100	1 268 979
	Urval (brutto)	23	34	24		19	100	6 000
	Nettourval	23	36	24		17	100	5 505
	Svarande	19	33	27		21	100	3 419
2006:	Befolkning	23	33	25		19	100	1 269 125
	Urval (brutto)	23	34	24		19	100	6 000
	Nettourval	23	34	25		18	100	5 462
	Svarande	18	32	28		22	100	3 347
2007:	Befolkning	24	34	23		19	100	1 298 829
	Urval (brutto)	24	34	24		18	100	6 000
	Nettourval	23	35	24		18	100	5 491
	Svarande	19	32	27		21	100	3 420
2008:	Befolkning	24	34	24		18	100	1 309 857
	Urval (brutto)	24	33	24		19	100	6 000
	Nettourval	23	34	25		18	100	5 553
	Svarande	18	31	29		23	100	3 240

Kommentar: I jämförelsesyfte redovisas för 2000 även resultat för ett begränsat urval som omfattar samma åldersintervall, 15-80 år, som de tidigare årens undersökningar. I de kommuner som ingår i Väst-SOM I är befolkningen yngre än i de kommuner som omfattas av Väst-SOM II. Detta förhållande återspeglas också i åldersstrukturen bland de svarande.

Appendix C Könsfördelning hos befolkningen, i urvalet och bland de svarande (procent)

År	Grupp	Kön		Summa
		Män	Kvinnor	
1992	Svarande	50	50	100
1993	Svarande	51	49	100
1994	Svarande	51	49	100
1995	Svarande	49	51	100
1996	Svarande	50	50	100
1997	Svarande	49	51	100
1998	Svarande	47	53	100
1999	Svarande	48	52	100
2000	Svarande	49	51	100
2001	Svarande	47	53	100
2002	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	50	50	100
	Svarande	48	52	100
2003	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	49	51	100
	Svarande	47	53	100
2004	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	50	50	100
	Svarande	47	53	100
2005	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	50	50	100
	Svarande	47	53	100
2006	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	49	51	100
	Svarande	47	53	100
2007	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	49	51	100
	Svarande	47	53	100
2008	Befolkningen	50	50	100
	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	50	50	100
	Svarande	47	53	100

Kommentar: Uppgifterna om befolkningen är hämtade från www.scb.se/databaser.

FÖRFATTARNA

Rudolf Antoni, fil kand, utredare, tidigare verksam som undersökningsledare vid SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Annika Bergström, fil dr, verksam som forskare och lärare vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Björn Brorström, professor i företagsekonomi och prorektor vid Högskolan i Borås.

Björn Danielsson, fil kand, verksam som biträdande forskare vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Pierre Donatella, utredare vid Kommunforskning i Västsverige, KFi och doktorand i företagsekonomi.

Niels Dyhrberg, vetenskaplig assistent vid Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet Odense.

Sören Holmberg, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Bengt Johansson, professor vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Folke Johansson, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Susanne Johansson, fil dr, verksam som forskare vid Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS och undersökningsledare för Väst-SOM-undersökningen, SOM-institutet.

David Karlsson, fil dr och universitetslektor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Simon Krogh, doktorand vid Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet Odense.

Lennart Nilsson, docent i offentlig förvaltning, Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet.

Viveka Nilsson, fil dr, verksam som forskare vid Kommunforskning i Västsverige, KFi.

Åsa Nilsson, fil kand, verksam vid SOM-institutet och undersökningsledare för Riks-SOM-undersökningen samt doktorand vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Jonas Ohlsson, doktorand vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Niels Opstrup, vetenskaplig assistent vid Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet Odense.

Jon Pierre, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Jan Strid, universitetslektor vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.

Lennart Weibull, professor i massmedieforskning vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet och prorektor vid universitetet.

ADRESSER

SOM-institutet
Göteborgs universitet
Box 710
SE 405 30 GÖTEBORG

E-postadress: info@som.gu.se
Hemsida: www.som.gu.se

Beställningar av publikationer kan göras på tfn 031-786 61 34 eller faxas in på nummer 031-786 47 80. För beställningar via e-post är adressen order@som.gu.se.
Det går också att beställa publikationer via vår hemsida: www.som.gu.se.

Om Du vill kontakta någon av de medverkande författarna i *En region blir till* följer här e-postadresser.

Namn	E-postadress
Rudolf Antoni	rudolf.antoni@tele2.se
Annika Bergström	annika.bergstrom@jmg.gu.se
Björn Brorström	bjorn.brorstrom@hb.se
Björn Danielsson	bjorn.danielsson@jmg.gu.se
Pierre Donatella	pierre.donatella@kfi.se
Niels Dyhrberg	nid@sam.sdu.dk
Sören Holmberg	soren.holmberg@pol.gu.se
Bengt Johansson	bengt.johansson@jmg.gu.se
Folke Johansson	folke.johansson@pol.gu.se
Susanne Johansson	sanna.johansson@cefos.gu.se
David Karlsson	david.karlsson@spa.gu.se
Simon Krogh	skr@sam.sdu.dk
Lennart Nilsson	lennart.nilsson@cefos.gu.se
Viveka Nilsson	viveka.nilsson@kfi.gu.se
Åsa Nilsson	asa.nilsson@jmg.gu.se
Jonas Ohlsson	jonas.ohlsson@jmg.gu.se
Niels Obstrup	nop@sam.sdu.dk
Jon Pierre	jon.pierre@pol.gu.se
Jan Strid	jan.strid@jmg.gu.se
Lennart Weibull	lennart.weibull@jmg.gu.se