Svensk samhällsorganisation i förändring

Västsverige vid millennieskiftet

Lennart Nilsson (red)

Redaktör: *Lennart Nilsson*
Omslag: *Roger Palmqvist*
Omslagsbilder: *Kamerareportage, Västra Götalandsregionens bildarkiv och Västsvenska Turistrådet*
Redigering: *Henny Östlund*
Tryck: Grafikerna Livréna i Kungälv AB, 2004
ISBN: 91-89673-05-0
ISSN: 0284-4788

INNEHÅLL

Förord 7

Lennart Nilsson
Vadan och varthän? 9

Christian Jensen
Politiken kring regionidén 35

MEDIELANDSKAP OCH OPINIONSBILDNING

Bengt Johansson
Medielandskap och opinionsbildning 63

Tomas Andersson Odén och Lennart Weibull
Västra Götalänningens mediekarta 65

Ingela Wadbring
Användning och värdering av medier i Västra Götaland 89

Annika Bergström
De nya medieformerna och demokratin 109

Bengt Johansson
”Godkväll, nyheter över Västsverige”
Mediebilden av Västra Götalandsregionen 1998-2002 123

Bengt Johansson
Medierna, politiska kriser och sjukvården 151

REPRESENTATIV DEMOKRATI

Henry Bäck och Folke Johansson
Representativ demokrati 181

Bengt Johansson
Den regionala medievalrörelsen 2002 185

Folke Johansson
Röstning i regionvalet 2002 201

Sören Holmberg
Västra Götaländsk demokrati 217

Henry Bäck
Att vara regionpolitiker 227

Susanne Johansson
Intresse och engagemang för den regionala nivån 241

Lennart Nilsson
Service och demokrati 257

Lennart Nilsson
Regional välfärdspolitik och legitimitet 279

Henry Bäck och Folke Johansson
Val och valda, öppenhet och diskussion 297

EKONOMI, EFFEKTIVITET OCH STYRNING

Björn Brorström
Ekonomi, effektivitet och styrning 305

Björn Brorström
God ekonomisk hushållning i Västra Götalandsregionen? 309

Sven Siverbo
Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götaland –
Princip, praktik och effekter 317

Marianne Leffler
Sjukhusperspektiv på beställarstyrning 341

Björn Brorström, Bo Hallin och Gustaf Kastberg
Anpassning och tillpassning – en studie av förändrad styrning och
effektivitet inom hälso- och sjukvården 369

Björn Brorström och Viveka Nilsson
Har organisation någon betydelse? –
En studie av läkares organisationsideal 393

REGIONALISERING OCH REGIONAL UTVECKLING

Jon Pierre
Regionalisering och regional utveckling 413

Jon Pierre och Sara Schütt
Regionalisering och ekonomisk utveckling:
Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik 415

Rutger Lindahl och Linda Berg
Bortom regionens gräns – Internationalisering i Västra Götaland 441

Folke Johansson
Medborgarna och regionen 467

Henry Bäck
Parti, territorium och tid 483

BILAGOR

David Holtti
Samhälle Opinion Massmedia. Västra Götaland 2003 503

Frågeformulär 519

Författarna 571

Tidigare publicerade skrifter 573

FÖRORD

I boken *Svensk samhällsorganisation i förändring, Västsverige vid millennieskiftet* redovisas huvudresultat från ett flerårigt utvärderingsprogram som har studerat Västra Götalandsregionen 1998-2003. Utvärderingen har genomförts av en forskargrupp vid Göteborgs universitet bestående av ekonomer, medieforskare och statsvetare. I volymen ingår 25 kapitel. Det inledande kapitlet presenterar programmets utgångspunkter och i kapitlet *Politiken kring regionidén* analyseras Västra Götalandsregionens framväxt. Därefter redovisar forskarna specialstudier inom fyra huvudområden: *Medielandskap och opinionsbildning, Representativ demokrati, Ekonomi, effektivitet och styrning* samt *Regionalisering och utveckling.* Huvudsyftet med etablerandet av Västra Götalandsregionen var att främja Västsveriges utveckling samt att samordna och förbättra insatserna inom välfärdsområdet, främst hälso- och sjukvården. Med utgångspunkt från begreppen demokrati och effektivitet analyseras utvecklingen under den första femårsperioden.

Studierna baseras på ett mycket omfattande material i form av SOM-institutets årliga medborgarundersökningar, enkätstudier med de regionala politikerna och kommunpolitiker i Västra Götaland, intervjuer med tjänstemän och personal samt företrädare för näringslivet och de 49 kommunerna i länet. Vidare har innehållet i nyhetsprogram och lokala tidningar analyserats för att teckna mediernas bild av Västra Götalandsregionen. Vi vill tacka SOM-institutets undersökningsledare Jonas Persson, Åsa Nilsson, Susanne Johansson och Rudolf Antoni samt de många personer som kodat enkät- och mediematerialet och vars insatser har varit avgörande för studiernas genomförande. Ett stort tack riktas också till de närmare 25 000 västsvenskar som deltagit i undersökningarna.

Göteborg i december 2004

Lennart Nilsson
CEFOS och Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

VADAN OCH VARTHÄN?*

LENNART NILSSON

Under de senaste årtiondena har den offentliga sektorn i Sverige genomgått en långtgående strukturomvandling och störst har förändringarna varit i storstadsregionerna. Genom Sveriges inträde i Europeiska Unionen tillfördes ytterligare en beslutsnivå med val till Europaparlamentet. I Skåne och Västsverige har länsindelningen ändrats. Storstäderna har inlemmats i de nybildade regionerna och kompetensen för det folkvalda regionala organet har vidgats genom försöksverksamheten med överförande av de regionala utvecklingsfrågorna från staten.[1]

I huvudstadsregionen bildades länet och storlandstinget på 1970-talet och Skåne län bildades 1997. Västra Götalands län tillkom 1998 och ett år senare etablerades Region Skåne och Västra Götalandsregionen. 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 har såväl den geografiska som den funktionella och sakliga kompetensen för den politiska mellannivån i Sverige efter årtionden av resultatlöst utredande påtagligt förändrats. (Danielsson 1999; Jensen 2002 och 2004)

I samtliga nordiska länder är kommunernas ställning stark och vid välfärdsstatens uppbyggnad tilldelades kommunerna uppgiften att ansvara för huvuddelen av offentligt finansierad service. Den politiska mellannivån har omvänt haft en svagare ställning än i flertalet andra europeiska länder. Den har haft att svara för ett begränsat antal serviceområden som kräver ett större befolkningsunderlag än kommunerna, främst hälso- och sjukvården. I Finland, där folkvalt organ på denna nivå saknas, handhas dessa uppgifter av kommunalförbund. I de nordiska EU-länderna fick under senare hälften av 1990-talet utvecklingsfrågorna med betoning av helhetssyn och samordningsmöjligheter en tydligare regional förankring. (Sandberg och Ståhlberg 2000; Baldersheim m.fl 2001)

Den regionala nivån i Norden har emellertid under senare år hamnat i stöpsleven. År 2002 överfördes i Norge huvudmannaskapet för sjukhusen till statliga hälsoföretag. I Danmark skall en mycket långtgående strukturreform genomföras, som innebär att amten avskaffas och ersätts av fem regioner med ansvar för sjukvården men utan beskattningsrätt. Dessutom skall antalet kommuner minskas från 271 till cirka 100. I Norge och Finland med många små kommuner övervägs också kommunsammanslagningar liksom förändringar på regionnivån. I Sverige har Ansvarskommittén fått i uppdrag att se över ansvarfördelningen inom den svenska samhällsorganisationen. (SOU 2003:123) Därmed har principerna för utformningen

* *Titeln är hämtad från Viktor Rydbergs dikt med samma namn från 1875.*

av samhällsorganisationen i sin helhet blivit föremål för debatt, översyn och omprövning i de nordiska länderna. (Mouritzen 2004; Sandberg 2004)

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; jfr också Rothstein 2003)

I inledningskapitlet skall utgångspunkterna för utvärderingen av Västra Götalandsregionen belysas med inriktning på fyra huvudområden: *flernivåorganisationens framväxt, självstyrelse och flernivådemokrati, offentligt- privat* samt *medborgarna och den offentliga sektorn.* Vidare skall kriterier för bedömningar av regionaliseringen och av den nya regionens sätt att fungera diskuteras med utgångspunkt från begreppen demokrati och effektivitet.

Flernivåorganisationens framväxt

För Västsverige har förbindelserna västerut alltid varit av stor betydelse. Relationerna till grannländerna Danmark och Norge präglade länge inte bara förbindelserna 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 kom att bestå i över 350 år, från 1634 till 1998, 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.

Kommunalisering och decentralisering

Storkommunreformen 1952 och kommunblocksreformen på 1960- och 1970-talen innebar mycket viktiga vägval vid uppbyggnaden av den svenska samhällsstrukturen. Därmed lades grunden för att göra kommunerna till huvudansvariga för välfärdspolitikens service. Alternativet att behålla de många små kommunerna och istället lägga nya och utvidgade uppgifter på de den regionala nivån hade därmed valts bort.

En jämförelse mellan Frankrike och Sverige kan illustrera konsekvenserna av det val som gjordes. I Frankrike, som är indelat i 22 regioner och 96 departement, spelar nivåerna mellan stat och kommun, en viktigare roll och man har behållit de många små kommunerna med samma genomsnittliga invånarantal som i de svenska kommunerna före 1952. I Sverige reducerades antalet kommer från ca 2 500 till som lägst 277 år 1977. Idag uppgår antalet kommuner efter kommundelningar till 290 med i genomsnitt 30 000 invånare. (Lidström 2003; Nielsen 2003)

Det var välfärdsstatens utbyggnad som sprängde de gamla småkommunernas gränser. Stora och resursstarka kommuner och kommunsammanslagningar ingick i socialdemokraternas vision för välfärdsstatens uppbyggnad (Ekström von Essen 2003, jfr Nyström 1987). Den stora expansionen i kommunerna startade i mitten av 1960-talet och pågick i drygt femton år. Därefter stagnerade utvecklingen för att under början av 1990-talet övergå i ekonomisk åtstramning och nedskärningar och under slutet av 1990-talet återhämtning.

Den svenska välfärdsmodellen innebär en mycket långtgående arbetsfördelning mellan staten och socialförsäkringssystemet, som ansvarar för transfereringarna, och kommunerna som svarar för service till medborgarna. Den svenska välfärdsstaten blev i hög grad liktydig med den lokala välfärdsstaten. Landstingen, som vid bildandet 1862 tilldelades uppgiften att utgöra valkorporation vid valet till första kammaren, utvecklades i huvudsak till en specialkommun för hälso- och sjukvården och har varit den mest anonyma politiska nivån. (Montin och Olsson 1994) 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)

Internationalisering och regionalisering

När diskussionen om mellannivån i den svenska samhällsstrukturen på nytt sköt fart skedde det mot bakgrund av utvecklingen i Europa och Sveriges medlemskap i EU. Tanken om *Regionernas Europa* lyfter 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 samtidigt är mycket viktig för implementering av välfärdspolitiken. Den 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. 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. I Västsverige har också West Sweden, som en samarbetsorganisation för kommuner i gamla N-, O-, P-, R- och S– län med kontor i Bryssel varit av betydelse. (Lindahl och Berg 2004)

Region – delregion

Länsindelning har både i Skåne och i Västsverige präglats av Sveriges tidigare relationer till Danmark-Norge. När Skåne efter freden i Roskilde 1658 införlivades med Sverige var avsikten att försvenskningen av Skåne skulle underlättas om Skåne, delades upp i två län. I Västsverige blev länsindelningen mer ett resultat av införlivandet av de nyerövrade dansk-norska områdena än av strävan att åstadkomma en rationell administrativ indelning av Västsverige. Älvsborgs län var ett sammanhängande svenskt område i gränslandet mot Danmark-Norge, men utan samhörighet mellan de olika delarna. Det senare understryks av att länet varit indelat i två valkretsar vid val till riksdagen. Mot denna bakgrund kan den nya länsindelningen och regionförsöken under 1990-talet ses som ett försök att lösa problem med rötter i 1600-talet. I det ena fallet genom att föra samman två län, där det funnits en identitet som bröts genom en onaturlig gränsdragning. I det andra fallet innebär det att ett län utan naturlig identitet går upp i en större enhet, men där det funnits identitet i de tidigare landskapen i Bohuslän och Dalsland, i tidigare län som Skaraborg och där storstadsregionens speciella situation skapat en ny gemenskap inom detta område. (Se Lithner och Weibull 1999) De skilda historiska förutsättningarna skapar viktiga skillnader i utgångsläget för de två regionbildningarna.

Vid bildandet av Västra Götaland utgjorde västerhavet och riksgränsen mot Norge liksom Vänern och Vättern naturliga gränser men i övrigt var gränserna in i det sista oklara och omstridda. I Åmål och sydvästra Värmland diskuterades länstillhörigheten. Likaså var för kommuner på gränsen till Örebro län frågan uppe till debatt. Efter folkomröstningar beslutade Habo och Mullsjö kommuner att inte ingå i det nya storlänet utan i stället ansluta sig till Jönköpings län. Kungsbacka deltar sedan länge i samarbetet i Göteborgsregionens kommunalförbund men med knapp majoritet avgjordes 1997 frågan i fullmäktige till förmån för att även i fortsättningen tillhöra Hallands län. (Malmström 1998)

Vid mitten av 1990-talet då Regionberedningens slutbetänkande (SOU 1995:27) lades fram var allmänhetens engagemang för de regionala frågorna mycket svalt och det fanns en utbredd folklig tveksamhet mot de föreslagna reformerna. Även när beslutet om bildandet av Västra Götalandsregionen tagits saknade en majoritet uppfattning om regionen men fler såg nackdelar än fördelar. Erfarenheter från andra europeiska länder och Sverige visar emellertid att om administrativa reformer skall få genomslag tar det lång tid. (Malmström 1995 och 1998)

I Västsverige har den ändrade geografiska indelningen medfört en splittrad geografisk identitet på mellannivå. Liksom i andra delar av landet känner människor störst geografisk hemhörighet med den ort där man bor, 50 procent och därefter med Sverige, ca 20 procent. Om vi summerar personer som känner anknytning till

tidigare län, landskap eller Västra Götaland är det emellertid också ca 20 procent. Återstående tio procent, med överrepresentation för yngre, känner tillhörighet till ett vidare geografiskt område än nationen. Det finns en västsvensk identitet som avser ett större område än orten eller kommunen men som är mindre än hela Sverige. Den västsvenska identiteten är splittrad men den ligger sammantaget på samma nivå som den regionala identiteten i Skåne. (Samhälle Opinion Massmedia, Västsverige 2003)

Den splittrade västsvenska identiteten gör att delarna eller delregionerna kommit att spela en större roll än i Skåne och i andra delar av landet. I de tidigare länen har funnits länsavdelningar av Svenska kommunförbundet och samtidigt har samverkan skett inom kommunalförbund, mest långtgående i Göteborgsregionens kommunalförbund. Efter bildandet av det nya storlänet blev indelningen i kommunförbund en kontroversiell fråga, där huvudalternativen liksom i övriga delar av landet var ett kommunförbund men med fyra underenheter med samverkan dem emellan. (Leffler 1998) Frågan fick sin lösning genom att fyra kommunförbund bildades år 2001: Göteborgsregionens kommunförbund, Fyrbodals kommunförbund, Sjuhäradsförbundet samt Skaraborgs kommunförbund med en paraplyorganisation, Västsvenska Kommunförbundens samorganisation, VästKom.

Storstadsregionen och storstaden

Debatten om storstaden har skiftat fokus över tid. Under tillväxtåren var det storstadens attraktionskraft och positiva sidor som dominerade bilden medan problemen och nackdelarna präglade diskussionen under den gröna vågen. På senare tid framhålls ånyo storstadens fördelar och inte minst betonas storstadens betydelse för regional utveckling. Det är också inom Göteborg som utvecklingen av flernivåorganisationens gått längst, från två till sex politiska nivåer sedan 1998. Göteborg tillhör inte Europas större städer, men är med svenska och nordiska mått mätt en storstad med 478 000 invånare år 2004. I hela göteborgsregionen, Göteborg och de tolv kranskommunerna uppgick samma år invånarantalet till 865 000, se bilaga 1, Holtti 2004.

Storstaden symboliserar både de stora möjligheterna och de stora problemen. I storstadsregionen finns de spännande och mest kvalificerade jobben; universiteten med den högre utbildningen och forskningen; det stora kommersiella utbudet med exklusiva specialbutiker och köpcentra; i storstaden finns underlag för valfrihet också av offentligt finansierad service; medievärlden, kulturen med de stora institutionerna och de fria grupperna; elitidrotten och den breda ungdomsverksamheten, men där finns också segregationen, de sociala problemen och den organiserade brottsligheten; inte det ena eller det andra utan både och. Från storstädernas valdistrikt inrapporteras på valnatten både det högsta och det lägsta valdeltagandet i landet.

Göteborgsregionens administrativa karta har ritats om radikalt. Det har skett dels genom stegvisa inkorporeringar, dels genom sammanslagningar i samband med kommunindelningsreformerna. För Göteborgs stads del innebar det att ytan mer

än tredubblats och idag bor närmare en fjärdedel av stadens befolkning i de under 1960- och 1970-talen införlivade områdena. Utmärkande för Göteborgs stad efter sammanslagningarna är att den innefattar både de mest resursstarka och de mest resurssvaga delarna i Göteborgsregionen och att en majoritet, drygt 55 procent, av regionens befolkning bor i Göteborg. Som jämförelse kan nämnas att i Stockholmsregionen bildar de mest resurssvaga och mest resursstarka delarna egna kommuner och mindre än 50 procent bor huvudstadskommunen.

I figur 1 illustreras det nya politiska landskapet i Göteborg och relationen mellan göteborgarna och deras valda representanter.

Figur 1 Göteborgarna och deras valda företrädare 2004

Europeiska Unionen
Parlamentet
732 ledamöter varav 19 från Sverige/1 från Göteborg

Sverige
Riksdagen
349 ledamöter varav 18 från Göteborg

Västra Götalandsregionen
Fullmäktige
149 ledamöter varav 46 från Göteborg

Göteborgsregionen
Kommunalförbundets fullmäktigeförsamling (indirekta val)
91 ledamöter varav 46 från Göteborg

Göteborgs stad
Fullmäktige
81 ledamöter och 36 ersättare

Stadsdelarna
Stadsdelsnämnderna (indirekta val)
231 ledamöter och 126 ersättare

Göteborgarna

Kommentar: Uppgifterna avser antalet ledamöter efter de allmänna valen 2002 och EU-parlamentsvalet 2004. Uppgifterna om fullmäktigeförsamlingen för Göteborgsregionens kommunalförbund avser mandatperioden 2001-2006 liksom uppgifterna om stadsdelsnämnderna.

I valet 1988 kunde göteborgarna rösta i två val för att utse sina företrädare i riksdagen och i kommunfullmäktige. De valda representanterna utövade sina uppgifter på två nivåer: Sverige och Göteborg. Sverige tillhörde inte EG. Göteborg var fortfarande en landstingsfri stad som själv svarade för hälso- och sjukvården och andra landstingskommunala uppgifter och Göteborg deltog endast i begränsad utsträckning i samarbetet med andra kommuner i Göteborgsregionen. Under mandatperioden 1985-1988 hade Göteborg en traditionell organisation som byggde på en indelning i sektorer med nämnder och styrelser för fritid, skola, socialtjänst etc. Efter försöksverksamhet med olika former av lokala organ införde Göteborgs stad en geografiskt baserad organisation med 21 stadsdelsnämnder, med ett brett ansvarsområde inom barnomsorg, skola, socialtjänst, äldreomsorg, lokal fritid och kultur samt omsorgsverksamhet.

Syftet med stadsdelsreformen var stärka demokrati och inflytande samt förbättra effektivitet och service och det skulle ske genom decentralisering och lokala lösningar samt helhetssyn och samarbete. Stadsdelsnämnderna utses i proportionella val i fullmäktige, vilket innebär att de får samma majoritet som i fullmäktige oavsett väljarstödet för partierna i stadsdelarna. År 1995 infördes en behovsbaserad resursfördelningsmodell för tilldelning av medel till stadsdelsnämnderna. (Jönsson m. fl. 1997; Bokenstrand 2000) En nyligen genomförd översyn av organisationen mynnade ut i förslaget att antalet stadsdelsnämnder skall minska till 19 och att två nya centrala nämnder skall inrättas. Även om förslaget har stöd av en majoritet föreligger motsättningar mellan partierna och moderata samlingspartiet avvisar liksom tidigare på principiella grunder stadsdelsorganisationen. (Göteborgs stad, 2004-06-03)

Efter valet 1994 infördes också i Stockholm och Malmö en organisation med stadsdelsnämnder (Bäck och Johansson 1998). Även om en geografiskt baserad organisation är vanlig i Europas storstäder är det idag endast nio kommuner utanför de tre storstäderna i Sverige som har en organisation med kommundelsnämnder, varav en i Västra Götaland. (www.lf.svekom.se)

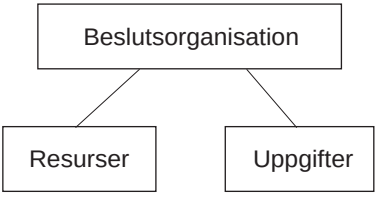
I storstadsregionerna aktualiseras med speciell tydlighet förhållandet mellan funktion och yta, dvs. på vilken nivå ansvaret för utövandet av uppgifter, som skall utföras i offentlig regi skall läggas. Det finns inte bara uppgifter som kan lösas på kommunal eller subkommunal nivå utan också funktioner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

Självstyrelse och flernivådemokrati[2]

Flernivådemokrati innebär att av folket direkt eller indirekt valda organ skall utöva självstyrelse på flera olika nivåer. Samtidigt förutsätter självstyrelse restriktioner i förhållande till staten och den nationella nivån. (Strandberg 1998 och 2003) Här skall självstyrelsens princip diskuteras med utgångspunkt från den av Europarådet 1988 antagna konventionen om lokal självstyrelse. Sverige ratificerade konventionen 1989. (Prop. 1988/89:119) Enligt svensk terminologi omfattar den kommunala självstyrelsen inte bara kommunerna utan också landstingen/regionerna.

Självstyrelsens innehåll koncentreras till tre konstitutiva grundelement, som åskådliggörs i figur 2. De kan sägas utgöra Självstyrelsens anatomi: beslutsorganisation, resurser och uppgifter.

Figur 2 Självstyrelsens anatomi



Europarådskonventionen förutsätter att självstyrelsens yttre struktur regleras i lagstiftningen i vederbörande stat. Med kommunal självstyrelse menas ”kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse” (Artikel 3). Om beslutsorganisationen heter det att den kommunala självstyrelsen ”skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ” (Artikel 3). Kommunerna skall själva, utan hinder av mer allmänna lagregler kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning (Artikel 6).

Inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall kommunernas ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter. Det sägs vidare att bidrag till kommunerna ”skall så vitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt” (Artikel 9). Ett flertal stadganden i konventionen behandlar kommunernas uppgifter. Bland annat sägs att ”kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller i annan lag. Denna bestämmelse skall dock icke utgöra något hinder mot att kommunerna i enlighet med lag tilldelas befogenheter och ansvar för särskilda ändamål” (Artikel 4).

Kärnan i självstyrelsebegreppet är att beslutsorganisationen under politiskt ansvar inför medborgarna skall besluta om rättigheter och skyldigheter för invånarna inom det territorium som avgränsas på respektive nivå. Det är inte enbart en fråga om vilka uppgifter som skall åvila organ på respektive nivå eller vilka resurser som skall disponeras utan ansvaret avser befogenheten att göra avvägningen dem emellan. De restriktioner som begränsar full autonomi och karaktäriserar självstyrelsen på respektive nivå kan preciseras med utgångspunkt från de grundelementen i självstyrelsens anatomi.

Den regionala försöksverksamheten innebär att ett organ på den politiska mellannivån tilldelats uppgiften att göra avvägningen mellan resurser och en verksamhet, som innefattar både välfärdsfrågor och utvecklingsfrågor och inför medborgarna vara ansvarigt för avvägningen mellan förmåner och uppoffringar. På region/landstingsnivå är emellertid välfärdsfrågorna i huvudsak koncentrerade till en huvuduppgift, hälso- och sjukvården, vilket begränsar prioriteringarna mellan olika verksamhetsområden. En principiell skillnad mellan välfärdsfrågorna och utvecklingsfrågorna är att välfärdsfrågorna huvudsakligen är ennivåfrågor, där beslutsarenan primärt avser en offentlig nivå. Däremot är utvecklingsfrågorna i stor utsträckning flernivåfrågor med förhandlingar mellan både offentliga och privata aktörer.

Offentligt – privat

Den uppbyggnad av folkhemmet som påbörjats under 1930-talet stannade av under krigsåren men fortsatte därefter. Fram till mitten av 1960-talet ökade den offentliga konsumtionen (skattefinansierade tjänster) kontinuerligt och den statliga konsumtionen var lika stor som den kommunala och landstingskommunala tillsammans. Därefter genomfördes i Sverige vad Daniel Tarschys benämnt ”den offentliga revolutionen”. Då byggdes den offentliga sektorn ut på kommunal och landstingskommunal nivå med nya daghem, fritidshem, simhallar, skolor och kommunhus samt sjukhus och vårdcentraler runt om i landet. (Tarschys 1978)

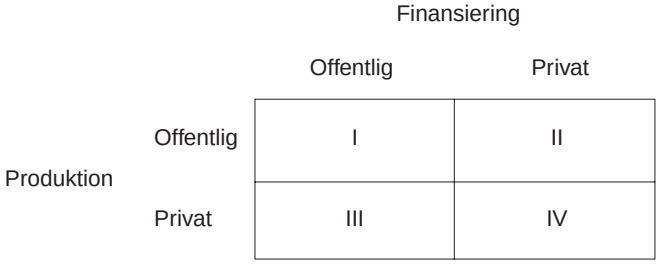
Fram till början av 1980-talet gällde det inte om, utan i vilken takt och på vilka områden nya offentliga insatser skulle göras. Därefter aktualiserades begränsningar av den offentliga sektorn med förslag om avreglering och privatisering, och under 1990-talet genomfördes också förändringar i denna riktning på en rad områden.

Argumenten för privatisering har främst varit att reducera kostnaderna för välfärdsproduktionen och att erbjuda individuell anpassning och större valfrihet (Esping-Andersen 1996). I vilken utsträckning marknadsreformerna medfört de avsedda effekterna är emellertid omstritt. Statsvetarna Paula Blomqvist och Bo Rothstein konstaterar efter en analys av forskningen inom området att själva utformningen av systemen uppvisar stora skillnader och att problemen och möjligheterna påverkas av de institutionella lösningarna. (Blomqvist och Rothstein 2000)

Avgörande för en indelning i offentligt eller privat är i vilken utsträckning det offentliga reglerar, finansierar och är ansvarig för produktionen (Lundqvist 2001). Offentlig finansiering och produktion förutsätter reglering men reglering kan också ske av verksamhet som drivs i privat regi med privat finansiering. Privatisering i vid mening innebär att det offentligas inflytande i något eller några av dessa tre avseenden minskas, men används vanligen som benämning på en minskning av den offentliga finansieringen och/eller produktionen. Det är i denna senare betydelse som det kommer att användas här, och olika former av privatisering kan illustreras med utgångspunkt från figur 3.

I figuren anges för finansiering och produktion två alternativ, antingen en helt offentlig eller en helt privat lösning, vilket resulterar i fyra möjliga kombinationer. Vid sidan av de två extremfallen helt offentlig verksamhet med både offentlig finansiering och offentlig produktion (I) och helt privat verksamhet med både privat finansiering och privat produktion (IV) finns det två mellanlägen dvs. offentlig produktion och privat finansiering (II) samt privat produktion med offentlig finansiering (III). Privat produktion kan bedrivas av: ideella organisationer, brukare/klienter, personal eller kommersiella företag. Dessutom kan offentligt eller privat producerade tjänster finansieras genom peng som följer nyttjaren eller genom check/voucher som disponeras av mottagaren. Utöver de fyra typfallen kan olika blandformer med både offentlig och privat finansiering förekomma, där både offentliga anslag och privata avgifter bidrar till att täcka kostnaderna. På motsvarande sätt kan privata intressen tillsammans med stat/kommun svara för produktionen.

Figur 3 Offentlig – privat verksamhet



En rad förändringar i riktning mot privatisering av den organiserade verksamhet som bedrivits av stat, landsting och kommuner har genomförts under senare år. Med utgångspunkt från matrisen ovan kan följande huvudtendenser urskiljas:

1. Ökad avgiftsfinansiering (från fält I till II).
2. Övergång från offentlig till privat produktion med bibehållen offentlig finansiering (från fält I till III).
3. Utförsäljning av offentlig affärsverksamhet (från fält II till IV).

Utmärkande för utvecklingen har varit att det inte gällt förskjutningar mellan de två extremlägena helt offentligt till helt privat (från I till IV) utan det har varit frågan om förändringar i ett avseende. Vidare förtjänar uppmärksammas att de privatiseringar som hittills genomförts i denna form i huvudsak inte medfört en minskad offentlig finansiering.

Under 1990-talet blev konkurrensutsättning och alternativa driftsformer vanligare. Alternativa driftformer (exklusive kommunala företag) omfattar: kommunala driftentreprenader, bidragsfinansierad enskild verksamhet, kundvalssystem med check och platser på enskild institution. Entreprenader är vanligast i storstäder och förortskommuner, men omfattningen har ökat även i mindre kommuner. (Svenska kommunförbundet 1999) I kommunerna har även affärsverksamhet privatiserats genom utförsäljningar, vilket på många håll utgör en blockskiljande fråga. Inom skola, sjukvård och äldreomsorg har emellertid alternativ till kommunal produktion bedrivits i form av friskolor och entreprenader även i socialdemokratiskt styrda kommuner och landsting.

I flera kommuner och landsting har vidare eftersträvats en anpassning av den politiska organisationen till val mellan olika alternativ genom att man har gjort en åtskillnad mellan beställar- och utförarorgan. Denna lösning innebär en principiell boskillnad mellan de förtroendevaldas roll som företrädare för medborgarna och rollen som ansvarig för verksamhetens utförande. New Public Management inspirerade lösningar har även tagit sig andra uttryck för att öka det ekonomiska incitamentet inom offentlig sektor bl.a. genom införande av prestationsbaserade inslag vid fördelning av offentliga medel. Valet mellan offentligt och privat ansvar för välfärden får konsekvenser för samhällsorganisationens utformning och inte minst gäller det för hälso- och sjukvården och den regionala nivån.

Medborgarna och den offentliga sektorn

Som utgångspunkt för en diskussion av förhållandet mellan medborgarna och den offentliga sektorn skall begreppet funktionella medborgarroller användas. Begreppet urskiljer i vilka egenskaper medborgarna har relationer till det offentliga, nämligen som väljare, skattebetalare, brukare och som anställd. [3] Medborgarrollerna aktualiserar grader av närhet eller berördhet av det offentliga. Medborgare används här i vid mening och innefattar också utländska medborgare bosatta i Sverige.

Frågor om den offentliga sektorns omfattning och inriktning är centrala politiska frågor. Det gäller såväl den verksamhet som drivs i offentlig regi, avvägningen mellan offentliga och privata lösningar som socialförsäkringssystemet. Som väljare tar medborgarna ställning till dessa frågor genom att lägga sin röst på ett parti vars program överensstämmer med de egna åsikterna. Samhällsservicen är i stor utsträckning skattefinansierad och i egenskap av skattebetalare har medborgarna också anledning att ha synpunkter på den offentliga sektorn och dess finansiering.

Människor som utnyttjar de offentligt producerade och/eller offentligt finansierade tjänsterna har direkta erfarenheter, som inte bara påverkar i vilken utsträckning man har åsikter om utan också kan vara av betydelse för vilken bedömning man gör av servicen. Denna grupp har getts många namn: brukare, klient, kund, nyttjare och servicemottagare. Här skall det danska låneordet brukare användas. På motsvarande sätt kan de som kommer i åtnjutande av offentligt stöd eller bidrag i form av transfereringar tänkas påverkas i sin syn på den offentliga sektorn i allmänhet och på de speciella stödformerna.

Dessutom har de anställda inom den offentliga sektorn eller ett visst serviceområde en närhet till och ett intresse av verksamheten som kan påverka inställningen till den offentliga sektorn och bedömningen av service. Rollen som anställd är dock inte generell på samma sätt som de tre andra utan avser de som är verksamma inom den offentliga sektorn

Relationerna mellan medborgarroller och den offentliga sektorn illustreras i nedanstående översikt:

På marknaden gör konsumenten sitt val och betalar själv. Det är en relation mellan kunden och den som tillhandahåller varan eller tjänsten. När det gäller den offentliga sektorn finns det flera intressenter som har berättigad anledning att ta ställning. Medborgarna har såväl i rollen som väljare, skattebetalare, brukare och anställd skäl att göra sin bedömning. Varje individ har utifrån sin ekonomiska och sociala position att i en rad avseenden ta ställning till den offentliga sektorn genom en kombination av medborgarroller. I välfärdsstaten bildar de mönster som representerar en blandning av beroenden och frivillighet präglade av allmänintresse och egenintresse.

De olika rollerna representerar skilda intressen som delvis är motstridiga t.ex. kan brukarnas intresse av god service komma i konflikt med skattebetalarnas intresse av att hålla betalningen i form av skatter nere. För välfärdsstatens legitimitet kan det vara av stor betydelse hur rollerna kombineras. Det förhållandet att den generella välfärdspolitiken innebär att också de som betalar mycket i skatt får utdelning bidrar till dess legitimitet, medan system med grundtrygghet innebär att de som betalar skatt inte får behovsprövade bidrag och de som får bidragen inte betalar någon skatt.

Det uppstår en klyfta mellan dem som betalar och dem som får, vilket påverkar stödet för välfärdsprogrammen negativt trots att skatterna ligger på en väsentligt lägre nivå än i system med generell välfärdspolitik. (Rothstein 1994)

Förändrad samhällsorganisation – nya förutsättningar

Den nya flernivåorganisationen i Sverige är inte resultatet av samlade beslut som tagits av en instans vid ett tillfälle utan har vuxit fram genom beslut i riksdagen, på regional nivå och i fullmäktigeförsamlingar under en följd av år. Den har emellertid sammantaget skapat förändrade förutsättningar för mötet mellan medborgarna och deras företrädare. I flernivådemokratin ökar kravet på politikernas roll som företrädare för medborgarna och externt i relation till andra enheter och nivåer. För att medborgarna skall kunna påverka och utkräva ansvar fordras kännedom om vem som är ansvarig för vad inom den offentliga sektorn.

Denna omvandling av den svenska samhällsorganisationen har skett under en period av stora svängningar i den offentliga sektorns ekonomi och förskjutning mellan de offentliga och privata sfärerna i det svenska samhället. Flernivåorganisationen har aktualiserat principerna för kompetensfördelningen mellan de olika beslutsnivåerna. Skilda majoriteter på olika nivåer har i praktiken satt gränserna för självstyrelsen på prov speciellt som det vid millennieskiftet på nytt framträdde en tydligare ideologisk skiljelinje mellan blocken och deras agerande i välfärdspolitiken.

Omstruktureringen av den offentliga sektorn med framväxten av en flernivåorganisation samt förskjutningar mellan de offentliga och privata sfärerna i samhället har förändrat förutsättningarna för samhällsorganisationens funktionssätt. Flernivåorganisationen innebär att självstyrelse etablerats på fler nivåer för avvägning mellan resurser och uppgifter med beslut om medborgarnas rättigheter och skyldigheter. I en representativ demokrati skall besluten fattas med möjligheter för medborgarna till politiskt ansvarsutkrävande, men medborgarna möter den offentliga sektorn i olika roller som väljare, skattebetalare, brukare och i många fall också som anställd. För samhällsorganisationen har denna utveckling medfört två viktiga förändringar, nämligen *flerdimensionalitet* och förstärkt *interaktion* med det omgivande samhället.

Dessa förändringar får konsekvenser i en rad avseenden:

- både offentliga och privata aktörer som utövar offentliga uppdrag och påverkar beslut på olika nivåer gör att frågan om ansvarsutkrävande blir mer komplex,
- den politiska beslutsorganisationen etablerar mönster för mötet mellan medborgare och politiker, mellan politiker och förvaltning samt för kontakter med andra aktörer, där politikerna agerar i flera olika roller som medborgarföreträdare, beslutsfattare och externa representanter,
- välfärds- och utvecklingsfrågor skapar olika mönster för agerande i en flernivåorganisation samt

- massmedia spelar i dagens opinionssamhälle en betydelsefull roll både som arenor och aktörer.

Med utgångspunkt från *governancebegreppet* har dagens mer komplexa samhällsorganisation karaktäriserats. Detta perspektiv betonar nätverk, integration, kontextuell makt, avtal, förhandlingar och samordning istället för *governmentperspektivet* med fokus på hierarki, separation, konstitutionell makt, lag, och styrning uppifrån och ned. *Multi-level governance* har visat sig fruktbart vid studiet av regional utveckling med samverkan mellan offentliga och privata aktörer på flera nivåer. (Pierre 1999; Pierre och Schütt 2004) I flernivåorganisationen blir förtroendet för aktörerna viktigare, då de inte kan falla tillbaka på formell ställning utrustad med befogenheter enligt lagar och förordningar. I stället måste aktörerna i förhandlingar med andra parter, offentliga och privata, träffa överenskommelser som leder till önskade resultat. Problemen med demokratiskt legitimitet och effektivitet är emellertid lika relevanta när det gäller flernivåstyrning som för den traditionella offentliga organisationen även om flernivåorganisationen gör att bedömningar av både demokrati och effektivitet blir mer komplexa.

Demokrati och effektivitet

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. Samtidigt sker nya förändringar som gör att det i många fall är befogat att tala om en ständigt pågående förändringsprocess.

Oavsett typ av organisationsförändring har de uttalade målen för reformerna omfattat fördjupad demokrati och förbättrad effektivitet. Det gäller både införandet av geografiskt baserade offentliga organisationer eller olika former av Public Management inspirerade organisationsmodeller. (Jönsson m.fl.1997; Bäck och Johansson 1998; Montin 1998)

Demokratiideal

Demokrati, som vi känner denna form av styrelseskick, förutsätter att medborgarnas rösträtt är geografiskt förankrad, dvs. det är de boende inom ett område som har rätt att utse sina representanter som skall fatta beslut i gemensamma angelägenheter (Strömholm 1998). Representationen kan emellertid organiseras i olika former.

Grundbetydelsen av demokrati är folkstyrelse. Demokrati är emellertid ett mångfasetterat begrepp och det har aldrig rått full enighet om vilka kriterier som skall tillmätas betydelse vid en bedömning från demokratiska utgångspunkter. I det

följande skall demokratibegreppet diskuteras med referens huvudsakligen till empiriska studier av den svensk folkstyrelse och till offentliga utredningar om svensk demokrati.

Statsvetaren Sören Holmberg hävdar att representativ demokrati är en viktig samhällsvetenskaplig uppfinning som föddes ur de franska och amerikanska revolutionerna i slutet av 1700-talet. Under 1900-talet utvecklas den representativa demokratin till en partidemokrati med sammanhållna partier. (Holmberg 1999) Det svenska valforskningsprogrammet utgår inte från en samlad demokratimodell men Holmberg, som under de senaste decennierna varit ansvarig för programmet, urskiljer i skriften *Representativ demokrati* de två huvudtyperna: deltagardemokrati och ansvarsdemokrati. (Holmberg 1999) Inom valdemokratin görs vidare distinktionen mellan röstande på partiernas program, ”mandatmodellen” och den tillbakablickande ”sanktionsmodellen” enligt vilken väljarna tar ställning till vad som uträttats under den gångna mandatperioden. (Holmberg och Oscarsson 2004; Petersson m.fl. 2002; jfr också Lewin 1970)

Människors deltagande i politiska aktiviteter utöver att gå och rösta i val har under de senast årtiondena ökat i Sverige och i andra länder. (Holmberg och Oscarsson 2004) De direktdemokratiska inslagen är emellertid mer begränsade i Sverige jämfört med centraleuropeiska länder. (Lidström 2003) I Sverige med stora kommuner bygger det politiska systemet också på lokal nivå på den representativa demokratin, där folket i val utser representanter. Statsvetaren Jörgen Westerståhl framhåller att relationen mellan väljare och valda i den representativa demokratin inte bara skall karaktäriseras av förtroende och ansvarsutkrävande, utan det ställs också krav på att folkets åsikter skall prägla den verksamhet som bedrivs. En demokratisyn präglad av detta betraktelsesätt utvecklades i anslutning till Kommunalforskningsgruppens studier av de svenska kommunerna 1966-1974. (Westerståhl 1970)

Överordnade värden är *fri åsiktsbildning* och *folkviljans förverkligande* dvs. resultatet skall stå i överensstämmelse med folkets åsikter. Relationen mellan folket och dess representanter förutsätter fungerande kontakter dem emellan genom valen och mellan valen där partier, organisationer, massmedier och direkta kontakter mellan väljare och valda skall leda till åsiktsrepresentativitet. Genom tre olika tekniker – participation, representation och antecipation – skall *åsiktsöverensstämmelse* uppnås. Med kännedom om och respekt för folkets åsikter skall politikernas beslut förverkligas genom att de valda politikerna överför sina mål till förvaltningen. Den politiska styrningen skall sedan ligga till grund för ett effektivt genomförande av förvaltningen och i modellens utflödesdel är politisk styrning och effektivitet tekniker för att uppnå värdet *beslutsförverkligande*.

Kommunalforskningsgruppens demokratimodell kom att få stort inflytande för den efterföljande kommunforskningen (se Strömberg och Westerståhl 1983; Montin 1998; Johansson, Nilsson och Strömberg 2001). I det tredje nationella kommunforskningsprogrammet *Demokrati i förändring* vidgades perspektiven främst

genom en territoriell ansats, fokus på kvinnors organisering och inflytande i lokalsamhället samt transnationalisering och lokal autonomi. (Gustavsson red 1993) Begreppet *komplex flernivådemokrati* myntades av statsvetarna Gidlund och Jerneck för att analysera regional lobbying på den europeiska scenen. (Gidlund och Jerneck 2001)

Statsvetaren Rune Premfors introducerar i Sverige begreppet *deliberativ demokrati* eller den starka demokratin. Det karakteristiska för denna är en stark interaktion mellan folket och dess representanter genom samtal, något som man förutsätter är möjligt att förverkliga bara i mindre politiska enheter. (Premfors, Sandqvist och Sanne 1994; se också Premfors 2000 och Sanne 2002)

I antologin *Demokratins mekanismer* skapar statsvetarna Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson tillsammans med andra statsvetare och psykologer ett möte mellan normativ demokratiteori och empirisk samhällsforskning genom att analysera de tre demokratiidealen *valdemokrati, deltagardemokrati* och *samtalsdemokrat* och relationen mellan mekanismer och värden.(Gilljam och Hermansson 2003) I två särskilda rapporter redovisas en kartläggning och analys av demokratiutvecklande åtgärder för att stärka den representativa demokratin och det politiska deltagandet i de svenska kommunerna. (Gilljam, Jodal och Cliffordsson 2003 och 2004)

I SNS:s demokratiråds årliga rapporter tar författarna förutom *medborgarstyre* också upp *rättsstat* och *handlingskraft* som komponenter i demokratibegreppet. Kravet på handlingskraft på nationell nivå och effektivitet på lokal nivå som centralt demokrativärde skall ses mot bakgrund av de problem som västvärldens etablerade demokratier ställdes inför under 1990-talets ekonomiska kriser. Även rättsstatens krav fick ökad aktualitet under 1990-talet. Utmärkande för demokratirådets modell är att handlingskraft och rättsstat betraktas som demokrativärden vid sidan av medborgarstyrelse och relationen mellan väljare och valda. (Rothstein m.fl 1995) I senare rapporter har partisystemets försvagade ställning och ansvarutkrävandets problem i en flernivåorganisation med både offentliga och privata aktörer behandlats. (Petersson m.fl. 2000 och 2002)

I SOM-undersökningarna har medborgarna ställts inför att göra bedömningar av hur nöjd man är med demokrati på olika nivåer sedan 1996. Tekniken som bygger på frågor från Eurobarometern, innebär att medborgarna själva avgör vilka kriterier som skall tillämpas vid bedömningen av demokratins tillstånd. (Johansson, F 2004)

Den svenska maktutredningen gjorde distinktionen mellan en samhällscentrerad och en individorienterad demokratitolkning beroende på om utgångspunkten är kollektivet eller individen. Den första tolkningen utgår från den enskilde som en medlem i ett samhällskollektiv. Den andra hävdar den privata sfärens företräde framför den offentliga och betonar medborgerliga rättigheter. Demokratisk debatt och praktik handlar om ett blandningsförhållande mellan ett samhällsorienterat och

ett individorienterat synsätt, där svensk demokrati ansågs starkt präglad av en samhällscentrerad demokratisyn. (SOU 1990:44)

I Demokratiutredningens huvudbetänkande, *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet* argumenteras för en bestämd demokratisyn, *deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter,* och utredningens förslag präglas av denna demokratisyn. (SOU 2000:1)[4] Detsamma gäller förslag från efterföljande utredningar bl.a. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) och flera andra bidrag i demokratidebatten, där huvudvikten läggs vid alternativa demokratimodeller till den representativa demokratin dock utan att dessa preciseras i relation till den representativa demokratin. Det innebär att det främst är värden som förknippas med systemets inflödessida, som tillmäts betydelse för en bedömning av demokratin. Det är vidare bedömningar av de enskilda komponenterna som står i fokus inte systemvärden och helheten.

Effektivitet

Vid bedömningen av ekonomi, effektivitet och styrning är distinktionen mellan *allokativ* och *adaptiv* effektivitet grundläggande. Med *allokativ* effektivitet avses hushållning med tillgängliga resurser, dvs. resursinsats i relation till de uppställda målen och med *adaptiv* effektivitet förstås att verksamheten skall kunna långsiktigt utvecklas på ett bra sätt och att det skall finnas kapacitet att anpassa sig till förändrade förutsättningar. (jfr engelskans *efficiency* and *effectiveness*)

För självstyrelseorgan med befogenhet att fatta beslut om avvägningen mellan resurser och uppgifter har begreppet *god ekonomisk hushållning* central betydelse. För alla organisationer såväl marknadsstyrda som anslagsstyrda organisationer gäller att över tid upprätthålla en god ekonomi. Det gäller att se till att resursförbrukningen står i överensstämmelse med tillgången på resurser. Både på kort och på lång sikt skall en sådan situation upprätthållas. På kort sikt kräver det att den ekonomiska enheten har god likviditet dvs. vid varje tillfälle har tillgång till likvida medel för att kunna hantera betalningarna. I ett längre tidsperspektiv innebär god ekonomisk hushållning att ”det finansiella resultatet är på en sådan nivå att organisationens fysiska och finansiella kapacitet upprätthålls”. Beteendemässigt kräver god ekonomisk hushållning en förmåga att upprätthålla kontrollen, vilket kan operationaliseras som organisationens förmåga att följa den antagna budgeten. Formerna för ekonomistyrning och ansvarsutkrävande påverkar en god ekonomisk hushållning. (Brorström 2004) En närmare diskussion av effektivitet och ekonomistyrning redovisas i avsnittet *Ekonomi, effektivitet och styrning.*

Demokrati – effektivitet och den regionala nivån

Om vi mot bakgrund av diskussionen om samhällsorganisationens förändring och nedslagen i demokrati- och effektivitetsdiskurserna på nytt riktar fokus mot den regionala nivån finns det anledning att framhålla tre förhållanden som bildar utgångspunkter för en bedömning:

- på regional nivå är välfärd och utveckling centrala politikområden,
- demokrati och effektivitet utgör värden som bildar utgångspunkter för bedömning av regionens sätt att fungera samt
- vid bedömningen av den regionala nivån i samhällsorganisationen innefattas både systemets inflödessida och dess utflödessida.

Lika lite som demokrati- och effektivitetsvärdena är entydiga kan vi förvänta oss samstämmighet om målen för välfärd och utveckling. Det finns också skilda föreställningar om relationen mellan politikområdena, där demokrati och effektivitet också betraktas som egna politikområden. Teorier om länders utveckling och demokratisering byggde länge på antagandet att det var ekonomisk utveckling som skapade förutsättningarna för välfärd och demokrati, medan senare forskning pekar på betydelsen av demokrati och rättssäkerhet för ekonomisk utveckling och välfärd. För Putnam var i *Den fungerande demokratin* (1993/96) orsakskedjan tydlig, medborgerligt engagemang skapar förutsättningar för både demokrati och ekonomisk utveckling, vilket idag ifrågasätts. (se t.ex. Rothstein 2003) Här finns det inte möjlighet att gå närmare in på denna diskussion. Vad som skall konstateras är att båda uppsättningarna värden är relevanta vid bedömningar av den regionala nivån och frågan om olika institutionella lösningar bidrar till att främja uppfyllandet av de olika värdena.

Ansvarskommittén betonar i delbetänkandet *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 203:123) starkt den ekonomiska utvecklingens betydelse för att kunna bibehålla den framtida välfärden. Av systemvärdena är det effektivitet som står i fokus och där demokrati utgör en förutsättning för den offentliga verksamheten vid genomförandet av effektivitets- eller tillväxtsfrämjande åtgärder.

I studien av de italienska regionerna framhåller Putnam att kriterierna på en fungerande demokrati kan sammanfattas med begreppet *institutionell effektivitet*. Kriterierna på institutionell effektivitet omfattar såväl krav på processen: att budgeten antas i tid, att ”regeringen” är stabil och att det finns tillförlitlig information om verksamheten, medborgarnas bedömningar som förmågan att lösa samhällsproblem som regional utveckling, sjukvård. Kriterierna på demokrati sammanfattas i ett värde som avser systemets eller institutionernas effektivitet när det gäller att lösa medborgarnas behov. Demokrati och effektivitet är centrala värden vid en utvärdering av regionerna och deras verksamhet och i Putnams definition av demokrati understryker benämningen *institutionell effektivitet* kopplingen mellan de två systemvärdena. (Putnam 1993/1996)

I flernivådemokratin som bygger på horisontell maktdelning förutsätts att det politiska systemet på alla nivåer skall uppfylla demokratins krav. Det råder emellertid inte enighet om vilka kriterierna på en fungerande demokrati bör vara för de olika nivåerna och om de skall vara desamma oavsett nivå. Statsvetarna Magnus Jerneck och Mats Sjölin argumenterar i *Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län* för att traditionella demokratikriterier inte är tillfyllest för en bedöm-

ning av demokratin på regional nivå. (SOU 2000:64) De betonar förhandlingarnas stora betydelse för regionpolitiken och den deliberativa demokratin som norm. Denna syn på den regionala demokratin delas av andra regionforskare (Johansson, J 2000; Sandberg och Ståhlberg 2000). Mot detta invänder Olof Petersson och hävdar i en debattartikel att vägledande krav också för regionpolitiken måste vara ett medborgarperspektiv, deltagande och ansvarsutkrävande och att demokratikriterierna inte får relativiseras (Petersson 2000).

För frågan om demokratikriteriers tillämplighet är emellertid inte nivå avgörande utan frågan gäller istället om välfärdsområdet respektive utvecklingsområdet aktualiserar olika demokratimekanismer. Detsamma gäller för effektivitetskriteriernas tillämplighet. Om de två uppsättningarna värden, innehållsvärdena – välfärd och utveckling – samt systemvärdena – demokrati och effektivitet – kombineras erhålles en matris som skapar en ram för bedömningen av demokrati och effektivitet på den regionala nivån:

	Välfärd	**Utveckling**
Demokrati	***Valdemokrati*** med inslag av deltagardemokrati och samtalsdemokrati	*Multilevel governance förankrad i* ***Valdemokrati***
Effektivitet	***Allokativ effektivitet*** med långsiktig adaptiv effektivitet	***Adaptiv effektivitet*** med allokativ effektivitet vid implementering av åtgärder

I utvärderingsprogrammet bildar den representativa demokratin utgångspunkten för bedömningen av demokrati. Mot bakgrund av tidigare forskning antas välfärd och utveckling aktualisera olika mekanismer och därmed betoning av olika kriterier för både demokrati och effektivitet. Inom välfärdsområdet bildar valdemokratins mekanismer utgångspunkten medan deltagardemokratins och samtalsdemokratins mekanismer betraktas som komplement. När det gäller utvecklingsområdet är samtal och förhandlingar centrala inslag i ”multilevel governance” men det är i första hand samtal mellan organiserade grupper, främst på elitnivå. Avgörande för möjligheten till medborgerligt ansvarutkrävande är förankringen i valdemokratin. På motsvarande sätt är vid bedömningen av effektivitet, allokativ effektiv det centrala inom välfärdsområdet medan adaptiv effektivitet är det primära inom utvecklingsområdet, även om genomförandet av konkreta åtgärder alltid ställer krav på allokativ effektivitet. Den politiska mellannivån aktualiserar också demosproblematiken dvs. vilket folk är det som skall företrädas? Olika institutionella arrangemang bygger i detta avseende på olika legitimitetsgrunder: statligt regionalt ansvar, regionalt självstyre och kommuner i samverkan. (Krantz 2002; Johansson, J 2003) Utvärderingen är inriktad på Västra Götalandsregionen och det regionala folkstyret med direktval men jämförelser görs också med andra modeller.

Utvärderingsprogrammet omfattar femårsperioden 1999-2003 vilket är en förhållandevis 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 kort tidsperiod, särskilt som år 2000 i flera avseenden framstår som en brytpunkt. Som Putnam framhållit 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 på medborgarnivå av stora samhällsförändringar. (Putnam 1993/96) Med utgångspunkt från begreppen *institutionell effektivitet* och *folkviljans förverkligande* kommer långsiktigt avgörande för Västra Götalandsregionens framtid att vara om regionen förmår företräda Västsverige och skapa goda förhållanden för invånarna dvs. både utveckling av regionen och dess olika delar och välfärd för medborgarna.

De bedömningar av Västra Götalandsregionen och dess utveckling, som redovisas i denna volym av olika forskare görs utan att en långtgående samordning eftersträvats. Förekomsten av olika perspektiv och mångfald har betraktats som värdefullt för utvärderingsprogrammets genomförande. De redovisade analyserna medger tolkningar utifrån skilda demokratiideal och effektivitetsbedömningar och det ankommer på läsarna att slutligt ta ställning. (jfr Krantz 2002) I analyserna har eftersträvats att ge ett brett underlag för ställningstagandena genom att bedöma olika aspekter av förhållandena i Västra Götalandsregionen i relation till:

- målen demokrati och effektivitet,
- förhållandena i olika delar av Västra Götaland,
- aktörers bedömningar – medborgare, politiker, tjänstemän samt företrädare för kommuner och näringsliv,
- förändringar över tid samt
- jämförelser med andra regioner/landsting och nivåer.

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. (jfr Vedung 1998)

Undersökningsmetoder

Inom det femåriga utvärderingsprogrammet *Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen* har en forskargrupp vid Göteborgs universitet studerat skilda aspekter av utvecklingen i Västsverige. Medverkande forskare kommer från: Förvaltningshögskolan, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Statsvetenskapliga institutionen och Företagsekonomiska institutionen samt från Centrum

för forskning om offentlig sektor, *CEFOS*, Kommunforskning i Västsverige, *KFi* och *SOM-institutet*, Samhälle Opinion Massmedia. Forskningen har finansierats av Göteborgs universitet, Svenska Kommunförbundets FoU-råd och Västra Götalandsregionen.

Förutsättningen för forskargruppens arbete med utvärderingen av Västra Götalandsregionen under den första femårsperioden 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 tidigare 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 förhållanden 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 kring millennieskiftet. Denna forskning har bedrivits inom olika ämnen och med en mångfald metoder.

Här skall en kort översikt lämnas och i de olika kapitlen preciseras sedan metod- och materialdiskussionen som närmare vägledning för läsarna. Undersökningsmetoderna är naturligt nog präglade av de medverkande forskarnas discipliner. I studierna av medielandskapet ingår historiska analyser av mediestrukturens förändring, innehållsanalyser av etermedier och pressmaterial samt studier av mediekonsumtion baserat på data från medborgarundersökningar.

Utvärderingen utgår från ett medborgarperspektiv 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 en undersökning i Malmöregionen 2001. (Bilaga 1, Holtti 2004)

Studierna av demokrati baseras i stor utsträckning på medborgarundersökningarna och på 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. Enkätstudierna har emellertid kompletterats med intervjuer och fallstudier. Fördjupade studier av regionbildningen, regionalisering, internationalisering och utvecklingspolitik baseras på intervjuer med berörda politiker och tjänstemän samt med företrädare för näringslivet i Västsverige.

Vid studiet av ekonomi, effektivitet och styrning har en bred uppsättning metoder tillämpats, som innefattat genomgång av den årliga redovisningen, revisionsrapporter och annat skriftligt material, intervjuer med ledande tjänstemän i regionen samt intervjuer med sjukhusdirektörerna och utförarstyrelsernas presidier i tre olika omgångar vid de fyra sjukhusgrupperna. Fallstudier av mödravården och lä-

karnas organisationsideal baseras på återkommande intervjuer med professionella grupper.

Det är ett brett och mångsidigt material som ligger till grund för analyserna av utvecklingen i Västra Götalandsregionen under perioden 1998-2003, där en kombination av olika metoder tillämpats. Undersökningarna innebär i flera fall analyser av olika faktorers betydelse med tillämpandet av statistiska modeller, men vi har i framställningen försökt minimera redovisandet av de statistiska analyserna och i flera fall refererat till specialrapporter.

Bokens disposition

Inom ramen för forskningsprogrammet har hittills sju böcker och över tjugo rapporter publicerats, se bilaga 4. I föreliggande volym sammanfattas huvudresultaten från undersökningarna i fyra huvudavsnitt: *Medielandskap och opinionsbildning, Representativ demokrati, Ekonomi, effektivitet och styrning* samt *Regionalisering och regional utveckling.*

I ett följande kapitel analyseras emellertid först hur Västra Götalansregionen blev till. Varför bildades Västra Götalandsregionen under senare delen av 1990-talet, när tidigare förslag om ändrad länsindelning och överförande av uppgifter från staten till landstingen inte genomförts trots att problemen i Västsverige varit väl kända och utredningarna många? Utgångspunkten för analyserna är *maktens språk och språkets makt*. (Jensen 2002)

En förutsättning för demokrati är fri åsiktsbildning. I ett särskilt kapitel analyseras det västsvenska *medielandskapet* och dess förändringar med ökad koncentration till färre medieföretag och ägare utanför Västsverige. Även inom public service har en centralisering skett med överflyttande av beslutanderätt till koncernledningarna.

Människor kommer som brukare i kontakt med offentligt finansierad service. På regional nivå gäller det främst hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och kultur och genom samtal med andra människor – familjen, vänner och arbetskamrater – får man indirekt information om verksamheten. För medborgarna är emellertid medierna av mycket stor betydelse både när det gäller information om regionens verksamhet och för den politiska debatten. Jämförelser görs med hur bevakningen såg ut tidigare och situationen i Västsverige relateras med förhållandena i andra delar av landet.

I bokens andra del, som behandlar *den representativa demokrati*n, står den regionala valrörelsen i centrum både genom en granskning av innehållet i medierna jämfört med den kommunala respektive den nationella valrörelsen och genom en studie av röstdelningens omfattning. De regionala politikerna roller och relationer till medborgarna och det omgivande samhället studeras liksom medborgarnas kännedom om och bedömning av regionala och lokala politiker. I vilken utsträckning har medborgarna, unga medelålders och äldre – kvinnor och män åsikter i politiska

sakfrågor och i vilken utsträckning tar de ställning i de regionala frågorna? Det är emellertid inte bara inflödessidan av det regionala politiska systemet som studeras utan också utflödessidan. Hur bedömer medborgarna och brukarna regional och lokal service? Har bedömningarna av service förändrats över tid? Det är medborgarna som tar ställning till välfärden och välfärdspolitiken.

I den tredje delen riktas fokus mot *ekonomi, effektivitet och styrning*. En analys av om regionen lever upp till kravet på god ekonomisk hushållning inleder avsnittet. Sammanslagningen av tre landsting och landstingsverksamheten inom Göteborg var en mycket omfattande fusion, där en gemensam ekonomisk styrmodell var ett väsentligt instrument. Modellen som innehåller både inslag av anslagsstyrning och prestationsbaserad styrning granskas liksom de stegvisa förändringar av modellen som genomförts. Effekterna av modellen diskuteras liksom den incitamentsbaserade styrningen av mödravården. Hälso- och sjukvårdens beställar- utförarmodell analyseras också utifrån ett utförarperspektiv. I denna del av boken redovisas vidare läkarnas syn på sjukhusorganisationen och professionens bedömning av utvecklingen.

Den regionala utvecklingen belyses genom analyser av arbetet med näringslivsfrågorna. Det är företrädare för kommunerna, näringslivet och regionen som vid två tidpunkter gör bedömningar av hur ett nytt arbetssätt växer fram. I en situation som präglas av ”multi-level governance” med samverkan mellan offentliga och privata aktörer på olika nivåer sker en etablering av regionen. Regionens arbete med internationaliseringsfrågor analyseras utifrån ett kommunalt perspektiv där de kommunala insatserna bildar utgångspunkten för regionens arbete med de internationella frågorna. Avslutningsvis redovisas medborgarnas och politikernas bedömningar av den nya regionen, både av förändringarna och av förhållandena i Västra Götalandsregionen i relation till andra regioner och nivåer.

Noter

1 Försöksverksamheten som inleddes med bildandet av regionen har i två steg förlängts t.o.m. 2010. (Prop. 2004/05:8)

2 Detta avsnitt bygger på Nilsson och Westerståhl 1997.

3 För en mer ingående diskussion av begreppet funktionella medborgarroller se Johansson, Nilsson och Strömberg 2001; jfr också Dahlberg och Vedung 2001.

4 Demokratiutredningen var verksam under slutet av 1990-talet och arbetade brett och initierade ett flertal undersökningar och kunskapsöversikter som publicerades i 13 forskarvolymer och 32 småskrifter. Utredningen anordnade också seminarier och bedrev på ett unikt sätt upplysning i demokratifrågor.

Referenser

Baldersheim H m.fl. (2001), *Norden i regionernas Europa*. Köpenhamn, Nordiska ministerrådet

Blomqvist, P & Rothstein, B (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Agora.

Bokenstrand, C (2000), *Den politiska budgeten. Om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog.* Göteborgs universitet, CEFOS.

Brorström, B (2004), ”God ekonomisk hushållning i Västra Götalandsregionen?”, Kapitel i denna volym.

Bäck, H och Johansson, F (1998), *Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, rapport 1998:12.

Dahlberg, M och Vedung, E (2001), *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur.

Danielsson, K (1999), *Vägen till Västra Götaland*. Institutet för regionforskning, rapport 111.

Ekström von Essen, U (2003), *Folkhemmets kommun*. Stockholm.

Esping-Andersen, G (1996), ”After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy.” I Esping-Andersen, G, ed. *Welfare States in Transition*. Sage Publications.

Gilljam, M och Hermansson, J, red. (2003), *Demokratins mekanismer*. Liber.

Gilljam, M, Jodal, O och Cliffordsson, O (2003), *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I. En kartläggning av vad som gjorts.* Göteborgs universitet, CEFOS.

Gilljam, M, Jodal, O och Cliffordsson, O (2004), *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del II. Förklaringar till skillnader mellan kommunerna*. Göteborgs universitet, CEFOS.

Gustafsson, G red. (1993), *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället.* Publica.

Göteborgs stad, *Organisationsöversyn SDN. Göteborgs stad 2003-2004.* Remissunderlag, 2004-06-03

Holmberg, S (1999), *Representativ demokrati*. SOU 1999:64.

Holmberg, S och Oscarsson, H (2004), *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år*. Norstedts Juridik AB.

Holtti, D (2004), ”Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2003”. Bilaga 1. Kapitel i denna volym.

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.

Jerneck, M och Gidlund, J (2001), *Komplex flernivådemokrati*. Liber.

Jerneck, M och Sjölin, M (2000), ”Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län”. I SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

Johansson, F (2004), ”Medborgarna och regionen”. Kapitel i denna volym.

Johansson, F, Nilsson, L och Strömberg, L (2001), *Kommunal självstyrelse under fyra decennier*. Liber.

Johansson, J (1999), *Regionalisering och internationalisering i Halland – politik och statsvetenskap i ett epokskifte*. Högskolan i Halmstad.

Jönsson, S m.fl. (1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. SNS Förlag.

Krantz, T (2002), *Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Uppsala University Library.

Leffler, M (1998), *Kommunförbundsorganisation i Västra Götalands län*. Kommunforskning i Västsverige, 980129.

Lewin, L (1970), *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Almqvist & Wiksell.

Lidström, A (2003), *Kommunsystem i Europa*. 2:a uppl. Publica.

Lithner, A och Weibull, L (1999), ”Västragötalänningarnas mentala kartor”. I Nilsson, L red. (1999), *Region i omvandling*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Lindahl, R och Berg, L (2004), ”Bortom regionens gräns – Internationalisering i Västra Götaland”. Kapitel i denna volym.

Lundqvist, L J (2001), ”Privatisering – varför och varför inte.” I Rothstein, B (red) *Politik som organisering. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Malmström, C (1995), ”Axel Oxenstierna revisited”. I Holmberg, S och Weibull, L red. (1995), *Det gamla riket*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Malmström, C (1998), ”Alla skall veta?”. I Nilsson, L red., *Mångfald. Bilder av en storstadsregion*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Montin, S (1998), *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155.

Montin, S och Olson, J (1994), *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen*. Högskolan i Örebro, Novemus.

Mouritzen, P E (2004), Strukturreformen som en skraldespand. *Administrativ Debat*, November 2004.

Nielsen, P (2004), *Kommundelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala Univeristy Library.

Nilsson, L red. (2002), *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Nilsson, L och Westerståhl, J (1997), ”Lokal självstyrelse i Sverige”. I Jönsson, S m.fl. *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. SNS Förlag.

Nyström, P (1987), ”Den kommunala renässansen”. I *Göteborgs förorter. Från landsbygd till stadsbygd*. GFF.

Petersson, O m.fl. (1997), *Demokrati över gränser*. SNS Förlag.

Petersson, O m.fl. (2000), *Demokrati utan partier?* SNS Förlag.

Petersson, O m.fl. (2002), *Demokrati utan ansvar*. SNS Förlag.

Pierre, J (1999), ”Den regionala politikens återuppståndelse”. I Nilsson, L. red. *Region i utveckling*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
Pierre, J och Schütt, S (2004), ”Regionalisering och ekonomisk utveckling: Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik”. Kapitel i denna volym.
Premfors, R, Sandqvist, och Sanne, M (1994), *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Carlssons.
Premfors, R (2000), *Den starka demokratin*. Atlas.
Proposition 1988/89:119.
Proposition 2004/05:8.
Putnam, R D (1993/1996), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag.
Rothstein, B m.fl. (1995), *Demokrati som dialog*. SNS Förlag.
Rothstein, B (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag.
Rydberg, V (1875/1918), *Skrifter av Viktor Rydberg. Dikter, Första samlingen,* 12:e uppl. Albert Bonniers Förlag.
Sandberg, S och Ståhlberg, K (2000), *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo Akademi.
Sandberg, S (2004), *Den folkvalda regionala nivåns ställning i Norden. Ett försök till komparativ lägesbeskrivning och en omprövning av iakttagelser om ”Regionenernas Europa*”. Papper inför XIII Nordiska kommunforskarkonferens i Oslo 26-28.11.2004.
Sanne, M (2001), *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*.
SOU 1995:27, *Regionberedningens slutbetänkande.*
SOU 1996:129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.
SOU 2000:1, *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*
SOU 2001:48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.*
SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
Strandberg, U (1998), *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Gidlunds.
Strandberg, U (2003), ”Kommunal självstyrelse”. I Mattsson, I och Petersson, O (red) *Svensk författningspolitik*. SNS Förlag.
Strömberg, L och Westerståhl, J red. (1983), *De nya kommunerna*. Liber.
Strömholm, S (1998), ”Från Pnyx till Helgeandsholmen”. *Svenska Dagbladet*, 1998-02-02.
Svenska Kommunförbundet (1999), *Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*. Kommentus Förlag AB.
Tarschys, D (1978), *Den offentliga revolutionen*. Liber.
Westerståhl, J (1970), *Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1*. Almqvist & Wiksell.
www.lf.svekom.se

POLITIKEN KRING REGIONIDÉN

CHRISTIAN JENSEN

Från nutid till dåtid och en bit framåt

> ”Den 1 januari 1999 skrivs historia i Västsverige. Då bildas Västra Götalandsregionen, ett nytt regionalt folkvalt självstyrelseorgan, som bland annat tar makt och ansvar från staten. Det är tills vidare en försöksverksamhet, men även som sådan epokgörande.”

Citatet är hämtat från det inledande stycket ur ”På väg mot Västra Götalandsregionen – en första information om arbetet med att forma den nya regionala organisationen i Västra Götaland” som utkom 1998. Stundande händelse beskrivs där som historisk, men mer om historien berättas nu inte, exempelvis om vad som lett fram till denna epokgörande förändring. Förändringar sker emellertid inte i ett vakuum; det finns alltid skeenden i förfluten tid som påverkar framtida handlingar och händelser. Så även i detta fall. Jag skall i det här kapitlet främst låta röster hämtade från utredningar komma till tals och där lyfta fram vilka skäl för och emot en förändring av dels uppgiftsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå, dels länsgränserna. Kapitlet består av två delar, den första behandlar utredningar fram till 1990 och den andra delen behandlar debatten under 1990-talet. Innan jag släpper in utredningsrösternas opersonliga och byråkratiska stämma skall jag ge en mer personlig ögonblicksskildring. Den kan ses som en möjlig upprinnelse till att vi idag har ett regionalt parlament i Västra Götaland och Skåne.

I en biografi om Per Nyström, landshövding i Göteborg och Bohus län 1950-1971, dokumenterad av hans systerson Thomas Forser (1996) berättar Nyström under rubriken ”Byråkrati i stället för länsdemokrati” om upprinnelsen till Länsdemokratiutredningen som han ledde under åren 1964-1970.

> ”När jag kom ner till länsstyrelsen här fann jag en juridisk korporation som i huvudsak var en besvärsinstans och som inte var inställd på att utveckla länet och skapa nya betingelser för näringslivet. Men det fick jag arbeta med själv i väldigt hög grad, skulle det visa sig. … Det förde med sig att det blev naturligt för mig att ta direktkontakt med kommunalmän och landstingsmän och länets riksdagsmän. De visste mycket mer om länet än vad jurister på länsstyrelsen gjorde. Mitt samarbete med kommunalmän och landstingsmän ökade snart starkt.” (sid 235)

Nyström berättar vidare att det intressanta för honom som landshövding kom att handla om att tillsammans med andra lösa olika planeringsfrågor och därmed bidra

till länets utveckling. Det rörde sig om utbyggnaden av vägnätet, vattenförsörjningsprojekt utmed Bohuskusten samt, det som Nyström kanske blivit mest känd för, industrilokaliseringen i Stenungssund.

> ”Men i alla sådana här frågor menade jag att där skulle de valda förtroendemännen få ett inflytande. Under de här åren började länsstyrelsen visserligen få en del planeringsuppgifter. Det växte fram gradvis med det tillgick då på det sättet att vi vid länsstyrelsen satt och planerade och tyckte och studerade kartor. Länsarkitekten och jag och några till satt tillsammans och tittade på kartor var vi skulle lägga strandlagsförbudet, t ex. Sedan utarbetade vi en plan där vi på kartan markerade vilka områden som skulle skyddas. Men vi var inga förtroendemän. Vi var ämbetsmän som satt och tyckte och gjorde detta. Sedan gick våra förslag ut på remiss naturligtvis, och kommunerna fick yttra sig, och därefter upp till Kunglig Maj:t för fastställande. Men jag menade att när det gällde sådana här frågor, planeringsfrågor om vad vägar skulle gå och om hur vi skall fördela industriområden och grönområden, skulle det inte bara vara ämbetsmän som hade åsikter. Jag ville föra över dessa uppgifter till landstingen och få ut dem till de förtroendevalda.” (sid 238)

Att vara kartritare var således något som Nyström inte var nöjd med. Han ville möjliggöra för de folkvalda i länet att direkt påverka länets utveckling. De många och också givande kontakterna med valda företrädare gjorde att Nyström ”började fundera över om inte landstinget borde få större uppgifter än det hade”. Då, liksom nu, var landstinget väsentligen huvudman för sjukvården, men det fanns en avgörande skillnad, enligt Nyström, i förhållande till länsstyrelsen; att landstinget var en folkvald församling. Därmed borde Landstinget även ha ett allmänt ansvar för länet.

> ”Där rann idén om länsdemokrati upp hos mig. Jag skrev en liten promemoria om det som jag överlämnade till Erlander. Han lämnade den sedan till Palme och bägge blev väldigt intresserade och det tillsattes en utredning i frågan. Den hade väl också haft vissa tillskyndare i centerpartiet, där man hade en del idéer om att vissa av länsstyrelsens uppgifter skulle överföras till landstinget.” (sid 237)

Bevekelsegrunderna för Nyströms framstöt var således demokratiska, att folkvalda skulle få mer att säga till om i länsplaneringsfrågor. Härigenom kunde förutsättningar skapas, enligt Nyström, för bättre utveckling av näringslivet och för boendet.

I rask takt från Axel Oxenstiernas dagar...

Genom sekler har förutsättningar för utveckling i olika delar av landet skapats. Viktiga inslag i nationens utveckling har varit att föra krig, anlägga städer för att

befrämja handel, bygga ut vägar, järnvägar och kanaler för att därigenom dra nytta av naturtillgångar samt satsningar på utbildning för att hålla samman nationen och att kunna utnyttja naturtillgångarna såväl i jordbruket som industriellt.

En annan viktig grund för att åstadkomma utveckling har indelning i län ansetts vara. Länsgränserna reglerades första gången 1634. Sverige delades då in i 11 län. För västra Sveriges vidkommande formades då Skaraborgs län med Skara som residensstad och Älvsborgs län med Dal där Göteborg var residensstad. Med freden först i Brömsebro 1645 sedan Roskilde 1658 fick Sverige som vi känner det idag sin nuvarande utformning och för västra Sveriges del tillkom Bohuslän och Halland. Länsgränserna korrigerades (1720) och har sedan dess på det stora hela varit oförändrade.

… till folkhemsuppbyggandet och upprinnelsen till frågan om ändrade länsgränser

Under 1900-talet har Sverige upplevt stora strukturella förändringar. Rationalisering inom jordbruket parallellt med industrins expansion ledde till stark urbanisering. Modellen för folkhemsbyggande har varit sektorsvis organiserande, dvs. statliga länsnämnder med uppgift att genomföra stora reformer inom jordbruket, skolan, bostadsbyggandets och arbetsmarknadens område. Efterhand som den offentliga sektorns verksamhet byggdes ut gjorde sig röster hörda om behovet av såväl sektorssamordning som att de administrativa geografiska gränserna borde förändras. Först ut var frågan om att skapa en ny kommunindelning.

Under 1940-talet utreddes kommunindelningen, bland annat föreslogs ett ändrat befolkningsunderlag. Riksdagen accepterade 1946 kommitténs förslag. Den nya indelningen, som kom att kallas storkommunreformen, trädde i kraft årsskiftet 1951/52, då antalet landskommuner minskades från 2281 till 816.

Med vunna erfarenheter av nämnda kommunsammanslagning redovisade 1957 Riksdagens revisorer en undersökning som genomförts med anledning av statsverkens organisering. I den behandlades även frågan om ändrad länsindelning. Utredningen lyfte fram en rad skäl till varför man ansåg att frågan om ändrad administrativ indelning av landets län borde utredas. Bland de mer framträdande skälen nämndes att länen inte är lika ’naturligt avgränsade enheter’ som förr, och att nya näringsgeografiska områden har utvecklats utifrån andra gränser är de som sammanfaller med befintliga län. De påbörjade och även större stundande utbyggnadsplanerna av utbildning, sjukvård, bostadsbyggande och infrastruktur kommer, menade man, att öka behovet av regional planering.

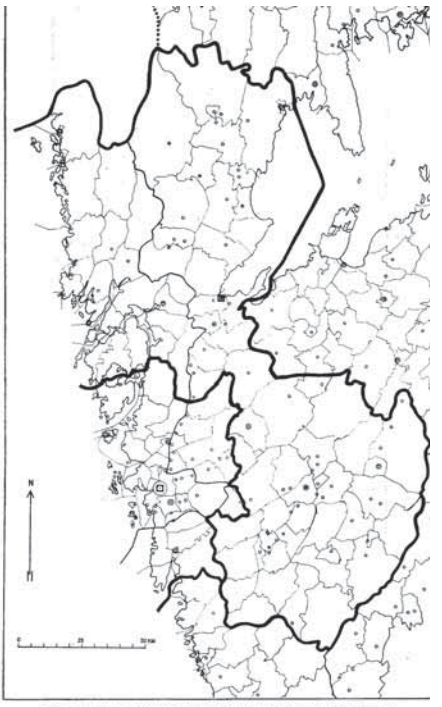
Utgångspunkterna för revisorernas krav 1957 om en översyn av länsgränserna var att samhället hade förändrats i en rad betydande avseenden. Vidare lyfte revisorerna fram de samhällsekonomiska vinster som en förändring ansågs medföra. Hur den nya länsindelningen skulle utformas hade utredarna inga konkreta förslag på.

Två länsindelningskommittéer tar båda sin utgångspunkt i denna av riksdagens revisorer avgivna rapport.

1959 års Länsindelningsutredning

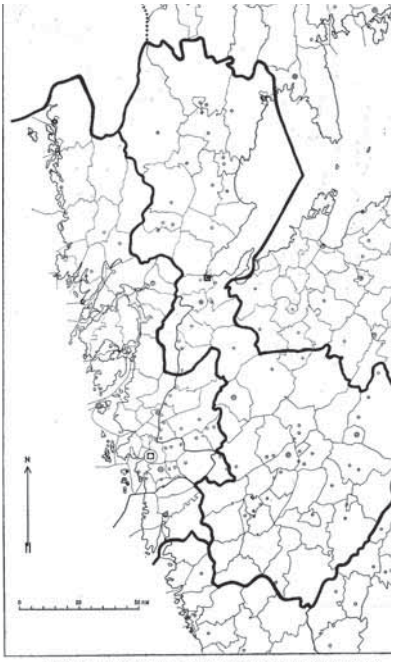
Riksdagen beslöt med anledning av riksdagsrevisorernas rapport och de följande remissvaren att en expertutredning borde tillsättas. Utredningen kom att begränsas till Stockholms- och Göteborgsområdets där besvären ansågs vara som störst. Uppdraget gällde att fastställa ”de *egentliga* stockholms- och göteborgsregionerna”.

Två år senare kom förslag om ny länsindelning (SOU 1961:40). För Göteborgs vidkommande föreslogs fem olika indelningsalternativ vars grund baserades på att kommuner skulle grupperas runt en centralort, med vilken de hade ”naturliga” förbindelser. Förslagen baseras på tre kriterier; näringsgeografi, befolkningsutveckling samt areal och avståndsmässiga. Det var främst Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län som berördes, men utredningen väckte även förslag om att Kungsbacka kommun i Hallands län borde föras över till Göteborgs län; ”*anknytningen till Göteborg har här bedömts så stark att kungsbackaområdet i samtliga indelningsalternativ föres till göteborgslänet*”.



Kartbilaga J. Länsbildningar inom göteborgsområdet enligt indelningsalt. I.

Kartbilaga K. Länsbildningar inom göteborgsområdet enligt indelningsalt. II.



Kartbilaga L. Länsbildningar inom göteborgsområdet enligt indelningsalt. III.

Kartbilaga M. Länsbildningar inom göteborgsområdet enligt indelningsalt. IV.

Kartbilaga N. Länsbildningar inom göteborgsområdet enligt indelningsalt. V.

Utredning ledde inte till några ändringar av länsgränserna. Skälet var främst planerna på en ytterligare reformering av kommunindelningen som utreddes parallellt med länsindelningen. Föreslagen kommunindelning godtogs också av regering och riksdag 1962.

1963 års Länsindelningsutredning

Med resultat från 1959 års länsindelningsutredning samt i skenet av den pågående diskussionen om kommunsammanslagningarna ansåg regeringen 1963 återigen tidpunkten vara lämplig för en allmän översyn av länsindelningen. Enligt direktiven skulle utredningen allsidigt belysa vilka riktpunkter i fråga om länets befolkningsmässiga storlek som möjliggör en rationellt bedriven statlig och landstingskommunal verksamhet, samt vilka problem som sammanhänger med länens geografiska utformning.

1963 års länsindelningsutredning presenterade sitt förslag (SOU 1967:23), om att länen borde utgöra ”*befolkningsmässigt och näringspolitiskt balanserade enheter*”. Man föreslog att antalet län borde minskas från 24 till 15. Ju mer länsindelningen avviker från de, enligt utredarna, regionala enheter som samhällsplaneringen behöver arbeta med och ju större antalet län är, desto starkare blir också behovet av en central styrning och ledning av verksamheten. Det skapar ingen effektiv samhällsplanering. Vad gäller den geografiska indelningen i västra Sverige kom nya förslag. Enligt utredningen borde:

- Göteborgs län bestå av Göteborgs och Bohus län, merparten av Hallands län, delar av Älvsborgs län samt vissa delar av Skaraborgs och Jönköpings län
- Västergötlands län bestå av stora delar av Älvsborgs län samt huvuddelen av Skaraborgs län.

Till Värmlands län borde resterande delar av Älvsborgs län flyttas. Andra delar av Halland skulle övergå i Skåne län.

Länsförvaltningsutredningen

Diskussionen under 60-talet berörde inte enbart länets arrondering, utan även hur länsstyrelsen skulle organiseras för att svara upp mot ökade samhällskrav. Parallellt med att länsindelningsutredningen arbetade tillsatte därför regeringen en utredning med uppgift att dels se över länsförvaltningen, dels beakta frågan om samordning både inom olika verksamhetsområden i länsförvaltningen och mellan olika länsförvaltningsområden. Länsförvaltningsutredningen (SOU 1967: 20) föreslog bl a att den översiktliga samhällsplaneringen som olika statliga länsorgan utför skulle ledas och samordnas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle även få en ny ledning. I denna nya länsstyrelseorganisation skulle besluten fattas av landshövdingen och tio lekmän.

Samhällsplanering blir enligt förslaget, vid sidan om traditionell myndighetsutövning, den dominerande uppgiften för den nya länsstyrelseorganisationen.

Såväl länsindelnings- som länsförvaltningsutredningen stötte på patrull när förslagen debatterades 1967. Merparten remissvar ansåg att länen blev för stora, och kritik framfördes att förslagen skulle medföra försämrad övergripande service till medborgarna. Flera instanser ville även avvakta en annan pågående utredning, nämligen Länsdemokratiutredningen med Per Nyström som ordförande vars betänkande skulle komma året därpå.

1964 års Länsdemokratiutredningen

Länsdemokratiutredningen tillsattes 1964. Utredningen skulle dra upp riktlinjer för hur den regionala och lokala självstyrelsen på demokratiskt bästa sätt skulle utformas samt även pröva i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med den centrala nivåns organisationer borde påverka utformningen av en ny författning. Genom denna utredning kom således övervägandena om länsorganisationen att utvidgas till att även omfatta frågan om ändrad uppgiftsfördelning mellan statliga och kommunala organ i länet.

Låt mig ge några skildringar till från Nyströms biografi (Forser, 1996), som inte går att utläsa ur utredningen. Erlander hade, som nämnts ovan, fått en promemoria av Nyström redan 1962, där Nyström ansåg att landstingen borde ha ett allmänt ansvar för länet och inte enbart vara huvudman för sjukhusen. Upprinnelsen till länsdemokratitanken är, enligt Nyström, det goda samarbete han hade haft med…

> ”…folket i bygderna. De visste så mycket mer dessa folkvalda. Du vet, här satt ju länsstyrelsen nere i Göteborg, nästan orörlig. Vad visste dom? Tidigare hade de inte haft bil en gång och man besökte länet ytterst sällan … Min verksamhet på länsstyrelsen bestod helt enkelt väldigt mycket av att jag talade med dessa människor. … De här kontakterna spelade stor roll för mig. Sammantaget visste bohusbänken i riksdagen och landstings- och kommunalmännen nästan allt om villkoren och behoven ute i bygderna. När det gällde länet höll de ihop över partigränserna och slogs gemensamt.” (sid 240)

Nyström beskrev vidare att länsförvaltningen hade oförenliga principer sammankopplade…

> ”… länsstyrelserna av 1600-talsmodell med landstingen, som en produkt av 1800-talets självstyrelseidéer, och med länsnämnder av 1940-talstyp, som är filialer till de centrala ämbetsverken … Utväxt har fogats till utväxt, nämnd till nämnd, karriär till karriär, arbetsrutin till arbetsrutin…” (sid 389)

Länsdemokratiutredningen (SOU 1968: 47) lade fram ett principförslag om en omfattande överflyttning av uppgifter från statliga länsorgan till landstingen. Rö-

rande samhällsplaneringen föreslogs att landstingen görs till ansvariga för den översiktliga länsplaneringen samt även ersätter länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor som rör översiktlig regional samhällsutveckling. Länsdemokratiförslaget var således ett diametralt motsatt alternativ till länsförvaltningsutredningens förslag om att länsstyrelserna skulle ansvara för den översiktliga samhällsplaneringen. De båda utredningarna kom även att ställas mot varandra. I biografin beskrivs opinionen på följande sätt:

> ”Det blev ett starkt motstånd mot detta från länsstyrelserna och landshövdingarna i övrigt i riket. Nästan generellt. De kände sig trampade på tårna. Jag reste omkring och föreläste i olika landsting om förslaget och där mottogs det alltid med mycket stort intresse. Jag lyckades emellertid inte förverkliga det. Det föll i regeringen och det var framför allt Strängs motstånd som var avgörande. Han menade att dessa nya landsting skulle bli alltför mäktiga. Stockholms stad var jobbig nog för honom när den bedrev sin egen politik. – Skall jag nu få tjugofyra sådana här i riket? Självständiga församlingar. Det ville han inte vara med om.” (sid 238f)

Riksdagen beslöt således att inte stödja länsdemokratiutredningens förslag, men beslöt likväl 1970 om en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen. Då infördes en förtroendemannastyrelse i länsstyrelsen. Förutom landshövdingen, bestod styrelsen av tio ledamöter, varav fem utsågs av regeringen och fem av landstingen eller fullmäktige i kommun utanför landstingskommun. Kompetensfördelningen mellan de statliga myndigheterna och landstingskommunerna ändrades emellertid inte.

Länsberedningen

Som ett svar på önskemål om fortsatt utredande i länsfrågan tillsatte regeringen 1970 en ny utredning, länsberedning. Länsberedningen skulle enligt direktiven sammanfatta de utredningar om länsproblematiken som från skilda utgångspunkter genomförts samt komplettera dessa insikter med gjorda erfarenheter av pågående kommunindelningsreform. Direktiven gav utredarna två utgångspunkter. För det första att primärkommunerna framleds skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter. För det andra att statsmakterna hade ett ”självklart” ansvar för den samhällsekonomiska balansen, för sysselsättnings-, lokaliserings- och näringspolitiken samt för att olika delar av landet ges likvärdiga förhållanden. Direktiven upprätthöll således ett dubbelt fokus, både decentralisering och centralisering.

Huvudbetänkandet Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84) innefattar i huvudsak principiella ställningstaganden. Vad gäller uppgiftsfördelningen mellan stat och det kommunala självstyret har utredningen funnit att det ”i stort sett är väl avvägt … att detta huvudmannaskap bör vara statligt och att uppgifterna alltså alltjämt bör åvila länsstyrelserna. Det samråd som nu förekommer i dessa frågor

mellan länsstyrelsen samt landstings- och primärkommunerna bör emellertid kunna utvecklas". Vidare föreslås smärre justeringar i sammansättningen av länsstyrelsernas styrelse.

Vad gäller länsindelningen i landet ansåg beredningen att den var rimlig. Men utredningen föreslogs likväl en ändring av länsgränserna för västra Sverige. En delning i öst-västlig riktning av Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län vilka då skulle ersättas av två nya län, Göteborgs och Vänersborgs län. Åter igen föreslogs att Kungsbacka kommun i Hallands län skulle uppgå i Göteborgs län. Dessutom föreslog utredningen att Habo och Mullsjö kommuner i Skaraborg borde överflyttas till Jönköpings län. Till raden av kartbilder över en ny geografisk indelning i västra Sverige kan vi därmed tillfoga ytterligare ett förslag.

Länsberedningen betänkande och dess remissyttranden låg till grund för en proposition (prop.1975/76:168) som i stort sett förordade status quo; huvudmannaskapet för regional samordning skulle fortsättningsvis ligga på länsstyrelsen, länsgränserna skulle bevaras oförändrade, men att antalet ledamöter i länsstyrelsens styrelse borde utökas med fyra. Vid behandlingen av propositionen biföll riksdagen, även en reservation till utskottbetänkandet om fortsatt utredning av länsdemokratifrågan.

Debatten fortsätter...

Den vägen som Sverige valde att gå i slutat av 60-talet och i början av 70-talet var att genom kommundelningsreformen delvis ta bort de argumenten för en stärkt regional nivå. Istället skapades större och mer slagkraftiga kommuner. Förvisso ansågs det angeläget med en fortsatt ökad regional samordning, och linjen var tämligen klar att det skulle vara länsstyrelsen som skulle inneha detta ansvar.

Debatten som påbörjades under 60-talet och första delen av 70-talet fortsatte sedan i redan uppkörda hjulspår under senare hälften av 70-talet och under hela 80-talet, dels att vitalisera länsdemokratin genom att decentralisera ansvar och befogenheter från stat till den landstingskommunala och kommunala nivån, dels skapa förutsättningar för att bättre samordna statlig länsförvaltningen. Frågan om länsgränserna diskuterades dock inte i utredningssammanhang förrän i slutet av 1980-talet.

Förespråkare för vidgad länsdemokrati hävdade att samhällsutvecklingen medfört en centralisering och byråkratisering främst på grund av stark sektoriell profil. I linje med en demokratiserings- och decentraliseringsfilosofi menade förespråkarna att lokala organ skulle ha en bättre problembild, vilket i sin tur befrämjar effektivt resursutnyttjande. Centerpartiet var länsdemokratins främsta förespråkare.

Mot denna linje har förespråkarna för en reformerad statlig länsförvaltning stått. De menade att länsstyrelserna redan hade en ställning som regionpolitiskt samordnande organ för samhällsplaneringen och att en förändrad ordning inte skulle befrämja vare sig effektivitet eller ändamålsenlighet. Förespråkarna fanns främst hos socialdemokraterna. Frågan hur länsförvaltningen bör vara är därmed långt i från avgjord. Vad som behövs var mer utredningar.

Länsdemokratikommittén

Direktiven till länsdemokratikommittén givna av den tillträdande borgerliga regeringen 1976 talade om behovet av vidgad länsdemokrati och att beslut i största möjliga utsträckning borde fattas av folkvalda organ. Tankegången känns igen från länsdemokratiutredningen drygt ett decennium tidigare. I likhet med länsberedningens arbete ska, enligt utredningsdirektiven, förslaget om vidgad länsdemokrati bygga dels på statsmakternas suveränitet, dels att kommunernas ställning inte får försvagas av vidgad länsdemokrati. Enligt direktiven bör även arbetet med att

reformera den regionala förvaltningen vara inriktat på partiella reformer, eftersom mer genomgripande förändringar förutsätter ett omfattande utredningsarbete och en lång omställningsperiod för inblandade organ.

I ett delbetänkande (1978: 35) föreslog länsdemokratikommittén att landstingen skulle involveras i länsplaneringen. Det skulle åstadkommas dels genom att stärka ställningen för länsstyrelsernas förtroendemannastyrelse (som landstingen utser), dels genom att förbättra samverkan mellan de parter i planeringen som deltar genom inrättande av olika samarbetsorgan.

> ”Det slutliga beslutet på länsnivå om det regionalpolitiska programmet för utveckling i länet, dvs länsprogrammet, skall enligt kommitténs förslag fattas av landstinget. Detta utgör det viktigaste uttrycket för att den politiska tyngdpunkten i länsplaneringsprocessen förläggs hos landstingskommunerna.” (SOU 1978:35, sid 11).

Kommittén förslag remissbehandlades. Opinionen visade sig vara delad. I den kommande propositionen (prop 1978/79:112) beskrevs länsdemokratiförslaget ha förtjänster, men att tiden ännu inte var mogen för ett slutligt ställningstagande. Flera skäl anfördes, bl a att förslaget med samarbetsorgan skulle generera nya problem då flera planeringssystem samverkar.

Med anledning av propositionen skrevs ett tilläggsdirektiv till länsdemokratiutredningen om att studera olika metoder för att vidga ett folkligt inflytande över den regionala samhällsutvecklingen. I tilläggsdirektiven skisserades tre olika modeller; (1) att i linje med det ursprungliga direktivet överföra statliga uppgifter till landstingskommunerna, (2) att stärka det folkliga inflytandet genom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse utan att för den skull ändra det statliga huvudmannaskapet samt slutligen (3) diskutera en enhetlig regional samhällsförvaltning. I tilläggsdirektiven betraktas den tredje modellen som ett *”tänkbart senare utvecklingsstadium*”.

I huvudbetänkandet (SOU 1982:24) är den länsdemokratiska tanken nedtonad. Man föreslår i stället att länsstyrelsens möjligheter att samordna de statliga sektorsverksamheterna förstärks, att länsdemokratin vidgas genom att landstingen utser ledamöter till styrelsen för vissa länsorgan samt att förutsättningar skapas för att vidga den allmänna debatten i landstinget om länets utveckling till exempel genom en årsredogörelse för utvecklingen i länet. Kommittén föreslog att inga uppgifter borde överföras från statlig länsförvaltning till landstingen. Kanske låg det i linje med ursprungsdirektiven om att se det ”länsdemokratiska reformarbetet mera som en fortlöpande utvecklingsprocess”, och enbart föreslå vad som kan anses vara genomförbart?

Samordnad länsförvaltning

Fem månader efter det att länsdemokratikommittén lämnat sitt betänkande tillträdde en socialdemokratisk regering. Historiskt har socialdemokraterna som sagt

varit förespråkare för fortsatt statlig länsförvaltning. Regeringens sätt att skapa nödvändiga organisatoriska förutsättningar för en regional utvecklingspolitik var också att föreslå försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning. Skälen som framfördes härtill var att en samordnad länsförvaltning borde vara effektivare än den nu sektoriellt uppdelade länsnämndsorganisationen, där fristående myndigheter arbetar var för sig inom ett eget ansvarsområde. Bakomliggande skäl var dels en ansträngande ekonomisk situation för staten vilket reste krav på effektivare statlig verksamhet, dels att samhällsutvecklingen lett till att sektorsorganen inte längre ansågs fylla den funktion de hade fyllt under välfärdsstatens uppbyggnad under sextio- och sjuttiotalet. Valet för försöksverksamhet föll på Norrbotten.

Regeringen gav Statskontoret 1983 i uppdrag att skissa på ett förslag till hur en samordnad länsförvaltning skulle kunna se ut där *”effektivt utvecklingsarbetet på regionala grunder kombinerades med tvärsektoriell problemlösning och administrativ smidighet”*. Enligt förslaget skulle länsstyrelsen i Norrbotten utföra de uppgifter som i övriga delar av landet görs av fem länsnämnder (länsvägs-, länsskol-, lantbruks-, fiske- och länsbostadsnämnden). Länsstyrelsens samordningsansvar sträckte sig därmed över ett brett fält; bland annat arbetsmarknad, näringsliv, fysisk planering, hälso- och miljöskydd samt undervisning. Försöksverksamheten skulle gälla från 1986 och tre år framåt.

1988 föreslogs att en parlamentarisk kommitté borde utvärdera det pågående försöket och lägga fram förslag till en reformerad statlig länsförvaltning. Har försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning kunnat svara upp mot den kritik som riktats mot sektoriseringen? Har försöket genererat erfarenheter som generellt kan tillämpas i hela landet?

Betänkadet (SOU 1989: 5-6) besvarade frågorna jakande. Utredarna *”ser det som angeläget att samordnad länsförvaltning fullföljs så snart som möjligt i hela landet”*. Samordnad länsförvaltning sågs som ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn och utredarna angav flera effekter. Staten kan härigenom samla sina krafter på regional nivå. En stärkt förvaltning kan även främja en decentralisering av myndighetsfunktioner från central till regional nivå. Samordning leder därmed till effektivare verksamhet till gagn för länets utveckling. Fastän man på sikt kan se direkta rationaliserings- och besparingseffekter av en samordnad länsförvaltning, betonas att det ändå är långt mer viktigt att stärka möjligheterna till balanserad regional utveckling utifrån länets egna förutsättningar, och under lokalt politiskt inflytande.

Opinionen var splittrad. Länsstyrelserna fann förslaget bra, men flera berörda ämbetsverk var tveksamma eller direkt avvisande. I regeringens proposition under försommaren 1989 följde man i stort utredarnas förslag. Den nya samordnade länsstyrelsen trädde i kraft den 1 juli 1991 men en ny länsstyrelseinstruktion som författningsgrund. Därmed markeras länsstyrelsens centrala roll som en drivande kraft i den regionala utvecklingen.

Storstadsutredningen

Under större delen av åttiotalet har utredningar inte diskuterat länsgränserna. 1986 hemställer emellertid landstinget i Älvsborgs län, och året därpå Göteborgs kommunstyrelse, om en ändring av läns- och landstingsgränserna i västra Sverige. Regeringen lämnar framställan utan åtgärd. Nästa gång ändrad länsindelning dök upp i statligt utredningssammanhang var i samband med Storstadsutredningen (SOU 1990:36). I direktiven till utredningen beskrevs inte uttryckligen länsgränsproblematiken, utan storstädernas problem i allmänhet. I betänkandet föreslog emellertid utredarna att ett Göteborgs län borde bildas för att därigenom mer ändamålsenligt komma tillrätta med de planeringsproblem som tre sammanfallande länsgränser i en storstadsregion innebar.

> ”I Göteborgsområdet försvårar den administrativa splittringen på statlig nivå och på landstingsnivå ett rationellt planeringsarbete. Utöver de svårigheter som samordningen av den kommunala handläggningen inom flera kommuner innebär, måste tre länsstyrelser, länsbostadsnämnder, länsarbetsnämnder, länsskolnämnder etc samordna sin handläggning av gemensamma frågor på statlig nivå. Flera sidoorganisationer för samordning mellan länen har etablerats. Den komplicerade handläggningsprocessen leder till tidsförluster och extra kostnader. Genomförandet av större trafikpolitiska åtgärder förutsätter att utrymme kan reserveras i ramar för länstrafikanslagen samtidigt inom flera län. I alla län konkurrerar dessutom utbyggnadsprojekt i storstadsområdet med behoven av utbyggnader i glesare länsdelar om begränsade resurser.” (SOU 1990: 36, sid 276-277)

Storstadsutredningen kom inte med några konkreta förslag om hur ett nytt ”Göteborgs län” borde se ut. Eftersom förslaget om samordnad länsförvaltning delvis löste vissa av ovan beskrivna samordningsproblem lämnades Storstadsutredningen förslag om ändrade länsgränser i västra Sverige utan åtgärd. Likväl remissbehandlades den och från kommuner och landsting i geografisk anslutning till Göteborg upplevdes problembilden som påtaglig och flera ansåg att något borde göras åt länsgränserna.

En summering av debatten fram till 1990-talet

Innan jag beskriver hur förloppet fortskred under 1990-talet görs en sammanfattning. Ett dussintal statliga utredningar har under efterkrigstid presenterat olika förslag om hur den regionala samhällsorganisationens skall utformas både nationellt och i västra Sverige, såväl vad gäller uppgiftsfördelningen som den geografiska indelningen. Bevekelsegrunderna för en nyordning har varit flera. Samtidigt innehåller argumentationen genom åren få nya inslag, snarare anknyter den till skäl som förts fram sedan tidigare men som kompletterats med nytillkomna skäl föranledda av vad som kan beskrivas som samhällsutvecklingens förändrade krav. Argumenta-

tionen har figurerat i en intressekamp mellan olika politiska program och kan hänföras till två stora berättelser som går igen i de olika utredningsförslagen. Båda berättelserna är progressiva och vägleds av följande förvaltningspolitiska motsättningar: effektivitet/demokrati, centralisering/decentralisering, samt anpassning/utveckling

- Berättelsen om samordnad statlig länsförvaltning, där det från nationell nivå förespråkas ett övergripande samhällsplaneringsansvar för den regionala utvecklingen som också skall vara i fas med det omgivande samhällets utveckling så att alltför stora variationerna i landet undviks. Statliga organ på regional nivå är i denna berättelse bäst skickade att ha ett övergripande ansvar för att tillgodose kraven om samverkan och samordning vid planering, tillsyn och kontroll, vilket i sin tur borgar för såväl effektivitet som regional balans.
- Berättelsen om länsdemokrati, där det från lokal nivå förespråkas att folkförsamlingar på landstingsnivå skall besluta över angelägenheter som regionala statliga organ tidigare förestått. Demokratiseringsberättelsen finns även i en modifierad form utifrån idén om decentralisering, dvs att ansvar och befogenheter bör flyttas över från statliga regionala organ till landsting och kommuner eftersom olika samhällsuppgifter vårdas bäst och effektivast av organ som befinner sig nära dem som berörs av deras verksamhet.

I nästa avsnitt beskrivs några av de iakttagelser jag gjorde när jag följde hur Västra Götalandsregionen blev till under åren 1991-1999. En mer ingående beskrivning finns i min avhandling Maktens språk och språkets makt (Jensen, 2002). Fokus i den studien var 1990-talet och hur den offentliga debatten för eller emot en regional nyordning gestaltade sig i olika utredningstexter, i media, på konferenser och på möten.

Region som semantisk magnet

Parallellt med att den samordnade länsförvaltningen höll på att genomföras 1991 framkom i riksdagsmotioner kritik mot att den reformen ensidigt strävat efter en effektiv byråkrati, och mindre beaktat demokratifrågor. Framför allt centerpartiet framförde kritik. Länsstyrelsernas lekmannastyrelser, som inrättades på 1970-talet hade inte blivit det folkliga forum som varit avsikten. Det hävdades vidare att länsfrågorna doldes i ett komplext och svårpåverkat beslutssystem och att den regionala samhällsorganisationen var alltför otydlig. Detta skäl förstärktes ytterligare av krisåren i början av 1990-talet. I den politiska debatten taldes om ett omvandlingstryck och behov av en tillväxtpolitik. Länsfrågan diskuterades även utifrån vad som sker i omvärlden – vad som sker i det Europa som håller på att växa fram utan vare sig en Berlinmur eller en Järnridå. Den regionala samhällsorganisationens otydlig-

het och Sveriges närmande till den europeiska gemenskapen motiverade nya utredningar. Regeringen inkallade en utredningsman.

Regionutredningen

Våren 1991 gav den socialdemokratiska regeringen chefen för civildepartementet, Bengt K Å Johansson, i uppdrag att tillsätta dels en utredare med uppgift att göra en perspektivstudie av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad, dels en utredare med uppgift att analysera länsindelningen i västra Sverige och föreslå lämpliga åtgärder. Den förre statssekreteraren Bengt Owe Birgersson förordnades som särskild utredare för båda utredningarna.

I direktivet till regionutredningarna presenterades den befintliga ordningen som ett problem: ”Det blir alltmer uppenbart att vissa samhällsproblem behöver lösas genom ett utvidgat samarbete oberoende av nuvarande sektoriella och administrativa gränser”, stod det bland annat. Lösningen föreföll ligga i ”något större”, ett argument som backades upp på flera olika sätt.

För det första kopplades behovet av förändring till den sedan decennier pågående decentraliseringen av samhällsuppgifter från staten till länsstyrelser, landsting och kommuner. I sammanhanget görs även hänvisningar till debatten om att ändra länsindelningen. I direktivet åberopades både Storstadsutredningens förslag om att ändra länsindelningen i västra Sverige och en gemensam skrivelse från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1990, som efterlyste en samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad.

För det andra relaterades uppdraget till pågående förändringsarbete inom en rad politikområden; större trafikprojekt skapar behov av ett utvidgat regionalt samarbete när det gäller planering, finansiering och genomförande; på miljö- och utbildningsområdet ökar behovet av samarbete över länsgränserna, etc. Direktivställaren hävdade för det tredje att nya marknadsliknande organisationsformer på landstingssidan möjliggjort fritt val av sjukvård inom större arronderingar än det enskilda landstinget, och därmed även länet.

För det fjärde anfördes vad som i jämförelse med de tidigare decenniernas utredningar framstår som en ny övergripande inramning. I direktiven stod att *”regionernas betydelse växer i hela Europa*”. Vid sidan om denna nya geopolitiska inramning påtalades även för första gången uttryckligen behovet av tillväxt. För att klara av en näringspolitik för tillväxt förutsattes ett utvidgat samarbete mellan såväl privata som offentliga organisationer och myndigheter inom större regioner.

Utredningsuppdraget länkades alltså i tiden till historiska, nutida och framtida resonemang, vilka alla togs som intäkt för att någon form av förändring bör komma till stånd. Ett flertal samhällsproblem samordnas i begreppet region. Trots vilja till förändring fastställdes i direktiven att länsstyrelsen alltjämt skulle arbeta med det egna länets utveckling.

Nytt tillvägagångssätt

Också i ett annat avseende skiljde sig Regionutredningen från flera tidigare utredningar. En ny reformstrategi utvecklades och det kom att få stor betydelse för hur regionfrågan hanterades under de följande åren. Den särskilde utredaren skapade en referensgrupp i västra Sverige bestående av företrädare för de politiska partierna. Om länsgränserna skulle ändras var det enligt utredaren viktigt att inte be dem som skulle avskaffas att komma med förslag. Historien har tydligt visat att landshövdingarna inte ”sågar av den gren de sitter på”. Därtill var det viktigt att ha en ”god lokal förankring” för att driva frågan. På följande sätt beskrev Birgersson initiativet:

> ”Sedan gjorde vi en annan sak som är viktig. Jag skaffade mig en referensgrupp. Det var alltså vi som gjorde det, jag var alltså inte förordnad att göra det från regeringens sida. … Kan du få de politiska förtroendevalda att bestämma sig för att ta makten, då har de förtroendevalda också makten. Men i väldigt stor utsträckning låter man i realiteten strukturerna styra och ställa. Det var jag för min del alldeles klar över i den här frågan. Det fanns ingen möjlighet att låta kommundirektörer, landshövdingar och landstingsdirektörer bestämma, för de är ... (bara) ... intresserad av att slå vakt om sin organisation och sin roll. … Jag tog kontakt med alla partierna, det var lite av en ‘chansning’, och frågade dem om de inte kunde tänka sig att avdela en man för att utgöra samtalspartner med mig. Det var en socialdemokrat, det var en moderat och så vidare. Det var en från varje parti, och alltså inte en från varje län. Och då kom vi överens om i den referensgruppen att den som företrädde respektive parti skulle ta på sig att försöka komma fram till en partiuppfattning. Så att centerpartiet skulle alltså komma fram till en centerpartistisk uppfattning som man var enig om från Skaraborg över Göteborg till Halland. Och detsamma skulle de andra företrädarna göra i sina partier. På det viset flyttade vi egentligen bort den regionala politiska konflikten i den här frågan från oss.” (Bengt Owe Birgersson)

Uppgiften för referensgruppen var alltså att både utarbeta och förankra förslag inom de politiska partierna. Arbetet syftade till att de förtroendevalda skulle få ett större inflytande över den tilltänkta regionens utveckling. Härmed skulle också de politiska företrädarna och inte utredaren lösa de konflikter som rådde mellan de olika politiska partierna. Säkert bidrog krisåren i början på 1990-talet till att skapa en politisk beredvillighet att göra något och att visa på beslutsamhet.

Efter kontakter med referensgruppen skrev utredaren ett PM om en tänkbar västsvensk region. Förslaget skickades ut på remiss i referensgruppen. De politiska partierna ställde sig överlag positiva till en förändring, medan länsstyrelserna var negativa. Utredaren arbetade sedan vidare med förslaget, och såväl remissvaren som kontakterna användes i betänkandet som motiv för avgivna förslag.

En västsvensk region skall växa upp underifrån

I juni 1992 presenterade Birgersson fyra utredningstexter med titlar som konkretiserade den förändring som direktiven i mångt och mycket indikerade: Regionala roller – en perspektivstudie (SOU 1992:63), Utsikter mot framtidens regioner – sju debattinlägg (SOU 1992:64), Kartboken (SOU 1992:65) samt Västsverige – region i utveckling (SOU 1992:66). Observera att länen i västra Sverige under utredningstiden omvandlats till en Västsvensk region.

Trots direktivet om att länsstyrelsen alltjämt skulle ansvara för de regionala utvecklingsfrågorna kom utredningstexten att till stor del handla om ändrad uppgiftsfördelning. För utredaren förelåg då uppgiften att arbeta fram ett sådant sammanhang som gjorde denna förändring både legitim och begriplig. Hänvisningar till ett ”gränslöst Europa”, ”hållbar utveckling”, ”mindre rörig förvaltningsstruktur”, ”större behov av samverkan” och ”samhällsekonomiska krav och restriktioner” anfördes och skapade en yttre ram för argumentationen.

Utredaren konstaterade vidare att den uppgift som förlagts honom var allt annat än enkel. Ett synligt bevis för det var att tre alternativa modeller föreslogs: (1) statligt regionalt ansvar, (2) kommuner i samverkan och (3) regionalt självstyre. Oavsett modell innebar dess realisering att länsgränserna måste ändras. Men modellerna skilde sig beträffande det regionala organets demokratiska uppbyggnad.

Statligt regionalt ansvar innebar att länsstyrelsens roll stärktes. Uppgifter från statliga verk borde enligt förslaget flyttas över till länsstyrelsen, och landstingen borde inte utse länsstyrelsens styrelse. Modellen innehöll alltså ingen regionaldemokratisk dimension, och förslaget presenterades som mer av det gamla vanliga och en förstärkt centralisering.

Kommuner i samverkan innebar att ansvaret för länens utveckling skulle flyttas från länsstyrelsen till kommunalförbund. Med primärkommuner som huvudmän byggs samhället upp underifrån. Förslaget innebar att olika samverkansformer skulle finnas i landet, såväl geografiska som uppgiftsmässiga. Modellen beskrevs vidare inte innehålla någon regionaldemokratisk dimension eftersom inflytandet skulle ske *indirekt* via val till kommunala församlingar. Utredaren radikaliserade förslaget genom att argumentera att ett fokus på kommunerna innebar att landstingen borde avskaffas och att deras verksamhet borde föras över till samverkande kommuners försorg.

Regionalt självstyre med landstingen som förlaga var utredarens tredje alternativ. Ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna borde regionorganet ta över från länsstyrelserna. Att ändra benämningen landsting till region beskrevs som pedagogiskt – ”en ny benämning kan markera en ny funktion”. Utredaren beskrev att ett regionalt folkstyre ”inte skall uppfattas som ett tvingande överkommando över primärkommunerna”.

Fastän den särskilde utredaren beskrev sig som neutral i förhållande till de tre förslagen, var det påfallande hur väl förslaget om ett direktvalt regionalt organ pas-

sade in på beskriven problembild med ”regional röra” och avsaknad av ett regionalt mandat i det framväxande Europa. Konturerna till nyss nämnda nya utrednings- och reformstrategi beskrevs också i Regionutredningen. Regionalt självstyre skall inte dikteras ”uppifrån” utan bör växa upp ”underifrån” med stor politisk delaktighet.

> ”Vid en samlad bedömning av möjligheterna till genomförande, ligger det nära till hands att väcka tanken på att avstå från en samlad reform rörande dessa frågor vid ett och samma tillfälle. Även om det bryter mot vad vi är vana vid i samband med reformer av detta grundläggande slag kan övervägas en strategi där de lokalt och regionalt verksamma politiska företrädarna för medborgarna ges initiativ i den fortsatta processen. … Detta skulle kunna ske genom att ta fasta på de initiativ till samverkan som redan idag växer fram som ett resultat av den politiska viljan att, oberoende av administrativa gränser och traditionell kompetensfördelning, ta ansvar för regionens utveckling. … Med en reformstrategi av detta slag kommer de politiska företrädarna i Västsverige med all sannolikhet att vilja gå vidare med det samarbete som startat och fördjupats under arbetet med Västsverigeutredningen. … Statsmakterna har med denna strategi valt att inte bara delegera ett antal frågor till de regionala företrädarna. Man har inom vida ramar valt att delegera också graden av regionalt självbestämmande till dem som har uppgiften att verkställa detta självbestämmande.” (SOU 1992:63, sid. 165-167)

Istället för rådande nationella länsindelning förordade utredaren ett indelningssystem med 8-12 regioner. Regionhistoriens begynnelse lokaliserades till år 1634; då reglerades länsgränserna första gången och då börjar regionhistoriens tideräkning. Vi ser här ett exempel på hur man försöker skapa en berättelse genom att förlägga förändringens startpunkt långt tillbaka i tiden och underförstått argumentera att mycket har hänt sedan dess men ytterst lite med länsindelningen. Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län borde därför slås samman i en region, och tidigare förslag om ett ”Göteborgs län” kom under utredningsperioden att bli en ”Västsvensk region”. Att tydliggöra gränserna och benämna territoriet Västsverige fixerade en annars vag regional idé såväl för dem som befann sig innanför de nya gränserna som för dem som befann sig utanför.

En ny intrig

Konkret skapades en region genom ett nätverk av utredare, politiker och forskare, som gemensamt började formulera frågor och svar kring Västsveriges framtid. Denna sociala interaktion manifesterades i en rad utredningstexter. Genom att hänvisa till välkända diskurser, som preciserade andra objekt såsom ”Regionernas Europa” och ”tillväxt”, sammanställdes en utredningstext som i sin tur skapade en ny sammanhängande berättelsestruktur om behovet av en ny västsvensk regional samhällsorganisation. Effekten blev att ett nytt språkbruk med nya argument och motiv uppstod.

En ökad konkurrens om tillväxt tonade fram i utredningar, media och på möten, och nuvarande samarbete föreföll inte vara tillräckligt. Förändringar i omvärlden krävde att län och landsting fusionerades till regioner. På så sätt skulle regionen erhålla ett tydligt mandat att driva egna utvecklingsfrågor. Länsgränserna och uppgiftsfördelningen kopplades härmed samman, och det sedan tidigare kända förslaget om länsdemokrati gavs en expansiv regional vinkling och beskrevs gå en renässans till mötes.

Tillropen från landsting och kommuner var tydliga om att de centrala förbunden inte fick nöja sig med att begära statliga utredningar utan måste initiera egna utredningsarbeten kring regionfrågorna. Andra intresseorganisationer påbörjade också egna utredningar på temat. Handelskamrarna tog fram utredningsmaterial och reste krav på länssammanslagningar. På regional nivå kom olika samarbetsorgan att diskutera regionfrågan. West Sweden, Sydsam och Mälardalsrådet anordnade konferenser, initierade utredningar och deltog i den offentliga debatten. Inom akademin förekom publikationer, framför allt inom statsvetenskap och kulturgeografi, som fokuserade företeelsen region (se t.ex. Gidlund, 1992; Gidlund och Sörlin, 1993; Henning och Liljenäs, 1994; Lindström, 1992; Törnqvist, 1993). På olika arenor uppmärksammades alltså begreppet ”region” som ett nytt fenomen under den första delen av 1990-talet.

Regionberedningen

Fyrpartiregeringen som tillträtt hösten 1991 lät regionutredningen arbeta vidare men aviserade om en parlamentarisk utredning. Hösten 1992 tillsatte civilminister Inger Davidsson den parlamentariska Regionberedningen. Uppgiften var att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Direktiven var likt Regionutredningen skrivna med förändring för ögonen. Vid sidan om ”Västsverige” blev, som bekant, landskapet Skåne – Kristianstads och Malmöhus län – också föremål för beredningens arbete. I likhet med Regionutredningen knöt Regionberedningen till sig en politisk referensgrupp.

Parallellt med att Regionberedningen startade sitt arbete remissbehandlades Västsverigeutredningen, och den presenterades i början av 1993. I remissen instämde flertalet kommuner i O- och P-län, landsting och Landstingsförbundet i utredningens argumentation och biföll förslaget. Däremot var flera kommuner i Skaraborg, nästan alla instanser i Halland, länsstyrelserna samt flera statliga verk tveksamma eller direkt avvisande. De föreslog istället att befintlig samverkan borde utvecklas, och flera kommuner betraktade, i likhet med Svenska Kommunförbundet, förslaget om en ny regional nivå som ett hot mot det lokala självstyret.

Även andra invändningar kunde utläsas i remissvaren. Representanter för kommuner som var belägna utmed den tilltänkta gränsen lät sig inte övertygas om att även dessa delar skulle ha något att vinna på en nyordning. Risken att marginaliseras uppfattades som stor liksom att deras samarbete med andra aktörer utanför det

tilltänkta storlänet skulle kunna bli lidande. För dem handlade länsproblematiken framför allt om planeringsproblem i och runt omkring Göteborg. Regeringen beslöt att Västsverigeutredningens betänkande och remissyttrandena skulle överlämnas till Regionberedningen för fortsatta överväganden.

I sitt delbetänkande *Västsverige och Skåne – regioner i förändring* (SOU 1993:97) argumenterade regionberedningen att ett regionalt självstyrelseorgan borde införas på försök, och liksom i Västsverigeutredningen gjordes detta med hänvisning till önskemål framförda av politiska representanter från västra Sverige. Enligt delbetänkandet fanns en bred uppslutning i västra Sverige om att Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län skulle ingå i en regional försöksverksamhet. Beträffande Hallands län var beredningen medveten om att flera organ markerat sin tveksamhet. Trots detta menade beredningen i linje med utredningar alltsedan 1950-talet att Kungsbacka kommun borde ses som integrerat med Göteborgsområdet och därmed ingå i förslaget. Förutom förslaget med Kungsbacka kommun skiljde sig inte utkastet på några väsentliga punkter från Västsverigeutredningens förslag utan var att betrakta som en konkretisering av förslaget.

Delbetänkande remissbehandlades under våren 1994. Remissvaren skiljde sig inte heller nämnvärt från dem som inlämnats till Västsverigeutredningen. Under hösten 1994 genomfördes den svenska folkomröstningen om medlemskapet till EU. Flera jag intervjuade under hösten nämnde att utfallet kan komma att medföra en förändring av opinionsläge i regionfrågan.

Regionberedningen överlämnade den 30 mars 1995, drygt ett år senare än fastställd tid i direktivet, ett 700 sidigt slutbetänkande, ”Regional framtid” (SOU 1995:27). I det föreslogs att ett nytt län, Västra Götalands län borde bildas bestående av Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län. Fastän ambitionen varit att inte dela län fastslog beredningen att även Kungsbacka kommun var ”väl integrerad i Göteborgsregionen” och utredningen gav även option för Varbergs och Falkenbergs kommuner att ingå på sikt.

Beredningen föreslog också att motsvarande landsting skulle slås samman till ett nytt storlandsting och ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Den kritik som riktades mot delbetänkandet i remissvaren, att ett regionalt organ skulle utgöra ett hot mot det kommunala självstyret, bemöttes i slutbetänkandet med ett tydliggörande att landstingen inte skulle ha någon ”beslutsrätt” över kommunerna.

Inte bara i utredningar framstod en region som en lösning på samhällsproblem som definierats av förhållanden i omvärlden. Successivt etablerades utsagor i debattartiklar och mer vetenskapliga publikationer som kan hänföras till ett och samma objekt – ”Västsvensk region” och ”Västsverige” och gjordes därmed till sanningar; Västsverige finns. Även i valet av andra språkliga markörer fanns betydande likheter mellan olika texter. Där användes i stort sett samma vokabulär och samma uppsättning metaforer – ”regional röra”, ”otidsenliga länsgränser”, ”regionernas Europa” och ”tillväxt”. Därmed inrättades en grupp av utsagor, som avgjorde vilka

begrepp och metaforer som uppfattades vara bestående och speglade vad som skedde i ”verkligheten”, och vilka begrepp som uppfattades som förlegade. Vid sidan om utredningar kom konferenser och mediebevakning att skapa en *närvaro* när det gällde regionfrågan och varför den regionala samhällsorganisationen borde reformeras. Denna vidgade problembild blev således betydelsefull under åren regionberedningen bedrev sitt arbete och kom genom folkomröstningen om EU hösten 1994 att få en än mer reell betydelse.

Men det var lättare sagt än gjort

Regionberedningens slutbetänkande skickades på remiss till drygt 400 myndigheter och organisationer. Olika intressenter fick på så sätt möjlighet att yttra sig över utredningsförslaget. Under remissperioden debatterades förslaget och en hel del svårigheterna framkom med att skapa enighet. Beskedet om att regeringen backar om ett storlän i Västsverige var därför inte överraskande. Av remissvaren att döma, som kom i slutet av februari 1996, hade intresset för regionreformen varken ökat eller minskat sedan Regionutredningen i början av 90-talet. Nu som då avtog intresset för en reform i takt med att avståndet från Göteborg ökade. Flera kommuner i norra Älvsborg var tveksamma, och i nordöstra Skaraborg var kommunerna överlag direkt avvisande mot såväl en länssammanslagning som ett regionorgan. Vad ett storlän skulle innebära för fördelar hade kommunerna inte fått reda på, ej heller vilka ekonomiska konsekvenser sammanslagningen skulle få för den enskilda kommunen. Kommuner i den tilltänkta regionens periferi befarade att ett regionorgan, trots utredningens bedyrande om motsatsen, i praktiken skulle bli ett överkommunalt organ, och de förordade därför ”kommuner i samverkan”. Det spekulerades även om Skaraborgs län skulle lämnas utanför det västsvenska regionsamarbetet. Den politikerorienterade förankrings- och genomförandemodellen i västra Sverige hade alltså inte lyckats samla de politiska företrädarna till en gemensam uppfattning. Att bygga ett regionalt organ föreföll förutsätta just vad bygget syftade till – en regional företrädare med ett tydligt regionalt mandat.

Nya utredningar och bildandet av Västtyrelsen

I regeringens proposition i februari 1996 (prop. 1995/96:38) föreslogs en ny länsindelning i Skåne. När det gällde västra Sverige skrev regeringen:

> ”Mot bakgrund av de entydiga ställningstagandena i Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län och efter överläggningar med företrädare för olika politiska partier och andra aktörer finner regeringen att det trots allt finns starka skäl för att Skaraborgs län i princip bör ingå i ett nytt västsvenskt län. Det främsta argumentet för detta ställningstagande är att det är väsentligt att det nya länet redan från början ges en sådan geografisk omfattning att en god balans uppnås mellan den faktiska västsvenska regionens olika delar.” (sid. 26-27)

Vid regeringssammanträdet i samband med att propositionen presenterades beslutades att två särskilda utredare skulle tillsättas för att utreda frågan vidare. Detta kan tolkas som att regeringen till delar frångick den uttalade ambitionen att låta de berörda själva bestämma om de ville bli en region eller ej. En ny situation uppstod. Regeringen återtog initiativet att driva regionfrågan framåt. Gick det inte med ”lock”, fick man försöka med ”pock”.

Till utredare utsågs Jan Åke Björklund och Bengt K Å Johansson. Direktiven till Björklund speglade väl den nya attityden: ”Inriktningen bör vara att…” OPR-länen ”…läggs samman den 1 januari 1998.” Titeln på det andra kommittédirektivet talade även det sitt tydliga språk: ”Beskrivning av en länsstyrelseorganisation i ett nytt västsvenskt län.” Björklund fick även i uppdrag att i Skåne utarbeta ett underlag för lokaliseringen av den regionala offentliga förvaltningen. Resultatet redovisades redan under maj månad 1996. Vid regeringssammanträdet den 18 juli 1996 fick Björklund ett tilläggsdirektiv att presentera motsvarande förslag i västra Sverige och lämna förslag till val av residensstad. Under våren 1996 blev dessutom inrikesminister Jörgen Andersson ansvarig för regionfrågan. Han hade redan som närings- och energiminister förklarat sig positiv till en regional organisation, och ställde sig jakande till att på försök prova ett regionalt organ, något som hans företrädare Jan Nygren aldrig lika tydligt gjort.

Avgörande för att kunna skapa ett regionalt organ var annars att tydliggöra den politiska viljan bland politiska företrädare i västra Sverige. Förebilden hämtades från Skåne, där de politiska partierna genom Skånestyrelsen initierat och drivit regionarbetet. Ett första mer formaliserat steg i den riktningen i västra Sverige var en konferens under midsommarveckan 1996 för ett femtiotal politiker från de tre berörda länen. På konferensen medverkade även Björklund och han redogjorde där för sina erfarenheter från Skåne och för utredningsarbetet i västra Sverige. Flera närvarande har berättat, däribland Björklund själv, att det var en uppsluppen stämning på konferensen. Politikerna enades om att med jämna mellanrum träffas för att få till stånd ett politiskt regionalt organ. Något nytt tar därmed sin början under försommaren 1996.

Med de politiska partierna som bas konstituerades i Trollhättan den 23 september 1996 det samarbete som inleddes vid konferensen under midsommarveckan. Genom bildandet av Västtyrelsen, en ideell förening bestående av 27 företrädare för de politiska partierna i berörda partidistrikt, knöts ett band mellan framtid (den tilltänkta regionen) och nutid (den valda organisationsformen).

För att inte riskera den politiska stabiliteten kom arbetet i Västtyrelsen att ske utan offentlig insyn, vilket en ideell förening medgav. Uppgiften för Västtyrelsen var att såväl formulera som konkretisera visionen för den tilltänkta regionen. Västtyrelsen blev därmed en region i vardande. Politiker kunde nu tala utifrån en annan plattform än den kommunala. I Västtyrelsens namn gav de sig själva i uppdrag att initiera och driva bildande av en västsvensk region. Under hösten gick fem partier, utom moderaterna, samman i en skrivelse till regeringen om att få bli ett försökslän.

Parallellt under hösten verkställde Björklund sitt genomförandeuppdrag; han reste runt i berörda län och kommuner, tog fram platsbundna argument för och emot, förankrade och förtöjde regionidén samt skrev fram ett förslag där alla fick någon önskan uppfylld. Till Västtyrelsen knöts tjänstemän från länsstyrelserna, landstingen och kommunerna i olika styrgrupper. Dessa tillsammans med politikerna konkretiserade regiontanken, bland annat arbetade de fram förslag till struktur – organisationsformer, styrmodeller, ledningssystem och policies – för den framtida regionorganisationen. Olika sakfrågor kom på så sätt att diskuteras i tvärpolitiska styrgrupper.

Västtyrelsen var på så sätt en institutionalisering av regiontanken och blev riktpunkten och tolkningsramen för de flöden av händelser och handlingar som på ett eller annat sätt påverkade vad som sedan hände. När politikerna manifesterade sin vilja på detta regionala sätt blev den också verklig till sina konsekvenser, en självuppfyllande profetia om man så vill. Varken folkomröstningsresultat från Habo och Mullsjö kommuner hösten 1996 om att de inte ville ingå i det nya storlänet utan i stället ansluta sig till Jönköpings län, eller fullmäktigebeslutet i Kungsbacka kommun våren 1997 om att även fortsättningsvis tillhöra Hallands län, påverkade Västtyrelsens inriktning.

Den 6 mars 1997 kom regeringens proposition om ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige (prop. 1996/97:108). Regeringen följer Björklunds förslag om länsgränserna och förslaget om Göteborg som residensstad. Den 15 maj 1997 fattar riksdagen det formella beslutet om ny länsindelning i Västsverige. Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner skall läggas samman den 1 januari 1998 till ett län. Det nya länet/regionen föreslås heta Västra Götalands län, respektive Västra Götalandsregionen. Den nya regionen kommer förutom sammanslagningen av landsting även att omfattas av den av riksdagen beslutade försöksverksamheten med regionalt självstyrelseorgan, vilken ska inledas den 1 januari 1999.

Det långa talets korta mening

Flera argumentationslinjer har varit omtalade i bildandet av Västra Götalandsregionen. Vissa är problemdrivna, medan åter andra är koncept- eller lösningsdrivna. För det första, omvandlingstrycket inom den offentliga sektorn i början av 90-talet – stora budgetunderskott, finansiell kris och höga arbetslöshetstal – gör det legitimt att ifrågasätta den rådande samhällsorganisationen, även den regionala ordningen. För det andra kan en ändrad ståndpunkt från nationellt politiskt håll skönjas i regionfrågan – en förskjutning från fördelningsbaserad regionalpolitik till konkurrens mellan regioner om tillväxtmöjligheter. För det tredje får frågan en ny geopolitisk inramning. Alla talar om ”Regionernas Europa”, och genom EU-folkomröstningsresultatet 1994 sker en historisk demarkation. Uppräknade argument är emellertid att betrakta som makroförhållanden och omständigheter, som visserligen gynnat

reformprocessen i västra Sverige men säger föga om hur den konkreta förändringen gått till.

Jag har även beskrivit problem som haft mer direkt koppling till västra Sverige. För det första har länsgränserna kring Göteborg debatterats under hela efterkrigstiden. Flera utredningar har därmed skapat en argumentation kring uppfattade problem. För det andra används under 90-talet en ny reformstrategi kombinerad med försöksverksamhet. Strategin att involvera företrädarna för de politiska partierna skapade en lokal förmåga att åstadkomma en direkt handling samtidigt som förändringen i sig inte behöver vara definitiv. I den offentliga debatten har det för det tredje inte varit helt klart om vad som är föremål för försöksverksamhet (uppgiftsfördelning) och vad som är en permanent förändring (den geografiska indelningen). Säkert har också denna oklarhet bidragit till utgången. Men inte heller detta kan helt förklara hur den konkreta förändringen gick till – att det blev som det blev och inte exempelvis NORP-länen, eller kORP som de offentliga utredningarna föreslagit.

Västra Götalandsregionen är emellertid i början av 2000-talet ett faktum. Den föreligger nu som en institutionaliserad struktur. Men ingenting är något utan att ha blivit det. Det är denna tillkomst som är konstruktionen. Därför blir begrepp och ord för hur det bör vara centrala aspekter vid reformeringen. I kapitlet har jag försökt att visa att konstruktionen av den västsvenska regionreformen till betydande del styrs av den regiondiskurs som etableras för att genomföra arbetet. Den i sin tur växer fram genom att olika reformtexter kombineras, varieras, refereras och upprepas i en rad konkreta situationer. Härigenom fastställer diskursen ett språkbruk för hur parterna skall debattera; vad som skall uppfattas vara problem och lösningar. Hur det är och hur det bör vara smälter därmed samman, och med tiden kommer vissa begrepp och utsagor att skapa sanningar om hur det förhåller sig. Språkets makt påverkar därmed maktens språk – med hjälp av språket iakttar makten så att säga den västsvenska regionreformen som om ett Västsverige redan fanns där. Regiondiskursen får med tiden makthavare att se samtidigt som den förblindar, och på så sätt blir diskursen ett medel för sin egen realisering. Makthavare lär sig med andra ord att kontrollera regiondiskursen, men i denna process kommer också regiondiskursen att kontrollera makthavarna.

Referenser

Forser, T., (1996) ”Jag har speglat århundradet”: en bok om Per Nyström: historikern, publicisten, ämbetsmannen. Stockholm: Rabén Prisma

Gidlund, J., (1992) Regionernas Europa. Stockholm: Landstingsförbundet

Gidlund, J., och Sörlin, S., (1993) Det europeiska kalejdoskopet. Stockholm: SNS förlag

Henning, R., & Liljenäs, I., (1994) Regionens renässans. Geografiska institutionen, Umeå universitet

Jensen, C., (2002) Maktens språk och språkets makt. Göteborg: Eget förlag
Lindström, B., (1992) Nationalstaten, regionerna och det framtida Europa. På väg mot en ny integrationsmodell. Stockholm: NordREFO
prop.1975/76:168 Om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation
prop. 1978/79:112 Om regionalpolitik
prop. 1995/96:38 Länsindelning i Skåne och Västsverige m.m.
prop. 1996/97:108 Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige
Riksdagens revisorer (1957) Rikets indelning i län. Återgiven i Bihang till Riksdagens protokoll i 1958:års A Bihang 2 saml. 1957 års Revisionsberättelse, 446-449
SOU 1961:40 Länsindelningen i Stockholms- och Göteborgsområdena. Betänkande av 1959:års länsindelningsutredning
SOU 1967:20 Den statliga länsförvaltningen. Betänkande av Länsförvaltningsutredningen
SOU 1967:23 Ny länsindelning. Betänkande av 1963:års länsindelningsutredning
SOU 1968:47, Förvaltning och folkstyre. Betänkande av länsdemokratiutredningen
SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan. Betänkande av Länsberedningen
SOU 1978:35 Regional utvecklingsplanering, länsplanering m.m., länsdemokrati. Delbetänkande av Länsdemokratikommittén
SOU 1982:24 Vidgad länsdemokrati. Slutbetänkande av Länsdemokratikommittén. Allmänna förlaget, Stockholm
SOU 1989:5-6 Samordnad Länsförvaltning. Betänkande av utredningen om samordnad länsförvaltning
SOU 1990:36 Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor. Slutbetänkande i Storstadsutredningen
SOU 1992:63, Regionala roller – en perspektivstudie. Betänkande av Regionutredningen
SOU 1992:64, Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. Bilaga 1 till betänkande av Regionutredningen
SOU 1992:65 Kartboken. Bilaga 2 till betänkande av Regionutredningen
SOU 1992:66, Västsverige – region i utveckling. Betänkande av Västsverigeutredningen
SOU 1993:97, Västsverige och Skåne – regioner i förändring. Delbetänkande av Regionberedningen
SOU 1995:27, Regional framtid. Slutbetänkande av Regionberedningen
Törnqvist, G., (1993) Sverige i nätverkens Europa. Gränsöverskridande former och villkor. Stockholm: Liber-Hermods

Medielandskap och opinionsbildning

MEDIELANDSKAP OCH OPINIONSBILDNING

BENGT JOHANSSON

I ett politiskt system spelar massmedierna en avgörande roll. Vilka demokratiska krav som ska ställas på massmedierna skiftar dock beroende på demokratiteoretiska utgångspunkter. Men gemensamt är att massmedierna anses avgörande för medborgarnas möjlighet att orientera sig politiskt. Det är via massmedierna de allra flesta människor möter den politiska världen.

Givetvis påverkar inte bara medierna människors bild av omvärlden. När det gäller regionen och regionpolitik är både egna erfarenheter och samtal med andra människor avgörande. De allra flesta har personliga erfarenheter av sjukvård och kollektivtrafik eller också känner man människor som har sådana erfarenheter. Men mediebilden är ofta minst lika viktig som personlig erfarenhet för vår bild av den politiska världen. Mediernas bevakning av områden man har personliga erfarenheter av kan både förstärka och försvaga de uppfattningar man har beroende på hur mediernas rapportering ser ut.

För att undersöka mediernas betydelse för opinionsbildningen om Västra Götalandsregionen krävs det att analyserna görs på tre nivåer. Den *första* nivån rör mediestrukturen i regionen. Ska man kunna uttala sig om mediernas opinionsbildande roll behövs kunskap om mediekartans utseende i regionen och i ”Västra Götalänningens mediekarta” av Tomas Andersson Odén och Lennart Weibull ges både en historisk bakgrund och en nulägesbeskrivning av medielandskapet i Västra Götaland. Den *andra* nivån är att undersöka vilka massmedier som människor tar del av. Det är en sak vilka massmedier som finns att tillgå, men i vilken utsträckning konsumerar medborgarna massmedier? I ”Användning och värdering av medier i Västra Götaland” av Ingela Wadbring undersöks hur användarna tar del av traditionella massmedier såsom press, radio och TV. I det därpå följande kapitlet analyserar Annika Bergström västragötalänningarnas användning av nyare massmedier och då med fokus på Internetanvändningen.

Men det räcker inte att studera mediestruktur och konsumtion för att ge en heltäckande bild av mediernas opinionsbildande roll. Givetvis är mediernas innehåll centralt för vilken bild medborgarna har av regionen, vilket är den *tredje* analysnivån. Avsnittet avslutas därför med två kapitel som tar upp mediebilden av regionen. I kapitlet ”Godkväll, nyheter över Västsverige” analyserar Bengt Johansson bilden av regionen i det enda medium som täcker hela regionen – Västnytt – 1998 till 2002 och i det avslutande kapitlet ”Medierna, politiska kriser och sjukvården” undersöks pressens bevakning av politiska kriser och sjukvården.

VÄSTRA GÖTALÄNNINGENS MEDIEKARTA

TOMAS ANDERSSON ODÉN OCH LENNART WEIBULL

Sedan den 1 januari 1998 existerar Västra Götalands län som en administrativ och geografisk enhet. Nästan en och en halv miljon svenskar bor i den nya regionen, som upptar sex procent av Sveriges totala landyta. Området är lika långt som det är brett – ungefär 25 mil i vardera riktningen – och utgörs av 49 kommuner.

Så långt den fysiska kartan. Men verklighetens geografiska och administrativa gränser stämmer inte alltid med invånarnas föreställningsvärd. Tidigare forskning har visat på den mentala kartans betydelse. Vilket kommunikationsrum som upplevs vara det naturliga påverkar människors orientering (jfr Gould, 1975; Stuiber, 1975; Halloff, 1977). Hur den mentala kartan ser ut påverkas i sin tur av å ena sidan människors fysiska rörelsemönster och å andra sidan av de dominerande mediernas utbud. Exempelvis har det ansetts att det var den nationella radion som på 1920-talet bidrog till att skapa det moderna Sverige. Forskning om levnads- och medievanor genomförd i Skaraborgs län har också visat på en nära koppling mellan det fysiska och det symboliska kommunikationsrummet (jfr Severinsson, 1989; Lithner och Weibull, 1999).

När det gäller tillkomsten av en ny politisk region är det givetvis en central fråga hur de människor som bor i området förhåller sig till den. I det följande är syftet att på olika sätt belysa Västra Götalands mentala karta genom dess medier, i första hand genom tidningarna men också genom radion och televisionen. De enskilda massmedierna speglar på olika sätt regionen både kulturellt och politiskt. Därför återkopplar vi i det avslutande avsnittet till frågan om hur tidningsgeografin på sikt kan tänkas påverka västra Götalänningarnas mentala karta.

Tidningsutveckling i Västra Götaland

I Sverige brukar dagstidningsmarknaden ofta karakteriseras efter geografisk spridning. Det brukar talas om nationellt, regionalt, lokalt och sublokalt spridda tidningar (Wadbring och Weibull, 2000). Ett utmärkande drag för svensk dagspress i förhållande till andra länders är de lokala tidningarnas starka ställning, medan särskilt de regionalt spridda tidningarna är få. I Västsverige är det endast två som traditionellt kan föras till den senare gruppen – Göteborgs-Posten och GT – och även deras regionala betydelse är på nedgång.

På dagstidningsmarknaden är Göteborgs-Posten utan jämförelse det ledande företaget. Det fanns också goda skäl för Göteborgs-Postens strategiansvariga att

gnugga händerna då Västra Götalandsregionen bildades 1998. Regionens gränser är näst intill kalkerade efter Göteborgs-Postens traditionella spridnings- och bevakningsområde. Enda undantagen är egentligen bara Boråstrakten och de från Göteborgs horisont mest avlägsna delarna av Skaraborg, där GP:s hushållstäckning är minimal. I övriga delar av regionen är Göteborgs-Posten sedan länge en självklar del i medieutbudet, även om långt ifrån alla medborgare läser den regelbundet.

Göteborgs-Postens starka ställning hindrar inte att området är rikt på andra tidningar. I själva verket är Västra Götaland med sina 26 dagstidningar ett av Sveriges tidningstätaste områden. Näst efter Stockholmsområdet är Västra Götaland också det område i Sverige som har längst tidningstradition. I Göteborg har utkommit tidningar varje vecka sedan Götheborgs Wecko-Lista grundades i december 1749 (Andersson Odén, 1999). Första numret av nuvarande Göteborgs-Posten trycktes av Felix Bonnier nyårsafton 1858. Epoken Hjörne inleddes 1926 då Harry Hjörne övertog tidningen, som de närmast följande decennierna hade väldiga upplageframgångar (Forsström, 1977).

Idag råder i några delar av regionen hård lokal konkurrens mellan Göteborgs-Posten och andra tidningar, medan på andra håll GP och de lokala tidningarna snarare kompletterar varandra. Det sistnämnda var en modell som GP:s legendariske utgivare Harry Hjörne uppskattade och försökte gynna på den tiden då lokaltidningar på mindre orter vanligen bara utkom två eller tre dagar per vecka. Speciellt de liberala varannandagstidningarna stödde han gärna. När lokaltidningarna med start på 1950-talet började utkomma fem eller sex dagar i veckan förändrades situationen. Konkurrensen mellan dem och GP hårdnade och i flertalet fall var Göteborgs-Posten förloraren som sakta men säkert tappade sin höga spridning i regionen, särskilt i dåvarande Skaraborgs län (Severinsson, 1994).

Konkurrensen blev djupare och tydligare genom bildandet av konkurrerande regionala tidningskedjor. Göteborgs-Posten ändrade successivt sin strategi och valde att istället satsa på sitt kärnområde – Göteborg med omnejd. Den förändrade strategin har dock inte inneburit att man gett upp regionen, utan snarare ett försök att erövra den i samverkan med andra lokala tidningsföretag.

De första fusionerna

Kedjebildningar uppträder ganska tidigt i det västsvenska tidningsutbudet. Ett av de första exemplen är den kedja av tidningar som skapades kring liberala Borås-Posten vid 1900-talets början, en satsning som dock inte klarade sig någon längre tid. Stabilare var GHT-koncernens tidningsimperium som dominerade stort på 1920-talet med lösnummersålda GT, flaggskeppet Göteborgs Handels och Sjöfarts Tidning (GHT) och dessutom en varannandagstidning med stor spridning på landsbygden (Andersson Odén, 1999).

GHT-koncernen och Borås-Postens tidningskedja hade båda byggts upp successivt utifrån ett enda tidningsföretag. På 1960-talet uppträdde i regionen en ny typ av tidningskedjor som köpte upp befintliga tidningar och inlemmade dem i väx-

ande tidningskoncerner. Först ut med detta var egentligen Borås Tidning som köpte Ulricehamns Tidning strax efter kriget, en expansion som dock stannade vid det köpet. De som uppträdde på 1960-talet utvidgade sina koncerner med det ena tidningsföretaget efter det andra. Först med den strategin i Västsverige var familjen Anders NWT-koncern i Karlstad.

Anderkoncernen

Med start 1960 började Nya Wermlands-Tidningen (NWT) köpa upp tidningar i dåvarande Skaraborgs län, delvis med hjälp av Högerns förlagsstiftelse, där Nya Wermlands-Tidningens huvudägare Gustaf Ander var styrelseledamot. Under 1960-talet köpte koncernen de båda Skövdetidningarna Skaraborgs Läns Annonsblad (SLA) och Västgöta Korrespondenten, för att strax därefter slå ihop dem. Vidare köptes Tidning för Skaraborgs Län (TSL) i Mariestad och dess avläggare Karlsborgs-Tidningen, och slutligen också den mycket lokala Hjo Tidning.

Anderkoncernen gjorde sedan, åren kring 1980, ett försök att etablera SLA som länsorgan i Skaraborg. Tidningen bytte namn från Skaraborgs Läns Annonsblad till Skaraborgs Läns Allehanda, man etablerade lokalredaktioner i grannstäderna och flyttade över Karlsborgs-Tidningen från TSL i Mariestad till SLA i Skövde. I mars 1982 samordnades tryckningen av alla Anderkoncernens tidningar i Skaraborgs län till SLA:s tryckeri i Skövde.

Försöket att göra SLA till ett länsorgan lyckades dock inte, även om tidningen nådde relativt stor hushållstäckning framför allt i Tidaholm och Falköping innan satsningen trappades ner. Satsningen på Falköping och Tidaholm i början av 1980-talet var heller inte Anderkoncernens enda försök att breda ut sig i Skaraborgs län. Både när Falköpings Tidning var till salu 1979, och Skaraborgs Läns Tidning 1980, lades bud på tidningarna, dock utan framgång. I båda fallen köptes tidningarna i stället av en annan expansiv koncern — Herencokoncernen i Jönköping (Andersson Odén, 1999).

Anderkoncernens satsning i Skövde har dock fortsatt. I mars 1990 flyttade SLA in i ett nybyggt tidningshus med tryckeri i centrala Skövde, där koncernens tidningar i Skaraborg tryckts sedan dess.

Familjen Hamrins Herenco

Fram till mitten av 1960-talet hade tidningsfamiljen Hamrin i Jönköping koncentrerat sitt intresse till tidningar i Småland, där den ena tidningen efter den andra köpts upp och inordnats i familjeföretaget Herenco. På 1960-talet vidgades intresset till att gälla även Skaraborgs län. Västgöta-Bladet i Tidaholm köptes 1964, Falköpings Tidning 1978 och Skaraborgs Läns Tidning 1980 (Andersson Odén, 1994). 1981 startades tryckeriet Skaraborgspress i Skara. Tryckeriet var resultatet av ett samarbete mellan de Herencoägda lokaltidningarna i Skara, Falköping och Tidaholm, och de fristående tidningarna Skövde Nyheter och Nya Lidköpings-Tidningen, som alla trycktes där under 1980- och första hälften av 1990-talet. När

Skövde Nyheter fick allvarliga ekonomiska svårigheter 1986 tog Herenco och Nya Lidköpings-Tidningen tillsammans över företaget, ett samarbete som bröts i januari 1995, då Herenco blev ensam ägare till Skövde Nyheter.

Av de tidningar som köpts upp i Skaraborgs län har Herenco sedan genom sammanslagningar försökt skapa en relativt stor tidning för länets södra och västra delar. Försöket inleddes 1981, då Västgötabladet slogs samman med Falköpings Tidning. År 1996 slogs alla Herencoägda tidningar i länet samman till Västgötatidningar AB, med tryckning i Jönköping i fyra editioner med de gamla tidningsnamnen. Tryckerisamarbetet med Nya Lidköpings-Tidningen bröts, och Skaraborgspress lades ner.

Efter sammanslagningen av de fyra Västgötatidningarna har företaget gjort stora upplageförluster. Under det första året efter samordningen redovisades en minskning med 15 000 exemplar. De tidningar som tappade läsare var framför allt Skövde Nyheter och Skaraborgs Läns Tidning i Skara. Vinnare blev bl a konkurrenterna SLA och Nya Lidköpings-Tidningen (Andersson Odén, 1999).

VLT-koncernen

År 1985 köpte en tredje stor landsortstidningskoncern, VLT-koncernen i Västerås, in sig i regionens tidningsföretag. Det skedde då ägarna till Elfsborgs Läns Annonsblad (ELA) och Trollhättans Tidning (TT) fått finansiella problem, sedan de köpt en ny tryckpress och låtit tidningarnas personalstyrka växa snabbare än företaget orkade med. Krisen ledde till att VLT-koncernen köpte hälften av aktierna i företaget, medan den andra hälften köptes av tidningen Bohusläningen i Uddevalla. Två år senare löste VLT-koncernen ut Bohusläningen ur företaget, samtidigt som Bohusläningen återfick en stor aktiepost i det egna företaget, som Elfsborgs Läns Annonsblad–Trollhättans Tidning kommit över.

Efter den uppdelningen har tidningarna i Trollhättan och Vänersborg drivits som dotterbolag i VLT-koncernen, som också driver Vestmanlands Läns Tidning och en rad mindre tidningsföretag norr om Mälaren.

Efter övertagandet lade VLT-koncernen ner Trollhättans Tidnings avläggare Lilla Edet-Posten och utökade utgivningsfrekvensen på de båda kvarvarande tidningarna till fem dagar i veckan — tidigare utkom ELA tre gånger och TT fyra gånger per vecka (Severinsson, 1994). Redaktionerna slogs också samman så att de två tidningarna i praktiken blev en tidning med två editioner, en för vardera staden.

Sammanslagningen och den ökade utgivningstätheten medförde upplageras för båda tidningarna, mest för ELA men också för TT. En förklaring till rasen är att dubbelläsningen av tidningarna upphörde när de började komma ut samma dagar med i stort sett samma innehåll. Eftersom tidningarnas utgivningsdagar tidigare bara sammanföll på lördagarna kan dubbelläsningen före omläggningen 1989 ha varit betydande.

Efter sammanslagningen har den gemensamma upplagan för ELA och TT legat kring 30 000 exemplar, mot cirka 35 000 exemplar åren närmast före. Trots upplageraset vågar företaget gå vidare på den inslagna vägen. I december 2004 ska tidningarna slås samman helt, och dessutom bli sexdagars med utgivning även på lördagar.

Dagstidningsmarknad vid millennieskiftet

Göteborgs-Postens Harry Hjörne är en av de tidningsledare som starkast framhållit uppfattningen att tidningsföretag ska vara självständiga, och inte ge sig in i kedjor eller koncernbildningar av olika slag. Själv höll han på principen; Harry Hjörne köpte aldrig några andra tidningar än GP. Senare generationer i familjen har frångått denna princip. Sonen Lars gjorde det största tidningsköpet hittills, när han 1972 övertog Göteborgs-Tidningen (GT) från den krisdrabbade Handelstidningskoncernen. Han engagerade också GP i två liberala kommanditbolag som köpte upp flera liberala tidningar som var till salu under 1970- och 80-talen, däribland Hallandsposten, Upsala Nya Tidning och Nerikes Allehanda (Hadenius & Odescalchi, 1986).

Under Harrys sonson Peter Hjörnes tid har GP-koncernen och dess moderbolag Stampen gjort ytterligare två stora tidningsaffärer. Den största affären var samarbetet med Sydsvenska Dagbladet, inlett när GP köpte en aktiepost i den Malmöbaserade tidningskoncernen 1989. Året därpå fördjupades samarbetet då de båda koncernernas kvällstidningar slogs samman till den nya kvällstidningen iDAG, ägd till hälften av vardera företaget. Efter ett kraftigt upplageras för iDAG upplöstes samarbetet 1995, och Göteborgs-Posten återupplivade sin gamla kvällstidning GT, som dock fortsatte att gå dåligt. 1997 såldes GT till Bonnierkoncernen, som senare länkat samman tidningen med sin egen kvällstidning Expressen till ett slags Göteborgsedition under eget tidningsnamn (Andersson Odén, 1999).

Den andra affären innebar ett strategiskifte på GP. Det ägde rum i februari 1997, då Göteborgs-Posten köpte i det närmaste hälften av aktierna i tidningen Bohusläningen i Uddevalla, samtidigt som Nya Lidköpings-Tidningen köpte en mindre aktiepost i samma tidning. Efter dessa affärer har GP-koncernen blivit mera lik de stora landsortstidningskoncerner som byggts upp kring en huvudtidning, som Anderkoncernen i Karlstad och Herenco i Jönköping. Koncernens huvudtidning är givetvis Göteborgs-Posten, och därutöver finns satelliterna Bohusläningen och dess dotterbolag Strömstads-Tidningen. Koncernens indirekta ägande i flera regiontidningar på andra håll i landet har redan nämnts. Ett strategiskt aktieinnehav är en större post VLT-aktier som ger GP indirekta ägarintressen i TT/ELA. I intressesfären finns även Nya Lidköpings-Tidningen, NLT, som trycks på GP:s tryckeri. NLT har fortsatt att vara ett självständigt och framgångsrikt tidningsföretag men har också i övrigt en betydande samverkan med GP.

Samtidigt som GP-koncernen engagerat sig i tidningar på andra håll har det hänt saker på utgivningsorten, där GP vid millennieskiftet blev av med en konkurrent, och ungefär samtidigt fick en ny. Den tidning som försvann var socialdemokratiska Arbetet Ny Tid. Tidningen, som under de sista åren utkom med två delar i tabloidformat, hade en lokal del och en nationell del producerad av Arbetet i Malmö. Trots en mycket begränsad upplaga kring 25 000 exemplar kämpade tidningen på, hjälpt av ett betydande statligt presstöd. Men på 1990-talet sjönk upplagan ytterligare, samtidigt som modertidningen i Malmö fick problem på hemmaplan. I september 2000 gick tidningen omkull, många anställda blev arbetslösa och regionen förlorade sin enda kvarvarande socialdemokratiska dagstidning. Socialdemokratiska dagstidningar hade tidigare funnits i Trollhättan (Älvsborgaren, nedlagd 1937), Falköping (Skaraborgaren, nedlagd 1960), Uddevalla (Kuriren, nedlagd 1962) och Borås (Västgöta-Demokraten, nedlagd 1986).

GP:s nya lokala konkurrent är den Stenbecksägda tidningen Metro. I Stockholm finns tidningen sedan 1995, och i februari 1998 utkom Metros Göteborgsupplaga med sitt första nummer. Tidningen, som är tillgänglig gratis på bussar och spårvagnar samt tidningsställ på stan, nådde efter några år ut till en knapp tredjedel av göteborgarna (Wadbring, 2003). Den blev därigenom snabbt en betydligt tuffare konkurrent om både läsare och annonser än Arbetet Ny Tid.

Gratistidningar

Göteborgs-Posten har försökt möta konkurrensen genom att i huvudtidningen en gång per vecka lägga in lokala bilagor för olika delar av Göteborg. En av dessa – GP Angered – blev också under en tid totaldistribuerad gratistidning i sin stadsdel, den del av Göteborg där Metro är särskilt stark. Efter några år lades bilagorna ner eftersom annonsintäkterna blev otillräckliga. GP har i stället valt att tillsammans med att ett annat företag starta lokala gratistidningar inom Göteborgsregionen. I början av 2004 lanserades sex titlar med totalt 160 000 exemplar kallade 7 dagar, i första hand för kranskommunerna, bl a Kungsbacka, Mölndal och Partille, samt i nordöstra Göteborg. Utgivningsbolaget ägs av GP tillsammans med Gratistidningar i Stockholm (Gisab) som utger ett stort antal lokala gratistidningar i Stockholmsregionen och i sin tur ägs av det danska bolaget Søndagsavisen (Hadenius och Weibull, 2003).

Lokala gratistidningar, vid sidan av Metro, finns även i andra delar av regionen. De största är de veckoutgivna Alingsås-Kuriren, fristående, och Lerums Tidning, ägd av Alingsås Tidning, som också driver gratistidningarna Härryda-Posten (inköpt 2002) och, sedan början av 2004, även nystartade Partille Tidning. Att de traditionella tidningsföretagen har valt att öka sina satsningar på gratistidningsmarknaden är framför allt betingat av att betaltidningarna mött en sviktande prenumerationsmarknad och vill erbjuda annonsörerna en större marknad genom de gratisutdelade tidningarna.

Fem koncerner...

Förutom GP-gruppen var således fyra tidningskoncerner aktiva i Västra Götalandsregionen vid millennieskiftet. Till skillnad från tidigare tidningskedjor, som ofta var politiskt motiverade och försökte verka över stora geografiska områden, är de nu verksamma tidningskoncernerna lokala och aktiva inom var sin del av regionen.

I tvåstadsområdet Trollhättan/Vänersborg har, efter de stora omvälvningarna på 1980-talet, situationen blivit ganska stabil för TT/ELA. Vid millennieskiftet hade de båda orternas tidningar en stark ägare i VLT-koncernen, och efter ett inledande upplageras hade tidningarnas gemensamma upplaga stabiliserats kring 31 000 exemplar.

Tabell 1 Västsvenska dagstidningar. Utgivningsort, periodicitet och upplaga

Tidning	Utgivningsort	Periodicitet	Upplaga (2003)
Alingsås Tidning	Alingsås	3	13 100
Bohusläningen	Uddevalla	6	32 500
Borås Tidning	Borås	7	49 600
Dalslänningen	Bengtsfors	2	7 500
Elfsborgs Läns Allehanda	Vänersborg	5	13 800
Falköpings Tidning	Falköping	6	9 500
GT	Göteborg	7	59 000
Göteborgs-Posten	Göteborg	7	250 200
Hjo Tidning	Hjo	2	2 100
Kungälvs-Posten	Kungälv	1	10 300
Lysekilsposten	Lysekil	4	3 600
Mariestads-Tidningen	Mariestad	5	13 300
Mölndals-Posten	Mölndal	1	6 800
Nya Lidköpings-Tidningen	Lidköping	3	26 700
Provinstidningen Dalsland	Åmål	3	4 800
Sjuhäradsbygdens Tidning	Ulricehamn	1	1 800
Skaraborgs Allehanda	Skövde	6	24 100
Skaraborgs Läns Tidning	Skara	6	8 900
Skaraborgsbygden	Skara	1	11 400
Skövde Nyheter	Skövde	6	3 100
Stenungsunds-Posten	Lysekil	4	2 100
Strömstads Tidning	Strömstad	3	5 400
Trollhättans Tidning	Trollhättan	5	17 700
Ulricehamns Tidning	Ulricehamn	3	9 000
Västerbygden	Uddevalla	1	2 200
Västgöta-Bladet	Tidaholm	6	3 500

Kommentar: I tabellen upptas alla de prenumererade och lösnummerköpta tidningar som utges i Västra Götaland. Utöver dessa utges ett antal lokala gratistidningar i regionen. Periodiciteten avger antalet utgivningsdagar per vecka sommaren 2004. Upplagetalen är hämtade från AB Tidningsstatistiks redovisning av 2003 års tidningsupplagor.

I östra Skaraborg har Anderägda Mariestads-Tidningen och Skaraborgs Allehanda sedan länge dominerat i Mariestad, Skövde och omkringliggande landsbygd, och i Hjo har koncernens tredje tidning, Hjo Tidning, aldrig hotats som riktigt lokal nyhetsförmedlare. Alla tidningarna trycks på SLA:s tryckeri i Skövde. Den gemensamma upplagan låg 2003 på strax under 40 000 exemplar.

I de centrala och södra delarna av Skaraborg har Herencos Västgöta Tidningar, med titlarna Skövde Nyheter, Skaraborgs Läns Tidning, Falköpings Tidning och Västgöta-Bladet sett den gemensamma upplagan sjunka ner mot 25 000 exemplar. Men tidningarna är fortfarande ledande inom kärnområdet kring Skara, Falköping och Tidaholm. I Skövde är emellertid Skövde Nyheters situation prekär. Också stora delar av den tättbefolkade Varaslätten har tidningsgruppen fått se förlorad till konkurrenten i Lidköping.

I regionens södra del dominerar Borås Tidning, som intar en särställning bland tidningarna utanför storstaden Göteborg genom att utkomma alla veckodagar, d.v.s. även söndagar. Tidningen saknar egentliga konkurrenter efter Västgöta-Demokratens avveckling i slutet av 1980-talet. I samband med den nedläggningen nådde Borås Tidnings upplaga 60 000-strecket, men den har sedan dalat ner till knappt 50 000 exemplar per utgivningsdag. Även BT-ägda Ulricehamns Tidning har en stark position på sin hemmamarknad. Tidningen utkommer tre dagar per vecka med drygt 9 000 exemplar.

Kvällstidningen GT finns också kvar som egen titel i Västsverige. Genom samordningen med Expressen har den lokala profilen minskat något, men i syfte att förstärka tidningen har de nya ägarna på nytt sökt markera karaktären av västsvensk kvällstidning. Den nya GT skiljer sig dock kraftigt från den äldre som tidvis hade klart regionala ambitioner i sin nyhetstäckning och hade fasta medarbetare i Borås, Skövde och Uddevalla, låt vara att den regionalt spridda upplagan aldrig nådde några högre nivåer. Som en del av Expressen har GT en begränsad spridning i Västsverige och upplagan kring 60 000 exemplar är endast drygt hälften av vad tidningen hade då den var som störst. Dess tyngdpunkt ligger i själva Göteborgsregionen och dess hushållstäckning är relativt låg i andra delar av regionen, där istället Aftonbladet och Expressen är de stora lösnummertidningarna.

...och några fristående tidningar

Förutom de mer eller mindre hårt sammanhållna tidningsgrupperna finns det i Västra Götaland fem helt självständiga tidningar. De är Alingsås Tidning, Skaraborgsbygden, Lysekilsposten, Provinstidningen Dalsland samt Dalslänningen.

Alingsås Tidning utkommer tre dagar i veckan med en stabil upplaga på drygt 13 000 exemplar, och har sin huvudsakliga läsekrets i Alingsås, Vårgårda och Herrljunga. Som framgått utmanar tidningen också Göteborgs-Posten genom att ge ut gratistidningar i tre av Göteborgs förortskommuner.

Skaraborgsbygden utkommer en gång i veckan och har haft en mycket positiv upplageutveckling sedan slutet av 1980-talet. Tidningen produceras i Skara men är

spridd på landsbygden i hela Skaraborg. Upplagan ligger idag på drygt 11 000 exemplar.

Lysekilsposten utkommer fyra dagar i veckan, med en upplaga kring 3 500 exemplar. Företaget utger också Stenungsunds-Posten vars upplaga ligger strax över 2 000.

I Dalsland finns två lokaltidningar. Dalslänningen utges i Bengtsfors, den utkommer två dagar per vecka och har sedan länge en stabil upplaga mellan 7 000 och 8 000 exemplar. Provinstidningen Dalsland utges i Åmål och utkommer tre dagar per vecka. Upplagan har länge legat kring nivån 5 000 exemplar, men har på senare år haft en svagt vikande tendens.

Förutom de nu nämnda finns ytterligare tre veckoutgivna lokaltidningar, nämligen Kungälvsposten och Mölndalsposten, samt Västerbygden som utges i Uddevalla.

Nya fusioner och samarbeten

Efter millennieskiftet har ytterligare viktiga förändringar skett i den västsvenska presstrukturen. De har skett kring regionens två största morgontidningar Göteborgs-Posten och Borås Tidning, och båda handlar om utökade samarbeten med andra tidningsföretag.

För Borås Tidning handlar det i första hand om ett fördjupat samarbete med Sydostpress (Barometern i Kalmar, Blekinge Läns Tidning i Karlskrona och Smålandsposten i Växjö). Samarbetet inleddes 1996, då de båda företagen BT och Sydostpress köpte små aktieposter i varandra. I mars 2003 tog samarbetet ett stort steg framåt, då de båda tidningsföretagen bildade bolaget Gota Media AB som gemensamt moderbolag för Borås Tidning, Ulricehamns Tidning, Barometern, Smålandsposten och Blekinge Läns Tidning.

Gota Media har därefter varit expansivt och på kort tid köpt in sig i lokaltidningarna i Mölndal och Kungälv, och dessutom 90 procent av Blekinge Läns Tidnings konkurrent Sydöstran i Karlskrona. Borås Tidning har också skapat ett samarbete med landets största medieägare Bonnierkoncernen. Det etablerades 2002 då Bonniers gick in som hälftenägare i Borås Tidnings nya tidningstryckeri.

För Göteborgs-Postens del har det framför allt handlat om ett fördjupat samarbete med Nya Lidköpings-Tidningen kring ägandet i Vestmanlands Läns Tidning. Tidningarna har också gemensamma ägarintressen i några västsvenska tidningstryckerier, där övriga intressenter är Bohusläningen, Hallandsposten och TT/ELA. År 2002 skapade dessa tidningar tryckeriföretaget VTAB, som tillsammans med dotterbolagen Adargo Press och Trollhättans Tryckeri är den största tidningstryckaren i västra Sverige. Bolagets tryckerier utgörs av GP:s tryckeri på Hisingen, Hallanspostens i Halmstad, TT/ELA:s tryckeri i Trollhättan samt tryckeriet Adargo, också det beläget på Hisingen.

Fem stora tryckeriorter

Att investera i ett nytt tidningstryckeri är en av de riktigt stora utmaningarna för ett modernt tidningsföretag och är inte sällan orsak till samverkan tidningar emellan. Ska tryckeriet ha någorlunda kapacitet handlar det om investeringskostnader i storleksordningen hundra miljoner kronor. Borås Tidnings tryckeri i Viared, som är det senast tillkomna tidningstryckeriet i Västsverige, uppges ha kostat närmare 200 miljoner, en kostnad som tidningen klarade av genom att dela den med Bonnierkoncernen som på så sätt fått ett nytt tryckeri för sina västsvenska editioner.

På samma sätt har flertalet av regionens andra tidningar på senare år slutit sig samman kring några större tryckerier. Idag finns sådana tidningsfabriker på fyra orter i Västra Götaland, och dessutom spelar ett tryckeri i Jönköping en betydande roll som tryckare av en av regionens tidningsgrupper. Orterna med större tidningstryckerier är:

- Göteborg, där GP-gruppens tryckeribolag VTAB har två tryckerier: dels tryckeriet i Hisings-Backa där tidningar som GP, GT, Bohusläningen och Nya Lidköpings-Tidningen framställs, dels f.d. Aftonbladets tryckeri som numera heter Adargo, och trycker Aftonbladets, Metros och Dagens Industris västsvenska upplagor.
- Trollhättan, där lokaltidningarna TT/ELA produceras, också de på ett VTAB-ägt tryckeri, som koncernen planerar att avveckla under 2004.
- Skövde, där tryckeriet finns i SLA:s tidningshus och ägs av NWT-koncernen med säte i Karlstad. Tryckeriet framställer koncernens tre skaraborgska tidningar, d.v.s. Skaraborgs Allehanda, Mariestadstidningen och Hjo Tidning.
- Borås, där det nybyggda tryckeriet i Viared samägs av Borås Tidning och Bonnierkoncernen, och i första hand trycker Borås Tidning och Bonnierkoncernens västsvenska editioner av Dagens Nyheter och Expressen.
- Jönköping, som är huvudort för Herencokoncernen med Jönköpings-Posten som huvudtitel. På Herencos tryckeri framställs förutom Jönköpings-Posten och dess småländska tidningar också tidningarna Skaraborgs Läns Tidning, Falköpings Tidning, Skövde Nyheter och Västgöta-Bladet med hemort i Västergötland.

Att tryckeriet i Trollhättan ska avvecklas är redan beslutat. Därefter återstår fyra tryckorter, varav en ligger utanför Västra Götaland. En viktig fråga inför framtiden är om antalet stora tryckorter i Västra Götaland sedan nått en nivå där den stabiliseras för överskådlig tid, eller om rationaliseringarna kommer att fortsätta. Att tidningstryckerier finns kvar i Göteborg och Borås kan betraktas som säkert, men för tryckeriet i Skövde är framtiden mera osäker.

Samtidigt hänger tryckerisamverkan också nära samman med annat tidningssamarbete. Det är ofta en del av ett större framtidsscenario. Det kan mycket väl bli

så att nya tryckerier byggs i regionen, för att täcka behoven hos nya allianser i branschen.

Lokal radio: public service och privat

Det var 1969 års radioutredning, RUT 69, som 1973 lade förslaget att Sverige borde få lokalradio. Bland politikerna blåste vindarna vid denna tid jämnt och stadigt mot en ökad decentralisering av viktiga samhällsfunktioner. Betänkandet speglade samhällsklimatet väl: ett tätt nät av lokala radiostationer utanför monopolföretaget Sveriges Radio skulle ge bättre samhällsinformation, decentralisera radiomediet och närma politikerna till folket.

Tanken på lokal radio var dock på inget sätt ny. I själva verket bestod radion till en början av lokala stationer (Rahbek, 2001). I Göteborg förekom de första lokala radionyheterna i januari 1924, alltså före etableringen av det nationella sändningsföretaget Radiotjänst 1925. Radion sändes från K.G Eliassons laboratorium och nyheterna kom från Handelstidningen. Den lokala stationen upphörde i samband med att den nationella radion tog över (Djerf-Pierre och Weibull, 2001).

På 1950-talet aktualiserades på nytt vikten av lokal radio. Det hade sin bakgrund i en organisationsförändring som gav radiodistrikten en storlek som fungerade någorlunda nyhetsmässigt. Distriktsindelningen påverkades dock av både administrativa och beredskapsmotiverade överväganden. De tio nya distrikten kom att sammanfalla med existerande militärområdesindelning. Det blev således en regionalradio, och det första regionala nyhetsprogram som sändes reguljärt var Norrbottenskvarten 1959. Västkvarten som sändes över Västra Götaland och Halland (Milo Väst) startade 1970.

Sveriges Lokalradio

Regionalradion ansågs täcka alltför stora regioner. Den nya lokalradioutredningen föreslog sändningar över 36 lokala områden, men detta bantades av regeringen till 24 stationer, en i varje län, med vardera 14 medarbetare. Sändningstiden skulle vara 10-15 timmar i veckan i P3 och Sveriges Lokalradio AB skulle vara ett dotterbolag till Sveriges Radio. Det nya lokalradiobolagets ledning kom från det gamla monopolföretaget. Rekryteringen av stationscheferna blev den mest omfattande på så hög nivå i svensk mediehistoria. 24 chefer tillsattes under några månader och proceduren blev inte konfliktfri. När lokalradiostationerna startade upplöstes distriktens regionala nyhetsredaktioner.

I Västra Götaland etablerades tre lokalradiostationer – Radio Göteborg, Radio Trestad och Radio Skaraborg. Radio Göteborg skulle genom en lokalredaktion i Borås även svara för sändningarna över Sjuhäradsområdet. Stationerna började sända den 31 oktober 1977, då Västkvarten försvann ur etern. Sändningen gick i P3 morgon, middag och tidig kväll. Lokalradions programprofil skulle präglas av lokal förankring men inte nödvändigtvis av nyheter utan snarare av direktsänd-

ningar från lokala orter. Att ge allmänheten tillgång till radiomikrofonen framstod som ett av de allra mest väsentliga uppdragen för lokalradion. I motsats till de nationella radiosändningarna blev lokalradion en lättillgänglig, vardagsnära radio, som i form och stil bröt med regionalradion. Så småningom utvecklades dock även en mera traditionell nyhetsverksamhet, inte minst i de större städerna som exempelvis Göteborg.

År 1986 ändrades de organisatoriska förutsättningarna genom att lokalradion började sända i en egen kanal. Samtidigt etablerades Radio Sjuhärad som självständig station. År 1992 lades lokalradion och riksradion samman i det nya bolaget Sveriges Radio. I och med den programprofilering som företaget genomförde 1993 blev P4-kanalen lokalradions, låt vara att kanalen även fick ansvar för nationellt producerade nyhets- och sportsändningar, P4 var inom kort tid Sveriges i särklass mest avlyssnade radiokanal. Benämningen lokalradio utmönstrades ett par år senare som en följd av att den privata lokalradion etablerades. Istället blev stationsnamnen Sveriges Radio Göteborg P4, Sveriges Radio Sjuhärad P4, Sveriges Radio Skaraborg P4 och Sveriges Radio Väst P4 (sedan 1989 det nya namnet på Radio Trestad). Som P4-stationer har de även ett visst ansvar för nationella sändningar.

Numera sänder samtliga stationer i princip hela dagen på vardagar. Lokala nyhetssändningar förekommer som regel varje timma, numera även på lördags- och söndagsförmiddagar. De västsvenska stationerna är något olika stora. Sveriges Radio Göteborg P4 är störst och genom programmedarbetare som arbetar med nationella program integrerad med P1, P2 och P3. De tre stationerna ute i regionen är mindre och verksamheten domineras av de lokala sändningarna.

P4-stationernas programverksamhet har hittills inte påverkats nämnvärt av den nya länsindelningen, utan har behållit sina traditionella sändningsområden. På sommaren förekommer dock vissa samsända program över hela regionen. Också den dagliga finskspråkiga sändningen går ut i hela området.

Sedan 2003 pågår också ett arbete som kan leda till ökad framtida samordning inom regionens public serviceradio. Pådrivande är den ekonomiska situationen. En tanke är att nyheter och evenemang i Göteborgsregionen skall få ökat utrymme även i Sjuhärad, Skaraborg och Väst, eftersom det bedöms intressera även lyssnare i dessa områden. På samma sätt kan livemusik från regionen få ökat utrymme i Göteborg.

Det finns också planer på att stationerna tillsammans med Sveriges Radio Halland P4 skall bilda en administrativ region inom Sveriges Radio. De lokala stationernas handlingsutrymme bestäms dock även av vad som sker på central nivå inom Sveriges Radio. Där är en av tankarna att nationella program skall få ökat utrymme i P4-kanalen.

Privat lokalradio

I början av 1990-talet skedde en fundamental förändring i etermediernas situation, då monopolföretagen Sveriges Radio och Sveriges Television fick konkurrens av privata radio- och TV-stationer.

Beslutet att tillåta privat lokalradio fattades förhållandevis snabbt. Underlaget var en departementspromemoria, framlagd våren 1992. Där markerades att den privata radion skulle benämnas lokalradio och inte ha samma typer av innehållsregler som Sveriges Radios sändningar. Sändningstillstånden erbjöds genom offentlig auktion. De auktioner som hölls under 1993 visade att flertalet lokala tillstånd kom att främst gå till företag som ville formera nationella nätverk. Nätverken skilde sig mycket till sin karaktär. NRJ var en i huvudsak centraliserad radiokanal medan Rix-nätverket var något mer lokalt förankrat genom att lokala dagstidningar ofta var delägare.

Rix-nätverket var nära kopplat till Svensk Radioutveckling (SRU) med Göteborgs-Postens moderbolag Stampen som stor ägare. De lokala Rix-stationerna ägdes oftast av lokala dagstidningar, i Göteborg av Göteborgs-Posten och i Borås av Borås Tidning. SRU avsåg att satsa på nyheter och byggde under 1993-1994 upp en nyhetsorganisation med säte i Göteborg. Det visade sig dock bli en kostsam historia. Lyssnarna värdesatte inte egenproducerade radionyheter. 1996 gick istället Rix-nätverket samman med MTG-ägda P6. I samband med detta började Göteborgs-Posten avveckla sina lokala engagemang inom nätverket men behöll den lokala Radio Rix-stationen i Göteborg ytterligare några år. År 2000 hade GP dock avvecklat i stort sett alla sina engagemang inom radion utom en mindre ägarandel i Rix-stationerna i Borås och Varberg. Stampen är dock fortfarande med 56 procent den dominerande ägaren i SRU som samordnar den nationella verksamheten för ett tiotal Rix-stationer av vilka huvuddelen ligger i Norrland.

Den privata lokalradion i Västra Götaland saknar i stort sett lokala ägarintressen och är dessutom till en betydande del utlandsägd. De stora stationerna i Göteborg ägs av MTG (Radio Rix och Lugna favoriter), Bonnier AB (Mix Megapol), franska radiobolaget NRJ (NRJ/Energy) och den Luxemburgbaserade radio-TV-koncernen SBS (City 107). MTG-ägda Rix-stationer finns även i Borås och Trollhättan/Vänersborg och Mix Megapol i Skövde. Endast ett fåtal av dessa har något större inslag av lokala nyheter utom möjligen nyhets- och trafiknotiser under tidig morgon.

Det utmärkande för den privata lokalradion är att besluten om verksamheten inte sker lokalt. Eftersom samtliga stationer är delar av nationella nätverk med huvudkontor i Stockholm eller utanför Sveriges gränser är möjligheten att anpassa radion efter lokala behov marginell.

Närradio

I strikt mening hade public serviceradions monopol brutits redan 1979 då riksdagen tillät försök med närradiosändningar. Försöket permanentades 1982. Närradion har sedan utvecklats till att bli en föreningsradio för ideella föreningar, kyrkor och – inte minst – invandrarföreningar.

Närradion sänder mycket lokalt – oftast bara inom en kommun. För att sända närradio krävs tillstånd från Radio- och TV-verket. I maj 2002 fanns 304 sändningstillstånd i Västra Götaland, vilket placerar regionen i topp i Sverige (Köling, 2002).

Tabell 2 Lokala radio- och TV-stationer i Västra Götaland

Station	Sändningsort
Sveriges Television	
SVT Göteborg	Göteborg
TV4-stationer	
TV4 Göteborg	Göteborg
TV4 Väst	Trollhättan
TV4 Skaraborg	Skövde
Sveriges Radio	
Sveriges Radio Göteborg	Göteborg
Sveriges Radio Väst	Uddevalla
Sveriges Radio Sjuhärad	Borås
Sveriges Radio Skaraborg	Skövde
Privat lokalradio	
Radio Match	Borås
Rix FM	Borås
Lugna Favoriter	Göteborg
NRJ	Göteborg
Rix FM	Göteborg
Radio City	Göteborg, Kungälv
Mix Megapol	Göteborg
Mix Megapol	Uddevalla, Kungshamn
NRJ	Uddevalla
Mix Megapol	Skövde
NRJ	Skövde
NRJ	Lidköping
Rix FM	Trollhättan, Uddevalla
NRJ	Trollhättan

Kommentar: Listan upptar Sveriges Televisions och TV4:s lokala stationer samt Sveriges Radios och den privata lokalradions lokala stationer i Västra Götalands län. Utöver dessa finns närradiostationer som sänder mycket lokalt på ett 20-tal orter i länet.

Från regional till lokal television

I motsats till radio var televisionen från starten nationell, med både produktion och distribution centraliserad. Tekniken ansågs vara alltför komplicerad och kostsam för att tillåta lokala eller regionala program och det saknades till en början även sådana krav. Ett undantag var distriktschefen för Skåne som hade uppdraget att hålla ett öga på hur danskarna gjorde TV. År 1954 började han driva linjen att lokal TV snarast borde starta i Sverige – och han gjorde även lokala program som sändes över Skåne från en sändare i Köpenhamn. Det tog emellertid närmare 15 år innan lokal TV förverkligades i Sverige – och då först i Malmö.

När svensk television byggdes ut under andra hälften av 1950-talet var distriktens viktigaste uppgift att förse rikssändningarna med nyheter och en viss regional produktion. Produktionen fick dock av kostnadsskäl koncentreras till ett fåtal platser – 1959 var det fortfarande bara Stockholm och Göteborg som hade sådana möjligheter. Samtidigt fanns det inom distrikten ett stort intresse att snabbt få igång lokala nyheter efter förebild i den s k regionalradion. Men ledningen i Stockholm var skeptisk till distriktens kompetens. I rapporten från en inspektionsresa som 1957 gjordes av chefen för radiochefens kansli, dömdes verksamheten i Göteborg nästan helt ut: det rådde ”oordning, total avsaknad av organisation samt oklara befälsförhållanden” (Carlsson m fl, 2001). Problemen måste givetvis lösas för att distrikten skulle tjäna sin uppgift i den nationella nyhetsverksamheten.

Västnytt: regional-TV inom Sveriges Television

Tio år senare började dock läget förändras. Sedan riksdagen fattat ett ”distriktsvänligt” beslut, där det hade uttalats att distrikten måste stärkas satte ett internt planeringsarbete igång. År 1969 hade också TV2 startat. TV2-ledningen menade att regionala nyheter kunde få stor betydelse för etableringen av den nya kanalen, liksom den regionala nyhetsservicen skulle bli en värdefull resurs för kanalens egna nyhetsprogram Rapport. Radiochefen var däremot tveksam och menade att varje satsning på distrikten i själva verket innebar stora kostnader eftersom det handlade om tio distrikt. Påtryckningar från distrikten ledde dock till att det 1970 startade försökssändningar i Skåne (Djerf-Pierre och Weibull, 2001).

När beslutet om försökssändningar med regionala TV-nyheter var fattat gick TV2-chefen vidare. År 1972 presenterade han planen för fortsatt försöksverksamhet. Nu var det Västsveriges tur och den 31 januari 1972 kl 18.55 skedde premiären med en nyhetssändning på fem minuter. I och med att regional-TV blev ett ansvar för TV2 kom man att använda det sändningsnät som avsatts för den kanalen och som byggde på försvarets nät. Den miltära regionindelningen blev därmed styrande för sändningsområdena. Västnytt nådde dock under första halvåret bara Göteborg. Från och med hösten utökades sändningarna till tio minuter och omfattade hela regionen. År 1982 blev det 15 minuter och 1992 två sändningar per dag. 1995 tillkom morgonsändningar, men dessa avvecklades i och med omorganisationen av Sveriges Television 2001 och Västnytt sänds därefter på nytt två gånger om dagen – på tidig och sen kvällstid (Knudtzon, 2002).

Att Västnytts sändningar täckte hela regionen innebar inte att man kunde bevaka allt. Till en början utnyttjade man regionalradions fyra lokala reportrar. I slutet av 1970-talet började bevakningen byggas ut med egna reportrar i Skaraborg, Fyrstad och Sjuhärad. Antalet anställda totalt var från början 15 personer men antalet har senare ökat något, även om det på grund av samordning med andra verksamheter inom SVT i Göteborg numera är svårt att fixera ett exakt antal. Redaktionellt finns 2004 fem redaktionssekreterare, tio reportrar i Göteborg och tre distriktsreportrar (Knudtzon, 2002).

Tabell 3 Användning av medier med regional spridning år 2003 (procent)

	Göteborgs-Regionen	Sjuhärad	Östra Skaraborg	Västra Skaraborg	Fyrstad	Dalsland	Norra Bohuslän
Göteborgs-Posten minst 5 dagar i veckan	64	10	9	17	11	12	21
GT minst 5 dagar i veckan	9	6	4	7	6	10	7
Västnytt minst 5 dagar i veckan	31	34	28	35	29	26	31

Kommentar: Avser användning av respektive medium minst fem dagar i veckan.

Källa: Väst-SOM 2003

Västnytt är i hög grad ett regionalt medium med spridning över hela Västra Götaland (tabell 3). Publiksiffrorna för de regionala nyheterna ligger i stort sett på samma nivå på 1990-talet som redovisades i början av 1970-talet. Med tanke på den ökade kanalkonkurrensen under de två gångna decennierna måste regionalnyheterna i TV anses ha lyckats mycket bra.

Regional och lokal TV-konkurrens: TV4 bygger ut

Sedan början av 1990-talet finns det vid sidan av regional television även privatägd och reklamfinansierad lokal-TV. TV4 Göteborg startade 1 september 1992, TV4 Fyrstad 1 februari 1993 och TV4 Skaraborg 11 oktober 1993. I Borås skapades en underredaktion till TV4 Jönköping som fanns kvar till 2002, då bevakningen av Borås flyttades över till TV4 Göteborg. TV4 Göteborg var redan från starten helägt av det nationella TV4, medan TV4 Fyrstad startades av två lokala entreprenörer som fick sända lokalt inom ramen för TV4:s koncession.

Stationerna i Västra Götaland skulle köpa tid från TV4 och finansiera sina sändningar med lokal reklam. I TV4:s första avtal med staten förband man sig också att teckna löpande kontrakt med 20 lokala produktionsbolag. År 1996 fanns 16 lokala TV-stationer som sände på TV4:s koncession med sändningstiden förlagd till tidig kväll. Ekonomiskt fick flera av bolagen problem och TV4 tvingades i flera fall att gå in som delägare för att verksamheten skulle kunna fortsätta. Efter hand har i stort sett samtliga lokala TV4-stationer övertagits av TV4.

TV4 Fyrstad är ett exempel. Stationen gick i konkurs våren 2003 och ersattes temporärt av TV4 Göteborg. TV4 rekonstruerade verksamheten för att kunna leva upp till avtalets krav på 16 lokala stationer och startade i november 2003 en ny lokal-TV-station i Trollhättan, kallad TV4 Väst. TV4 Väst är en del av ett samar-

bete, där även TV4 Göteborg, TV4 Skaraborg och TV4 Värmland ingår. Till skillnad från andra regioner har det i TV4:s lokalstationer i Västra Götaland inte ingått några tidningsintressen. Göteborgs-Posten hade alldeles i starten en minoritetspost i TV4 Göteborg, men har senare avvecklat den.

De lokala TV4-stationerna gavs till en början ett utrymme på en knapp timma för lokala program under tidig kväll. TV4 Göteborg fyllde denna med bl a lokala soff- och debattprogram. Centralt på TV4 var man dock missnöjd med detta förhållande, eftersom det därmed föll bort nationell reklamtid. Man lyckades då få förändringar i TV-lagstiftningen så att det blev möjligt att sända mer reklam, eftersom det bedömdes vara nödvändigt för att kunna behålla de lokala sändningarna. Trots detta avvecklades den lokala timmen och ersattes med korta nyheter lokalt fem gånger per dag – tre morgonsändningar, en tidig och en sen kväll. Deras verksamhet är helt integrerad i TV4:s centrala programplanering. Huvudsändningen är kl 18.10. Den är sedan slutet av år 2003 delvis regional genom att TV4 Göteborg och TV4 Väst då samsänder. De lokala stationerna förmedlar även text-TV.

I Göteborgs kommun sänds sedan 1995 också lokal-TV genom Öppna kanalen i Göteborg. Öppna kanalen är en förening med 50 medlemmar, bl a skolor, högskolor, invandrarföreningar, kyrkor, församlingar och kulturföreningar. Sändningarna nådde 2003 drygt 200.000 hushåll. I princip sänder man 24 timmar om dygnet, men den effektiva programtiden (förstasändningar) begränsar sig till 15 timmar per vecka. De religiösa programmen svarar för ca 40 procent av utbudet. Andra större programkategorier är universitets-TV (jfr Vad sänder lokal-TV?, 2004).

I Västra Götaland sänds lokal-TV även i Lysekil och Uddevalla. Kanal Lysekil, som drivs av Lysekils TV-förening och når mellan 1500 och 2000 hushåll, startade sina sändningar först 2003. Den effektiva programtiden är mindre än en timma per vecka. Kanal Uddevalla drivs av Uddevalla TV-förening. Hösten 2003 återkallade dock radio-TV-verket kanalens tillstånd att bedriva lokala kabelsändningar med hänvisning att någon regelbunden verksamhet inte förekommit. Verkets beslut har dock överklagats.

Möjliga framtidsscenarier

De tre huvudmedier som dominerar nyhetsflödet inom Västra Götalands län uppvisar mycket olika förutsättningar. I första hand går det en skiljelinje mellan å ena sidan dagspressen och å andra sidan radion och televisionen. Det utmärkande draget för dagstidningsmarknaden är att den är lokal, både genom lokala tidningstitlar och omfattande lokalt innehåll, och att dess dominerande ägargrupper har lokal förankring. För radio och TV gäller att nyhetsprofilen i huvudsak täcker större områden än tidningarna, att de lokala sändningarna är begränsade och att ägarmakten ligger utanför regionen. En annan viktig skillnad är att pressen i allt väsentligt kan agera oberoende av politiker och statsmakt, medan etermedierna genom avtal och koncessioner är mer eller mindre beroende av den politiska sfären.

Tidningskoncernerna

Av de tidningsgrupper som dominerar i Västra Götaland har tre sedan relativt lång tid sina huvudkontor utanför regionen – Ander i Karlstad, Herenco i Jönköping och VLT i Västerås – och en fjärde grupp med Borås Tidning ingår sedan 2003 i en koncern som har sin tyngdpunkt i sydöstra Sverige. Utvecklingen med kedjebildningar är inte unik för Västra Götaland utan har varit ett utmärkande drag för svensk press sedan åtminstone ett 40-tal år tillbaka. Det som skiljer ut Västra Götaland från andra regioner är dock att en anmärkningsvärt stor del har sina huvudkontor utanför regionens gränser.

Det är i ljuset av den utvecklingen som GP:s strategi att köpa in sig i regionens lokaltidningar skall betraktas. Fram till 1997 undvek företaget att engagera sig i lokaltidningarna i det egna spridningsområdet, men gjorde det i andra tidningar i Sverige som Hallandsposten (Halmstad) och Nerikes Allehanda (Örebro). Nu har den strategin kompletterats med en lokal satsning genom att GP köpt 48 procent av aktierna i Bohusläningen och dess dotterbolag Strömstads-Tidningen. Genom att affären gjordes tillsammans med Nya Lidköpings-Tidningen, som köpte 12 procent, skapades en ny västsvensk allians. I samarbetet ingår att GP numera också trycker NLT. I december 2003 fördjupades samarbetet ytterligare då NLT och GP skapade ett bolag för gemensamt ägande av de VLT-aktier som GP dittills ägt på egen hand, en affär som hösten 2004 visat sig vara strategiskt betydelsefull.

Genom detta samarbete uppstod en ny ägarkonstellation bestående av familjerna Hjörne (GP), Hörling (NLT) och Pers (VLT). Förutom de egna tidningarna i Göteborg, Lidköping och Västerås med omnejd kontrollerar den de västsvenska lokaltidningarna i Trollhättan, Vänersborg, Uddevalla och Strömstad och har dessutom ett betydande ägande i Nerikes Allehanda i Örebro. Tillsammans med ytterligare några tidningar äger de dessutom ett dominerande västsvenskt företag för tidningsutbärning och de tidningstryckerier i Göteborg och i Trollhättan, där samtliga inblandade tidningar i Västsverige trycks. Företaget GP har därigenom återtagit något av den regionala styrka det förlorade då produkten Göteborgs-Posten under 1970- och 1980-talen förlorade en stor del av sin starka ställning utanför Göteborgsområdet.

Den nya konstellationen kan ge förutsättningar för ett ökat samarbete mellan de tre huvudtidningarna i trestadsregionen, alltså mellan de redan sammanslagna Trollhättans Tidning och Elfsborgs Läns Allehanda och därutöver också Bohusläningen. Samtidigt har vi sett hur GP aktiverat sig på gratistidningsmarknaden i samverkan med danska Søndagsavisen. Genom att också andra västsvenska tidningar har gått in på samma marknad kan det förväntas en hårdnande konkurrens, främst öster och söder om Göteborg. Till bilden hör att Bonnierkoncernen registrerat tidningstiteln City Väst, som skulle kunna bli en västsvensk uppföljare på den stockholmska gratistidningen Stockholm City.

När GP startade 7 dagar i början av 2004 rekryterade man en stor del av medarbetarna på Metros Göteborgsredaktion. Metro valde att inte ersätta dem och lät en

lokal nyhetsbyrå göra tidningen. Samtidigt planerade Metro för en nationell spridning med start hösten 2004. För Västsverige innebär det att tidningen distribueras via lokala tidningsställ i bl a Borås, Uddevalla, Trolhättan och Vänersborg.

En annan tydlig utvecklingstendens är Borås Tidnings nya aktiviteter. Det handlar då inte bara om samgåendet med Sydostpress, vars huvudsakliga aktivitet annars finns i Småland och Blekinge, utan även om köpet av 49 procent av lokaltidningarna i Kungälv och Mölndal. Vad det sistnämnda engagemanget syftar till är svårbedömt, men det faktum att framstöten gjorts tillsammans med Centertidningar AB, som är en av landets större tidningskoncerner och bland annat utger Hallands Nyheter i Falkenberg, ger den en särskild tyngd. Att centerpressen på detta sätt finns med i Göteborgsområdets lokaltidningar innebär samtidigt att en del av makten över denna press flyttas utanför regionen.

Det kan diskuteras vad kedjebildningen innebär för tidningarna inom regionen. Drivkraften bakom kedjorna är som regel tryckerisamarbete, men när en samverkan väl etablerats finns det givetvis många andra möjligheter till samordning och rationalisering. Sådant har skett hos både Ander och Herenco. Anderkoncernens rationaliseringsarbete har dock hittills främst tagit sikte på lokaltidningarna i Värmland och endast i mindre utsträckning gällt koncernens Skaraborgstidningar. Herenco har däremot rationaliserat kraftigt bland sina Skaraborgstidningar. Av läsarna tycks samordningen ha uppfattats som att tidningarnas lokala förankring har minskat. Både internationella och andra svenska erfarenheter stödjer ett antagande att detta är en viktig förklaring till de senare tidningarnas upplageförluster.

Det är troligt att erfarenheterna från Herencotidningarnas upplageproblem medfört att alla ägargrupper nu söker slå vakt om sina tidningars lokala karaktär. Å andra sidan finns det alltid en kostnadsaspekt och trots upplagefallet uppges Herenco ha fått lönsamhet på sin tidningsgrupp. Det är således fullt möjligt att liknande samordning kan tänkas ske på andra håll.

Fristående tidningar i framtiden?

I ett läge när kedjebildningen i Sverige förstärks är det givetvis en intressant fråga vad som kommer att ske med de få fristående tidningsföretag som återstår. Det gäller exempelvis Alingsås Tidning, Lysekils-Posten och de två tidningarna i Dalsland. För både Göteborgs-Posten och Borås Tidning/Gota press skulle Alingsås Tidning kunna vara en mycket attraktiv partner om den blev till salu – vilket verkligen inte är säkert med tanke på ägarfamiljens långa utgivartradition. Också för Centertidningar skulle tidningen kunna vara av intresse, belägen som den är i ett område med starka centersympatier. Om en sådan plan realiseras skulle Gota Press/Centertidningar på allvar utmana GP-koncernen med en sammanhängande kedja lokala förortstidningar runt centrala Göteborg. Samtidigt skulle ytterligare en tidning hamna i en ägargrupp med sin tyngdpunkt utanför Västra Götaland.

För GP är dock det överordnande målet att koncernen skall stå stark i Göteborgsregionen som är den stora marknaden i Västra Götaland. Satsningen på gratistid-

ningar är här ett sätt att fånga upp de läsare som inte nås av Göteborgs-Posten och därmed kunna erbjuda annonsörer en hög täckning i Göteborgsområdet (jfr Ingela Wadbrings artikel i denna volym). Men samtidigt som GP-koncernen måste hantera olika hot mot denna strategi har man möjligen intressen även på andra håll. Tidningar som kunde passa in i koncernens ökade intresse att äga och/eller samarbeta med andra lokala tidningar finns dels i Dalsland, dels i Lysekil. Tidningarna där är dock betydligt mindre än de som diskuterats hittills. En mera trolig förändring av tidningarna i Dalsland är kanske att de båda tidningarna i Bengtsfors och Åmål efter att ha bekämpat varandra i 80 år går samman och ger Dalsland en enda, men då lite starkare röst i tidningskören.

Tidningar och radio-TV

Det som varit utmärkande för tre av de fem ägargrupper som dominerar Västra Götalandsregionens tidningsmarknad är deras begränsade intresse för radio och TV. Undantaget är VLT som har ägarintressen både i radio och TV men då inte i Västra Götaland. Ander- och Herencokoncernerna har traditionellt inte haft något större intresse för andra medier än tidningar och för övrigt även haft ett lågt engagemang inom s k nya medier som exempelvis Internet.

GP-koncernens förhållande till radio och TV är mindre entydigt. I själva verket var företaget till en början mycket aktivt när det gällde privat lokalradio, och saknade inte heller intresse för lokal TV. Inom privat lokalradio var Göteborgs-Posten en av huvudintressenterna bakom Svensk Radioutveckling (SRU), ett bolag bildat i samverkan med ett tidningskonsortium som var berett att gå in i den nya kommersiella radion. GP:s moderbolag Stampen köpte koncession för två radiostationer i Göteborg samt bildade ett bolag för radioproduktion. Satsningen blev dock kostsam och efter några år avvecklade man successivt sina radiointressen.

I samband med starten av TV4 gick Göteborgs-Posten in som minoritetsägare i den lokala TV4-stationen. Även detta engagemang kom snart att avvecklas och istället ökade aktiviteten inom den lokala pressen. Det är inte troligt att GP inom överskådlig tid kommer att byta strategi. Och om man skulle göra det är det tveksamt om det finns någon möjlighet att komma in i den starkt centralistiska ägarstruktur som utmärker kommersiell radio och TV i Sverige.

Att den lokala pressen, med GP som enda undantag, hållit sig borta från radio- och TV-marknaden har också inneburit att denna nu kontrolleras av intressen utanför regionen, i motsats exempelvis till många marknader i Norrland där lokala tidningar är delägare i främst radio. Eftersom huvuddelen av besluten om verksamheten inom radio och TV ligger på nationell nivå är det svårt att på kort sikt se någon öppning för samverkan inom regionen. Även om Sveriges Televisions Västnytt är ett starkt regionalt medium är dock de resursmässiga förutsättningarna för mediet inte något som bestäms i Göteborg utan i Stockholm. I detta avseende finns det ingen skillnad mellan public service och TV4. När TV4 grupperade sina lokala stationer i ett nytt bolag för Västsverige tog ändringen inte hänsyn till region-

gränser utan där ingår även Halland och Värmland.

För public serviceradion är situationen möjligen något annorlunda. P4-stationerna inom regionen är starka inom sina områden – Sveriges Radio Skaraborg var 2003 Sveriges mest avlyssnade P4-station – men har också ett regionalt samarbete. Visserligen är det senare inte motiverat av regionala intressen utan av företagsekonomiska. Samordningen av programverksamheten tenderar dock att ske inom Västra Götalandsregionen. Det är mycket troligt att detta också kommer att ske i ökad utsträckning.

Men det är på tidningsmarknaden det kan förväntas ske mer omfattande strukturella förändringar under överskådlig tid. Alingsås Tidnings framtid är en intressant bit i det pusslet som redan behandlats. En annan är utvecklingen i Trestadsområdet, där det inte är omöjligt att det på lite sikt skapas en gemensam tidning för hela området. En möjlighet att skapa en sådan tidning skulle kunna vara att VLT-koncernens tidningar i Trollhättan/Vänersborg överförs till GP-NLT, en annan att ägarna av Bohusläningen respektive Trollhättans Tidning/Elfsborgs Läns Allehanda skapar ett gemensamt samägt bolag. En tredje alternativ aktualiserades i september 2004 då ett konsortium kring Göteborgs-Posten lyckades överta aktiemajoriteten i VLT-koncernen bl a med motivet att åstadkomma strukturrationalisering inom svensk landsortspress.

Internet

Satsningar på Internet har förekommit på många olika håll. En mycket viktig roll har massmedierna spelat. Dagspressen har engagerat sig i nättidningar eftersom de betraktat nätet som en konkurrent både om läsare och annonser (Bergström, kommande). Public service-medierna inom radio och TV har framför allt betraktat internet som ett sätt att komplettera etersändningarna.

Dagstidningssatsningarna på Internet har i Västra Götaland varit mindre än genomsnittet för Sverige. Visserligen har Göteborgs-Posten lagt ner mycket resurser för att utveckla sin nyhetssajt, som redan i samband med den stora snöstormen i november 1995 visat sin styrka och som sedan dess byggts ut kraftigt (jfr Malmström och Weibull, 1997). Även Borås Tidning och Trollhättans Tidning/Elfsborgs Läns Allehanda har genomfört relativt ambitiösa satsningar på nätet. Men de två koncerner som dominerar dagspressen i Skaraborg – Ander och Herenco – tillhör de få tidningsgrupper som nästan helt undanhållit sig från nätsatsningar. Deras avvaktande hållning har varit ekonomiskt motiverad och utgått från en tilltro till de lokala papperstidningarna.

Ander- och Herencokoncernernas bedömning av lokaltidningens roll är sannolikt korrekt men å andra sidan medför nätsatsningar ofta att andra typer av tjänster kan utvecklas. I Västra Götaland har vid sidan av Göteborgs-Posten Bohusläningen haft sådana ambitioner. Tidningen är en av de få svenska lokala tidningar som försökt åstadkomma en nyhets- och informationssajt på nätet, vars tjänster användarna skall betala för genom abonnemang.

När det gäller de sajter som byggs upp inom public service och kommersiell radio och TV är dessa designade utanför regionen. De ingår i den centrala utvecklingen av respektive kanal.

En region och dess medier

Utgångspunkten för vår analys av medieutvecklingen inom Västra Götalandsregionen var mediernas roll när det gäller den bild allmänheten får av regionen. Det konstaterades att det egentligen bara finns två regionala medier – Västnytt i SVT och Göteborgs-Posten – och frågan gällde i vad mån det kunde finnas medieförändringar i regional riktning, vilka i sin tur kunde påverka syn på regionen. Den entydiga slutsatsen av vår genomgång, inklusive den avslutande diskussionen om möjliga framtidsscenarier, är att så knappast är fallet.

För det första har vi kunnat visa att dagspressen dels är det dominerande mediet inom regionen, dels är det medium som har störst lokal förankring. Det domineras visserligen av fem koncerner, varav fyra har sina huvudkontor utanför regionen, men koncernernas ägarintressen följer nästan helt de traditionella kulturgeografiska gränserna inom regionen: Ander och Herenco i Skaraborg, Gota Media i Södra Älvsborg, VLT i Norra Älvsborg och GP i Göteborgs och Bohuslän. Intresset att driva det lokala har snarast stärkts på det regionalas bekostnad. Skaraborgsbygdens framgång kan exempelvis tolkas som en följd av att man drivit lokal identitet i Skaraborg i förhållande till regionen. Till detta kan vi lägga att Göteborgs-Posten som regionalt förenande tidning hör historien till. GP-koncernens försök att återerövra regionen går istället genom uppköp av och samarbete med andra lokala tidningar, och utveckling av mycket lokala gratistidningar.

För kommersiell radio och TV saknar regionen intresse som politisk och ekonomisk enhet. De stora nätverken är nationella och segmenterar sin publik efter ålder, kön och livsstil och inte efter regioner. I den mån man har stationer inom regionen, som t ex TV4, är det de lokala marknaderna som har betydelse, inte den regionala.

Kvarstår då public service. SVT:s Västnytt är fortsatt det enda regionala nyhetsprogrammet, men det finns också en utveckling inom Sveriges Radio P4 som möjligen kan bidra till ökat utrymme för regionala nyheter. Hur dessa medier verkligen kommer att utvecklas är dock inget som avgörs i Västra Götaland utan där sitter makten, till och med i ökande grad, i Stockholm.

Utvecklingsmönstret för medierna i Västra Götaland är på inget sätt unikt i Sverige. Tvärtom är både kedjebildningar på tidningsmarknaden och en ökad koncentration inom radio och TV det typiska för svensk medieutveckling sedan 1980-talet (Hadenius och Weibull, 2003). I Skåneregionen har förändringen gått ännu längre. Här är Bonnierkoncernen i Stockholm den dominerande tidningsägaren med Sydsvenska Dagbladet, Kvällsposten och de lokala tidningarna i Trelleborg, Ystad och Kristianstad. Den andra stora Skånetidningen, Helsingborgs Dagblad, med tre editioner i Nordvästskåne är hälftenägd av Andergruppen. Endast Skånska Dagbladet är

helägd av intressen inom Skåne (Sundin, 2003). Situationen i Stockholmsregionen går knappast att jämföra med Västsverige och Skåne genom att de stockholmska medieföretagen ofta har nationella ambitioner.

GP-koncernens uttalade intresse hösten 2004 att överta kontrollen över VLT-koncernen kan uppfattas som ett försök att upprätta ett maktcentrum som kan konkurrera med Bonnierkoncernen om inflytandet över svensk dagspress utanför Stockholmsområdet. GP:s tidigare engagemang i tidningsutgivning utanför Västsverige – samarbetet med Sydsvenska Dagbladet i Malmö om kvällstidningsprojektet iDAG i början av 1990-talet – var ingen framgång. Till skillnad från då gäller emellertid GP:s intresse nu lokaltidningsmarknaden där man har betydligt större egen kompetens och därmed större möjligheter att nå framgång.

* * *

För medieutvecklingen i Västra Götaland är slutsatserna av strukturanalysen två. För det första saknas ett starkt medium som förenar regionen. Det utmärkande draget är att regionens medier främst är lokalt förankrade och att de mediegrupper som finns i hög grad följer traditionella kulturgeografiska gränser. Annorlunda uttryckt är regionen som administrativ enhet något som ligger bortom rutinbevakningen. Det är inte troligt att det inom överskådlig tid kommer att ske någon förändring i detta avseende, särskilt som läsarna framför allt efterfrågar de lokala nyheterna (Weibull och Kratz, 1995). För det andra bestäms utvecklingen för de medier som skulle kunna ha en potential som regionala – public service-radio och -TV – av maktcentra utanför regionen. Den lokala public service-radion hade visserligen från början sin bas i länen men senare förändringar i regionstruktur förefaller inte någonstans ha påverkat radions organisation. Västra Götalänningarnas mentala karta kommer således under överskådlig tid att påverkas av medier med intresse för det lokala snarare än det regionala.

Referenser

Andersson Odén, Tomas (1999): *Skaraborgar´n och Spionen. Tidningar i Västra Götaland genom 250 år*. Göteborg: Warne förlag

Andersson Odén, Tomas (1994): *Jönköpings-Posten och Smålandsposten – två småländska tidningsstrategier.* JMG, Göteborgs universitet

Bergström, Annika (kommande): Material om svenska tidningar på internet. JMG, Göteborgs universitet

Carlsson, Anette m fl (2001) Lokal radio i Sverige. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Djerf-Pierre, Monica och Lennart Weibull (2001) *Spegla, granska, tolka. Aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet*. Stockholm: Prisma

Forsström, Bertil (1977) *Harry Hjörne och Göteborgs-Posten.* Göteborg: Historiska institutionen, Göteborgs universitet
Gould, Peter (1975) *People in Information Space. The Mental Maps and Information Surfaces of Sweden*. Lund: Lunds universitet
Hadenius, Stig och Augustin Erba Odescalchi (1986) *Vem äger vad i svensk dagspress*. Stockholm: JMK Stockholms universitet
Hadenius, Stig och Lennart Weibull (2003): *Massmedier. En bok om press, radio & TV*. Stockholm: Albert Bonniers förlag
Halloff, Ulf (1977) *Inköpsresor i ett rumsligt system*. Göteborg: Meddelanden från Göteborgs universitets geografiska institutioner
Janowitz, Maurice (1967) *The Community Press in an Urban Setting.* Chicago, The University of Chicago Press
Johansson, Bengt (1998) *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
Knudtzon, Jörgen (2002) *Västnytt 30 år – i korta drag.* Sveriges Television, Göteborg
Köling, Ulrika (red): *Medieutveckling 2002*. Stockholm: Radio- och TV-verket
Lithner, Anders och Lennart Weibull (1999): Västra götalänningarnas metala karta. I Nilsson, L (red) *Region i omvandling*. Göteborg: SOM-institutet
Malmström, Torsten och Lennart Weibull (1997) *Snöstormen den 17 november 1995*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet
Rahbek, Per (2001): *Återupptäckten av provinsen*. Stockholm: Stiftelsen Etermedierna i Sverige
Severinsson, Ronny (1989) Den geografiska faktorn i tidningsvalet. I Weibull, L, Björkqvist, K (red) *Dagspressen och dess läsare*. Stockholm: Almqvist&Wiksell International
Severinsson, Ronny (1994) *Tidningar i konkurrens*. Göteborg: JMG, Göteborgs Universitet
Sundin, Staffan (2003) *Den svenska mediemarknaden 2003*. Göteborg: Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet
Stuiber, Heinz-Werner (1975) *Kommunikationsräume der lokal informierenden Tagespresse.* Nürnberg: Institut für Politik und Kommunikation, Universität Erlangen-Nürnberg
Vad sänder lokal-TV? En studie av de förordnande lokala kabelsändarföretagens sändningar 2003. Granskningsnämnden för radio-TV. Stockholm 2004
Wadbring, Ingela (2003) *En tidning i tiden? Metro och den svenska dagstidningsmarknaden*. Göteborg: JMG, Göteborgs Universitet
Wadbring, Ingela och Lennart Weibull (2000) *Tryckt*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet
Weibull, Lennart och Charlotta Krantz (1995) *Tidningsmiljöer*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

ANVÄNDNING OCH VÄRDERING AV MEDIER I VÄSTRA GÖTALAND

INGELA WADBRING

Utan medier skulle vi alla vara förlorade i tillvaron. Det är omöjligt att tänka sig att en diskuterad nedläggning av ett sjukhus eller en vårdcentral skulle få någon större uppmärksamhet av befolkningen om inte medierna tog upp frågan till behandling. Och det som vi inte har kännedom om själva eller via bekanta, får vi huvudsakligen vetskap om via medierna.

Många gånger har vi relativt bra kunskap om sådant som finns i vår absoluta närhet, som exempelvis äldrevården om vi har en förälder boende där, eller dagis om vi har barn som tillbringar sina dagar där. Sådant som sker längre bort från vår vardag känner vi vanligen till lite sämre, som exempelvis hur det ser ut ifråga om krigshärdar i Afrika eller miljöbeslut tagna av Sveriges riksdag.

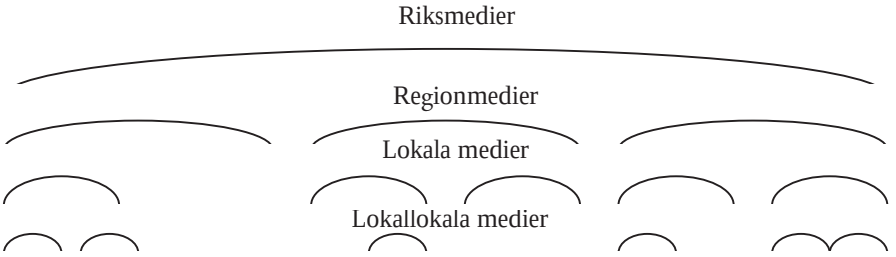
Olika slags medier rapporterar om sådant som sker i samhället på olika nivåer. De rikstäckande medierna är huvudsakligen tv- och radiokanaler samt sajter på internet, medan etersända medier inte återfinns på den lokala nivån; där finner vi istället huvudsakligen tryckta medier. På den regionala nivån finns både etersända och tryckta medier.

Syftet med detta kapitel är att visa hur mediekonsumtionen och synen på medierna ser ut på olika geografiska nivåer i Västra Götaland mellan åren 1998 och 2003. Jag har valt att göra en relativt finfördelad uppdelning av Västra Götaland som i stor utsträckning följer de lokala mediernas utgivning (jfr Andersson Odéns och Weibulls kapitel i denna bok). Figur 1 illustrerar mediesystemet som en geografisk modell. Konkurrens är möjligt att tänka sig mellan nivåer, likväl som inom en och samma nivå. Och det behöver inte med nödvändighet vara geografi modellen illustrerar, utan det kan också vara sociala eller kulturella världar.[1]

Tanken är emellertid att modellen illustrerar medievärlden i just geografiskt hänseende. Då är det rimligt att tänka sig att exempelvis morgontidningar inte opererar på samma nivå och därmed samma marknad som något annat medium; morgontidningarna är lokala eller regionala till sin karaktär, medan övriga medier – radio, tv, internet, veckotidningar, kvällstidningar etc. – är regionala, nationella eller internationella till sin karaktär.[2]

På den mest övergripande nivån finns inga tryckta morgonmedier. Kvällstidningarna återfinns där, men vi har inga morgontidningar av rikskaraktär i Sverige.[3] På motsvarande sätt har vi inga riktigt lokala etersända medier; dessa opererar på regional och nationell nivå, inte lokal.

Figur 1 Typskiss för medie- och tidningsmarknaden som ett paraplysystem

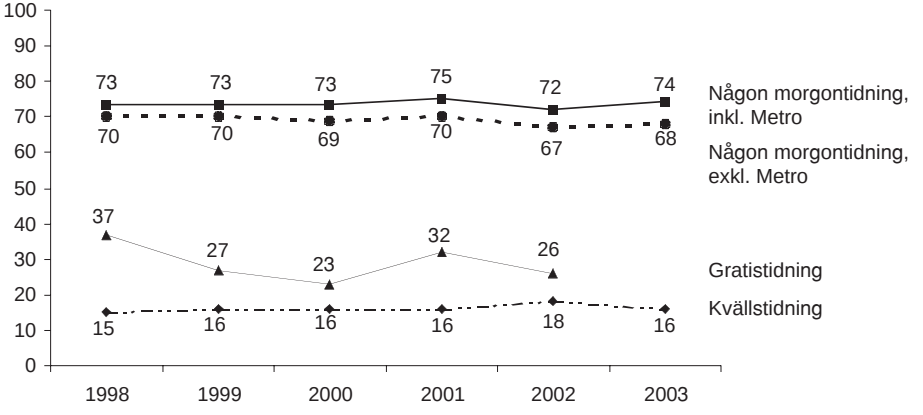


Kommentar: Modellen gjord efter Høst (1996:32).

Lokala tryckta medier i Västra Götaland

Hur ser det då ut i Västra Götaland? Om vi startar betraktelsen med de tryckta medierna i regionen som helhet (figur 2) så är det, precis som i landet i övrigt, morgontidningen som störst andel av befolkningen tar del av med stor regelbundenhet. Ungefär 70 procent läser en morgontidning minst fyra dagar per vecka; en något större andel om Metro räknas in som morgontidning, och en något mindre andel om den inte räknas in. Läsningen är stabil över tid. Nivån är något lite lägre än för landet som helhet, vilket förklaras av att en del av de tidningar som utkommer i Västra Götaland är tredagarstidningar, och således drar ned snittet något.

Figur 2 Regelbunden läsning av morgon-, kvälls- och gratistidningar i Västra Götaland 1998-2003 (procent)



Kommentar: Med regelbunden läsning avses för morgon- och kvällstidningar läsning minst 4 dagar/vecka, för gratistidningar läsning minst någon gång per vecka. Metro räknas som morgontidning, inte gratistidning. År 2003 ställdes inte frågan om läsning av gratistidningar.

Veckoutgivna gratistidningar är de medier som finns på en väldigt lokal nivå. I en storstad som Göteborg finns gratistidningar som täcker stadsdelar, och i Västra Götaland finns också orter som inte har en 'egen' morgontidning, men väl en gratistidning som fungerar på ungefär samma sätt för befolkningen.

Läsningen av veckoutgivna gratistidningar är beroende av tillgången till dem. Finns det en veckoutgiven gratistidning av något så när hygglig standard, så brukar en stor del av befolkningen ta del av den.[4] I figur 2 syns ett relativt ojämnt mönster avseende gratistidningsläsning över tid, vilket delvis kan förklaras av frågans förändrade konstruktion över tid,[5] men också av just tillgängliga gratistidningar. Det är en marknad som generellt är mer turbulent än den traditionella dagstidningsmarknaden, avseende såväl starter som nedläggningar av tidningar.

Kvällstidningar är det tryckta medium som läses i lägst utsträckning. Dryga 15 procent av befolkningen tar regelbundet del av någon av de tre kvällstidningarna GT, Aftonbladet eller Expressen. En svag ökning kan ses över de år som undersökningen rör.

Även om kvällstidningar som fenomen är av rikstäckande karaktär, är det den lokala GT som har störst spridning i regionen bland kvällstidningarna. Vad gäller tryckta medier som helhet, så är dessa alltså i princip lokala eller lokallokala till sin karaktär.

Mönstret för tidningsläsning är definitivt likartat i hela regionen (tabell 1) – liksom i Sverige som helhet – men det finns också undantag från mönstret som är värda att peka på.

I tabell 1 är Metro inkluderad som morgontidning. Det är inte självklart att göra så, eftersom tidningen nästan inte i några standardredovisningar räknas som morgontidning. Men då dess funktion i huvudsak är densamma som för en traditionell morgontidning har jag valt att inkludera den här.[6] Det är i princip bara för Göteborgs kommun som det spelar någon större roll om Metro inkluderas eller inte; vi återkommer till det nedan.

Generellt är det framför allt Dalsland och västra Skaraborg som skiljer sig från övriga områden i Västra Götaland. Regelbunden läsning av morgontidningar ligger betydligt lägre här än i övriga regioner. Skälet är att det är att de huvudsakliga morgontidningarna endast utkommer två-tre dagar per vecka; Provinstidningen Dalsland, Dalslänningen och Nya Lidköpings-Tidningen. Sänks kravet för att räknas som morgontidningsläsare till läsning två dagar per vecka, så är andelen av befolkningen som läser en tidning i västra Skaraborg cirka 85 procent och i Dalsland cirka 70 procent.

Något lägre än övriga områden ligger också norra Bohuslän ifråga om regelbunden läsning av morgontidningar. Förklaringen är densamma här som ifråga om Dalsland och västra Skaraborg; en av huvudtidningarna utkommer endast tre dagar per vecka, Strömstads Tidning. En viss ökning kan ses i norra Bohuslän 2003, men ytterligare någon mätpunkt behövs för att kunna säga att det är en "verklig" uppgång och inte en mätteknisk.

Tabell 1 Regelbunden läsning av morgon-, kvälls- och gratistidningar i olika delar av Västra Götaland 1998-2003 (procent)

	Morgontidning						Kvällstidning						Gratistidning				
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02
Norra Bohuslän	65	62	67	68	64	72	16	20	15	15	20	15	31	25	37	34	36
Dalsland	45	45	48	51	38	44	20	20	22	13	18	27	40	33	34	25	22
Fyrstadsområdet	75	75	78	76	73	75	19	18	19	23	22	17	19	22	7	9	5
Västra Skaraborg	39	43	35	43	40	46	18	21	17	15	22	19	15	13	15	14	13
Östra Skaraborg	75	78	77	76	73	75	19	19	19	17	21	21	13	12	7	4	4
Sjuhärad	73	78	73	74	71	72	13	19	16	17	19	18	45	43	33	33	36
Göteborgs kommun	80	79	81	83	81	82	12	13	15	14	17	14	43	17	11	32	20
Kranskommuner norr	76	74	74	74	81	75	14	13	13	14	14	10	58	41	39	50	42
Kranskommuner öster	57	62	66	69	66	70	11	15	13	13	17	17	66	60	63	63	64
Kranskommuner söder	79	76	87	84	82	81	14	16	14	13	11	10	32	20	20	42	36

Kommentar: I norra Bohuslän ingår kommunerna Sotenäs, Munkedal, Tanum och Strömstad, i Dalsland ingår Dals-Ed, Färgelanda, Bengtsfors, Mellerud och Åmål, i Fyrstadsområdet ingår Vänersborg, Trollhättan, Lysekil och Uddevalla, i västra Skaraborg ingår Grästorp, Skara, Essunga, Vara, Götene och Lidköping, i östra Skaraborg ingår Karlsborg, Gullspång, Tibro, Töreboda, Mariestad, Skövde, Hjo, Tidaholm och Falköping, i Sjuhärad ingår Bollebygd, Tranemo, Mark, Svenljunga, Borås och Ulricehamn. De norra kranskommunerna är Tjörn, Stenungsund, Kungälv, Öckerö och Orust, de östra är Ale, Alingsås, Lerum, Partille, Lilla Edet, Vårgårda och Herrljunga, de södra är Härryda och Mölndal. Kungsbacka ingår inte. Metro räknas som morgontidning i redovisningen. Frågan om läsning av gratistidningar ställdes inte 2003.

Allra högst ligger morgontidningsläsningen i Göteborgs kommun och kranskommunerna. Förklaringen är att Metro är inkluderad som morgontidning. Den spelar en viss roll i kranskommunerna och en betydande roll i Göteborgs kommun. Många tidigare tidningslösa hushåll har med Metro fått tillgång till en morgontidning.

Den regelbundna läsningen av kvällstidningar har inte förändrats särskilt mycket under de år undersökningen avser. Det mönster som kan ses är att kvällstidningar läses regelbundet i något högre utsträckning utanför Göteborgs kommun och kranskommunerna. Skillnaderna är dock relativt små. Mellan 15 och 20 procent av befolkningen tar regelbundet del av en kvällstidning. År 2003 är andelen regelbundna kvällstidningsläsare i Dalsland betydligt större än tidigare år. Lokala händelser som tas upp av kvällstidningarna kan vara en förklaring till den ökade läsningen.

Läsningen av gratistidningar beror, som redan nämnts, på tillgången till dem. I de delar av regionen där det finns en gratistidning läses den. Särskilt tydligt är det i Göteborgs östra kranskommuner där det i flera fall finns en gratistidning som fungerar som en ortstidning – en lokallokal tidning. Det gäller exempelvis Ale, Alingsås och Lerum. Alingsås kommun har också en egen tredagars tidning, medan såväl Ale som Lerum saknar en flerdagarsutgiven tidning.

Precis som exempelvis Ale-Kuriren i Ale fungerar som en lokal tidning, kan gratisdistribuerade tidningar göra det på lokal nivå i en storstad som Göteborg. De tidningar som i så motto haft störst spridning är GPs lokaltidningar som utgavs till och med 2002.[7] Även om Göteborgs-Posten är en lokal, och i viss mån regional, tidning, så kan den aldrig bli lokal på det sätt som en tidning som utkommer i en speciell stadsdel kan bli det. Det gäller såväl det redaktionella innehållet som det kommersiella. Däremot är det huvudsakligen inte GPs lokaltidningar som avses i tabell 1 – dessa uppfattades i de flesta fall som varande bilagor till ”riktiga” GP, och har endast i ringa utsträckning angetts som läst gratistidning. Ingen av de tidningarna var totaldistribuerade i något område, utan endast i viss mån ”överspridda” så att prenumeranter på GP fick dem ibladade i tidningen medan ickeprenumeranter fick dem i brevlådan, men bara i vissa områden.[8]

Gratistidningsläsning i Göteborgs kommun uppvisar stora skillnader mellan åren. Det finns två förklaringar till att så är fallet, den ena metodologisk och den andra reell. Den reella förklaringen är att ett antal tidningar lades ned hösten 1999, vilket med självklarhet leder till lägre läsning. Den metodologiska förklaringen är att även om frågan om läsning av gratistidningar formulerats likartat varje år, så har den legat på olika ställen i formuläret; ibland i direkt anslutning till en fråga om läsning av Metro, ibland inte. De gånger gratistidningsfrågan *inte* legat i anslutning till Metrofrågan, är andelen som anger Metro som gratistidning betydligt högre. Det är åren 1998, 2001 och 2002.[9]

Göteborg skiljer sig från övriga regionen

I Göteborgs kommun spelar tidningen Metro en ganska stor roll. I tabell 2 finns en jämförelse mellan hur läsningen av morgontidningar ser ut om Metro inkluderas respektive exkluderas i morgontidningsbegreppet. Året innan dess start, 1997, är också inlagt för att få en relief till de resultat som kan ses efter dess start 1998.

Innan Metro startade var det framför allt i de sydvästra och centrala stadsdelarna som morgontidningen hade en stark ställning. Över 80 procent av befolkningen tog regelbundet del av en morgontidning, huvudsakligen Göteborgs-Posten. I de nordöstra stadsdelarna var läsningen av morgontidningar inte alls lika utbredd, medan läsfrekvensen på Hisingen låg ungefär mitt emellan, något lägre än ett riksgenomsnitt.[10]

Vad händer då när Metro dyker upp 1998? Om analysen startar i att Metro exkluderas som morgontidning, har den regelbundna morgontidningsläsningen gått ned, framför allt på Hisingen, men i någon mån också i de sydvästra och centrala stadsdelarna. I de nordöstra stadsdelarna ses däremot ingen skillnad.

Om Metro istället inkluderas som morgontidning, finns det i samtliga stadsdelar en ökning av andelen regelbundna morgontidningsläsare. Alldeles särskilt gäller detta de nordöstra stadsdelarna. Om Metro inkluderas, försvinner stora delar av de skillnader som kan ses mellan olika geografiska delar av Göteborg när Metro inte

räknas som morgontidning. Fortfarande läser befolkningen på Hisingen och i de nordöstra stadsdelarna morgontidningar i något lägre utsträckning, men skillnaden är betydligt mindre.

Tabell 2 Regelbunden läsning av morgontidning exkl. och inkl. Metro i olika delar av Göteborgs kommun 1997-2003 (procent)

	Morgontidning exkl. Metro							Morgontidning inkl. Metro						
	97	98	99	00	01	02	03	97	98	99	00	01	02	03
Hisingen	70	67	69	66	70	60	62	-	79	75	79	81	76	80
Nordost	53	57	56	56	55	51	54	-	75	74	78	79	75	78
Sydväst	83	73	78	74	79	75	76	-	81	85	83	87	85	87
Centrum	83	76	73	76	73	75	71	-	81	79	83	82	82	81

Kommentar: Figuren visar data också från 1997 för att få med året innan Metro startade. De stadsdelsnämnder som ingår i Hisingen är Kärra-Rödbo, Tuve, Backa, Biskopsgården, Torslanda och Lundby, i nordost ingår Kortedala, Bergsjön, Gunnared och Lärjedalen, i sydväst ingår Majorna, Högsbo, Älvsborg, Tynnered, Styrsö, Frölunda och Askim och i Centrum ingår Härlanda, Örgryte, Centrum och Linnéstaden.

För att få en direkt överblick över hur stora skillnaderna egentligen blir beroende på om Metro räknas med eller inte, finns i tabell 3 en uppställning som bara visar differensen mellan de båda huvudkolumnerna i tabell 2 och gör detta över tid. Det omedelbart slående resultatet är att det framför allt är i de nordöstra stadsdelarna som Metro spelar roll och är ett reellt tillskott på marknaden. Skillnaden mellan om Metro räknas med respektive inte räknas med som morgontidning är ungefär 20-25 procentenheter.

De nordöstra stadsdelarna är Kortedala, Bergsjön, Gunnared och Lärjedalen. Samtliga stadsdelar är sådana som i resurshänseende kan karaktäriseras som svaga.[11] Människor boende i resurssvaga stadsdelar läser normalt sett morgontidningar i lägre utsträckning än boende i resursstarka stadsdelar, bland annat beroende av att förväntningarna på vad man ska göra inom det område där man bor är olikartade; det är ett av dragen som kan ses ifråga om ett segregerat boende. Det är naturligtvis inte bara ifråga om morgontidningsläsning som skillnader kan ses, men det är en av flera indikatorer på att ett område kan sägas vara resurssvagt; konsekvensen blir alltså ett lägre intresse för morgontidningsläsning.[12]

Metros tillskott är betydligt mindre i de sydvästra och centrala stadsdelarna – men det finns där också. Någon direkt förändring över tid kan inte ses här.

Att Metro varit ett tillskott på tidningsmarknaden kan således konstateras. Men eftersom det finns en nedgång ifråga om tidningsläsning om Metro inte räknas in, måste man ställa sig frågan om Metro tagit en mängd läsare från de etablerade tidningarna.

Tabell 3 Metros tillskott på läsarmarknaden i Göteborgs kommun; differensen när Metro räknas med respektive inte räknas med som morgontidning, 1998-2002 (procentdifferens)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hisingen	+12	+6	+13	+11	+16	+18
Nordost	+18	+18	+22	+24	+24	+24
Sydväst	+8	+7	+9	+8	+10	+11
Centrum	+5	+6	+7	+9	+7	+10

Kommentar: Se kommentar under tabell 2.

De två extremerna, de nordöstra och de centrala stadsdelarna, kan tas som exempel. Metro som tillskott är stort i de nordöstra stadsdelarna (20-25 procentenheter) och relativt litet i de centrala (5-7 procentenheter). Nedgången för de traditionella morgontidningarna är i de nordöstra stadsdelarna sedan Metros start 2 procentenheter (första delen av tabell 2) och i de centrala stadsdelarna 8 procentenheter (samma tabell). Det innebär att i de nordöstra stadsdelarna är Metro ett verkligt tillskott, och har i princip inte tagit någon marknadsandel alls av de redan etablerade tidningarna. Skälet torde vara att ”botten var nådd” för dessa tidningar redan innan Metro startades, och därför märks ingen skillnad. En skillnad märks däremot i de centrala stadsdelarna. Här är Metros tillskott till marknaden ungefär lika stort som den nedgång som kan ses för den traditionella morgonpressen, mellan 5 och 10 procentenheter. Det är därför rimligt att här säga att Metro inte blivit ett tillskott på marknaden, utan bara lett till tidningsbyteri.

Om vi på motsvarande sätt delar upp Göteborg i stadsdelar avseende kvällstidningsläsning, så finns vi relativt små skillnader mellan stadsdelarna (tabell 4). Det generella mönster som kan ses avseende regelbunden kvällstidningsläsning är att den ökar – framför allt gäller det i de centrala stadsdelarna och de sydvästra. Skillnaderna är emellertid inte så stora.

Tabell 4 Regelbunden läsning av kvälls- och gratistidning i olika delar av Göteborgs kommun 1998-2002 (procent)

	Kvällstidning						Gratistidning				
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02
Hisingen	14	14	14	17	16	16	43	18	12	41	29
Nordost	17	16	20	17	16	22	57	26	21	42	29
Sydväst	12	14	13	12	19	10	37	10	8	36	16
Centrum	8	10	13	12	17	13	42	17	9	37	13

Kommentar: Med gratistidning avses veckoutgiven gratisdistribuerad tidning. I övrigt, se kommentar under tabell 2.

Gratistidningsmarknaden är mer turbulent och definitivt mer svårtolkad. Dels är antalet existerande gratistidningar svåra att kartlägga och marknaden är inte lika stabil som de traditionella dagstidningsmarknaderna, dels har frågekonstruktionen avseende läsning av gratistidningar ändrats över tid. Den viktigaste förklaringen till de stora nivåskillnader som kan ses i tabell 4 avseende gratistidningar har antagligen huvudsakligen metodologiska förklaringar – huruvida frågan om läsning av gratistidningar legat i anslutning till frågan om läsning av Metro (se resonemang ovan). Vad som med säkerhet kan sägas om gratistidningsläsningen är att den är betydligt högre på Hisingen och i de nordöstra stadsdelarna än i de sydvästra och centrala delarna. Och det hänger samman med utbudet av gratistidningar.

I mars 2004 har flera nya lokala gratistidningar startats i Göteborgsregionen, vilket säkert kommer att sätta spår ifråga om läsning av lokallokala tidningar: Kungsbacka, Kungälv, Mölndal, Nordöstra Göteborg, Östra Hisingen och Partille.[13]

Huvudsakligen kan alltså sägas att det är de tryckta medierna som står för den lokala eller lokallokala basen i människors mediekonsumtion – och primärt handlar det om nyhetskonsumtion. GT som kvällstidning är i viss utsträckning lokal, men eftersom en stor del av det redaktionella innehållet kommer från Expressen, så är det kanske rimligt att kalla den åtminstone delvis nationell. Aftonbladet och Expressen är annars de nationella tryckta tidningar som finns i Sverige. De nationella medierna, och delar av de regionala, är annars etersända.

Regionala och nationella etersända nyheter i Västra Götaland

De nationella nyhetsprogrammen Rapport och Aktuell i SVT och Nyheterna i TV4 är de nyhetsprogram som i princip hela befolkningen i Sverige kan se. Också de andra kanalerna sänder nyheter av olika slag, men den publika tillgången till dessa är begränsad. Nyhetssajter på internet är förvisso också av nationell – eller snarare internationell – karaktär, men dessa behandlas på annan plats i boken (Annika Bergströms kapitel) och berörs därför inte vidare här.

Om de lokala nyheterna, framför allt då i tryckt form, kan belysa frågor i den mer omedelbara närheten, kan de regionala och nationella nyheterna belysa frågor som berör Sverige i världen. Det sätt varpå vi ofta känner till de lokala frågorna eftersom vi är direkt berörda av dem, gäller inte självklart på samma sätt de regionala eller nationella frågorna. I än större utsträckning är vi beroende av medierna för att få reda på vad som hänt utanför vårt närområde.

Och en stor andel av befolkningen, i Västra Götaland och annorstädes, tar regelbundet del också av etersända nyheter (figur 3). Jag har här valt att inte särredovisa de nationella nyhetsprogrammen, och om man ser dem som en helhet så är det något av dessa som merparten av befolkningen regelbundet tar del av. Det finns en viss nedgång över tid i Västra Götaland, men ungefär 6 av 10 ser regelbundet på åtminstone något av de nationella nyhetsprogrammen.

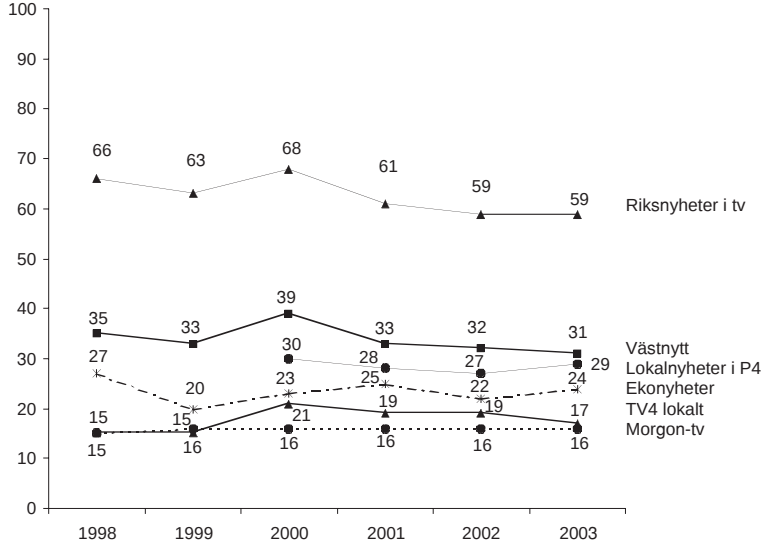
De regionala nyhetsprogrammen, i det här fallet Västnytt och TV4s Göteborgsnyheter, är däremot särredovisade. Västnytt är det program som merparten av befolkningen i Västra Götaland ser – ungefär 30 procent – medan de lokala/regionala nyheterna i TV 4 lockar cirka 20 procent av västra götalänningarna.

De regionala nyheterna i radio lyssnas på i något större utsträckning än riksnyheterna, dvs. Ekot. Skillnaden är dock inte särskilt stor. På samma sätt ser det ut även utanför Västra Götaland.[14]

Tittande på morgon-tv ligger synnerligen stabilt över tid, och har så varit mer eller mindre sedan starten. Ungefär 15 procent av västra götalänningarna ser regelbundet på morgon-tv. Det är också ungefär samma nivå som gäller i landet som helhet.[15]

Det finns en nyhetstopp 2000. För samtliga medier utom morgon-tv återfinns en större andel lyssnare och tittare detta år jämfört med andra år. Det finns ingen självklar förklaring till varför så är fallet.

Figur 3 Regelbunden konsumtion av TV- och radionyheter i Västra Götaland 1998-2003 (procent)



Kommentar: Med regelbunden konsumtion avses minst 5 dagar/vecka. Lokalnyheter i P4 är inte mätta förrän år 2000.

På motsvarande sätt som för tryckta medier av olika slag finns lyssnande och tittande på etersända medier uppdelade regionvis. Eftersom de etersända medierna inte är lokala, bör det inte finnas några större skillnader mellan de olika regionerna

ifråga om hur man tittar och lyssnar på tv och radio, framför allt inte den nationella programmen. Några radikala skillnader återfinns heller inte (tabell 5), men några mindre skillnader kan noteras.

Tabell 5 Regelbunden konsumtion av rikstäckande TV- och radionyheter i olika delar av Västra Götaland 1998-2003 (procent)

	Riksnyheter i tv						Ekonyheter i radio						Morgon-tv					
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03
Norra Bohuslän	68	67	69	60	68	63	28	22	27	34	19	32	17	20	19	13	14	17
Dalsland	63	67	67	62	65	61	30	23	28	31	28	28	19	15	12	22	18	18
Fyrstadsområdet	68	63	67	61	56	60	29	20	23	24	20	29	14	14	16	14	12	11
Västra Skaraborg	66	60	69	54	59	59	26	20	28	30	27	31	12	13	18	19	22	17
Östra Skaraborg	67	66	69	64	56	64	28	21	26	25	23	28	16	18	18	17	15	15
Sjuhärad	65	64	70	61	57	60	26	23	21	25	22	29	15	17	18	15	14	16
Göteborgs kommun	65	62	66	61	59	53	24	20	20	22	20	24	15	16	16	17	16	16
Kranskommuner norr	69	58	72	58	61	61	28	17	24	26	25	22	14	14	13	14	18	16
Kranskommuner öster	62	63	67	61	60	59	28	20	22	25	22	28	14	16	13	14	16	15
Kranskommuner söder	63	64	71	61	60	60	27	19	26	20	20	19	14	13	14	16	15	21

Kommentar: Se kommentar under tabell 1.

Ifråga om riksnyheter på tv och i radio är skillnaderna mellan regionerna marginella, liksom förändringarna över tid. Mer spännande är att se att i de regioner där den lokala morgontidningen utkommer mindre frekvent än dagligen, finns en tendens att morgon-tv har en något starkare ställning än på andra håll. Det gäller framför allt Dalsland.

På stadsdelsnivå i Göteborg bör inte finns någon större skillnad heller avseende rikstäckande nyhetsprogram (tabell 6). Några enskilda år sticker ut, men det är svårt att säga vad det beror på. Det finns inga entydiga trender över tid där regionerna skiljer sig åt. Vad som möjligen kan vara värt att påpeka är att riksnyhetsprogrammen i tv och radio ligger något lägre i de nordöstra stadsdelarna, medan tittande på morgon-tv ligger något högre – särskilt de senaste åren. Detta ska dock inte tillmätas allt för stor betydelse.

De regionala nyhetssändningarna i tv och radio är desamma i stora delar av regionen. På så vis kan de mediemässigt därför jämföras med nationella nyheter. Å andra sidan kan de karaktäriseras som nyheter med olikartad lokal relevans. Nyheter från regionens största stad, Göteborg, är rimligen fler än från någon annan plats, vilket skiljer sig från lokala medier då dessa är olika i olika delar av regionen och därför fokuserar sin egen centralort.

Tabell 6 Regelbunden konsumtion av rikstäckande TV- och radionyheter i olika delar av Göteborgs kommun 1998-2003 (procent)

	Riksnyheter i tv						Ekonyheter i radio						Morgon-tv					
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03
Hisingen	68	65	67	63	59	53	21	14	16	22	15	25	15	18	13	14	16	13
Nordost	59	60	64	56	56	49	16	14	13	17	15	20	15	15	21	18	19	15
Sydväst	69	64	69	62	64	54	22	22	22	23	21	23	11	14	15	18	14	15
Centrum	62	58	64	60	55	54	32	25	24	24	24	27	16	16	16	18	16	18

Kommentar: Se kommentar under tabell 2.

Vissa publika skillnader är därför möjliga att tänka sig mellan medieregionerna, om än inte på samma sätt som för lokala medierna. I tabell 7 finns en uppställning av olika regioner i Västra Götaland.

Tabell 7 Regelbunden konsumtion av regionala TV- och radionyheter i olika delar av Västra Götaland 1998-2002 (procent)

	Västnytt i SVT						TV4 lokalt Gbg						P4/radio Göteborg					
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03
Norra Bohuslän	48	42	49	41	43	31	13	10	22	17	18	12	-	-	33	41	31	36
Dalsland	34	36	44	35	33	26	16	17	23	20	24	17	-	-	44	37	41	27
Fyrstadsområdet	38	30	39	32	28	29	13	17	20	23	18	12	-	-	33	29	28	33
Västra Skaraborg	31	29	36	28	26	35	20	16	25	19	25	19	-	-	37	39	32	41
Östra Skaraborg	33	30	36	27	27	28	20	20	28	24	24	25	-	-	41	37	35	40
Sjuhärad	35	33	41	31	32	34	16	15	23	20	18	16	-	-	29	29	27	31
Göteborgs kommun	34	36	37	33	33	30	13	14	20	17	20	16	-	-	23	21	22	21
Kranskommuner norr	41	28	49	36	37	33	11	11	18	18	18	16	-	-	31	24	24	32
Kranskommuner öster	36	36	39	36	36	36	12	13	17	17	16	16	-	-	28	28	26	31
Kranskommuner söder	31	29	36	33	34	25	12	14	18	19	15	16	-	-	24	20	26	18

Kommentar: Lokalnyheter i P4 är inte mätt förrän år 2000. I övrigt, se kommentar under tabell 1.

De skillnader som kan ses mellan hur befolkningen i olika delar av regionen tar del av regionala etermedier är inte särskilt stora, och följer inget tydligt eller självklart mönster. Vissa enskilda år visar märkliga mönster – till exempel tittande på Västnytt i norra Bohuslän 2003 då en klar nedgång kan ses – men huruvida det är reella svängningar eller metodologiska förklaringar är svårt att avgöra. Skillnaderna mellan regionerna ska därför inte överdrivas.

På samma sätt ser det ut i Göteborgs olika stadsdelar. Det finns vissa svängningar över tid – om än generellt mindre här än i Västra Götaland som helhet – som är svåra att uttala sig om.

Tabell 8 Regelbunden konsumtion av regionala TV- och radionyheter i olika delar av Göteborgs kommun 1998-2003 (procent)

	Västnytt i SVT						TV4 lokalt Gbg						P4/radio Göteborg					
	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03	98	99	00	01	02	03
Hisingen	38	38	38	35	35	28	15	17	23	17	22	16	-	-	27	25	30	22
Nordost	33	35	32	34	33	33	17	15	27	20	24	19	-	-	23	22	21	23
Sydväst	39	41	43	36	38	31	11	12	18	17	23	17	-	-	26	23	23	22
Centrum	28	31	34	29	27	28	12	12	16	15	13	14	-	-	17	15	14	17

Kommentar: Se kommentar under tabell 2.

Även om svängningarna mellan olika år gör det svårt att med säkerhet uttala sig om några exakta nivåer i de olika delarna av Västra Götaland, är det möjligt att se de olika nyhetsprogrammens relativa betydelse i förhållande till varandra, och i viss mån mellan delregioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att medier på olika geografiska nivåer är väl spridda i regionen. De nationella, regionala och lokala medierna fyller i viss utsträckning olika funktioner, då deras primära rapportering berör olika geografiska plan.

Tillförlitliga medier?

Människor använder mycket medier, både för att få nyheter och för att få förströelse. De enskilda program och medier som belysts ovan, är primärt nyhetsmedier även om också annat innehåll finns i dem. Hur medierna värderas av befolkningen är det som ska analyseras härnäst.

Som nyhetsbärare bär medierna på ett förtroendekapital. Ingen är intresserad av att ta del av nyheter som inte bedöms som tillförlitliga – ja, vissa undantag får väl här göras för läsning av delar av populärpressen – utan man vill kunna lita på att det som skrivs och sägs i huvudsak stämmer överens med verkligheten.

Ett mediums totala förtroendekapital hänger intimt samman med andelen användare ett medium har. Förtroendet påverkas alltså av om vi tar del av mediet eller inte. Samtidigt finns det också en allmän uppfattning av olika medier i samhället, en slags norm, för hur medier bör betraktas. Det innebär att det egentligen inte är medierna i sig som bedöms, utan snarare den allmänna uppfattningen av mediet. Det viktiga med en sådan bedömning är att den ger en bild av hur mediernas allmänna ställning i samhället uppfattas.[16] En slags kulturell statusfaktor finns också

implicit här – man bör t.ex. inte tycka att kvällstidningarna är förtroendeingivande, medan nyheterna i tv självklart anses vara det.

Frågor om förtroendet för medier, synen på mediers tillförlitlighet etc. kan ställas på många olika sätt. I Västra Götaland har frågan formulerats på ett relativt pragmatiskt sätt, och handlar om huruvida man bedömer att rapporteringen om den egna kommunen är tillförlitlig eller inte. Det behöver inte nödvändigtvis betyda detsamma som förtroende, men hänger förstås nära samman. Om man bedömer att rapporteringen inte varit tillförlitlig, är mediet knappast förtroendeingivande, och på motsatt sätt, om rapporteringen varit tillförlitlig, får man förtroende för mediet.

Vad som avses när jag menar att frågan är pragmatiskt ställd, är att den handlar om någonting som de enskilda individerna kan bedöma. Vad som händer i den egna kommunen är relativ välkänt, om än inte i detalj, till skillnad från exempelvis utrikesbevakningen.

Så, vad anser då invånarna i Västra Götaland om medierna? I figur 4 visas andelen av befolkningen som bedömer respektive medium vara mycket eller ganska tillförlitligt över tid.

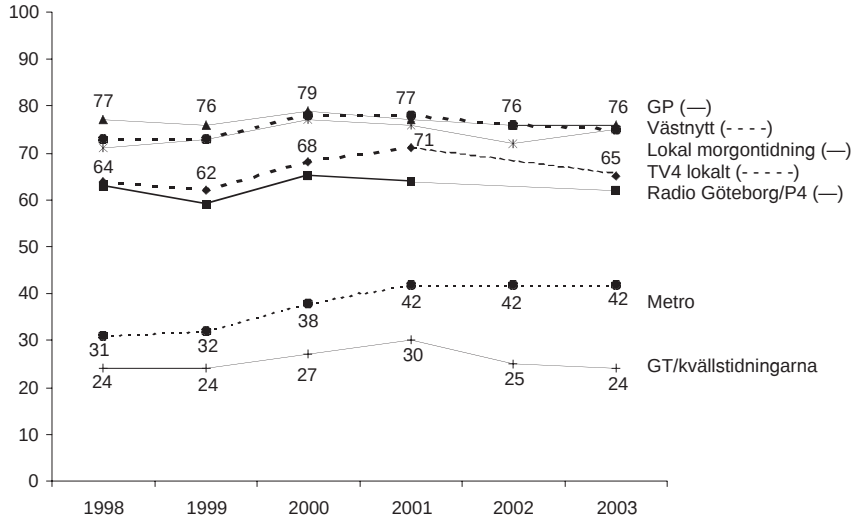
Den mest tillförlitliga rapporteringen av den egna kommunen bedöms GP, övriga lokala morgontidningar och Västnytt stå för. Frågan om Göteborgs-Posten fanns endast i det frågeformulär som gick ut i Göteborgs kommun och kranskommunerna (detsamma gäller GT och Metro), medan frågan om lokal morgontidning är analyserad enbart för de delar av regionen utanför Göteborg och kranskommunerna.

Att GP/lokal morgontidning och Västnytt bedöms som mest tillförlitliga har också att göra med att de är välkända. Även om man inte med nödvändighet läser Göteborgs-Posten, den lokala morgontidningen eller ser på Västnytt särskilt ofta, är det medier som man känner väl till och som har hög statusfaktor i samhället och bara därför betraktar som tillförlitliga. De lokala nyheterna i TV4 och P4 ligger snäppet under, men även dessa båda bedöms som varande tillförlitliga av mer än hälften av befolkningen.[17]

Kvällstidningarna är lika välkända, men bedöms i betydligt lägre utsträckning ge en tillförlitlig rapportering om den egna kommunen. Som redan nämnts, så lider kvällstidningarna av ett statusmässigt stigma, som gör att de kommer att bedömas som varande mindre tillförlitliga. Det säger något om deras allmänna ställning i samhället.

Metro är en tredje slags tidningstyp som frågats om i Göteborgsregionen, där tidningen finns. Den anses mer tillförlitlig än kvällstidningarna, men kommer inte upp i samma nivå som morgontidningarna. Med tanke på att det är en relativt ny slags tidning, har den inte någon självklar ställning i samhället på samma sätt som tidningar med många decennier på nacken. Dessutom är det en tidning som inte alla känner till; åker man inte kollektivt, kan man mycket väl ha undgått att alls ta del av den. Synen på den som ett tillförlitligt medium ökar dock över tid.

Figur 4 Andel som anser respektive medium vara mycket eller ganska tillförlitligt avseende rapportering om den egna kommunen i Västra Götaland, 1998-2003 (procent)



Kommentar: Svaren bygger på befolkningen som helhet, alltså även bland dem som inte har någon uppfattning i frågan. Frågorna om GP, GT och Metro är endast ställd i Göteborgsregionen, och frågan om kvällstidningar i allmänhet i övriga regionen. Här har ett snitt mellan bedömningen av GT respektive kvällstidningar i allmänhet använts. ”Lokal morgontidning” är endast framtaget bland befolkningen utanför Göteborgsregionen. År 2002 var frågan om TV4s lokalnyheter och P4s nyheter frågemässigt endast riktade till boende i Göteborgsregionen, men ställd i båda formulären. Siffrorna är missvisande, varför jag valt att inte ta med dem.

Om olika delar av Västra Götaland jämförs, visar det sig att skillnaderna är liten (tabell 9).

Siffrorna motsvarar de data som presenterades i figur 4, vilket innebär andel av befolkningen som anser att respektive mediums rapportering om den egna kommunen är mycket eller ganska tillförlitligt. Nivån för P4 och TV4s lokalnyheter är något lägre i Göteborgsregionen än i de flesta övriga regioner, men något högre för Västnytt och kvällstidningen GT.

Siffran inom parentes visar andelen av befolkningen som anser respektive medium vara mycket tillförlitligt. Mönstret är precis detsamma är, men några skillnader mellan regionerna kan ses också här. Västnytt bedöms av en större andel vara mycket tillförlitlig i Göteborgsregionen än på andra håll. Även Göteborgs-Posten bedöms vara mycket tillförlitlig i något större utsträckning än motsvarande morgontidning i övriga delregioner.

Vad vi sett hittills är hur allmänheten som helhet bedömer medierna. Det säger något om mediernas status och ställning i samhället. Om vi istället ser hur respek-

tive mediums användare bedömer deras rapportering, så är det en något annorlunda sak. Det säger inte lika mycket om mediernas ställning i samhället, utan snarare något om användarnas bedömning av de medier de tar del av. Det innebär att de kan göra en mer initierad bedömning, eftersom de genomgående följer rapporteringen i mediet.

Tabell 9 Andel av befolkningen som menar att respektive medium är mycket eller ganska tillförlitligt avseende rapporteringen om den egna kommunen (mycket tillförlitligt inom parentes) i olika geografiska regioner, 2002 (procent)

	Göteborgs-regionen	Sjuhärad	Ö. Skara-borg	V. Skara-borg	Fyrstad	Norra Dalsland	Bohuslän
P4	60 (17)	67 (18)	71 (18)	74 (19)	64 (13)	70 (17)	67 (16)
Västnytt	79 (30)	72 (19)	68 (21)	69 (21)	78 (23)	71 (19)	76 (23)
TV4 lokalt	67 (21)	73 (19)	73 (20)	74 (19)	74 (15)	70 (13)	67 (16)
GP/lokal morgontidn.	76 (24)	76 (17)	72 (21)	74 (22)	74 (20)	70 (18)	55 (16)
Metro	42 (7)	-	-	-	-	-	-
GT/kvällstidningarna	28 (3)	20 (2)	22 (1)	20 (1)	22 (1)	19 (4)	19 (4)

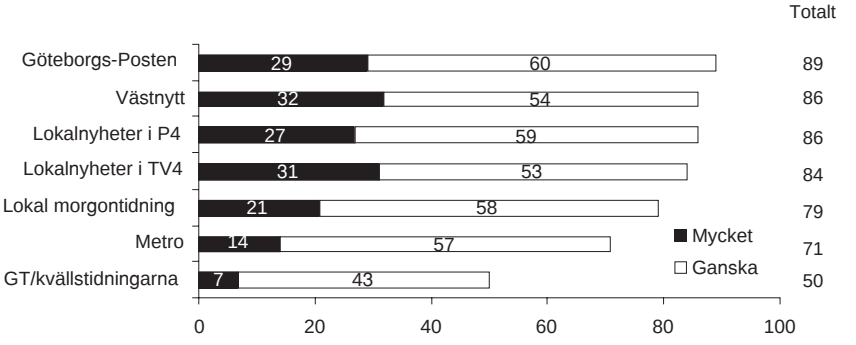
Kommentar: Boende i Göteborgsregionen avser boende i Göteborgs kommun och de 12 kranskommunerna. Svaren bygger på befolkningen som helhet, alltså även bland dem som inte har någon uppfattning i frågan. Frågorna om GP, GT och Metro är endast ställd i Göteborgsregionen, och frågan om kvällstidningar i allmänhet i övriga regionen. ”Lokal morgontidning” är endast framtaget bland befolkningen utanför Göteborgsregionen. Resultaten för P4s och TV4s lokalnyheter är från år 2001.

I figur 5 finns en uppställning som visar hur användarna av varje medium bedömer dess tillförlitlighet avseende rapporteringen om den egna kommunen.

Alla medier bedöms som mer tillförlitliga av sin användare än av allmänheten. Skillnaderna för de stora medierna är emellertid små – om det är allmänheten eller användarna som bedömer – eftersom de är så välkända och används av en stor del av befolkningen.

Skillnaderna är större mellan allmänhetens och användarnas bedömning då det gäller medier som inte är så allmänt använda i samhället. Det gäller exempelvis kvällstidningarna och Metro. Något annat resultat hade varit orimligt att tänka sig. Det skulle i så fall inneburit att man som svarsperson erkände att man regelbundet tog del av något som man ansåg vara opålitligt. I en sådan dager vill man knappast framstå vare sig för sig själv eller andra.

Figur 5 Andel användare som menar att respektive medium är mycket eller ganska tillförlitligt avseende rapporteringen om den egna kommunen i Västra Götaland, 2002 (procent)



Kommentar: Med användare avses för de tryckta medierna minst 4 dagar/vecka och för de etersända medierna minst 5 dagar/vecka. Frågorna om GP, GT och Metro är endast ställd i Göteborgsregionen, och frågan om kvällstidningar i allmänhet i övriga regionen. ”Lokal morgontidning” är endast framtaget bland befolkningen utanför Göteborgsregionen. Resultaten för P4s och TV4s lokalnyheter är från år 2001.

Mediekonsumtion i Västra Götaland

Nyhetsmedier på olika geografiska nivåer, lokal, regional och nationell, används i Västra Götaland på ungefär samma sätt som i övriga landet. Å andra sidan kan man i en region av Västra Götalands storlek också se att det finns skillnader från mönstret på lokal nivå. Är det så att morgontidningen är två- eller tredagarsutgiven, då kommer morgontidningskonsumtionen att bli lägre än ett genomsnitt. Finns det en gratistidning, så kommer den att läsas av en stor andel av befolkningen. Det är tillgången som styr konsumtionen.

Ett sådant resonemang gäller inte de regionala eller nationella medierna, som i huvudsak är etersända. Tillgången är här total, men användningen är inte det. Å andra sidan så är tiden då mediet/programmet kan användas fixerad, vilket gör att alla inte kommer att ha möjlighet att ta del av det, vare sig de vill eller inte. En tidning är ju portabel på ett helt annat sätt.

Sett till den huvudsakliga mediekonsumtionen av nyheter, är det de lokala och nationella nyheterna som störst andel av befolkningen tar del av. Regionala medier har inte samma stora genomslag. Det kan bero på tidpunkten då de är möjliga att lyssna eller titta på, men det kan också bero på att intresset för nyheter huvudsakligen är lokalt och nationellt inriktat.

De stora medierna är de som anses vara mest tillförlitliga. Det är den lokala morgontidningen och SVTs regionala nyhetsprogram som i så motto har högst anseende i det västra götaländska samhället. För bedömningen av den lokala morgon-

tidningen spelar erfarenhetskunskap en viss roll. Det är ett medium som rapporterar om sådant som många känner till och i vissa fall har direkt erfarenhet av. Etersända medier har den stora fördelen att generellt vara mer förtroendeingivande än tryckta medier, men här spelar erfarenhetskunskapen med största sannolikhet en mindre roll.

Sammantaget kan konstateras att medierna används av en stor andel av befolkningen och har ett stort värde, såväl symboliskt som reellt, bland såväl användare som allmänhet. Men det är också så att spridningen av olika lokala tidningar i regionen (jfr Andersson Odéns och Weibulls kapitel i denna bok) i huvudsak innebär att såväl politiska som andra frågor speglas lokalt, inte regionalt. Sett ur ett regionperspektiv kan en sådan situation naturligtvis vara ett dilemma.

Noter

1 Se exempelvis Anderson (1990) som talar om *imagined communities* vilket inte är något nytt fenomen, även om begreppet idag snarast används om företeelser i internetvärlden än övriga medievärlden (jfr Thompson 1995).

2 I Tomas Andersson Odéns och Lennart Weibulls kapitel i denna bok finns en översikt över de lokala medierna i Västra Götaland. Internet som nyhetskanal diskuteras i Annika Bergströms kapitel.

3 Man talar ibland om Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet som rikstidningar, men sett till spridning så når de utanför Stockholmsregionen i de flesta regioner endast några fåtal procent av befolkningen (www.ts.se, 2004-02-16). I Göteborgs kommun likväl som i Västra Götaland som helhet är det enligt Väst-SOM-undersökningen 2003 ungefär två procent av befolkningen som prenumererar på Dagens Nyheter respektive Svenska Dagbladet och en lika stor andel som läser respektive tidning regelbundet.

4 Se t.ex. Eriksson (2002); Wadbring (2000a).

5 Frågan har haft följande formulering: ”Läser du regelbundet någon lokal gratistidning eller något lokalt annonsblad som innehåller nyheter?” Svarsalternativen var 1998 och 1999 ”ja” och ”nej”. 2000 ändrades inte frågan, men däremot svarsalternativen till ”har inte tillgång till någon gratistidning/annonsblad”, ”ja, varje vecka”, ”ja, varannan vecka”, ”ja, någon gång i månaden” och ”nej, mer sällan eller aldrig”. I samtliga fall har man kunnat ange tidningens titel.

6 För ett resonemang kring detta, se Wadbring (2003).

7 De sista lades ned i februari 2003 (Hedbjörk, 2004)

8 Hedbjörk (2004).

[9] Här kan man också tänka sig att inställningen till om Metro är en ”lokal gratistidning eller annonsblad” förändrats över tid, och anges mer som varande en sådan i början än efter några år. I det enkätformulär som går ut i Göteborgsregionen har man inte samtliga år kunnat ange tidningsnamn, varför det inte är möjligt att kontrollera för detta. I formuläret som gått ut utanför Göteborgsregionen finns däremot tidningsnamn med, men där är Metro endast en marginell företeelse.

[10] Jfr. Antoni (2003); *Nordicoms Mediebarometer 2002* (2003).

[11] Sett exempelvis till medelinkomst, andel socialbidragstagare, andel arbetslösa, andel invandrare etc. Se www.goteborg.se (2004-02-16) för översikter.

[12] T.ex. Stigendal (1999) eller Uhrving och Lundquist (1997).

[13] Se *Pressens Tidning* nr 3/2004.

[14] Wadbring (2000b).

[15] Ibid.

[16] För diskussioner kring tillförlitlighet, förtroende etc., se Elliot (1997); Hedquist (2002).

[17] Skälet till att data inte visas för år 2002 är att frågan i formuläret var felformulerad, och endast riktade sig mot boende i Göteborgsregionen, men ställdes till samtliga svarande.

Referenser

Anderson, Benedict (1990) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso

Antoni, Rudolf (2003) Press på dagspresen I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Fåfängans marknad*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet

Elliot, Maria (1997) *Förtroendet för medierna*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Eriksson, Therese (2002) *Gratistidningsmarknaden i Sverige*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Hedbjörk, Viveka (2004) E-postintervju 2004-02-18. Hedbjörk var VD och redaktionschef för GP Nära, och är idag VD och ansvarig utgivare för GPs nya gratistidningssatsning i Västsvenska lokaltidningar AB

Hedquist, Rolf (2002) *Trovärdighet – en förutsättning för förtroende*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar

Høst, Sigurd (1996) *Aviskonkurransen. Nye og gamle teorier belyst gjennom A-pressens utvikling*. Fredrikstad: Institutt for journalistikk

Nordicoms Mediebarometer 2002 (2003) Göteborg: Nordicom, Göteborgs universitet

Pressens Tidning (nr 3/2004)

Stigendal, Mikael (1999) *Sociala värden i olika sociala världar. Segregation och integration i storstaden*. Lund: Studentlitteratur

Thompson, John B. (1995) *Media and Modernity. A Social Theory of the Media*. Cambridge: Polity Press

Uhrwing, Marie och Lundquist, Lennart J. (1997) Stadsdelarnas anda. I Nilsson, Lennart (red) *Nya landskap*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet

Wadbring, Ingela (2000a) Om gratistidningar i allmänhet och Metro i synnerhet. I Wadbring, Ingela och Weibull, Lennart (red) *Tryckt. 20 kapitel om dagstidningar i början av 2000-talet*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Wadbring, Ingela (2000b) Etermediernas betydelse. I Wadbring, Ingela och Weibull, Lennart (red) *Tryckt. 20 kapitel om dagstidningar i början av 2000-talet*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

Wadbring, Ingela (2003) *En tidning i tiden? Metro och den svenska dagstidningsmarknaden*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet

www.goteborg.se (2004-02-16)

www.ts.se (2004-02-16)

DE NYA MEDIEFORMERNA OCH DEMOKRATIN

ANNIKA BERGSTRÖM

Vi lever i en tid när demokratin har försvagats genom sjunkande valdeltagande, minskat förtroende för demokratiska institutioner och en minskad politisk aktivitet bland medborgarna. Samtidigt har vi sett organisatoriska förändringar i samhället som förändrat förutsättningarna för mötet mellan medborgarna och deras företrädare genom en större organisatorisk mångfald på fler nivåer.[1] Under tiden som detta har skett har vi också sett tillkomsten av ny teknologi som skulle kunna påverka medborgarnas deltagande i de demokratiska processerna positivt. Debatten om IT och demokrati intensifieras allt mer på lokal, regional, nationell och global nivå.

Ny informations- och kommunikationsteknologi erbjuder många *möjligheter* som skulle kunna gynna demokratiska processer. Det är enkelt att sprida och hämta information. Det finns smidiga möjligheter att interagera med beslutsfattare. Medborgare kan delta i beslutsprocesser via nätet och i vissa fall kan man också vara med och fatta beslut genom omröstningar online. Politiker kan å sin sida enkelt ha en tätare kontakt med väljare. De kan också med teknikens hjälp pejla opinioner och informera sig hos experter i olika frågor. Från offentligt håll arbetas sedan flera år med utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten som kan ses dels som en ökad service till medborgarna, dels som ett led i effektiviseringen av offentlig verksamhet både på kommunal, regional och statlig nivå.[2]

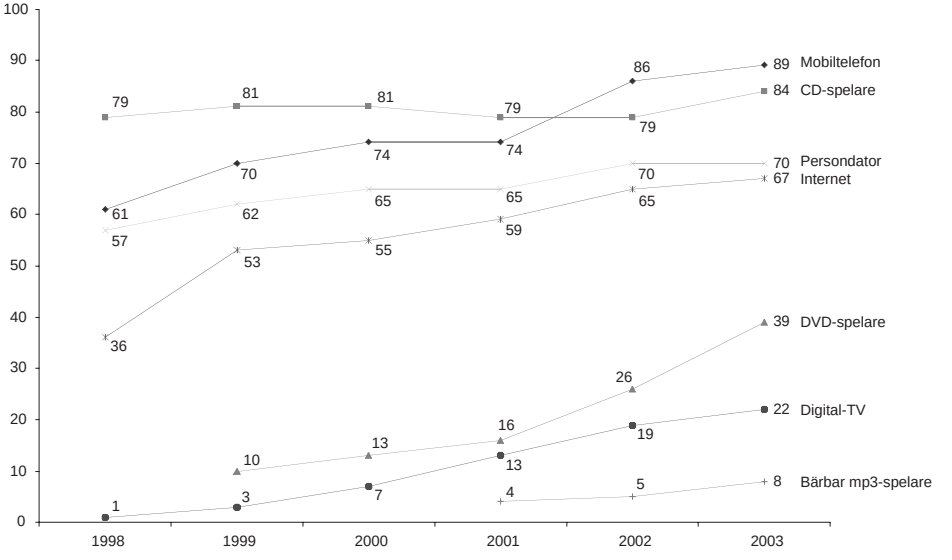
Men det finns naturligtvis också andra aspekter på ny teknik och demokrati. En sådan är mediernas betydelse i samhället som både informationsförmedlare och granskare. Via webben finns en stor mängd journalistiskt material av nyhetskaraktär tillgängligt och utgör en källa till kunskaper för medborgarna. I medierna kan man också vara med och debattera eller göra inlägg i olika frågor. Inte minst internet erbjuder sådana möjligheter.

Förutsättningen för att delta i allt detta är naturligtvis att man har tillgång till, och vill använda nödvändig teknik. Det här kapitlet inleds med en kort genomgång av teknikinnehav i västsvenska hushåll och av användningen av internet bland medborgarna i Västsverige. Därefter följer en redovisning av användningen av nyheter på internet samt användningen av offentliga webbplatser. Avslutningsvis diskuteras resultaten utifrån ett användar- och demokratiperspektiv.

Tillgång och användning

Internet, liksom annan teknologi, har inte kommit till oss över en natt, och spridningen följer som regel bekanta mönster som jag återkommer till längre fram i kapitlet. I figur 1 visas tillgången till några olika teknologier i västsvenska hushåll sedan 1998, året innan Västra Götalandsregionen bildades, och de fem första åren. En av de presenterade teknologierna, CD-spelare, har sedan flera år nått en mättnadsnivå på drygt 80 procent av befolkningen. Andra förändras och växer fortfarande. Mobiltelefon finns t.ex. numera i närmare 9 av 10 hushåll och utvecklingen tyder på att det finns ytterligare plats innan taket är nått. Den starkaste tillväxten har de senaste två åren funnits för DVD-spelare – en teknologi som dels finns tillgänglig genom separata DVD-spelare, likt videon, dels finns i många människors datorer och spelkonsoler.

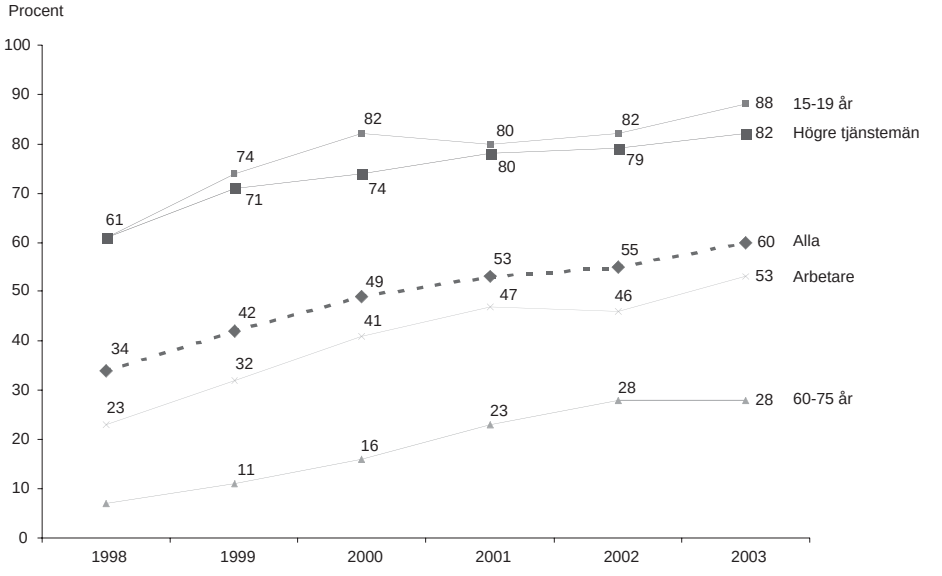
Figur 1 Tillgång till några medieteknologier i hushållen, Västra Götaland 1998-2003 (procent av befolkningen)



Persondator- och internettillgången har varit stadigt ökande sedan 1998, och även tiden före det, och hösten 2003 hade 70 procent av invånarna persondator i hushållet. Något färre hade tillgång till internetuppkoppling men utvecklingen går sakta mot att i stort sett alla datorhushåll också har tillgång till internet. Lägger man därtill möjligheten att använda nätet på skolor och arbetsplatser är det runt tre fjärdedelar som har tillgång till teknologin.

Att man har tillgång till en teknologi betyder inte per automatik att man använder den och det säger inte heller något om på vilket sätt den eventuellt används. Mer intressant i ett demokratiperspektiv är därför hur användningen och användningsinriktningen ser ut och i den fortsatta framställningen är det internetteknologin som är i fokus.

Figur 2 Internetanvändning minst någon gång per vecka i Västra Götaland 1998-2003 (procent av befolkningen)



Kommentar: Högre tjänstemän och arbetare är subjektiva mått som avser upplevd familjeklass.

Den generella internetanvändningen har ökat i regionen mellan 1998 och 2003 (figur 2). Vid undersökningens början var ca en tredjedel av invånarna regelbundna internetanvändare, dvs. använde nätet minst någon gång varje vecka. Fem år senare hade andelen användare ökat till drygt hälften av befolkningen. Användarnivån har stabiliserats de senaste två till tre åren och den tidigare så höga ökningstakten har mattats av. Västra Götaland uppvisar liknande mönster för internetanvändning som landet totalt sett.[3]

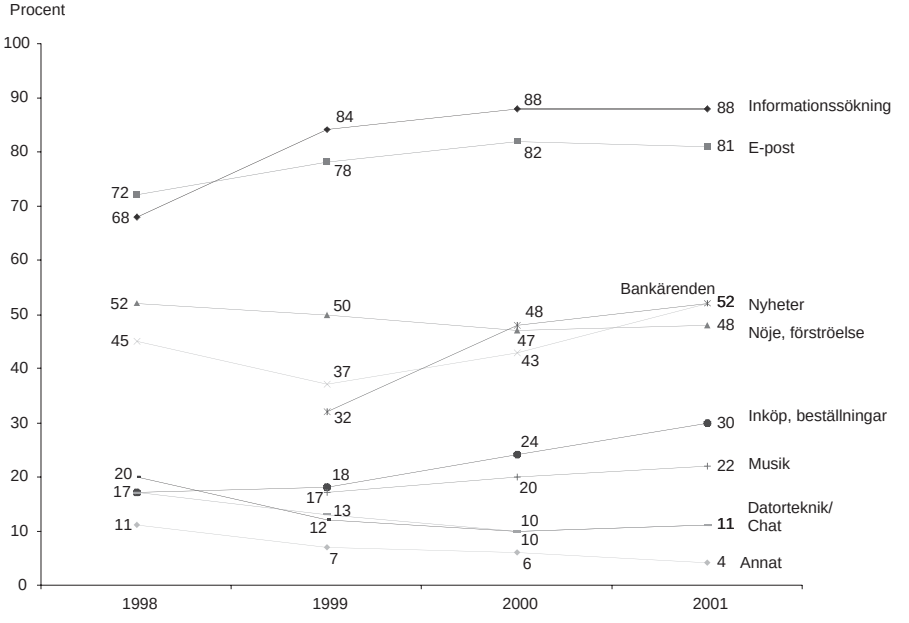
Internetvanan är betydligt mer utbredd i vissa grupper än i andra. Bland ungdomar mellan 15 och 19 år och bland högre tjänstemän är fyra av fem regelbundna användare medan arbetarfamiljer och äldre ligger en bit under genomsnittet i fråga om generell användning. Utvecklingen för internetanvändning liknar de allmänna innovationsspridningsprocesser som äger rum i samhället. Det är som regel yngre

människor och resursstarka personer som brukar tillägna sig ny teknologi på ett tidigt stadium medan framför allt äldre till en början är mer avvaktande.[4]

En ytterligare anledning till att skillnaderna för generell internetanvändning är så stora mellan olika grupper beror på arbetsplatsens betydelse i sammanhanget. Internetanvändning är, jämfört med annan medieanvändning, mycket utspridd över dagen och en inte obetydlig del av användningen äger rum på skolor och arbetsplatser. Här har äldre personer per definition inte tillgång. Men det är inte bara tillgången utan också möjligheten att använda teknologin på arbetstid som har betydelse, vilket får som konsekvens att internetanvändningen är betydligt vanligare bland personer som har möjligheten på arbetsplatsen.[5]

Inriktningen på internetanvändningen i Västra Götaland har, liksom i Sverige som helhet, ändrat karaktär något mellan 1998 och 2001 då den senaste mätningen av användningsområden gjordes i länet. Informationssökning och e-post har hela tiden varit de mest utbredda användningsområdena och de har ökat över tid. Det är också bland annat inom dessa områden som internet har sin styrka med sökbara databaser och enkla kommunikationssystem.

Figur 3 Huvudsakliga användningsområden på internet bland internetanvändare i Västra Götaland 1998-2001 (procent)



Kommentar: med internetanvändare avses personer som använt internet minst någon gång varje vecka. Frågan om huvudsakliga användningsområden ställdes ej i Väst-SOM-undersökningarna 2002 och 2003.

I slutet av 1990-talet var nöje ett utbrett användningområde på nätet, men med tiden har detta kommit att få minskad betydelse. Dagliga nyheter var också ett av de vanligaste användningsområdena för några år sedan. Dessa har fortfarande en plats bland de mest utbredda användningsområdena, men i Riks-SOM-undersökningen 2002 visade det sig att nyheter har fått kliva tillbaka betydligt till förmån för andra användningsområden. En anledning till detta kan antas vara att nyheter inte längre på samma sätt utgör det primära målet med intenetanvändningen, utan är något man ägnar sig åt när man ändå går ut på nätet i andra ärenden.[6]

Ett användningsområde som däremot får ökat utrymme bland internetanvändarna är bankärenden som drygt hälften ägnade sig åt enligt 2001 års Väst-SOM-mätning. Även inköp och beställningar är ett användningsområde som, efter att har varit lite utbrett, börjat få större spridning.

Chat, musik och datorteknik är användningsområden som har en förhållandevis liten betydelse i publikens internetvardag och de går dessutom tillbaka något i förhållande till andra användningsområden jämfört med för några år sedan.

Användningsinriktningen ser lite olika ut i olika grupper. Framför allt är det två faktorer som har betydelse i sammanhanget: ålder och upplevd familjeklass. De stora användningsområdena och nyheter är ungefär lika utbredda oberoende av bakgrund och ålder medan bank- och tjänsteärenden framför allt är vanligt bland medelålders och män. Musik, nöje och chat är däremot främst områden för unga internetanvändare och man kan också skönja en större utbredning av dessa i arbetarfamiljer.[7]

Utvecklingen av de generella användningsområdena visar på en allt mer instrumentell internetanvändning där vardagseffektiviteten framför allt kommit att få ökad betydelse. Användningsinriktningen skiljer sig emellertid vid en jämförelse mellan olika befolkningstgrupper. Analysen visar att det finns viss antydan i användningen till att resursstarka personer har hittat ytterligare en kanal för inhämtning av information och effektiviserande medan resurssvaga har fått ytterligare en kanal för nöje. Även om skillnaderna är små i det här avseendet kan de få konsekvenser när man sätter internet i ett demokratiperspektiv och funderar kring om nätet mobiliserar nya grupper in i den demokratiska processen eller förstärker de skillnader vi känner sedan tidigare och som inte sällan grundar sig på just resurstillgång.

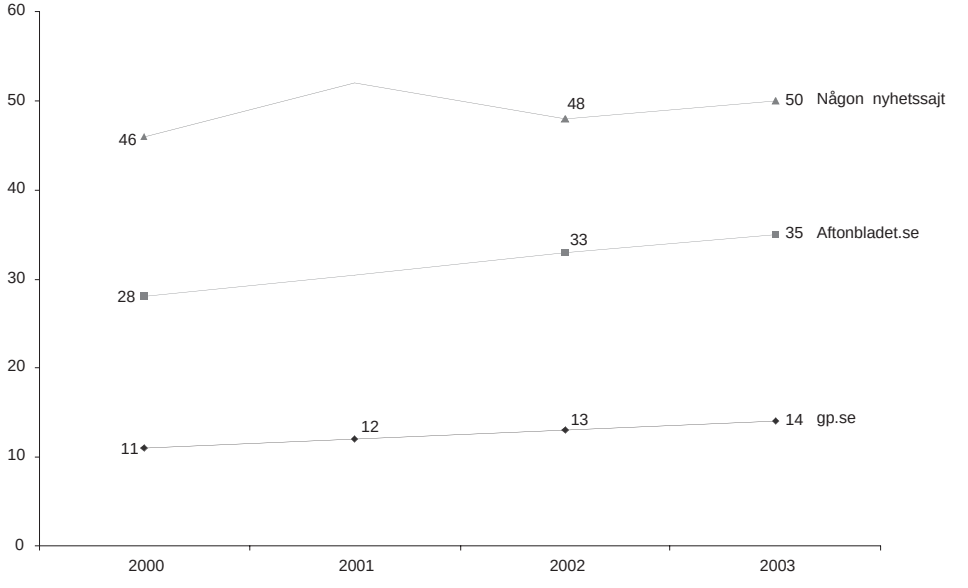
Nyheter på nätet

Det demokratiska samhället förutsätter upplysta medborgare, och här har inte minst medierna stor betydelse för kunskapsspridningen.[8] Sedan mitten av 1990-talet har många medieföretag publicerat nyheter på nätet. Inledningsvis såg man i stor utsträckning en ny gren som kunde generera inkomster. Med tiden har det visat sig vara svårt att få ekonomi i nätnyheter. Även om nyheterna många gånger är billigare att producera än traditionella nyheter kvarstår det faktum att det kostar pengar samtidigt som publiken är ovillig att betala.[9]

Trots detta är det många medieföretag som idag publicerar bland annat nyheter online – dagstidningar, de stora radio- och tv-kanalerna. Därutöver finns en rad nischade medieföretag som kontinuerligt publicerar t.ex. sport- eller ekonominyheter. De flesta sajter har någon typ av ”senaste-nytt”-innehåll som ofta refererar till den egna eller närliggande verksamheter. När det rör sig om dagliga nyheter i ett brett och mer allmänt perspektiv är det framför allt etablerade nyhetsförmedlare som återfinns på nätet och det har visat sig vara svårt för nykomlingar som inte har någon bas i välkänd nyhetsverksamhet att hitta en allmänintresserad nyhetspublik.[10]

I Västra Götaland var det år 2003 runt hälften av internetanvändarna som regelbundet (minst någon gång varje vecka) läste nätnyheter, vilket är på ungefär samma nivå som i landet som helhet. Det finns inte jämförbara siffror i Väst-SOM-undersökningarna, däremot har vi för ett par år data för användningen av enskilda nyhetssajter, mer specifikt Aftonbladet.se och Gp.se (figur 4).

Figur 4 Användning av några enskilda nyhetssajter bland internetanvändare i Västra Götaland 2000-2003 (procent av dem som använder internet minst någon gång varje vecka)



Kommentar: Siffrorna för Någon nätnyhet är hämtade från den nationella SOM-undersökningen respektive år. Antal svar är runt 150 personer.

Bland regelbundna internetanvändare i Västra Götaland var Aftonbladet.se den mest använda nyhetssajten i början av 2000-talet. Regionala gp.se hade knappt hälften så stor andel användare. Detta är inte unikt för regionen, Aftonbladet.se dominerar nyhetsvanorna även i landet som helhet och besöksstatistik för nyhetssajter bekräftar denna dominans.[11] Men i jämförelse med andra delar av landet är gp.se i Göteborgsregionen förhållandevis stor publikmässigt. Användningen av gp.se är däremot mindre utbredd i länet utanför Storgöteborg.

Sett i ett större nyhetsperspektiv utgör nätnyheter endast en liten del av den totala nyhetsvardagen. Det är ännu så länge ytterst få som *enbart* använder nätet som nyhetskälla. Det utgör snarast ett komplement till dagstidningar, radio- och tv-nyheter i Västra Götaland och de breda, allmänna nyhetssajterna har ännu så länge en blygsam roll som informationsförmedlare i den demokratiska processen jämfört med andra nyhetsmedier (jfr Ingela Wadbrings kapitel i denna bok).

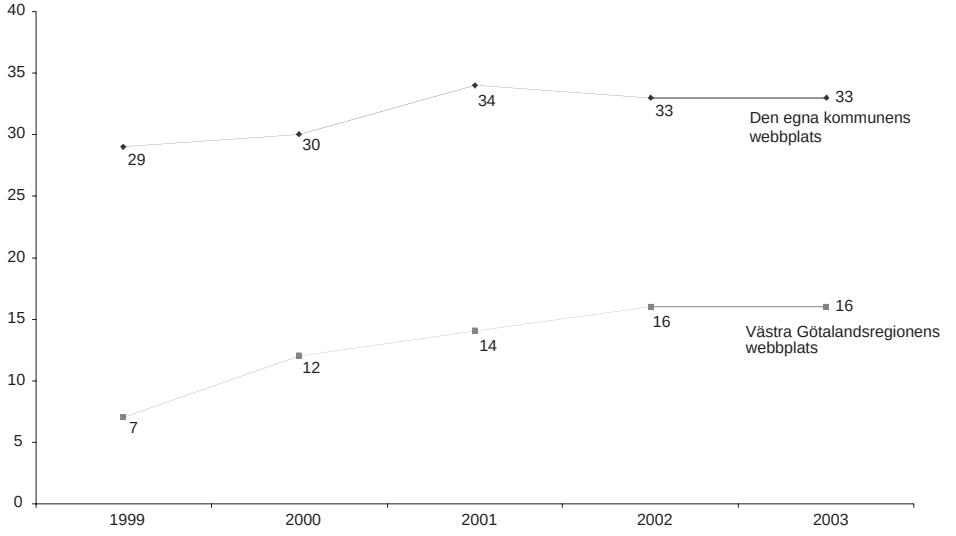
Offentliga webbplatser

I Sverige är det främst rationalisering och effektivisering av offentlig sektor samt ökad service till medborgarna som varit pådrivande i sammanhang kring IT och demokrati. Omröstningar och diskussioner har hittills förekommit i mindre omfattning, kanske bland annat beroende på att dessa kräver helt andra insatser och organisation än vad informationspublicering på nätet gör. Det finns en förväntan på att medborgarna ska använda internet att söka information, att hålla kontakt med förtroendevalda etc. Resultaten antas bli kunnigare väljare, vitalare partier och mer jordnära politiker – tekniken är ett redskap. IT-demokrati i svenska kommuner är ofta fokuserad på att medborgaren ska skaffa information och rösta. Man betonar och utreder hur myndigheten når ut till medborgaren men inte lika frekvent hur medborgaren når in till myndigheten och upplever det som finns på webbplatsen.[12]

Mer konkret kan konstateras att den offentliga sektorn numera använder internet som en självklar informationskanal. Däremot har man inte kommit lika långt när det gäller mer avancerade tjänster och ärendehantering eller insyn på nätet. Det som framför allt har utvecklats de senaste åren är blankettservice som dels innefattar att man trycker ut en blankett, fyller i och skickar in på traditionella vis, dels kan fylla i och skicka in blanketten online. Det förra är vanligare än det senare.

Det blir allt fler som vänder sig till offentliga webbplatser i olika syften. I Västra Götaland var det en tredjedel av invånarna som år 2003 någon gång besökte sin hemkommuns webbplats. Andelen besökare på VG-regionens webbplats var knappa 20 procent. En färsk undersökning om den offentliga sektorns service på internet visar att det framför allt är myndigheter och kommuner som är välbesökta online. Användningsutvecklingen speglar vardagliga förhållanden. Det är betydligt fler personer som har ärenden till sin kommun i olika frågor än som har ärenden till Västra Götalandsregionen.

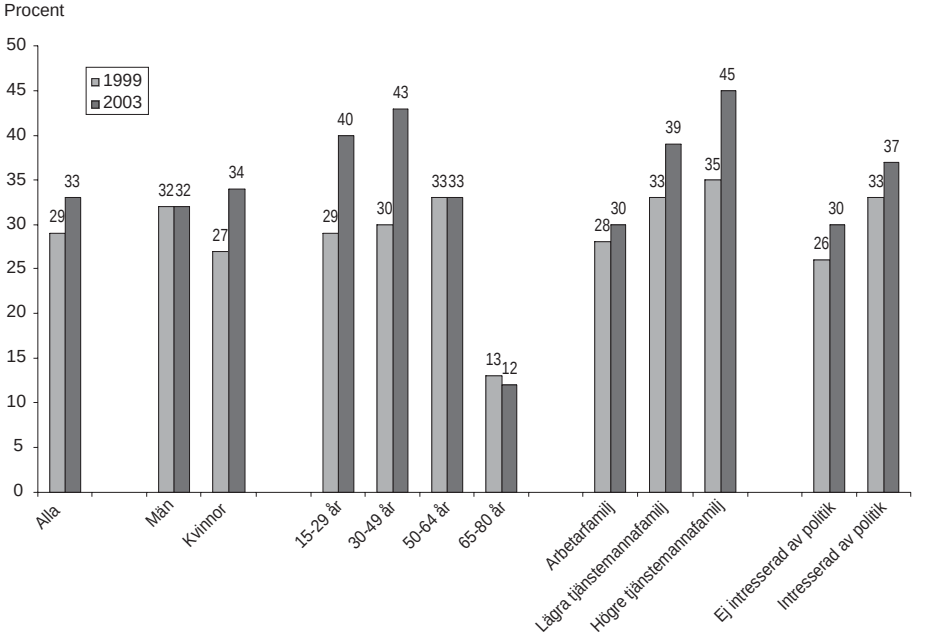
Figur 5 Besök på den egna kommunens samt på Västra Götalandsregionens webbplats 1999-2003 (procent av befolkningen)



Användningen av kommunernas och regionens webbplatser skiljer sig åt vid en jämförelse mellan olika befolkningsgrupper. Användningen av den egna kommunens webbplats är t.ex. mer utbredd bland personer yngre än 50 år än i andra åldersgrupper. Det är också här som användningen har ökat mellan 1999 och 2003. Även social resurs har betydelse för användandet av de egna kommunens webbplats. Det är vanligare att högre tjänstemän vänder sig till kommunen online än att arbetare gör det. Informationsstarka grupper har fått ytterligare en kanal att söka och lämna information via.

Det är också fler politiskt intresserade som går till kommunens webbplast än icke-intresserade. I en tidigare analys av användning av offentliga webbplatser i Västra Götaland visade det sig att besöken på kommunens webbplats var starkt kopplat till intresse för politiska frågor i kommunen och föreningsaktivitet. Användningen av kommunernas webbplatser var också betydligt vanligare bland kommunanställda som besökte dem som en del i arbetet.[13]

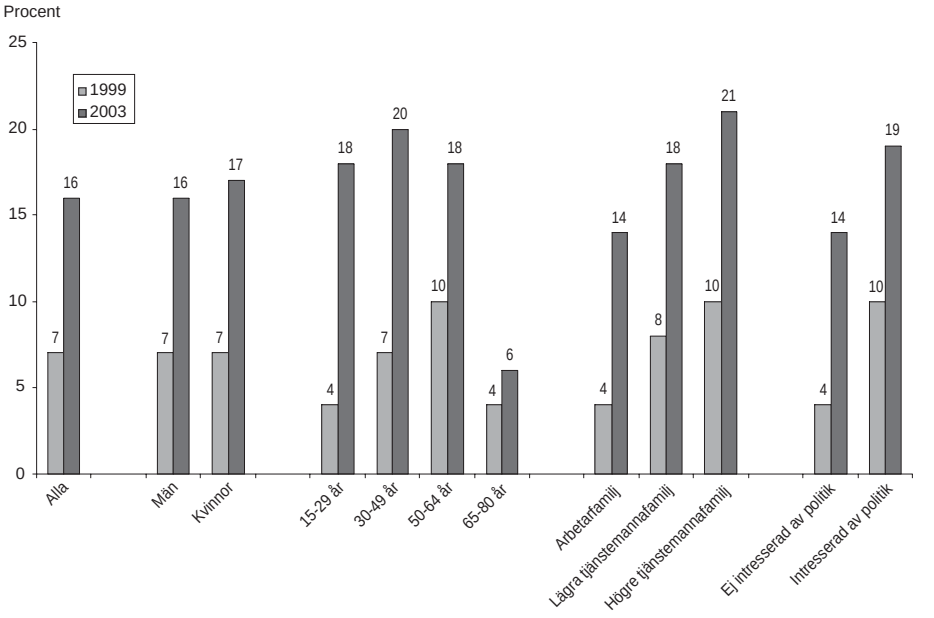
Figur 6 Besök på egna kommunens webbplats i olika grupper, Västra Götaland 1999 och 2003 (procent av befolkningen)



När det gäller användningen av webbplatser vet vi att också innehållet, användarvänligheten och andra faktorer spelar in. För lokala morgontidningar kan vi t.ex. se stora skillnader i besök på nyhetssajten för olika tidningar. Detta beror sannolikt på sajternas utformning, hur de tekniskt sett fungerar att använda och också på hur ofta de uppdateras samt i vilken utsträckning de utnyttjar ny teknik i form av t.ex. interaktivitet och länkmöjligheter.[14] Även kommunala webbplatser får besökare utifrån liknande kriterier. I en tidigare undersökning kunde man se att besöken på den egna kommunens webbplats skiljde sig avsevärt mellan olika kommuner i regionen, inte minst beroende på sidornas utformning, tillgänglighet och uppdatering.[15]

Västra Götalandsregionen har inte lika stora besöksandelar som kommunerna på nätet, men andelen är stadigt ökande. Mellan 1999 och 2003 har det skett en fördubbling av besöksandelen. Knappa 20 procent av befolkningen hade någon gång varit inne på regionens webbplats 2003. Besöken sker inte lika regelbundet som hos kommunerna, men det är inte heller sannolikt att man har ärenden till en sådan instans så ofta.

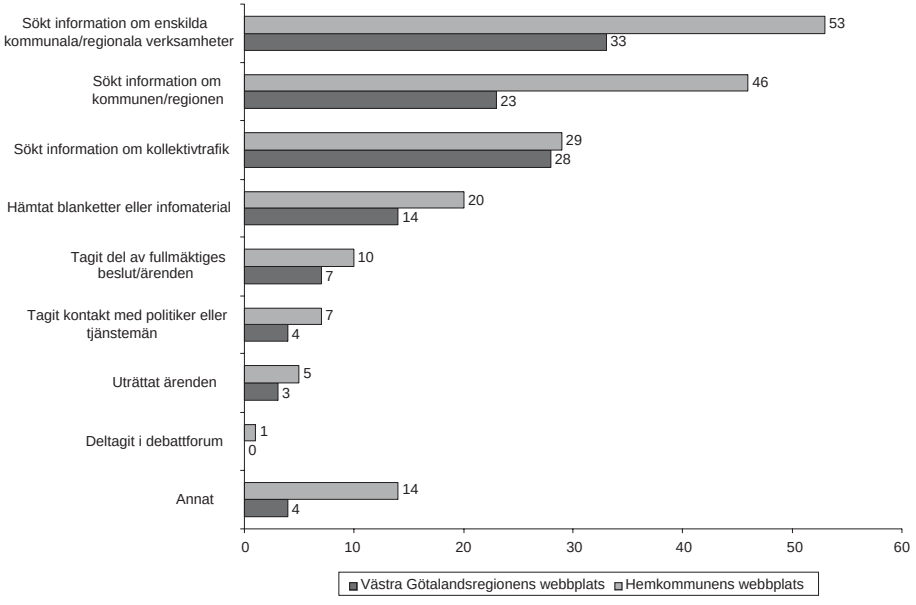
Figur 7 Besök på Västra Götalandsregionens webbplats i olika grupper, Västra Götaland 1999 och 2003 (procent av befolkningen)



När det gäller sammansättningen av besökarna på regionens webbplats liknar den mycket kommunernas. Social resurs och politiskt intresse är de faktorer som har störst utslag för användandet, och skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän samt mellan politiskt intresserade och icke-intresserade är större bland regionens webbesökare. Även detta ligger i linje med den tidigare undersökningen som framför allt visade på det politiska intressets, men också på anställningens betydelse. Över hälften av besökarna sökte då information för sitt arbete på regionens webbplats.[16]

Vad gör då de som besöker hemkommunens och regionens webbplatser när de väl är där? I Väst-SOM-undersökningen 2003 ställdes en följdfråga till frågan om besök på offentliga webbplatser: vad hade man för ärende på kommunens respektive regionens sida? Bland dem som någon gång besökt sin hemkommun på webben var flertalet där för att söka information om kommunens verksamheter och om kommunen i sig. Informationssökning om kollektivtrafik var också utbrett. Det var däremot få som besökte kommunens webbplats i syfte att ta del av beslut, få kontakt med politiker och tjänstemän eller debattera och diskutera (figur 8). Andra studier bekräftar också att informationssökning av olika slag är det vanligaste användningsområdet på kommunernas webbplatser.[17] En undersökning av Sundsvalls kommuns webbplats visar att det som i första hand söks är information om evenemang samt kommunal service som skola, barnomsorg och kollektivtrafik.[18]

Figur 8 Ärenden på hemkommunens och Västra Götalandsregionens webbplatser, Västra Götaland hösten 2003 (procent av dem som besökt respektive sajt)



För Västra Götalandsregionens webbplats ser mönstren lite annorlunda ut. Informationssökning om regionala verksamheter är mest utbrett men det är nästan lika vanligt att söka information om kollektivtrafik. Det är också vanligt att söka information om regionen. Att kontakta politiker eller tjänstemän, att ta del av beslutsfattandet och att delta i debattforum är det däremot endast en liten andel besökare som gör.

Sett i ett större perspektiv är internet inte den kanal som man i första hand använder för att få information om Västra Götalandsregionen. I 1998 års Väst-SOM-undersökning, året innan regionen bildades, efterfrågades genom vilka kanaler man tagit del av information om regionen. Flertalat invånare svarade då tv, dagstidningar och radio. Vänner och bekanta var en annan vanlig källa. Internet var en av de kanaler som var minst använda. Överhuvudtaget var de kanaler som kräver en aktiv insats från användaren – broschyrer, regiontidning och informationsfolder – lite utbredda medan sådana kanaler där information om regionen finns med i ett flöde vid en mer allmän användning – tidningar, radio och tv – var betydligt vanligare.

Internet – ännu ett verktyg för informationsstarka regioninvånare

Som i så många andra sammanhang är utnyttjandet av de möjligheter ny teknik ger förhållandevis lite utbrett på kommuners och landstings webbplatser. I kombination med detta har vi en förhållandevis konservativ publik som inte heller i någon stor utsträckning efterfrågar möjligheter att aktivt delta på webben. De flesta användare besöker befintliga webbplatser och tar del av innehåll som någon annan publicerat.

Vi gör i stor utsträckning samma saker på nätet som vi tidigare gjort på något annat sätt. Inget tyder på att internet lyfter soffliggarna från locket eller att grupper som tidigare aldrig intresserat sig för politik plötsligt börjar söka den typen av information enbart av den anledningen att det idag är lättillgängligt. Ny teknik i sig är inte mobiliserande men kan utgöra användbara verktyg i befintliga processer.

Redan resursstarka grupper har funnit ytterligare en kanal för t.ex. informationssökning eller kontakt med myndigheter och offentlighet. Det är de politiskt engagerade som framför allt besöker kommunernas och regionens webbplats. Som situationen ser ut idag skulle nätet kunna bidra till att förstärka befintliga klyftor mellan starka och svaga grupper snarare än att överbygga dem.

Men man ska inte glömma att det finns en stor potential på nätet som inte alls framkommer i den här och i många andra undersökningar. Det pågår ständigt samtal på helt andra arenor än de offentliga webbplatserna. Lunarstorm är t.ex. en av de mest välbesökta webbplatserna i Sverige och där finns alla möjligheter till debatt och diskussion. Man ska kanske inte förvänta sig någon anstormning på offentliga webbplatser annat än i mer serviceinriktade syften. Att hämta blanketter och skicka tillbaka ansökningar och information är mycket uppskattat av många. Men varken möjligheterna, eller som det verkar publikens vilja, till ett mer demokratiskt inriktat deltagande är ännu så länge speciellt utbrett. Kanske finns den demokratiska potentialen snarast i att etablissemanget ger sig ut på nätet och möter medborgarna i de fora där medborgarna finns?

Noter

1 Nilsson (2002).

2 Statskontorets rapport 2002:13.

3 Jfr Bergström (2004a).

4 Jfr Rogers (1995).

5 Jfr Bergström (2004a).

6 Jfr Bergström (2004b).

7 Jfr Hedman och Bergström (2003).

[8] SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige.

[9] Jfr Westlund (2003).

[10] Jfr Bergström (2004b).

[11] Jfr Bergström (2004b) samt www.kiaindex.se.

[12] Grönlund (2001); Gustavsson (2002); Ilshammar (2002); Nolte (2002); Ranerup (1999); SKTF rapport 2/2001; SKTF rapport 2002.

[13] Persson (2003).

[14] Bergström (2004b).

[15] Nilsson och Persson (1999).

[16] Persson (2003).

[17] Den offentliga sektorns service på Internet. PM från Statskontoret 2003-12-18.

[18] Nygren (2001).

Referenser

Bergström, Annika (2004a) Internetanvändningens fas II. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Ju mer vi är tillsammans*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. Rapport nr. 34.

Bergström, Annika (2004b) *Nyhetsvanor.nu*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

Grönlund, Åke (2001). En introduktion till Electronic Government. I Grönlund, Åke och Ranerup, Agneta (red) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, Peter (2002). E-demokratins diskursiva ordning. Om mötet mellan IT och demokrati i svenska kommuner. *HumanIT* Nr 1-2.

Hedman, Lowe och Bergström, Annika (2003). Internet – en berg- och dalbana. I Holmberg, Sören och Weibull. Lennart (red) *Fåfängans marknad*. Göteborg, SOM-institutet, Göteborgs universitet. Rapport nr 33.

Ilshammar, Lars (2002) Föreställningar om IT och demokrati. *HumanIT* Nr 1-2.

Nilsson, Lennart (2002) Flernivådemokrati i förändring. I Nilsson, Lennart (red) *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborg, SOM-institutet, Göteborgs universitet. Rapport nr 27.

Den offentliga sektorns service på Internet. PM från Statskontoret 2003-12-18.

Nilsson, Lennart och Persson, Jonas (1999) *Kommunundersökningen 1998. Tjörn*. SOM-institutet, Göteborgs universitet

Nolte, Felix (2002). IT, demokrati och det politiska uppdraget. *HumanIT* Nr 1-2.

Nygren, Gunnar (2001). *Medier och medborgare i den digitala kommunen*. Stockholm: JMK, Stockholms universitet.

Persson, Jonas (2003) www.(kommun).se. I Nilsson, Lennart (red) *Perspektiv på Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. Rapport nr 31.

Ranerup, Agneta. (1999). Elektronisk debatt i kommunal politik. I SOU 1997: 117: *IT i demokratins tjänst*.

Rogers, Everett M. (1995). *Diffusions of Innovations*. New York: Free Press.

SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige, Statens offentliga utredningar. Maktutredningens huvudrapport.

SKTF (2001) *Om demokratiska processer och offentlig service på Sveriges kommuners webbplatser*. Rapport 2/01

SKTF (2002) *Hur står det till med e-demokratin?* Om elektronisk demokrati i samtliga Sveriges kommuner och i Stockholms och Göteborgs stadsdelar.

Statskontorets rapport 2002:13 *Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats*.

Westlund, Oscar (2003) *Betala för nyheter på Internet?* Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet. Arbetsrapport nr 15.

www.kiaindex.se

”GODKVÄLL, NYHETER ÖVER VÄSTSVERIGE”

MEDIEBILDEN AV VÄSTRA GÖTLANDSREGIONEN 1998-2002

BENGT JOHANSSON

Västra Götaland har endast ett massmedium som täcker hela regionen – Västnytt i SVT. Tidningar, radio och annan TV är lokala eller möjligen delregionala (Weibull och Andersson Odén 2004). Frågan är då vilken bild av regionen som tittarna får genom att ta del av regionala nyheter. Vad innehåller egentligen nyheterna över Västsverige?

Detta kapitel ska för det *första* ge svar på vilken bild som ges av Västsverige i Västnytt. Här är frågan framförallt vilka orter som uppmärksammas i nyheterna och vad de handlar om. Täcker innehållet hela regionen och vilka orter får mest uppmärksamhet? Vilken typ av nyheter får man som tittare ta del av? Handlar det om politiska sakfrågor eller är det mest olyckor och brott?

För det *andra* ska analyserna besvara frågan på vilket sätt Västra Götalandsregionen bevakas. Här riktas fokus mot vilket nyhetsvärde regionnyheter har, vilket perspektiv de har, vad regionnyheterna handlar om, om de är positiva eller negativa och vem som får framträda i nyhetsbilden.

För det *tredje* är frågan om nyhetsrapporteringen i Västnytt förändrats i och med bildandet av Västra Götalandsregionen. Har nyhetsvärderingen förändrats, och i så fall på vilket sätt i och med att en ny politisk organisation infördes?

Organisation och nyhetspolicy

Västnytts nyhetsorganisation och nyhetspolicy har under åren 1998 och 2002 varit i stort sett oförändrad. Man har idag 19 reportrar varav fyra studioreportrar. Det finns dessutom lokalreportrar i Halmstad, Borås och Uddevalla. Före 2003 fanns det inte någon enskild tjänst som skulle täcka in hela regionen, vilket det gör idag. Istället delades huvudansvaret mellan reportrar i Uddevalla och Borås. Sjukvården bevakades dock från Göteborg.

Det har enligt uppgifter från redaktionen inte funnits några specifika policies eller riktlinjer för just bevakningen av Västra Götalandsregionen. Det är regionen som geografisk enhet som är utgångspunkten för rapporteringen och det är händelser som styr bevakningen. Men man har försökt göra en del större specialsatsningar, bland annat på Västtrafik och vägnätet i regionen. Att redaktionen är medveten om att man sänder ett regionalt program visar sig exempelvis genom att man försöker att inte centrera sjukvårdsbevakningen till Sahlgrenska universitetssjukhuset.

Västnyttstudien

För att undersöka den generella mediebilden av Västra Götalandsregionen har ett systematiskt urval på 25 procent (var fjärde dag) av Västnytts huvudsändning på vardagar (19.10-19.30) gjorts åren 1998-2002. Genom att undersöka året före bildandet av Västra Götalandsregionen kan man också jämföra nyhetsrapporteringen före och efter regionförsökets genomförande. På så sätt har man större möjlighet att uttala sig om vilken betydelse reformen haft för bilden av Västsverige och regionen. Det kan dock tyckas en paradox att kategorisera nyheter som regionnyheter före införandet av regionen. Men kodningen har gjorts så att de nyheter som efter bildandet av regionen hör till regionens ansvar också kodats som regionnyheter 1998.

Materialet som använts är hämtat från SVT-katalogen, vilket innebär att korta textsammanfattningar och andra innehållsdata som ingår i databasen varit analysmaterial. Sammanlagt ingår 446 Västnyttsändningar i undersökningen och det totala antalet inslag/telegram som analyserats uppgår till 5762 stycken[1].

Västsverige i nyheterna

Västsverige som Västnytt nyhetsbevakar är ett stort och på många sätt heterogent område. En första fråga är då vilka delar av regionen som överhuvudtaget uppmärksammas.

Tabell 1 Västsverige i Västnytt 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Västsverige	**19**	**16**	**21**	**19**	**15**
Regiondelar	**79**	**79**	**76**	**78**	**82**
Göteborgsregionen	39	39	39	38	41
Fyrbodal	11	12	13	11	11
Sjuhärad	7	7	5	7	8
Skaraborg	8	8	7	10	8
Halland	14	13	12	12	14
Ort utanför Västsverige	**2**	**5**	**3**	**3**	**3**
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal inslag totalt	1234	1150	1188	1145	1045

Kommentar: Indelningen är gjord efter vilka kommuner som ingår i respektive kommunalförbund. Dock har Varberg och Kungsbacka räknats som Halland trots att de ingår i Sjuhäradsbygdens respektive Göteborgsregionens kommunalförbund.

Till att börja med kan man konstatera att de flesta nyheter inte har ett tydligt gemensamt perspektiv för hela västra Sverige (tabell 1). Endast ca 20 procent av ny-

heterna handlar uttalat om hela Västsverige, eller stora delar av det. De allra flesta har ett perspektiv där nyheten i första hand rör en enskild ort eller delregion. Ungefär 80 procent av alla Västnytts nyheter är en nyhet från en kommun eller en del av täckningsområdet. Det är därmed nyheter från olika *delar* av Västsverige som dominerar i Västnytt, inte nyheter som rör hela regionen. Nu ska det dock påpekas att nyheter från enskilda orter givetvis ibland rör förhållanden som är relevanta för befolkningen i hela regionen, men dessa dominerar inte.[2] En slutsats är därför att Västnytts perspektiv på Västsverige i första hand är lokalt.

Då och då förekommer det också nyheter från orter utanför Västsverige. Det kan exempelvis vara nyheter där förhållanden i Västsverige jämförs med en annan ort, eller nyheter om en västsvensk som presterat något eller råkat ut för en olycka någon annanstans i världen.

Nyheter i Västnytt är med andra ord i första hand nyheter *från* Västsverige som geografisk enhet. De speglar därmed vad som hänt i Västsverige det senaste dygnet. Detta kan tyckas självklart, men det finns alternativa sätt att göra nyheter. De kunde exempelvis i större utsträckning gått på mer allmän relevans eller vikt för västsvenskarna och Västsverige. Då hade nyheterna kunnat haft fler reportage om EU-beslut i Bryssel, eller riksnyheter med särskild betydelse för regionen eller andra liknande nyheter.

Göteborg är på många sätt centralorten för hela regionen. Så också i Västnytt. 40 procent av nyheterna handlar på ett eller annat sätt om Göteborgsregionen, där själva Göteborgs kommun i genomsnitt får 46 procent av all medieuppmärksamhet. Därefter är hoppet ganska långt ner till Halland. Fyrbodal uppmärksammas något mer än Skaraborg och Sjuhärad, som får minst medieuppmärksamhet. Ser man på hur olika delar av Västsverige uppmärksammas under hela undersökningsperioden är huvudslutsatsen att ingenting hänt. De olika delarna av Västsverige får samma medieuppmärksamhet 2002 som de fick 1998.

Storstadsdominansen i Västnytt stämmer väl överens med andra studier av SVT:s regionala nyhetsbevakning. I regioner där storstäder som Stockholm och Göteborg är sändningsort dominerar dessa i nyheterna. Inom andra distrikt där sändningsorten inte dominerar i regionen finns inte samma koncentration av nyheterna (Djerf-Pierre, Bolin, Gabrielsson och Shamsie 2000).

Förklaringen till nyhetsvärderingen är sannolikt att storstäderna i så hög grad är regionernas ekonomiska och kulturella centrum. Men det är inte bara ur ett maktperspektiv som storstädernas tyngd gör sig gällande. Även befolkningsmässigt dominerar storstäderna i sina distrikt. I Göteborgs kommun bor 470 000 människor, vilket nästan är en tredjedel av hela Västra Götalands befolkning och inom Göteborg med kranskommuner bor mer än 50 procent av befolkningen i regionen. Om de andra delarnas medieuppmärksamhet jämförs med deras befolkningsunderlag visar det sig också att Västnytts bevakning i stort speglar befolkningssammansättningen i Västsverige (tabell 2). Göteborg dominerar dock nyhetsbilden något mer än befolkningsandelen indikerar eftersom hälften av alla ortsanknutna nyheter i Västnytt

handlar om Göteborg och dess kranskommuner medan befolkningsandelen är 44 procent. Andra avvikelser är att både Sjuhärad och Skaraborg får något mindre medieuppmärksamhet än deras andel av befolkningen i regionen.

Tabell 2 Nyhetsbevakningen i Västnytt 1998-2002 och Västsveriges befolkningssammansättning

	Nyhetsandel	Befolkningsandel*
Göteborgsregionen	50	44
Fyrbodal	15	14
Sjuhärad	8	11
Skaraborg	11	15
Halland	17	16
Summa procent	100	100
Antal inslag	4537	

Kommentar: Indelningen är gjord efter vilka kommuner som ingår i respektive kommunalförbund. Dock har Varberg och Kungsbacka räknats som Halland trots att de ingår i Sjuhärad respektive Göteborgsregionens kommunalförbund. * Källa: SCB.

Men gäller detta för alla orter, eller finns det avvikelser? Går man ner på enskilda kommuner ligger Göteborgs kommun inte förvånande i topp. På topp-20-listan (tabell 3) kommer sedan de större städerna Borås och Halmstad. Därefter följer större kommuner såsom Trollhättan, Varberg, Uddevalla, Skövde och Alingsås. Ju större orten är, desto större nyhetsvärde har händelserna som sker där – de berör fler och anses också kunna intressera andra tittare mer. Ortens storlek verkar därmed i stort styra nyhetsvärderingen.

Men vissa orter får mer uppmärksamhet än deras storlek indikerar och andra får mindre. Några orter som missgynnas uppmärksamhetsmässigt är Göteborgs kranskommuner – Kungsbacka, Mölndal, Lerum, Partille och Ale – som alla får mindre uppmärksamhet än deras storlek indikerar. Om man vill få mediernas intresse bör man därmed sannolikt inte befinna sig allt för nära en storstad. Då hamnar man lätt i medieskugga, vilket till viss del säkert har att göra med att de är ”pendelkommuner”. En annan ort som missgynnas på samma sätt är Lidköping som befolkningsmässigt ligger på elfte plats i regionen, men som inte finns med på topp-20-listan (24:e plats).

Vilka orter gynnas då? Göteborg är redan nämnd. Men även andra orter gynnas. Vad som kännetecknar dem är att de antingen är kris- eller sommarkommuner. Bengtsfors och Gullspång som drabbades av flera tunga företagsnedläggningar under perioden får relativt stor uppmärksamhet. Men även Varberg, Lysekil och Strömstad får något mer uppmärksamhet än deras storlek indikerar.[3]

Tabell 3 Kommuner i Västnytt 1998-2002 (rangordning)

1	Göteborg
2	Borås
3	Halmstad
4	Trollhättan
5	Varberg
6	Uddevalla
7	Skövde
8	Kungsbacka
9	Alingsås
10	Falkenberg
11	Mölndal
12	Bengtsfors
13	Skara
14	Kungälv
15	Vänersborg
16	Stenungsund
17	Falköping
18	Lysekil
19	Strömstad
20	Laholm

Om man sedan ser till vad själva nyheterna i Västnytt handlar om visar även tabell 4 att nyhetsbilden är stabil. Även om det händer många olika saker i Västsverige under den femårsperiod som undersöks ser regionnyheter i TV ungefär likadana ut under hela perioden.

Går man in i detalj på resultaten visar det sig att olika typer av politiska sakfrågor dominerar. Ungefär 60 procent av nyheterna i Västnytt handlar om sakfrågor av olika slag. Den största är ekonomi. I genomsnitt finns det minst en ekonominyhet i varje Västnyttsändning. Men man bör dock betänka att denna kategori är bred. Här ryms alltifrån ekonomi i hela regionen, hur ekonomin fungerar i enskilda kommuner, privatekonomiska nyheter och även mycket företagsnyheter. Sysselsättning är en annan vanlig nyhet. Den har sin givna plats i nyhetssändningarna, men är starkt beroende av konjunkturen. I tider av permitteringar och nedläggningar ökar givetvis nyheter av detta slag.

Sjukvård, kommunikationer och kulturfrågor är områden där Västra Götalandsregionen har ett stort ansvar. Sjukvården får som synes mest uppmärksamhet och det finns ungefär en sjukvårdsnyhet varje dag i Västnytt. Det finns dock en svag tendens till att sjukvårdsfrågorna minskar något, men det är svårt att säga om det är en trend eller en tillfällig nedgång. Den enda sakfråga – förutom sysselsättning – där man ser en tydlig skillnad under perioden är polis och rättsväsende. Från att 1999 knappt uppmärksammats överhuvudtaget i Västnytt får dessa frågor sex procent (3-4 varje vecka) 2001 och 2002. Den ökade nyhetsvärderingen av frågor kring

polis och rättsväsende kan helt och hållet förklaras med händelserna i samband med och efter Göteborgskravallerna 2001. De dramatiska händelserna under EU-toppmötet och den efterföljande debatten och rättegångar har ganska naturligt satt tydliga spår i Västnytts nyheter.

Tabell 4 Sakfrågor i Västnytt 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Politik och organisationsfrågor	**9**	**6**	**4**	**5**	**7**
Sakfrågor	**60**	**58**	**63**	**61**	**59**
Ekonomi & näringsliv	9	7	10	8	10
Sysselsättning & arbetsliv	10	8	4	8	5
Sjukvård	8	7	8	6	5
Kommunikationer	5	4	6	6	4
Kultur	6	6	5	4	4
Miljö	5	5	5	3	4
Polis & rättsväsende	2	1	2	6	6
Skolfrågor	5	4	6	4	5
Invandrar & flyktingfrågor	4	3	4	3	4
Övriga sakfrågor	6	13	13	13	12
Brott	**13**	**15**	**14**	**15**	**16**
Olyckor	**6**	**7**	**7**	**6**	**9**
Vetenskap, teknik	**2**	**3**	**3**	**2**	**2**
Sport & nöje	**8**	**7**	**7**	**8**	**6**
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal inslag	1233	1150	1187	1142	103

Frågor som rör politik och organisation har en liten topp 1998 och 2002. Här kan skönjas en valårseffekt. Nyheter med fokus på demokratins funktionssätt, partiers valplattformar, personvalsfrågor och annat som rör valrörelser är givetvis vanligare som nyheter under valår än annars. Brott, olyckor och sport och nöje tar tillsammans upp en stor del av nyhetsutrymmet. En knapp tredjedel av nyhetsinnehållet handlar om sådana frågor och det har inte heller förändrats över tid. Vetenskapsnyheter har sin givna plats i de regionala TV-nyheterna. Dessa har i viss utsträckning vårdanknytning, eftersom medicinsk forskning räknats hit. Men även annan forskning från framförallt Göteborgs universitet och Chalmers Tekniska högskola är stående nyhetsinslag.

En annan intressant aspekt är om det är samma nyheter från hela regionen eller om vissa nyheter är storstadsnyheter och andra är landsortsnyheter. Eftersom Göteborgsregionen dominerar så kraftig kommer antalet nyheter om det mesta oftare handla om Göteborg än om andra delar av regionen. Men om man jämför hur mycket olika typer av nyhetsinnehåll avviker från den genomsnittliga bilden, säger

det något om nyhetsprofilen från olika regiondelar. Frågan är med andra ord om olika orter är över- respektive underrepresenterade i olika typer av nyhetsmaterial? Med tanke på vad som sagts om Göteborg som ekonomiskt och kulturellt centrum för regionen kunde man tänka sig att sådana nyheter är överrepresenterade när nyheterna kommer från regionens storstad.

Tabell 5 Under- och överrepresenterade nyheter i Västnytt fördelat på olika delregioner

	Göteborgs-regionen	Fyrbodal	Sjuhärad	Skaraborg	Halland
Över-representerat	• Sport & nöje	• Syssel-sättning • Ekonomi • Olyckor	• Sjukvård • Politik • Ekonomi	• Brott • Syssel-sättning	• Miljö • Brott • Syssel-sättning
Under-representerat	• Sysselsättning • Miljö	• Brott • Sport & nöje • Polis & rättsväsende	• Brott • Kultur & fritid • Sport & nöje	• Sport & nöje • Kultur & fritid • Kommunika-tioner	• Sjukvård • Politik • Ekonomi

Kommentar: Gränsen för över- respektive underrepresenterat har i tabellen satts vid 1,5 procents avvikelse från medelvärdet och endast de tre mest avvikande innehållstyperna redovisas. Se bilaga för mer detaljerade figurer om nyheter från olika regiondelar i Västnytt.

Eftersom de flesta nyheterna från en enskild ort är göteborgsnyheter avviker givetvis göteborgsnyheterna inte särskilt mycket från den generella nyhetsbilden (tabell 5). Man skulle dock kunna anta att ekonomi- och företagsnyheter samt kultur skulle vara ännu mer accentuerade i nyheter från Göteborg. Men någon tydlig tendens till det finns inte. Däremot är sport och nöje mer i fokus än i nyheter från andra delar av regionen. Göteborg som evenemangsstad, med både populär- och finkultur får med andra ord ett tydligt genomslag i nyheterna. Och motsatt är sysselsättningsfrågor och miljö inte är några större göteborgsnyheter i Västnytt. När det gäller sysselsättningsnyheter handlar de faktiskt oftare om en annan del av regionen – Fyrbodal.

Fyrbodal är ett område i regionen där flera större företagsnedläggningar skett under perioden, vilket också syns i resultaten. Sysselsättningsnyheter och även ekonominyheter som följer i dess spår är många och dominerar på många sätt nyhetsbilden av Fyrbodal. Men faktum är att nyheter från Trollhättan, och då i första hand sådant som rör stora arbetsgivare som SAAB, slår igenom i nyhetsbilden från Fyrbodal. Olyckor ser man också fler av i nyheter från detta område, vilket ofta handlar om trafikolyckor, men även olyckor till havs.

Sjuhäradsnyheter har en något annorlunda profil. Sjuhäradsnyheter i Västnytt domineras av sjukvårdsnyheter på ett helt annat sätt än nyheter från någon annan delregion. Så har det varit under hela undersökningsperioden. Men även olika former av politiska nyheter är vanligare från denna delregion. Detta mönster är också relativt stabilt.

Skaraborg i nyheterna är, liksom nyheter från Fyrbodal mer inriktade på sysselsättningsfrågor. Men även brottsnyheter är något vanligare än nyheter från andra delregioner.

Halland har en profil som i vissa avseenden liknar Fyrbodal med mindre sjukvård och mer sysselsättning och miljö. Miljöfrågorna i Halland handlar till stor del om tunnelbygget genom Hallandsåsen, som varit en följetong under hela perioden. Men till viss del även om havsmiljöfrågor, vilket också gäller miljöfrågor från Bohuslän. I andra avseenden är nyhetsbilden av Halland mer lik nyheter från Skaraborg, med något mer brott och mindre om ekonomi.

Mediebilden av Västra Götalandsregionen i Västnytt

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 6). Sett över hela perioden finns det en minskning av regionnyheterna. 1999 nådde de sin topp med 13 procent. Tre år senare – 2002 – har denna andel minskat till åtta procent av nyhetsinslagen. Andelen regionnyheter har med andra ord minskat med 25 procent från det att regionen infördes och ligger nu lägre än året före bildandet av regionen.

Tabell 6 Regionnyheter i Västnytt 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Regionnyhet	**11**	**13**	**11**	**10**	**8**
Regionperspektiv	3	6	4	3	3
Ej regionperspektiv	8	7	7	7	5
Ej regionnyhet	**89**	**87**	**89**	**90**	**92**
Summa	100	100	100	100	100
Antal inslag	1234	1150	1188	1145	1045

Kommentar: ”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 uttalad koppling görs.

Nyheter om regionen kan dock vara olika saker. Det man kanske först tänker på är nyheter där det finns ett uttalat regionperspektiv, dvs. inslag där regionpolitiker förekommer eller att de händelser som tas upp uttalat ses som regionens ansvar. Men regionnyheter kan också vara nyheter där det inte finns ett uttalat regionalt ansvar i inslaget, även om Västra Götalandsregionen reellt 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.[4]

Resultaten visar att det framförallt är regionnyheter där regionperspektivet är uttalat som minskat – från sex procent 1999 till tre procent 2002. 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 – tre procent – i regionnyheter redan före bildandet beror dels på att nyhetsbevakningen av valrörelsen slår igenom i resultaten. Men det är inte så mycket den allmänna valrörelsebevakningen som visar sig, utan en enskild händelse som fick stor 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.

Men Västnytt gjorde också ett antal reportage ”inför-regionbildandet” där nyhetsvinkeln var vad den nya regionen skulle innebära för regionmedborgarna. Dessutom förekom det ett antal inslag som visade den politiska instabiliteten i det nya regionfullmäktige efter valet:

> *Ja, dom senaste dagarna har vi rapporterat om politiken i den nya regionfullmäktige. Det har handlat om allmän oreda. Den socialdemokratiska styrelseordföranden avgick, överenskommelser har brutits och så finns det ett framgångsrikt småparti som dom stora inte vill ha med att göra. (Västnytt 1998-12-11).*

Ser man på utvecklingen för medieuppmärksamhet av regionens verksamheter utan regionalt perspektiv, är den ungefär lika omfattande från 1998 fram till 2001 för att sedan också minska något det sista undersökningsåret.

Vi såg tidigare att Västnytts bevakning på ett allmänt plan inte förändrats nämnvärt i och med bildandet av regionen. Men hur är det med regionnyheterna? Är det samma fokus på enskilda orter som i den allmänna nyhetsrapporteringen eller finns det en tydligare dragning mot regiongemensamma nyheter?

När man enbart analyserar de frågor som regionen ansvarar för syns det tydligare förändringar av nyhetsbevakningen (tabell 7). Visserligen dominerar nyheter från enskilda orter, men andelen nyheter som handlar om hela regionen är större än i Västnytts totala nyhetsbild. Sett till alla nyheter hade ca 20 procent ett västsvenskt/

regionperspektiv (se tabell 1), när endast nyheter om Västra Götlandsregionen analyseras ligger denna nivå på nästan 30 procent.

Tabell 7 Västra Götalandsregionen i Västnytt 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Västra Götalandsregionen	**20**	**32**	**39**	**28**	**27**
Regiondelar	**78**	**67**	**60**	**70**	**69**
Göteborgsregionen	49	41	41	42	48
Fyrbodal	12	13	9	12	11
Sjuhärad	9	9	2	5	7
Skaraborg	8	4	8	11	3
Ort utanför Västra Götalandsregionen	**2**	**1**	**1**	**2**	**4**
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal inslag totalt	130	148	129	120	81

Kommentar: Indelningen är gjord efter vilka kommuner som ingår i respektive kommunalförbund. Dock har Varberg och Kungsbacka räknats som Halland trots att de ingår i Sjuhärads respektive Göteborgsregionens kommunalförbund.

Der är dessutom tydligt att andelen regiongemensamma nyheter ökade när regionen bildades. Året före – 1998 – var andelen regiongemensamma nyheter 20 procent. Åren därefter ökar andelen till 32, respektive 39 procent för att sedan minska till 28 procent 2001 och 27 procent 2002. Det är med andra ord tydligt att Västnytts regionbevakning var som allra mest fokuserad på regiongemensamma nyheter de första åren. Men sedan sjunker andelen, dock inte till samma nivå som före regionbildandet. Den politiska oron i regionledningen 1999 och 2000, som redan nämnts, är viktiga förklaringar till den förändrade mediebilden.

Man kan även se vissa upp och nedgångar för olika regiondelar under perioden. Eftersom regionnyheterna trots allt är en relativt liten andel av Västnytts totala nyheter kan enskilda händelser få ganska stort genomslag. Några saker kan dock kommenteras. En viktig sådan är att när uppmärksamheten för olika regiondelar jämförs med Västnytts totala nyhetsbild får inte bara de regiongemensamma nyheterna en större andel. Göteborg är också mer dominant i bilden av Västra Götalandsregionen än i bilden av Västsverige i stort. Tydligt är dock att Göteborgsdominansen var som allra störst i början och slutet av undersökningsperioden – 1998 och 2002. Då är nästan hälften av alla nyheter om Västra Götalandsregionen från Göteborg. Åren däremellan är nivån sju till åtta procentenheter lägre. När regionen som politisk arena var i fokus minskade göteborgsdominansen. När den politiska turbulensen sjönk undan kom Göteborg återigen mer i fokus.

Några andra saker som kan kommenteras är att regionnyheter från Fyrbodal 1998 och 1999 i stor utsträckning handlar om de organisatoriska förändringarna av NU-sjukvården. Skaraborgsnyheterna 2000 och 2001 handlade ofta om några enskilda händelser. Protesterna mot nedläggningar av förlossnings- och BB-avdelningarna vid Lidköpings sjukhus och protester mot flyttning av operationsavdelningen i Mariestad syntes kanske allra mest.

Går man sedan in på vad regionnyheterna handlar om är frågan om det är en total dominans för sjukvården under hela perioden eller om det även finns andra frågor som tas upp. Till att börja med kan man skilja ut om nyhetsinslagen tar upp politik och organisation eller om det är de verksamheter regionen ansvarar för som står i centrum (tabell 8).

Tabell 8 Innehållet i regionnyheterna i Västnytt 1998-2002 (procent)

	1998	1999	2000	2001	2002
Politik och organisation	**22**	**22**	**8**	**7**	**12**
Personfrågor	2	4	3	0	2
Organisationsfrågor	5	3	2	2	4
Affärer/ tabbar	10	14	2	3	4
Demokratifrågor	5	1	1	2	2
Verksamheter	**78**	**78**	**92**	**93**	**88**
Sjukvård	53	49	53	50	46
Kultur & fritid	9	5	11	6	11
Kommunikationer	2	6	6	2	8
Ekonomi & näringsliv	4	1	7	4	1
Vetenskap, teknik	2	7	8	7	4
Övriga frågor	**8**	**10**	**7**	**24**	**18**
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal inslag	130	148	129	119	80

Verksamhetsnyheter dominerar stort i Västnytts regionbevakning. Det gäller alla de undersökta åren, men skillnaden mellan åren är ändå stor. Året före bildandet och under regionens första år uppmärksammades politik oftare (22 procent) än de följande åren då verksamhetsperspektivet blev mer uttalat.

I tabellen syns tydligt genomslaget för politiska affärer såsom tvätteriskandalen i Alingsås och andra politiska kriser. Mer än var tionde regionnyhet handlade om politiska affärer och tabbar 1998 och 1999. Tvätteriskandalen och konflikterna när budgeten skulle tas i slutet av 1998 syntes mest året före regionen bildades. Tvätteriskandalnyheter fortsatte och den negativa medieuppmärksamheten kring sjukvården i och med krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen som ledde till dess ordförandes avgång i oktober/november dominerade mediebilden 1999.

Under regionens andra år – 2000 – var varken politiska affärer eller regionens organisering lika hett nyhetsstoff. Eftersom det inte förekom lika mycket konflikter fick inte heller utnämningar av personer till olika uppdrag lika stor uppmärksamhet, vilket ledde till att personfrågor inte var lika vanliga. När den borgerliga koalitionen sprack våren 2000, fick det inte heller samma mediala genomslag som de dramatiska händelserna året innan. Men det bör påpekas att en stor andel av de inslag som handlar om ekonomi och näringsliv kan kopplas till dessa händelser.

Under de följande åren minskar politiknyheterna, men det finns en uppgång av politikfrågor 2002. Det är till viss del som redan sagts en valrörelseeffekt. Inslag om fördelning av regionråd, hur sammansättningen i fullmäktige och liknande har bedömts som organisationsfrågor i analysen och är en direkt konsekvens av valet till regionfullmäktige. Den enskilda affär/tabbe som fick störst uppmärksamhet var förtroendekrisen mellan läkare och sjukhusledningen på Borås lasarett sommaren 2002, där sjukhuschefen Ingela Tuvegran kritiserades hårt.

Mediebilden av sakfrågorna ger en ganska god bild av vad som är regionens huvudsakliga ansvarsområden, där sjukvård, kultur och kommunikationsfrågor får mest uppmärksamhet. Sjukvården 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 (jfr Fernandez 1999). 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.

När det gäller övriga sakfrågor har det skett vissa förändringar av bevakningen 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. Den enskilda fråga som fått störst uppmärksamhet var reaktionerna på uppsägningar av personal på stadsteatern i Göteborg 1998. I övrigt finns det ingen enskild händelse som kan förklara skillnaderna mellan undersökningsåren.

Även uppmärksamhet för kommunikationsfrågor har varierat något. En händelse sticker ut; bussförarstrejken 1999. Strejknyheter är bra nyheter. De uppfyller de allra mest grundläggande journalistiska nyhetskriterierna – att vara viktiga och intressanta. De är viktiga eftersom många människor berörs och behöver få veta vad som händer. Men strejknyheter är också ofta dramatiska och intresserar därför tittarna. Bussförarstrejken i mars 1999 fick därför ganska naturligt mycket medieuppmärksamhet. Annars är nyheter om kvaliteten på vägarna i regionen och hur kollektivtrafiken fungerar återkommande inslag.

Sjukvården – alltid lika aktuell

Som redan visats är sjukvårdsfrågan den största regionnyheten i Västnytt. Så var det före bildandet och så är det idag. Hälso- och sjukvårdsfrågor verkar dessutom blivit

ett allt viktigare nyhetsstoff sett över en längre tidsperiod. Både politiker och allmänhet betonar mediernas roll när det gäller information om hälso- och sjukvårdsfrågor (Eide och Hernes 1987, Hagström 2002). Ser man till hur den svenska befolkningen bedömer sjukvården syns stora förändringar de senaste tio åren. Sjukvården ses som den allra viktigaste samhällsfrågan idag, men så var det inte i mitten av 1990-talet. Då nämnde ungefär 20 procent av befolkningen sjukvård som en viktig samhällsfråga. Idag är motsvarande siffra 40 procent (Holmberg och Weibull 2003, Johansson och Strömbäck 2003). Intresset för sjukvården är med andra ord stort, både hos medier och medborgare.

Vi har redan kort berört att omorganiseringar, protester mot nedskärningar, men även nyheter om forskning och behandlingsmetoder är vanliga etermedienyheter. Men hur ser bilden av sjukvården ut mer i detalj under de fem år som undersökts? För att få en bättre överblick av resultaten redovisas inte olika sjukvårdsfrågor år för år, utan före regionens bildande (1998) och efter (1999-2002).

Tabell 9 Sjukvårdsnyheter i Västnytt före och efter bildandet av Västra Götalandsregionen (procent)

	Före	Efter	differens
Forskning/ nya behandlingsmetoder	11	14	+3
Personalbrist	9	10	+1
Affärer/ tabbar	14	9	-5
Ekonomi	7	9	+2
Arbetsmiljö	3	8	+5
Sjukvårdsköer/ överbeläggningar	6	7	+1
Organisationsfrågor/ sjukvårdsreformer	8	6	-2
Smitta, m.m.	9	4	-5
Utbyggd sjukvård	6	5	-1
Felbehandlingar	9	4	-5
Stängningar/nedskärningar	2	8	+6
Privatisering av vården	0	4	+4
Övrigt	17	12	-5
Summa procent	100	100	
Antal inslag	90	300	

Som redan sagts finns det visserligen mycket sjukvårdsnyheter som fokuserar på kritik av olika slag. Men den största enskilda sjukvårdsfrågan är faktiskt en positiv sådan (tabell 9). Medicinsk forskning av olika slag och nyheter om lyckade behandlingsmetoder återkommer under hela perioden (jfr Hagström 2002). Ett exempel på en nyhet av detta slag är från Västnytt 1999.

> *För första gången i Norden har en vuxen person fått en bit av levern från en levande donator intransplanterad… Det skedde på Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg och läkarna där tror nu att man kan rädda livet på många vuxna med den nya metoden… (Västnytt 1999-02-25)*

I dessa inslag finns det aldrig någon kritik utan berättelserna är ”hjältehistorier” där läkarna och forskarna lyckas med dramatiska och svåra uppdrag, räddar liv och ger människor livskvalitet. Förutom hjälteperspektivet är det också möjligt att här berätta om sjukvårdens framsteg ur ett human interest-perspektiv, där patientens upplevelser av behandlingen kan skildras. Lidandet före den lyckade behandlingen kontrasteras med lyckan efteråt, när man är botad.

Men som tabellen visar dominerar ändå de mer kritiska nyheterna. Personalbrist och diskussioner om bemanningsföretagen vara eller inte vara inom regionens sjukvård har varit en återkommande nyhet. Affärer och tabbar av olika slag har tidigare nämnts och den största enskilda händelsen är tvätteriskandalen som under hela perioden återkommer då och då, även om uppmärksamhetstoppen givetvis är efter avslöjandet under valrörelsen 1998.

Ekonomin är den fjärde mest uppmärksammade sjukvårdsnyheten. Redan före bildandet av regionen var ekonomi något som ofta knöts till sjukvårdsnyheterna. 1998 var dock inte alla ekonominyheter entydigt negativa. I halvårsskiftet 1998 fördelades ett särskilt statsbidrag till vården, s.k. Perssonpengar. Hur dessa pengar användes var en relativt stor nyhetshändelse under detta år. Men de olika sjukhusens ekonomiska underskott och då i synnerhet Sahlgrenska universitetssjukhusets underskott har varit en återkommande sjukvårdsnyhet genom åren.

Under 1999 och fram till dess att skattehöjningen med 75 öre beslutades 2000 var fokus på den nybildade regionens krisartade ekonomi en av de största nyheterna i Västnytt. Bristen på resurser knöts också ofta till konsekvenserna i verksamheten. Personalbrist, stängda avdelningar, operationsköer, överbeläggningar och kritik mot dålig arbetsmiljö och patientsäkerhet framställdes i nyheterna ofta som orsakade av bristande resurser i vården.

Mer eller mindre dramatiska händelser återkommer också i dessa sammanhang. Avhoppade chefer, personal som säger upp sig, demonstrationer, sjukhus som anmäler sig själva till Socialstyrelsen, ockupationer av sjukhus m.m. är exempel på detta.

> *Fyra avdelningschefer på Uddevalla sjukhus avgår från sina chefstjänster i protest. Det fattas 60 sköterskor på medicinkliniken till sommaren och det finns inga sökande till tjänsterna (Västnytt 2003-03-28)*

Det är rimligt att anta att många av dessa protestaktioner inte bara är riktade direkt mot politiker och sjukhusledningar. De är också riktade till massmedierna. Aktörer utanför medierna anpassar sig ofta till massmediernas språk för att försöka påverka makthavare indirekt. De vet att politiker är känsliga för en ogynnsam mediebild

och medierna blir därmed också en bundsförvant i kampen för att få behålla sjukhuset, förbättra arbetsmiljön eller vad det nu gäller (Eide och Hernes 1987, Petersson och Carlberg 1990, Hagström 2002).

Lägger man samman krisnyheter av detta slag förekommer det 15 procent fler efter det att regionen bildats jämfört med före. Vad som också ökat är diskussioner kring privatiseringar som framförallt fördes under den borgerliga majoritetens styre fram till våren 2000.

Något som minskat är kritik mot felbehandlingar. Det beror till stor del på att Västnytt uppmärksammade behandlingsskadorna som många fick efter s.k. handsvettsoperationer vid Borås lasarett 1998. Patienter som drabbats bildade en förening och drev skadeståndskrav gentemot landstinget och vissa patienter drog även läkare inför domstol.

Då och då dyker det upp nyheter om smitta som förekommer på sjukhus. Det kan vara magsjukevirus, sjukhussjuka eller andra problem. Under slutet av 1998 och början av 1999 drabbades både Borås och Alingsås lasarett av magsjukeviruset Norwalk. Detta som återkom som en nyhet flera gånger i Västnytt. Även om liknande nyheter även förekommer senare var de inte lika vanliga som tidigare.

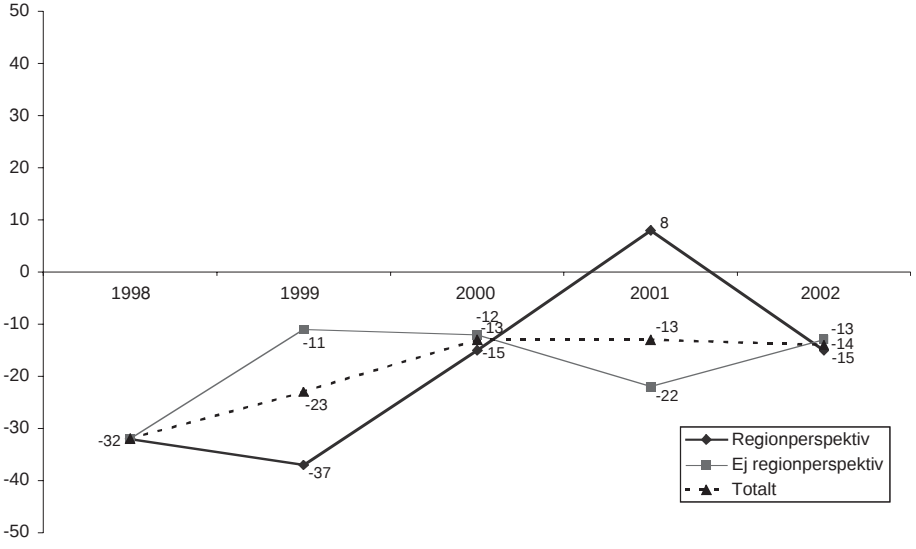
Positiva eller negativa regionnyheter?

Regionbevakningen verkar i stor utsträckning vara detsamma som krisbevakning. Men riktigt så illa är det inte. Det förekommer även positiva regionnyheter, även om negativa regionnyheter dominerar (figur 1). Positiva nyheter kan då vara satsningar på nya projekt och utbyggnad av samhällsservice. En annan typ av vanliga regionnyheter med positiv vinkling är de redan nämnda ”vetenskapens framgång”. Nyheter om nya lyckade behandlingsmetoder och tillämpad forskning har ett högt nyhetsvärde och är den typ av regionnyhet som oftast tas upp med positiva förtecken i Västnytt. Men det bör påpekas att dessa nyheter har aldrig ett uttalat regionperspektiv.

I figur 1 redovisas ett sammanfattande mått på positiva respektive negativa regionnyheter i Västnytt under perioden. Vad som är positiva och negativa nyheter är aldrig självklart. Det beror ofta på vem man frågar. Ett avslöjande kritiskt inslag om regionens verksamhet ses troligen av journalister som en bra nyhet medan företrädare för regionen knappast ser det som något positivt. En nyhet som däremot skildrar att regionen öppnar en ny avdelning på ett sjukhus brukar vara nyheter som politiker och tjänstemän bedömer som bra nyheter, medan de ofta inte ses i lika positivt ljus av journalister (Larsson 1998). Talande för dessa olika perspektiv på nyheter är ett västnyttinslag (2001-11-14), där man först konstaterar att politikerna inte är nöjda med mediebilden av regionen. Inslaget handlar om Västra Götalandsregionens informationskampanj om sjukvården. Därefter följer ett inslag som inleds med kommentaren: *”Nu kommer ett inslag som regionledningen nog INTE skulle betala för…”*. Inslaget handlar sedan om att 17 sjuksköterskor anmält sin egen

arbetsplats till Socialstyrelsen. För att avgöra positiv eller negativ vinkling i denna studie bedöms om nyhetsvinkeln antas vara gynnsam eller ogynnsam för regionens företrädare.[5]

Figur 1 Positiv och negativa nyheter i Västnytts regionbevakning 1998-2002 (balansmått)



	1998	1999	2000	2001	2002
Andel negativa regionnyheter	49	47	32	35	30
Andel negativa sjukvårdsnyheter	56	52	42	52	45

I figuren används balansmått för att visa om nyhetsbilden är övervägande positiv eller negativ. Balansmåttet bygger på andelen nyheter med positiv vinkling minus andelen nyheter med negativ vinkling och kan då 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.

Ser man på utvecklingen av regionnyheterna i Västnytt kan man konstatera att bilden var allra mest negativ 1998 för att sedan bli mindre negativ. Men det ska påpekas att de negativa nyheterna är fler än de positiva under hela perioden. Bilden ser dock lite olika ut beroende på om nyheterna har ett uttalat regionperspektiv eller inte. När regionen uttalat är i fokus var bilden allra mest kritisk 1998 och 1999. De affärer och andra konflikter som nämnts förklarar varför bilden av regionen är

så negativ vid denna tidpunkt. Men därefter blir bilden betydligt mer positiv och andelen nyheter som kan karakteriseras som positiva överväger till och med 2001.

När regionperspektivet inte är uttalat, vilket ofta är detsamma som verksamhetsnyheter är mediebilden mer stabilt negativ. Så även om det förekommer positiva nyheter om verksamheter, som nämnts tidigare, domineras bilden av nedskärningar, sjukvårdsköer, överbeläggningar och annan kritik 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.

Andelen regioninslag som är kritiska på ett eller annat sätt pendlar mellan 32 och 49 procent beroende på vilket år som undersöks. Ska man då se denna kritiknivå som hög? Att så mycket som vartannat inslag under vissa år som rör regionen har en negativ vinkling innebär givetvis att negativa nyheter får ett stort utrymme i regionbevakningen. Men har bevakningen av regionen varit mer negativ än annan nyhetsbevakning? Genom att jämföra resultaten med andra studier som använt samma innehållsanalytiska metod kan man få en uppfattning om rapporteringen om Västra Götalandsregionen varit mer negativ än annan liknande nyhetsbevakning.

I studier av GP:s bevakning av den kommunala servicen mellan 1985 och 1994 var andelen artiklar med en negativ vinkling i genomsnitt 28 procent. Men variationerna mellan de undersökta åren var stora. Under de första åren på 1990-talet då stadsdelsnämnder infördes låg kritiknivån på långt över 30 procent, medan den i början och slutet av undersökningsperioden låg på runt 15 procent (Johansson och Asp 1995, Johansson 1998).

SDN-bevakningen bedömdes som mycket kritisk, trots att den låg avsevärt lägre än mediebilden av regionen. Man bör därmed kunna dra slutsatsen att bevakningen av regionen i Västnytt ligger på en kritiknivå som gör att den kan karakteriseras som ”krisbevakning”, särskilt de första åren.

Regionala nyhetsaktörer

Men hur vi som medborgare uppfattar regionen avgörs inte bara av vilka frågor som tas upp i nyheterna. Även vem som kommer till tals i nyheterna är avgörande för vilken bild medborgarna i Västra Götaland får av regionen. Intressant är då om medborgarna själva får komma till tals i regionnyheterna eller är det framförallt en arena för politiker och tjänstemän.

Den allra största aktörsgruppen är representanter för förvaltningar av olika slag (tabell 10). Det handlar dock till största delen om sjukhusrepresentanter. Både sjukhuschefer, läkare och andra anställda ingår i denna grupp. Men det är trots allt sjukhuset som institution, sjukhusledningar och andra ansvariga tjänstemän som dominerar. Anställda av olika slag är en marginell grupp i sammanhanget, endast 3-4 procent av inslagen har berörda anställda som huvudaktör.

Tabell 10 Huvudaktörer i Västnytts regionbevakning 1998-2002 (procent)

	1998	1999	2000	2001	2002
Partier och politiker	12	27	14	8	18
Politiska organ	10	15	11	10	10
Förvaltningar	45	28	39	46	40
Myndigheter	6	5	6	6	0
Organisationer	5	8	3	6	1
Företag	3	3	2	7	3
Experter	2	6	11	4	6
Medborgare	9	6	6	8	16
Övriga	8	3	7	6	6
Summa	100	100	100	100	100
Antal inslag totalt	128	144	125	119	80

I snitt framträder förvaltningar som kollektiv eller enskilda representanter som huvudaktör i ca 40 procent av alla inslag. Nedgången 1999, då andelen ”bara” vara 28 procent, beror på att intresset mer riktades mot den politiska arenan på grund av de händelser som dominerade då. Andelen politiker, partier och politiska organ når över 40 procent detta år. 1999 var på många sätt därmed ”politikens år” i Västra Götalandsregionen.

På samma sätt som tidigare analyser visat finns en valrörelseeffekt 2002, då partipolitiska företrädare mer kommer i centrum i och med valkampanjen i augusti/september och även i oktober när eftervalsdebatter och nya majoritetsförhållanden debatteras.

I regionnyheterna är ganska naturligt regionpolitikerna helt dominerande. Då och då förekommer det givetvis att kommunpolitiker framträder och ibland ser man även en och annan rikspolitiker. Ofta gäller det beslut på riksnivå om budgetförslag och beslut som rör regionen.

I mellan sex och 16 procent av regioninslagen får medborgarna den mest framträdande rollen. Det finns flera olika medborgarroller i nyheterna. I vårdnyheterna är det vanligt att människor får stå som exempel på ett mer generellt fenomen. Enskilda får ofta framträda och konkretisera vårdköer och överbeläggningar. Men det är också vanligt att enskilda personer får exemplifiera nya behandlingsmetoder och forskningsgenombrott. Det förekommer givetvis också exempel på människor som protesterar mot olika politiska beslut och även ”mannen på gatan”, som kommenterar olika händelser dyker upp då och då i Västnytts regionbevakning. Men det bör påpekas att detta mått på vanliga människors medverkan i de regionala nyheterna i TV ett minimimått. Aktörsmåttet som används mäter den som framträder mest i inslaget, vilket ofta inte vanliga människor gör. Även om medborgare

i olika roller ofta finns med i ett inslag och intervjuas, är det inte alltid så att de dessutom dominerar. Ofta får ansvariga politiker och tjänstemän den rollen.

En oförändrad regionbevakning?

Detta kapitlet har försökt ge svar på hur mediebilden av Västsverige och Västra Götalandsregionen sett ut mellan åren 1998 och 2002 och om denna bild förändrats i och med bildandet av Västra Götalandsregionen. Vad har då resultaten visat?

Ett huvudresultat är att bilden av Västsverige i stort sett är densamma före och efter regionens bildande. Västnytt uppmärksammar olika delar av Västsverige i samma omfattning som före införandet av Västra Götalandsregionen och man tar upp ungefär samma sorts nyheter. Det finns inte heller några tecken som tyder på att andelen nyheter som har ett tydligt regiongemensamt perspektiv ökat i den allmänna nyhetsbevakningen. I mångt och mycket har med andra ord ingenting hänt med Västnytt i och med att det bildades en ny politisk administrativ enhet. Man bevakar Västsverige på ungefär samma sätt som tidigare.

Den relativt oförändrade bilden av nyheter i Västnytt passar också in i den större bilden av hur svensk etermediejournalistik sett ut över tid. Analyser från 1960-talet och framåt visar att från och med slutet av 1970-talet är nyhetsprogrammens fördelning mellan ämnen som politiska nyheter, brott, olyckor m.m. relativt stabil. De stora förändringarna skedde före 1980, därefter har nyhetsgenren haft en ganska fast form (Djerf-Pierre och Weibull 2001).

Men denna bild kan prolematiseras något. Om man jämfört nyhetsbilden i olika regionala nyhetsprogram finns det avsevärda skillnader mellan olika distrikts sätt att göra nyhetsurval. Västnytt har exempelvis jämfört med andra regionalnyheter, större fokus på ”mjuka” samhällsfrågor, med vårdfrågor, sociala frågor och miljö. Även ”lättare” nyheter som kultur, sport och nöje är får mer utrymme i Västnytt än i andra regionala nyhetsprogram (Djerf-Pierre, Gabrielsson, Bolin och Shamsie 2000).

Den *andra* frågan var hur Västra Götalandsregionen bevakas. Resultaten visade att ungefär tio procent av alla nyheter i Västnytt handlar om Västra Götalandsregionen. Om man ska beskriva karaktären av regionnyheterna i Västnytt under de första åren visade resultaten att regionpolitiken minskat i utrymme och att de regionala verksamheterna kommit mer i fokus. Det fanns förhoppningar om att regionen som politisk arena skulle få ett större massmedialt intresse i och med regionförsöket. Under det första politiskt turbulenta året verkade det också som om så var fallet. Men därefter minskade medieintresset för den regionalpolitiska arenan igen, vilket gjort att mediebevakningen av regionen 2002 i stort liknar de gamla landstingsnyheterna.

Även om de flesta regionnyheter handlar om något som hänt på olika orter i regionen är andelen nyheter som har ett regiongemensamt perspektiv större när man

analyserar nyheter som enbart rör Västra Götalandsregionen som politisk/administrativ enhet. Dessa ökade också i och med införandet av regionen, men minskade sedan igen.

Den bild man som medborgare fick av regionen i Västnytt var dessutom mindre konfliktfylld och kritisk mot regionen i slutet av undersökningsperioden, vilket gör att man kanske ska karakterisera Västnytts regionbevakning över tid som ”svalare regionnyheter”.

Även om Västnytts bevakning inte förändrades radikalt i och med bildandet av regionen har det ändå skett vissa skiftningar i nyhetsbilden. Men många av de förändringar som skedde var inte permanenta. Dels fick regionen viss uppmärksamhet vid införandet på grund av att den var ny och hade ett nyhetsvärde just därför, dels fick den uppmärksamhet för att regionnyheterna innehöll konflikt och dramatik. När konflikterna lagt sig och den ekonomiska krisen inte längre var överhängande, svalnade intresset för Västra Götalandsregionen. För att nyhetsbilden skulle förändras krävdes alltså konflikter och dramatiska skeenden så som regionpolitiken bjöd på 1999 och 2000. När dessa inte längre var aktuella ansågs inte regionalpolitik ha en självklar plats i Västnytts nyhetsbevakning mer än den gamla landstingspolitiken.

Vad är det som gör att inte bevakningen blivit mer förändrad i och med införandet av Västra Götalandsregionen? Regionförsöket innebar ju trots allt ganska omfattande förändringar av den politiskt administrativa nivån för stora delar av Västsverige. Men många studier har visat att förändringar av organisationer utanför medierna inte självklart får en direkt avspegling i medieinnehållet (Hvitfelt 1989, Wallin 1994), och det går att föra fram flera olika förklaringar till varför mediebilden är så stabil trots att delar av omvärlden förändras.

En *första* förklaring har att göra med *nyhetsvärdering*. En grundläggande faktor för att något ska bli en nyhet är att den uppfattas som särskilt viktigt eller intressant av medierna. Om den anses vara viktig är det en nyhet som journalister anser att människor *bör* få ta del av. Om den anses intressant är det en nyhet som man antar att människor *vill* ta del av (Johansson 2004). På denna grundläggande nivå kan man anta att Västnyttredaktionen inte bedömt att den organisatoriska förändringen som regionförsöket innebar, varken vara mer intressant eller viktigare för medborgarna än vad landstingsnyheter var. Bara det faktum att man inte haft någon uttalad nyhetspolicy säger kanske något om hur man sett på betydelsen av Västra Götalandsregionen. Att man då rapporterade mer vid dramatiska händelser i regionledningen eller politiska skandaler, stämmer med tankar om att sådana händelser intresserar nyhetspubliken, mer än rutinrapportering från fullmäktigesammanträden.

Men det finns även andra förklaringar till den stabila nyhetsbilden, som kan kopplas till olika aspekter av mediernas sätt att organisera sin verksamhet: den redaktionella *arbetsorganisationen*. Nyhetsbevakning bygger mycket på organisation, arbetsrutiner och invanda beteenden. Det handlar om att varje dag producera en

nyhetssändning. Både vad som ses som nyhetsmässigt och hur fördelningen mellan olika ämnen inom ett nyhetsprogram ska se ut följer vissa bestämda normer inom en nyhetsorganisation.

Även om nyheterna givetvis på många sätt speglar vad som sker i regionen är det också så att nyhetsarbete i stor utsträckning är en rutiniserad verksamhet. Ofta är en stor del av en dags nyheter planerade i förväg. När nyhetsdagen börjar vet man vilka presskonferenser och evenemang som ska bevakas och vilka inslag som ska göras. Det innebär att nyhetsarbetets organisering kommer att avgöra vad man bevakar och vad man inte rapporterar om (Fishman 1980). Det är därmed inte säkert att mediebevakningen förändras även om institutioner utanför medierna förändras.

Att krockar mellan medielogik och verksamhetslogik kan ha avsevärda konsekvenser för rapporteringen finns det flera exempel på. Genomförandet av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg innebar exempelvis för medierna att de inte längre kunde vända sig till de rutinmässiga centrala källorna för att få information om kommunens verksamhet. I och med reformen var de utspridda på 21 olika stadsdelsnämnder. Detta bidrog sannolikt till att stadsdelsnämnderna skildrades på det sätt som de gjordes under krisåren i början på 1990-talet (Johansson och Asp 1995). Ett annat exempel på att medieorganisationen inte alltid är synkroniserad med omvärldsförändringar visas i Ulf Wallins studier om EG/EU-bevakningen under 1990-talets första hälft. Medierna hade varken beredskap organisatoriskt eller formatmässigt för bevakning av EG, vilket innebar att rapporteringen, i den mån den förekom, framförallt hamnade på handelssidorna i tidningen och endast rörde ekonomi och handelsfrågor (Wallin 1994).

Man kan tycka att Västra Götlandsregionen som politisk/administrativ enhet borde ha underlättat bevakningen av flera verksamheter i regionen eftersom många funktioner och information finns samlat på ett enda ställe. Men eftersom inte Västnytt i stort förändrat sina arbetsrutiner efter det att regionen bildades fick inte centreringen av funktioner och information något större genomslag i bevakningen. Man har inte fram till och med 2002 haft någon reporter med särskilt ansvar för Västra Götalandsregionsfrågor utan lokalreportrarna i Borås och Uddevalla har delat på ansvaret för regionbevakningen och sjukvården har bevakats från Göteborg. Medieorganisationen har därmed inte förändrats på samma sätt som den politiskt/administrativa nivån i Västra Götland och då förändras inte heller nyhetsbevakningen på något avgörande sätt.

Men det finns en ytterligare aspekt av arbetsorganisationens betydelse. Den kanske allra viktigaste faktorn till att regionbevakningen inte förändrats har att göra med var Västnytt har sin huvudredaktion. Västnytt har visserligen lokalreportrar i Borås och Uddevalla, men huvudredaktionen finns i Göteborg. Många studier har visat att var en redaktion är placerad också påverkar nyhetsurval. Utgivningsorten får alltid mer uppmärksamhet, även om det finns andra större orter inom spridningsområdet (Djerf-Pierre, Gabrielsson, Bolin och Shamsie 2000, Birgersson m.fl.

1971). Göteborg är Västra Götlands odiskutabla centrum, men regionens centrala organ finns inte i Göteborg. Regionledningen och fullmäktige sitter i Vänersborg och hälso- och sjukvårdsstyrelsens kansli fanns från början bara i Skövde. Men anpassningen till medielogiken har börjat och delar av regionens administrativa funktioner har därför delvis eller helt och hållet flyttat till Göteborg. Att man dessutom allt oftare lägger presskonferenser och andra utspel i Göteborg förstärker detta intryck. Så även om det givetvis inte går att säga helt säkert är det ändå troligt att Västnytts bevakning av den regionalpolitiska arenan varit mer omfattande och troligen förändrats mer om de centrala politiska organen haft sitt säte i Göteborg.

Noter

1 Kodning av TV-nyheter har utförts av Christina Jonsson och Malin Forsberg.

2 Variabeln för att mäta lokalt perspektiv är vilken ort nyheten handlar om och inte uttalat om perspektivet är lokalt eller regionalt. I regionvalsanalysen (Johansson 2004) finns dock båda variablerna med och där visar sig ett mycket starkt samband mellan de båda variablerna (r=.71). Slutsatsen är därmed att det går att mäta regionalt/ lokalt perspektiv på detta sätt.

3 Se tabell och figurbilaga för mer detaljerad information om hur medieuppmärksamhet är relaterad till kommunens storlek.

4 Även *Länsnyheter,* dvs. sådana nyheter där Västra Götalands Län uttalat uppmärksammas kan ses som regionnyheter. Och även nyheter där man talar om regionen som geografisk enhet av typen ”Medborgarna i Västra Götaland har fått mer skatteåterbäring är resten av landet”, kan karakteriseras som en typ av regionnyhet. Dessa två typer är dock relativt ovanliga.

5 Nyheterna kan 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 berömmer 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 värderat negativt beroende på hur inslaget är uppbyggt. Ett tredje sätt att se värdering beror på 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 värderingskriterier åt samma håll.

I ett inslag som exempelvis 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.

Referenser

Birgersson, Bengt-Owe; Forsell, Harry; Odmark, Torsten; Strömberg, Lars och Örtendahl, Claes (1971): *Kommunal sjävstyrelse II. Medborgarna informeras.* Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Djerf-Pierre, Monika och Weibull, Lennart (2001): *Spegla, granska, tolka: aktualitetsjournalistik i svensk radio och TV under 1900-talet.* Stockholm: Prisma.

Djerf-Pierre, Monika, Bolin, Anna; Gabrielsson, Lina och Shamsie, Samina (2000): *Regionalnyheter 2000. En undersökning av innehållet i SVT:s regionala nyhetssändningar*. JMG: Göteborgs universitet.

Eide, Martin och Hernes, Gudmund (1987): *Død og pine – om massemedia og helsepolitik*. Oslo: FAFO.

Fernandez, Christian (1999): *Mer än sjukvård? Pressens bevakning av de regionala valrörelserna i Skåne och Kalmar län 1998.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Fishman, Mark (1980): *Manufacturing the news.* Austin: University of Texas Press.

Hagström, Bo (2002): *Svensk sjukvård i och under press. Pressens rapportering om svensk hälso- och sjukvård.* Lund: Studentlitteratur.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002): ”Det våras för politiken”, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red): *Det våras för politiken*. SOM-insitutet: Göteborgs universitet.

Hvitfelt, Håkan (1989): *Nyheterna och verkligheten. Byggstenar till en teori*. Journalisthögskolan: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt och Strömbäck, Jesper (2003): ”Mångfald med likriktning – mediekonsumtion och medborgarnas dagordningar 1986-2001”, i Oscarsson, Henrik (red) *DemokratiTrender.* SOM-insitutet: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (1998): *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning.* JMG: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (2004): ”Journalistikens nyhetsvärderingar”, i Nord, Lars och Strömbäck, Jesper (red): *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Bengt och Asp, Kent (1995): ”Göteborgs-Posten och stadsdelsnämnderna”, i Jönsson, Sten; Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red): *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg.* Stockholm: SNS Förlag.

Johansson, Bengt (2004): ”Den regionala medievalrörelsen 2002”, i denna volym.

Larsson, Larsåke (1998): *Nyheter i samspel. En studie om kommunjournalistikens villkor.* JMG: Göteborgs universitet.

Peterson, Olof och Carlberg, Ingrid (1990): *Makten över tanken.* Stockholm: Maktutredningen.

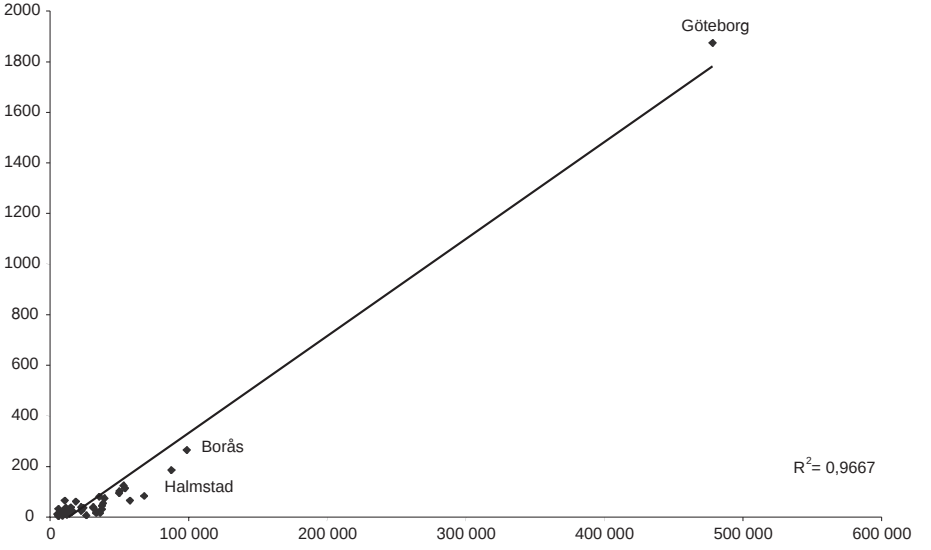
Svedberg, Helene och Weibull, Lennart (1994): *Sjukvårdspolitik och opinionsbildning* Stockholm: SIM.

Wallin, Ulf (1994): *Vad fick vi veta? En studie i svenska nyhetsmediers rapportering åren före folkomröstningen om EU.* JMG: Göteborgs universitet.

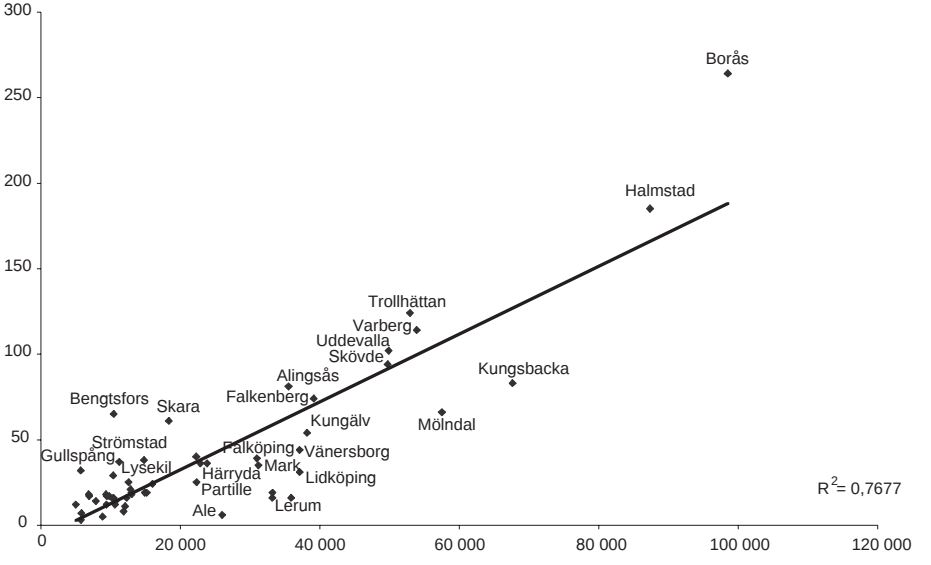
Weibull, Lennart och Andersson Odén, Tomas (2004): ”Västra götalänningens mediekarta”, i denna volym.

Bilaga

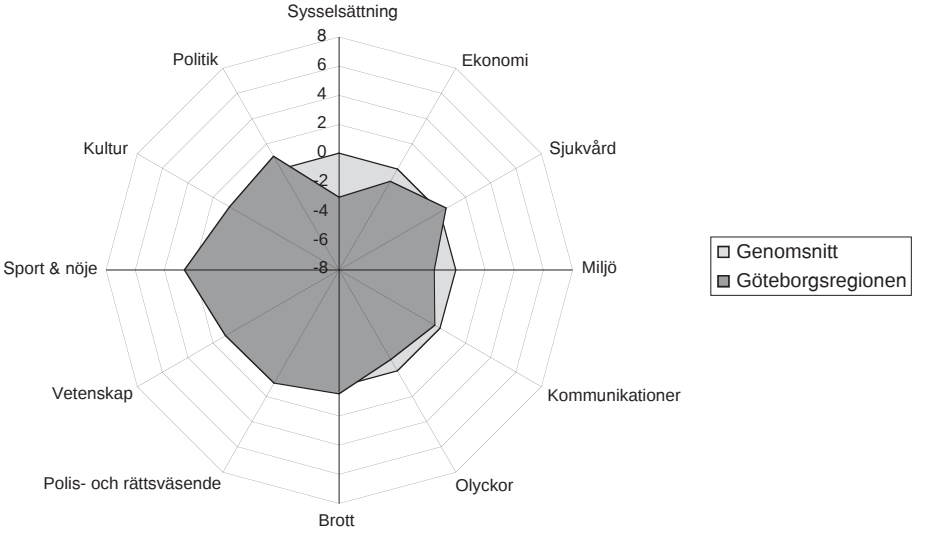
Figur 1 Antal inslag i Västnytt 1998-2002 jämfört med kommunstorlek

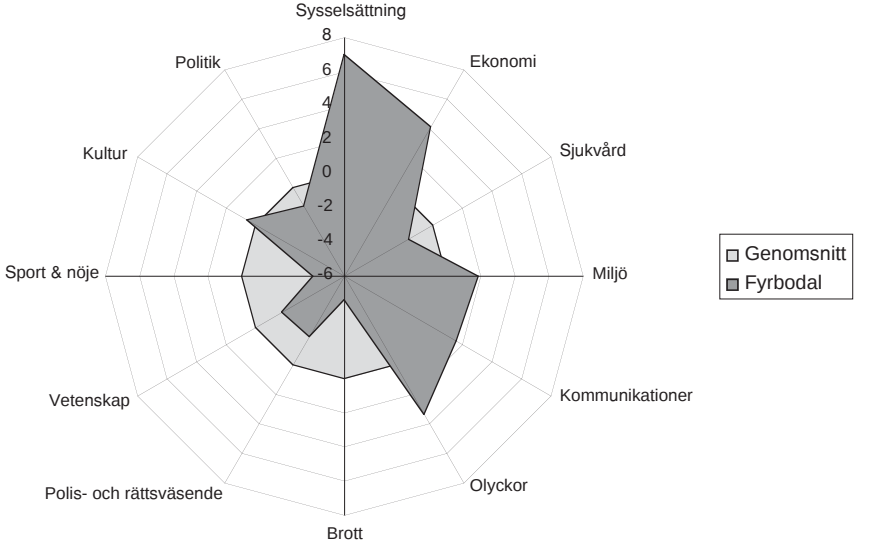


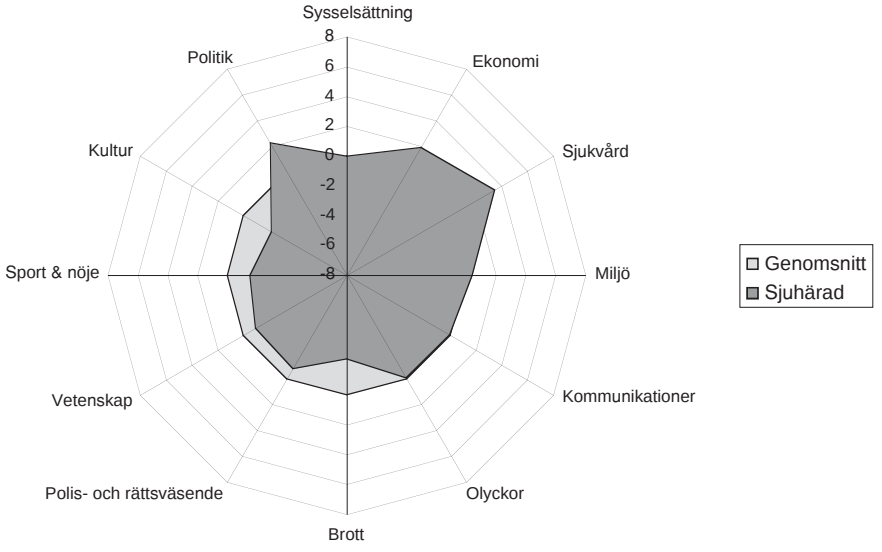
Figur 2 Antal inslag i Västnytt 1998-2002 jämfört med kommunstorlek (Göteborg ej inräknat)

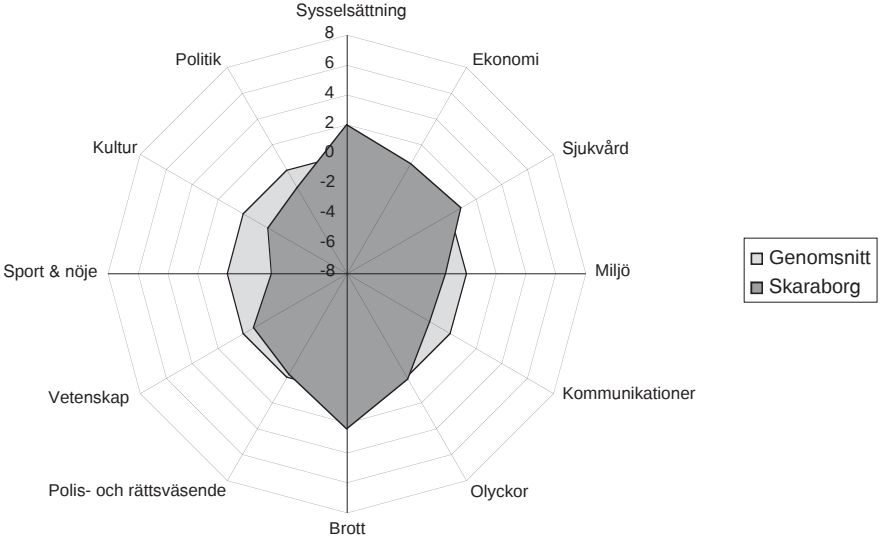


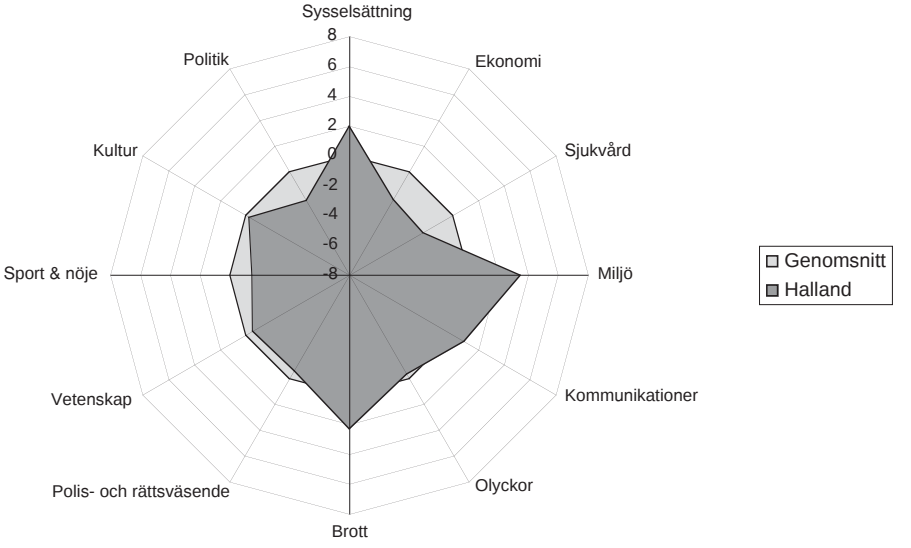
Figur 3 a-f Innehållsprofil för olika regiondelar i Västnytt 1998-2002 jämfört med genomsnittet för Västsverige (procent)






Sysselsättning
Ekonomi
Sjukvård
Miljö
Kommunikationer
Olyckor
Brott
Polis- och rättsväsende
Vetenskap
Sport & nöje
Kultur
Politik
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
-8
Genomsnitt
Sjuhärad


Sysselsättning
Ekonomi
Sjukvård
Miljö
Kommunikationer
Olyckor
Brott
Polis- och rättsväsende
Vetenskap
Sport & nöje
Kultur
Politik
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
-8
Genomsnitt
Skaraborg


Sysselsättning
Ekonomi
Sjukvård
Miljö
Kommunikationer
Olyckor
Brott
Polis- och rättsväsende
Vetenskap
Sport & nöje
Kultur
Politik
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
-8
Genomsnitt
Halland

MEDIERNA, POLITISKA KRISER OCH SJUKVÅRDEN

BENGT JOHANSSON

Förra kapitlet visade tydligt två centrala teman i Västnytts bevakning av Västra Götalandsregionen. Den *första* var de politiska kriserna som avlöste varandra från slutet av 1998, under hela 1999 och våren 2000. Den *andra* är sjukvården som dominerar mediebilden stort, både före och efter det att regionen bildats. I detta kapitel ska ljuset riktas mer i detalj mot hur medierna bevakade dessa två teman – de politiska kriserna och sjukvården[1]. För att få en bredare belysning görs därför en analys av hur dagspressen i regionen rapporterade om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen som ledde till dess ordförandes avgång i oktober/november 1999. Dessutom analyseras regiontidningarnas sjukvårdsbevakning under år 2000.[2]

Dagspresstudien

Analysen av sjukvårdskrisen och bilden av sjukvården bygger på en kvantitativ innehållsanalys[3]. I rapporteringen av krisen i sjukvårdsstyrelsen ingår *nyhetsartiklar* i dagstidningar som har sin utgivningsort inom regionen[4] och totalt har 249 nyhetsartiklar analyserats från hösten 1999. Tidsperioden är från den 6 oktober till den 12 november 1999. Den första artikeln som fokuserar på kritiken mot hälso- och sjukvårdsstyrelsen publiceras först den 16 oktober, men redan före detta datum var debatten om vårdkrisen intensiv. Därför har ett antal artiklar som kan ses som en upptrappning av krisen tagits med i analysen. Att sätta ett slutdatum för krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen är inte heller problemfritt. Krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen flyter in i debatten mellan den dåvarande sjukvårdsdirektören för Sahlgrenska universitetssjukhuset Stanley Brodén och moderaterna Jan Hallberg och Hasse Palmé. I analysen ingår dock inga artiklar om denna konflikt utan endast dem som berör själva hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Mediedebatten om krisen får en sista topp runt den 10:e november då den avgående ordföranden i hälso- och sjukvårdsstyrelsen Ursula Johansson (kd) går ut i media med sin syn på vad som skett.

För att studera hur dagspressen i Västra Götaland bevakade sjukvården gjordes en omfattande studie av dagspressen i regionen 2000. Urvalet är *nyhetsartiklar* som handlar om verksamheter som regionen ansvarar och mer än 2500 nyhetsartiklar har undersökts.[5]

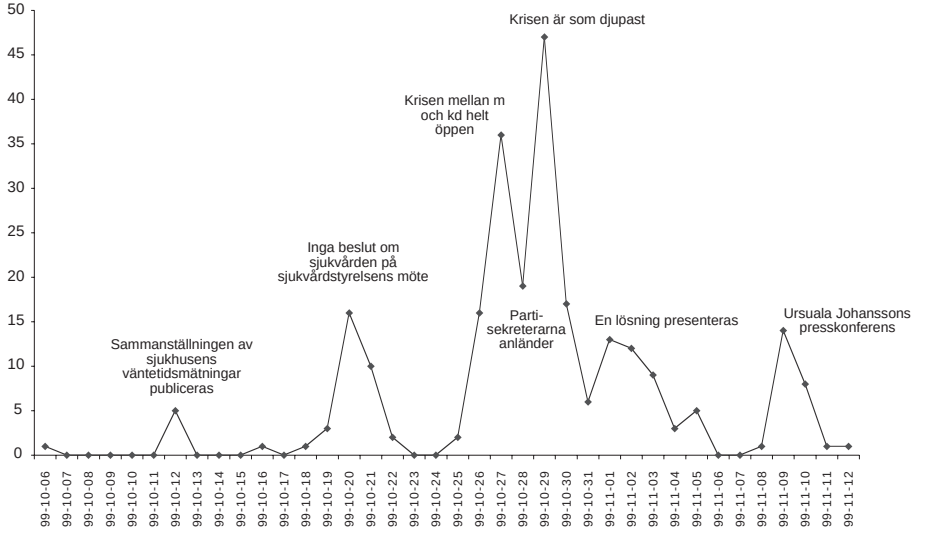
Medierna och krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen

Redan tidigare under hösten 1999 hade kritik framförts mot hur hälso- och sjukvårdstyrelsen skötte sina uppgifter. Men det var i mitten på oktober som krisen blev akut. Måndagen den 11 oktober kom sammanställningen av sjukhusens väntetidsmätningar – ”För en kortare väg till vården”, vilket skapade ett antal tidningsrubriker där budskapet var tydligt; vårdköerna i regionen växte och blev allt längre. Redan där förekommer det också kritik mot hur den borgerliga majoriteten sköter vården, men det är först en vecka senare som krisen trappas upp.

”Lägg ner sjukvårdsstyrelsen”
GP 19/10

Inför hälso- och sjukvårdsstyrelsens möte i Mariestad publiceras artiklar där kritik framförs mot styrelsen. Kritiken kommer dels från lokala borgerliga sjukvårdspolitiker, och dels från ledande regionpolitiker. De sistnämnda namnges inte utan det refereras endast till ”förhandlingar inom regionens borgerliga majoritet”. Kritiken som framförs handlar om att hälso- och sjukvårdsstyrelsen anses vara initiativfattig och ha ett otillräckligt ledarskap. Man sades inte ha vidtagit kraftfulla åtgärder för att minska underskottet. Dessutom hade styrelsen inte lämnat in beställning av sjukvård och ekonomiska ramar för kommande året, trots att det skulle varit gjort den första oktober. Styrelsen kritiseras också för att man inte kontaktat sjukhusens ledningar för att diskutera vården och åtgärder för att korta köerna.

Figur 1 Artiklar om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen 1999 i dagspressen i Västra Götaland (antal)



Spelet om sjukhusen tillbaka på ruta ett

Nya Lidköpings-Tidningen 20/10

Den 20 oktober brakar det loss på allvar. På hälso- och sjukvårdsstyrelsens möte sköts alla frågor om sjukhusens ekonomi och framtid upp, vilket får stort genomslag. Redan här dyker det upp artiklar där den kristdemokratiska ordföranden i hälso- och sjukvårdstyrelsen – Ursula Johanssons – position diskuteras. Men ingen *direkt* kritik framförs, vilket kanske till viss del beror på att hon inte är närvarande vid presskonferensen. Hon är sjukskriven efter en båtolycka som varit nära att knäcka hennes rygg.

Däremot får hon visst stöd från oppositionspolitiker som menar att problemen med sjukvården inte har att göra med organisation och ledning, utan att det istället behövs mer pengar till vården. I samband med presskonferensen efter styrelsens tvådagarssammanträde offentliggörs också att den borgerliga majoriteten och oppositionen ska ta upp diskussioner om hur krisen i vården ska lösas. Vad som här blir tydligt är att det finns olika uppfattningar inom den borgerliga majoriteten om hur man ska få ordning på sjukvården.

Dagarna efter presskonferensen upprepas kritiken mot ledningen av regionen. Medan oppositionspolitikern Roland Andersson (s) kritiserar hela den borgerliga ledningens sätt att leda regionen är den interna borgerliga kritiken inriktad på hur hälso- och sjukvårdsstyrelsen hanterar vårdfrågorna. Återigen är det politiker i utförarstyrelserna som framför kritiken. Sewon Ekberg (fp), ordförande för Skas (Skaraborgs Läns sjukhus) utförarstyrelse förekommer i flera större artiklar där kritiken mot hälso- och sjukvårdsstyrelsen är hård. Inga ledande borgerliga politiker är dock uttryckligen kritiska mot Ursula Johansson. Men journalisterna tolkar borgerliga politikers ovilja mot att ge henne stöd offentligt som ett tydligt tecken på misstro.

Nu talas det också öppet om att de samverkande partierna planerar att lägga ner den nuvarande hälso- och sjukvårdsstyrelsen och ersätta den med en beredning med nio ledamöter. Förslaget innebär i praktiken en förskjutning av maktstrukturen i regionen. I och med att regionstyrelsen tar det direkta befälet över frågorna kommer sjukvården ledas från Vänersborg och inte från Skövde.

Fullt krig i Sjukvårds-styrelsen

GT 26/10

Den 25 oktober ska den nya lösningen på hur sjukvården ska styras politiskt presenteras. Men det är nu som splittringen inom de borgerliga partierna blir glasklar. Regionstyrelsens ordförande Cecilia Widegren (m) skickar ut ett pressmeddelande

om att man enats om att tillsätta en särskild hälso- och sjukvårdskommission, vilket dementeras bara några timmar senare av det kristdemokratiska regionrådet Monica Selin och kd-riksdagsmannen Holger Gustafsson. Bakgrunden till det skärpta läget antyds vara att kristdemokraterna bara går med på att Ursula Johansson ersätts med en politiker från ett annat parti om man får en annan ordförandepost istället. Det framkommer att kd vill att moderaten Jan Hallberg ska bli den nya kommissionens ordförande. Samtidigt vill man att en kristdemokrat ska bli ordförande för regionutvecklingsnämnden som Hallberg innehar. Moderaterna och Hallberg ställer sig kallsinniga till förslaget och Holger Gustafsson (kd) bekräftar att kd lämnar majoriteten om frågan inte får sin lösning. Holger Gustafsson och Jan Hallberg hamnar i direkt ordkrig där båda anklagar varann för att inte ta sitt ansvar för regionen.

Då fick Göran Johansson nog

Regionpolitikerna togs i örat: ”Ni spelar med framtiden”

GP 27/10

Bråket mellan moderaterna och kristdemokraterna inför öppen ridå kommenteras kritiskt både av de andra borgerliga partierna och av oppositionen. Även Göteborgs starke man Göran Johansson (s) ger sig in i debatten. På regionfullmäktige den 26 oktober uttalar han sin besvikelse över hur samarbetet i den nya regionen fungerar och menar att regionpolitikerna ”spelar med hela framtiden”. På fullmäktige beslutas att man ska ge sjukhusen ett långsiktigt lån och Cecilia Widegren upprepar att en helhetslösning är på väg, medan oppositionen menar att budgeten måste revideras.

Hjälp från högre ort

Partisekreterarna kallades in för att lösa krisen i regionstyret

Arbetet Nyheterna 28/10

Det står nu klart att moderaterna, centern, folkpartiet och sjukvårdspartiet lagt ner planerna på en tillfällig hälso- och sjukvårdskommission och i förtid istället ska inleda en utvärdering av den politiska organisationen. Samtidigt beslutas att sjukhusen ska få 400 miljoner i tillskott för att täppa till de värsta hålen. Kristdemokraterna accepterar dock inte förslaget och lämnar förhandlingarna. Därmed är man tillbaka på ruta ett igen och låsningen är total. På Holger Gustafssons initiativ begär man därför hjälp från högre ort. Partisekreterarna Gunnar Hökmark (m) och Sven Gunnar Persson (kd) anländer den 27:e för att medla och därmed blir regionkrisen en riksangelägenhet. I artiklar sägs även Alf Svensson och Bo Lundgren ha varit med i diskussioner om hur krisen ska lösas och socialminister Lars Enqvist (s) uttrycker sin oro över utvecklingen i Västra Götaland. Företrädare för de andra borgerliga partierna i regionen uttrycker sitt missnöje över att man kallat in rikspolitiker för

att lösa tvisten. Man menar att det ger dålig PR för regionen. Roland Andersson meddelar att oppositionen är beredd att ta över om den borgerliga majoriteten spricker.

Förhandlingar fortsätter och nu är det inte längre en fråga om att tillsätta en kommission utan att hitta en ny ordförande till hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Kd:s krav är dock att Ursula Johansson måste få en likvärdig post. Partisekreterarna reser igen dagen efter och förhandlingarna fortsätter, men verkar inte komma någon vart. Flera borgerliga politiker menar nu också att det inte alls längre handlar om ekonomi utan om personfrågor. Folkpartiets Eva Eriksson säger i ett uttalande: ”Det känns pinsamt, det här”.

Den låsta situationen innebar också att utförarstyrelsen för NU-sjukvården godkände sin egen budget eftersom de ledande politikerna inte kunnat enas om budgetramar. Även personal går ut i pressen och menar att politikerna inte är verklighetsanpassade.

Krisen är löst

Erfaren moderat får nyckelroll i regionen

ELA 1/11

Den 30:e kommer dock lösningen. Kristdemokraterna lämnar ledningsansvaret för sjukvården i Västra Götaland till moderaterna. Jan Hallberg ska leda ett tillfälligt krisorgan med representanter för den borgerliga majoriteten. Denna ska fungera som en styrgrupp tills dess att regionfullmäktige fattat beslut om en ny organisation. Ursula Johansson lämnar dessutom sitt uppdrag som ordförande i hälso- och sjukvårdsstyrelsen till en moderat. I artiklarna från den 30 oktober är det oklart vem detta ska bli, men det lutar åt Mikael Cederbratt från Strömstad. Kristdemokraterna slapp därmed ansvaret för sjukvården, men fick inget gehör för kravet på ordförandeposten för regionutvecklingsnämnden. Som kompensation tillerkänns dock kristdemokraterna en slags informell status som vice ordförande i regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen.

Det är nu som diskussioner om utförarstyrelsernas politiska representanter också kommer upp till ytan. Svårigheten med att politiker både sitter i beställar- och utförarrollen uppmärksammas och en lösning som nämns av bland annat Jan Hallberg är att avpolitisera utförarstyrelserna eller att låta de enskilda sjukhusen ha tjänstemannastyrelser.

Den 30 oktober är det första gången sedan krisen startade som Ursula Johansson (fortfarande sjukskriven) uttalar sig. Det sker i ett pressmeddelande. Att lämna ordförandeskapet ser hon inte som så dramatiskt och påpekar att hon fortfarande är kd:s företrädare i sjukvårdsfrågor. Oppositionen är mindre imponerad och kritiserar lösningen med en styrgrupp eftersom de menar att de borgerliga partierna ändå har tre regionråd i styrelsen. Man varnar också för att rockaderna i regionled-

ningen gör att moderaternas makt ökar, vilket sägs leda till kraftiga nedskärningar och omfattande privatiseringar av vården. Man är inte heller överens om problemdefinitionen. Både Carina Åström (v) och Roland Andersson menar att det fattas pengar till vården som inte kan lösas med organisatoriska förändringar.

Nu dyker det också upp röster som i lösningens kölvatten menar att problemen inte har att göra med personer – vilket sagts både öppet och underförstått under krisen – utan att det handlar om strukturella problem. Västra Götaland ses som en politisk koloss som inte går att styra. Men andra som den avgående regiondirektören Lars Roslund är hård i sin dom över regionpolitikerna. Han hyllar samarbetet och kompetensen i den tidigare Väststyrelsen precis som Göran Johansson gjorde på fullmäktigemötet några dagar tidigare. Roslund är besviken på politikerna och menar att den politiska turbulensen är förödande för regiontanken.

De kommande dagarna ägnas en del uppmärksamhet åt vem som ska ersätta Ursula Johansson. Även om Mikael Cederbratt nämns som troligast finns även andra namn som Roland Rydin från Göteborg och Ulrik Nilsson från Borås med i diskussionerna. Även frågan om utförarstyrelsernas framtid tas upp. Utförarstyrelsen i Skaraborg med Sewon Ekberg (fp) i spetsen är kritisk och menar att problemet inte är att det sitter politiker i utförarstyrelserna utan att ledande regionpolitiker inte vågar besluta om de sparförslag som utförarstyrelsen föreslagit. Om det är något som han inte tycker behövs så är det hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Han är också kritisk till styrgruppen och reagerar offentligt på vissa uttalanden som Jan Hallberg gjort om hur sjukvården i Skaraborg ska organiseras.

”Jag fick sparken”

ELA 9/11

Den 9 november framträder för första gången på flera veckor Ursula Johansson offentligt. Det är hennes första arbetsdag efter sex veckors sjukskrivning. På en presskonferens säger hon att hon själv aldrig begärt att bli entledigad från sin ordförandepost och att det pågår en maktkamp med dunkla motiv inom regionledningen. Hon anklagar centern och menar att partiet haft som ambition att manövrera ut henne. Ursula Johansson är också mycket besviken på att detta ”iscensatts när hon inte kunde närvara”. Centerns Per-Olov Blom medger också att han varit en kritisk röst i hälso- och sjukvårdsstyrelsen, men menar att kritiken främst rört arbetsformer. Men indirekt är det tydligt att han haft synpunkter på Ursula Johansson sätt att sköta ordförandeskapet. Per-Olov Blom, partibrodern Kent Johansson och folkpartisterna Eva Eriksson och Ulrik Hammar kritiserar också i ett pressmeddelande de utfall som Ursula Johansson gjort och menar att det skadar samarbetet mellan de borgerliga partierna. Och i den debatt som följer sägs det först nu mer öppet att det varit Eva Eriksson och Kent Johansson som varit de mest uttalade kritikerna av Ursula Johansson inom regionledningen.

Detta är de sista artiklarna som direkt berör krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Men som redan nämnts fortsatte debatten kring sjukvården direkt mellan Jan Hallberg och dåvarande chefen för Sahlgrenska universitetssjukhuset Stanley Brodén. Brodén menade att Hallberg lade sig i hur sjukhusen skulle skötas, vilket Hallberg förnekade.

Vem skrev mest?

Efter beskrivningen av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen ska en redovisning av den kvantitativa innehållsanalysen göras för att fördjupa analysen och visa hur krisen speglades i olika tidningar. Den första frågeställningen är vilka tidningar uppmärksammade krisen mest, vilket kan ge en fingervisning om vilka läsare i Västra Götaland som fick den mest omfattande rapporteringen av den händelse som redan hösten 1999 höll på att spräcka den borgerliga majoriteten.

Två tidningar skrev i särklass mest om krisen. Elfsborgs Läns Allehanda publicerade 29 artiklar under den månad som krisen pågick. I GP fanns det under samma period 28 artiklar. Med andra ord fanns det i dessa tidningar nästan en artikel varje dag om sjukvårdskrisen under den tid den pågick. I Elfsborgs Läns Allehanda innebär det mer än en artikel i varje exemplar eftersom den inte kommer ut på lördagar och söndagar. Att Elfsborgs Läns Allehanda skrev så mycket kan troligen bero på att tidningen ges ut i regionens politiska centrum och för GP blir det ganska naturligt att ägna händelsen stort utrymme med sin ambition att vara en regional nyhetstidning.

Nästa grupp är Bohusläningen, Skövde Nyheter och Nya Lidköpings Tidningen som ligger på mellan 20 och 25 artiklar. I Arbetet Nyheterna, Borås Tidning, Skaraborgs Allehanda, Mariestads-Tidningen och Trollhättans Tidning var man lite mer sparsmakad med rapporteringen och publicerade ca 15 nyhetsartiklar under perioden.

Falköpings Tidning och Skaraborgs Läns Tidning skrev 11 nyhetsartiklar om händelsen och endast enstaka artiklar fanns i tidningar som Provinstidningen Dalsland och Strömstads Tidning. I kvällstidningen GT förekom tio nyhetsartiklar direkt relaterade till krisen, men GT hade också en artikelserie om bemanningsföretag inom vården under månaden.

Helt klart är dock att boende på olika ställen i regionen hade helt olika möjligheter att via sin tidning följa händelseutvecklingen. GP-läsarna och Vänersborgarna kunde knappast undvika krisrapporteringen. Andra tidningsläsare i Västra Götaland såg i snitt till en artikel varannan eller var tredje dag. Om man däremot endast läste någon av de mindre tidningarna, såsom Provinstidningen Dalsland eller Strömstads Tidning var möjligheten att följa händelseutvecklingen via sin lokala tidning starkt begränsad.

Fokus på problem eller lösning?

Hur beskrevs då krisen i pressen? En central fråga i sammanhanget är vad som sades

vara grundproblemet till krisen och hur den kunde lösas. Inte helt överraskande var det mycket vanligare med rapportering kring vad som var problemet än hur krisen skulle lösas. I över 90 procent av alla artiklar förekommer det någon sorts problemdefinition om varför krisen uppstått och vad den får för konsekvenser. Det är inte alls lika vanligt med rapportering som tar upp olika lösningar på konflikten. I knappt hälften av alla nyhetsartiklar nämns en lösning av något slag. Tyngdpunktsmässigt är dock lösningar något vanligare. När man analyserar om det finns en *tyngdpunkt* i enskilda artiklar mot konflikt eller lösning är andelen artiklar med problem/konflikt i fokus 70 procent, medan 30 procent av nyhetsartiklarna snarare fokuserar på lösningen av konflikten. Skiljer sig då denna bild mellan olika tidningar och finns det kanske även en partipolitisk koppling i rapporteringen?

Tabell 1 Fokusering på problem eller lösning av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Nyhetsrapportering i dagspress i Västra Götaland 1999 (procent)

	Borgerliga	Oberoende/ opolitiska	Socialdemokratisk
Fokus på problem	69	79	85
Fokus på lösning	31	21	15
Summa procent	100	100	100
Antal artiklar	211	19	14

Tabell 1 visar tydligt att de borgerliga tidningarna i högre grad inriktade rapporteringen på lösningen av konflikten än de som betecknar sig som opolitiska/ oberoende och den socialdemokratiska Arbetet Nyheterna. Analyserar man sedan i detalj visar det sig att mindre tidningar, som bara skrev någon enstaka artikel, fokuserade på problem/ konflikt. Det man skrev om var krisen och inte hur eller att den löstes. Av de tidningar som hade lite mer omfattande rapportering var den socialdemokratiska Arbetet Nyheterna och kvällstidningen GT de med tydligast konfliktfokus. De som mer tenderade att lyfta fram möjliga lösningar och även tryckte på att krisen var över var de moderata tidningarna Borås Tidning och Skaraborgs Allehanda. Men även Elfsborgs Läns Allehanda och Bohusläningens nyheter om krisen handlade till ca 40 procent om krisens lösning.

Man kan tolka resultaten som att det finns drag av partipolitisk koppling, vilket innebar att den borgerliga pressen mer uppmärksammade förslag till och konfliktens faktiska lösning. Att GT hade ett tydligt konfliktperspektiv kan ses som att kvällstidningsjournalistikens kännemärken att fokusera på konflikt också gjorde avtryck i nyheterna om denna händelse. Eventuellt kan man också se Elfsborgs Läns Allehandas och Bohusläningens mindre benägenhet att lyfta konfliktperspektiv som ett

tecken på att när rapporteringen blir omfattande så får även artiklar som inte innehåller konflikt mer utrymme (jfr Johansson 1998).

För att fördjupa denna analys har rapporteringen om problem/konflikt delats upp i olika ämnen. Den *första* är om krisen och dess lösning framförallt handlar om ekonomi (brist på pengar, mer pengar är lösningen). Den *andra* handlar om organisation (krisen har inte att göra med personer utan organisation och lösningen är att omorganisera). Person/politik är det *tredje* ämnet som kan handla om personkemin hos de inblandade, politiska låsningar eller att kompetensen brister och personer måste bytas ut.

Tabell 2 Perspektiv på problemdefinition och lösning av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Nyhetsrapportering i dagspress i Västra Götaland 1999 (procent)

	Problem/konflikt	Lösning
Ekonomi	7	10
Organisation	14	43
Person/ politik	79	47
Summa procent	100	100
Antal artiklar	233	131

Tabell 2 visar tydligt att kritik mot enskilda politiker var den problemdefinition som helt dominerade. Men även kritik mot regionpolitiker i allmänhet mot deras sätt att hantera krisen var vanlig inom denna kategori. Även om flera menade att grunden egentligen var ett organisationsproblem eller att det fattades pengar var det ändå personfrågan som var i fokus. Detta skedde på två sätt. En del av kritiken gällde hälso- och sjukvårdsstyrelsen och Ursula Johansson, även om det som redan påpekats inte fördes fram som direkt kritik. Den andra stora kritiken mot politiker var under de mest dramatiska dagarna då kristdemokrater och moderater inte kunde komma överens om hur krisen skulle lösas.

Ser man på enskilda tidningar och deras partifärg skiftar bilden lite grand. I Arbetet Nyheterna förekommer det endast problemdefinition som gäller kritik mot borgerliga politiker. Ingen artikel tar upp att krisen kan bero på den ekonomiska situationen eller organisationen. Och även här skiljer de moderata tidningarna ut sig genom att inte lika ofta fokusera på politiker när det handlar om varför krisen uppstått. Det är betydligt vanligare att aktörer som för fram ekonomiska eller organisatoriska orsaker till krisen uttalar sig i dessa tidningar.

När det gäller lösningen av konflikten är inte bilden lika entydig. Här väger det i princip jämnt mellan att krisens lösning handlar om att organisera om besluts-

strukturer och lösningen är att flytta på enskilda politiker. Att lösningen handlar om mer pengar till vården framkommer också till viss del.

De tidningar som mest fokuserar på att lösningen är att flytta på vissa personer är de med liberal partifärg. I de moderata förekommer det både artiklar om att lösningen är att nya personer bör ta över samt att det finns ekonomiska lösningar, i betydelsen mer pengar till vården. De tidningsgrupper där det oftast förekommer artiklar där personfrågan är i centrum är i de liberala och de som betecknar sig som oberoende/opolitiska. Men i denna grupp är skillnaderna mellan olika tidningar väldigt stora. I Elfsborgs Läns Allehanda ses lösningen av krisen nästan helt som en politisk fråga medan den i GP i mycket högre utsträckning beskrivs som en organisationsfråga. Bilden av hur krisen skulle lösas och hur den faktiskt löstes skilde sig med andra ord mycket mellan de olika tidningarna. En slutsats man kan dra är att även om bilden av krisens orsak var relativt lika i de olika tidningarna var bilden av krisens lösning väldigt skiftande.

Vem fick kritik och vem kritiserade?

Som redan påpekats var rapporteringen av krisen ganska självklart präglad av problem och konflikt. Men därmed är det inte självklart att det framförs uttalad kritik. Om man särskiljer de artiklar där någon politiker eller politiskt organ kritiserar finns det uttalad kritik i 163 av de 245 nyhetsartiklar som ingår i analysen. Med andra ord förekom det direkt uttalad kritik i 66 procent av alla nyhetsartiklar under perioden. Vem var det då som fick utstå kritik? I artiklarna har den aktör som fått huvudandelen av kritiken i artikeln analyserats.

Tabell 3 Kritiserade aktörer i nyhetsrapporteringen om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen 1999. Dagspress i Västra Götaland (procent)

Kritiserad	
Borgerliga partier	31
Kristdemokraterna	23
Hälso- och sjukvårdsstyrelsen	17
Politiker allmänt	14
Regionstyret	5
Moderaterna	3
Centern	3
Utförarstyrelser	3
Socialdemokraterna	1
Summa procent	100
Antal artiklar	165

Tabell 3 visar att det oftast var borgerliga partier i allmänhet som oftast fick utstå kritik, men nästan en fjärdedel av all kritik som nämndes gällde kristdemokraterna. Ursula Johansson är också den enskilda person som får mest uttalad kritik. Men det ska återigen påpekas att denna kritik framförallt kommer som svar på hennes utspel i slutet av hela affären. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen som politiskt organ var huvudkritiserad i 17 procent av alla artiklar. De övriga borgerliga partierna fick inte som enskilda partier någon omfattande kritik. Däremot fanns det en tydlig kritik mot politiker generellt. Den kritik som framfördes under krisen drabbade därmed inte bara de borgerliga partierna utan även regionpolitiker i stort.

Om man detaljstuderar de tidningar som skrev tio artiklar eller fler om krisen var kritiken mot själva hälso- och sjukvårdsstyrelsen vanligast i Bohusläningen och GP där ca en tredjedel av alla kritiska röster höjdes mot hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Noterbart är att i Arbetet Nyheterna fanns det inte någon som framförde kritik mot hälso- och sjukvårdsstyrelsen överhuvudtaget. Här rörde kritiken uteslutande kristdemokraterna eller de borgerliga partierna mer generellt.

Kritiken mot Ursula Johansson framfördes i åtta av de 22 undersökta dagstidningarna. Endast i en tidning förekom det mer än två artiklar där kritik mot Ursula Johansson personligen framfördes. I Mariestads-Tidningen förekom det tre artiklar där kritiken mot kd:s ordförande i hälso- och sjukvårdsstyrelsen var den som kritiken uttalat gällde.

Vem var det då som stod för denna kritik? Tabell 4 visar vilka aktörer som framförde kritik under de veckor som affären utvecklade sig. De som allra oftast framförde kritik var representanter för de samverkande partierna. Nästan 40 procent av all kritik som uttalades kom ifrån den egna majoriteten. Till största delen kommer denna från borgerliga politiker i olika utförarstyrelser, där Sewon Ekberg (fp) var en av de mest framträdande kritikerna. Men även regionpolitiker centralt från folkpartiet och centern förekommer som kritiker av turbulensen kring hälso- och sjukvårdsstyrelsen. En stod del av den inomborgerliga kritiken sker dock i slutskedet av krisen när Ursula Johansson öppet går ut och anklagar centern för att vilja ha undan henne och genast får svar på tal från bland annat centerns Per-Olov Blom.

Tabell 4 Kritiker i nyhetsrapporteringen om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen 1999. Dagspress i Västra Götaland (procent)

Kritiker	
De samverkande partierna	39
Politisk opposition	33
Förvaltningar inom regionen	6
Organisationer	3
Experter	1
Journalister	18
Summa procent	100
Antal artiklar	155

Kritiken från oppositionen är inte riktigt lika omfattande som den inomborgerliga kritiken. Detta är i ljuset av andra studier av politisk nyhetsrapportering anmärkningsvärt. Även om det förekommer borgerlig splittring brukar ändå huvuddelen av den kritik som uttalas komma från den politiska oppositionen (jfr Asp 1988). Att så inte skedde under krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen kan ses som ett uttryck för att man inom oppositionen troligen ansåg att ytterligare bränsle på elden skulle skada hela regionprojektet. Man ville inte riskera att späda på det låga förtroendet för Västra Götaland som politiskt projekt ytterligare och låg därför relativt lågt. Kritiken från oppositionen kom framförallt från Roland Andersson som vid flera tillfällen kritiserade det borgerliga styret och menade att socialdemokraterna var redo att ta över. Men den mest högljudda kritiken från oppositionen stod Göran Johansson för då han i regionfullmäktige gick hårt åt de borgerliga regionpolitikerna.

Men även journalister var en ganska vanlig kritiker av det borgerliga styret. I nästan en femtedel av alla nyhetsartiklar där uttalad kritik förekommer står den skrivande journalisten för huvuddelen av denna kritik. Denna form av journalistkritik är i de flesta fall dock sammanfattande kommentarer till andra aktörers kritik och sällan helt självständiga kommentarer från den skrivande journalisten.

Ser man ser hur ofta det överhuvudtaget förekom journalistkritik i artiklar under affären blir siffran ännu högre. I 41 artiklar, vilket motsvarar drygt 25 procent av alla artiklar som innehåller kritik fanns det uttalad journalistkritik om hur politikerna hanterade styret av regionen. Och det är kristdemokraterna och de borgerliga partierna i grupp som får ta emot kritiken.

Om man särgranskar i vilka tidningar de artiklar där kritik från journalister förekommer handlar det inte om så många artiklar från varje tidning, men eftersom undersökningen är en totalundersökning kan det ändå vara av intresse att se i vilka tidningar journalister oftare än andra uttalade kritik om vad som skedde i regionen under dessa veckor.

Tabell 5 Journalistkritik – ”fem i topp”. Andel artiklar med journalistkritik av all nyhetsrapportering om krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen 1999 (procent)

Tidning	Andel journalistkritik
Borås Tidning	38 %
Arbetet Nyheterna	29 %
Mariestads-Tidningen	23 %
Elfsborgs Läns Allehanda	21 %
Skaraborgs Allehanda	20 %

Kommentar: Endast tidningar som skrev mer än 10 artiklar om krisen ingår i analysen.

Störst andel uttalad journalistkritik förekom i Borås Tidning (tabell 5). I fem av de totalt 14 artiklar som tog upp regionkrisen fanns det en direkt kritik mot politikerna. Även i Arbetet Nyheterna är kritiken från journalister i nyhetsartiklarna nästan 30 procent. Sedan följer ett antal tidningar där det förekommer direkt journalistkritik i ungefär en femtedel av artiklarna, vilket i de flesta fall motsvarar 3-4 artiklar.

Noterbart är att det i tidningar som Bohusläningen och Nya Lidköpings Tidningen, som skrev relativt mycket om krisen inte förekommer någon direkt journalistkritik överhuvudtaget. I dessa två tidningar förekommer det också generellt sett något mindre kritik mot politiker under krisen än i de andra tidningarna, men det rör sig dock inte om några stora skillnader.

Drevjournalistik eller politiskt självmål?

Kan man då med utgångspunkt från resultaten säga något om journalisterna respektive politikernas sätt att agera under krisen? Var det journalisterna som framkallade och bestämde utvecklingen av händelserna hösten 1999 eller var det politikerna själva? Under det senaste decenniet har man ofta anklagat journalister för drevjournalistik som präglas av att medierna själva både framkallar och driver på politiska affärer. 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.

För att försöka ge ett svar på den frågan måste man först definiera hur medieinnehållet ska se ut för att kunna karakteriseras som drevjournalistik. Det finns ingen vedertagen definition på vad som utmärker denna form av journalistik, men två kriterier verkar ändå vara centrala. Den *första* är att medierna förvränger bilden av det politiska skeendet. Kritiken mot journalistik under politiska affärer brukar vara att man driver på händelserna, fokuserar på irrelevanta detaljer och dömer i förhand. Den andra är att *enskilda personer hängs ut*. Det spekuleras i deras avgång och deras professionella och privata liv vänds ut och in på spalterna (se exempelvis Sabato 1991, Nord 1998, Severinsson 1998).

Ser man till det första kriteriet på mediedrev är det inte mycket som talar för att journalisterna påverkade det sätt sjukvårdskrisen utvecklades. Det förekom varken under eller efter krisen någon kritik mot medierna. Ingen har offentligt hävdat att journalisterna skulle ha förvrängt eller drivit på händelseutvecklingen. Detta intryck stöds även vid noggranna genomläsningar av materialet. Även om det förekommer journalistkritik är denna inte dominerande. Den kritik som framförs kommer i huvudsak från andra aktörer.

Men inte heller det andra kriteriet uppfylls eftersom ingen enskild politiker utsattes för någon omfattande kritik. Som redan påpekats var Ursula Johansson den politiker som fick störst enskild kritik. Men detta var först i krisens slutskede och kritiken mot henne kom inte från journalister utan uteslutande från andra politiker som svar på hennes utspel på presskonferensen den 9 november. Det finns inte

heller några uppgifter om att man försökt pressa henne på kommentarer under hennes sjukskrivning. Så även om det på många sätt var upplagt för ett mediedrev med personliga konflikter och motsättningar både inom och mellan politiska partier förhöll sig medierna relativt passiva.

Frågan är då varför det inte blev något mediedrev. En förklaring är att hela händelseförloppet utspelades inför öppen ridå, vilket gjorde att drevjournalistikens mekanismer aldrig aktiverades. I de flesta politiska affärer finns det personer som inte vill uttala sig, dolda dagordningar och konflikter som döljs eller tonas ner. Bisten 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 framåt till stor del av bristen på information.

Under krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen grälade politiker som skulle samarbeta till och med öppet med varandra på presskonferenser och man 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.

Sjukvården i pressen

De politiska kriserna, varav krisen i sjukvårdsstyrelsen var en, präglade mediebevakningen 1999 och 2000. Men sett över hela perioden var sjukvården det dominerande medietemat, som också visades i förra kapitlet med Västnytts regionbevakning. Sjukvården var i fokus redan innan regionen bildades och sjukvård är också det som de regionala TV-nyheterna främst lyft fram av regionens verksamheter efter 1998.

Är då pressens bild av regionen lika sjukvårdscentrerad? Svaret på den frågan är enkel. Sjukvårdsnyheter i dagspressen är liksom i Västnytt den överlägset största regionnyheten. Flest finns det i GP och Bohusläningen, där det förekommer ungefär två sjukvårdsnyheter i varje nummer. Och även om det inte finns lika många i de andra regiontidningarna är sjukvård en vanlig nyhet. I alla de stora och mellanstora tidningarna finns det ungefär en sjukvårdsnyhet i varje nummer. Sjukvård är med andra ord en stor tidningsnyhet.

Ser man till hur sjukvård prioriteras jämfört med annat regionmaterial visar det sig att mellan 43 och 50 procent av alla regionnyheter handlar om sjukvård (tabell 6). Mariestads-Tidningen är den som har sjukvården allra mest i fokus av de större tidningarna (53 procent), vilket till stor del kan förklaras med konflikterna kring

operationsavdelningen som ockuperades av pensionärer efter hot om nedläggning. De tidningar som har redaktionellt samarbete via Västgöta-Tidningar är den grupp som har minst sjukvårdsnyheter. Tidningsgruppen skiljer ut sig något med ca 40 procent sjukvårdsnyheter. Det finns dock ingen enskild fråga som dessa tidningar tar upp istället för sjukvård.

Person- och organisationsfrågor förekommer minst i Göteborgsmedierna och Bohuspressen. Men det finns stora interna skillnader. GT rapporterade mycket om ”regeringskrisen” då den borgerliga majoriteten sprack i maj 2000 och andra liknande frågor, medan GP inte gav sådana frågor lika stort utrymme. Men här är det viktigt att inte blanda samman andel med hur mycket man rapporterade.

Tabell 6 Regionfrågor i dagspress i Västra Götaland 2000 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västra Skaraborg	Östra Skaraborg	Sjuhärad
Politik och organisation	**7**	**6**	**13**	**12**	**14**	**14**
Verksamheter	**93**	**94**	**87**	**88**	**86**	**86**
Sjukvård	50	44	50	47	39	47
Kultur & fritid	6	9	11	12	7	4
Kommunikationer	4	10	6	6	3	1
Ekonomi & näringsliv	7	6	5	6	4	8
Sysselsättning & arbetsliv	7	4	5	5	5	5
Regional utveckling	1	0	0	2	3	4
Skolfrågor	5	6	2	0	3	6
Övriga frågor	13	15	8	10	22	11
Procent	100	100	100	100	100	100
Antal artiklar	585	443	404	118	469	156

Kommentar: Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner.

I absoluta tal var GP:s bevakning av person- och organisationsfrågor mer än dubbelt så omfattande som GT:s. Samma sak gäller för Bohusläningen. Även om andelen artiklar om de regionala kriserna var mindre jämfört med annan regionpress publicerades ändå fler artiklar totalt sett om person- och organisationsfrågor i dessa tidningar. Den tidning som fokuserade mest på ”regeringsfrågan” i regionen och liknande frågor var Borås Tidning. Var femte nyhetsartikel om regionen handlade om regionens organisation eller om personfrågor under 2000.

I övrigt finns det vissa skillnader i vad som bevakas. Kommunikationsfrågor får mest utrymme i Bohuspress och nästan ingen alls i Borås Tidning. Var tionde region-

nyhet är en kulturfråga i Elfsborgs Läns Allehanda och Trollhättans Tidning, medan dessa frågor endast får några få procent av uppmärksamheten i andra tidningar. Skola och omsorgsfrågor är den fråga som kanske mest skiftar mellan olika tidningar. I vissa delregioner (västra Skaraborg) finns det inga regionnyheter som handlar om dessa områden överhuvudtaget, medan Göteborgspressen relativt ofta knöt dessa sakfrågor till regionens ansvar. Övriga frågor får ca tio procent av all medieuppmärksamhet. Här döljer sig ett stort antal frågor. De största är miljöfrågor och kommunala frågor som knyts till ett regionalt perspektiv (två procent vardera).

Sammantaget visar resultaten av mediebilden av sakfrågor överrensstämmer analysen av Västnytts regionbevakning och även med andra studier som analyserat mediebilden av de gamla landstingen (Svedberg och Weibull 1994). Sjukvård, kultur och kommunikationer är de områden som pressen bevakade före införandet av Västra Götalandsregionen och samma nyheter dominerar 2000.

Lokala eller regionala sjukvårdsnyheter?

Den lokala vinklingen är ett välkänt journalistiskt grepp för att öka nyheternas intresse och relevans för publiken. När det gäller sjukvårdsnyheter kan detta handla om två saker. För det *första* kan man skriva om sjukvårdsnyheter som är regionens ansvar och som sker inom närområdet. Exempel på detta är nyheter om ortens sjukhus eller liknande. För det *andra* kan man göra lokala vinklingar på beslut som rör hela regionen. Det är exempelvis vanligt att man gör en lokal nyhet om konsekvenser av budgetbeslut för sjukvården inom det egna spridningsområdet.

Frågan är då hur mycket av sjukvårdsnyheterna som har ett lokalt perspektiv, dvs. där nyheten fokuserar på kommuner inom tidningarnas spridningsområden[6]. Och hur mycket handlar om andra kommuner i Västra Götaland och regionen som helhet? Vad som ses som lokalt perspektiv är nyheter som handlar om orter inom tidningens spridningsområde.

Sjukvårdsnyheter, liksom andra regionnyheter är i första hand lokala (tabell 7). I de flesta tidningar har nästan 60 procent av alla sjukvårdsnyheter ett lokalt perspektiv. Detta stämmer väl överens med andra forskningsresultat på området (Hagström 2002). Ser man på dagspress i olika delar av regionen är Göteborgspressens sjukvårdsnyheter minst fokuserade på Göteborgsområdet, vilket beror på att GP och GT sprids utanför Storgöteborg. Att även pressen i västra Skaraborg uppvisar en tendens till att ha sjukvårdsnyheter från kommuner utanför spridningsområdet beror på att flera av tidningarna som ingår i gruppen har en relativt stor andel nyheter från Skövde, som är ett regionalt centrum. De större tidningar som är mest benägna att bevaka sjukvårdsnyheter inom det egna spridningsområdet är Mariestads-Tidningen (68 procent), Nya Lidköpings-Tidningen (65 procent) samt Bohusläningen (62 procent).

Tabell 7 Sjukvårdsnyheter i dagspress i Västra Götaland 2000 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västra Skaraborg	Östra Skaraborg*	Sjuhärad
Lokalt perspektiv	42	60	40	57	58	59
Andra orter i Västra Götalandsregionen	17	10	28	21	14	9
Västra Götalandsregionen	41	30	32	22	28	32
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Antal artiklar	323	192	204	59	232	79

Kommentar: Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner. *=Västgöta-Tidningar har räknats som Östra Skaraborg.

I snitt handlar även 32 procent av sjukvårdsnyheterna i regionpressen om regionen som helhet. Här kan antingen ingen enskild ort utläsas eller också är perspektivet knutet till hela Västra Götalandsregionen. Detta är ca tio procent högre än regionnyheterna generellt (Johansson 2002). En slutsats som kan dras är därmed att sjukvårdsnyheter är mer lokala i sin karaktär än regionnyheter i allmänhet.

Det finns dock stora skillnader mellan dagspress i olika regiondelar. Tidningar som Skaraborgs Allehanda och Nya Lidköpings-Tidningen har en femtedel sjukvårdsnyheter som handlar om hela regionen. GP, Arbetet Ny Tid och flera av de mindre tidningarna har ett regionperspektiv i mer än 40 procent av sjukvårdsnyheterna.

Sjukvårdskritik i medierna

Analysen av Västnytts sjukvårdsbevakning visade att sjukvårdsnyheter i stor utsträckning varit negativa i en eller annan bemärkelse, både före och efter bildandet av Västra Götalandsregionen. Andelen negativa nyheter har konstant legat högt och ofta har mer än hälften av alla sjukvårdsnyheter varit kritiska. År 2000 var dock bilden något mindre kritisk, men ändå handlade 42 procent av alla sjukvårdsnyheter om nedskärningar, missnöjd personal, ekonomisk kris, felbehandlingar eller andra kritiska nyheter. Hur ser då bilden ut i dagspressen detta år?

Tabell 8 visar att kritiknivån i regionens dagspress ligger på ungefär samma nivå som i Västnytt. I genomsnitt förekom det kritik av ett eller annat slag i 51 procent av alla nyhetsartiklar om sjukvård i regionens dagspress 2000. Detta måste ses som en mycket hög andel kritik. Om regionpressens sjukvårdsbevakning 2000 jämförs med andra studier ligger nivån högt över. I studier av GP:s sjukvårdsbevakning i Göteborg från mitten av 1980-talet och tio år framåt var den genomsnittliga kritik-

nivån för sjukvård 20 procent. Även vid jämförelser med andra studier av sjukvårdsbevakning är kritiknivån högre. Statsvetaren Bo Hagström har gjort analyser av svensk rikstäckande, regional och lokal dagspress från slutet av 1980-talet. Där är kritiknivån västenligt lägre än i denna studie. I det urval dagspress som han undersöker ligger kritiknivån på ca 25 procent i genomsnitt. Men man bör dock vara medveten om att hans definition av kritik inte är riktigt densamma som i denna undersökning[7] (Hagström 2002).

Tabell 8 Sjukvårdskritik i dagspress i Västra Götaland 2000 (procent)

	Andel kritiska sjukvårdsnyheter
GT	72
Provinstidningen Dalsland	68
Mariestads-Tidningen	67
Trollhättans Tidning	67
Skaraborgsbygden	64
Elfsborgs Läns Allehanda	58
Arbetet Ny Tid	57
Bohusläningen	57
Nya Lidköpings-Tidningen	48
Borås Tidning	47
Lysekils-Posten	45
Skaraborgs Allehanda	45
Göteborgs-Posten	43
Falköpings Tidning	42
Skaraborgs Läns Tidning	41
Strömstads Tidning	40
Västgöta-Bladet	40
Skövde Nyheter	41
Stenungsunds-Posten	29
Kungälvs-Posten	29

Kommentar: Tidningar där antalet sjukvårdsartiklar understiger 10 ingår inte i tabellen.

Men som tabell 8 också visar finns det stora skillnader mellan olika tidningar. Kvällstidningen GT (72 procent) hade inte särskilt förvånande den mest kritiska bevakningen. Med begränsat utrymme och beroende av lösnummerförsäljning är det knappast förvånande att nyheter med negativa förtecken får större utrymme. GT lyfte även fram sjukvårdsnyheter från orter där man normalt har relativt få läsare. Dramatiska händelser med ockupation av sjukhus och protester som skedde i Mariestad och Lidköping gjorde att nyhetsvärdet blev viktigare än den lokala kopplingen.

Sedan följer de övriga tidningarna ner till Kungälvs-Postens 32 procent. Noterbart är att tidningsstorlek i detta avseende verkar hänga samman med i vilket kritiskt ljus sjukvården ses. Ju större tidningen är desto mer kritiska blir sjukvårdsnyheterna – GP är dock det stora undantaget. Även om alla tidningar har en sjukvårdsbevakning som fokuserar på kriser i ett eller annat avseende, är bilden mindre kritisk i de flesta små tidningarna i regionen.[8] De större tidningarna har mer resurser och gör egna uppföljningar, egna nyheter och har på så sätt både en större urvals- och redigeringsmakt än mindre tidningar. Med ökad journalistmakt kommer också det kritiska perspektivet att slå igenom mer – helt i linje med journalistiska ideal om att granska makten för medborgarnas räkning. Små tidningar är mer beroende av pressmedelanden och den verklighetsbild som olika källor förmedlar. Därför blir inte heller mediebilden lika kritisk (jfr Johansson 1998).

Denna slutsats kan verka märkligt eftersom i analyserna av krisen i sjukvårdsstyrelsen var resonemanget det omvända. Där minskade andel kritiska artiklar ju mer tidningen skrev. Förklaringen är att man måste skilja mellan en mer generell bevakning och hur enskilda händelser rapporteras. Större tidningar har generellt sett en mer kritisk bevakning eftersom de har mer resurser att lägga på sådan bevakning, men i rapporteringen av enskilda händelser får även nyheter som inte är konfliktfyllda större utrymme eftersom man kan ge en mer nyanserad bild.

För mindre tidningar är den generella bevakningen mindre negativ. Man har mindre resurser och förlitar sig mer till officiella källor för material. Men i rapporteringen av en enskild kritisk händelse kommer man bara att ta upp den kritiska bilden och inte ha utrymme för en mer nyanserad rapportering.

Sjukvårdskritikens innehåll

Det finns med andra ord ganska stora skillnader i hur kritisk sjukvårdsbevakningen är. Går man sedan in på vad kritiken handlar blir det tydligt att det både finns skillnader och likheter i sjukvårdskritiken beroende på vilka tidningar som undersöks.

Personalbrist och nedskärningar är de sjukvårdsområden som kritiseras mest i nästan alla tidningar (tabell 9). Endast i västra Skaraborg finns inte personalbristen med överst, men det beror på den centrering av bevakningen av nedläggningen av BB och förlossningsavdelningarna i Lidköping som nämnts tidigare. I Nya Lidköpings Tidningen handlade 75 procent av alla sjukvårdskritiska artiklar om nedläggningar och stängningar av vårdavdelningar. Men kritiken mot nedskärningar var mycket omfattande även på andra håll, då främst i Mariestads-Tidningen, också det beroende på de händelser som nämnts tidigare.

I Borås Tidning var dock inte nedskärningar någon större sjukvårdsnyhet 2000. Istället är det de ekonomiska underskotten mer allmänt som lyfts fram, vilket ligger i linje med de tidigare resultaten att Borås Tidning mer än andra regiontidningar haft sitt intresse riktat mot den politiska arenan i Västra Götaland. Att sjukvårdskri-

tiken är hållen på ett allmänt plan än i andra tidningar i regionen blir därmed ganska naturligt.

Tabell 9 Sjukvårdsnyheter i dagspress i Västra Götaland 2000 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västra Skaraborg	Östra Skaraborg	Sjuhärad
Sjukvårdsköer	13	9	21	6	15	20
Personalbrist	20	36	32	3	18	22
Ekonomiskt underskott	12	10	10	6	8	25
Nedskärningar	16	32	22	63	28	5
Felbehandlingar m.m.	23	10	9	19	24	20
Personalfrågor/ arbetsmiljö	12	2	4	3	6	8
Politiska kriser	4	1	2	0	1	0
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Antal artiklar/ inslag	163	108	125	32	112	40

Kommentar: Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner.

Felbehandlingar och andra problem med vårdens kvalitet fick också relativt stort utrymme. I Göteborgspressen och tidningarna i östra Skaraborg handlade nästan var tredje kritisk sjukvårdsartikel om sådana frågor.

Kritiker och kritiserade i sjukvårdsnyheterna

Vem är det då som står som kritiker i sjukvårdsfrågor i pressen och vem kritiseras? Forskning kring lokala nyheter har ganska entydigt visat att myndighetspersoner och politiker dominerar uppmärksamheten i stort. Men det är också så att medborgare syns allt mer och dessutom blir de allt vanligare som kritiker av lokal samhällsservice (Johansson 1998, Nygren 2001).

Att framträda som kritiker är en viktig del i det som kallas problemformuleringsprivilegiet. Den som får framträda och påpeka brister och problem har stor möjlighet att påverka en frågas behandling och hur mediernas rapportering kommer att se ut.

Inom sjukvårdsområdet finns det starka partsintressen: politiker, tjänstemän, läkare, sjukvårdspersonal, patienter och anhöriga. Forskare menar att dessa grupper ofta har relationer i medierna som framstår som typiska mediedramer. Som exempel kan nämnas historier som läkaren som felbehandlat patienter, läkare som angriper tjänstemän för att reglerna uppfattas som omöjliga att följa, patienter som kritiserar politiker för utebliven vård m.m. (Eide och Hernes 1987).

Vem är det då som kritiseras i regionnyheterna? Tabell 10 visar att det i första hand är politiker som får utstå kritik. I snitt får politikerna 60 procent av all kritik som uttalas i dagspressens sjukvårdsnyheter. Men skillnaderna är ganska stora mellan olika tidningar. I Göteborgspressen ligger nivån på 42 procent medan 84 procent av alla kritiska uttalanden i pressen i västra Skaraborg riktar sig mot politiker.

Det är också ganska naturligt regionpolitikerna som står i centrum för kritiken. Över 80 procent av all politikerkritik riktas mot regionpolitikerna. Kritiken mot politiker kommer i första hand från andra politiker. Andra regionpolitiker står för 50 procent av all kritik av regionpolitiker. Därefter är organisationer och medborgare vanligast som kritiker av regionpolitikerna.

Tabell 10 Kritik av olika aktörer i sjukvårdsnyheter i dagspressen i Västra Götaland 2000 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västra Skaraborg	Östra Skaraborg	Sjuhärad
Politikerkritik	**52**	**53**	**68**	**89**	**68**	**66**
Regionpolitiker	41	35	58	71	60	53
Andra politiker	11	18	10	18	8	13
Förvaltningskritik	**22**	**35**	**19**	**0**	**15**	**7**
Regionförvaltning	18	29	19	0	12	7
Andra myndigheter/ förvaltningar	4	6	0	0	3	0
Andra kritiserade	**26**	**12**	**13**	**11**	**17**	**27**
Procent	100	100	100	100	100	100
Antal artiklar	76	34	21	17	60	15

Kommentar: Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner.

Kritiken mot förvaltningar och dess företrädare skiljer sig också en del mellan olika tidningar. Som mest uppgår den till en dryg tredjedel i Bohuspressen och är obefintligt i tidningar i västra Skaraborg. På de allra flesta håll är det också regionala förvaltningar som kritiseras. Nästan all förvaltningskritik drabbar regionala organ. Det rör sig då framförallt om ansvariga tjänstemän och administrativa enheter som sjukhus och sjukvårdsavdelningar.

Här syns en intressant skiljelinje mellan medierna i olika delar av regionen. Andra analyser av samma material har visat att Göteborgsmedierna och även Bohuspressen generellt sätter politikerna mindre i centrum än övriga regionmedier. Istället är bevakningen mer verksamhetsinriktad. Det tycks med andra ord finnas ett något mindre intresse för regionens politiker i de västra regiondelarnas medier, än hos

pressen i andra delar av regionen. Samma sak gäller för sjukvårdsrapporteringen. Sjukhusledningar och ansvariga tjänstemän ställs oftare till svars för kvalitetsbrister i GP, Bohusläningen och andra tidningar i deras spridningsområde. Kritiken av sjukvården är däremot mer ”politiserad” i pressen i de inre och östra delarna av regionen.

Övriga kritiserade får mellan ca 15 och 30 procent av all kritik. Här är Sjuhäradspressen i topp med 33 procent. Inom denna grupp finns det många olika aktörer som får utstå kritik, men mest kritik får experter och forskare av olika slag. Här är det forskningsresultat och andra expertutlåtanden som ifrågasätts, ofta av myndigheter på olika nivåer.

Man skulle kunna tro att de som oftast förekommer som kritiker i sjukvårdsfrågor är medborgare med tanke på vad som sagts tidigare. Medborgarna är också en av de vanligaste kritikerna. Men bara en femtedel av all kritik kommer från medborgare och företrädare för olika medborgargrupper såsom fackföreningar och andra intresseorganisationer. Denna kritik riktar sig oftast mot regionens politiker. Den tydligaste kritikrelationen är istället mellan regionpolitikerna, som i den politiska debatten kritiserar varandras förslag. Mer än en tredjedel av all kritik som uttalas i tidningarnas sjukvårdsnyheter är kritik *mellan* politiker.

En i grunden kritisk sjukvårdsbevakning

Sjukvården är den stora regionnyheten var man än bor i regionen. Men beroende på vilken tidning man läser kan man ta del av olika mycket om sjukvårdens brister och förtjänster. Även om alla regiontidningar ser sjukvårdsfrågan som den allra viktigaste, publicerar man inte lika mycket regionnyheter. En stor sjudagarstidning som Bohusläningen har i snitt tio sjukvårdsnyheter i veckan, medan Borås Tidning har ungefär hälften så många. Och läsare av Dalslänningen ser en sjukvårdsnyhet i tidningen varannan vecka. En annan slutsats som kan dras är att den bild som ges av sjukvården i första hand är ur ett lokalt perspektiv. Det är det lokala sjukhuset, vårdcentralen etc. som står i centrum för dagspressens intresse.

Man kan knappast säga att sjukvården varit en framgångssaga i regionmedierna. Sjukvårdsnyheter handlar i stor utsträckning om brister av olika slag. I de allra flesta tidningarna var mer än hälften av sjukvårdsnyheterna kritiska i en eller annan bemärkelse. Nyheter om ekonomiska underskott, vårdköer, personalbrist, felbehandlingar m.m. har varit i fokus både före och efter bildandet av regionen, i både press och etermedier. De negativa sjukvårdsnyheterna har dock inte varit desamma under hela perioden utan skiftat. Omorganiseringen av NU-sjukvården och sjukhusen i Göteborg var i fokus i början, därefter kom de akuta ekonomiska kriserna, ockupationer och protester mot hot om nedläggningar i Mariestad och Lidköping. Senare kom fokus mer på personalbrist, bemanningsföretagens vara eller icke-vara samt vårdköerna och arbetsmiljön inom vården.

Men varför ser bevakningen av sjukvård ut som den gör? En självklar förklaring är givetvis att tillkortakommanden av olika slag i vården är tacksamma nyheter. De

fångar in centrala aspekter av mediernas traditionella nyhetsvärdering. Sjukvårdsnyheter är nyheter som berör och de är dessutom viktiga för många människor. Lägg till att de ofta är dramatiska och med lätthet kan knytas till enskilda personers livssituation. Sjukvårdsnyheter passar helt enkelt medierna ganska bra.

En kritisk mediebild kan då enklast förklaras med att de tillgängliga resurserna och de krav/behov som ställs på vården är oförenliga. Eftersom samtida journalistik i sig är problemorienterad skulle man därmed kunna säga att vården har fått den uppmärksamhet den förtjänar. Att förklara en kritisk mediebild på detta sätt är dock kanske lite väl enkelt. Även om det inte finns något skäl att anta att bilden av vården är missvisande, finns det skäl att stanna upp inför vissa saker som rör mediers sätt att rapportera om stora organisationsförändringar och nyhetsberättande.

Vissa saker är alltid i kris i medierna, andra är det aldrig. Skolan verkar alltid ha varit krisdrabbad och vården likaså. Ett relativt nytt krisbransch är däremot näringslivet som tidigare aldrig hade kris, åtminstone inte på direktörsnivå. Vad detta egentligen handlar om kan knytas till de teorier som fördes fram inom en klassisk artikel inom nyhetsforskningen för mer än fyrtio år sedan (Galtung och Ruge 1965). Johan Galtung och Marie Holmboe Ruge menade att nyheter måste vara genrerelaterade. De måste vara anpassade efter människors förväntningar och föreställningar på nyhetsgenren. Men kravet är också att nyheter ska vara något nytt och oväntat. Det paradoxala blir då att nyheter blir oväntade händelser inom ramen för det förväntade. Fler genrerelaterade faktorer de nämner är bl. a. nyheternas tröskelvärde. Med det menas att när en händelse eller område väl blivit etablerat som intressant nyhetsmaterial fortsätter det att vara det.

En viktig förklaring till att kritiska bilder av vården får så stort genomslag har troligen därmed att göra med att det inom medierna fanns en beredskap för kritiska bilder av vården. ”Sjukvård i kris” är en genre inom nyheterna kan gestaltas på ett antal för både medier och publik välkända sätt (Eide och Hernes 1987). Tröskelvärdet för kritiska sjukvårdsnyheter är med andra ord ganska lågt. Det innebär att då något blivit etablerat som krisnyheter fortsätter det att vara det.

Nyhetsforskning har klart visat att de föreställningar man har om företeelser också styr hur man gestaltar ett fenomen. För att knyta an till det som sades i förra kapitlet om journalistik som en rutiniserad verksamhet innebär det att medier tenderar att bevaka saker på samma sätt som man brukar. Liksom vi alla gör saker rutinmässigt för att förenkla tillvaron, använder sig journalister av ”mallar” för hur man bevakar olika saker. Det får som konsekvens att man också ser världen på ett visst sätt och det finns färdig ”berättelse” som bara väntar på sin rollbesättning (Eide och Hernes 1987, Eide 1991, Tuchman 1978). I detta och förra kapitlet har flera sådana berättelser nämnts – forskning och nya behandlingsmetoder, folkliga opinionsyttringar mot minskad service, läkares felbehandlingar m.m.

Läggas därtill ska också själva omorganiseringen av regionen och vården. Att genomföra stora organisationsförändringar som regionbildandet är aldrig okontroversiellt. Förändringarna är många och för många professioner upplevs omorgani-

sationer som att de försämrar möjligheten att hävda de professionella synpunkterna på verksamheten. För intresseorganisationer, myndigheter och inte minst massmedier försvårar ofta en omorganisation invanda relationer till organisationen, vilket i sig kan skapa negativa uppfattningar (Jönsson m fl 1997). Om omorganisationen dessutom genomförs under en ekonomisk ansträngd situation, som fallet var med regionbildningen, finns det en avsevärd risk att reformen i sig blir en syndabock.

Det finns därmed en mängd inbyggda konflikter och olika uppfattningar om hur verksamheten sköts och hur den borde organiseras. Hur reagerar då massmedierna i en sådan situation? En omorganisering kan i sig räkna med att få extra uppmärksamhet, just för att den är ny och per definition är en nyhet. Men den kan också räkna med att få en ganska kritisk och konfliktfylld medieuppmärksamhet. Konflikten som nyhetsvinkel fångar nämligen in två centrala aspekter av journalistik och journalistiska ideal. Konflikten är en klassisk teknik som massmedier använder för att fånga sin publik. Nyheter där kritik framförs, där missförhållanden påpekas eller där verksamhet ifrågasätts är bra nyheter, i betydelsen att de antas fånga publikens intresse.

Men att skildra förändringar i ett kritisk medieljus kan också knytas till professionella ideal inom journalistiken. En kritiskt granskande journalistik är ett viktigt yrkesideal inom journalistkåren. Att avslöja missförhållanden i samhället ingår som en del i det som brukar kallas det journalistiska uppdraget. Mot denna bakgrund är det inte heller särskilt överraskande att regionbildandet blev föremål för en kritisk granskning från de lokala mediernas sida eftersom både ideal om att fånga publiken och granska makten möts i konfliktfyllda nyheter.

Att mediebilden är kritisk behöver dock inte betyda att det är journalisterna och massmedierna som har makten över nyheterna. Givetvis är det i sista hand redaktionerna som bestämmer vad som ska bli en nyhet eller inte, men det finns andra som också har en finger med i spelet. Som redan nämnts finns det aktörer inom och utanför en organisation som har synpunkter på hur organisationen förändras. De använder sig av samma tekniker som massmedierna använder för att fånga publiken för att i sin tur fånga mediernas intresse. De som vill få massmediernas uppmärksamhet anpassar sig med andra ord till massmedielogiken, att tala massmedierna språk (Johansson 2004, Strömbäck 2000, Asp 1990).

Aktörer utanför medierna utnyttjar därmed dessa kända sätt att berätta nyheter på. Hagström talar in sin studie om sjukvårdsnyheter om ”offentlig lobbyism”, vilket också togs upp i förra kapitlet. Ett fält med så starka partsintressen som vården har inbjuder till att använda massmedierna som påtryckningsmedel och det görs också medvetet.

Den negativa bilden av sjukvården kan därmed inte bara förklaras med att mediebilden bara återger vad som hänt. Det handlar också om att ”sjukvård i kris” är välkänd nyhetsgenre som upplevs som den naturlig och legitim för medierna att rapportera – de fångar både mediepubliken och passar de journalistiska granskningsidealen.

Noter

1 Analysen av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen är en bearbetad version av en artikel tidigare publicerad i Nilsson, Lennart (red) *Den nya regionen.* SOM-institutet, Göteborgs universitet. Analysen av sjukvården i pressen finns till viss del publicerad i rapporten *Det regionala nyhetsrummet.* Men där var fokus på regionbevakningen generellt. I detta kapitel har de avsnitt som handlar om sjukvårdsbevakningen brutits ut och till stor del också analyserats om.

2 Kodning av dagspressnyheter har utförts av Therese Eriksson och Anja Ryne.

3 Pressklippen har sammanställts av Västra Götalandsregionens informationsavdelning.

4 Även tre artiklar från Nya Wermlands-Tidningen (NWT) ingår i analysen av krisen i hälso- och sjukvårdsstyrelsen eftersom den har relativt stor spridning i norra Dalsland. Noterbart är dock att Alingsås Tidning, Sjuhäradsbygdens Tidning samt Ulricehamns Tidning inte finns med i urvalet eftersom informationsavdelningen inte klippte artiklar ur dessa tidningar under de undersökta perioderna.

Tidning	Upplaga (vardagar)	Periodicitet	Politisk färg	Täckningsgrad – utgivningsort %
Arbetet Ny Tid	16 100	7	Ob Soc dem.	4
Bohusläningen	30 500	6	Liberal	61
Borås Tidning	52 300	7	Moderat	72
Dalslänningen	7 300	2	Pol obunden	80
Elfsborgs Läns Allehanda	13 400	5	Opolitisk	60
Falköpings Tidning*	9 900	6	All borgerlig	60
Göteborgs-Posten	258 300	7	Liberal	59
GT	55 100	7	Liberal	10
Hjo Tidning	2 300	2	Moderat	53
Kungälvs-Posten	8 500	1	Pol oberoende	51
Lysekilsposten	3 300	4	Pol fristående	33
Mariestads-Tidningen	13 300	5	Moderat	74
Mölndals-Posten	4 600	1	Pol oberoende	18
Nya Lidköpings-Tidningen	25 900	3	Liberal	86
Provinstidningen Dalsland	4800	3	Pol neutral	70
Skaraborgs Allehanda	23 800	6	Moderat	55
Skaraborgs Läns Tidning*	10 400	6	Allm borgerlig	55
Skaraborgsbygden	8 200	1	Centerpartistisk	12
Skövde Nyheter*	4 500	6	Allm borgerlig	17
Stenungsunds-Posten	2 100	4	Pol oberoende	1
Strömstads Tidning	4 900	3	Oberoende	67
Trollhättans Tidning	17 100	5	Oberoende	60
Uddevalla-Posten	2 400	1	Oberoende	9
Västgöta-Bladet*	3 400	6	Borgerlig	53

Kommentar: Uppgifterna är hämtade från TS-boken 1999, Massmedia 2000 samt TU:s och de enskilda tidningarnas hemsidor. *=ingår i Västgöta-Tidningar.

[5] Ursprungligen gjordes studien för att jämföras med innehållsstudien av Västnytt. Därför gjordes ett urval på pressklippen var fjärde dag. Detta sätt att göra urval innebär givetvis att fådagarstidningar får med färre artiklar än om man valt att göra urval av tidningsexemplar, men skälet är som sagts ovan att kunna jämföra dagspressens bevakning med de regionala TV-nyheterna.

[6] Variabeln för att mäta lokalt perspektiv är vilken ort nyheten handlar om och inte uttalat om perspektivet är lokalt eller regionalt. I regionvalsanalysen finns dock båda variablerna med och där visar sig ett mycket starkt samband mellan de båda variablerna (r=.71). Slutsatsen är därmed att det går att mäta regionalt/lokalt perspektiv på detta sätt.

[7] I Hagströms studie ses uttalad kritik från olika aktörer som ett mått på kritiknivå. Se förra kapitel för definition av negativa och positiva region-/ sjukvårdsnyheter.

[8] Vid en regressionsanalys – GP undantaget – där upplagestorlek ses som oberoende variabel och kritiknivå som beroende stödjer denna slutsats, R^2=0,18.

Referenser

Asp, Kent (1988): ”Politisk journalistik. Studier i mediernas partiskhet och makt”. I Carlsson, Ulla (red.), *Forskning om journalistik. En antologi från NORDICOM-Sverige*. Nordicom-nytt/Sverige 4:7-51.

Asp, Kent (1990) ”Medialisering, medielogik, mediekrati”, i *Nordicom-Information 1990:4*.

Eide, Martin och Hernes, Gudmund (1987): *Død og pine – om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.

Eide, Martin (1991): *Medievalgkamp*. Oslo: TANO.

Galtung, Johann och Holmboe Ruge, Marie (1965): ”The Structure of Foreign News”, i *Journal of Peace Research 2:64-91*.

Hagström, Bo (2003): *Sjukvård under press*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Bengt (1998*): Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*. JMG: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (2002): *Det regionala nyhetsrummet. Massmediernas bevakning av Västra Götalandsregionen 1999 och 2000*. Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen Rapport 12: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (2004) ”Journalistikens nyhetsvärderingar”, i Nord, Lars och Strömbäck, Jesper: *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.

Jönsson, Sten (1997): ”Reformen från insidan”, i Jönsson, Sten; Nilsson, Lennart; Rubenowitz, Sigvard och Westerståhl, Jörgen: *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag.

Nord, Lars (1998): *När demokratin får börja om: lokal politik och opinion efter de politiska affärerna i Gävle och Motala*. Stockholm: Styrelsen. För psykologiskt försvar.

Nygren, Gunnar (2001): *Medier och medborgare i den digitala kommunen. En undersökning om lokal politisk kommunikation i medier och på kommunala webplatser.* JMK: Stockholms univiersitet.

Sabato, Larry J. (1991): *Feeding Frenzy – How Attack Journalism Has Transformed American Politics.* New York: Free Press.

Severinsson, Ronny (1994): *Tidningar i konkurrens. Dagstidningarnas agerande på lokala tidningsmarknader i Västergötland 1950-1985.* JMG: Göteborgs universitet.

Severinsson, Ronny (1998): *Marjasin i medierna*. JMG: Göteborgs universitet.

Strömbäck, Jesper (2000): *Makt och medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna*. Lund: Studentlitteratur.

Svedberg, Helene och Weibull, Lennart (1994): *Sjukvårdspolitik och opinionsbildning.* Stockholm: SIM.

Tuchman, Gaye (1978): *Making News. A Study of the Construction of Reality.* New York: Free Press.

Representativ demokrati

REPRESENTATIV DEMOKRATI

HENRY BÄCK OCH FOLKE JOHANSSON

Bidragen i den här delen av boken syftar till att belysa hur Västra Götalandsregionen fungerar som representativ demokrati. Väljare och val är i fokus för Folke Johanssons bidrag ”Röstning i regionvalet”. Begreppet ”röstdelning” – d v s att väljaren röstar på olika sätt i de tre samtidiga valen – är centralt i kapitlet. Tar väljarna självständigt ställning i regionvalet efter de politiska frågor som är viktiga i regionens politik och efter de kandidater som ställer upp? Eller styrs de av sina i termer av nationell politik definierade ideologiska och partipolitiska lojaliteter, eller kanske till och med av rikspolitiska valfrågor och kandidater? Så skulle man kunna koka ned den fråga som Folke Johansson med hjälp av data från väljarenkäter försöker svara på. Skulle svaret på frågan om det självständiga valbeslutet bli nej, kommer förstås regionen som representativ demokrati i gungning. Även om det synes som om den har folkvalda representanter som beslutsfattare, så har den det inte i verkligheten.

Sören Holmberg riktar i sitt bidrag ”Västra Götaländsk demokrati” ljuset just mot representanterna. Holmberg tar sin utgångspunkt i de fem nivåer för utvärdering av demokratins stöd och legitimitet som lanseras av Pippa Norris (1999): Stöd för samhället/nationen, stöd för demokratins principer, stöd för hur demokratin fungerar, stöd för samhällets institutioner och stöd för olika aktörer. Med data från SOM-undersökningarnas medborgarenkäter diskuterar Holmberg stödet för samhället/regionen, Västra Götalänningarnas stöd för demokratin som princip, stödet för regionens demokratiska praxis och stödet för regionens institutioner, för att slutligen göra en djupdykning i stödet för de enskilda aktörerna. Hur kända (eller okända) och hur populära (eller impopulära) är regionens politiker? Detta är inte bara ett slags politisk skönhetstävling, utan svaren på dessa frågor har betydelse för de bedömningar som kan göras av både valsystemet och systemet för opinionsbildning.

Henry Bäck ger i sitt bidrag ”Att vara regionpolitiker” ytterligare en bild av representanterna, men nu i ett inifrånperspektiv. Analysen bygger på enkäter med samtliga förtroendevalda i regionen, och ordnas huvudsakligen efter en tänkt rationell kalkyl inför beslutet att bli (och att fortsätta att vara) regionpolitiker: Vad kostar det i termer av uppoffrad tid och det man kunde ha gjort i stället för att vara regionpolitiker? Vad ger det i termer av makt och inflytande och allmän uppskattning (eller är det så att det handlar om missaktning, varvid detta egentligen blir ytterligare en kostnad) att vara regionpolitiker? Om kalkylen skulle sluta på minus, vad är det då som driver regionpolitikerna? Hur förändrar sig kalkylen över tid,

genom regionens politiskt turbulenta första år? Svaren på de frågor som ställs i kapitlet har betydelse för hur man ska bedöma den representativa demokratins valsystem och dess representanters mandat.

Susanne Johansson skriver om ”Intresse och engagemang för den regionala nivån”. Det är ingen hemlighet att intresset för politiska frågor på regionnivån är lägre än intresset för frågor på nationell och kommunal nivå. Det hänger säkert samman med den trots de goda formella förutsättningarna svagare offentligheten kring regionpolitiken. Frågan är hur dock hur detta intresse varierar mellan olika grupper och kategorier. Ser män och kvinnor olika på saken? Vad betyder formell utbildning? Finns det skillnader mellan olika delar av regionen? Och kanske inte minst viktigt finns det skillnader mellan olika åldersgrupper? Om yngre skiljer sig från äldre, och om vi kan göra gällande att skillnaden inte beror just på ålder, mognad och livssituation, utan snarare på att man tillhör olika generationer, då får åldersskillnaderna betydelse för vad man ska förutspå om regionens framtid som representativ demokrati.

Bengt Johansson fokuserar i sitt kapitel offentlighets- och opinionsbildningsdimensionen. På grundval av innehållsanalyser av regionens tidningar ställer Johansson i ”Den regionala medievalrörelsen 2002” frågor om regionpolitiken i valrörelsen: Vilken uppmärksamhet har den regionala valrörelsen fått i jämförelse med riks- och kommunalpolitik? När man skriver om regionala politiska frågor, gör man då det ur ett övergripande regionperspektiv, eller är det ett lokalt perspektiv som färgar också dessa frågor? Vilka politikområden är det som dominerar? Handlar medievalrörelsen om sjukvårdspolitiken eller har den ”främmande fågeln” regional utvecklingspolitik fått en uppmärksamhet som gör det möjligt för väljarna att ta ställning också till denna? Vem kommer till tals? Är det partier, politiker, förvaltningens tjänstemän eller andra aktörer som figurerar i rapporteringen? Hur negativ eller positiv är rapporteringen för olika aktörer?

Lennart Nilsson närmar sig i två kapitel frågan om vad som kommer ut ur det politiska systemet – serviceproduktionen. I kapitlet ”Regional välfärdspolitik och legitimitet blir inställningen till den offentliga verksamhetens omfattning (avvägningen offentligt-privat, privatiseringsdiskussionen och inställningen till skatter) en mätare på uppslutningen kring regionen. Medborgarnas bedömning av olika slag av service skärskådas i kapitlet ”Service och demokrati”. Bedömningen av servicen visar sig ha ett starkt samband med hur nöjd man är med demokratin i regionen.

Ett politiskt system kan teoretiskt sett vinna legitimitet bland medborgarna genom hur inflödet är organiserat (man accepterar ett system man själv fått delta i), genom hur genomflödet ser ut (ett transparent system med möjligheter till ansvarsutkrävande) och genom sitt utflöde (levererar systemet vad medborgarna behöver och vill ha?) (Haus & Heinelt 2004). I Lennart Nilssons båda kapitel är det just utflödet som fokuseras. Övriga kapitel i den här delen av boken har lyft fram inflödet (Bengt Johansson, Folke Johansson, Sören Holmberg och Susanna Johansson) eller genomflödet (Henry Bäck).

Kapitlen i bokens del om den representativa demokratin i Västra Götaland belyser vart och ett för sig olika problematiska aspekter. Utan att det går att summera ned kontot och se om det slutar på vinst eller förlust syftar de till att lämna bidrag till den komplexa bilden av en representativ demokrati som använts som organiseringsform för en ny offentlig politisk enhet med uppgifter som ofta lämnas utanför den representativa demokratin och med en inte oproblematisk bild med avseende på folklig förankring och offentlig uppmärksamhet. I ett avslutande kapitel av Henry Bäck och Folke Johansson ställs olika regionala organisationsmodeller mot den representativa demokratins principer. Denna slutdiskussion kan inte ge svar på frågan om Västra Götalandsregionen uppfyller kraven, men den kan ge fingervisningar om en linje att följa i sammanvägningen av empiriska resultat och analyser.

Referenser

Haus Michael & Hubert Heinelt 2004 ”How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement” i Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement* London & New York: Routledge ss 12-39

Norris Pippa (red) 1999 *Critical Citizens. Support for Global Governance* Oxford: Oxford University Press

DEN REGIONALA MEDIEVALRÖRELSEN 2002

BENGT JOHANSSON

När valrörelser analyseras brukar landstingsval ofta benämnas som de bortglömda valen. Vare sig man intresserar sig för partiernas satsningar, mediernas bevakning och vad som karakteriserat valrörelserna är knappast landstingspolitik det som dominerar. Om vi begränsar oss till massmediernas sätt att värdera valrörelsen visar forskningen tydligt att landstingsvalen för en tynande tillvaro i skuggan av såväl rikspolitik som kommunalpolitik. I analyser av pressens bevakning av de olika valen är slutsatsen otvetydig. Landstingsvalen intar en ganska undanskymd plats i mediernas totala nyhetsbevakning (Asp 1987, Johansson 2001a, Hedman 2004).

Men med bildandet av regionen förändras förutsättningarna för valrörelsen. En ny politisk nivå med utökat ansvar skulle kunna göra att medieintresset ökar, vilket också var en av förhoppningarna från politikernas sida. Men frågan är hur det är med mediernas intresse för regionvalet. Är det lika svalt som för de tidigare landstingsvalen eller har något hänt? Den *första* frågan, som ska studeras i detta kapitel, är därför hur mycket uppmärksamhet, eller om man så vill vilket nyhetsvärde regionala frågor hade i regionpressen under valrörelsen 2002. Den *andra* är vilket innehåll dessa nyheter hade – vad den regionala medievalrörelsen handlade om och vem som fick komma till tals.

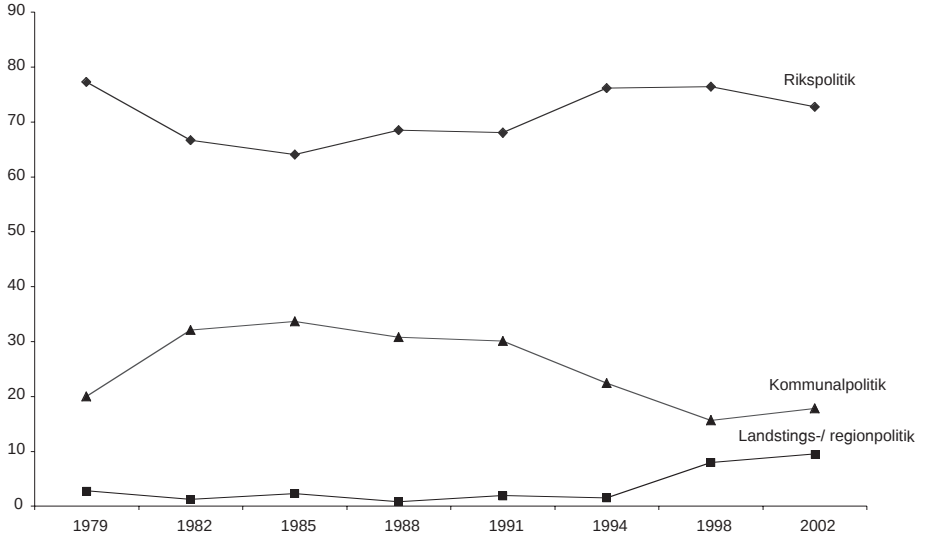
Regionvalstudien 2002

Materialet som analyseras bygger i första hand på en innehållsanalys av nyhetsmaterialet i regiontidningarna de fem sista veckorna under valrörelsen 2002[1]. Totalt sett publicerades 329 nyhetsartiklar i regionpressen om den regionala valrörelsen under denna period[2]. Men för att ge en uppfattning om den regionalpolitiska valrörelsens nyhetsvärde har bilden kompletterats med material från andra innehållsstudier. Dels har en mindre analys gjorts av hur mycket den regionala valrörelsen uppmärksammas i några av de större regiontidningarna (Göteborgs-Posten, Bohusläningen, Borås Tidning och Skaraborgs Allehanda) i samband med valen 1994, 1998 och 2002. Dels har material från de s.k. Medievalsundersökningarna[3] analyserats för att ge en bild av hur mycket regionalpolitik uppmärksammas jämfört med andra politiska arenor under valrörelsen i den största regiontidningen Göteborgs-Posten (GP).

Regionpolitiken i valrörelsen

En första fråga att ställa är vilket nyhetsvärde landstings-/regionfrågor har under valrörelsen. För att få en något bredare belysning av frågan kan innehållsstudier som analyserat GP:s nyhetsbevakning av valrörelserna 1979 till 2002 användas. Där undersöks hur mycket av valrörelsenyheterna som handlar om riks-, landsting/region- respektive kommunalpolitik under de fyra sista valrörelseveckorna. Vad man kan se är med andra ord vilket nyhetsvärde de olika politiska nivåerna har.

Figur 1 Nyhetsvärdet för rikspolitik, landstings-/ regionpolitik och kommunal- politik i GP:s nyhetsbevakning av valrörelserna 1979-2002 (procent)



Kommentar: Klassificeringen har skett efter den s.k. huvudandelsmetoden. Det innebär att en artikel klassificerats med utgångspunkt från vad den i huvudsak handlar om. En samlad bedömning av rubrik, ingress och brödtext görs. Vad som är kommunalt och landstings-/ regionalt material är inte i första hand definierat utifrån att det handlar om frågor som ligger inom ansvarsområdet utan med utgångspunkt från tidningens spridningsområde (Asp, Johansson och Nilsson 2001).

Sett över de 23 år som analysen bygger på syns flera trender i bevakningen (figur 1). Den första är uppgången för kommunalpolitik som sker i slutet på 1970-talet fram till och med valet 1985. Detta är slutet på en längre trend där den lokala dagspressen blivit mer och mer intresserad av den lokala politiska arenan. Detta ökade lokalintresse avspeglade sig dock inte i något ökat intresse för landstingspolitik (Asp 1987, Johansson 2001a).

Den andra trenden är en viss tillbakagång för lokala valrörelser. Från och med valet 1994 har intresset för rikspolitik återigen ökat. Även om den långsiktiga utvecklingen pekar mot att dagspressens intresse för lokalpolitik ökat, finns det även i andra studier en tendens att detta intresse planat ut eller kanske till och med minskat något det senaste decenniet (Johansson 2001a). Även sett till antalet artiklar är det färre artiklar om kommunala valrörelser i GP i början av 2000-talet än vad som gällde under 1980- och 1990-talet.

Nedgången för kommunal valrörelsebevakning från och med valet 1998 motsvaras dock i stort sett av en ökning av regionala valrörelsenyheter. Införandet av Västra Götlandsregionen verkar alltså ha satt sina spår. Siffrorna visar tydligt att under de senaste två valrörelserna – 1998 och 2002 – får regionalvalet större utrymme än tidigare. Från att ha pendlat mellan två och tre procent ökar andelen valnyheter från regionen till åtta procent 1998 och nio procent 2002. På motsvarande sätt minskar andelen kommunalvalsnyheter.

En tolkning av resultaten är att införandet av en ny politisk nivå med tydligare ansvarsutkrävande ökat GP:s intresse för regionala frågor och regional politik. Men även om det verkar finnas en reell ökning av intresset för den regionala politiska arenan är den troligen inte så stor som resultaten indikerar. Det beror till viss del på att sjukvården fram till regionens bildande var en kommunal angelägenhet i Göteborg. Men göteborgssjukvård i politiska sammanhang kategoriserades som en regionnyhet i analysen redan 1998. En del av den ökade uppmärksamheten för regionala valnyheter i GP 1998 beror helt enkelt på att sjukvården bytt huvudman. En annan förklaring, som åtminstone kan knytas till uppgången 1998, är det genomslag som Tvätteriskandalen i Alingsås fick under valrörelsen 1998. Tvätteriskandalen fick riksgenomslag, och även om denna politiska affär till största delen kategoriserats som en rikspolitisk fråga i analysen, är uppgången till viss del beroende av avslöjandena om ”skrotkassan”.

Det finns inget insamlat material för annan regionpress där nyhetsvärdet för regionala valnyheter kan jämföras på samma sätt. Men en mindre analys av några av de större regiontidningarna bevakning av landstings-/regionalpolitik under valrörelserna 1994, 1998 och 2002 visar följande (tabell 1):

Tabell 1 Genomsnittligt antal regionalpolitiska nyhetsartiklar i veckan under valrörelserna 1994, 1998 och 2002 (antal artiklar)

	1994	1998	2002
Göteborgs-Posten	8	12	10
Bohusläningen	9	12	6
Borås Tidning	5	9	3
Skaraborgs Allehanda	5	7	7

Kommentar: Urval är antal artiklar som tar upp regionpolitik/ regionpolitiker under de fyra sista valrörelseveckorna under respektive val.

I alla de undersökta tidningarna ökar antalet artiklar om landstings-/ regionval mellan 1994 och 1998. GP ökar från i snitt sex i veckan under de sista fyra valrörelseveckorna till tolv valet efter. Även i Bohusläningen, Skaraborgs Allehanda och i Borås Tidning ökar intresset för regionvalet i valrörelsen 1998, då visserligen regionen ännu inte bildats, men man valde ledamöter till det nya regionfullmäktige. Men i valet 2002 sjunker intresset för regionvalet och allra mest i Bohusläningen och Borås Tidning. I de sistnämnda ligger nyhetsintresset för regionvalet faktiskt på en lägre nivå i 2002 års val än i valrörelsen 1994. Det ska dock påpekas att många sjukvårdsartiklar utan uttalad koppling till valrörelsen publicerades och att både insändare och debattartiklar var vanliga i valets slutskede i dessa tidningar. I GP minskade också regionvalsintresset från tolv till tio artiklar i veckan, vilket innebär att det förekom en till två artiklar med relevans för regionvalet i varje nummer av GP under valrörelsen 2002.[4] I Skaraborgs Allehanda ligger dock regionvalsbevakningen på samma nivå som man nådde i och med 1998 års val.

På frågan om intresset för den regionala politiska nivån ökat i och med införandet av regionen, ger analysen inga klara svar. Helt klart är att dagspressen i regionen i valrörelsen 1998 ägnade den regionalpolitiska arenan ett större intresse än vad de gamla landstingen fått, men detta berodde till viss del på avslöjandena om skrotkassan vid tvätteriet i Alingsås. Den därpå följande valrörelsen 2002 ger lite olika svar på om medieintresset ökat eller minskat för regionalvalet. För flera av de större regiontidningarna var intresset för 2002 års val ungefär detsamma eller kanske till och med mindre för de tidigare valen till de gamla landstingen.

Den regionala medievalrörelsen 2002

Som redan sagts publicerades över trehundra artiklar om regionvalet i dagspressen på olika håll i Västra Götland. Många av dessa publicerades i fler än en tidning genom de olika former av redaktionellt samarbete som finns mellan olika tidningar. Inte helt oväntat hänger mängden artiklar om regionvalet samman med tidningens storlek och periodicitet.[5] Ju större tidning och framförallt ju oftare den kommer ut, desto fler artiklar om regionvalet. Några undantag finns dock. Borås Tidning hade färre artiklar om valet än vad man kunde förvänta sig med tanke på dess storlek och periodicitet. Inte heller GT ägnade regionvalet något större intresse, men situationen för en kvällstidning är ganska annorlunda, med mindre utrymme för politiska nyheter i stort. Tidningar som skrev relativt mycket om valet till regionfullmäktige var Lysekils-Posten och Stenungsunds Posten. Dessa fyradagarstidningar som har en spridning på knappt 6000 läsare tillsammans, hade lika många artiklar om regionvalet som Bohusläningen och Nya Lidköpings Tidningen.

Regionvalet i ljuset av det lokala?

En av slutsatserna som dras av studier om de regionala valrörelserna i Region Skåne och Kalmar län 1998, är att det lokala perspektivet är starkt i den regionala valrö-

relsen. Tidningarnas förankring på den lokala mediemarknaden och deras starka engagemang i lokala frågor såsom sjukhusnedläggningar förklarar dessa resultat (Fernandez 1999). Frågan är då om det finns samma struktur på valrörelsebevakningen i Västra Götaland 2002.

Tabell 2 Regionalt och lokalt perspektiv i regionnyheter i dagspressen i Västra Götaland under valrörelsen 2002 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västa Skaraborg	Östra Skaraborg	Sjuhärad
Regionalt	63	57	75	67	65	82
Lokalt	37	43	24	33	35	18
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Antal artiklar	95	56	45	36	79	17

Kommentar: Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner.

Analyser av dagspressens rutinbevakning visar att ungefär 60 procent av alla nyheter har ett lokalt perspektiv (Johansson 2002). Det lokala perspektivet finns också i nyhetsrapporteringen av regionvalet, men är mycket mindre uttalat. Knappt 30 procent av alla valnyheter har ett tydligt lokalt perspektiv (tabell 2), där nyheterna knyts till en enskilt ort – om det lokala sjukhuset, busstrafiken eller vad det nu gäller. Detta är mindre än studierna av regionvalet i Skåne och Kalmar län 1998 där den lokala fokuseringen var större i pressen (Fernandez 1999). En slutsats man kan dra är därmed att regionvalet framförallt sågs just som ett regionval och inte ett lokalval. Det regionala perspektivet dominerade.

Pressen har därmed en mycket tydligare regional profil i sin valbevakning jämfört med rutinbevakningen. Men det verkar som om rutinbevakningen också sätter sina spår i valrörelserapporteringen. Tidningar tenderar att bevaka valrörelsen på liknande sätt som man bevakar regionen rutinmässigt. De tidningar som brukar fokusera mer på det regionala, gör också det i regionvalsbevakningen och de som vanligtvis är mer lokala, är det också i valrapporteringen. Tidningar som ges ut i Vänersborg och omkringliggande orter fokuserar därför mer på det regionala perspektivet, vilket troligen har att göra med att närheten till det politiska centrat spelar roll för vilket perspektiv som väljs. Göteborgs- och Bohuspressens bild av regionen är mer verksamhetsinriktad. Överlag verkar intresset för regionpolitik vara mindre i dessa tidningar. Att perspektivet på valet blir mer lokalt även i valrörelsen är kanske därmed inte så konstigt, utan ligger i linje med hur man brukar bevaka regionen. På samma sätt hade Borås Tidning inte så mycket material om regionvalet på nyhetsplats, men det som fanns hade ett starkt regionperspektiv, vilket också

stämmer med hur rutinbevakningen brukar se ut.

För pressen i Östra Skaraborg finns det två tendenser. Det redaktionella som produceras för tidningar som ingår i Västgöta-Tidningar har en stark regional prägel (90 procent). Men i andra tidningar i Östra Skarborg är rapporteringen av valet mer lokalt färgad.

Regionvalrörelsens innehåll

Sjukvården är det allt överskuggande nyhetsfrågan i regionnyheters rutinbevakning – det gäller som vi tidigare sett både för dagspressen och etermedier (Johansson 2004 a, 2004 b). Men är det samma totalfokusering i valrörelsenyheterna? Tidigare analyser av nyhetsbevakningen av regionvalet i Skåne och Kalmar län 1998 har visat att sjukvården dominerade mediernas bevakning (Fernandez 1999). Men detta var i inledningsskedet av regionförsöken och frågan är om bevakningen av valrörelsen ser likadan ut även i Västra Götaland fyra år senare.

Tabell 3 Rikspolitik och regionpolitik i GP och övrig regionpress under valrörelsen 2002 (procent)

	Göteborgs-Posten riksdagsval	Göteborgs-Posten regionval	Övrig regionpress regionval
Sakfrågor	**62**	**89**	**78**
Sjukvård	4	76	48
Regionala frågor	0	1	3
Sysselsättning & arbetsliv	5	5	7
Kommunikationer	1	4	4
Invandrar- och flyktingfrågor	6	0	0
Sociala frågor	6	1	1
Ekonomi, skatter och näringsliv	9	0	5
Skola & utbildningsfrågor	4	0	0
Kultur & fritid	0	0	3
Övriga frågor	27	2	7
Makt & demokratifrågor	**8**	**4**	**8**
Valrörelsen som företeelse	**30**	**7**	**14**
Summa procent	100	100	100
Antal sakfrågor	2236	179	1015

Debatten om skilda valdagar har diskussioner förts om hur självständiga kommunala valrörelser är. De analyser som gjorts visar att riksperspektivet dominerar mediernas bevakning, men att den kommunala medievalrörelsen finns och har en egen karaktär (Johansson 1998, 2001a). Men hur är det med den regionala valrörelsen? Det är visserligen den valrörelse som får minst medieutrymme, men den kanske trots allt lever ett eget liv vid sidan av den övriga valdebatten? För att kunna jämföra pressens bevakning av rikspolitik och regionpolitik jämförs GP:s riksdagsvalsbevakning med GP:s regionvalsbevakning och den övriga regionpressens.

En första sak som kan konstateras är att regionvalet i pressen inte på något sätt kan blandas samman med riksvalrörelsen (tabell 3). Tidigare forskning har visat att de kommunala valrörelserna visserligen inte får så stor uppmärksamhet, men de ändå har sin egen karaktär. Det samma gäller för den regionala medievalrörelsen. Den befinner sig visserligen i skuggan av riksvalrörelsen och är mindre än den kommunala, men har en egen agenda.

Politiken som spel, med fokusering på enskilda personer, opinionsmätningar, hur valkampanjerna går och politiska affärer är mer i fokus i riksrapporteringen. Ungefär en tredjedel av bevakningen i GP tar upp sådana nyheter. Motsvarande siffra för GP:s regionnyheter är endast sju procent och för övrig regionpress 14 procent. Att politikens innehåll bör dominera valrapporteringen är de allra flesta överens om. Nyhetsrapporteringen bör ge väljarna underlag för ett rationellt val (Asp 1984, Strömbäck 2004). Men inslag av spelet kring valet behöver inte ses som enbart negativt. Nyheter om valkampanjen som sådan kan ha en engagerande effekt på både väljare och partier (Holmberg & Oscarsson 2004, Johansson 2001a). Dessutom indikerar det intensiteten i själva valkampanjen och hur intressant den bedöms att bevaka (Johansson 2001b). Att den regionala valrörelsen är mer sakfrågeinriktad och inte tar upp lika mycket aspekter av politiken som spel är kanske positivt ur informationssynpunkt. Nyheterna ger underlag för ett rationellt beslut i sakfrågor. Men å andra sidan visar det också att regionvalrörelsen inte är särskilt intensiv och inte engagerar varken medier eller väljare i särskilt hög utsträckning (jfr Hedman 2004).

Utrymmet för makt och demokratifrågor kan också ses som ett tecken på hur engagerande en valrörelse är. ”Regeringsfrågan” står oftast i fokus när det handlar om maktfrågor. I många artiklar frågas politiker ut om hur de ser på möjliga koalitioner och samarbetsmöjligheter efter valdagen och även journalisterna själva försöker ofta analysera konsekvenserna av ett troligt valresultat. Man kan konstatera att maktfrågor var vanligare i GP:s riksvalrörelsebevakning än i regionvalsbevakningen – även om den förekom där också. Att makt och demokratifrågor får mer uppmärksamhet i regionpressen beror dels på Västgöta-Tidningars längre intervjuer med olika ledande regionala företrädare för olika partier, där både allmänideologiska frågor och maktfrågor fick stort utrymme. Men även generellt sett återkom frågan om makten i regionen mer i regionpressen i Skaraborg än i annan regionpress.

Går man sedan till den övriga bevakningen är regionvalrörelsen mer sakfrågeinriktad än riksvalrörelsen. I GP handlade 62 procent av innehållet om olika sakfrågor. I GP:s regionbevakning och även i annan regionpress är denna andel betydligt högre och ligger på 89 respektive 78 procent. I detta avseende liknar den kommunal valrörelsebevakning, som också har en stark sakfrågefokusering (Johansson 2001a). De sjukvårdsfrågor som helt dominerar är liksom tidigare ekonomin, personalbristen och de långa sjukvårdsköerna. Så ser det ut i alla undersökta tidningar.

Men även om fokuseringen på sakfrågor är större i regionbevakningen är bredden mindre. I GP:s riksvalsbevakning dominerar ingen enskild fråga stort. Istället delar

ett antal sakfrågor på uppmärksamheten där invandrar- och flyktingfrågor och sociala frågor ligger i topp, tätt följt av sysselsättning och ekonomi. Regionvalrörelsen är liksom rutinbevakningen helt fokuserad på sjukvård. Dominansen för sjukvårdsfrågor är faktiskt ännu större än i rutinbevakningen i flera tidningar, och GP ligger bland de högsta med 76 procent sjukvårdsnyheter. GP skrev mycket om lokal sjukvård, där både lokala vårdpolitiker och regionpolitiker framträdde och inte minst problemen med köerna inom vården uppmärksammades mycket. Dessutom hade man en särskild artikelserie där vårdpersonal frågade ut de ledande regionpolitikerna om kvaliteten på vården och hur ska organiseras.

Regional utveckling var en annan fråga som relativt ofta förekom i debatten. I analysen har den dock inte setts som en enskild fråga utan knutits till olika frågor såsom näringslivsfrågor, sysselsättning och kommunikationer. För GP:s del innebär det att ungefär en tiondel av innehållet i valbevakningen tog upp regional utveckling av ett eller annat slag. För den övriga pressen var andelen ca 15 procent. Utvecklingsfrågorna var något som politikerna själva gärna förde fram i intervjuer och när de själva fick ta upp vad de tyckte var viktiga frågor. Och när regionutvecklingsnämnden i slutet av augusti godkände budgeten fick det stort genomslag. Nämnden förfogade över 342 miljoner och beskrevs i vissa medier som en ”julklappsnämnd”. Många tidningar, framförallt i de inre delarna av regionen, skrev mycket om lokala konsekvenser av nämndens budgetbeslut.

Att komma till tals

Det är inte bara ett ställningstagande i sakfrågor och politiska ideologier som väljare ska göra i ett val. Även de personer som bär upp opinioner och ideologier och hur dessa kopplas till olika sakfrågor är centrala att ta ställning till (Asp 1984). Med tanke på införandet av personval, blir givetvis också frågan om hur olika politiker uppmärksammas central.

En första fråga är då hur politikercentrerad tidningarnas bevakning av valrörelsen är. I analyserna av rutinbevakningen dominerade ofta politikerna, men stort utrymme gavs också åt representanter från regionala förvaltningar, vilket både handlar om ansvariga tjänstemän och vanliga anställda inom regionen (Johansson 2002). En annan fråga är om valrörelsejournalistik om regionen skiljer sig från bevakning av rikspolitik även i detta avseende.

När GP:s bevakning av valet till riksdagen jämförs med regionvalsbevakningen är det tydligt de båda valen inte bara skildras på olika sätt vad gäller innehåll. Vem som framträder i valbevakningen skiljer sig också åt (tabell 4). Den tydligaste skillnaden är att regionala tjänstemän, sjukhusledningar och andra regionala förvaltningar får ett stort utrymme i de politiska nyheterna rörande regionen. Detta har ingen som helst motsvarighet på riksplanet, där myndigheter inte alls får samma utrymme som de regionala förvaltningarna. Men även politiska partier dominerar något mer i bevakningen av riksdagsvalet. Av alla aktörer som framträder i riksdags-

valsbevakningen är 60 procent företrädare för politiska partier, medan motsvarande siffra är 55 procent för regionvalet.

Tabell 4 Aktörer i GP:s riks- och regionnyheter samt övrig regionpress under valrörelsen 2002 (procent)

	Göteborgs-Posten riksdagsval	Göteborgs-Posten regionval	Övrig regionpress regionval
Politiker, partier & politiska organ	60	55	81
Myndigheter & förvaltningar	5	29	11
Organisationer och företag	6	5	3
Experter	3	1	1
Medborgare	7	3	2
Journalister	12	6	2
Övriga	6	1	0
Summa procent	100	100	100
Antal aktörer	1165	174	991

Den övriga regionpressen uppmärksammar regionala förvaltningar och tjänstemän mer jämfört med GP:s riksbevakning. Men andelen är inte lika hög som i GP:s regionala bevakning och framförallt är politikercentreringen större i regionpressen, där så mycket som 81 procent av alla som framträder är enskilda politiker, politiska partier eller politiska organ. Därmed är faktiskt regionpressens regionvalsbevakning mer centrerad kring politiska aktörer än GP:s bevakning av riksvalrörelsen. Även om det givetvis finns stora skillnader mellan olika regiontidningar är det ingen som har politikerna lika lite i fokus som regionnyheterna i GP, vilket också kan kopplas till att man fokuserar mycket på vårdnyheter, där visserligen politiker förekommer, men ofta dominerar vårdpersonal och tjänstemän inom vården i artiklarna.

I övrigt är inte skillnaderna så stora, men noteras kan att medborgare oftare framträder som aktörer i både GP:s riks- och regionbevakning jämfört med annan regionpress. Det beror till stor del på att medborgare inte så ofta framträder i de mindre tidningarna. Större tidningar som Bohusläningen och Elfsborgs Läns Allehanda låter medborgare i olika roller framträda ungefär lika ofta som GP. En tydlig skillnad är dock att journalister oftare är aktörer i GP, vilket har att göra med att tidningen återkommande har reportrar som ger mer eller mindre personliga analyser/kommentarer av politik på olika nivåer. Den enda tidning där journalisterna själva syns lika mycket är i Göteborgskollegan GT.

Om resultaten jämförs med den mer rutinmässiga bevakningen visar sig inte helt förvånande att regionbevakningen av valrörelsen är ännu mer centrerad kring politiker än den mer rutinmässiga bevakningen. Men det skiljer sig åt mellan olika tidningar. För GP är skillnaden försumbar mellan rutin- och valbevakning i detta

avseende, medan de andra tidningarna i regionen nästan undantagslöst låter politiker dominera mer i valrörelsebevakningen (jfr Johansson 2002) [6]. Intressant är därmed att även här sätter rutinbevakningen sitt avtryck i hur man bevakar regionen. GP och andra tidningar i de västra delarna av regionen uppmärksammar regionpolitiker i mindre utsträckning än annan regionpress – både vad gäller bevakningen under valrörelser och i den mer rutinmässiga rapporteringen.

Om vi sedan koncentrerar oss på politikerna och de politiska partierna är frågan vem som får komma till tals i medierna. Det första som kan konstateras i tabell 5 är att regionpolitikerna inte helt oväntat dominerar den regionala valscenen i pressen. I den mån politiker från andra politiska nivåer förekommer, är det när dessa tillsammans med regionala företrädare gör utspel av olika slag eller befinner sig på valturné gemensamt. Det visar sig också tydligt att regionråden och andra toppnamn dominerar när regionpolitiker får vara med i tidningen. Både när man får tala i egen sak eller om man blir kritiserad är regionråden i fokus.

Tabell 5 Medieuppmärksamhet för regionråd och andra regionpolitiker i dagspressen i Västra Götaland under valrörelsen 2002 (procent)

Dagspress	Göteborg	Bohuslän	Trollhättan/ Vänersborg & Dalsland	Västa Skaraborg	Östra Skaraborg	Sjuhärad
Regionpolitiker	**90**	**91**	**91**	**90**	**87**	**100**
"Toppolitiker*"	54	53	33	41	45	69
Övriga region-politiker	36	38	58	49	42	31
Rikspolitiker	**9**	**10**	**5**	**7**	**11**	**0**
Kommunpolitiker	**1**	**0**	**4**	**3**	**2**	**0**
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Antal aktörer	231	173	185	172	387	63

Kommentar: *Toppolitiker = regionråd samt ledande personer för de andra partierna som antingen är sitter men i regionstyrelsen som ersättare eller framställs som ledande representant för partiet. Moderata politiker som Cecilia Widegren och Mikael Cederbratt som kandiderade till riksdagen har bedömts som regionpolitiker. I kategorin "Övriga regionpolitiker" finns även partier som kollektiv representerat. Indelningen är gjord efter de olika tidningarnas A-regioner. Det är en indelning av Sverige som gjorts av Tidningsstatistik AB för deras redovisning av upplagestatistik. Idag finns det 70 A-regioner, men man har tidigare haft andra indelningar med fler A-regioner.

Det finns dock skillnader mellan olika tidningar, där Borås Tidning har toppolitikerna allra mest i fokus (69 procent), medan Skaraborgspressen och Elfsborgs Läns Allehanda och Trollhättans Tidning låter andra regionala politiker komma fram mer. Den tidning där andra regionpolitiker är vanligast som aktörer förutom de redan nämnda är Nya Lidköpings-Tidningen.

I stort dominerar ändå de regionala toppolitikerna. Detta är nu inget särskilt unikt för regionvalet. I en analys av dagspressens bevakning av personvalet 1998 visade resultaten att oberoende av vilken politisk nivå det gällde så var toppnamnen de som fick mediernas uppmärksamhet. Mer än 70 procent av alla kandidater som uppmärksammades i lokaltidningarna, i de allra flesta fall ännu mer, stod på någon av de tre första platserna på partiernas valsedlar. Partiernas toppnamn dominerar med andra ord ganska eftertryckligt i tidningarnas valbevakning generellt (Asp och Johansson 1999).

De politiker som inte är regionråd, men som ändå uppmärksammas har lite olika profil. Dels finns det i många tidningar återkommande presentationer av kandidater för olika partier som inte sitter med i regionstyrelsen, men som ses som framtidsnamn för partierna. Dels finns det ett antal ledande lokala regionpolitiker som ofta får uttala sig. En sådan är Sewon Ekberg (fp) som var ordförande i Skaraborgs sjukvårds utförarstyrelse och en annan är Lars Johansson (s), ordförande i styrelsen för Sahlgrenska universitetssjukhuset.

Vem gynnas mest av mediebilden?

Vem gynnas av medierna bevakning? Teoretiskt kan man gynnas och missgynnas på olika sätt. Som parti kan man få framträda och tala i egen sak, vilket i de flesta fall är positivt. Men man kan också relateras till andra aktörer på olika sätt, vilket både kan gynna och missgynna. Det tydligaste tecknet på att missgynnas är om mediebilden domineras av att man får mycket kritik av andra aktörer. Det finns dock även andra sätt att gynnas och missgynnas av mediebilden. Sådana är exempelvis att de sakfrågor som man prioriterar syns i medierna eller inte (Asp 1988).

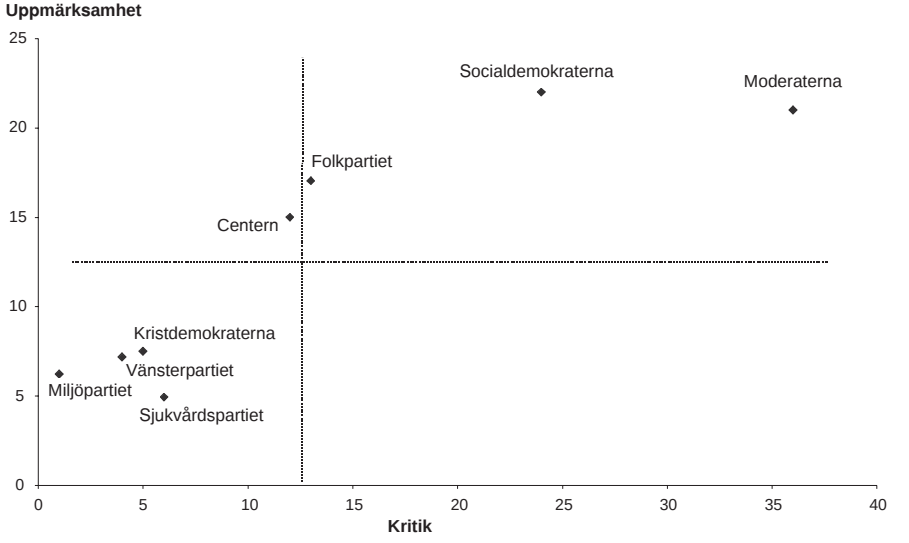
För att få en mer nyanserad bild av hur de olika partierna framställdes i valjournalistiken om regionen har i figur 2 en analys gjorts av hur olika partier uppmärksammats och vilka partier som kritiserats i bevakningen.

Antalet uttalanden där kritik förekommer är för få för att redovisa på olika tidningsgrupper. Men i stort är bilden densamma i all regionpress. Dock är andelen artiklar där det förekommer kritiska uttalanden mest omfattande i Skaraborgspressen.

Strecken i figuren är satta efter om uppmärksamhet och kritik hade varit jämnt fördelad mellan de olika partierna.[7] Detta är givetvis ett förenklat sätt att se på om partierna är gynnade eller missgynnade i medierapporteringen, men ger ändå en ganska god bild av vem som står i centrum för mediebevakningen och om man får framträda utan att bli kritiserad. Det finns flera intressanta resultat att uppmärksamma. På samma sätt som i mediernas bevakning av riksdagsvalet gör folkpartiet en bra medievalrörelse och moderaterna en dålig (Asp 2003, Strömbäck 2004). Partierna får nästan lika stor uppmärksamhet, men av all kritik som uttalas i medierna under regionvalrörelsen får moderaterna 36 procent. I huvudsak är detta kritik från företrädare för socialdemokraterna och centern. Kritiken gäller nästan uteslutande sjukvård, ekonomi och utvecklingsfrågor. Folkpartiet får bara ta emot en dryg tiondel av all kritik som utdelas. Då är socialdemokraterna mer i skottgluggen.

Visserligen är partiet inte lika kritiserat som moderaterna, men 22 procent av all kritik som förekommer i pressen gäller socialdemokraterna och det är framförallt moderaterna som framstår som kritiker. Sjukvårdsfrågan är det som helt dominerar kritiken av socialdemokraterna. Det finns dock en avsevärd skillnad i regionbevakning av socialdemokrater och moderater jämfört med riksbevakningen. Visserligen gjorde moderaterna en dålig medievalrörelse på riksplanet, men socialdemokraterna var ändå det parti som fick mest kritik (Asp 2003). På regional nivå är rollerna ombytta. De båda största partierna får mycket kritik, men moderaterna får allra mest. Det tredje ”regeringspartiet” – centern – klarar sig bättre än de två stora partierna, men något sämre än folkpartiet. Men centern får dock mer uppmärksamhet än ”snittet” och mindre kritikandel.

Figur 2 Partiernas uppmärksamhet och kritiknivå i dagspressens bevakning av den regionala valrörelsen (procent)



De övriga partierna kan sägas vara i medievalskugga. De får inte särskilt mycket uppmärksamhet och får inte heller någon större andel av kritiken. Sämst ut kommer dock sjukvårdspartiet som inte uppmärksammas i någon större utsträckning, fyra procent av all politikeruppmärksamhet kommer partiet till del. Men man får ändå sex procent av all kritik.

Vad är det då som gör att moderaterna kommer ut på detta sätt i medierna? Till stor del handlar det om att de själva flera gånger under valrörelsen kommer med kontroversiella utspel som andra partier reagerar starkt på. Ett sådant är Cecilia Widegrens förslag om att slå isär Skaraborgs fyra sjukhus, som möttes av skarp

kritik från ”regeringspartierna”. Att socialdemokraterna inte får lika mycket kritik som i rikspolitiken kan direkt kopplas till hur partierna i regionens politiska ledning agerar. Det förekommer ingen som helst kritik i medierna mellan folkpartiet, centern och socialdemokraterna. Även om inte socialdemokraterna framträder tillsammans såsom regionråden Kent Johansson från centern och Eva Eriksson från folkpartiet, är sammanhållningen god mellan partierna i den politiska majoriteten.

Den regionala medievalrörelsen 2002

I sin rapport om den regionala valbevakningen 2002 konstaterar Lowe Hedman att de regionala medierna speglar något annat än riksmedierna. Det lokala och regionala perspektivet är mycket mer accentuerat och dominerar stort i lokalradion och lokalpressen (Hedman 2004). Att lokalmedier har starkt fokus på lokala nyheter har omfattande forskning visat – kommunala valrörelser får stort utrymme i lokalpress och fokuseringen på den lokala politiken har ökat över tid (Johansson 2001a). Landstingspolitik och regionpolitik lever dock i skymundan i medievalrörelsen. Regionförsöket verkar dessutom inte varit något stort genombrott för den regionala politiska nivån. Visserligen ökade mediernas intresse valåret 1998 då regionen bildades, men i valrörelsen 2002 verkade intresset till viss del ha svalnat.

En annan viktig slutsats som kan dras är att regionvalsbevakningen liknar rutinbevakningen av regionen. Tidigare studier har visat att den kommunala valrörelsen i pressen mer liknar den rutinmässiga kommunbevakningen, än att vara en avspegling av riksvalrörelsen. Detsamma gäller för regionbevakningen. Riksvalrörelsens smörgåsbord av sakfrågor lyser med sin frånvaro i regionbevakningen. Den regionala medievalrörelsen handlar om sjukvård och när medierna initierar nyheterna handlar de nästan uteslutande om det. När politikerna själva framträder pratar de också gärna sjukvård, men lyfter också gärna fram regionala utvecklingsfrågor.

Men det finns skillnader från rutinbevakningen. En sådan är att det regionala perspektivet är mer i fokus. Visserligen förekommer det lokala vinklingar på regionvalet, men de dominerar inte som i regionjournalistikens vardag. En annan likhet med allmän valjournalistik är politikercentreringen. I de flesta tidningar får politiker komma mer till tals under valrörelsen än i rutinbevakningen.

Men den bestående bilden av pressens bevakning av regionvalrörelsen är att den varken var särskilt konfliktfylld eller dramatisk. De tidningar som mest bevakade valrörelsen med rapportering av utspel, reaktioner och konflikter var pressen i Skaraborg och Trollhättan/ Vänersborg. I den övriga regionpressen fanns det en tendens att den rutinmässiga sjukvårdrapporteringen även präglade regionvalsbevakningen.

Det finns skäl att stanna upp inför det faktum att mediebilden i valrörelsen och även i rutinbevakningen var något mer kritisk i tidningarna i Skaraborg. Det kan knytas till en mer kritisk syn på regionen bland skaraborgarna. Men det är inte så enkelt att en negativ mediebild gör att läsarna får en mer kritisk regionbild. Visserligen påverkar mediebilden medborgarnas uppfattningar om regionen, men

förhållandet är komplext. Sambandet mellan en negativ mediebild och mer kritiska skaraborgare beror troligen främst på att medierna fångar upp de stämningar som finns bland medborgarna. Mediebilden *speglar* därmed i första hand den allmänna opinionen. Men i nästa skede är det givetvis så att den mer kritiska mediebilden också bekräftar och förstärker en redan befintlig uppfattning om regionen.

Politikerna fick relativt ofta framträda och förklara hur de såg på regionen och dess utveckling utan att kritisera någon annan politiker eller att bli särskilt hårt ansatta själva. De enda partierna som framträdde i medierna såsom man är van vid, dvs. att utspel följs av reaktioner och kritik från andra partier är moderaterna och möjligen till viss del socialdemokraterna. Folkpartiet och centern fick koncentrera sig på att presentera sina egna förslag. Man fick ingen kritik av regeringskollegan socialdemokraterna och inte heller av moderaterna som inte verkade vilja gå för hårt fram mot en möjlig koalitionspartner. Att vara i regeringsställning är ofta problematiskt under en valrörelse, visserligen kan man räkna med mycket uppmärksamhet, men kritiken brukar också vara omfattande. En slutsats man kan dra av regionvalsbevakningen i Västra Götaland 2002 är att regeringsställning denna gång inte innebar någon nackdel.

Noter

1 Kodning av dagspressnyheter har utförts av Ulrika Andersson.

2 Det bör påpekas att klassificeringen av vad som ska räknas som valmaterial inte är självklar. Bedömningen har varit relativt strikt efter om det förekommer en regionpolitiker i artikeln eller om kopplingen till den politiska nivån i regionen är uttalad. Materialet är hämtat från de pressklipp som görs av Västra Götalandsregionens informationsavdelning. Det är möjligt att det gjorts andra bedömningar av vad som är regionala nyheter i urvalsprocessen och det finns därför en viss risk att några artiklar som borde ingått i analysen saknas. För information om vilka tidningar som ingår i analysen (Johansson 2004b).

3 Medievalsundersökningarna har genomförts vid samtliga riksdagsval sedan valet 1979 vid institutionen för journalistik och masskommunikation i Göteborg (JMG).

4 Om resultaten för GP jämförs 1998 och 2002 visar tabell 1 ett minskat antal artiklar och figur 1 en ökning. Det beror på en generell minskning av antalet valrörelsenyheter mellan 1998 och 2002. Antalet regionnyheter har därmed minskat något men andelen har ökat.

5 Om man gör två OLS-regressioner på förhållandet mellan periodicitet och upplagestorlek (GP ej medräknad) ger den första regressionsmodellen en förklarad varians på (.26) och den andra (.08).

[6] I analyserna av rutinbevakningen analyserades bara vem som var huvudaktör och inte alla aktörer som förekommer. Om huvudaktörer i regionvalsbevakningen jämförs med rutinbevakningen blir också nivåerna av politikercentrering något lägre för valrörelsebevakningen. För GP är politikercentreringen ungefär densamma. Däremot är politikercentreringen högre för övrig press i regionvalrörelsebevakningen.

[7] Med åtta partier blir gränsen satt vid 12,5 (100/8). Partier som hamnar över denna gräns får antingen mer uppmärksamhet eller kritik än vad som kan ”förväntas”. Att på detta sätt sätta gränsen för förväntad uppmärksamhet och kritik kan givetvis diskuteras, men det ger en överskådlig bild av hur partiet gynnas eller missgynnas i medierapporteringen. Skaraborgspartiet är inte medräknat eftersom de förekom i så få artiklar.

Referenser

Asp, Kent och Johansson, Bengt (1999): ”Medierna och personvalet”, i Holmberg, Sören och Möller, Tommy (red): *Premiär för personval”*. SOU 1999:92

Asp, Kent (1984): ”Massmedierna som informations- och opinionsförmedlare”, i Asp, Kent och Holmberg, Sören: *Kampen om kärnkraften. En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980.* Stockholm: Publica Liber Förlag.

Asp, Kent (1987): ”Rikspolitik och kommunalpolitik valrörelsernas utrymme i svensk dagspress 1956-1985”, i *Folkstyrelsens villkor. Betänkande av folkstyrelsekommittén*. SOU 1987:6.

Asp, Kent (2003): *Medieval 2002. Partiskheten och valutgången. En studie av valrörelsens medialisering.* JMG: Göteborgs universitet.

Asp, Kent, Johansson, Bengt och Nilsson, Åsa (2001): *Medievalsundersökningen 1998. Teknisk rapport*, Arbetsrapport: JMG, Göteborgs universitet.

Fernandez, Christian (1999): *Mer än sjukvård? Pressens bevakning av de regionala valrörelserna i Skåne och Kalmar län 1998.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Hedman, Lowe (2004): *Den regionala valbevakningen.* Granskningsnämndens rapportserie. Rapport nr.14.

Holmberg, Sören och Oscarsson, Henrik (2004): *Väljare: svenskt väljarbeteende under 50 år.* Stockholm: Norstedts juridik

Johansson, Bengt (1998): *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*, JMG: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (2001a): ”Finns det en kommunal medievalrörelse?” i Oscarsson, Henrik (red): *Skilda valdagar och vårval. SOU 2001:65*

Johansson, Bengt (2001b): ”Kandidaterna i fokus” i Hvitfelt, Håkan och Karvonen, Lauri (red): *Demokratins konflikter.* Mitt i opinionen 5. Sundsvall: Demokratiinstitutet.

Johansson, Bengt (2002): *Det regionala nyhetsrummet. Massmediernas bevakning av Västra Götalandsregionen 1999 och 2000*. Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen Rapport 12: Göteborgs universitet.

Johansson, Bengt (2004a): ”Godkväll, nyheter över västsverige”. Mediebilden av Västra Götalandsregionen 1998-2002, i denna volym.

Johansson, Bengt (2004b): ”Medierna, politiska kriser och sjukvården”, i denna volym.

Strömbäck, Jesper (2004): *Den medialiserade demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.

RÖSTNING I REGIONVALET

FOLKE JOHANSSON

Vilka uppgifter som skall ligga på den regionala nivån och hur dessa uppgifter skall hanteras är föremål för diskussion idag i Sverige såväl som i våra grannländer. Det torde stå klart att om man skall kunna försvara ett politiskt system på regional nivå så kräver det att det skall finnas ett eget liv i systemet. Dess medborgare måste vara intresserade nog att ta ställning till befintliga politiska alternativ. Detta är inte alltid givet. Ibland är intresset för en nivå, till exempel den nationella nivån och därmed riksdagen, totalt dominerande. När man röstar på andra nivåer så låter man då sitt partival från den dominerande nivån slå igenom. I andra fall gör man alltså separata ställningstaganden i olika val. Ställningstaganden som eventuellt kan resultera i olika partival. Förekomsten av sådana ställningstaganden är uppenbart en indikator på ett levande politiskt system.

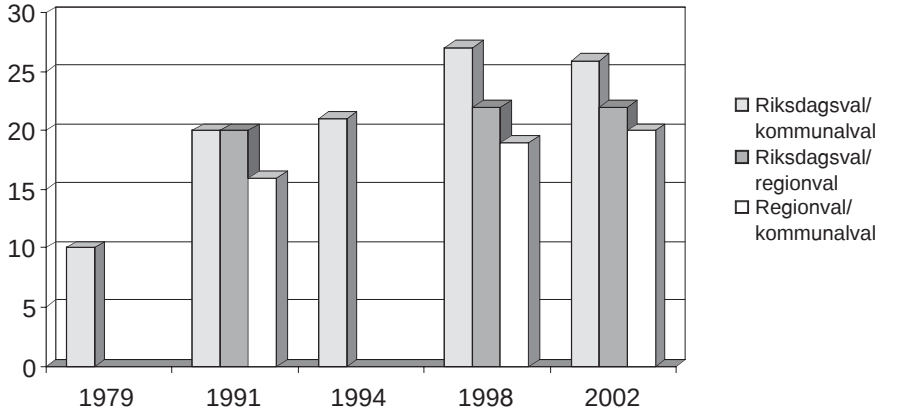
Införandet av gemensam valdag i Sverige år 1970 gav oss möjlighet att jämföra väljarnas röstning i olika val och få en bild av förekomsten av separata ställningstaganden. Vi hade visserligen redan före denna tidpunkt samma typ av val till samma tre typer av politiska representativa organ. Den stora skillnaden från 1970 var att valen skedde samtidigt, något som gav helt nya möjligheter till jämförande analys. Frågan om valdeltagande är aktuell idag men den lämnar vi nu därhän därför att det är av begränsat intresse att jämföra valen i detta avseende. De som röstar i någotdera valet lägger i det närmaste genomgående sin röst även i de andra val till vilka de har rösträtt. Vi skall alltså i stället utnyttja möjligheten att studera om väljarna vid ett och samma tillfälle röstade olika i olika val. Olika röstning i samtidiga val – *röstdelning* – definieras som att man lagt sin röst i båda valen men inte på samma parti. Förekomsten av sådan röstdelning mellan riksdagsval och regionval visar att den riksmediala valkampanjen inte helt tagit över utan att regional valkampanj kan ha en självständig betydelse. I detta fall likställs blank-röstning med röstning på ett parti.[1] De som helt avstått från att rösta i ettdera valet ingår följaktligen inte i analysen. Denna avgränsning kan diskuteras. Man skulle kunna hävda att avståndstagande i ett val kan ses som en medveten handling som är av intresse när man samtidigt röstar i ett eller flera andra val. Det förtjänar också understrykas att förekomst av röstdelning är en minimiskattning på förekomst av separata ställningstaganden. Det är givetvis inte något som hindrar att man efter att ha övervägt olika alternativ separat för olika nivåer kommer fram till att man, av identiska eller eventuellt olika skäl, skall rösta på samma parti i till exempel riksdagsval och regionval.

Tyngdpunkten i de analyser som hittills gjorts har legat på jämförelsen mellan riksdagsval och primärkommunala val. Andelen som röstdelade, röstade olika i de

två valen, startade på en ganska låg nivå 1970 (6%) men ökade sedan under två decennier varefter ökningen planade ut under 1990-talet. Idag röstdelar var fjärde väljare på detta sätt. Andelen som röstdelar i de två andra möjliga kombinationerna riksdag/(region)landsting respektive region(landsting)/primärkommun är något lägre men visar också en ökande tendens.[2]

Den nya regionala indelningen förändrar på olika sätt förutsättningarna för politiska ställningstaganden i regionl/landstingsval. Bland annat blir enheterna större och har flera uppgifter. Detta skulle kunna leda till större intresse för nivån och ge upphov till fler 'orsaker' till röstdelning. I föreliggande kapitel skall vi lägga tyngdpunkten i analysen av röstdelning till de nya regionerna i relation till riksdagen, men även i viss utsträckning ta upp region i relation till kommun och också något jämföra med relationen riksdag/primärkommun vad avser röstdelning.

Figur 1 Röstdelning mellan olika val



Källor: Data från kommunundersökningarna 1979, 1991 och 1998 samt SOM-undersökningar för 1994 och 2002.

Uppfattningen att röstdelning är en indikator på separata ställningstaganden och "levande" politiska system är inte oomstridd. Det har rått delade meningar om hur man skall tolka röstdelningen. Från en tidig uppfattning om att de som inte röstade på samma parti snarast var okunniga och ointresserade så tenderar emellertid idag att växa fram en gemensam uppfattning att det till betydande del rör sig om medvetna ställningstaganden i kommunala val. Ställningstaganden som avviker från partiröstningen i riksdagsvalet. (Gilljam/Holmberg 1995, Johansson 1987, 1996) I riksdagsvalet röstar man ofta på det parti för vilket man känner störst allmän ideologisk sympati. I de kommunala valen har det till större delen visat sig vara lokalt anknutna frågor som har betydelse. (Johansson 1987, 1996) Vi förväntar oss

finna en motsvarande skillnad mellan riksdagsval och regionval. Innan införandet av gemensam valdag var det svårt eller omöjligt att skilja på partibyte och röstdelning när det gick en period på två år mellan valen. Det är fortfarande klart att det är i delvis samma grupper av medborgare som man hittar stor andel partibytare och röstdelare. Egenskaper som frånvaro av en starkt uttalad sympati för ett visst parti, att ha ett inte obetydligt intresse för politik och att vara väl informerad ökar väsentligt sannolikheten för såväl röstdelning som partibyte. Det kan därmed givetvis lätt inträffa att en som röstdelar i ett val byter parti inför nästa val. Därmed inte sagt att det i normalfallet är röstdelning som 'orsakar' partibyte. Den rimliga tolkningen av ett sådant samband torde i stället vara att samma individegenskaper bidrar till/ökar sannolikheten för såväl partibyte som röstdelning.

Jämförelse mellan regioner

En första fråga blir tämligen givet om de olika delarna av landet skiljer sig åt vad gäller omfattningen av röstdelningen och speciellt om de nya regionerna avviker från de gamla landstingen? I tabell 1 kan vi se att det finns vissa skillnader mellan olika delar av Sverige men också att huvudbilden är att andelen röstdelning är relativt homogen. Detta gäller särskilt för andelen röstdelning mellan region/landsting och kommuner, men skillnaderna är måttliga även i de två andra avseendena. I jämförelsen mellan riksdagsval och regionval visar Skåne upp den minsta andelen röstdelning medan andelen är högst i Norrland. De två andra storstadsområdena, Stockholms län och Västra Götaland, visar inga extremvärden. Det förefaller därmed inte vara de nybildade regionerna som är mest betydelsefulla för denna typ av politiska ställningstaganden.

Tabell 1 Röstdelning i olika regioner/delar av landet 2002

Del av landet	Röstdelning riksdagsval/ regionval	Röstdelning riksdagsval/ kommunalval	Röstdelning regionval/ kommunalval	Antal svars-personer
Stockholms län	22	26	19	552
Västra Götalands län	21	24	18	443
Skåne län	19	25	20	387
Övriga Götaland	20	24	18	572
Övriga Svealand	24	27	21	550
Norrland	25	25	20	399
Hela landet	22	26	20	

Källor: Riks-SOM 2002. För Västra Götalands län Väst-SOM 2002.

När vi går vidare och ser speciellt på Västra Götalands län så finner vi i själva verket att skillnaderna i andel röstdelning är större mellan olika delar av länet än skillnaderna mellan olika regioner. Vi utgår vid denna jämförelse från valkretsindelningen. Dels förefaller valkretsarna vara den naturliga utgångspunkten när man diskuterar röstning, dels stämmer de ganska väl med de delområden där vi kan ha anledning att förvänta politiska motsättningar när det gäller synen på regionen. I samtliga tre avseenden är andelen som röstdelar i det senaste valet minst i Göteborg och störst i Skaraborg. Bohuslän uppvisar också en relativt liten andel som röstdelar medan Södra Älvsborg ligger närmare nivån i Skaraborg. Mönstret är förhållandevis likartat också vid 1998 års val med den skillnaden att röstdelningen är påtagligt hög i Norra Älvsborg. Det förefaller helt klart att denna skillnad svarar mot sjukvårdspartiets framgångar här 1998. Med utgångspunkt från vad vi vet om missnöje och kritiska synpunkter i olika delar av regionen återkommer vi nedan till prövning av en förklaring som bygger på sådana reaktioner bland väljarna.

Tabell 2 Röstdelning i valkretsarna i regionen

	Röstdelning riksdagsval/ regionval		Röstdelning riksdagsval/ kommunalval		Röstdelning regionval/ kommunalval		Antal svars-personer	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Göteborg	18	17	22	18	15	12	705	868
Bohuslän	19	18	21	22	17	16	565	671
Norra Älvsborg	27	19	27	24	22	21	515	553
Södra Älvsborg	17	20	22	26	18	24	386	376
Skaraborg	22	24	29	29	20	26	566	530

Källor: Väst-SOM 1998 och 2002

Intresse och demokratisyn – röstdelning

Inledningsvis konstaterades att vi redan tidigare kunnat belägga att väljarna i riksdagsvalet tenderar att rösta på det parti som har deras allmänna, till avsevärd del ideologiskt baserade, sympati medan det oftare funnits anledning att leta efter mer specifika förklaringar till röstande på de andra nivåerna. (Johansson 1995) Det finns givetvis anledning att kontrollera att denna iakttagelse, som väsentligen byggde på en jämförelse av riksdagsval och kommunalval, är giltig också beträffande regionala val. Närheten och den mer konkreta informationen är rimligen mindre här än ifråga om (primär-) kommunala val och därmed kan kopplingen till en mer ideologiskt baserad partisympati bli större. Vi börjar med att se på kopplingen mellan olika former av politiskt intresse och röstdelning.

Tabell 3 Intresse för politik – röstdelning

	Intresse för politik allmänt			Intresse för politik i regionen			Intresse för politik i kommunen		
	Röstdelning			Röstdelning			Röstdelning		
	Riksdag/ Region-val	Riksdag/ Kommun-val	Region/ Kommun-val	Riksdag/ Region-val	Riksdag/ Kommun-val	Region/ Kommun-val	Riksdag/ Region-val	Riksdag/ Kommun-val	Region/ Kommun-val
Mycket intresserad	16	19	17	15	22	17	16	20	15
Ganska intresserad	22	26	21	19	22	18	20	24	20
Inte särskilt intresserad	18	22	18	20	24	19	20	23	18
Inte alls intresserad	15	17	12	20	24	18	14	16	12
Samtliga	19	23	19	19	23	19	19	23	18
Gamma	.06	.06	.08	-.03	-.04	-.01	.01	.03	.06

Källa: Väst-SOM 2002

En nära till hands liggande tanke är otvivelaktigt att det är de som är mest intresserade av politik som i första hand röstdelar. De är mer benägna att ta självständig ställning. Det visar sig direkt när man studerar vidstående tabell att denna tanke inte stämmer. Den viktigaste förklaring till detta resultat torde vara att de som är mest intresserade också i stor utsträckning är politiskt aktiva och/eller är övertygade partianhängare och därmed starkare bundna till sitt parti än övriga väljare. Det har tidigare visats att denna faktor är väsentlig. (Jfr Johansson 1987, 1996, Johansson, Nilsson, Strömberg 2001) En annan skillnad som framkommer när man jämför intresse för politik med röstdelning rör intresse för olika nivåer. Det är alltså genomgående så att det inte är de som är mest intresserade av politik som röstdelar mest men därutöver så finns också skillnader beroende på vilken politisk nivå man är intresserad av. De som uttrycker ganska stort intresse för politik allmänt, vilket här ses som mer eller mindre liktydigt med rikspolitik, röstdelar mer än andra och när det gäller intresse för lokalkommunal politik så är det de som är ganska eller inte särskilt intresserade som röstdelar mest. På regional nivå är det i stället de som är Inte särskilt eller Inte alls intresserade som röstdelar mest. Denna skillnad illustreras av det sambandsmått mellan rangordningen av intresse och röstdelning som finns på sista raden i tabellen. Det sambandet är inte starkt i någotdera fallet men det är signifikant positivt (95 procent) beträffande intresse för politik allmänt och förtecknen är positiva även om det inte är signifikant ifråga om intresse för politik i kommunen. Beträffande sambandet med intresse för politik i regionen kan vi däremot se negativa tecken framför de svaga samband som finns. De är inte i

något fall signifikanta men man kan skönja en tendens till ett annat mönster här. Det kan möjligen vara så att de som röstdelar mellan regionvalet och andra val inte gör det primärt av intresse för regionfrågor utan att det ligger ett moment av avståndstagande bakom röstdelningen.

Det har tidigare gått att visa att röstdelning mellan riksdagsval och lokalkommunala val i omkring två tredjedelar av fallen av de röstande själva motiverades med en hänvisning till lokala förhållanden. Ibland rörde det lokala partiprogram mer allmänt men ofta kunde man utläsa ett missnöje med något beslut eller brist på beslut. (Johansson 1987, Westerståhl 1993, Haglund 1994) Det kan samtidigt förefalla nästan tautologiskt att påstå att missnöje ökar sannolikheten för att man skall bli politiskt aktiv. Det går mycket väl att hävda att man måste vara missnöjd för att försöka förändra något. Varför skulle man annars göra det? Samtidigt förefaller det klart att man i och för sig mycket väl kan vilja påverka en speciell fråga eller ett speciellt beslut utan att vara mer generellt missnöjd med vare sig politiker eller med hur politiken fungerar. När man röstdelar antar vi att det sker i syfte att påverka på detta sätt. Vi prövar här egentligen inte i första hand frågan om missnöje gör att man blir mer aktiv – gör en extra insats för att påverka på ett visst sätt – utan i stället frågan om vilket missnöje som i första hand är relevant om man vill förklara röstdelning mellan riksdagsval och regionval. Är det missnöje på den nationella nivån som är avgörande eller är det missnöje som rör regionnivån?

Tabell 4 Nöjd med demokratin – röstdelning

Demokratin i Sverige	Röstdelning riksdagsval/ regionval		Demokratin i Västra Götalandsregionen	Röstdelning riksdagsval/ regionval	
	1998	2002		1998	2002
Mycket nöjd	20	16	Mycket nöjd	15	10
Ganska nöjd	21	18	Ganska nöjd	20	17
Inte särskilt nöjd	21	25	Inte särskilt nöjd	20	22
Inte alls nöjd	22	21	Inte alls nöjd	25	27

Källa: Väst-SOM 1998 och 2002. Fråga: *På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i:* (frågan ställd avseende *EU, Sverige, Västra Götalandsregionen* och *Den kommun där Du bor*).

Det framgår i vidstående tabell att missnöje med demokratin ökar sannolikheten för röstdelning. Missnöje med demokratin på nationell nivå såväl som med demokratin på regional nivå ökar sannolikheten för att man röstdelar mellan respektive två val. Effekten av missnöjet är dock olika stor. Missnöje med demokratin i Sverige ökar sannolikheten för röstdelning mellan riksdags- och regionval med maximalt nio procentenheter 2002 och effekten är inte systematisk. Vid 1998 års val finns knappast någon skillnad. Missnöje med demokratin i regionen ökar sannolikheten

med tio respektive sjutton procentenheter och ökningen är helt systematisk i båda valen. Resultatet kan knappast tolkas på något annat sätt än att det visar att synen på regionen och dess verksamhet är ett viktigt skäl till denna form av röstdelning. Det har tidigare gått att belägga motsvarande förhållande mellan nationell och lokal nivå, där alltså missnöje på lokal nivå bidrar till röstdelning. Resultatet här stämmer alltså med ett tidigare observerat mönster. Man röstar sannolikt enligt sin allmänna ideologiska uppfattning vid riksdagsvalet. Det avvikande ställningstagandet tenderar att ligga på den lägre nivån. (Johansson 1996)

Ett väl fungerande demokratiskt system bör karakteriseras bland annat av att medborgarna uppfattar det möjligt att påverka de politiska besluten. Man kan alltid ifrågasätta realismen i denna tro på möjligheten att göra sin röst hörd men inte desto mindre är det viktigt att den finns. Vi har här ställt frågan om tilltron till möjlighet att påverka politiska beslut i Sverige som helhet, i regionen och i den egna kommunen. Den starkaste kopplingen mellan tro på möjlighet att påverka och röstdelning finns när det gäller relationen riksdagsval/regionval. Här röstdelar man påtagligt oftare när man inte tror på möjligheten att påverka. Det gäller dock i ungefär lika stor utsträckning oavsett om det är den nationella nivån eller den regionala nivån man tvivlar på möjligheten att påverka. Det verkar ligga närmast till hands att se detta som en mer generell misstro mot systemet. En tanke som stöds av det faktum att även brist på tilltro till möjlighet att påverka den kommunala nivån ger en liknande om än svagare (ej signifikant) effekt på röstdelningen mellan riksdagsval och regionval.

Tabell 5 Tro på möjlighet att påverka politiska beslut – röstdelning

Procent röstdelning mellan val till:	Tilltron avser Sverige			Tilltron avser regionen			Tilltron avser kommunen		
	Riksdag/ region	Riksdag/ kommun	Region/ kommun	Riksdag/ region	Riksdag/ kommun	Region/ kommun	Riksdag/ region	Riksdag/ kommun	Region/ kommun
Mycket goda möjligheter	12	16	15	0	18	17	10	15	19
Ganska goda möjligheter	17	24	17	18	25	14	18	28	22
Varken goda eller dåliga möjligheter	18	22	18	17	22	19	19	22	20
Ganska dåliga möjligheter	22	25	21	20	23	19	22	22	19
Mycket dåliga möjligheter	23	25	19	24	27	20	22	25	17
Totalt	21	24	19	20	24	19	20	24	19
Gamma	0.12	0.04	0.04	0.14	0.06	0.06	0.08	-0.02	-0.07

Källa: Väst-SOM 2002. Frågeformulering: Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i EU, i Sverige, i Västra Götalandsregionen respektive i den kommun där Du bor?

Det som orsakar röstdelning kan givetvis ibland vara en enstaka konkret fråga. En annan möjlighet är dock att man är belåten eller missbelåten med hur det ledande organet på respektive nivå sköter sin uppgift. Om man är missnöjd med hur regionstyrelsen sköter sin uppgift borde man rimligen, lägga sin röst så att man ökar sannolikheten att få till stånd ett byte av ledamöter i regionstyrelsen. Detta ökar sannolikheten för röstdelning även om man redan tidigare eventuellt röstar på oppositionen på grundval av mer allmänna sympatier. Det bör noteras att detta mått på missnöje är lite mer abstrakt än ett missnöje som rör en konkret fråga eller till och med servicen i allmänhet.

Missnöje kan vara mer eller mindre specifikt. Man kan vara missnöjd med viss verksamhet eller med visst politiskt organ. Man kan emellertid också vara mer generellt missnöjd med det politiska systemet. Svarsmönstren när vi frågan om missnöje med regeringen/styrelserna visar entydigt att när man är missnöjd så röstdelar man i större utsträckning. Detta gäller missnöje i samtliga tre avseenden. Däremot är det svårare att se en koppling mellan missnöje i ett specifikt avseende och röstdelning med anknytning till detta missnöje. Huvudmönstret är alltså att man röstdelar mer när man är mer missnöjd. Det är emellertid bara när det gäller missnöje med hur kommunstyrelsen sköter sin uppgift som man kan urskilja ett systematiskt samband så att större missnöje innebär att man mer röstar olika i kommunalval och regionval.

Tabell 6 Regeringens, regionstyrelsens och kommunstyrelsernas sätt att sköta sin uppgift

Regeringen	Riksd/ region	Riksd/ kom	Region/ kom	Region-styrelsen	Riksd/ region	Riksd/ kom	Region/ kom	Kommun-styrelsen	Riksd/ region	Riksd/ kom	Region/ kom
Mycket bra	8	13	9	Mycket bra	15	18	13	Mycket bra	12	18	12
Ganska bra	17	22	18	Ganska bra	18	24	21	Ganska bra	11	18	14
Varken bra eller dåligt	20	23	19	Varken bra eller dåligt	20	23	18	Varken bra eller dåligt	19	22	18
Ganska dåligt	26	29	22	Ganska dåligt	24	25	19	Ganska dåligt	24	27	21
Mycket dåligt	24	24	16	Mycket dåligt	22	25	20	Mycket dåligt	31	30	24

Källa: Väst-SOM 2002. Frågeformuleringar: ”Hur tycker Du att regeringen sköter sin uppgift?”. ”Hur tycker Du att kommunstyrelsen i den kommun där Du bor respektive regionstyrelsen i Västra Götaland sköter sin uppgift.?”

Röstdelning – Syn på service i landsting och kommun

Omfattningen av och utformningen av den offentliga servicen väcker ofta starkt uttalade reaktioner. Det förefaller troligt att synen på servicen, speciellt missnöje med densamma, skulle kunna utgöra ett motiv för ett speciellt partival på den ak-

tuella nivån. På grundval av samma resonemang som tidigare så förväntar vi oss alltså fortfarande att ställningstagandet på den högre nivån skall vara mer bestämt av en mer allmän ideologiskt knuten sympati för partiet. På den lägre nivån skulle man kunna göra avsteg från denna mer allmänna sympati genom att rösta på ett annat parti.

Tabell 7 Syn på service – andel röstdelning

	Service i regionen		
Val till: / Syn på service:	Riksdag/ region	Riksdag/ kommun	Region/ kommun
Bra	14	20	15
Varken bra eller dåligt	18	21	17
Dåligt	26	28	23
Antal svarande totalt	1676	1683	1712

Källa: Väst-SOM 2002. Frågeformulering: Hur tycker Du på det hela taget att servicen fungerat under de senaste 12 månaderna i Västra Götalandsregionen.

Bedömningen av service har från ursprungligen fem svarsalternativ slagits samman så att vi kan skilja på tre nivåer av bedömning. I den första kolumnen kan vi se att när vi jämför riksdagsval och regionval så röstdelar 14 procent av svarspersonerna när de anser att servicen i regionen är bra. Av dem som anser att servicen är dålig, röstdelar nästan dubbelt så många, 26 procent. Denna skillnad ligger helt i linje med vad vi förväntat. I de två följande kolumnerna ser vi att röstdelningen ökar med mer kritisk inställning till service också beträffande relationerna riksdagsval/ kommunalval och regionval/kommunalval. I båda fallen är emellertid skillnaden mellan dem som anser att den regionala servicen är bra och dem som anser att den är dålig påtagligt mindre än i den första jämförelsen. Baserat på det inledande resonemanget så skulle vi inte heller ha anledning att förvänta oss att synen på regional service skulle bidra till röstdelning i dessa fall. När så ändå sker, om än i mindre omfattning, så kan vi tänka oss olika förklaringar. En sannolik sådan är att den som är missnöjd i ett avseende också tenderar att vara det vad gäller andra delar av systemet. Något som skulle kunna förklara ett svagare men ändå klart iakttagbart samband.

Röstdelning – mellan vilka partier?

Man kan av såväl valresultaten direkt som av partifördelningen (tabell 8) se att även om som mest var fjärde väljare röstar olika (riksdagsval/kommunalval) så är nettoeffekten i form av skillnader i utfall totalt sett inte särskilt stor. Detta hindrar inte

att den ibland är avsevärd i enskilda kommuner och dessutom ökar den om man ser den som kommungenomsnitt. Något som beror på att röstdelningen är större i mindre kommuner. (Johansson/Nilsson/Strömberg 2001, sid 85) Samtidigt ser vi i tabell 8 att socialdemokraterna och kristdemokraterna tenderar att gå bättre i riksdagsvalen och centern bättre i kommunalvalen. En skillnad som också kan utläsas av valstatistiken.

Tabell 8 Partiernas utfall i olika val 2002

	Enkätdata			Valresultat		
	Riksdag	Region	Kommunerna	Riksdag	Region	Kommunerna
v	9	9	9	9	9	9
s	38	36	35	37	35	34
c	5	5	8	6	6	8
fp	16	16	14	14	13	13
m	13	14	15	15	15	16
kd	10	9	7	11	9	8
mp	5	5	5	5	4	5
annat	2	3	4	2	7	5
Blank/ogiltig	3	4	3	2	2	2
S:a proc	100	100	100	100	100	100

Källor: Väst-SOM 2002 respektive SCB:s valstatistik.

När man ser på röstdelning med uppdelning efter partiröstning på olika nivåer bekräftas och kompletteras den bild man får av totalsiffrorna. Det framgår till exempel att av dem röstar på socialdemokraterna i riksdagsvalet så röstar 15 procent på ett annat parti i regionvalet. Av dem som röstar på socialdemokraterna i regionvalet är det däremot endast 6 procent som röstar på ett annat parti i riksdagsvalet (Jfr tabell 9). När vi gör motsvarande jämförelse mellan röstning på socialdemokraterna i regionval och kommunalval så finner vi att andelen som röstdelar är lika stor i båda fallen. Socialdemokraterna lyckas bara mobilisera obetydligt mer än kärnväljarna i regionvalet.

I det allra närmaste var tredje (32 procent) av kristdemokraternas väljare i riksdagsvalet röstar på annat parti i regionvalet. Om man i stället utgår från regionvalet så finner man att endast var femte av kristdemokraternas väljare här röstar på annat parti i riksdagsvalet. Till skillnad från socialdemokraterna lyckas emellertid kristdemokraterna relativt sett bättre i regionvalet än i kommunalvalet. Man tappar något mer än var fjärde regionväljare (27 procent) i kommunalvalet. Sett i andra riktningen röstar mindre än var femte (18 procent) av partiets kommunala väljare på annat parti i regionvalet. Kristdemokraterna är relativt sett mer attraktiva framför allt på nationell men också på regional nivå.

Centern är det parti som i stället i större utsträckning på kommunal nivå lyckas dra till sig väljare som röstar på annat parti i riksdagsvalet. Detta gäller framför allt lokalkommunala val men även, om än i mindre utsträckning, regionvalet. Varannan av centerns väljare i lokalkommunala val röstar på ett annat parti i riksdagsvalet och en nästan lika stor del av de lokalkommunala väljarna röstar på ett annat parti i regionvalet. Högre andelar röstdelning finns endast i gruppen övriga partier, vilka i flertalet fall enbart ställer upp på en nivå.

Tabell 9 Röstdelning efter parti

Röstning riksdagsval	Röstdelning riksdagsval/ regionval	Röstdelning riksdagsval/ kommunalval	Röstning regionval	Röstdelning regionval/ riksdagsval	Röstdelning regionval/ kommunalval	Röstning kommunalval	Röstdelning kommunalval/ riksdagsval	Röstdelning kommunalval/ regionval
Vänsterpartiet	20	26	Vänsterpartiet	19	20	Vänsterpartiet	32	26
Socialdemokraterna	15	19	Socialdemokraterna	6	11	Socialdemokraterna	10	11
Centerpartiet	22	17	Centerpartiet	29	14	Centerpartiet	50	43
Folkpartiet	26	32	Folkpartiet	21	23	Folkpartiet	22	18
Moderaterna	17	18	Moderaterna	20	13	Moderaterna	28	20
Kristdemokraterna	32	40	Kristdemokraterna	19	27	Kristdemokraterna	19	18
Miljöpartiet	35	41	Miljöpartiet	27	29	Miljöpartiet	35	32
Annat	29	30	Annat	76	62	Annat	70	52
Blank röstning	13	21	Blank röstning	36	29	Blank röstning	25	10
Antal svarspersoner	2998	3026	Antal svarspersoner	2998	3062	Antal svarspersoner	3026	3062
Röstdelning totalt	19	23	Röstdelning totalt	19	19	Röstdelning totalt	23	19

Källa: Väst-SOM 2002

När vi nu sett i vilken utsträckning olika partiers väljare i ett val röstar på andra partier i andra val, så är den självklara följdfrågan: Vilka partier röstar man då på i stället? Vi börjar med att utgå från riksdagsvalet och se på röstning i regionvalet. Det visar sig att höger-vänster-dimensionen spelar en påtaglig roll, speciellt för de väljare som röstar på vänsterkanten i riksdagsvalet. Vänsterpartiets väljare går i liten utsträckning längre bort än till socialdemokraterna, medan socialdemokratiska väljare går något längre in på den borgerliga sidan, men oftast inte längre än till folkpartiet. Borgerliga väljare som röstdelar går i huvudsak på något annat borgerligt parti, men en inte obetydlig del tar steget till socialdemokraterna. De miljöpar-

tiväljare som röstdelar lägger till större delen sin röst på något av vänsterpartierna, men också folkpartiet får i regionvalet röster från miljöpartiväljare i riksdagsvalet.

Tabell 10 Röstning i riksdagsval och regionval 2002

Reg.	V	S	Mp	C	Fp	M	Kd	Annat	Blankt	Ej röstat	Summa procent	Antal svarande
Riksd.												
V	80	8	2	0	2	0	0	3	2	2	100	238
S	3	85	1	1	3	0	0	2	1	2	100	1056
Mp	7	8	65	1	6	1	2	7	3	1	100	138
C	0	3	2	78	5	2	2	7	2	2	100	132
Fp	0	2	1	3	74	8	5	4	2	3	100	439
M	1	2	1	1	4	83	3	4	1	1	100	358
Kd	0	3	1	4	6	8	68	6	1	3	100	278
Annat	2	7	2	4	4	7	0	71	0	2	100	45
Blankt	1	0	1	1	0	1	0	5	87	3	100	78
Ej röstat	0	0	0	0	0	1	0	0	0	99	100	236

Den motsatta sidan av saken blir här att se på varifrån partierna på regionnivån ”tar” sina väljare. Siffrorna i diagonalen, vilka innebär att man röstar på samma parti, kommenteras inte ytterligare. Vänsterpartiet får i huvudsak förstärkning enbart från socialdemokratiska riksdagsväljare. Socialdemokraterna är det parti som i störst utsträckning får lita till den egna basen. Det begränsade antal väljare som tillkommer i regionvalet är spridda på olika partier i riksdagsvalet. Miljöpartiet drar till sig väljare från alla partier, men i första hand från socialdemokraterna. Centern drar till sig väljare som på nationell nivå oftast röstat med socialdemokraterna, folkpartiet och kristdemokraterna. Folkpartiet rekryterar i första hand från socialdemokratiska riksdagsväljare medan moderaterna på regionnivå hämtar röster från folkpartiets och kd:s riksdagsväljare. Inte oväntat visar det sig sedan att kd har störst utbyte av väljare med folkpartiet och moderaterna. Det är vid det här laget uppenbart att höger-vänster-dimensionen ganska starkt begränsar rörligheten bland väljarna. Man går mer sällan särskilt långt bort i förhållande till sin partisympati i riksdagen. Mönstret bryts av dem som valt annat än riksdagsparti på regionnivån. För denna grupp är spridningen stor mellan de olika partierna i riksdagsvalet.

Röstdelning hittills har i första hand avsett röstning på olika partier i två olika samtidiga val. Ovan har vi också konstaterat att röstdelningen ibland innebär att man går över blockgränsen borgerligt/socialistiskt. Något som visade sig vara något vanligare i relationen riksdagsval/kommunalval än i relation till regionvalet. En annan infallsvinkel är att gruppera partierna med hänsyn till befintlig majoritetskonstellation i regionen. Vi frågar oss då hur stor andel som, när de röstdelar mellan riksdagsval och regionval gör det så att de byter mellan partier inom samma regionmajoritet eller minoritet respektive som går över på den andra sidan?

Tabell 11 Röstning i riksdagsval och regionval 2002

Reg.	V	S	Mp	C	Fp	Kd	M	Annat	Blankt	Ej röstat
Riksd.										
V	81	2	4	1	1	0	0	6	4	2
S	12	94	11	9	8	2	1	15	14	10
Mp	4	1	73	1	2	1	1	7	4	1
C	0	0	2	71	1	1	1	6	2	2
Fp	1	1	4	8	79	9	9	4	7	7
Kd	0	1	3	7	4	81	6	11	4	4
M	1	1	2	3	3	5	80	8	3	4
Annat	0	0	1	1	0	0	1	39	0	1
Blankt	0	0	1	1	0	0	0	3	64	1
Ej röstat	0	0	0	0	0	0	1	0	0	66
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal svarande	236	954	124	146	407	232	369	71	107	352

Tabell 12 Röstning för eller emot majoritet i regionen

Procent	Röstdelning riksdag/region totalt	Röstdelning riksdag/region med sidbyte	Andel som stöder sittande majoritet i regionen		N
			I regionval	I riksd.val	
Göteborg	17	6	63	64	868
Bohuslän	18	7	63	64	671
Norra Älvsborg	19	7	70	70	553
Södra Älvsborg	20	10	63	66	376
Skaraborg	24	12	63	68	530
Hela regionen	19	8	64	66	2998

Till majoriteten i regionen har vi här räknat socialdemokraterna, folkpartiet, centerpartiet och miljöpartiet. Det senare som ett stödparti om än inte formellt en del av majoriteten. Totalt sett är det 8 procentenheter av de 19 procentenheter som röstdelar som också går över gränsen. Det är annorlunda uttryckt ungefär fyra av tio röstdelare som byter majoritetsblock. Denna andel är emellertid inte densamma sett över hela regionen. I Göteborg utgör den aningen över en tredjedel medan den i Södra Älvsborg och Skaraborg uppgår till hälften av dem som röstdelar. Vi har inte möjlighet att avgöra om dessa skillnader i andelar har någon koppling till speciella lokala frågor eller motsättningar eller om man skall uppfatta det så att majoriteten är mer ifrågasatt i dessa delar regionen. Den annorlunda röstningen kan

innebära anslutning till majoriteten eller att man ”lämnar” majoriteten. I kolumnerna längre till höger kan vi se att majoriteten i regionen skulle ha påtagligt starkare stöd om man lyckats behålla de väljare som i riksdagsvalet i Södra Älvsborg och Skaraborg stött något av majoritetspartierna, men som inte gjort detta i regionvalet. Majoriteten har tappat 3 respektive 5 procentenheter på detta sätt.

Röstdelning i olika väljargrupper

I tabellen nedan jämför vi röstdelningen mellan olika nivåer i olika sociala grupper. Den huvudsakliga bilden är att omfattningen av röstdelningen är tämligen likartad oavsett vilka nivåer som jämförs. Man kan ana en tendens till att kvinnor röstdelar något mer än män när den lokalkommunala nivån är inblandad, men inte ens denna skillnad är helt systematisk. Den är signifikant bara vad beträffar region/kommun-röstning. Den ligger annars i linje med ett relativt sett större intresse för kommunala politiska frågor bland kvinnor än bland män. (Johansson/Nilsson/Strömberg 2001) Därutöver kan vi se att de yngsta och de äldsta väljarna röstdelar i något mindre utsträckning än medelålders personer. Högre utbildningsnivå innebär genomgående oavsett vilka nivåer som jämförs att man röstdelar i större utsträckning. Skillnaden i andel röstdelning mellan gruppen med enbart obligatorisk utbildning och gruppen med högst utbildning är mellan åtta och 11 procentenheter. Vilken typ av kommun man bor i har emellertid lika stor betydelse som utbildningsnivå. De som bor på ren landsbygd röstdelar 8-12 procentenheter mer än de som bor i storstad (här=Göteborg). Om man går in och tittar på skillnader mellan olika delar av regionen så har vi tidigare kunnat konstatera att röstdelningen är minst i Göteborg och bara måttligt större i Bohuslän. Den ökar däremot markant när man går österut mot Norra och Södra Älvsborg och är högst i Skaraborg. Man skulle visserligen kunna föreställa sig att en del av skillnaderna kunde bero på olika utbildningsnivå i olika delar av regionen, men så visar sig inte vara fallet. Skillnaderna förblir i stort sett oförändrade även i en analys där man för in samtliga egenskaper samtidigt.

Med anknytning till övergång mellan majoritet och icke majoritet kan vi konstatera att det sämre utfallet för majoriteten i Södra Älvsborg och Skaraborg till väsentlig del åstadkoms genom att yngre väljare som röstade på något av partierna i regionmajoriteten i riksdagsvalet röstdelade så att de stannade utanför majoriteten i regionvalet. Högutbildade väljare röstdelade i större utsträckning än väljare med lägre utbildningsnivå. De bytte däremot inte från majoritet till icke majoritet i större utsträckning än andra väljargrupper utan stannade kvar inom samma ”regionblock”.

Tabell 13 Röstdelning i olika sociala grupper. Skillnader vid jämförelser mellan olika kombinationer av nivåer

	Röstdelning riksdagsval/ regionval		Röstdelning riksdagsval/ kommunalval		Röstdelning regionval/ kommunalval		Antal svars-personer	
	Sverige	Västra Götaland	Sverige	Västra Götaland	Sverige	Västra Götaland	Sverige	Västra Götaland
Män	22	20	24	23	18	17	1386	1453
Kvinnor	22	19	27	23	21	20	1523	1545
Ålder								
18-19	28	17	28	22	20	16	78	83
20-29	21	25	25	27	18	19	412	433
30-39	26	22	31	26	23	23	468	542
40-49	25	18	28	25	22	20	493	501
50-59	24	18	27	23	23	18	594	583
60-75	19	16	23	19	16	16	665	675
Utbildning								
Obligatorisk	18	15	19	18	16	14	693	781
Obligatorisk + -2 år	20	17	26	21	19	19	550	526
Studentexamen	24	21	28	25	20	18	980	984
Akademisk examen	26	24	29	29	24	24	617	624
Ren landsbygd	--	25	--	26	--	25	--	497
Mindre tätort	--	17	--	26	--	22	--	671
Stad/större tätort	--	20	--	25	--	19	--	819
Storstad	--	17	--	18	--	13	--	969

Kommentar: Streckmarkering innebär att uppgift saknas.

Röstdelning i regionvalet

Vi har här försökt att studera en aspekt av det regionala valet, frågan om man röstar likadant på denna nivå som i riksdagsvalet. Bakom denna konkreta frågeställning ligger givetvis ett intresse för frågan om i vilken utsträckning regionen och de regionala valen har ”ett självständigt liv” i förhållande till de nationella valen. Förekomsten av olika röstning i dessa två val – röstdelning – är en indikation på ett sådant ”självständigt liv”. Utvecklingen av röstdelningen sett över en längre period följer ungefär samma uppåtgående trend vad avser riksdagsval i relation till regionval som riksdagsval i relation till lokala kommunala val. Nivån är dock hela tiden lägre i relation till regionen. Detta är ett mönster som kan iakttas över hela landet om än med vissa skillnader. De skillnader som finns går dock inte att koppla till de nyskapade regionerna och tanken att dessa skulle kunna bli föremål för större intresse och fler separata ställningstaganden bland medborgarna. Det är däremot klart

att röstdelning mellan riksdagsval och alla kommunala val i första hand beror på eller föranleds av kommunala förhållanden. Synen på service i regionen har ett påtagligt starkt samband med andelen som röstdelar. Ju mer missnöjd man är med servicen, ju mer röstdelar man.

Det framstår klart att Västra Götalandsregionen utvecklas mot ett mer självständigt fungerande politiskt system på samma sätt som svenska kommuner i allmänhet. Regionbildningen förefaller inte ha påverkat hastigheten eller nivån i det avseendet. Däremot finns tydliga tecken på att de inomregionala motsättningar som existerar också tar sig uttryck i politiska ställningstaganden i valet och i röstdelning. Denna tendens kan fortfarande ses som positiv på så sätt att den innebär ställningstaganden och engagemang. Den innebär dock samtidigt en spänning inom systemet som gör det svårare att utveckla en livaktig och sammanhållen politisk enhet.

Noter

[1] Andelen blanka röster i 2002 års kommunalval är cirka 2 procent.

[2] Tor Bjørklund diskuterar en motsvarande skillnad beträffande röstdelning i lokala och regionala val i Norge. Han konstaterar dock att det i de norska mätningarna inte går att särskilja röstdelning i val vid olika tidpunkter från partibyte, (Bjørklund 1999)

Referenser

Bjørklund, Tor 1999. *Ett lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug.

Gilljam, Mikael och Sören Holmberg 1995. *Väljarnas val*. Stockholm, Norstedts Juridik.

Haglund, Roger 1994. *En studie av väljarbeteende. Split-vote 1991*. D-uppsats statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Johansson, Folke 1987. Delad röstning. Ingår i *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén. SOU 1987:6.

Johansson, Folke 1996. Röstdelning – En kommunal fråga? Ingår i Lennart Nilsson (red.) *Västsvenska perspektiv.* SOM-rapport nr 17. SOM-institutet, Göteborg universitet.

Johansson, Folke, Lennart Nilsson och Lars Strömberg 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.

Westerståhl. Jörgen 1993. Personbedömning som motiv för röstsplittring. Ingår i Westerståhl, Jörgen (red.) *Person och parti*. SOU 1993:63.

VÄSTRA GÖTALÄNDSK DEMOKRATI

SÖREN HOLMBERG

Att utvärdera demokrati är med nödvändighet en mångfasetterad verksamhet. Flera olika aspekter måste vägas in. En modell som används inom komparativ forskning när det gäller att studera opinionsstöd och legitimitet för representativa demokratier har lanserats av Pippa Norris m fl i boken *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance* (1999). Den bärande tanken är att värdera demokratiernas tillstånd utifrån medborgarnas bedömningar och åsikter. De berörda får uttala sig.

I *Critical Citizens* studeras demokratins stöd och legitimitet på fem olika nivåer: stöd för samhället/nationen, stöd för demokratins principer, stöd för hur demokratin fungerar, stöd för samhällets institutioner och stöd för olika aktörer. Vi rör oss från mer esoteriska ting som samhälle och demokratins principer till mer konkreta saker som riksdag och regering respektive namngivna partier och politiker.

Modellen är gjord för att appliceras på hela nationer. Men det bör inte avskräcka oss från att resonemangsvis se vad som händer om vi tester den på Västra Götalandsregionen. Fokus i vår prövning kommer att ligga på den mest konkreta nivån – på stödet för olika aktörer. I vårt fall opinionsstödet för ledande regionpolitiker i Västra Götaland.

Identitet

Men vi börjar mer generellt med stödet för samhället/regionen. Här är resultaten av Väst-SOMs mätningar inte direkt uppmuntrande. Mycket få regioninnevånare känner någon identitet eller geografisk hemhörighet med Västra Götaland. Magra 8 procent identifierade sig som västra götalänningar år 2003. Fast det är å andra sidan en uppgång sedan första mätningen 1998 när endast 4 procent uppgav att de i första hand hörde hemma i Västra Götaland. De flesta människor identifierar sig med den ort där de bor eller med den nationella nivån, med Sverige (Nilsson m fl 2004).

Regional identitet, liksom all annan identitet, tar tid att utveckla. Västra Götaland kan hoppas att innevånarnas känsla för regionen växer. Forskningsresultat presenterade av Robert Putnam från bland annat Tyskland och Italien pekar på att en sådan utveckling kan vara trolig (Putnam 1994).

En annan mer krass indikator på att regionen har ett skakigt opinionsstöd är att klara övervikter av regioninnevånarna uppfattar mer nackdelar än fördelar med den nya regionen.

I Väst-SOM 2003 är det endast 4 procent som tycker att införandet av Västra Götalandsregionen inneburit fördelar för innevånarna medan hela 48 procent uppfattar att nackdelarna överväger. Bilden var något ljusare när regionen sjösattes 1998. Då såg 8 procent fördelar mot 27 procent som lutade över mot i huvudsak nackdelar. Men då var det mest fråga om förhoppningar eller projektioner av negativa attityder. Någon fungerande region fanns ännu inte. Idag när regionen funnits i några år kan vi konstatera att de förhoppningsfulla blivit färre och de besvikna blivit fler. Resultaten kan inte gärna tolkas annorlunda än att Västra Götaland än så länge har ett mycket svagt opinionsstöd bland regionens innevånare. Vi är mycket långt ifrån någon *success story.*

Demokrati som princip

Men låt oss inte döma i förtid. Läget kanske är bättre på de andra utvärderingsnivåerna. Nästa nivå är stödet för demokrati som princip. Det vill säga opinionsstödet för demokratin som ideal och som det bästa styrsystemet. Någon misstanke om att det principiella stödet för demokrati skulle se annorlunda ut i Västra Götaland än i Sverige i övrigt har vi inte. Och de lätt fyrkantiga mått vi har tillgång till bekräftar att det inte finns några skillnader. Över hela Sverige och i Västra Götaland förklarar i genomsnitt 97 procent av medborgarna att ”Demokratin kan ha sina problem, men den är bättre än andra styrelseskick”. Intervjufrågan fanns med i Valundersökningen 2002 och ingår i ett internationellt projekt *The Comparative Study of Electoral Systems (CSES).* Utanför etablerade demokratier i Väst är inte stödet för demokratiprincipen lika massivt som i Sverige. I Bulgarien exempelvis är det endast 68 procent som är eniga med påståendet att demokrati är bättre än andra styrelseskick (Holmberg & Oscarsson 2004).

Demokratisk praxis

Critical Citizens tredje legitimitetsnivå är hur medborgare bedömer att demokratin fungerar i praktiken. Mätinstrumentet är en intervjufråga som hittades på för cirka trettio år sedan av EU-kommisionens opinionsundersökare och återfinns i den regelbundet återkommande *Eurobarometern*. Frågan i SOM-tappning gäller i vad mån man är nöjd med hur demokratin fungerar på olika nivåer – i EU, i Sverige, i Västra Götalandsregionen och i den egna kommunen. Resultaten är inte helt smickrande för regionen. Andelen personer som anger att det är mycket eller ganska nöjda med demokratin i Sverige eller i hemkommunen är klart högre än motsvarande andel för Västra Götaland, 71, 67 respektive 57 procent år 2003. Internationellt sett och i jämförelse med hur EUs demokrati bedöms är detta dock höga siffror, även regionens siffror. I Väst-SOM 2003 var det endast 31 procent som ansåg att demokratin i EU fungerar mycket eller ganska bra.

Trendmässigt har andelen som är nöjda med hur svensk demokrati fungerar ökat från 64 procent 1998 till 71 procent 2003. Även bedömningarna av EUs demokrati uppvisar en uppåtgående trend från 22 procent nöjda 1998 till 31 procent 2003. Värderingarna av den lokala och regionala demokratin uppvisar dock inte några motsvarande positiva tendenser. Medborgare i Västra Götaland är inte mer, men heller inte mindre nöjda med hur regionens eller hemkommunernas demokrati fungerar. Man är lika nöjd som för fem år sedan. Relativt sett innebär det dock att avståndet mellan hur nöjd man är med den nationella demokratin ökat i förhållande till hur nöjd man är med hur demokratin fungerar i Västra Götalandsregionen och i hemkommunen. Med andra ord, inte riktigt bra för regionen.

En annan demokratiindikator gäller hur människor bedömer sina möjligheter att påverka politiska beslut. I Väst-SOM har vi mätt det på fem olika nivåer. Att andelen som bedömer påverkansmöjligheterna som goda är högst på närplanet, i den egna kommunen (18 procent) och i den egna stadsdelen (16 procent) är föga förvånande, liksom att andelen är lägre för avlägsna EU (4 procent). Men att motsvarande andel för Västra Götalandsregionen endast är 9 procent är mer iögonfallande, speciellt som resultatet för den nationella nivån är högre, 13 procent.

Ett positivt resultat för regionen, men också för EU, Sverige och hemkommunen, är att andelen medborgare som uppfattar påverkansmöjligheterna som goda har tenderat att öka något sedan de första mätningarna år 1999. Lite goda nyheter för Västra Götaland alltså.

Institutionsstöd

Utvärderingsmodellens fjärde och femte nivåer gäller opinionsstödet för institutioner och aktörer. Vi har i Väst-SOM inte någon specifik mätserie för graden av institutionsförtroende, men dock mätningar när det gäller förtroende för olika yrkesgrupper, t ex för regionens tjänstemän och politiker. I studien 2003 ingick sammanlagt sjutton olika yrkesgrupper. Vi mätte förtroendet på en skala från -100 (lågt förtroende) till +100 (högt förtroende). Sjukvårdens personal toppar förtroendeligan med +73, följda av bland andra poliser med +46, socialarbetare med +19, journalister i morgonpress med +5, rikspolitiker med -7 och kommunens politiker med -8. Längst ned i botten på listan på plats sexton och sjutton kommer Västra Götalandsregionens tjänstemän med -21 och Västra Götalandsregionens politiker med -26. Mycket sämre kan det knappast bli.

En faktor som vi vet är kopplad till institutionsförtroende är bedömningar av hur olika institutioner sköter sitt jobb – *performance* spelar en roll. I Väst-SOM ingår en sammanfattande mätning av hur innevånarna värderar att kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen sköter sin uppgift. Mätskalan varierar som tidigare mellan -100 (dåligt) till +100 (bra). Många människor har ingen uppfattning eller placerar styrelserna i mitten av skalan. År 2003 gäller det 61 procent vid bedömningen av kommunstyrelsen och 66 procent vid bedömningen av regionstyrelsen. I sig intres-

sant information eftersom väljare som ingenting vet inte rimligen kan utkräva ansvar med kvalitet. Bland den minoritet av medborgarna som gör en utvärdering kommer kommunstyrelsen hyfsat ut med följande värden sedan första mätningen 1999: +12, +13, +14, +17 och +9 år 2003. Regionstyrelsen får en tuffare bedömning: -9, -23, -13, -5 och -12 år 2003, genomgående övervikt för negativa bedömningar med andra ord. Det råder ingen tvekan om att regionstyrelsen som institution, liksom dess politiker och tjänstemän, åtnjuter ett svagt opinionsstöd i Västra Götaland.

Ledande politiker

Efter denna hittills något dystra genomgång av Västa Götalandsregionens medborgerliga stöd och legitimitet återstår att studera den allra mest konkreta nivån. Det vill säga opinionsstödet för regionens ledande politiker. Och nu talar vi inte om politiker i klump, utan om namngivna enskilda politiker. Väst-SOMs mätningar gäller dock inte grad av förtroende för de namngivna politikerna. Mätningen gäller istället medborgarnas kännedom om politikerna och i vad mån politikerna är uppskattade. Svarspersonerna har ombetts ange om de känner till ett antal namngivna politiker. Sedan har svarspersonerna fått uppge hur mycket de uppskattar de politiker de säger sig känna till. Den popularitetsskala som används kan variera mellan -50 (ogillar) till +50 (gillar).

Resultaten i tabellerna 1-4 avslöjar hur kända respektive populära ett fyrtiotal ledande politiker i Västsverige har varit under den senaste tioårsperioden. Vi har tagit med resultaten från SOMs mätningar av göteborgspolitikerna för att komplettera bilden av opinionsstödet för västra götalandspolitikerna. Göteborgsmätningarna omfattar åren 1994-2003 och inkluderar genom åren totalt tjugoen politiker; blott en har dock mätts alla år. Det är Göran Johansson (s). Mätningarna bland västra götalandspolitikerna spänner över åren 1998-2003. Totalt omfattar mätningarna även här tjugoen politiker; tre har varit med alla år – Roland Andersson (s), Annelie Stark (s) och Carina Åström (v).

Resultaten är rätt deprimerande. Det visar sig att nästan alla politiker är mycket okända bland de många människorna. Endast fyra politiker genom alla åren – samtliga göteborgare – är kända av en majoritet av väljarna. Göran Johanssson (s) toppar listan med att som högst vara känd av 85 procent i Göteborg, och av 67 procent i Västra Götaland när han 1998 var med och startade regionen. De övriga tre någorlunda kända politikerna är Johnny Magnusson (m) med en bästa kännedomssiffra på 69 procent och Margita Björklund (fp) respektive Rune Zachrisson (fp) med i båda fallen 50 procent som bästa resultat. Övriga undersökta politiker i Västra Götalandsregionen och i Göteborg är okända för majoriteten av innevånarna. Kännedomssiffrorna ligger oftast nere under 20 procent. Kännedomen för de nio politiker från regionen som ingår i studien 2003 varierar mellan som mest 30 procent för Roland Andersson (s) till som lägst 11 procent vardera för Stefan Kristiansson (mp) och Einar Hansander (sfv). Resultaten i Göteborg är inte bättre om vi bortser från Göran Johansson. Övriga sex göteborgspolitiker som var med i studien 2003

Tabell 1 Kännedom om ledande politiker i Göteborg (procent)

	andel bland samtliga										andel bland egna partiets sympatisörer									
politiker (parti)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Göran Johansson (s)	79	82	81	75	85	75	75	80	74	75	83	84	85	83	83	76	76	79	75	79
Johnny Magnusson (m)	69	66	61	56	63	56	56	56	-	-	78	74	68	66	71	65	67	64	-	-
Margita Björklund (fp)	44	50	44	43	48	44	47	50	-	-	52	54	52	54	56	57	69	61	-	-
Rune Zachrisson (fp)	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Hallberg (m)	-	-	-	-	-	-	32	34	38	37	-	-	-	-	-	-	37	42	48	56
Claes Roxbergh (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	-	-	-	-	-	-	-
Roger Andreasson (v)	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vivi-Ann Nilsson (s)	-	-	-	22	28	-	-	-	28	24	-	-	-	30	27	-	-	-	28	29
Eva Selin (c)	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Solveig Lindström (s)	-	-	-	-	-	21	21	21	-	-	-	-	-	-	-	24	25	22	-	-
Ture Jacobsson (kd)	22	24	18	16	20	-	-	-	-	-	*	*	*	*	32	-	-	-	-	-
Karin Pleijel (mp)	-	-	-	-	-	-	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	-
Ann-Marie Johansson (c)	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	-	-	-	-	-
Jan-Åke Ryberg (v)	-	26	18	16	-	-	-	-	-	-	-	28	24	19	-	-	-	-	-	-
Eva Olofsson (v)	-	-	-	-	20	15	17	21	19	16	-	-	-	-	30	19	20	29	30	16
Erik Lithander (fp)	-	-	-	-	-	-	-	-	20	16	-	-	-	-	-	-	-	-	29	18
Alvar Persson (c)	-	22	17	14	-	-	-	-	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Kia Andersson (mp)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Lars Eklund (kd)	-	-	-	-	-	12	14	14	13	-	-	-	-	-	-	12	11	20	23	-
Carina Liljesand (kd)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11

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 kännedomsfrågan 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 Populära och mindre populära göteborgspolitiker (medeltal)

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

	andel bland samtliga										andel bland egna partiets sympatisörer									
politiker (parti)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Göran Johansson (s)	+17	+24	+19	+14	+10	+9	+14	+16	+10	+8	+31	+36	+31	+27	+29	+27	+26	+27	+26	+25
Johnny Magnusson (m)	-1	+4	+5	+7	+7	+5	+7	+5	-	-	+22	+24	+21	+20	+22	+21	+22	+20	-	-
Margita Björklund (fp)	+3	+5	+8	+8	+8	+8	+9	+7	-	-	+9	+23	+24	+24	+24	+20	+17	+19	-	-
Rune Zackrisson (fp)	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+11	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jan Hallberg (m)	-	-	-	-	-	-	+3	+3	+4	+4	-	-	-	-	-	-	+16	+14	+21	+16
Claes Roxbergh (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	-	-	-	-	-	-	-
Roger Andreasson (v)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+23	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vivi-Ann Nilsson (s)	-	-	-	-1	+0	-	-	-	+1	-2	-	-	-	+4	+10	-	-	-	+6	+5
Eva Selin (c)	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Solveig Lindström (s)	-	-	-	-	-	-2	-1	+2	-	-	-	-	-	-	-	+6	+3	+7	-	-
Ture Jacobsson	-2	+0	+0	+1	+3	-	-	-	-	-	*	*	*	*	+15	-	-	-	-	-
Karin Pleijel (mp)	-	-	-	-	-	-	-	-	+3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-
Ann-Marie Johansson (c)	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-	-
Jan-Åke Ryberg (v)	-	+2	-1	+1	-	-	-	-	-	-	-	+3	+8	+12	-	-	-	-	-	-
Eva Olofsson (v)	-	-	-	-	+2	+1	-2	+1	+3	+2	-	-	-	-	+4	+7	+4	+10	+15	*
Erik Lithander (fp)	-	-	-	-	-	-	-	-	+4	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	+3	+3
Alvar Persson (c)	-	-0	+2	-0	-	-	-	-	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Kia Andersson (mp)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
Lars Eklund (kd)	-	-	-	-	-	-1	-2	-1	-1	-	-	-	-	-	-	+2	+6	+1	*	-
Carina Liljesand (kd)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*

Kommentar: Resultaten visar medeltalsvärden (gånger 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.

Tabell 3 Kännedom om ledande politiker i Västra Götaland (procent)

	andel bland samtliga						andel bland egna partiets sympatisörer						andel i egna valkretsen					
politiker (parti)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Göran Johansson (s)	67	-	-	-	-	-	70	-	-	-	-	-	80	-	-	-	-	-
Cecilia Widegren (m)	13	36	48	43	41	-	13	40	46	48	49	-	27	58	70	66	63	-
Roland Andersson (s)	19	23	32	30	28	30	20	30	40	34	29	36	59	56	64	64	58	60
Eva Eriksson (fp)	-	20	27	26	25	27	-	29	39	32	32	39	-	46	54	52	50	56
Rune Lanestrand (sfv)	19	21	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-	36	39	41	38	-	-
Annelie Stark (s)	23	24	28	25	22	23	26	30	35	26	24	28	69	61	70	65	55	60
Bengt Mollstedt (m)	-	-	21	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	-	27	-	-	-
Kent Johansson (c)	-	16	20	18	18	18	-	19	34	35	33	36	-	34	39	37	38	40
Stig Grauers (m)	-	18	-	-	-	-	-	23	-	-	-	-	-	25	-	-	-	-
Hans Aronsson (s)	-	-	16	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-	26	-	-	-
Jan Hallberg (m)	15	-	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	22	-	-	-	-	-
Ursula Johansson (kd)	-	15	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-
Carina Åström (v)	10	12	15	15	14	14	12	12	18	16	18	14	12	12	14	12	13	12
Monica Selin (kd)	11	-	16	15	13	13	11	-	15	14	16	15	15	-	21	21	15	16
Lars Bergsten (m)	-	-	-	-	-	13	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-	13
Thomas Mellqvist (c)	11	-	-	-	-	-	20	-	-	-	-	-	22	-	-	-	-	-
Ingela Bergendahl (s)	-	11	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-
Gunnel Adler (mp)	11	11	-	-	-	-	10	10	-	-	-	-	13	12	-	-	-	-
Stefan Kristiansson (mp)	-	-	11	13	11	11	-	-	7	17	8	8	-	-	10	11	10	10
Einar Hansander (sfv)	-	-	-	-	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	13
Jan Steen (fp)	10	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-	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. Valkrets har definierats som riksdagskretsarna, vilka motsvarar valkretsarna i regionvalet. Politikerna har förts till den valkrets där de kandiderade.

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

	andel bland samtliga						andel bland egna partiets sympatisörer						andel i egna valkretsen					
politiker (parti)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Göran Johansson (s)	+10	-	-	-	-	-	+24	-	-	-	-	-	+10	-	-	-	-	-
Cecilia Widegren (m)	+2	+2	-15	-11	-8	-	+9	+21	+2	+5	+16	-	+2	-0	-12	-9	-5	-
Roland Andersson (s)	-3	-3	+2	-2	0	-4	+8	+8	+11	+7	+10	+5	-5	-4	-0	-4	-2	-4
Eva Eriksson (fp)	-	+6	+5	+4	+5	0	-	+20	+17	+17	+9	+5	-	+9	+8	+5	+7	-1
Rune Lanestrand (sfv)	+2	-2	-3	-4	-	-	-	-	-	-	-	-	+5	+2	-3	-4	-	-
Annelie Stark (s)	-1	-5	-3	-4	-3	-6	+9	+5	+6	+4	+3	+2	-6	-12	-7	-8	-7	-10
Bengt Mollstedt (m)	-	-	-1	-	-	-	-	-	+8	-	-	-	-	-	+1	-	-	-
Kent Johansson (c)	-	+1	-0	-0	+2	-2	-	+21	-0	+9	+19	+7	-	+0	-2	-3	+2	-4
Stig Grauers (m)	-	-8	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	-8	-	-	-	-
Hans Aronsson (s)	-	-	+0	-	-	-	-	-	+6	-	-	-	-	-	+3	-	-	-
Jan Hallberg (m)	+2	-	-	-	-	-	+13	-	-	-	-	-	+3	-	-	-	-	-
Ursula Johansson (kd)	-	-2	-	-	-	-	-	+5	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-
Carina Åström (v)	+3	+0	-0	-0	+2	-1	+6	+3	+6	+3	+11	+8	+4	+2	-0	+0	+3	-2
Monica Selin (kd)	+3	-	-0	-1	+1	-2	+3	-	0	+4	+6	+5	+2	-	-2	-2	+1	-1
Lars Bergsten (m)	-	-	-	-	-	-1	-	-	-	-	-	+4	-	-	-	-	-	0
Thomas Mellqvist (c)	+1	-	-	-	-	-	+10	-	-	-	-	-	+4	-	-	-	-	-
Ingela Bergendahl (s)	-	+0	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-	-	+1	-	-	-	-
Gunnel Adler (mp)	+1	+1	-	-	-	-	+8	+13	-	-	-	-	-0	+3	-	-	-	-
Stefan Kristiansson (mp)	-	-	-1	-1	0	-3	-	-	+5	-1	*	*	-	-	-0	-0	0	0
Einar Hansander (sfv)	-	-	-	-	0	-2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	+3
Jan Steen (fp)	+1	-	-	-	-	-	+10	-	-	-	-	-	+4	-	-	-	-	-

Kommentar: Resultaten är medelvärden (gånger 10) på en ogillar-gillarskala med värden mellan –5 och +5. Partisympati och valkrets har definierats på samma sätt som i tabell 3.

har kännedomssiffror i Göteborg mellan som mest 37 procent för Jan Hallberg (m) till som lägst 12 procent för Carina Liljesand (kd). Det är inte lätt att utkräva ansvar av enskilda politiker om de är så här anonyma.

Det är inte mer upplyftande att gå vidare och se hur populära politikerna är bland de få människor som uppger att de känner till dem. Bland göteborgspolitikerna uppvisar Göran Johansson mycket starka siffror, om än avtagande med åren. Göran Johanssons resultat bland samtliga svarande göteborgare 2003 (+8) är det klart högsta i undersökningen, men det sämsta Johansson någonsin uppnått. Göran Johansson rekord är från 1995 då han uppvisade en popularitet på +24. Andra göteborgspolitiker som uppvisat någorlunda goda resultat genom åren är Margita Björklund, Johnny Magnusson och kanske också Jan Hallberg. Övriga göteborgska politiker hamnar kring noll eller i några fall på minussidan. Bottenrekordet har miljöpartiets Claes Roxbergh med -5 1999 och 2001.

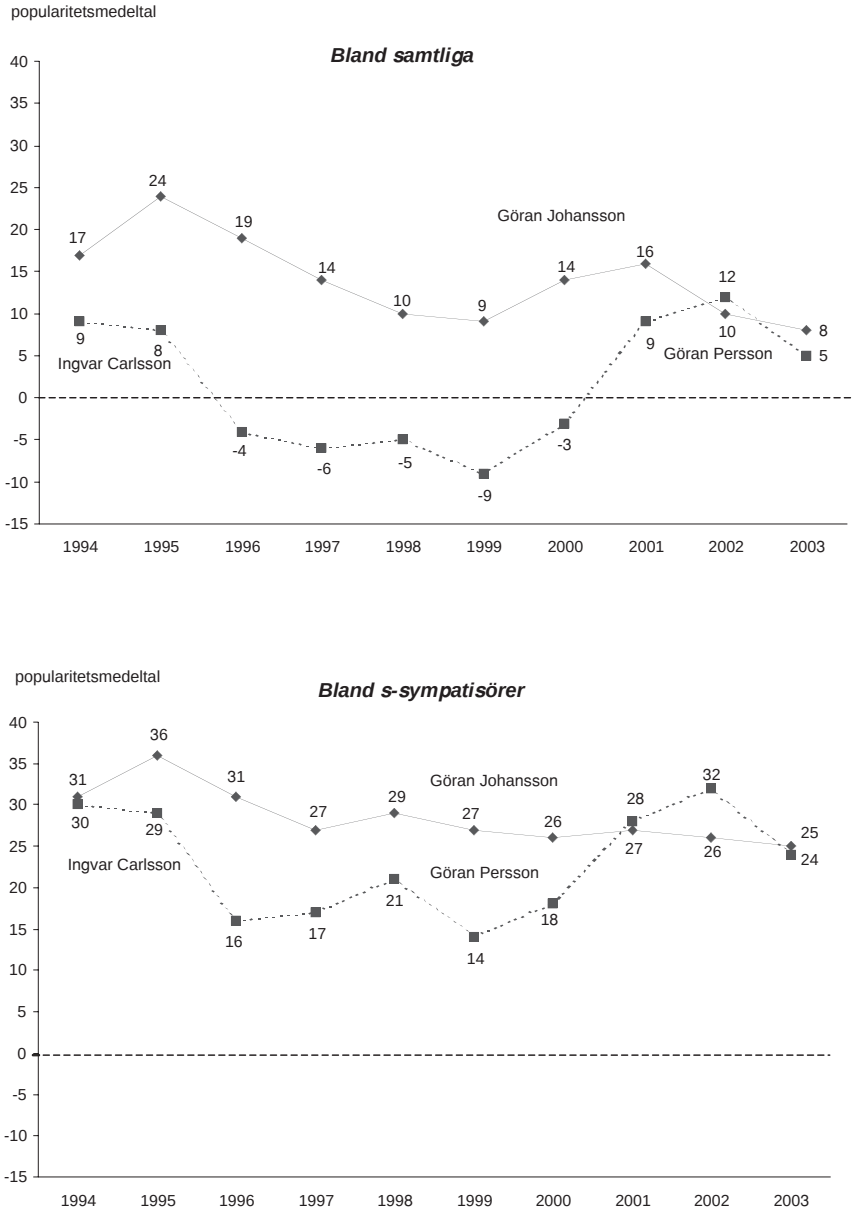
Det ser inte bättre ut bland regionpolitikerna. Alla har, bland samtliga svarande, popularitetsvärden kring eller under noll i mätningen 2003. Och tendensen är vikande. Politiker som vi har tidseriemätningar för – Roland Andersson (s), Eva Eriksson (fp), Annelie Stark (s), Kent Johansson (c), Carina Åström (v), Monica Selin (kd), Stefan Kristiansson (mp) och Einar Hansander (svf) – har alla tappat i uppskattning. Och popularitetsmedeltalen 2003 mellan som högst 0 (Eva Eriksson) och som lägst -6 (Annelie Stark) är inget att glädjas åt. De enda två politiker som genom åren kunnat uppvisa någorlunda goda popularitetsasiffror i Västra Götaland är Göran Johansson 1998 med +10 och Eva Eriksson 1999 med +6. Sämst uppskattningssiffror någonsin i Västra Götaland har Cecilia Widergren (m) vederfarits med -15 år 2000.

Politiker är nästan utan undantag mer populära bland sina egna anhängare än bland övriga väljare. Det gäller partiledare, men också lokal- och regionalpolitiker. Problemet för främst västra götalandspolitikerna är dock att de inte heller bland det egna partiets sympatisörer är särskilt populära. En popularitet på +30 eller bättre har vi mätt upp i 39 procent av fallen i RiksSOM när vi studerat partiledarnas uppskattning bland egna sympatisörer. Att lokal- och regionalpolitker i genomsnitt inte kan konkurrera med partiledarnas uppskattning är naturligtvis väntat men motsvarande andel är endast 5 procent bland göteborgspolitikerna (=Göran Johansson) och 0 procent bland regionpolitikerna.

Relativt låga uppskattningssiffror bland egna anhängare på +19 eller sämre förekommer i 26 procent av fallen när vi mäter partiledare. Bland göteborgspolitiker är siffran 61 procent och bland västra götalandspolitiker hela 92 procent. En av huvudorsakerna till de dåliga resultaten för lokal- och regionalpolitikerna är att de är mycket anonyma. Även bland människor som uppger att de känner till dem väcker de föga sympati eller för den delen antipati. Många svarspersoner placerar dem neutralt och på mitten på sympatiskalan. Men det är enbart en förklaring och inte en bra ursäkt. Representation och ansvarsutkrävande på individnivå kan inte fungera tillfredställande med anonyma och doftlösa politiker.

Västra Götalandsregionen uppvisar alltså även på denna sista konkreta utvärde-

Figur 1 Vem är mest populär – Göran J eller Göran P? (medeltal)



Kommentar: Resultaten visar hur populära tre s-ledare har varit bland samtliga svarspersoner respektive bland s-sympatisörer under åren 1994 – 2003. Skalan kan variera mellan –50 (ogillar) och +50 (gillar). Medeltalen för partiledarna (Ingvar Carlsson 1994 – 95, Göran Persson 1996 – 03) gäller för hela Sverige. Göran Johanssons siffror gäller för Göteborg.

ringsnivå ett svagt resultat. Experimentet i regional demokrati har hittills varit föga lyckosamt.

Göran J mot Göran P

Men vi kan inte sluta så här dystert. På ett område uppvisar regionen och Göteborg ett lysande undantag. Och det är Göran Johansson. Han är den ende lokal/regionalpolitiker vi mätt som har kännedomssiffror nästan i nivå med partiledarnas och som dessutom popularitetsmässigt klår alla partiledare. Popularitetsvärdet +24 bland samtliga svarande i Göteborg 1995 är det bästa resultat vi någonsin uppmätt för någon politiker i SOM. Ingvar Carlsson (s) har rekordet bland partiledarna med +20 efter mordet på Olof Palme.

Det unika med Göran Johanssons popularitet är bredden. Han uppskattas inte bara bland s-sympatisörer. Även borgerliga väljare gillar honom. Ett sätt att demonstrera Göran Johanssons unika popularitet är att jämföra den med hur uppskattade socialdemokraternas partiledare är i hela landet. Alltså hur står sig Göran J mot Göran P. Vem är mest populär? Resultaten i figur 1 visar att Göran J vinner – om än nätt under senare år. Göran Johanssons popularitet i Göteborg har dalat samtidigt som Göran Perssons popularitet i Sverige har ökat. Dock har Göran Perssons uppskattning kroknat något mer än Göran Johanssons i sista mätningen 2003.

Västra Götaländsk demokrati behöver mycket, inte minst mer kända och uppskattade politiker. Göran Johansson kan inte göra det ensam.

Referenser

Holmberg, Sören 2004. Folkets uppskattning, partiledarnas belöning? I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red) *Ju mer vi är tillsammans*. Göteborg: SOM-institutet

Holmberg, Sören & Oscarsson, Henrik 2004. *Väljare. Femtio år av svenskt väljarbeteende.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Norris, Pippa (ed) 1999. *Critical Citizens. Support for Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Putnam, Robert. 1994. *Making Democracy Work* Princeton: Princeton University Press.

ATT VARA REGIONPOLITIKER[1]

HENRY BÄCK

Ett i ett jämförande perspektiv framträdande drag hos svenska kommuner är det stora antalet politiskt förtroendevalda. Västra Götalandsregionen är till sina former en kommun, och dess politiska organisation följer mönstret för kommuner. Det finns ett folkvalt regionfullmäktige med 149 ledamöter och ett stort antal ersättare (när detta skrivs i december 2003 177 stycken). Det finns en regionstyrelse med 17 ledamöter som alla är heltidsarvoderade. Till detta kommer som i andra kommuner en nämndorganisation. Regionen har framförallt ansvaret för två breda politikområden. Det är, som i andra landsting, sjukvården, och det är den regionala utvecklingspolitiken. Till den utvecklingspolitiska sektorn räknas regionutvecklingsnämnden, kulturnämnden och miljönämnden. Som en innovation i landstingskommunal organisation tillkom vid inrättandet av den nya regionen 1999 en beredning knuten till var och en av dessa nämnder, också med representation för primärkommunerna. Sjukvårdssektorns organisation är än mer komplicerad. En beställar-utförarorganisation installerades redan från starten. En numera avskaffad central hälso- och sjukvårdsstyrelse hade ett övergripande ansvar, medan 12 lokala hälso- och sjukvårdsnämnder fungerar som beställarorgan. Utförarsidans organisation har skiftat med omorganisationer av sjukhusstrukturen och består 2003 av fyra styrelser för sjukhusgrupper, två styrelser för enstaka sjukhus, en primärvårds- och tandvårdsstyrelse samt en styrelse för handikappverksamhet. Till allt detta kan läggas förtroendevalda revisorer, patientnämnder, fastighetsnämnd, servicenämnd, gymnasienämnd, sex folkhögskolestyrelser samt styrelsen för Botaniska trädgården och Naturhistoriska museet. Utöver ledamöter i alla dessa nämnder och styrelser finns det också valda ersättare.

Nu blir inte antalet personer lika många som summan av alla dessa politiska uppdrag, eftersom det är vanligt att en och samma person har flera uppdrag. I förberedelsearbetet inför våra enkäter[2] gick vi igenom samtliga förtroendeuppdrag för att få en förteckning över alla valda. Denna lista omfattade inför 2002 års enkät 611 personer.

Det är väl känt att valda representanter i kommunerna såväl som i staten inte avspeglar väljarnas fördelning med avseende på en rad bakgrundsegenskaper. Underrepresenterade grupper brukar vara kvinnor, unga, men också gamla, arbetare och invandrare (jfr Bäck 2000, Hagevi 2000). Den här skevheten kan betraktas ur olika perspektiv. Om man antar att människor med olika, på det här sättet observerade, egenskaper lever i olika sammanhang, och om man vidare tror att kunskaper om alla olika sammanhang är värdefulla inflöden i beslutsprocessen, blir

vissa kategoriers underrepresentation ett demokratiskt kvalitetsproblem. Ett annat perspektiv fokuserar intressekonflikter. Om samhället består av grupper som befinner sig i konflikt med varandra, minskar sannolikheten för att en grupp ska få del av den politiska processens resultat om gruppen saknar representanter som kan föra dess talan. Risken ökar markant om konflikterna har en karaktär av nollsummespel, och blir riktigt allvarliga om det finns ett hierarkiskt maktförhållande mellan grupperna. Båda dessa synsätt ser representationen i ett instrumentellt perspektiv: De beslut som fattas i det politiska systemet blir annorlunda och i olika mening sämre om inte alla får vara med. Ett tredje perspektiv handlar om rättvisa och legitimitet: Ett beslutssystem där inte alla får vara med riskerar att upplevas som orättvist och illegitimt. De tre perspektiven har sammanfattats som resurs-, intresse- och rättviseargumenten för gruppers representation (Hernes 1987).

Man kan också resonera så, att de instrumentella argumenten och legitimitetsargumentet inte är oberoende av varandra. Det kan mycket väl vara så, att ett politiskt system som på grund av bristande representativitet (eller av något annat skäl) inte förmår skapa goda resultat och resultat som tillgodoser alla medborgargruppers intressen kommer att förlora legitimitet. Särskilt när det gäller ungdomarna har man också framhållit det för framtiden bekymmersamma med att ungdomen inte låter sig engageras av den representativa demokratin. Denna oro bygger förstås på föreställningen att skillnader mellan olika gamla människor är uttryck för skillnader mellan generationer, som kommer att stå sig, och inte växa bort (jfr Oscarsson 2002). Över huvud taget blir nog tyngdpunkten olika mellan de olika skälen för gruppрepresentation mellan olika slag av kategorier. Resursargumentet förefaller nästan alltid relevant, medan intresseargumentet ökar i betydelse ju mer relationen mellan kategorierna kan beskrivas i intressemotsättningstermer, och också ju större sammanhållning och samhörighet en grupp uppvisar.

Frågan om representantkårens sammansättning har med andra ord i olika avseenden en viktig roll i hur väl demokratin kan sägas fungera. Mot bakgrund av vad vi vet sedan tidigare om skevheterna i representationen i Sverige, är det dock inte så poängfullt att här göra jämförelsen mellan regionpolitikerna och deras konstituenter – västragötalänningarna. Istället ska jag jämföra regionpolitikerkårens sammansättning i en rad avseenden med kommunalpolitikerna. Frågan blir då: Är den sociala representativiteten i Västra Götalandsregionens politikerkår bättre eller sämre än bland kommunalpolitikerna i regionen? De senare får här representeras av valda ledamöter av kommunfullmäktige i de åtta kommuner i regionen[3] som ingått i urvalet för de tre politikerundersökningarna 1993[4], 2000 och 2002. Jämförelsen begränsas till de två senare tidpunkterna.

Tabell 1 Politikernas bakgrundsegenskaper. Regionpolitiker och kommunfullmäktige i åtta kommuner

	År	Regionen	Åtta kommuner
Kvinnor (procent)	2000	44,7	41,1
	2002	43,2	35,7
Under 30 år (procent)	2000	3,3	4,0
	2002	0,8	1,3
Medelålder	2000	53,1	51,2
	2002	55,6	54,1
Högskoleutbildade (procent)	2000	59,7	49,4
	2002	57,3	46,2
Offentliganställda (procent av yrkesverksamma)	2000	57,1	55,6
	2002	60,7	52,6
Invandrare (procent)1	2000	6,7	6,2
	2002	5,9	3,8

Kommentar: (1) Är nu eller har tidigare varit medborgare i annat land

Det är en klart bättre kvinnorepresentation i regionen än i kommunerna. Detta är väl i linje med tidigare undersökningar som visat en bättre kvinnorepresentation i landstingen än i primärkommunerna (Bäck 2000). Över huvud taget gäller att två olika mönster brukar gå att urskilja såväl vad gäller kvinnorepresentation som andra gruppers underrepresentation. Det ena av dessa mönster är ett hierarkiskt mönster. Om A och B är två grupper med olika ställning i samhället, och A är privilegierad och överordnad och B är underprivilegierad och underordnad, brukar det bli så, att A är mer överrepresenterad i högre positioner i det kommunalpolitiska systemet än i lägre positioner. Det andra mönster som brukar uppträda är att de olika grupperna får en relativt bättre respektive sämre representation i olika politiksektorer. Vanliga stereotypier av vad som karaktäriserar den ena och den andra gruppen brukar ge en god vägledning om i vilka sektorer man kan hitta företrädare för respektive grupp. Det har t ex visat sig att kvinnor är relativt mindre underrepresenterade i sådana politiska organ som sysslar med vård, utbildning och omsorg, medan män är relativt mer överrepresenterade i sådana organ som sysslar med teknik och ekonomi. Dessa mönster återfinns både i kommunerna och i riksdagen (jfr Wängnerud 1998).

Eftersom landstingskommunerna haft en tyngdpunkt i sjukvården som ”kvinnlig” politiksektor, är det inte förvånande, att kvinnorna är bättre representerade i regionen än i kommunerna. Om vi gör en uppdelning av regionpolitikerna i tre (överlappande) grupper, förstärks bilden: Av politikerna i sjukvårdssektorn är 50,2 procent i vårt material kvinnor. Detta kan jämföras med 42 procent i regionfullmäktige och

-styrelse men bara 38,1 procent i övriga förtroendemannaorgan i regionen (lite slarvigt uttryckt ”utvecklingspolitiken”). Det framträder alltså ur fördelningen en bild av sjukvårdspolitiken som ”kvinnlig” och utvecklingspolitiken som ”manlig”.

På samma sätt framträder i vårt material det hierarkiska mönstret. Vid en analys av de svarande regionpolitikerna i 2000 års enkät visar det sig att av alla som har någon presidiepost (ordförande, vice ordförande) i något regionorgan var 32,8 procent kvinnor. Detta kan jämföras med att kvinnorna var 46,8 procent av de ledamöter och ersättare som inte hade något sådant presidieuppdrag.

När vi ser på de andra egenskaperna i tabell 1 ser vi att regionpolitikerna är lite äldre än kommunalpolitikerna. De är också i rätt hög grad bättre utbildade än kommunalpolitikerna. Något fler av dem är offentligt anställda, och något fler är invandrare, även om skillnaderna i de två sistnämnda avseendena är små.

Arbetsförhållandena

Jag ska nu övergå till resultaträkningen över regionuppdraget. Låt oss börja med uppoffringarna. Det som en förtroendevald omedelbart sätter in i uppdraget är tid. I en enkätfråga har vi bett våra svarande att uppskatta den normala tidsåtgången för deras offentliga uppdrag. Man kan förstås ha en massa invändningar mot mättekniken, men många av dessa invändningar har den huvudsakliga innebörden att tekniken underskattar tidsåtgången (Sanne 2001, Barron & al 1991). Mot den bakgrunden är det förvånande höga siffror som de svarande i enkäterna redovisar. För en genomsnittlig politiker i Västra Götalandsregionen går det åt nästan 100 timmar i månaden för de politiska uppdragen. Med tanke på att man brukar räkna med sådär 160 timmar som en normal arbetstid per månad innebär detta att regionens politiker i genomsnitt satsar mer än halv arbetstid på sina offentliga uppdrag. Vår respondentförteckning för enkäten 2002 som avsåg att förteckna samtliga personer med förtroendeuppdrag i Västra Götalandsregionen omfattade 611 namn. Om vi multiplicerar 611 med 96 timmar, blir det 58.656. Varje månad lägger alltså Västra Götalandsregionens förtroendevalda nästan 60.000 timmar på offentliga uppdrag. Om man värderar detta i pengar motsvarar det en insats på omkring 1,8 miljoner kronor.[5] Omräknat till årsbasis handlar det om en arbetsinsats motsvarande i storleksordningen 20 miljoner kronor.

Nu kommer inte allt detta regionen omedelbart till del. En stor del av regionens politiker har samtidigt uppdrag på den kommunala nivån.

Sett tillsammans över de båda undersökningarna, tar de kommunala uppdragen ungefär 40 procent av den samlade arbetsinsatsen, regionuppdragen något mindre (37 procent), partiarbetet 14 procent och andra offentliga uppdrag sju procent. Nu är det ju egentligen inte tiden som sådan som är uppoffringen, utan det är vad man kunde kalla tidens alternativkostnad. Den uppskattning i pengar som jag försökte mig på ovan är en sådan alternativkostnad, nämligen om den tid som satsas på att fullgöra offentliga uppdrag istället hade använts för ett inte alltför välbetalt förvärvsarbete.

Tabell 2 Tidsåtgång (timmar per månad)

	2000	2002	Förändring
Kommunala uppdrag	42,3	37,5	-4,8
Restid kommunalt	2,9	2,1	-0,8
Regionuppdrag	29,5	30,2	+0,7
Restid regionalt	5,9	6,0	+0,1
Annat uppdrag	3,8	4,8	+1,0
Restid annat	1,1	1,8	+0,7
Partiuppdrag	12,8	11,9	-0,9
Restid partiuppdrag	1,6	1,7	+0,1
Summa	99,9	96,0	-3,9

Ett annat sätt att närma sig alternativkostnaden är att fråga om uppdragen kommer i konflikt med andra aktiviteter och sfärer. En mycket stor del av de svarande upplever den sortens tidskonflikter. I de båda undersökningarna pendlar andelen som svarar att de upplever någon sådan konflikt kring 85 procent. Vanligast är krockarna med hem- och fritidsliv. Det är också vanligt, om dock i något mindre utsträckning att man upplever att de offentliga uppdragen inkräktat på arbetet.

Tabell 3 Tidskonflikter (procent)

	2000	2002	Förändring
Hem och fritid	61,2	59,3	-1,9
Arbete	52,7	48,6	-4,1
Kommun och region	25,1	23,6	-1,5
Någon konflikt	84,7	83,9	-0,8

För att undersöka effekterna av de svarandes positioner i den partipolitiska och territorialpolitiska strukturen har jag i rapporten om Västra Götalandsregionens politiker (Bäck 2004) genomgående använt en modell där jag kontrollerat för den svarandes partitillhörighet (vänster-högerblock[6], majoritet-opposition och inställning till regionreformen[7]), delregiontillhörighet (Göteborg respektive den övriga regionen) samt om man samtidigt med regionuppdraget har kommunala uppdrag. Olika variabler har setts som en funktion av dessa strukturella positioner i regressionsanalyser, där regressionskoefficienterna kan tolkas som effekter sedan övriga egenskaper i modellen hållits konstanta. Jag har för att få en uppfattning om förändringar över tid fogat en variabel för vilken av de båda undersökningarna (2000 eller 2002) som data kommer från.[8]

När tidsåtgång och förekomst av tidsallokeringskonflikter underkastas denna analys visar det sig förstås att det samtidiga innehavet av uppdrag på den kommu-

nala nivån är betydelsefullt. Det ökar både tidsåtgången och sannolikheten att det ska uppstå konflikter om tidsanvändningen. Att tillhöra majoritetsblocket ökar också tidsåtgången, men faktiskt inte förekomsten av tidsanvändningskonflikter. När det gäller tidskonflikterna uppträder det också ett par mer svårtolkade samband. Vänsterpolitiker upplever oftare tidskonflikter än borgerliga politiker och Göteborgspolitiker upplever mer sällan tidskonflikter än politiker från den övriga regionen. Det sker inga signifikanta förändringar mellan de båda mättidpunkterna.

Tabell 4 Tidsåtgång och tidskonflikter. Regressionsanalys, signifikanta effekter (ostandardiserade regressionskoefficienter)

	Tidsåtgång	Tidskonflikt
Kommunalt uppdrag	38,8	0,62
Vänster		0,62
Majoritet	13,7	
Göteborg		-0,04
R^2	**0,05**	**0,05**

Kommentar: Variabeln ”tidskonflikt” har undersökts med logistisk regression.
R^2 är Nagelkerkes R^2.

På plussidan av ekvationen står i första hand möjligheten att utöva inflytande, att ha betydelse för politikens utformning. Många undersökningar visar att detta är en viktig drivkraft för den som engagerar sig i kommunalpolitiken (Wallin & al 1981, Bäck 2000, Karlsson 2001, Fredriksson 2001). I en fråga i enkäterna har de svarande ombetts att uppskatta sitt eget inflytande i regionpolitiken på en femgradig skala från ”inget inflytande” till ”mycket stort inflytande.” Om man räknar medelvärden på den femgradiga skalan hamnar medelvärdet i den första undersökningen på 2,68 och i den andra på 2,82. Om man rundar av dessa brutna tal betyder det i ord att den genomsnittliga regionpolitikern vid båda tillfällen upplevde att hon hade ett ”ganska litet inflytande.”

Tabell 5 Eget inflytande i regionen (procent)

	2000	2002	Förändring
Inget inflytande	10,2	8,1	-2,1
Mycket litet inflytande	33,0	28,4	-4,6
Ganska litet inflytande	36,3	40,4	+4,1
Ganska stort inflytande	19,3	19,9	+0,6
Mycket stort inflytande	1,2	3,2	+2,0

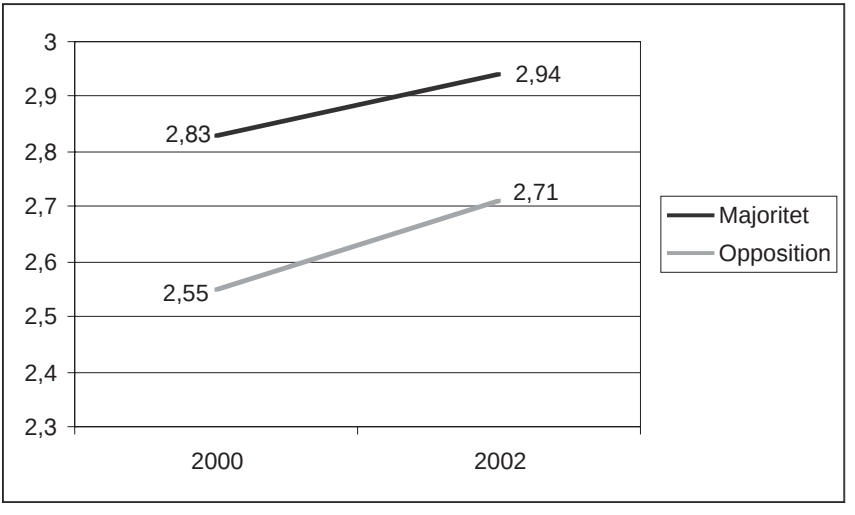
Den som tillhör majoriteten tycker sig ganska naturligen ha ett större inflytande än den som tillhör oppositionspartierna. Skillnaden är 0,28 enheter på den femgradiga skalan, och skillnaden blir signifikant i regressionsanalysen. Den andra signifikanta effekten i den flerdimensionella analysen är förändringen över tid. Mellan de två mättidpunkterna ökar tillfredställelsen med det egna inflytandet med 0,16 skalsteg.

Tabell 6 Eget inflytande i regionpolitiken. Regressionsanalys, signifikanta effekter (ostandardiserade regressionskoefficienter)

Majoritet	0,28
År	0,16
$\mathbf{R^2_{adj}}$	**0,02**

Det kan vara intressant att konstatera att de båda signifikanta effekterna i huvudsak är additativa, d v s det sker en ungefär lika stor ökning bland majoritetspolitiker som bland oppositionspolitiker. Av kurvorna i figur 1 framgår att 2002 års center-vänstermajoritet tycker sig ha ett 0,11 skalsteg större inflytande än vad 2000 års borgerliga majoritet tyckte sig ha. Men 2002 års partipolitiskt lite mer brokiga opposition menar också att den har ett inflytande som är 0,16 skalsteg större än vad vänsteroppositionen två år tidigare tyckte sig ha. Både majoritet och opposition tycker alltså att den har fått ett större inflytande.

Figur 1 Eget inflytande i regionpolitiken efter majoritet och opposition (medelvärden på skalan 1-5)



En andra uppenbar belöningsdimension efter ”makt” är förstås ”pengar.” Tack vare de system som sedan flera årtionden installerats i kommunerna för att arvodera förtroendevalda och också ge dem ersättning för förlorad arbetsinkomst har tidigare undersökningar visat att det är små grupper som gör såväl någon betydande ekonomisk vinst som förlust på sina kommunala uppdrag (Bäck 2000). Jag har därför i den här undersökningen avstått från att ta med denna dimension. Man kan ju inte fråga om allt.

En ytterligare belöningsdimension skulle dock kunna vara ”kärlek” – hur uppskattad upplever man sig vara i rollen som förtroendevald. Det är inte säkert att detta är en belöning förstås. Diskussionen om politikerförakt pekar på att det istället kan vara frågan om en uppoffring. I enkäterna har ställts en fråga om hur man uppfattar att allmänhetens inställning till regionpolitikerna är. Svaren på frågan pekar tyvärr på att kärleksdimensionen snarast uppfattas som en hatdimension. Folkets kärlek är snarare en uppoffring än en belöning. Vid båda tillfällena är det en stor övervikt för negativa svar – d v s man uppfattar att allmänhetens inställning överlag är negativ – över de positiva. Västra Götalandsregionens politiker (och kanske deras allmänhet) avviker därmed starkt från de svar man brukar få på den här frågan från kommunalt förtroendevalda. Där brukar opinionsbalansen snarast pendla kring noll: De flesta tror att allmänheten är neutralt inställd, eller att den inte har någon uppfattning alls, och de mindre grupper som tror att allmänheten har en negativ respektive positiv inställning är ungefär likstora (Bäck 2000). I ljuset av sådana resultat har berättelsen om politikerföraktet framstått som en myt: Politikerna har i alla fall inte själva uppfattat sig som illa sedda. Dock inte så i Västra Götalandsregionen. Här upplever man att man har folket emot sig.

Tabell 7 Uppfattning om allmänhetens inställning till regionpolitikerna (procent)

	2000	2002	Förändring
Vet ej	3,6	5,7	+2,1
Negativ	58,6	44,3	-14,3
Neutral	37,2	46,0	+8,8
Positiv	0,7	4,0	+3,3
Balansmått	**-57,9**	**-40,3**	**+17,6**

Kommentar: Balansmåttet bildas som skillnaden mellan den andel som anser att allmänheten är positiv och den andel som anser att allmänheten är negativ.

Liksom i analysen av hur man upplevde sitt eget inflytande är det bara två av modellens förklaringsvariabler som har signifikanta effekter: Majoriteterna uppfattar allmänheten som mindre negativ än vad oppositionerna gör. Över tid sker det en förbättring: Det blir mindre vanligt att man uppfattar en negativ hållning från

allmänheten. Liksom i fallet med upplevelsen av det egna inflytandet sker denna förbättring av situationen både i majoriteten och i oppositionen. När vi jämför 2002 års opposition med 2000 års opposition, har det skett en ökning med elva balansmåttenheter. Motsvarande jämförelse av majoriteternas uppfattning visar en ökning med hela 24 balansmåttenheter. I det här fallet är effekterna alltså inte riktigt additativa. Det finns en interaktionseffekt med innebörden att 2002 års center-vänsterkoalition har en särskilt positiv uppfattning av allmänhetens inställning. Det ska dock påpekas att även 2002 års majoritet tror att allmänheten är övervägande negativt inställd. Balansmåttet är -30. Man kan lägga till en sådan interaktionseffekt i regressionsmodellen och, på samma sätt som när det gäller de andra effekterna, testa om den är statistiskt signifikant. Detta blir dock inte fallet här.

Tabell 8 Uppfattning om allmänhetens inställning till regionpolitikerna. Regressionsanalys, signifikanta effekter (ostandardiserade regressionskoefficienter)

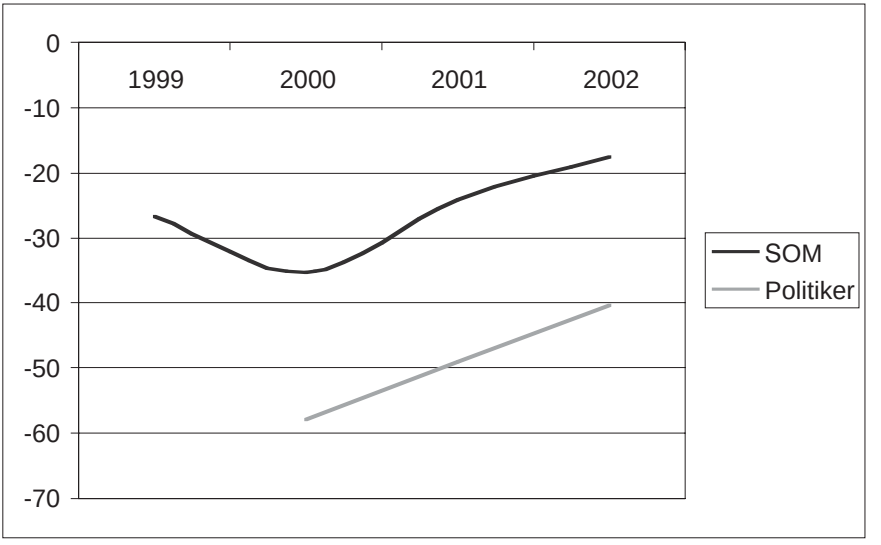
Majoritet	17
År	17
$\mathbf{R^2_{adj}}$	**0,05**

En naturlig fråga är om regionens politiker har rätt när de tror att allmänheten är övervägande negativt inställd till regionpolitikerna. I SOM-undersökningarna har en fråga ställts om hur stort förtroende man har för olika grupper och samhällsinstitutioner. Regionens politiker är en av dessa grupper. Svar skulle ges på en femgradig skala från ”mycket stort förtroende” till ”mycket litet förtroende”. Om man betraktar svarsalternativen ”mycket stort förtroende” och ”ganska stort förtroende” som att man har en övervägande positiv inställning, ”mycket litet förtroende” och ”ganska litet förtroende” som en övervägande negativ inställning samt ”varken stort eller litet förtroende” och ”ingen uppfattning” som en neutral hållning blir svarsfördelningen för invånare i Västra Götalands län i 2002 års Västsvenska SOM-undersökning: Positiva 10,5 procent, neutrala 61,4 procent och negativa 28,1 procent. Detta tyder på att ”rätt svar” år 2002 borde vara att allmänheten är neutralt inställd till, eller har inte bildat sig någon uppfattning om regionens politiker. Detta var också i och för sig det vanligaste svaret bland politikerna. Tillsammans med ”vet ej” samlade det neutrala alternativet 51,7 procent av politikerna. Men det ska framhållas att en substantiell del (44 procent) av politikerna tror att allmänheten i huvudsak är negativt inställd. Även om det inte är samma fråga som är ställd i de olika undersökningarna, tycker jag att politikersvaren tyder på en viss defaitism. Man tror sig vara mer illa omtyckt än vad man är.

Det kan också vara intressant att jämföra utvecklingen över tid mellan de båda måtten. Det framgår av figur 2, att det är en i det närmaste parallell uppgång från

2000 till 2002. För politikerna saknas mätningar före 2000, men det ska noteras att det är en knyck i kurvan år 2000. Här vänder det från att allmänheten blivit allt mer och mer negativ till en mer positiv opinionsutveckling.

Figur 2 Allmänhetens förtroende för regionens politiker och politikernas uppfattning av allmänhetens inställning till regionpolitikerna (balansmått)



Kommentar: Balansmåtten bildas som skillnaden mellan den andel som gett positiva svar och den andel som gett negativa svar på respektive fråga.

För var dag så blir det bättre …

Regionpolitikerna lägger i genomsnitt ned en mycket stor arbetsvolym på sina offentliga uppdrag. Denna är betydligt större än vad som är genomsnittligt för kommunalpolitiker i Sverige. En stor del av skillnaden kommer sig dock av att många förenar uppdrag på region- och kommunnivå. Det finns anledning att förmoda att förekomsten av uppdrag som överlappar mellan de territoriella nivåerna är av betydelse för den problematiska sammanhållningen i regionen. Ett pris som man får betala för att dämpa motsättningarna mellan regionen och delarna och delarna emellan får på detta sätt betalas av de förtroendevalda själva. Att de också uppfattar det som en uppoffring indikeras av den höga andel som upplever att det är problematiskt att fördela tiden. I första hand går det ut över familjen och fritiden, men också förvärvsarbetet blir lidande.

Ett bidrag till uppbyggandet av den nya regionen, sammanhållningen i regionen och för vad som kan uppfattas som gemensamma intressen för regionen kan förvisso vara en belöning, men det är i så fall en belöning som är av kollektiv karaktär. Om allt detta är till godo, gäller det alla – inte bara de som offrar sin tid till priset av att familj och arbete blir lidande. I en sådan situation – ett socialt dilemma – kan samarbetet underlättas om det finns några privata förmåner på plussidan i kalkylen (Olson 1965). Vi har här särskilt undersökt två dimensioner av sådana fördelar: inflytande och omtyckthet.

Det typiska och i någon mening genomsnittliga svaret på frågan om hur stort inflytande man som enskild regionpolitiker tycker sig ha över regionens politik är ”ganska litet inflytande”. Den typiske regionpolitikern synes med andra ord inte ha så särskilt mycket av makt och inflytande att lägga i den positiva vågskålen. Minst lika illa är det med omtycktheten. Till skillnad från kommunalpolitiker i gemen upplever Västra Götalandsregionens förtroendevalda att allmänheten i huvudsak är negativt inställd till regionens politiker. I stort sett förefaller detta också vara en realistisk, om än kanske något överpessimistisk hållning. Data från Väst-SOM:s enkäter tyder på att det finns en övervikt av negativa över positiva bland allmänheten.

När man försöker summera kalkylen av uppoffringar och belöningar är det svårt att få den att sluta på plus. Det är uppenbart, att om vi antar att det bara är en personlig kalkyl som vägleder människors beslut att ta på sig och stanna kvar i ett förtroendeuppdrag i Västra Götalandsregionen, så skulle det vara få som var redo att ta ett uppdrag. Det är tydligt att det finns någon annan sorts förklaring. En sådan är att det kollektivt goda i någon form trots allt kommer med i beslutskalkylen. Den förklaringstypen har till exempel använts av strikta anhängare av den rationella beslutsmodellen för att förstå varför medborgare trots den uppenbart obetydliga chansen att den egna rösten ska ha betydelse ändå går och röstar. Om alla drar sig undan kommer demokratin att gå under, vilket drabbar alla (jfr Downs 1957, Laver 1997). Om risken för *collective bads* ska komma med i en individs kalkyl krävs det förmodligen att deltagandet institutionaliserats och blir en plikt.

Ett annat sätt att förstå varför man deltar trots det uppenbart olönsamma i deltagandet är att ”det bara blev så”. Barron och hennes kolleger (Barron & al 1991) som bland annat studerar rekryteringen av engelska *county councillors*[9] skönjer två kategorier. Den ena kategorin är de som gett sig in i kommunalpolitiken med en bestämd avsikt att göra karriär och/eller att påverka (*intenders*). Den andra är de som inte kan redogöra för sina motiv. De beskriver istället sin väg in i och i politiken som en kedja av händelser, där den ena har lett till den andra. De är, säger Barron *drifters*, och hon jämför dem med ungdomsbrottslingar. Från att till en början bara ha kommit i dåligt sällskap, har de utan att riktigt veta varför kommit att involveras i allt grövre och grövre brottslighet.

Låt oss återvända till uppoffrings- och belöningsdimensionerna: Även om det ser mörkt ut, finns det ljusglimtar. Det blir lite bättre över tiden. Det gäller inte arbets-

insatsens tyngd och det gäller inte uppoffringen av familje- och arbetsliv. Där sker åtminstone inte i det korta tidsperspektiv som har studerats här några förändringar. Däremot ökar upplevelsen av att ha inflytande och däremot minskar upplevelsen av att vara illa omtyckt.

I rapporten av politikerundersökningarna (Bäck 2004) kunde jag konstatera att det skedde viktiga attitydmässiga förändringar under åren 2000-2001. Bland medborgarna var det en särskilt stor ökning av den andel som anser att regionbildningen stärker demokratin. Detsamma gällde bland politikerna. Missnöjdheten med demokratin i regionen nådde en vändpunkt bland medborgarna, från att ha ökat började den minska. En ökande andel av politikerna uttryckte att de var nöjda med hur demokratin i regionen fungerar. Här har vi sett hur politikernas upplevelse av det egna inflytandet och deras upplevelse av medborgarnas känslomässiga inställning till politikerna ökar. Vi har också sett en vändpunkt i medborgarnas svaga förtroende för regionens politiker. Något har tydligen hänt, och det som är gemensamt för alla dessa förändringar är att de har att göra med hur regionen fungerar som politiskt system. Det är inte regionen som administrativt och tjänsteproducerande system det i första hand handlar om och det är inte regionen som utvecklingspolitisk aktör, utan det är just i det politiska systemet som vi kan skönja en normalisering och kanske stabilisering.

Noter

1 Detta kapitel är en lätt bearbetning av ett kapitel i en större rapport om politikerna i Västra Götalandsregionen (Bäck 2004).

2 De båda enkäterna genomfördes respektive våren 2000 och våren 2002. Den första enkäten gick ut till samtliga förtroendevalda i regionen och dessutom till ledamöter av fullmäktige i regionens alla 49 kommuner, totalt ungefär 2.500 personer. Enkäten besvarades av 70 procent av de tillfrågade. Den andra enkäten distribuerades likaledes till samtliga regionens förtroendevalda, men endast till fullmäktige i åtta kommuner inklusive Göteborg. Av 905 tillfrågade besvarade 675 (75 procent) enkäten.

3 Ale, Grästorp, Göteborg, Lidköping, Lysekil, Munkedal, Tranemo, Töreboda.

4 Se Wallin m fl 1981.

5 Med en månadslön på 20.000 kronor plus 50 procent i sociala avgifter.

6 Till ”vänster” har då räknats socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister.

7 Moderater har räknats som negativa till reformen, övriga som positiva.

[8] Regressionsmodellen kan skrivas som ekvationen Y = Konstant + Effekt(1)*Vänster + Effekt(2)*Majoritet + Effekt(3)*Moderat + Effekt(4)*Göteborg + Effekt(5)*Kommunuppdrag + Effekt(6)*Tid.

[9] Fullmäktigeledamöter i *counties* som är den övre nivån i den engelska kommunsektorns tvånivåstruktur.

Referenser

Barron J, G Crawley & T Wood 1991 *Councillors in Crisis. The Public and Private Worlds of Local Councillors* Hampshire: Macmillan

Bäck H 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Malmö: Liber

Bäck H 2004 *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker, partipolitiska och territoriella skiljelinjer* Göteborg: Förvaltningshögskolan

Downs A 1957 *An Economic Theory of Democracy* New York: Harper & Row

Fredriksson J 2001 ”Vägen till politiken. En etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunalpolitiskt engagerad” i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av kommundemokratikommittén*

Hagevi M 2000 *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin: en analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999* Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor

Hernes H M 1987 *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism* Oslo: Norwegian University Press

Karlsson D 2001 ”Ny som förtroendevald i kommuner och landsting” i SOU 2001: 48 *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av kommundemokratikommittén*

Laver M 1997 *Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice* London: Sage

Olson M 1965 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* Cambridge, Mass: Harvard University Press

Oscarsson H (red) 2002 *Spår i framtiden* Göteborg: SOM-institutet

Sanne M 2001 *Att se till helheten: Svenska kommunalpolitiker och det politiska uppdraget* Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen

Wallin G, H Bäck & M Tabor 1981 *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – Arbetsförhållanden – Funktioner* Ds Kn 1981:17-18

Wängnerud L 1998 *Politikens andra sida: Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

INTRESSE OCH ENGAGEMANG FÖR DEN REGIONALA NIVÅN

SUSANNE JOHANSSON

Popularitet är kanske inte det ord som i första hand förknippas med politiska institutioner och politiska system? Allmänt omtyckt, efterfrågad är synonymer som kan användas istället för popularitet. Men kan man ens säga att en politisk institution kan bli populär? Ett sätt är att se en populär institution som en institution som åtnjuter medborgarnas förtroende och engagemang.

Medborgarnas intresse för den regionala verksamheten har ifrågasatts under regionen fem första år. Kanske inte så konstigt eftersom regionen ersatte en annan politiskt anonym nivå, landstinget. Men de historiska rötterna till varför regionens popularitet brister är flera. I slutrapporten från PARK-kommittén konstateras att medborgarna är forstsatt skeptiska till den regionala nivån. Redan vid regionförsökets införande 1998 fanns det uppenbara legitimitetsproblem som senare tagit sig uttryck i bl.a. geografiska skillnader vad gäller stödet och engagemanget för regionen. I PARK-kommitténs betänkande konstateras att det saknas egentlig demokratisk potential för regionförsöket. Detta till trots, om den nya regionala nivån på lång sikt skall fungera som politiskt system krävs såväl medborgarnas intresse som engagemang. Dessutom att regionen som politisknivå är etablerad i medborgarnas medvetande[1].

Det finns dock förutsättningar för att den regionala nivån skulle kunna vara av intresse för medborgare i allmänhet. De politiska sakområden som medborgare prioriterat högst är frågor som den kommunala eller regionala nivån ansvarar för. Som medborgare borde vi vara intresserade av att den politiska nivå som ansvarar för de verksamheter som vi finner mest viktiga fungerar väl[2]. Vi har nog lite till mans föreställningar om vilken typ av frågor som olika grupper av människor kan förväntas vara intresserade av. Tidigare forskning har visat att det är små skillnader mellan de sakområden som exempelvis olika åldersgrupper prioriterar som viktiga. Ibland kullkastas dock våra förutfattade meningar och kanske just därför fanns anledning till följande rubrik på Göteborgs-Postens debattsida i augusti 2003 ”Ungdomar vill påverka vården”[3]. Att ungdomars intresse för internationella frågor är lägre än deras intresse för sjukvården ses nästintill som sensationellt. Men ungdomars intresse kanske inte är så konstigt i vilket fall. Ungdomar precis som andra grupper i samhället är i behov av offentlig service, kanske till och med i högre utsträckning. Ur perspektivet att dagens unga är morgondagens beslutsfattare borde intresse för regionens sakpolitiska frågor ses som något glädjande.

Syftet med följande artikel är att undersöka medborgarnas intresse och engagemang

för den regionala nivån. Genom analyser av medborgarnas intresse samt förekomst av åsikter om regionala frågor är avsikten att diskutera om medborgarna är tillräckligt engagerade för att regionen skall kunna etableras som politiskt system. Speciellt fokus kommer att riktas mot skillnader i engagemang i olika åldersgrupper. Analyserna kommer att bygga på SOM-institutets medborgarundersökningar i Västra Götalandsregionen 1998-2003. Vissa kompletterande analyser har gjorts med hjälp av andra undersökningar också genomförda av SOM-institutet.

Intresse för politik på olika nivåer

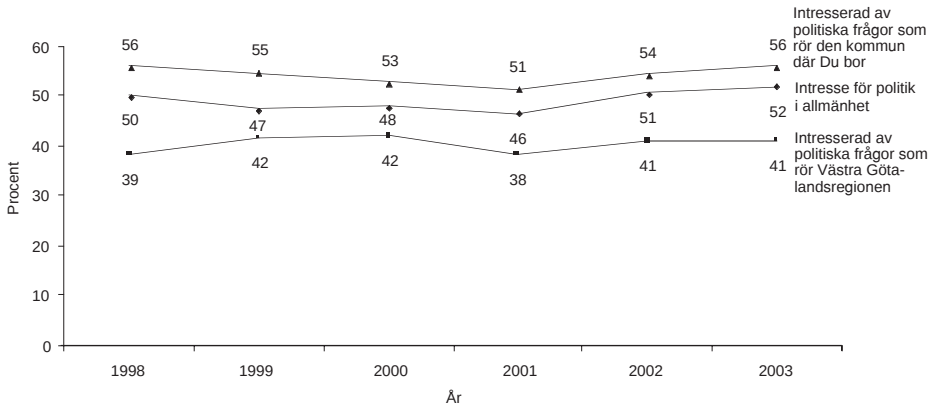
Inledningsvis pekade jag på att de politiska sakfrågor som regionen ansvarar för prioriteras av medborgarna. De frågor som medborgarna anser vara viktigast är sjukvård och utbildning[4]. Frågor som upplevs som väsentliga och betydelsefulla borde vara mer intressanta att kunna påverka i jämförelse med andra områden. Medborgarnas interesse för den lokala nivån, i första hand den regionala borde m a o vara förhållandevis stort. Sedan tidigare visar det sig dock att medborgarna inte alltid urskiljer den regionala politiska nivån (Johansson, F 2001). Medborgarna är inte alltid medvetna om vem som ansvarar för olika typer av verksamheter (Se resonemang i Oscarsson, H, 2001). I den demokratiteoretiska debatten om det representativa systemets funktion framhålls medborgarnas intresse för politik som en viktig faktor för politiskt engagemang. Idealt bör medborgarnas politiska intresse vara högt och jämt fördelat i befolkningen (Johansson, F (2001); Levinsen, K (2003)). I det följande kommer det generella politiska intresset, intresse för regionala politiska samt kommunala politiska frågor att analyseras. Medborgarnas intresse för de tre nivåerna kommer därefter att jämföras och analyseras.

Det finns alltså skäl att tro att hur intresserade medborgare är av det politiska systemet skilda nivåer hör samman med hur engagerad man är. I figur 1 redovisas medborgarnas grad av politiskt intresse på olika nivåer, det allmänna intresset jämfört med hur intresserad man är av politik på den kommunala respektive den regionala nivån[5].

Intresset för politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen har inte ökat nämnvärt under regionens fem inledande år, från 1999-2003. När regionförsöket påbörjades 1998 var intresset för politik på den regionala nivån lägre jämfört med det politiska intresset i allmänhet och intresset för politiska frågor i den egna kommunen. Efter ett år kan konstateras att intresset för regionen ökat något. År 2001 sjunker det politiska intresset men har därefter stabiliserats på samma nivå som under de inledande åren. Utvecklingen av det politiska intresset i Västra Götaland bör kontrasteras mot övriga två nivåer som medborgarna ha fått ta ställning till. Den övre kurvan i figuren visar på hur intresset för politiska frågor i den kommun där du bor förändrats under samma period, år 1998-2003.

Medborgarnas politiska intresse tenderar att stiga i samband med valår (Holmberg, S & Weibull, L 2004). En trend som dock avtar år 2003. År 2003 uppgav 56 pro-

Figur 1 Intresse för politik på olika nivåer 1998-2003



Kommentar: Figuren visar andel som angivit att de är mycket eller ganska intresserade av politik på respektive nivå. Procentbasen utgörs av andelen som besvarat respektive fråga.

cent av medborgarna att de är mycket eller ganska intresserade av lokala politiska frågor. Som figuren visar är förändringen över åren förhållandevis liten. Intresset för politik i allmänhet visar på en liknande utveckling som kurvan för politiska frågor i den kommun där du bor. Intresset för såväl den kommunala som den regionala politiska nivån förändras betydligt mindre under perioden mellan de två valen. En indikation på att medborgarnas intresse för lokala frågor bibehålls och att intresse finns för politiska sakfrågor även under mellanvalsperioden.

Intresset för politik, generellt såväl som för den kommunala respektive regionala nivån kan i vissa avseende jämföras med motsvarande data för andra landsting/regioner i Sverige. Gällande intresset för politik i allmänhet kan konstateras att de siffror som redovisas för Västra Götalandsregionen ligger i nivå med övriga län i Sverige. I Skåne, som också har ingått i försöksverksamheten med en förändrad regionorganisation, är intresset för politik i allmänhet generellt lägre än i Västra Götaland. Det är endast under försöksverksamhetens första år 1998 som nivån är densamma. Annars är den genomsnittliga avvikelsen mellan medborgarnas intresse för politiska frågor på den regionala nivån, under åren 1999-2003 ca tre procentenheter. Däremot är intresset för politiska frågor på såväl kommun- som regionnivå betydligt högre i Skåne än i Västra Götaland. 2001 uppger hela 70 procent av de tillfrågade i Skåne att de är mycket eller ganska intresserade av politiska frågor i den kommun där de bor. Motsvarande analyser kan även göras för Stockholms län. Stockholms län är inte som Västra Götaland och Skåne, ett försöksområde nya regionala uppgifter men väl ett av de tre storstadsområdena och därför av intresse som referenspunkt. Intresset för politik allmänt samt intresse för politiska frågor i den kommun där jag bor är klart högre bland medborgare i Stockholm än bland

motsvarande grupper i Västra Götaland och Skåne. Andelen som uppger att de är mycket eller ganska intresserade av politik i allmänhet är markant högre för samtliga undersöka år. Även intresset för lokala politiska frågor är högre i Stockholm än i de två övriga länen.

Tabell 1 Politiskt intresse – del av regionen 1998-2003 (procent)

	Göteborgs-regionen	Sjuhärad	Skaraborg	Fyrbodal	Totalt
Intresserad av politik i allmänhet	53	44	44	47	49
Intresserad av politiska frågor i den kommun där jag bor	55	50	54	55	54
Intresserad av politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen	44	37	38	42	41

Kommentar: I tabellen redovisas andelen som uppgivit att de är mycket eller ganska politiskt intresserade. Procentbasen utgörs av andelen som besvarat respektive fråga.

Regionbildningen föregicks av mycket omfattande diskussioner (se Christian Jensens kapitel). Tre befintliga och väletablerade landsting och Göteborgsstad skulle sammanfogas till en region. Synen på regionbildningen i de gamla landstingen har varit och är en aktiv del i den fortsatta regionbildningsprocessen. Detta ger bland annat utslag när intresset för politik på olika nivåer analyseras utifrån del av regionen. I tabellen ovan redovisas medborgarnas politiska intresse allmänt, för politiska frågor i regionen samt i kommunen fördelat efter vilken delregion man tillhör. Oavsett politisk nivå återfinns det högsta politiska intresset i Göteborgsregionen. Intresset för lokala politiska frågor i den kommun där jag bor, uppvisar i Fyrbodal samma nivå som Göteborgsregionen. Att det politiska intresset skiljer sig åt mellan geografiska delar av regionen kan till viss del hänföras till att befolkningsstrukturen ser olika ut. I Göteborg med kranskommuner, är exempelvis utbildningsnivån högre, jämförelse med övriga delar av regionen. Utbildningsnivån hos befolkningen är en faktor som visat sig ha betydelse för hur intresserad av politik som medborgare i allmänhet är (Parry et al (1992); Johansson, F (2001); Westerståhl, J & Johanson, F (1981)). Föga förvånande är också att intresset för den regionala nivån i de delar av regionen där man varit som mest skeptisk till regionbildningen, i Skaraborg och Sjuhärad, är intresset för politiska frågor som rör Västa Götaland som allra lägst. Skillnaden i intresse, beroende på geografisk hemmahörighet består vid kontroll för år och är konstant över de fem åren[6].

Medborgare som är nöjda med hur det politiska systemet fungerar, som har förtroende för politiker och det politiska systemet i allmänhet etc anses i allmänhet ha bättre förutsättningar för att bli engagerade i politiska frågor än missnöjda medbor-

gare. Betraktas politiskt intresse som uttryck för medborgarnas engagemang för det politiska systemet borde medborgare med politiskt intresse också vara mer nöjda med hur demokratin fungerar. Men det behöver nödvändigtvis inte vara så, även missnöjda medborgare kan vara politiskt intresserade. Ett tecken på detta är att det visar sig vara små skillnader mellan i hur nöjd man är med demokratin och grad av politiskt intresse. Mönstret är stabilt för den nationella såväl som den lokala. Även partipolitiskt har regionens fem inledande år varit skakiga. Moderaterna var det parti som inledningsvis var mest kritiska till regionbildningen. Moderaternas kritiska attityd har bestått men kan inte urskiljas som ett mindre engagemang för den regionala nivån hos partiets väljare. Moderata sympatisörer är inte mindre intresserade av politiska frågor än andra väljare. Vad det gäller intresse för politik finns inga egentliga skillnader mellan partiernas sympatisörer.

Som framhölls inledningsvis har en del förvånade röster höjts över ungdomars intresse för sakpolitiska frågor som regionen ansvarar för. Av samma anledning antas ungdomar vara mindre intresserade av politiska frågor som regionen ansvarar för, eller politik i allmänhet för den delen. Antagandet stöds av tidigare forskning som visar att ungdomars intresse för politik är lägre än andra åldersgruppers (Gundelach et al (2002:183ff.); Parry et al (1992:63ff.); Aardal et al (1999)). Analyser av sambandet mellan politiskt intresse och ålder är mycket tydligt. Unga är i lägre utsträckning politiskt intresserade. Analyser gjorda på svenska data men även exempelvis i andra nordiska länder visar att när medborgarnas politiska intresse analyseras per åldersgrupp visar resultaten att unga människors intresse för politik lägre i jämförelse med äldre gruppers och detta gäller oavsett politisk nivå (Lidén et al, 2002). Mest markant är dock skillnaderna avseende intresse för frågor i den egna kommunen. I åldersgruppen 15-29 år uppger 32 procent att de är mycket eller ganska intresserade av politik, medan 52 procent i åldersgruppen 30-49 anger motsvarande. Det högsta politiska intresset för lokala frågor återfinns i åldersgruppen över 65 år. Värt att notera är att hos medelålders är intresset för kommunalpolitiska frågor högre än intresset för både regionen och politik i allmänhet. Yngre är den grupp som uppvisar lägst politiskt intresse för den regionala nivån medan i gruppen över 50 år är intresset högst. Av 15-29 åringarna uppger 25 procent att de är ganska eller mycket politiskt intresserade av frågor som rör Västra Götalandsregionen medan 37 procent i åldersgruppen 30-49 år och 50 procent bland 50-64 åringarna uppger samma grad av intresse för regionen frågor. Den yngsta åldersgruppens intresse varierar dock i högre utsträckning än äldre åldersgrupper med valår. Ungdomars lägre grad av intresse uppvisar en klar stabilitet och här kan vi se en klar effekt av ålder. Ungdomars politiska erfarenhet är av naturliga skäl lägre (Se resonemang i Ljungberg, E (2000); se även Johansson, S (2003)).

Medborgarnas intresse för politiska frågor kan ses som en förutsättning för ett vidare politiskt engagemang. Politiskt intresse kan också anses vara en viktig komponent i medborgarnas förtroende och engagemang för olika nivåer av vårt politiska system. För den regionala nivån är detta ett resonemang som är aktuellt, främst

med tanke på att regionen är ny som politisk nivå. Medborgarnas engagemang för den regionala nivån har här analyserats utifrån hur intresserad av politiska frågor som man uppger att man är. Medborgare som är intresserade och engagerade i de regionala frågorna kan förväntas ha åsikter om regionens verksamhet.

Åsiktsförekomst

Att intresset för politiska frågor som rör Västra Götlandsregionen generellt sett är lägre jämfört med intresset för politik i allmänhet och intresse för politiska frågor i den egna kommunen, trots att de frågor som medborgarna anser vara de viktigaste hör till den regionala nivåns ansvarsområde kanske borde förvåna men visar samtidigt inte på något nytt. Det finns flera tänkbara förklaringar till varför medborgare kan finna verksamheten viktig men samtidigt sakna, eller har ett bristande intresse för den politiska nivån i stort. Tidigare forskning har kunnat visa på sambandet mellan politiskt intresse och erfarenhet av samt personlig kontakt med den politiska nivån. Västra Götalandsregionen kan sägas lida av flera tillkortakommanden i detta hänseende. Ett kan vara att den regionala nivån fortfarande är relativt ny. Regionen är ännu inte etablerad i medborgarnas medvetande på samma sätt som den kommunala eller nationella nivån. Ytterligare ett tillkortakommande är att medborgare i gemen saknar kunskap om vilka politiska sakområden som regionen ansvarar för[7].

Att enbart utifrån analyser av politiskt intresse avgöra nivån på medborgarnas engagemang för den regionala nivån kan därför bli missvisande. Ytterligare ett sätt är att se i vilken utsträckning som medborgarna har åsikter om den regionala nivåns verksamheter[8]. För att formera åsikter i en eller flera sakfrågor krävs någon form av intresse. Men för att kunna ta ställning i en fråga krävs inte enbart intresse utan också visst mått av kunskap. Helt avsaknad av åsikter i en viss fråga kan resultera i brist på kunskap vilket gör att engagemang i princip blir omöjligt men förhållandet kan också vara det omvända. Avsaknad av engagemang resulterar i en lägre kunskapsnivå. I det följande kommer jag att analysera förekomst av åsikter i sakfrågor som rör regionen som politisk nivå i avsikt att se i vilken utsträckning medborgarna är engagerade. Analyserna här baseras på frågor som har svarsalternativet ”ingen uppfattning”. Svarsalternativet kan tolkas som att respondenten inte anser sig besitta tillräcklig kunskap eller erfarenhet för att bedöma hur just denna fråga har behandlats av regionen. Att analysera förekomsten av åsikter ger tillsammans med analyser av det politiska intresset en bättre bild av hur engagerade medborgarna är i frågor som för Västra Götalandsregionen.

I tabell 2 nedan redovisas ett antal frågor där medborgare som är engagerade i de regionala frågorna skulle kunna förväntas ha åsikter[9]. I tabellen återges andelen som på respektive delfråga har avgivit ett svar. Frågorna som jag valt att redovisa är lite olika till sin karaktär. Gemensamt är dock att respondenten haft möjlighet att svara att man saknar uppfattning i frågan. Att sakna uppfattning kan tolkas som att

man valt att inte engagera sig och känner sig tillräckligt informerad för att kunna avge ett svar, varken positivt eller negativt.

Vissa skillnader avseende stabiliteten i åsiktsförekomst mellan åren kan noteras. Störst är skillnaden mellan år 1998 och år 2002 rörande förtroendet för Västra Götalandspolitiker. Att andelen med åsikt skiljer sig så markant kan förklaras med att 1998 hade Västra Götalandspolitiker endast verkat under en mycket kort period, enbart några månader. Det samma gäller frågan om hur regionstyrelsen sköter sin uppgift. Noteras bör även att frågor som rör hur regionbildningen påverkat demokratin, områdets ekonomiska utveckling och att delar av regionen missgynnats här har andelen som har en uppfattning minskat med ca 10 procentenheter mellan åren 1999-2002. Minskningen är inte lika markant när det gäller Västra Götalands möjlighet att hävda sig i konkurrens med andra regioner och uppfattningar om regionens ekonomi[10]. Sammanfattningsvis kan konstateras att under regionens inledande år blir verksamheten snarare mer anonym. Tvärtemot det förväntade mönstret. En tänkbar förklaring kan vara att syftet med den nybildade regionala nivån inte kommuniceras till medborgarna.

Tabell 2 Förekomst av åsikter i frågor som rör Västra Götalandsregionen 1998-2003 (procent)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Möjlighet att påverka beslut	*	79	83	81	83	82
Hur regionstyrelsen sköter sin uppgift	(45)	62	65	64	65	65
Förtroende för Västra Götalands regionens politiker	(59)	71	76	73	73	74
Förbättrar demokratin	*	63	57	52	51	54
Stärker områdets ekonomiska utveckling	*	64	58	56	54	57
Innebär att delar av regionen missgynnas	*	61	57	52	51	54
Förbättrar möjligheterna att hävda sig i konkurrensen med andra regioner	*	54	50	48	51	50

Kommentar: Svarsalternativen är inte identiska för samtliga redovisade frågor. Genomgående redovisas dock andelen som uppgivit att de har en uppfattning på respektive fråga. Procentbasen utgörs av andelen som besvarat frågan. * Delfrågan ej ställd i Väst-SOM-undersökningen detta år.

Åsiktsförekomst i olika grupper

En intressant aspekt är att se huruvida det är samma medborgare som har åsikter om regionens verksamhet eller om förekomsten av åsikter är spridd i populationen. Finns det grupper som har ett mycket stort engagemang för regionens frågor och motsvarande, medan andra helt saknar engagemang? Frågan har till viss del besva-

rats genom de årliga avrapporteringarna som gjorts av SOM-institutets medborgarundersökningar i Västra Götaland[11]. Avsikten här är att genom att använda svar på flera frågor få ett samlat mått på förekomsten av åsikter. De frågor som redovisas i tabell 2 har därför summerats i ett additativt index[12]. Att analysera förekomsten av åsikter som mått på engagemang har nyttjats i flera olika sammanhang tidigare, se exempelvis Westerståhl och Johansson (1981) samt Gilljam (1988). Westerståhl och Johansson använder åsiktsbreddsindexet som en del i en mer omfattande analys i syfte att mäta personlig politisk kompetens. Här nyttjas åsiktsbreddsindexet på ett något annorlunda sätt. Avsikten är att genom detta index fånga medborgarnas latenta engagemang. Generellt kan resultatet utvärderas så att ju högre värde på indexet desto mer frekvent förekomst av åsikter och desto större engagemang för de regionala frågorna och regionen som politisk nivå.

Förekomsten av åsikter om Västra Götalandsregionen visar sig ha samband med en rad individegenskaper. Tabell 3 redovisar resultaten av analyserna om förekomst av åsikter fördelat på kön, ålder, utbildningsnivå, del av regionen samt intresse för politiska frågor som rör regionen. Om vi först ser på i vilken utsträckning män och kvinnor har åsikter i frågor som rör regionen, visar det sig att förhållandevis stora skillnader kan noteras. Andelen kvinnor som har åsikter i en till två frågor är 35 procent medan motsvarande siffra för männen är 27 procent. Åsikter i sex till åtta frågor har 50 procent av männen och 37 procent av kvinnorna. Om skillnaderna i åsiktsförekomst mellan män och kvinnor jämförs med de tidigare redovisade skillnaderna med avseende på politiskt intresse, är könsskillnaderna större vad gäller förekomsten av åsikter än vad gäller det politiska intresset. Tendensen är dock den samma. Kvinnor är i lägre utsträckning intresserade av politik, oavsett nivåer än vad män är och har åsikter i färre frågor. Detta är ett resultat som går i motsatt riktning i jämförelse med de resultat som redovisas i Johansson (2001). Tvärtom, här är det männen som uppvisar en lägre grad av sakfrågekunskap. En möjlig förklaring kan vara att kvinnor är intresserade av lokala frågor och män i högre utsträckning av frågor som handhas på den nationella nivån. Regionen kan ses som en mellannivå och intresset för de regionala frågorna blir därför lägre hos kvinnorna än vad som finns skäl att anta. Noteras är dock att frågan om sakkunskap är mätt på olika sätt så resultaten är inte helt jämförbara. I tabellen redovisas förutom den procentuella fördelningen avseende förekomst av åsikter medianvärdet, det mittersta värdet, på indexet. Medianen är som anges i tabellen tre för kvinnor och fem för män.

Sambandet mellan ålder och åsiktsförekomst är också tydligt. Ju äldre du är, desto mer frekvent förekomst av åsikter. Tabell 3 visar att medianvärdet för den yngsta åldersgruppen är två medan för övriga åldersgrupper är värdet fyra eller fem. En trolig förklaring till detta resultat kan vara att yngre människor sällan kommer i kontakt med regionens verksamhet. Samtidigt är det åldersmönstret som redovisas inte specifikt för de regionala frågorna. Jag återkommer nedan med vidare analyser av olika åldersgruppers engagemang för de regionala frågorna. Utbildning är en annan faktor som påverkar förekomsten av åsikter. Högutbildade har åsikter i fler

frågor som rör regionen än vad lågutbildade har, särskilt tydligt blir sambandet för de medborgare som har avslutad högskoleutbildning.

Tabell 3 Förekomst av åsikter om Västra Götalandsregionen, 1998-2003 (procent)

	Åsikter i 1-2 frågor	Åsikter i 3-5 frågor	Åsikter i 6-8 frågor	Median
Kön				
Man	27	24	50	5
Kvinna	35	28	37	3
Ålder				
15-29 år	43	29	29	3
30-49 år	31	27	42	4
50-64 år	25	22	53	5
65-85 år	28	26	47	4
Utbildning[1]				
Obligatorisk utbildning	33	25	41	4
Avslutad gymnasieutbildning eller motsvarande	33	26	41	4
Studier vid universitet/högskola	29	26	45	5
Avslutade studier vid universitet/högskola	24	26	51	6
Delregion				
Göteborgsregionen	32	27	42	4
Sjuhärad	34	25	41	3
Skaraborg	28	23	50	4
Fyrbodal	31	26	43	4
Intresse för politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen				
Intresserad	24	23	54	6
Inte intresserad	40	30	30	3

Kommentar: I tabellen redovisas andel som haft åsikter i respektive andel frågor. De respondenter som inte haft åsikt i någon av de åtta frågor som indexet är beräknat på ingår ej i analysen. [1] Utbildningsfrågan är from med år 2003 förändrad och därmed inte helt jämförbar med tidigare år. Frågan har dock kodats om så att jämförelse skall vara möjligt. Medianen visar på indexets mittersta värde.

Den trevande start som regionen har fått bland annat som följd av de geografiska stridigheterna visar sig också. Mest negativ till regionen och regionbildningen har medborgarna i Skaraborg varit. Medborgarna i Skaraborg är också de som har den mest frekventa förekomsten av åsikter om regionen vid en jämförelse med boenden i andra delar av regionen. Skaraborgarnas uppfattningar är överlag mer negativa till regionens verksamhet. 50 procent av Skaraborgarna har uppfattningar i sex frågor eller fler medan övriga delar av regionen ligger på drygt 40 procent. I tabell 3 visas

också att sambandet mellan intresse för frågor som rör Västra Götalandsregionen är starkt. Starkast är sambandet avseende den mest frekventa förekomsten av åsikter. Bland de medborgare som är intresserade av politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen har 54 procent åsikter i sex eller fler frågor medan motsvarande siffra för dem som saknar politiskt intresse är 30 procent. Det sistnämnda visar att ointresserade medborgare också bildar sig uppfattningar i frågor som rör regionen.

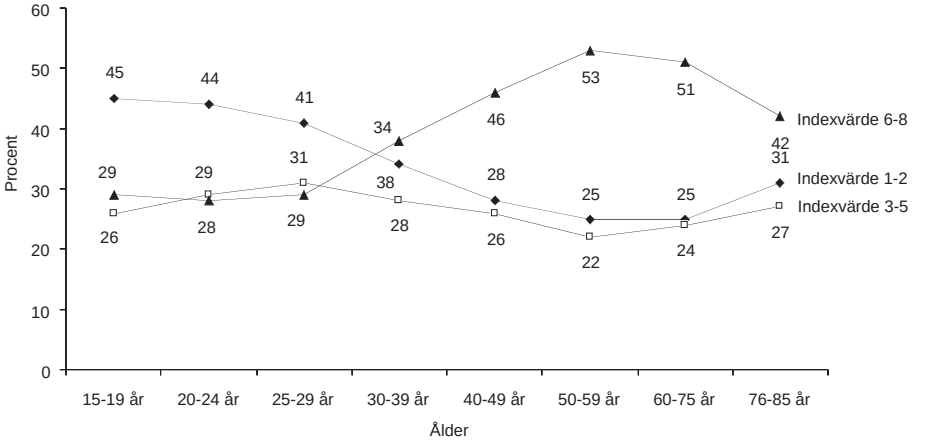
Som analyserna visar finns det ett tydligt samband mellan intresse för regionala frågor och en mer frekvent förekomst av åsikter. Det visar sig också att män, äldre och boende i delar av regionen som är kritisk till regionbildningen har åsikter i fler frågor än exempelvis kvinnor och ungdomar. Som jag redan påpekat krävs det engagemang för den att regionala nivån skall ha förutsättningar att etableras som politisk nivå. Ungdomar är den grupp som har lägst grad av åsiktsförekomst såväl som politiskt intresse. Ett faktum som ofta är föremål för diskussion. Ungdomar är den grupp som på sikt skall ta över det politiska styret och genom sitt engagemang politiskt legitimera den regionala nivån. Men om såväl intresse för den politiska nivån som kunskap om verksamheten är detta en utveckling som vi kan förvänta oss? Kanske är det så att ungdomar saknar erfarenhet av möte med regionens verksamhet och att det kommer att lösa sig men tiden?

Åsiktsförekomst i olika åldersgrupper

Under år 2002 initierade Västa Götalandsregionen en undersökning som syftade till att analysera ungdomars intresse för den regionala politiska nivån och deras villighet att engagera sig i regionens politiska verksamhet. Resultaten som redovisas från undersökningen visar att unga är intresserade av politiska frågor, diskuterar ofta politik och vill vara med och påverka (Fridolf, M 2003). Däremot visar undersökningen att unga i lägre utsträckning än äldre har åsikter i frågor som den regionala nivån ansvarar för. Ett resultat som går i linje med de analyser som redovisas i tabell 3. Även i programmet för uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen finns fokus på ungdomar. Delprogrammet regionen och morgondagens värderingar anges som ett av fyra delområden som skall studeras inom ramen för utvärderingen. Av speciellt intresse anges att studera förändringar av ungdomars attityder, värderingar och beteenden. Ungdomar ses oftast som intressanta att studera ur två perspektiv. Dels utifrån en generationsaspekt, ungdomar är de nästkommande väljarna och politiska beslutsfattarna och väljarna och är ur detta perspektiv viktiga studieobjekt. Ungdomar formas politiskt av sina första erfarenheter av det politiska systemet. Därför är det viktigt att ungdomars intresse och engagemang väcks tidigt. Dessutom, ungdomar likt andra grupper i samhället är av betydelse. Ungdomar utgör en stor medborgargrupp och är som sådan betydelsefull. Ungdomar skiljer sig dessutom som vi sett, i en rad avseenden från andra åldersgrupper i samhället. Av intresse är här i första hand att behandla ungdomar som en grupp bland andra. Att kunna konstatera några generationseffekter på en så kort tidsperiod som erbjuds här är mycket svårt.

Jag konstaterar ovan att ungdomar har en lägre grad av åsiktsförekomst än äldre åldersgrupper. Gilljam (1988) menar att sambandet mellan ålder och åsiktsförekomst är u-format, bland annat som följd av att intresseprofilerna i sakfrågor skiljer sig åt mellan åldersgrupper. Yngre grupper är helt enkelt inte intresserade av samma typ av politiska frågor som äldre grupper är. I fallet här kan det vara på sin plats att påminna att vid analyser av vilka frågor eller problem som upplevs som problematiska i den kommun där jag bor eller i regionen är mönstret snarlikt mellan yngre och äldre grupper. Ungdomars prioritering av sakfrågor är dock inte identiska med äldre gruppers.

Figur 2 Åsiktsförekomst i olika åldersgrupper (procent)



Kommentar: Figuren visar åsiktsförekomst i respektive åldersgrupp. Påpekas bör dock att internbortfallet mellan fem och åtta procentenheter högre i yngre åldersgrupperna i jämförelse med de äldsta grupperna. Medianvärdet för grupperna 15-19 år – 25-29 år: 3; 30-39 år: 4; 50-59 år – 60-75 år: 6 och gruppen 76-85 år: 4.

Sambandet mellan ålder och åsiktsförekomst i frågor som rör Västra Götalandsregionen är, som figur 2 visar kurvlinjärt. Noteras att här används en mer differentierad åldersvariabel än i de föregående analyserna. Att sambandet är kurvlinjärt innebär i det här fallet att ungdomar har åsikter i färre frågor än medelålders och att de äldsta generationernas har en lägre frekvens av åsiktsförekomst än de medelålders. Figuren visar tydligt att ju äldre man blir desto högre grad av åsiktsförekomst. Sambandet mellan åsiktsförekomst och ålder är tydligast avseende åsikter i få eller i de flesta frågor. I tabell 3 redovisas även medianvärdet för respektive individgrupp. Om medianvärdet beräknas för den mer differentierade åldersvariabeln är värdet högst i åldersgrupperna 50-75 år. Medianen är sex medan motsvarande värde för individer under 30 år är tre.

Som påpekats av flera författare kommer det ta tid för regionen att etableras som politisk nivå. Det borde därför finnas skäl att anta att andelen medborgare som har uppfattningar om regionens verksamhet bör öka över tid. Detta är en utveckling som inte kan ses under den tid som utvärderingen har pågått. Resultaten pekar tvärt om i den motsatta riktningen. Som jag redan påpekat är det svårt att kunna se några generationseffekter när analyserna enbart sträcker sig över fem år. I det här fallet skulle en generationseffekt kunna skönjas om den yngre åldersgruppen som var med vid regionbildandet och om regionen etablerats som politisk nivå i deras medvetande, ha en generellt högre nivå av åsiktsförekomst än andra grupper. Analyserna pekar istället här emot att ju äldre du blir desto fler åsikter får du. Det rör sig snarare om en livsfas (ålders) effekt än ett generationsfenomen. Det framtida engagemanget för regionen som politisk nivå bör ses ur det perspektivet. De frågor som regionen ansvarar för är i första hand inte frågor som yngre är intresserade av – främst p g a den typ av verksamhet som regionen ansvarar för.

När ålder används som för att förklara skillnader i attityder och beteenden pekas ungdomars särart ofta ut. Ofta nöjer man sig med att konstatera att ungdomar har ett lägre engagemang och basunerar ut det problematiska med, exempelvis nivån på ungdomars politiska intresse. Jag har tidigare visat att ungdomar har åsikter i färre frågor än äldre medborgare men skiljer sig olika ungdomar åt på samma sätt som skillnader i befolkningen i stort? Kan vi förvänta oss att ungdomar kommer att bli engagerade och finns det även andra faktorer som kan förklara det lägre engagemanget i ungdomsgruppen, förutom det faktum att ungdomar är unga? Har ungdomar en annan inställning till bildandet av regionen och de effekter som regionbildningen kan komma att föra med sig? Analys av förekomsten av åsikter visar, i linje med förhoppningen, att det i de yngsta åldersgrupperna finns en mindre negativa inställning till de tänkta effekter som regionen kan föra med sig. Ungdomar, 15-29 år har åsikter i fler frågor redan tidigt under mätperioden i jämförelse med medborgare över 30 år. År 2001 och framåt ligger andelen ungdomar som har åsikter i en till två frågor och i sex frågor eller fler på samma nivå. Ett mönster som skiljer sig mycket markant från personer över 30 år. Med andra ord, det finns en större tilltro till att regionbildningen kan komma att få positiva effekter på demokratin och på Västra Götalandsregionen ekonomiska utveckling, i jämförelse med äldre grupper.

Om motsvarande analyser som redovisas i tabell 3 görs specifikt för åldersgruppen 15-29 år kan konstateras att skillnaderna avseende den generella åsiktsförekomsten mellan olika ungdomar är snarlikt det mönster som uppvisas bland medborgare i allmänhet. Kvinnor har åsikter i färre frågor och effekten av avslutad högskoleutbildning kvarstår. Poängteras bör att skillnaderna är betydligt mindre inom ungdomsgruppen även om tendensen är densamma. Vi bör dock stanna upp och titta notera att även vad gäller de geografiska skillnaderna som jag tidigare visat på, består mönstret. Ungdomar boende i Skarborg har ett större engagemang för regionen än vad ungdomar i andra delar av regionen uppvisar.

Framtiden…

Politiskt intresse och engagemang är nödvändigt för att regionen på lång sikt skall kunna fungera som politiskt system. Regionens första fem år har som visas i flera av kapitlen inte varit oproblematisk. De politiska majoriteterna har växlat, de ekonomiska svårigheterna har varit i fokus för debatten såväl som svårigheten att få medborgarna att identifiera sig med den regionala nivån. Regionens olika delar har och lever fortsatt sina egna liv. För att regionen som politiskt system skall kunna komma att fungera är det viktigt att engagemang och intresse är jämnt fördelat bland medborgarna, såväl vad gäller geografi, ålder och andra socioekonomiska faktorer. Som analyserna visar har medborgarna åsikter i frågor som rör regionen men engagemanget skiljer sig åt mellan olika befolkningsgrupper. Det finns ett tydligt samband mellan ålder och intresse för de regionala frågorna. Som visas finns det dock en positiv utveckling vad det gäller de yngre åldersgruppernas intresse och engagemang för de regionala frågorna. Påpekas bör att dataunderlaget inte möjliggör några långtgående slutsatser vad det gäller skillnader mellan generationer men det som vi dock kan sluta oss till är att det finns en positiv trend bland de yngre medborgarna och deras intresse för den regionala nivån. Ett intresse som på långsikt är gynnsam för den demokratiska utvecklingen. Detta tillsammans med att ungdomar genom ökad erfarenhet av regionen som politiskt system och erfarenhet av regionens verksamhet kan förmodas få ett ökat intresse för de regionala frågorna.

Noter

1 Se diskussion i Jerneck, M & Sjölin, M (2000)

2 Resonemanget avser resultat från Väst-SOM-undersökningarna. Respondenterna har fått uppge vilken eller vilka frågor de tycker är viktigaste på den kommunala respektive regionala nivån. Resultaten i SOM-undersökningarna går i linje med andra motsvarande undersökningar.

3 Debattartikeln bygger på en undersökning som Demokratiforum utfört på uppdrag av Västra Götalandsregionen med 3 000 ungdomar i åldern 16-19 år.

4 Frågan är formulerad ”Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast idag i den kommun där Du bor /i Västra Götalandsregionen”. Frågorna ställs separat. Oavsett nivå anger medborgarna sjukvården som den viktigaste politiska frågan. På nationell nivå tillfrågas medborgarna om viktigaste fråga eller samhällsproblem generellt.

5 Samtliga analyser är baserade på SOM-institutets kontinuitetsmängd för Väst-SOM-undersökningarna 1992-2003. Om inget annat anges ingår samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen.

[6] Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2003

[7] Detta har visat sig gälla yngre i högre grad än äldre åldersgrupper enligt en undersökning som Västra Götalandsregionen och Demokratiforum genomförde år 2003. Se även debattartikeln i GP 2003 08 18.

[8] Gilljam (1988) för ett liknande resonemang om att förekomst av åsikter kan ses som en indikator på engagemang i enskilda sakfrågor.

[9] I tabell två redovisas förekomsten av åsikter om regionen från 1998-2003. Som framgår av tabellen är alla frågorna inte ställda samtliga år. I de analyser som redovisas senare i artikeln blir avsaknad av frågor bortfall. Vid kontroll har det visat sig att riktningen på sambanden och nivåerna inte skiljer sig om år 1998 utesluts ur analysera. Eftersom data finns för vissa frågor och invånarna i regionen i valet 1998 fick välja till regionfullmäktige är utvecklingen av åsiktsförekomst relevant att studera redan från år 1998.

[10] Andelen respondenter som valt att hoppa över och inte besvara frågorna som rör Västra Götalandsregionen har ökat under år 1998-2002 från ca tre procent till ca sex procent.

[11] Se Samhälle Opinion Massmedia – Västra Götaland 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003

[12] En reliabilitetsanalys visar att internkorrelationerna mellan indexets komponenter är höga. Cronbach´s alpha 0,82. Se McIvers, J & Carmines, E (1981).

Referenser

Aardal, B ed (1999) Velgere i 90-årene. Oslo. NKS-förlaget.

Gilljam, M (1988) Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning, Lund. Studentlitteratur.

Fridolf, M (2003) Ungdomars inflytande i beslutsprocesser. Västra Götalandsregionen och Demokratiforum.

Gundelach, P ed (2002) Danskernes Værdier 1992-1999. Köpenhamn. Hans Reitzels Forlag.

Holmberg, S & Weibull, L (2004) Ju mer vi är tillsammans. I Weibull & Holmberg (red) Ju mer vi är tillsammans? Tjugosju kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport no 34. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Jerneck, M & Sjölin, M (2000) Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län. I Johansson, J et al Regional försöksverksamhet – tre studier (SOU 2000:64), Fritzes, Stockholm.

Johansson, F (2001) Intresse och kunskap. I Johansson, Nilsson & Strömberg Kommunaldemokrati under fyra decennier. LIBER, Malmö.

Johansson, S (2003) Demonstrationer eller hot – spelar det egentligen någon roll? I Nilsson, L (red) Perspektiv på Västsverige, SOM-rapport no 31, SOM-institutet, Göteborgs Universitet.

Ljungberg, E (2000) Myter om ungdomars politiska intresse. I Hvitfelt, H & Karvonen, L (red) Nygamla opinioner. Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Lidén, H & Ødegård, G (2002) Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse. Norsk institutt for forskning om uppvekst, velferd og aldring (NOVA). Rapport 6.

Levinsen, K (2003) Intressen for kommunalpolitik. I Kjær, U & Mouritzen, P-E (red) Kommunestørrelse og lokal demokrati. Odense, Syddansk Universitetsforlag.

McIvers, J & Carmines, E (1981) Unidimensional Scaling. Quantitative Applications in the Social Sciences no 24. Sage University Paper.

Parry, G, Moyser, G, Day, N (1992) Political participation in Britain. Cambridge University Press.

Oscarsson, H (2001) Vad tycker medborgarna om skilda valdagar? I Oscarsson, H (red) Skilda valdagar och vårval, SOU 2001:65. Stockholm, Fritzes.

Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 1998-2003, SOM-institutet, Göteborgs Universitet.

Westerståhl, J & Johansson, F (1981) Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse. Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1981:12. Liberförlag, Stockholm.

SERVICE OCH DEMOKRATI

LENNART NILSSON

I en artikel i Dagens Nyheter 1956 myntade Jörgen Westerståhl begreppet *service-demokrati*.[1] Westerståhl konstaterade att den tidigare åsiktseliten inom partierna med idépolitiker som var övertygade socialister, principfasta liberaler eller utpräglade konservativa fått träda tillbaka för en ny typ av politiker. I stället hade partiledningarna tagit över och agerade i ständigt samspel med de stora passiva väljarmassorna. Själva nerven i den nya servicedemokratin är enligt Westerståhl samspelet mellan eliten och folket och det sker över huvudet på eller med hjälp av det aktiva mellanskiktet. Politikerna tävlar inbördes om att lösa olika gruppers problem och anteciperar dem; ”stundom har man intrycket att förslagen till botemedel föreligger redan innan de berörda själva blivit medvetna om problemen”. (Westerståhl 1956)

Servicedemokratins epok inleddes då socialdemokraterna vann valet 1936 på ett socialt reformprogram. Valsegern innebar en tyngdpunktsförskjutning i politiken från ideella till materiella frågor. Partiernas strategier inriktades från och med nu på att dra till sig väljare med hjälp av sociala reformer. (Westerståhl 1995) Detta innebar också ett byta av huvudarena. I stället för att främst sträva efter att få stöd för åsikter om den rätta politiken bland de egna medlemmarna på partiarenan, gällde det nu för partiledningarna att på väljararenan vinna nya röster med en reformpolitik som vädjade till breda samhällsgrupper. Socialdemokraterna var först på plan men de andra partierna följde efter.

Det är tillämpat på det kommunala politiska systemet som Westerståhls 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 prägla politikens innehåll. (Westerståhl 1971)

Servicedemokratin 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.

I mitten av 1990-talet framhöll Westerståhl att servicedemokratins epok var till ända när kassan var tom. Partierna kommer inte att kunna vinna väljare genom att

utlova nya reformer. Politikerna måste ta av sig den gamla jultomteklädnaden. Övergången från ekonomisk expansion till nedskärningar hade inneburit servicedemokratins fall. (Westerståhl 1995) Komparativa studier på nationell nivå visar att partier i regeringsställning som regel uppvisar minskade röstetal i valen och att väljarna ”straffar” sittande regeringar mer under perioder av ekonomiska problem. (Petersson m.fl. 2002)

Välfärdsstatens utbyggnad innebar en utbyggnad både av transfereringssystemen, som i Sverige huvudsakligen är en uppgift för staten, och offentligt finansierad service som huvudsakligen bedrivs av kommuner och landsting/regioner. I detta kapitel med särskilt fokus på den regionala och lokala nivån skall medborgarnas bedömning av service analyseras och relateras till synen på demokratin 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 försöka påverkan 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.

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 för det stora flertalet är kommunal och landstingsskatten större än den statliga 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.

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 social utgifter och lägre skatteinkomster utsattes systemet för stora finansiella påfrestningar under 1990-talet.

Huvudfrågor

I detta kapitel skall medborgarnas och brukarnas bedömning av service analyseras med inriktning på fem frågor:

* Hur bedömer medborgarna kommunal och regional/landstingskommunal service i Västra Götaland och skiljer sig bedömningen av offentlig service i Västsverige från den 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 sedan 1990-talets början?
* 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 och jämförelser med övriga storstadslän. Eftersom det nybildade storlänet 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 undersökningen i Skåne våren 2001. (Se bilaga 1, Holtti 2004)

Serviceundersökningar 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.[2]

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. Avslutningsvis har de svarande fått göra en bedömning av *servicen som helhet* i hemkommunen och i Västra Götalandsregionen. Ansvaret för den offentliga servicen är dock i flera fall delat mellan olika huvudmän. Det gäller främst serviceområden som grupperats under samhällsstruktur och fritid och kultur.

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.

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 friskolor och ca 80 procent har ingen uppfattning om socialtjänstens sätt att fungera. Omvänt är det 95 procent som har åsikter om gator och vägar och renhållningen på allmänna platser och 80-90 procent har en uppfattning om sjukhusvård, vård-

centraler samt bibliotek. 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 serviceområden utom tre – tillgången på bostäder, möjligheten att få jobb och äldreomsorgen – är det bland svenska folket fler som är nöjda än missnöjda med servicen i den egna kommunen år 2003, men den positiva övervikten varierade starkt mellan serviceområdena.

Inom området samhällsstruktur ingår flera olika verksamhetsområden – kollektivtrafik, gator och vägar, renhållning på allmänna platser, miljövård, tillgång på bostäder samt möjligheten att få jobb. Inom de fyra förstnämnda områdena är svenska folkets bedömning övervägande positiv. Det serviceområde som svenska folket är klart mest missnöjt med 2003 är möjligheten att få arbete, balansmått –17 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 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 2003. Eftersom få har egen erfarenhet av friskolor är värdet 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. För äldreomsorgen är det en svagt negativ övervikt, vilket innebär att det är något fler som är missnöjda än som är nöjda.

Liksom i tidigare undersökningar är svenskarna mest nöjda med biblioteken och medborgarna är genomgående positiva till fritids- och kulturområdet. De flesta är mycket nöjda med biblioteken som är lika uppskattade år efter år. (Höglund och Johansson 2001) Den samlade bedömningen av kommunens service är också klart positiv.

Invånarna i Västra Götaland med 17 procent av landets befolkning gör samma allmänna bedömning av offentligt finansierad service 2002/2003 som svenska folket. År 2003 föreligger avvikelser på mer än tio balansmåttsenheter för fyra områden. Västsvenskarna är mindre nöjda med vägar och gator, tillgången på bostäder samt kommuninformation. Omvänt är västsvenskarna mer nöjda med vårdcentraler och också för sjukhusvård är värdena något högre år 2003. Turism och regioninformation har endast ingått i undersökningarna i Västra Götaland och där är

Tabell 1 Medborgarnas bedömning av service i hela Sverige, samt i Västra Götaland och delregioner i länet 2003/(2002) (balansmått)

Serviceområde	Sverige 2003 (2002)	Västra Göta-land	Göte-borgs-reg.	*Göte-borg*	*Krans-kommun-erna*	Sju-härad	Skara-borg	FyrBo-Dal
Samhällsstruktur								
Kollektivtrafik	22	25	28	*29*	*26*	19	24	21
Gator och vägar	12	-3	-5	*-9*	*3*	-6	9	-9
Renhållning på allmänna platser	(17)	20	9	*0*	*22*	21	40	31
Tillgång på bostäder	-6	-25	-53	*-63*	*-38*	-7	25	-10
Miljövård	16	17	10	*7*	*16*	24	23	27
Möjligheten att få jobb	-17	-19	-21	*-24*	*-15*	-11	-17	-21
Vård								
Sjukhusvård	27	36	25	*17*	*36*	51	46	46
Vårdcentral	21	32	20	*10*	*36*	51	40	44
Privatläkare	23	24	28	*35*	*19*	20	20	20
Folktandvård	(37)	39	37	*30*	*49*	40	33	47
Privattandläkare	(41)	43	41	*45*	*35*	43	50	42
Barnavårdcentral	(31)	27	23	*18*	*31*	32	28	31
Barnomsorg och skola								
Kommunal barnomsorg	19	22	15	*6*	*28*	28	31	30
Föräldrakooperativ barnomsorg	-	6	5	*6*	*4*	6	6	6
Kommunal grundskola	18	25	16	*6*	*32*	35	38	28
Kommunal gymnasieskola	19	21	13	*7*	*22*	28	30	27
Friskola	6	5	6	*7*	*3*	3	6	5
Social omsorg								
Äldreomsorg	-5	5	2	*-2*	*8*	10	8	7
Socialtjänst	(2)	-2	-3	*-3*	*-2*	-1	2	-3
Färdtjänst	-	1	5	*1*	*-1*	6	-4	1
Handikappomsorg	-	3	1	*0*	*2*	4	6	3
Fritid och kultur								
Idrottsanläggningar	(35)	42	38	*37*	*41*	45	52	40
Fritidsverksamhet	19	27	24	*22*	*27*	27	32	28
Bibliotek	60	63	62	*59*	*65*	63	63	66
Kulturaktiviteter	28	33	32	*33*	*31*	29	35	34
Turism	-	27	25	*28*	*19*	25	30	31
Information								
Kommuninformation	31	10	6	*1*	*14*	17	15	10
Regioninformation	-	-7	-7	*-8*	*-7*	-4	-8	-8
Servicen som helhet de senaste 12 månaderna								
Hemkommunen	31	33	28	*20*	*38*	38	42	37
Västra Götalandsregionen	-	5	6	*5*	*8*	6	-2	7
Minsta antal svarande	**1 777**	**3 263**	**1 667**	***996***	***671***	**463**	**599**	**535**

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'*. Balansmåttet visar andelen nöjda minus andelen missnöjda. * Delfrågan ej ställd detta år / i denna undersökning. Siffra inom parentes innebär att uppgiften hämtats från 2002 års riksundersökning, då alla serviceområden inte ingått varje år i denna undersökning, men skillnaden mellan efterföljand år har genomgående varit små.

medborgarna nöjda med insatserna för turism men missnöjda med regioninformationen. Både i Sverige Västra Götaland är medborgarna övervägande nöjda med servicen som helhet i den kommun där man bor. I Västra Götaland är det under senare år också något fler som är nöjda med regionens samlade service än som är missnöjda. År 2002 var emellertid svenskarna i allmänhet mer nöja med landstingens service än västsvenskarna med regionens service.

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 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.[3]

Vid en jämförelse mellan de boende i olika delar av Västra Götaland är invånarna i Göteborgsregionen klart mindre nöjda med den offentliga servicen på ett flertal serviceområden. Det är göteborgarna som är väsentligt mer kritiska medan invånarna i kranskommunerna är lika nöjda som i övriga Västra Götaland. Det gäller offentlig vård – såväl, sjukhusvård, vårdcentraler, folktandvård som barnavårdscentraler – kommunal barnomsorg och skola, kommuninformation och den kommunala servicen som helhet. Även inom området samhällsstruktur är göteborgarna mest kritiska och det gäller främst tillgången på bostäder men också renhållningen på allmänna platser och miljövård.

Bedömningen av service inom social omsorg samt fritid och kultur är likartad i alla delar av regionen. Det gäller också regioninformation och regionens service som helhet. På andra områden är bilden splittrad som vid bedömningen av gator och vägar och tandvården. På ett område är de boende i Göteborg mest positiva och det gäller privatläkare. Huvudmönstret är emellertid att invånarna utanför storstadsregionen är mest nöjda med hemkommunens och regionens service.

När det gäller tillgången på bostäder är missnöjet ett uttryck för faktiska förhållanden och omvänt är den mer positiva bedömningen av privatläkarna i Göteborg ett utslag av en bättre tillgång i storstadsområdet. På andra områden är det svårt att direkt relatera den mera kritiska bedömningen i Göteborg till faktisk service. En faktor av stor betydelse är emellertid att i storstaden är räckvidden av de egna erfarenheterna mer begränsad; man känner endast till förhållanden vid den skola eller det daghem, där det egna barnet går eller har gått, medan den som bor på en mindre

ort har 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.

I Västra Götaland har medborgarna varit osäkra om vilka konsekvenser bildandet av Västra Götalandsregionen haft i olika avseende. Närmare hälften har inte kunnat 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, F 2004a och Samhälle Opinion Massmedia, Västra Götaland 2003) I Skaraborg har emellertid två tredjedelar haft en uppfattning och närmare 60 procent har tyckt att vissa delar missgynnats. Det finns anledning att tro att man ansett att det är Skaraborg som missgynnats. Om vi ser till bedömningen av service finner vi emellertid att när det gäller speciella serviceområden är skaraborgarna inte mindre nöjda med något område men mer nöjda med ett flertal. Däremot är skaraborgarna något mindre nöjda när det gäller den mer allmänna bedömningen av servicen som helhet i Västra Götalandsregionen, balansmått, –2 jämfört med +5.

I de tre storstadslänen bor idag mer än halva Sveriges befolkning och där sker den snabbaste tillväxten. Bland medborgare i storstadslänen var år 2001 polariseringen i välfärdspolitiska frågor stark i Stockholms län. Det gällde frågor om den offentliga sektorns storlek, skatter och privatiseringar inom sjukvård, skola och omsorg. Medborgare i huvudstadsregionen var mest nöjda med möjligheterna att få jobb men i Stockholms län var medborgarna samtidigt mindre nöjda än invånarna i andra storstadslän med offentligt finansierad service. Det gällde ett flertal serviceområden inom samhällsstruktur, vård, skola och barnomsorg, social omsorg samt fritid och kultur. Omvänt var medborgarna i Skåne/Malmöregionen något mer nöjda än i genomsnitt och Västra Götaland intog i detta avseende en mellanställning. (Nilsson 2003)

Medborgarnas bedömning av service över tid

1990-talets första år innebar en dramatiskt ändrad ekonomisk situation med sjunkande BNP under tre år i följd och ett snabbt växande budgetunderskott. År 1993 uppgick de totala offentliga utgifterna till 73 procent i relation till BNP och underskottet i de offentliga finanserna till 13,5 procent av BNP. 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 landsting/regioner har huvudansvaret för tjänsteproduktionen var det på de regionala och lokala nivåerna som åtstramningen var mest kännbar för den offentliga servicen.

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 alltför hög utsträckning präglas av reformförslag inför nästa man-

datperiod och mindre av utvärderande granskning av vad som uträttats under den tidigare perioden. (Esaiasson och Håkansson, 2002 samt Petersson m.fl. 2002) Här skall uppgifter redovisas för medborgarnas utvärdering av offentligt finansierad service under de tre mandatperioderna 1991-1994, 1994-1998 samt 1998-2002. Det innebär att valåren både kommer att ingå som första och sista år för de redovisade mandatperioderna.

Tabell 2 Förändringar i svenska folkets bedömning av service under mandatperioderna 1991-1994, 1994-1998 samt 1998-2002 (balansmått och förändring av balansmått)

Period:	1991-1994	1994-1998	1998-2002
Samhällsstruktur			
Miljövård	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)
Vård			
Sjukhusvård		+56 – +38 (-18)	
Vårdcentral			+46 – +30 (-16)
Barnomsorg och skola			
Skola – kommunal grundskola/gymnasieskola		+40 – +26 (-14)	
Social omsorg			
Fritid och kultur			
Den kommunala servicen som helhet			+45 – +23 (-22)

Kommentar: I riksundersökningen hade frågan 1992-2003 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. Balansmåttet anger andelen nöjd minus andelen missnöjd. Vet ej-svaren ingår i procentbasen. I tabellen redovisas förändringar som uppgår till mer än 10 enheter av balansmåttet. I undersökningarna 1991-1995 avsåg frågan *skola* men fr.o.m. 1996 frågas om *kommunal grundskola, kommunal gymnasieskola* och *friskola.* Värdet 1998 avser ett genomsnitt för kommunal grundskola och gymnasieskola.

Under mandatperioden 1991-1994, som präglades av ekonomisk kris, då resurserna minskade inom flera verksamhetsområden och betydande nedskärningar ägde rum, gjorde medborgarna samma bedömningar av offentligt finansierad service vid periodens slut som vid dess början. Endast för, miljövård, föreligger 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 arbetsmarkandsläget 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.

Kring millennieskiftet blir medborgarna mindre nöjda med det yttre offentliga rummet som gator och väga, renhållningen på allmänna platser och tillgången på bostäder. Dessutom minskar tillfredsställelsen med primärvården. Mellan 2002 och 2003 ökar missnöjet med tillgången på arbete och svenskarna blir mindre nöjda med den offentliga vården.

För hela Västra Götaland saknas uppgifter för den första delen av 1990-talet men jämförbara uppgifter finns för mandatperioden 1998-2002 och förändringarna mellan 2002 och 2003 är små. För fem serviceområden var utvecklingen likartad i Västsverige som i landet som helhet. 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 år1999-2003 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 de 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. (Johansson, F 2004b)

Tabell 3 Förändringar av västsvenskarnas bedömning av service under mandatperioden 1998–2002 (balansmått och förändring av balansmått)

Period:	1991-1994	1994-1998	1998-2002
Samhällsstruktur			
Gator och vägar			+18 – +1 (-17)
Tillgång på bostäder			+20 – -22 (-42)
Möjligheten att få arbete			-25 – -9 (+16)
Vård			
Sjukhusvård			+47 – +35 (-12)
Vårdcentral			+50 – +28 (-22)
Barnomsorg och skola			
Social omsorg			
Fritid och kultur			

Kommentar: År 1992-2002 hade frågan 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. Balansmåttet anger andelen nöjd minus andelen missnöjd. Vet ej-svaren ingår i procentbasen. I tabellen redovisas förändringar som uppgår till mer än 10 enheter av balansmåttet.

Om medborgare i allmänhet och brukare tillfrågas om upplevda förändringar ger det emellertid starkare utslag än vad som kan utläsas av nivåjämförelser över tid (Jönsson m.fl. 1997). Det gäller också vid bedömningen av sjukvård i Västra Götaland. I de västsvenska undersökningarna har sedan 1998 ställts en fråga om man allmänt sett anser att vården vid sjukhus och vårdcentraler förbättrats eller försämrats under de senaste tolv månaderna. Resultatet redovisas i tabell 4 för medborgare i hela Västra Götaland samt för delregionerna inom länet.

Medborgarna i hela Västra Götaland och i samtliga delregioner anser varje år att det sker en försämring av både sjukhusvård och vårdcentraler. Mest negativ anses utvecklingen inom båda formerna av vård ha varit i Göteborgsregionen. Även i detta avseende gäller att den stora förändringen sker mellan 1998 och 1999. Bedömningen av utvecklingen fr.o.m. 1999 har i huvudsak varit oförändrad för vårdcentraler medan skillnaderna mellan åren varit större för sjukhusvården.

Tabell 4 Medborgarnas bedömning av hur vården vid sjukhus och vårdcentraler förändrats under de senaste tolv månaderna i olika delregioner inom Västra Götaland 1998-2003 (balansmått)

							Delregioner i Västra Götaland			
	Hela Västra Göta-land 1998	*Hela Västra Göta-land 1999*	*Hela Västra Göta-land 2000*	*Hela Västra Göta-land 2001*	*Hela Västra Göta-land 2002*	*Hela Västra Göta-land 2003*	Göteborgs-regionen	Sjuhärad	Skaraborg	FyrBoDal
Sjukhus	*-28*	*-38*	*-39*	*-30*	*-18*	*-29*	-31	-24	-28	-27
Vårdcentraler	*-15*	*-29*	*-32*	*-30*	*-25*	*-31*	-37	-25	-28	-23

Kommentar: Frågan lyder: 'Allmänt sett, vad är Din uppfattning om sjukvården under de senaste 12 månaderna? Anser Du att vården vid sjukhus och vårdcentraler har förbättrats eller försämrats: Sjukhus / Vårdcentraler?'. Svarsalternativen är 'Klart förbättrats', 'Något förbättrats', 'Varken förbättrats eller försämrats', 'Något försämrats', 'Klart försämrats' och 'Ingen uppfattning'. Balansmåtten anger andelen som anser att vården förbättrats minus andelen som anser att den försämrats. Procentbasen definieras som de som svarat på respektive delfråga.

Brukarnas bedömning av service 1998-2003

SOM-undersökningarna är medborgarundersökningar vilket innebär att det är invånarna i allmänhet 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 5 nedan redovisas brukarnas bedömning för de serviceområden där de svarande varit 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 med klart 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, övervägande 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 serviceområdena mycket positiv. Brukarna liksom medborgarna i allmänhet är mest nöjda med biblioteken.

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 bibliotek med en skillnad på över 60 balansmåttsenheter mellan brukare och de 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, fritid och kultur samt vårdcentraler. Däremot är skillnaderna mindre när det gäller två områden med breda brukargrupper som kollektivtrafiken och sjukhusvården.

De anhörigas bedömningar låg genomgående mellan allmänhetens och brukarnas utom på ett område, socialvård där de anhöriga är mest negativa. Brukarna själva är dock mer positiva även på detta område vilket framgår av studier där brukarna varit tillräckligt många. (Persson 1999)

För brukarna är förändringarna över tid begränsade. För mandatperioden 1998 och 2002 redovisas negativa förändringar med drygt 10 enheter för sjukhusvård och vårdcentraler. Under de fem första åren med den nya regionen, 1999 och 2003, överstiger emellertid inte differensen för något område 10 balansmåttsenheter.

Skillnaderna bland brukarna i olika ortstyper är mindre bland dem som har egen erfarenhet av serviceområdet än bland allmänheten. Vid en jämförelse mellan brukarna i Göteborg och i hela Västra Götaland är det inom fem av serviceområden, som brukarna i Göteborg är mindre positiva (mer än tio balansmåttsenheter), nämligen sjukhusvård, vårdcentraler, kommunal barnomsorg samt kommunal grundskola och gymnasieskola. Inom vården har brukarnas nöjdhet med servicen i storstaden klart minskat under den senaste tioårsperioden. Denna utveckling bland brukarna bekräftas när de tillfrågas om utvecklingen under de senaste tolv månaderna. Även brukarna uppfattar att det skett försämringar och det är flest som gör denna bedömning i Göteborgsregionen. I synen på förändringarna är skillnaden mellan allmänheten och brukarna begränsad. Båda grupperna anser att det skett försämringar under det senaste året.

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)

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.

Tabell 5 Medborgares och brukares bedömning av service i Västra Götaland 2003 (balansmått och antal 2003)

Serviceområde	Alla medborgare	Varken jag eller nära anhörig nyttjar	Nyttjar ej själv men nära anhörig nyttjar	Brukare	Antal brukare
Samhällsstruktur					
Kollektivtrafik	25	5	12	41	1 657
Vård					
Sjukhusvård	36	18	24	48	1 749
Vårdcentral	32	-3	9	44	2 343
Privatläkare	24	4	22	67	922
Folktandvård	39	1	26	67	1 571
Privattandläkare	43	3	19	80	1 600
Barnavårdcentral	27	12	37	74	396
Barnomsorg och skola					
Föräldrakooperativ Barnomsorg	6	3	21	-	38
Kommunal barnomsorg	22	9	32	68	370
Kommunal grundskola	25	11	32	58	416
Kommunal gymnasieskola	21	12	32	55	265
Friskola	5	1	28	-	72
Social omsorg					
Äldreomsorg	5	1	17		71
Socialtjänst	-2	-2	-8	-	62
Färdtjänst	1	-2	9	-	86
Handikappomsorg	3	1	7	-	45
Fritid och kultur					
Idrottsanläggningar	42	14	41	68	1 224
Fritidsverksamhet	27	7	24	55	1 003
Bibliotek	63	15	44	85	1 942
Kulturaktiviteter	33	7	26	61	1 327

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.

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 i andra länder (se t.ex. Pettersen och Rose 1997). För bedömningen av service är det främst brukarrollen och egna erfarenheter som är avgörande och inte ideologi och partisympati (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001).

Medborgarnas prioritering av service

I SOM-undersökningarna bildar utvärderingsperspektivet utgångspunkten för frågorna, 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 visar emellertid att det föreligger 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 28 olika verksamhetsområden ombads de svarande att prioritera servicen genom att ange vilket område det är mest angeläget att satsa på om ökade satsningar skulle göras, respektive vilket av serviceområdena som man tyckte att det i första hand skall minskas på om nedskärningar av servicen skulle göras. Av samtliga tillfrågade angav år 2003 drygt 85 procent vad man skulle vilja satsa på och 80 procent vad man i första hand skulle minska på.

Tabell 6 Serviceområden som bör prioriteras respektive kan minskas på om nedskärningar skall göras 2003 (procent)

Prioritera		**Kan minskas på**	
Serviceområde	(procent)	*Serviceområde*	(procent)
Sjukhusvård	18	Friskola	19
Äldreomsorg	14	Kulturaktiviteter	11
Kommunal grundskola	13	Regioninformation	9
Vårdcentral	9	Turism	6
Tillgången på bostäder	7	Privatläkare	4
Möjligheten att få jobb	7	Idrottsanläggningar	4
Kommunal barnomsorg	4	Socialtjänst	3
Gator och vägar	3	Privattandläkare	2
Kollektivtrafik	2	Gator och vägar	2
Kommunal gymnasieskola	1	Föräldrakooperativ barnomsorg	2

Kommentar: Frågans formulering sedan 2001: *Om förändringar av servicen skall göras, vilket serviceområde anser Du att: Det är mest angeläget att satsa på?* respektive *Det i första hand skall minskas på?*. Frågan var tidigare uppdelad på två separata frågor. Procentbasen utgörs av antalet personer som deltagit i undersökningen.

I tabell 6 redovisas prioriteringarna i hela Västra Götaland av vad medborgarna i första hand skulle vilja satsa på respektive vilket serviceområde som i första hand kan minskas på om nedskärningar skall genomföras. När det gäller ökade satsningar är det tre områden som utkristalliseras och som angivits av minst 10 procent under hela perioden 1998-2003: sjukhusvård, äldreomsorg samt kommunal grundskola. År 1998 var äldreomsorg högst prioriterat men därefter har sjukhusvård toppat listan. Vårdcentraler har sedan 2000 legat på fjärde plats och förstärker bilden av att vården är det av medborgarna högst prioriterade området bland alla kommunala och regionala uppgifter. Övriga serviceområden som barnomsorg, kollektivtrafik, miljö, gymnasieskola samt gator och vägar ligger på väsentligt lägre nivåer. Sedan 2001 har tillgången på bostäder ryckt fram och placeringen för möjligheten att få jobb har förändrats med läget på arbetsmarknaden.

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.

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 sjukhusvård, äldreomsorg, grundskola är viktiga områden som bör prioriteras. Däremot är medborgarnas prioriteringar av serviceområden relaterade till ålder.

Tabell 7 Serviceområden som bör prioriteras och ålder 2003 (procent)

Åldersgrupp	Sjukhusvård	Äldreomsorg	Kommunal grundskola	Antal
80-85	16	***25***	2	130
70-79	***19***	***27***	4	358
60-69	***21***	***25***	6	494
50-59	***19***	***17***	10	653
40-49	***20***	10	***25***	584
30-39	16	6	***23***	545
20-29	17	5	9	466
15-19	14	6	10	264
Samtliga	18	14	13	3494

Kommentar: För frågans formulering se tabell 7. Värden som överstiger medelvärdet har angivits med fet och kursiverad stil.

Oavsett ålder är sjukhusvård ett viktigt område om nya satsningar skall göras men i gruppen 40 – 79 år är man något mer benägen att satsa på sjukhusen. Villigheten

att satsa på äldreomsorg ökar inte överraskande med stigande ålder från fem – sex procent i de yngre åldersgrupperna till 25 procent bland de äldre. Det är främst personer över femtio år som vill höja anslagen till äldreomsorgen medan åldersgrupper med många föräldrar vill öka anslagen till den kommunala grundskolan. Prioriteringarna präglas av vilka serviceområden man i första hand är berörda av.

Äldreomsorg var det serviceområde som medborgarna i första hand prioriterade i Göteborgsregionen och i hela Västra Götaland 1998. Denna uppfattning förfäktades främst av personer över femtio år inom alla politiska läger, vilket skapade en resonemangsbotten för denna fråga i 1998 års val, där Sveriges pensionärers intresseparti, SPI, i valet fick tillräckligt många röster för att bli representerat i flera fullmäktigeförsamlingar. De traditionella partierna hade enligt väljarna inte uppmärksammat denna fråga tillräckligt. På motsvarande sätt har sjukhusfrågorna varit av betydelse för röstandet i regionvalen 1998 och 2002 (se Johansson, F 1999 och 2004a).

Sjukhusfrågorna har en speciell sprängkraft, vilket det finns många exempel på. Förändringar av strukturen på detta område är därför mycket svåra att genomföra, vilket behandlingen av strukturfrågorna i Västra Götalandsregionen ger belägg för. Det mest extrema exemplet på sjukhusfrågans betydelse för väljarna återfinns emellertid utanför Västra Götalands gränser i Säffle kommun, som är grannkommun till Åmål i norra delen av länet. I landstingsvalet 2002 lade två tredjedelar av väljarna i Säffle sina röster på ett nybildat parti *Sjukvårdspartiet i Värmland* för att bevara sjukhuset i Säffle. Samtidigt straffade väljarna i kommunen den dåvarande majoriteten i landstinget, s och v, med 21 procent i kommunalvalet och nio procent i riksdagsvalet. Sjukhusfrågan fick med andra ord återverkningar inte bara i landstinget, där en ny majoritet trädde till, utan på alla nivåer och medförde bl.a. att c fick egen majoritet i kommunfullmäktige i Säffle. (Valmyndigheten, www.val.se)

Om nedskärningar av servicen skall göras vill medborgarna i första hand minska på friskolor, kulturaktiviteter och regioninformation med mellan tjugo och tio procent som tycker att eventuella minskningar bör göras på dessa områden. Därefter kommer turism, idrottsanläggningar, socialtjänst och privat vård (läkare och tandläkare).

Närmare var femte svarande vill minska på friskolorna och av kommunundersökningarna framgår att friskolorna är det oftast nämnda besparingsobjektet oavsett typ av kommun (Persson 1999). Därefter kommer kulturaktiviteter, regioninformation och turism. Denna rangordning har varit bestående under hela undersökningsperioden 1998 -2003. Vid periodens början var ställningstaganden till vilka serviceområden som kan minskas i större utsträckning präglade av ideologi, där inställningen till offentligt – privat slog igenom. År 2003 är friskolorna det oftast nämnda besparingsobjektet bland alla partiers sympatisörer utom bland moderata samlingspartiets, för vilka friskolorna kommer på tredje plats. Över blockgränserna finns stora likheter mellan partiernas sympatisörer, också när det gäller att besparingar kan göras inom kultur, regioninformation och turism. Mp-sympatisörer är

dock klar mindre benägna att minska på kulturanslagen än övriga. Privat vård är i något större utsträckning ett nedskärningsalternativ för dem som sympatiserar med partierna till vänster men skillnaderna är begränsade.

Service och demokrati på regional nivå

Bedömningen av service präglas av egen närhet till service, brukarrollen, vilket också återspeglas vid prioriteringen av service. Vid ställningstagande till vilka serviceområden som kan minskas, om nedskärningar skall göras, slår dock ideologi i viss utsträckning igenom.

Vid den mer allmänna bedömningen av Västra Götalandsregionens service som helhet saknar vänster-högerinställning betydelse, men det finns ett samband mellan partisympati på regional nivå och bedömningen av servicen som helhet. Personer som sympatiserar med sjukvårdspartiet och parti som inte är representerat i fullmäktige, är mest kritiska och även bland moderata sympatisörer är balansmåttet negativt. Bland vänsterpartiets sympatisörer är de nöjda lika många som de missnöjda, bland mp, kd och c är det en svagt positiv övervikt och mest positiva är fp- och s-sympatisörerna. Detta mönster bland partiernas sympatisörer överensstämmer med samarbetet i den blocköverskridande koalitionen. Det är emellertid inte specifikt för den regionala nivån eftersom mönstret bland medborgarna är i huvudsak detsamma vid bedömningen av servicen som helhet i hemkommunen, även om bedömningen av kommunens service är mer positiv. Mest positiva på kommunal nivå är c, fp och s, med m, kd och mp på en något lägre nivå och minst nöjda är personer som sympatiserar med v och annat parti.

Däremot finns det ett starkt samband mellan bedömningen av det politiska systemets output och hur regionen och kommunen som politiskt system. De som är nöjda med regionens service som helhet är nöjda med hur den regionala demokratin fungerar och omvänt, (tau-b 0,39) Detta samband mellan service och demokrati gäller också för kommunerna (tau-b 0,35).[4]

Medborgarnas bedömning av service påverkar i hög grad hur nöjd man är med den regionala demokratin. I denna mening är servicedemokratin starkt levande vid början av det nya millenniet. Med krisen för de offentliga finanserna under 1990-talets första hälft minskade visserligen utrymmet för nya reformer och saneringen av den offentliga ekonomin försköt fokus för den offentliga debatten. Den offentliga sektorns storlek och medborgarnas omfattande kontakter med den offentliga sektorn som brukare gör emellertid att bedömningen av service även utan nya reformer är av mycket stor betydelse för medborgarna.

Den positiva utvecklingen av Sveriges ekonomi och för många människor också av den egna ekonomin under slutet av 1990-talet bidrog till att öka förväntningarna också på den verksamhet som kommunerna och landstingen/regionerna ansvarar för. Bristen på påtagliga och snabba förbättringar av den offentligt finansierade servicen skapade dock en otakt i utvecklingen. Trots att ”det gick bra för Sverige”

demonstrerade föräldrar och andra brukare mot otillräcklig kommunal service samtidigt som personal inom välfärdens organisationer protesterade.

Tabell 8 Nöjd med demokratin i Västra Götalandsregionen och bedömningen av regionens service, 2003 (balansmått)

Bedömning av regionens service som helhet

Nöjd med demokratin	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Ingen uppfattning	Samtiga
Mycket nöjd	31	8	3	1	0	3	4
Ganska nöjd	50	73	56	26	12	52	53
Inte särskilt nöjd	16	18	35	61	45	36	35
Inte alls nöjd	3	1	6	12	43	9	8
Samtliga	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Antal	*38*	*515*	*1029*	*277*	*130*	*1110*	*3215*

Kommentar: Frågan om bedömning av service har redovisats i kommentaren till tabell 1. Frågan om demokratin 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 är *'mycket nöjd', 'ganska nöjd', 'inte särskilt nöjd'* samt *'inte alls nöjd.*

Denna *välfärd i obalans* präglar också medborgarnas bedömning av service i Västra Götaland vid millennieskiftet. Människor anser att utvecklingen varit negativ och inte minst gäller det den offentliga vården, där både allmänheten och brukarna anser att det skett försämringar. Vid jämförelser mellan Västra Götaland, med 17 procent av landets befolkning, och hela Sverige finns det emellertid få skillnader när det gäller bedömningen av konkreta serviceområden. Av de verksamheter som Västra Götalandsregionen svarar för är västsvenskarna när det gäller samhällsstruktur mindre nöjda med vägarna och tillgången på bostäder, men på det senare området är det förhållandena i Göteborg som slår igenom. Vid bedömningen av den offentliga vården är västsvenskarna snarast något mer positiva än svenskarna i allmänhet. Sjukvården står under den undersökta perioden överst på medborgarnas agenda både nationellt och i Västsverige. Vården och i första hand sjukhusvård är det område som medborgarna vill prioritera vid nya satsningar inom Västra Götalandsregionen.

De västsvenska SOM-undersökningarna visar också att den politiska turbulensen under den inledande perioden och den negativa uppmärksamhet som den tilldrog sig i medierna var av betydelse för synen på regionen och dess verksamhet. Tidigare studier har påvisat att ”affärer” och dålig ekonomi tenderar att påverka inte bara förtroendet för kommuns ledning utan också bilden av kommunen. Den all-

männa bilden kan emellertid vändas med konkreta åtgärder och en stabilisering av förhållandena. (Nilsson och Persson 1998 samt Norén Bretzer 2002)

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 underordnad betydelse. Det finns också ett starkt samband mellan bedömningen av service och synen på demokratin, ju mer nöjda medborgarna är med regionens service desto nöjdare är man också med demokratins sätt att fungera.

Den utbyggda välfärdsstaten innebär att alla människor nyttjar offentliga tjänster men vilka serviceområden som man kommer i kontakt med varierar under livscykeln. Brukarrollen aktualiserar kontakter och behov av att kunna påverka, som inte nödvändigtvis sammanfaller med väljarrollen och möjligheten att kunna utöva inflytande över politikens innehåll vid valtillfället genom att rösta och vara med och utse dem som skall styra Sverige, regionen och kommunen. (jfr Kumlin 2002)

Hur medborgarna skall kunna vara med att påverka såväl politikens inriktning och servicens utformning i ett skede av begränsade resurser utgör en utmaning för flernivådemokratin. Västra Götalandsregionen svarar för avvägningen mellan resurser och viktiga delar av välfärdspolitiken. Det är regionens politiska organ som under politiskt ansvar inför medborgarna skall besluta om rättigheter och skyldigheter och tydliggöra ramarna för servicedemokratins program. Samtidigt skall regionen ansvara för viktiga frågor för att främja utvecklingen i Västsverige och därmed också påverka utrymmet för den framtida politiken.

Noter

[1] Inledningsavsnittet bygger på en tidigare artikel *Medborgarna och servicedemokratin* (Nilsson 1996), som publicerades i en festskrift till Jörgen Westerståhls åttioårsdag.

[2] Genomgående används uttrycket bedömning av service och inte serviceattityder eftersom det kognitiva elementet är stort.

[3] I kranskommunerna ingår endast kommuner i Västra Götaland dvs. ej Kungsbacka.

[4] Tau-b är ett sambandsmått som kan anta värden från +1 till –1. Vid beräkningen av sambandet har gruppen *vet ej* vid bedömningen av service uteslutits.

Referenser

Asp, K (1986), *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.

Boström, B-O (1988), *Samtal om demokrati*. Doxa.

Carlson, B R (2002), ”Skolkvalitet för alla.” I Nilsson, L (red) *Flernivådemokrati i förändring*, SOM-rapport nr 27. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

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, Göteborgs universitet.

Holtti, D (2004), ”Samhälle Opinion Massmedia. Västra Götaland 2003”. Bilaga 1. Kapitel i denna volym.

Håkansson, A red. (1997), *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*. Rapport nr 1997:1. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm universitetet.

Höglund, L och Johansson, M (2001), ”Vad gör folk på biblioteket?” I Holmberg, S och Weibull, L (red), *Land Du välsignade?*, SOM-rapport nr 26. 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, F (1999), ”Lokala partier”. I Nilsson, L red. *Region i utveckling*, i SOM-rapport nr 23. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Johansson, F (2004a), ”Röstning i regionvalet 2002”. Kapitel i denna volym.

Johansson, F (2004b), ”Medborgarna och regionen”Kapitel i denna volym.

Johansson, F, Nilsson, L och Strömberg, L (2001), *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber.

Jönsson, S m.fl. (1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service.* SNS Förlag.

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.

Nilsson, L (1996), ”Medborgarna och servicedemokratin.” I Rothstein, B och Särlvik, B (red) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl.* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Nilsson, L (2004), ”Regional välfärdspolitik och legitimitet.” Kapitel i denna volym.

Nilsson, L och Persson, J (1996-98), *Rapporter från kommunundersökningarna 1996-1998*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

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.

Petterssen, 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.

Samhälle Opinion Massmedia, Skåneundersökningen 2001, december 2001.

Samhälle Opinion Massmedia, Västra Götaland 2003, april 2004.

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.

Valmyndigheten, www.val.se

Westerståhl, J (1956), Servicedemokrati. *Dagens Nyheter* 1956-08-04.

Westerståhl, J (1970), *Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1*. Almqvist & Wiksell.

Westerståhl, J (1995), Servicedemokratis fall. *Göteborgs-Posten* 1995-07-30.

REGIONAL VÄLFÄRDSPOLITIK OCH LEGITIMITET

LENNART NILSSON

Inget annat OECD-land spelar den offentliga sektorn en så stor roll i välfärdspolitiken som i Sverige. Under de senaste årtiondena har dock den offentliga sektorn 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 privata organisationer som svarar för offentligt finansierade tjänster. Denna omvandling av samhällsorganisationen har genomförts under en period som präglats av ideologiska strömkantringar och dramatiska svängningar i ekonomin.

Valrörelsen 1994 präglades av debatten om budgetunderskottet och den växande statsskulden. Saneringsprogram och skarpa förslag följde slag i slag. Partierna bjöd över varandra med ansvarfulla besparingar och nödvändiga inkomstförstärkningar. Nya reformer och ökade satsningar lyste med sin frånvaro. Frågan gällde inte om utgiftsbegränsningar skulle genomföras utan i vilken omfattning och på vilka områden och om också skattehöjningar var nödvändiga.

Fyra år senare hade perspektivet förskjutits. Med en förbättrad ekonomi avsåg förslagen vilka angelägna förstärkningar som skulle göras efter en period av åtstramning. Sysselsättningen samt vård, skola och omsorg var centrala teman i samtliga partiers budskap i valrörelsen. Skattefrågan med krav på omedelbara eller framtida skattesänkningar blev också ett inslag i debatten.

För medborgarna var sysselsättningen det viktigaste samhällsproblemet under valrörelserna 1994 och 1998. Sveriges ekonomi kom 1994 på andra plats. Cirka 30 procent ansåg att Sveriges ekonomi var ett viktigt problem. Fyra år senare hade denna andel sjunkit till under 10 procent. Istället var det jämte sysselsättningen, vård, skola och omsorg som var de mest angelägna frågorna. År 2002 var vård, skola och omsorg fortsatt centrala frågor medan både ekonomi och sysselsättning av medborgarna uppfattades som mindre viktiga frågor än tidigare. Sedan 1999 har sjukvården varit den enskilt viktigaste frågan på nationell nivå. (Holmberg och Weibull 2004) För västsvenskarna har sjukvården genomgående varit den klart viktigaste regionala frågan och i den regionala valrörelsen 2002 dominerade den stort i medierna (Samhälle, Opinion, Massmedia, Västra Götaland 2003 och Johansson, B 2004).

Utgångspunkten för debatten har förskjutits med förändringar av den ekonomiska situationen. I början av 1990-talet medförde tre år av sjunkande BNP, stigande arbetslöshet och sjunkande skattekvot ett snabbt växande gap mellan den

offentliga sektorns inkomster och utgifter. För 1994 redovisades ett mycket stort negativt finansiella sparandet motsvarade över 10 procent av BNP. År 1998 hade underskottet förbytts i ett överskott och det finansiella sparandet översteg tre år senare 4 procent. År 2002 hade emellertid kurvan vänt och det strukturella sparande minskade. Under valrörelsen blev Sveriges ekonomi ånyo ett inslag i den politiska debatten.

Efter valet 1998, då den socialdemokratiska regeringen fortsatte att styra Sverige med stöd av mp och v, övertog borgerliga koalitioner makten i landstinget i Stockholms län och regionfullmäktige i Skåne och Västra Götaland, men i de två regionerna med stöd av regionala partier: Skånes väl respektive Sjukvårdspartiet – Folkets vilja. I de tre storstadslänen markerade de borgliga majoriteterna efter valet 1998 tydligt viljan att föra en alternativ välfärdspolitik i relation till den socialdemokratiska regeringens politik på nationell nivå med bl.a. ökade inslag av privat serviceproduktion. Detta kom till tydligt uttryck i sjukvårdspolitiken, där de i riksdagen samverkande partierna, s, mp och v, genomförde en lagändring som inskränkte landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till ”den som driver verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare” (Prop. 2000/01:36).[1]

Konflikten mellan den nationella och den regionala nivån präglades också av inställningen till den kommunala skatteutjämningen. Den sattes på sin spets i Stockholms län, där den styrande majoriteten inte godtog det av riksdagen fastställda skatteutjämningssystemet som en förutsättning för den egna politiken i landstinget, vilket ledde till snabbt växande underskott.

Efter en ”regeringskris” i Västra Götalandsregionen våren 2000 avgick den borgliga majoriteten och en blocköverskridande samverkan mellan c, fp och s med stöd av mp tog över ledningen. Efter valet 2002 fortsatte detta samarbete i Västra Götalandsregionen men nu med egen majoritet i regionfullmäktige för de tre partierna. I Region Skåne och Stockholms läns landsting ersattes de borgerliga majoriteterna av samma samverkan som på riksplanet med en majoritet bestående av s, mp och v.

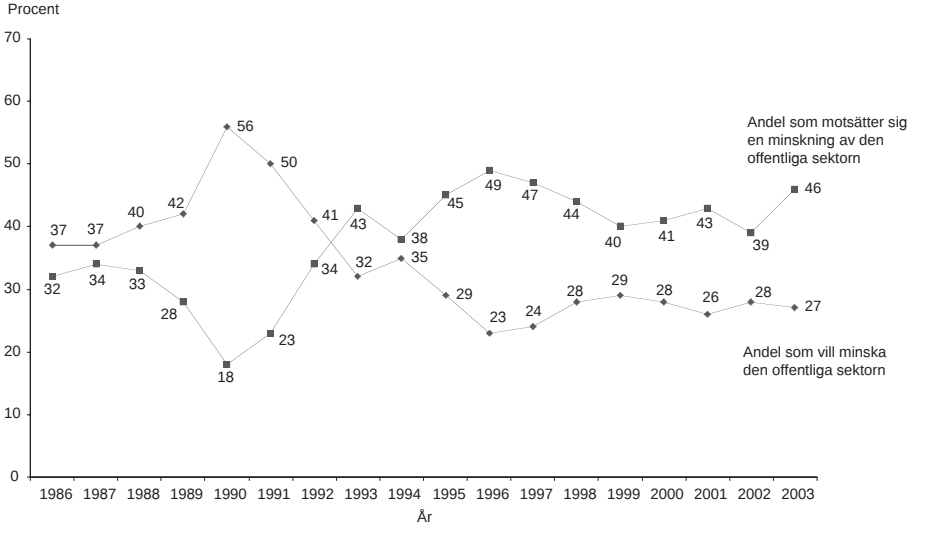
Genomförandet av den svenska välfärdspolitiken förutsätter att det finns en uppslutning bland medborgarna. I denna artikel skall medborgarnas åsikter om välfärdspolitiken i Sverige och Västra Götaland belysas genom en analys av inställningen till den offentliga sektorns gränser – den offentliga sektorns storlek, privatisering och skatter. Mot bakgrund av skillnaderna i den politiska utvecklingen är det av speciellt intresse att jämföra förhållandena i Västra Götaland och de två andra storstadslänen. Underlaget för analyserna utgöres av data från de nationella SOM-undersökningarna 1986-2003 samt de västsvenska SOM-undersökningarna 1998-2003 och undersökningen i Skåne 2001. (Bilaga 1, Holtti 2004)

Svenska folket och den offentliga sektorns storlek

Under den senaste femtonårsperioden har stora opinionsförskjutningar ägt rum i synen på den offentliga sektorns gränser. Fram till 1988 var svenska folkets inställ-

ning till den offentliga sektorns storlek förhållandevis stabil och tudelad med ungefär lika många som ville bibehålla som minska den. I slutet av 1980-talet, då det förelåg ett överskott för den konsoliderade offentliga sektorn, rasade opinionsstödet. År 1990 var det tre gånger så många som ville skära ner som motsatte sig en minskning. Därefter vände trenden, och 1993 då underskottet i den offentliga sektorns finanser var som störst, var det för första gången i SOM-undersökningarna övervikt för andelen personer som motsatte sig en minskning. Under de följande åren ökade uppslutningen bakom den offentliga sektorn och 1996 var gapet mellan dem som vill bevara en stor offentlig sektor och dem som vill minska rekordstort. Med en förbättrad samhällsekonomisk situation minskade skillnaden därefter stegvis fram till 1999. Sedan har opinionsläget i huvudsak varit stabilt med små svängningar mellan åren. År 2003 ökade emellertid andelen som *inte* vill minska den offentliga sektorn igen och endast 1996 och 1997 har den varit större. (Nilsson 2004)

Figur 1 Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorns storlek i SOM-undersökningarna 1986-2003 (procent)



Kommentar: De svarande fick ta ställning till förslaget Minska den offentliga sektorn med svarsalternativen: *Mycket bra förslag, ganska bra förslag, varken bra eller dåligt förslag, ganska dåligt förslag* och *mycket dåligt förslag*. Andelen som inte tagit ställning till detta förslag utgör andelen vet ej. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Värdena för 1998-2003 avser den politikinriktade undersökningen.

I denna centrala vänster-högerfråga har också spännvidden mellan de positioner som partiernas sympatisörer intagit varit betydande, men varierat över tid. Genom-

gående har vänsterpartiets sympatisörer varit mest positiva och moderata samlingspartiets mest negativa till den offentliga sektorn. Under perioden 1986-1988 var opinionen stabil också inom de olika partierna. Därefter försköts positionerna inom alla partier mot en mer negativ inställning till den offentliga sektorn. År 1990 var opinionsbalansen negativ inom samtliga partier. Det var främst sympatisörer till de partier som varit mest positiva till den offentliga sektorn som hade närmat sig de traditionellt borgerliga väljarnas negativa positioner.

Efter 1990 vände trenden ånyo och blev mer positiv till den offentliga sektorn, först bland sympatisörer till v och s. Fram till 1996/97 blev samtliga partiers sympatisörer mer negativa till minskningar av den offentliga sektorn. Bland borgerliga sympatisörer var förändringarna mycket stora. Åren 1996-97 var det bara bland moderata samlingspartiets sympatisörer som det fanns en opinionsövervikt för att minska den offentliga sektorn. Därefter försvagades motståndet mot en minskning något. Efter 1999 har dock spännvidden på nytt ökat genom att vänsterpartiets och moderata samlingspartiets sympatisörer gått åt vänster respektive åt höger, vilket medfört en ökad polarisering.

År 2003 bröts detta mönster genom att samtliga partiers sympatisörer, utom vänsterpartiets, blev mer positiva till den offentliga sektorn. Det var endast bland fp och m som det kvarstod en övervikt för att minska den offentliga sektorn, balansmått -5 respektive -37.

Mp:s sympatisörer har de tre senaste valåren 1994, 1998 och 2002 legat något till vänster om s-sympatisörerna för att åren mellan valen inta samma position eller något till höger om s. Hösten 2003 låg mp emellertid kvar närmare v än s. (Nilsson 2004a)

Opinionen och privatisering

Privatisering har förespråkats som en strategi inom välfärdspolitiken av huvudsakligen två skäl nämligen, att minska kostnaderna och att erbjuda individuell anpassning och större valfrihet (Esping-Andersen 1996). Marknadsreformers effekter på välfärdspolitiken är emellertid omstridda. Statsvetarna Blomqvist och Rothstein konstaterar efter en analys av forskningen inom området att själva utformningen av systemen uppvisar stora skillnader och att problemen och möjligheterna påverkas av olika institutionella lösningar. En jämförelse mellan skolan och sjukvården visar att det föreligger betydande skillnader i detta avseende mellan de två verksamhetsområdena. En bedömning av effekterna kräver därför att förhållandena studeras i de enskilda fallen. (Blomqvist och Rothstein 2000) Marknadsreformer har i många fall medfört ökad valfrihet, men valfrihet förutsätter inte alltid privata alternativ och all privatisering har inte alltid medfört ökad valfrihet.

Avgörande för en indelning i offentligt eller privat är i vilken utsträckning det offentliga reglerar, finansierar och är ansvarig för produktionen (Lundqvist 2001). Offentlig finansiering och produktion förutsätter reglering men reglering kan

också ske av verksamhet som drivs i privat regi med privat finansiering. Privatisering i vid mening innebär att det offentligas inflytande i något eller några av dessa tre avseenden minskas, men används vanligen som benämning på en minskning av den offentliga finansieringen och/eller produktionen. Det är i denna senare betydelse som begreppet kommer att användas här.

I SOM-undersökningarna har ingått frågor om förslag till privatisering sedan 1987 (Nilsson och Strömberg 1988). Under senare år har frågorna avsett: sjukvård, skola, äldreomsorg samt vattenförsörjning. Skola och äldreomsorg är centrala primärkommunala uppgifter liksom vattendistribution medan sjukvården är den viktigaste landstingskommunala/regionala uppgiften. De svarande har haft att ta ställning till följande förslag:

- Bedriva mer av sjukvården i privat regi,
- Förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus,
- Öka antalet privata skolor (t.o.m. 1996)/satsa mer på friskolor (fr.o.m. 1997),
- Låta privata företag svara för äldreomsorg.
- Fortsätta driva vattenverk i offentlig regi.

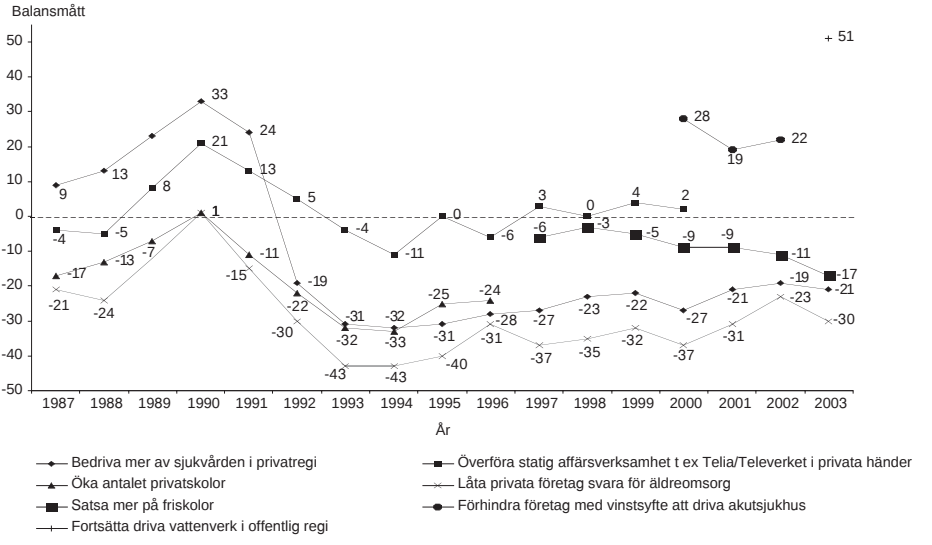
Gemensamt för tre av förslagen är att de avser en förändring i riktning mot ökade privata inslag i produktionen av offentligt finansierade tjänster inom vård, skola och omsorg men inte nödvändigtvis en övergång till en huvudsakligen icke-offentlig modell; två avser att förhindra denna typ av privatisering för akutsjukhus respektive bibehållen offenlig drift av vattenverk.

Förändringen av attityden till privatisering följer samma huvudmönster som inställningen till den offentliga sektorn som helhet. Motståndet mot privatiseringar minskade 1988-1990. År 1990 fanns ett klart stöd för privatiseringar inom sjukvården, medan det var lika många för som emot privatiseringar inom skola och äldreomsorg. Därefter minskade opinionsstödet för privata alternativ bland medborgarna mycket kraftigt. År 1993 var motståndet mot privata lösningar inom sjukvård, skola och äldreomsorg väsentligt större än 1987. På dessa tre områden tog en majoritet avstånd från ytterligare privatiseringar. För sjukvården var förändringen särskilt markant.

Under perioden 1993-1996 minskade motståndet mot privatiseringar inom sjukvård, skola och äldreomsorg något. Därefter har förskjutningarna gått i olika riktning fram till 2003. För sjukvården fortsatte den svaga trenden i riktning mot minskat motstånd mot privata lösningar med undantag för 2000. Däremot har det funnits en klar övervikt för att förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus, då denna fråga ingått i undersökningarna 2000-2002. Attityden till privat äldreomsorg var mer negativ 1997 än året innan. Efter detta ”hack i kurvan”, som påverkades av mediernas kritiska behandling av fallet Polhemsgården (Nilsson 2000) blev även på detta område motståndet mot privata lösningar stegvis mindre med

undantag för år 2000. År 2003 bröts emellertid denna trend inom sjukvård och äldreomsorg.

Figur 2 Svenska folkets inställning till privatisering inom sjukvård, skola, äldreomsorg samt vattenförsörjning 1987-2003 (balansmått)



Kommentar: Svarspersonerna har fått ta ställning till förslagen som redovisas i figuren och svarsalternativen har varit: *Mycket bra förslag, Ganska bra förslag, Varken bra eller dåligt förslag, Ganska dåligt förslag* och *Mycket dåligt förslag*. Balansmåttet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag. Värdena för 1998-2003 avser den politikinriktade riksundersökningen.

Från och med 1997 har inställning till offentligt finansierade insatser inom skolan registrerats genom frågan *satsa mer på friskolor* och stödet för friskolorna har stegvis minskat. Inställningen till friskolorna varierar dock starkt mellan olika delar av landet, främst mellan storstäder och glesbygdskommuner (Carlsson 2002).

Svenska folkets inställning till den offentliga sektorn och attityder till privatisering har förändrats dramatiskt över tid. Under slutskedet av den långa högkonjunkturen var kritiken mot den offentliga sektorn som mest omfattande med krav på avreglering och privatisering. Privatiseringsvågens höjdpunkt inträffade år 1990 under påverkan av utvecklingen i Östeuropa och influenser från de anglosaxiska länderna. Därefter sker en kraftfull rekyl med stigande arbetslöshet och ekonomisk kris. Mot bakgrund av svängningarna av den kollektiva opinionen visar analyser på individnivå att attityderna i första hand är en fråga om ideologi och inte en fråga om missnöje med offentlig service. (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001, jfr Kumlin 2002)

De samlade effekterna av de stora svängningarna i privatiseringsopinionen är mycket stora. Under tioårsperioden 1987-1999 i det närmaste halverades avståndet mellan vänsterpartiets och moderata samlingspartiets sympatisörer inom de fyra undersökta områdena och det minskade avståndet var resultatet av att både partierna till vänster och till höger förflyttade sig mot mitten. När det gällde att bedriva sjukvård och äldreomsorg var det främst de borgerliga partiernas sympatisörer som rörde sig mot mitten medan det var v- och s- sympatisörerna som förflyttade sig när det gällde skola.

Efter 1999 gick de moderata sympatisörerna åt höger i samtliga frågor. Omvänt gick v-sympatisörerna till vänster. För övriga partier var förändringarna mindre enhetliga. När det gäller förslaget att *förhindra* företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus fanns det år 2000 en klar majoritet för bland mp, v, s och c, en svag övervikt för bland fp och kd och en övervikt emot bland m. I den nya frågan om ”stopplagen” för akutsjukhus, som drivs med vinstintresse, bestod detta mönster under de två följande åren men c-sympatisörer har intagit en mittenposition liksom kd- och fp-sympatisörer. I denna fråga har mp legat till vänster om s.

I frågorna om privatisering av skola, omsorg och vård utkristalliserades efter 1999 ett huvudmönster med v- och s- sympatisörerna klart emot privatiseringar och m-sympatisörer övervägande för medan övriga partiers sympatisörer placerade sig mellan de två positionerna i varierande grupperingar. Mp- och c-sympatisörer har under senare år uppvisat en övervikt emot privatiseringar på dessa områden medan fp- och kd-sympatisörer genomgående varit för privatiseringar inom sjukvård och skola men med en övervikt emot att låta privata företag svara för äldreomsorg. År 2002 var de två partiernas sympatisörer dock för privatisering även inom äldreomsorgen.

I 2003 års undersökning ingick en fråga om privatisering av vattenförsörjning. (Segerfeldt 2003 och Shiva, V 2003) Ingen fråga inom detta område har gett ett så starkt utslag, och i ingen fråga har partiernas väljare varit så samstämmiga. Miljöpartiets och vänsterpartiets sympatisörer var mest positiva till att *fortsätta driva vattenverk i offentlig regi*, balansmått, +60 men även bland m fanns det en mycket klar övervikt för att fortsätta att driva vattenverken i offentlig regi, balansmått +40.

År 2003 minskade spännvidden i åsikter om privatisering inom vård skola och omsorg främst genom att borgerliga sympatisörer rörde sig mot mitten. Miljöpartiets och de borgerliga partiernas sympatisörer blev mer kritiska till privatiseringar. S intog samma position som året innan medan mönstret för v varierar från område till område.

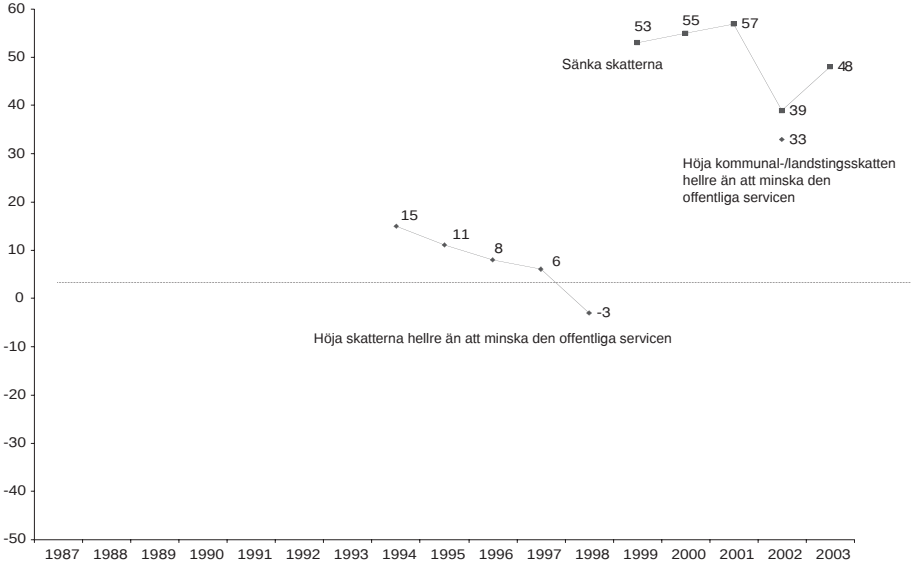
Skatter och service

I alla tider och i alla länder har människor klagat över skatter och andra pålagor. Skatterevolter har brutit ut och protestpartier har bildats. Det finns emellertid inget entydigt samband mellan skattenivå och skatteprotest. I välfärdsstater med en

utbyggd service och omfattande transfereringar till hushållen är medborgarnas syn på avvägningen mellan betalningen i form av skatter och vad staten ger människorna central (Peters 1991). Svenska folkets inställning till skatterna har kartlagts i ett flertal undersökningar under efterkrigstiden. Svenskarna har visserligen allmänt sett ansett att skatterna är för höga; framför allt gällde det marginalskatterna före den stora skattereformen. Mot slutet av 1960-talet ansåg en majoritet av svenska folket också att skatterna var för höga också i förhållande till förmånerna, medan majoriteten under 1980- och 1990-talen gjorde bedömningen att skatterna var rimliga i relation till förmånerna (Vogel 1970 och Åberg 1993).

Valåret 1994, som präglades av budgetunderskott och ökande statsskuld, fanns en klar övervikt för att *höja skatterna hellre än att minska den offentliga servicen.* Med en förbättrad ekonomisk situation förbyttes emellertid stödet för skattehöjningar hösten 1998 i en svag övervikt för att *inte* höja skatten i relation till offentlig service. Partierna och deras sympatisörer intog i frågan sina traditionella positioner på vänster-högerskalan men under perioden 1994-1997 minskade spännvidden mellan partierna genom att såväl v- och s- som m- sympatisörer förflyttade sig mot mitten. Valåret 1998 fortsatte denna tendens på vänsterkanten medan motståndet mot skattehöjningar skärptes bland de borgerliga partiernas sympatisörer.

Figur 3 Svenska folkets inställning till skatter 1994-2003 (balansmått)



Kommentar: Svarspersonerna har fått ta ställning till förslagen som redovisas i figuren och svarsalternativen har varit*: Mycket bra förslag, Ganska bra förslag, Varken bra eller dåligt förslag, Ganska dåligt förslag* och *Mycket dåligt förslag*. Balansmåttet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Mot bakgrund av den senare debatten ingick inte frågan om skattehöjning i relation till service i riksundersökningarna 1999-2001, men en fråga om att *sänka skatterna*. Om skatterna inte kopplas till service fanns bland svenska folket en klar övervikt för att sänka skatterna, år 1999-2001. Det gällde också inom samtliga partier men spännvidden var också i skattesänkningsfrågan stor mellan de olika partiernas sympatisörer. Valåret 2002 minskade emellertid viljan att sänka skatterna markant, även om det fortsatt fanns en klar övervikt för att minska skatterna för att därefter ånyo öka.

I kommuner och landsting/regioner är skatten på ett påtagligt sätt relaterad till servicenivån. Hösten 2002 var en majoritet av svenska folket benäget att höja kommunal-/landstingsskatten för att undvika nedskärningar av offentlig service.

Inställningen till den offentliga sektorns gränser i Västra Götaland

I Västra Götaland bor drygt en sjättedel av Sveriges befolkning och när det gäller synen på offentliga sektorn och privatisering är medborgarna i Västsverige representativa för hela Sverige. Balansmåtten för invånarna i Västra Götaland är i det närmaste identiska med värdena för svenska folket. I inget fall överstiger avvikelsen tio balansmåttsenheter.[2] Kvinnor är mer positiva än män till den offentliga sektorn och till skatter men när det gäller attityder till privatisering föreligger inga könsskillnader. (Samhälle,Opiniom, Massmedia, Västra Götaland 2003)

När det gäller skillnader mellan partierna uppvisar partiernas sympatisörer i Västra Götaland samma huvudmönster som på riksplanet. Inställningen till den offentliga sektorn och privatisering är vänster – högerfrågor med stor spännvidd mellan vänsterpartiets och moderata samlingspartiets sympatisörer. I Västra Götaland är emellertid inställningen till att vinstdrivande företag skall driva akutsjukhus något mer kritisk inom flertalet partier och sympatisörerna till partier som står till vänster är mer negativa till att låta privata företag svara för äldreomsorg.[3]

I Västsverige är inställningen till att sänka skatterna klart mindre positiv bland samtliga partiers sympatisörer även om det finns en positiv övervikt inom alla partier utom v och mp, (balansmått för samtliga +32 jämfört med + 48 för hela landet). När det gäller förslaget att höja kommunal/landstingsskatten hellre än att minska service är det en positiv övervikt bland alla västsvenskar. M-sympatisörerna är dock klart negativa, kd- och fp-sympatisörerna är kluvna med lika många för som emot medan övriga är positiva till att höja skatten istället för nedskärningar.

Vid en jämförelse mellan opinionen i de tre storstadslänen hösten 2001, ett år innan valet kan konstateras att motståndet mot privatiseringar och en minskning av den offentliga sektorn var minst i Stockholms län, även om skillnaderna var små. Omvänt var opinionen i Västra Götaland något mer kritisk till privatiseringar på flertalet områden.

Tabell 1 Inställning bland medborgare i Sverige och i Västra Götaland till den offentliga sektorns gränser samt skatter efter parti och totalt 2002/2003 (balansmått)

	Parti							
Förslag	v	s	mp	c	fp	kd	m	Samtliga
Minska den offentliga sektorn 2003								
Sverige	-61	-42	-53	-18	5	-2	37	-18
Västra Götaland	-66	-48	-52	-15	10	11	40	-20
Bedriva mer av sjukvården i privat regi 2003								
Sverige	-63	-51	-36	-13	11	5	37	-21
Västra Götaland	-77	-59	-50	-20	7	2	40	-26
Förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus								
Sverige 2002	61	36	42	8	5	12	-22	22
Västra Götaland 2002	52	42	60	24	16	16	-11	28
Västra Götaland 2003	60	40	46	35	4	4	-17	23
Låta privata företag svara för äldreomsorg 2003								
Sverige	-61	-52	-32	-25	-15	-17	17	-30
Västra Götaland	-78	-64	-56	-38	-15	-25	15	-38
Satsa mer på friskolor 2003								
Sverige	-57	-39	-22	-21	9	11	28	-17
Västra Götaland	-63	-44	-24	-29	-2	5	28	-20
Sänka skatterna 2003								
Sverige	7	34	47	48	63	70	82	48
Västra Götaland	-22	13	-9	23	50	49	71	32
Höja kommunal/landstingsskatten hellre än att minska service								
Sverige 2002	59	55	30	37	13	21	-17	33
Västra Götaland 2002	55	41	45	3	13	14	-17	26
Västra Götaland 2003	57	44	50	31	0	1	-16	21

Kommentar: Förslagens formulering framgår av vänsterkolumnen. Värdena för riksundersökningarna avser den politikinriktade undersökningen med ca 1700 svarande. Antalet svarande uppgår i den västsvenska undersökningen till ca 3 300. Parti avser generell partisympati eller partisympati i rikspolitiken. För parti redovisas ej tal som baseras på färre än 40 svarande. Då uppgifter från riksundersökningen för 2003 saknas har värden för 2002 redovisats för de två undersökningarna.

Även om skillnaderna mellan opinionen i frågor om den offentliga sektorns gränser totalt sett var begränsade i storstadslänen var skillnaderna mellan partiernas sympatisörer inom länen stora. I Stockholm län var polariseringen genomgående störst.

Det stora avståndet där beror både på att moderata sympatisörer stod längre till höger än i övriga storstadslän och att vänsterpartiets intog en position längre till vänster. Men även socialdemokraternas sympatisörer stod i Stockholms län i flertalet frågor längre till vänster än i andra storstadslän. (Nilsson 2003)

Det finns ett starkt samband mellan synen på den offentliga sektorn och inställningen till att höja skatten. Personer som vill minska den offentliga sektorn är mer benägna att sänka eller inte höja skatterna och personer som vill bibehålla den offentliga sektorns storlek är i större utsträckning beredda att höja skatterna. Detta samband gäller också inom partierna. I det följande skall ställningstagandet i dessa två avseenden analyseras för Västra Götaland, där det föreligger data för åren 1998-2003.

Den offentliga sektorn, skatterna och privatisering utgör centrala frågor i den politiska debatten och medborgarnas åsikter struktureras i hög grad av ideologi och partisympati. För de politiska partierna har de också varit viktiga frågor på den politiska agendan i beslutande församlingar och i den interna diskussionen inom partierna. I Västra Götalandsregionen har skattefrågan varit direkt avgörande för ”regeringsbildningen” och det politiska majoritetsläget. Inför regionens bildande utlovades att inget landsting eller Göteborgs stad skulle få höjd skatt vilket i realiteten innebar en skattesänkning i vissa delar det nybildade länet. Det medförde emellertid också att verksamheten var underfinansierad vid Västra Götalandsregionens start. Men skatten skulle i ett senare skede höjas i hela regionen för att kompensera inkomstbortfallet.

Våren 2000 lade alla partier utom moderaterna fram förslag om skattehöjning vilket kom att spräcka den borgerliga koalitionen. Resultatet blev att en ny regionledning bestående av c, fp och s med stöd av mp bildades som beslutade höja skatten med 75 öre för år 2001.

I de andra storlänen valde de då sittande ”regeringarna” andra strategier för att hantera den bristande balansen i ekonomin eller valde att skjuta problemet framför sig. I Stockholms läns landsting ifrågasattes de statliga spelreglerna för verksamhetens bedrivande. Det uttalade syftet var att få till stånd en ändring av skatteutjämningssystemet för att den vägen tillföra nya resurser.

Hösten 1998 var västsvenskarna benägna att genomföra en höjning av landstings/kommunalskatten för att undvika nedskärningar av offentlig service. Hälften av de svarande med en bestämd uppfattning ansåg att man inte skulle minska den offentliga sektorn och höja kommunal/landstingskatten. Omvänt motsatte sig närmare 20 procent en skattehöjning men ville minska den offentliga sektorn. Av övriga ville knappt 15 procent både höja skatten och minska den offentliga sektorn medan drygt 15 procent, varken ville göra det ena eller det andra.

Figur 4 Inställningen till förslaget att höja kommunal- /landstingsskatten hellre än att minska den offentliga servicen och till förslaget att minska den offentliga sektorn bland medborgare med en bestämd åsikt, Västra Götaland 1998-2003 (procent)

	Bra förslag att: *höja kommunal-/ landstingsskatten hellre än att minska servicen*		Dåligt förslag att: *höja kommunal-/ landstingsskatten hellre än att minska servicen*	
Bra förslag att: *minska den offentliga sektorn*	1998	14	1998	18
	1999	16	1999	18
	2000	18	2000	17
	2001	20	2001	19
	2002	19	2002	19
	2003	16	2003	19
Dåligt förslag att: *minska den offentliga sektorn*	1998	51	1998	17
	1999	55	1999	11
	2000	54	2000	11
	2001	50	2001	11
	2002	52	2002	10
	2003	52	2003	13

Kommentar: Förslagens formulering framgår av figuren. Underlaget för procentberäkningen utgöres av dem som haft en bestämd åsikt om både förslaget att minska den offentliga sektorn och förslaget att höja skatterna hellre än att minska den offentliga servicen, dvs. svarat att förslagen varit mycket eller ganska bra/dåliga. Sammanlagt är det närmare 50 procent av samtliga som besvarat frågorna som haft en bestämd uppfattning.

Under de närmast följande åren, då skattefråga fick ökad politisk betydelse, var det fler som var beredda att höja skatten och inte minska verksamheten, 55 procent. Efter skattehöjningen med 75 öre år 2001 återgick andelen som intog denna position till drygt 50 procent. Knappt 20 procent har genomgående intagit den motsatta positionen att inte höja skatten men minska den offentliga sektorn. Även i övrigt har förändringarna över tid varit begränsade. År 2003 minskar dock andelen som är beredda att både minska den offentliga sektorn och höja skatten något medan andelen som varken vill göra det ena eller det andra ökar i motsvarande grad.

Partiernas sympatisörer har i denna fråga också i Västsverige intagit sina positioner på vänster-högerskalan och avstånden dem emellan är stora. Cirka två tredjedelar av v-, s- och mp-sympatisörer med en bestämd åsikt har sedan hösten 1998 inte velat minska den offentliga sektorn men hellre höja kommunal/landstingsskatten än minska den offentliga servicen. Bland moderater med en bestämd uppfattning

är det drygt 50 procent som har åsikten att man inte skall höja kommunal/landstingsskatten men minska den offentliga sektorn. Personer som sympatiserar med c, fp och kd har varit splittrade och det finns betydande grupper inom dessa partier i båda motpolerna.

Figur 5 Partisympati och inställningen till förslaget att höja kommunal/landstingsskatten hellre än att minska den offentliga servicen och till förslaget att minska den offentliga sektorn bland medborgare med en bestämd åsikt, Västra Götaland 2003 (procent)

	Bra förslag att: *höja kommunal-/landstingsskatten hellre än att minska servicen*		Dåligt förslag att: *höja kommunal-/landstingsskatten hellre än att minska servicen*	
Bra förslag att: *minska den offentliga sektorn*	V	5	V	4
	S	14	S	3
	Mp	11	Mp	4
	C	23	C	16
	Fp	22	Fp	34
	Kd	19	Kd	43
	M	22	M	51
Dåligt förslag att: *minska den offentliga sektorn*	V	79	V	12
	S	70	S	13
	Mp	76	Mp	9
	C	47	C	14
	Fp	30	Fp	14
	Kd	27	Kd	11
	M	15	M	12

Kommentar: Förslagens formulering framgår av figuren. Underlaget för procentberäkningen utgöres av dem som haft en bestämd åsikt om både förslaget att minska den offentliga sektorn och förslaget att höja skatterna hellre än att minska den offentliga servicen, dvs. svarat att förslagen varit mycket eller ganska bra/dåliga. Sammanlagt är det ca 50 procent som haft en bestämd åsikt. Parti avser bästa parti generellt.

Skattefrågan fick våren 2004 ökad aktualitet då intäkterna minskat markant jämfört med tidigare prognoser. Motsättningarna är desamma som år 2000 i fullmäktige, där den styrande koalitionen lagt fram förslag om skattehöjning och har stöd av mp och v. På väljararenan finns en majoritet för ett sådant beslut men problemet har varit uppslutningen på den interna arenan inom de samverkande borgerliga partierna. (Hadenius 1981) På samma sätt som fyra år tidigare avviker samarbetsmönstret i Västra Götaland från blockpolitiken på nationell nivå med konflikter mellan de två nivåerna också inom partierna.

Välfärdspolitik och legitimitet

I Sverige har kommuner och landsting/regioner huvudansvaret för offentligt finansierad service. I kommuner och landsting är det de valda politikerna som har att fatta beslut om service å den ena sidan och skatt och avgifter å den andra. Avvägningen mellan vilka förmåner och rättigheter som skall beviljas medborgarna och vilka uppoffringar och skyldigheter som skall belasta dem i form av skatter och avgifter tillhör det politiska mandatets kärna. Flernivådemokratin förutsätter att ansvariga politiska organ på respektive nivå skall göra dessa avvägningar. Om den demokratiska processen fungerar väl skall den leda till att invånarna är nöjda med eller åtminstone accepterar resultatet av politiken givet de ekonomiska förutsättningarna, och det ankommer på väljarna att ta ställning.

Denna situation skapade ett dilemma för partier och politiker såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Grovt förenklat kan åtgärder som påverkar den offentliga politiken klassificeras enligt följande:

		IDEOLOGISKT ÖNSKVÄRDA	
		JA	NEJ
EKONOMISKT NÖDVÄNDIGA	JA	I	II
	NEJ	III	IV

Matrisen utgår från de två dimensionerna ekonomisk nödvändighet och ideologisk önskvärdhet. Även om det inte finns en av alla omfattad objektiv bild av vad som är ekonomiskt nödvändigt, är politiker och andra aktörer överens om att den ekonomiska situationen lägger restriktioner på handlandet. Att definiera det möjliga handlingsutrymmet ingår som ett väsentligt element i det politiska arbetet, och vad som är politiskt önskvärt varierar med aktörernas politiska övertygelse. Att samarbeta och komma överens om åtgärder som för bägge parter faller inom fält I erbjuder inte några svårigheter. Inte heller bör det vara svårt att undvika att lägga fram förslag som hör hemma inom fält IV. Ur opinionssynpunkt är däremot de två övriga rutorna mera problematiska speciellt i en ekonomisk krissituation.

Dilemmat med avvägningen mellan det ekonomiskt nödvändiga och det ideologiskt önskvärda präglade i hög grad agerande i politiken på alla nivåer under de ekonomiska krisåren under 1990-talet första hälft. Med förbättrad ekonomi ökade emellertid graden av handlingsfrihet i rikspolitiken och på nytt restes krav på fort-

satte skattesänkningar och nya satsningar. På regional och kommunal nivå fortsatte emellertid den ekonomiska pressen med beslut om skattehöjningar och nedskärningar. Med stigande förväntningar och en fortsatt kärv ekonomi uppstod en *välfärd i obalans*. Valåret 2002 representerade på nytt en omsvängning, där en förändrad ekonomisk situation på nationell nivå kunde skönjas, och partier och politiker inte bara kunde tävla om att lägga fram nya reformprogram och förslag om skattesänkningar om man ville framstå som trovärdiga.

Legitimitet förutsätter både stöd för program och kapacitet att genomföra. (Rose 1984) I dessa avseenden har medborgarna att ta ställning till partiernas trovärdighet.[4] I Sverige gäller det i hög grad välfärdspolitiken, där avvägningen mellan skatter och serviceprogram är central. Skattefrågan är viktig men det gäller i minst lika stor utsträckning skatterna i relation till vad som skall genomföras. Trovärdighet är inte bara en fråga om en bedömning av rättigheter utan också av skyldigheter och framför allt avvägningen dem emellan. Det kom till uttryck i valrörelsen 2002 (jfr Holmberg och Oscarsson 2004). Ett andra utmärkande inslag var det splittrade ansvaret för välfärdspolitikens genomförande med skilda majoriteter på olika nivåer, som väljarna hade att ta ställning till i valet.

För regionerna utgör välfärdsfrågorna främst hälso- och sjukvården den ena huvuduppgiften, där ideologi och vänster – högerdimensionen strukturerar åsikterna. När det gäller den andra huvuduppgiften – utvecklingsfrågorna – är verklighetsbedömningarna och motsättningarna inte på samma sätt präglade av blockpolitikens gränser utan av andra skiljelinjer, vilket skapar förutsättningar för andra aktörs- och samarbetsmönster i denna typ av frågor. Samtidigt är regionens ”regering” ansvarig för politiken i båda typerna av frågor och den samlade verksamheten.

Noter

1 Inskränkningen i rätten att överlämna driften akutsjukhus till annan upphörde att gälla med utgången av 2002, då de i riksdagen samverkande partierna inte kunde enas om en förlängning av lagen. Baserat på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet och Miljöpartiet om vilka villkor som i framtiden skall gälla för alternativa driftsformer inom vården har ett förslag till ändring av Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) utarbetats. Förslaget innebär att ”Om landsting överlämnar ansvaret för driften av hälso-och sjukvård som ges vid ett sjukhus till annan skall avtalet innehålla villkor om att verksamheten inte får drivas med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.” (Socialdepartementet, Promemoria 2004-06-23) När detta skrivs i oktober 2004 har någon proposition ännu inte lagts fram.

2 Vid en jämförelse mellan medborgarnas attityder i Sverige och i Västra Götaland, där undersökningar genomförts sedan 1998, kan konstateras att skillnaderna är

begränsade. Som mest uppgår skillnaderna i balansmåttsenheter till: *minska den offentliga sektorn* 8, *bedriva mer av sjukvården i privat regi* 5, *förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus* 6, *låta privata företag svara för äldreomsorg* 5 samt *satsa mer på friskolor* 7 enheter.

[3] Även i övrigt förekommer vissa skillnader mellan riks- och regionnivån för mindre partiers sympatisörer men det finns anledning att tro att de små absoluta talen kan ha påverkat värdena.

[4] Begreppet trovärdighet används istället för det mer allmänna förtroende, då den kognitiva aspekten är central i detta sammanhang.

Referenser

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Agora.

Carlson, B R (2002) ”Skolkvalitet för alla.” I Nilsson, L (red) *Flernivådemokrati i förändring*, SOM-rapport nr 27. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Esping-Andersen, Gösta (1996), ”After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy.” I Esping-Andersen, Gösta, ed. *Welfare States in Transition*. Sage Publications.

Hadenius, A (1981) *Spelet om skatten*. Lund: Norstedts.

Holmberg, S och Weibull, L (2004), ”Ju mer vi är tillsammans” I Holmberg, S och Weibull, L (red), *Ju mer vi är tillsammans*, SOM-rapport nr 34. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Holtti, D (2004), ”Samhälle Opinion Massmedia. Västra Götaland 2003”. Bilaga 1. Kapitel i denna volym.

Johansson, B (2004), ”Den regionala medievalrörelsen”. Kapitel i denna volym.

Johansson, F, Nilsson, L och Strömberg, L (2001), *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Liber.

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.

Lundqvist, L J (2001) ”Privatisering – varför och varför inte.” I Rothstein, B (red) *Politik som organisering. förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Nilsson, L (2000), ”Opinionstrender och medieeffekter.” I Fridolf, M (red), V*em formar politiken i kommunerna?* SNS Förlag

Nilsson, L (2003), ”Flernivådemokrati och välfärdspolitik i storstadslänen”. I Nilsson, L (red) *Perspektiv på Västsverige*, SOM-rapport nr 31. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, L (2004) ”Medborgarna och den offentliga sektorns gränser”. I Holmberg, S och Weibull, L (red), *Ju mer vi är tillsammans*, SOM-rapport nr 34. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Nilsson, L och Strömberg, L (1988), ”Offentligt – privat, Svenska folkets åsikter om privatisering och avreglering” i Holmberg, S och Weibull, L (red), *SOM-undersökningen 1987*, SOM-rapport nr 3. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Peters, G (1991), *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective*. Blackwell.

Proposition 2000/01:36, *Sjukhus med vinstsyfte.*

Rose, Richard (1984) *Understanding Big Government. The Programme Approch*. Sage Publications.

Samhälle Opinion Massmedia, Västra Götaland 2003, april 2004.

Samhälle Opinion Massmedia, Skåneundersökningen 2001, december 2001.

Segerfeldt, F (2003) *Vatten till salu. Hur företag och marknad kan lösa världens vattenkris.* Pejling nr 44, Timbro.

Shiva, V (2003) *Krig om vatten: plundring och profit*. Ordfront.

Socialdepartementet. Promemoria 2004-04-23.

Vogel, J (1970), *Aspirationer, möjligheter och skattemoral*. SOU 1970:25.

Åberg, R (1993), *Århundradets skattereform? Politik och opinion kring 1991 års skattereform*. Fritzes.

VAL OCH VALDA, ÖPPENHET OCH DISKUSSION

HENRY BÄCK OCH FOLKE JOHANSSON

I praktiskt taget alla demokratiska stater av samma snitt som det svenska finns det en eller flera mellannivåer av självstyrelseorgan mellan kommunerna och den centrala statsmakten (Norton 1994, Lidström 1996, Loughlin 2001). Det går grovt sett att särskilja två olika organisationsmodeller: Antingen handlar det om en regionorganisation med i princip samma uppbyggnad och ställning som kommunerna. Eller så är den regionala organisationen en sammanslutning av kommuner, med eller utan en formellt reglerad ställning som motsvarar det svenska kommunalförbundsinstitutet. Låt oss kalla den första modellen för *regionkommunen* och den andra för *regionförbundet*. Regionkommuner är ofta tillkomna för att ansvara för tillhandahållandet av vissa bestämda tjänster till medborgarna. De svenska landstingen är ett bra exempel, inte minst på grund av sin uppgift att tillhandahålla sjukvårdstjänster, vilket också återfinns i många andra system. Tyska *kreise* och engelska *counties* är andra exempel, som också påminner oss om att detta ofta har varit en organisationsform för att förse landsortsbefolkningen med tjänster. Många tyska städer är *kreisfreie* och många engelska städer är *unitary authorities*. Vi erinrar oss, att i den ursprungliga svenska landstingsorganisationen stod också ett antal städer ”utanför landsting”, en krets som numera krympt ihop till bara Gotland. Men det finns också exempel på hur man i Tyskland har sökt blåsa nytt liv i kreisorganisationen och för nya syften. I Hannover-regionen har staden Hannover, som tidigare förstås var *kreisfrei*, nu ingått i kreisen, som har fått sig tilldelad uppgifter med anknytning till den regionala utvecklingspolitiken.

Annars tycks det, när vi blickar ut över Europa, vara vanligare att man just för dessa utvecklingspolitiska frågor valt mer ”federala” förbundslösningar. Ett ofta framhållet exempel på ett sådant utvecklingsförbund finns i Stuttgart-regionen i sydtyskland. Ett oss mer närliggande exempel är Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) i Köpenhamns-regionen. I praxis tycks det finnas ett långtifrån deterministiskt men dock samband mellan allokerade uppgifter och organisationsform: Regionkommuner för servicetillhandahållande och regionförbund för utvecklingspolitik. Ett skäl till att välja den lösligare nedifrånmodellen för utvecklingspolitiken skulle kunna vara att sådana frågor som är betydelsefulla för att man framgångsrikt ska kunna bedriva utvecklingspolitik ägs av kommunerna. I Sverige är det till exempel uppenbart så att det är kommunerna som äger markplaneringen, och det är också kommunerna som äger den icke-statliga utbildningspolitiken. Det är också kommunerna som till stor del äger transport- och infrastrukturpolitiken. I den mån som

utvecklingspolitiken är beroende av utbildning, markanvändning, transporter och infrastruktur, så blir det just inget utan kommunernas medverkan.

Men, man skulle kanske kunna invända att det också finns andra betydelsefulla aktörer, vars medverkan är oundgängligen nödvändig, och vilka i ett kapitalistiskt samhälle varken kan bindas av kommunerna eller landstinget. Utan den privata sektorn, utan företagens medverkan, uteblir den regionala utvecklingen. Det är denna insikt som ligger bakom det tilltagande intresset av att i olika slags partnerskaps-, samarbets- och nätverksarrangemang knyta samman offentliga och privata aktörer i utvecklingspolitiken. Regionala tillväxtavtal är blott ett exempel från den svenska organiseringsfloran. För denna organiseringsform har man allt mer kommit att använda det engelska, svåröversatta, uttrycket *governance*. Till de båda tidigare identifierade modellerna (regionkommunen och regionförbundet) skulle vi vilja foga en tredje: *regional governance*.

De tre modellerna skulle, med de hittills diskuterade dimensionerna kunna sammanfattas med en tabell:

Tabell 1 Tre modeller för regional organisering

	Regionkommun	Regionförbund	Regional governance
Organisationsform	Offentligrättslig politisk enhet	Offentligrättslig politisk enhet	Nätverk
Medlemmar	Regioninvånarna	Kommunerna	Kommuner, andra offentliga enheter, företag, föreningar
Uppgifter	Serviceproduktion, särskilt sjukvård	Regional utveckling men också service-produktion	Regional utveckling

Artiklarna i den här delen av boken handlar om den representativa demokratin. Låt oss därför något betrakta de tre organisationsmodellerna ur den representativa demokratins perspektiv. Ett under senare år allt oftare citerat verk om den representativa demokratin är Bernard Manins *Den representativa demokratins principer* (Manin 2002). Manin beskriver tre viktiga former av nutida representativ demokrati (parlamentsdemokratin, partidemokratin och publikdemokratin) med hjälp av fyra karaktäristika: Val av representanter, partiellt oberoende representanter, opinionsbildningsfrihet och prövning genom diskussion.

De tre regionmodellerna skulle kanske också kunna utsättas för ett försök till sådan beskrivning. När det gäller val av representanter skiljer de sig rejält från varandra. I regionkommunen är det de egna röstberättigade medlemmarna som väljer representanter. I regionförbundet ökar avståndet mellan väljare och valda. Repre-

sentanterna i regionförbundets styrelse väljs av de representanter som väljarna valt i kommunerna. Nackdelar som sammanhänger med sådana kedjor av indirekta val är t ex att representativiteten i meningen social och åsiktsmässig avspegling tenderar att bli sämre. Det brukar ofta bli så, att underrepresenterade sociala grupper och kategorier blir allt mer underrepresenterade ju längre den indirekta valkedjan är. Eftersom åsiktsrepresentativiteten i ett system som det svenska bärs upp av partierna, kan man notera att också proportionaliteten mellan partierna tenderar att försvagas till stora partiers fördel och små partiers nackdel. Det ska också observeras, att väljarnas möjlighet att direkt utkräva ett personligt politiskt ansvar försvinner.

Om regionförbundet i detta avseende framstår som en svagare representationsdemokrati än regionkommunen, så är det förstås ändå ett intet mot *regional governance*. Endast det allmännas företrädare i sådana nätverk är valda, och aldrig direkt valda. Det kan hända att de offentliga organisationerna låter sig företrädas av förvaltningstjänstemän, och i så fall handlar det på sin höjd om en delegerad väljarlegitimering. Men den privata sektorns noder i nätverken saknar ju all sådan demokratisk legitimering.

Låt oss så vända oss till det andra kriteriet, mandatet. I en (svensk) regionkommun så befinner vi oss nog i detta avseende fast förankrade i det Manin kallar en partidemokrati. De individuella representanterna känner sig starkt bundna av partilinjen. Väljarna har valt mellan partier och partierna utser sina representanter, vars politiska väl och ve är i partiets händer. Svensk kommunal politik har allt mer kommit att präglas av denna partiombudsroll (Bäck 2000). Det som förr var ett kännetecken framförallt för partierna på vänsterkanten är nu minst lika beskrivande för flera av de borgerliga partierna. Däremot är partiets relation till väljarna mer komplex. Partiet är i viss mån bundet av sitt program och sina ”löften” men har ändå en i olika situationer varierande men inte obetydlig rörelsefrihet. Partilojaliteterna är så starka i svensk kommunalpolitik, att när man frågar även förbundsrepresentanter efter deras lojaliteter, kommer partilinjen högt. Annars vore det möjligt att argumentera för att partilojaliteter skulle försvagas genom lokala kommunala lojaliteters större betydelse. Det är ju inte bara partiet, utan det är partiet just i hemkommunen som har representantens framtida öde i sina händer. Iakttagelser från länder där förbundsmodellen är legio som Finland eller Frankrike, antyder att just lokala lojaliteter (”bypolitiken”) tenderar att bli viktigare än partibanden (Sandberg 2002, Guéranger 2004). Om representantrollen i *regional governance* kan inte mycket konklusivt sägas. En betydelsefull del av nätverken utgörs ju av sådana, som inte ens är representanter. När det gäller det allmännas företrädare har det i diskussionen efterlysts mer av bundenhet och förankring. Det finns författare som talar om ”den förhandlande demokraten” som vinnlägger sig om förankringen (Sjölin & Jerneck 2003). Men denne förs fram som ett normativt ideal, knappast som någon som produceras av nätverksstyrningens inneboende mekanismer.

För det tredje, opinionsbildningen: Vi kan här börja bakifrån. I själva idén om nätverket, om *regional governance*, ligger att det bildas koalitioner med icke-offent-

liga aktörer, som med sina resurser ska bidra till den utveckling som det allmänna åstundar. Det är knappast rimligt att tänka sig att detta koalitionsbyggande och detta utbyte ska ske i offentlighetens ljus. Över själva idén om det offentlig-privata nätverket vilar diskretionens skugga. Det är klart att förutsättningarna för en offentlig opinionsbildning i mycket saknas. Motpolen är regionkommunen. Som offentlig myndighet är den ställd under offentlighetsprincipen, och som direkt folkvald representantförsamling blir den underställd valrörelsernas genomlysning. Sedan detta sagts, ska det kanske tilläggas, att just landstingskommunerna i störst omfattning, förefaller vara den nivå i den svenska offentliga sektorn som i jämförelse med staten och kommunerna lyckas undgå offentlig debatt och opinionsbildning. Också regionförbundet är underställt offentlighetsprincipen. Däremot blir kopplingen till valrörelserna mer otydlig.

Manins fjärde dimension är ”prövning genom diskussion”. I partidemokratin (som regionkommunen nog är ett bra exempel på) sker detta genom debatt inom partierna och i överläggningar mellan partierna. Ju mer obundna mandat representanterna (eller ska vi kanske säga deltagarna, för att också fånga governance-modellen) har, desto mer av diskussionen skulle man kunna förvänta sig sker dem emellan. Det verkar inte otroligt att det kunde vara så, att i detta avseende kunde de tre modellerna rangordnas regional governance – regionförbundet – regionkommunen. Låt oss sammanfatta:

Tabell 2 De regionala organiseringsmodellerna och den representativa demokratin

	Regionkommun	Regionförbund	Regional governance
Val	Direkt folkval	Indirekta val, sämre avspegling, svårare utkräva ansvar	De offentliga deltagarna i bästa fall indirekt valda. De privata deltagarna inte valda.
Partiellt oberoende representanter	Partierna partiellt oberoende, representanterna bundna av partilinjen	Representanterna kan vara mer oberoende	Offentliga deltagare troligen mer oberoende. Privata deltagare oberoende.
Opinionsbildning	Offentlighetsprincipen Valrörelser	Offentlighetsprincipen	Ingen offentlighet
Diskussion	Inom och mellan partierna	Mer diskussion mellan representanterna kan förväntas	Deltagarna diskuterar

En inspektion av hur de tre modellerna ordnar sig längs de tre dimensionerna avslöjar två mönster: När det gäller val av representanter och opinionsbildningsfrihet framstår regionkommunen och regional governance som varandras motpoler. Regionkommunen är klart bäst i klassen med direkt folkvalda representanter och en offentligt genomlyst verksamhet. Med avseende på representanternas partiella oberoende och prövning genom diskussion är mönstret det omvända. Nätverkets deltagare är mest oberoende och kan förväntas pröva sina beslut mest genom diskussion. Månne är det till och med så, att nätverkets deltagare, i kraft av att inte vara folkrepresentanter, är alltför oberoende? En demokrati där folket inte kan tillsätta, avsätta eller påverka dem som fattar beslut tycks kräva en ganska drastisk omdefiniering av demokratibegreppet för att vinna sin klass. Kanske är det så att det är förbundslösningen som i dessa avseenden skulle framstå som bäst?

Slutligen ska vi väl inte heller glömma demokratins förmåga att handla. Det finns en stor diskussion huruvida effektivitet eller handlingskraft ska ingå som ett kriterium på demokrati, eller om det är en separat bedömningsgrund för politiska enheter (Rothstein m fl 1995, Lundquist 2001). Det är vår uppfattning att handlingsförmågan är betydelsefull för bedömningen av demokratin. En demokrati som inget kan uppnå mer än prat och verkningslösa beslut förefaller mindre värdefull. Detta betyder inte, som det ibland har påstått, att bristande folkstyre kan kompenseras med handlingskraft. Det fascistiska Italien blev inte mer demokratiskt för att tågen gick i tid. Däremot är demokratin mer värdefull om de beslut som fattas (t ex att tågen ska gå i tid) också omsätts i praktiken. Förhållandet mellan folkstyre och effektivitet å ena sidan och demokrati å andra sidan måste inte vara additativt. Det kan vara multiplikativt: Om demokrati är folkstyre*effektivitet, spelar det ingen roll hur effektivt ett system är. Om folkstyret är noll blir produkten noll. Det är uppenbart, redan av den inledande diskussionen, att effektivitetsfrågan är en betydelsefull skiljelinje mellan de tre regionala organiseringsmodellerna. Utan medverkan av kommunerna (regionförbundet) eller det privata näringslivet (regional governance) finns det en uppenbar risk att utvecklingspolitiken producerar papperstigrar.

Artiklarna i den här boken handlar om en regionkommun. De handlar om Västra Götalandsregionen. Vi har sett i den här diskussionen hur Västra Götalandsregionen som regional organiseringsform inrymmer flera problematiska element:

- Västra Götalandsregionen har två huvuduppgifter: servicetillhandahållande och regional utvecklingspolitik. Det är inte uppenbart att organiseringsformen som regionkommun är den ideala (mest effektiva) för den andra uppgiften.
- Som regionkommun har den goda förutsättningar att uppfylla den representativa demokratins krav på val av representanter, samtidigt som den som partidemokrati inskränker representanternas mandat och förvisar en stor del av prövningen genom diskussion till inom-partifora.

- Som regionkommun är det den form som ger bäst förutsättningar för offentlig öppen opinionsbildning samtidigt som den som landstingskommun ofta hamnar i skymundan i den allmänna debatten.

Referenser

Bäck Henry 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Malmö: Liber

Guéranger David 2004 ”French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the greater Chambéry” ECPR Joint Session of Workshops, Uppsala, 13-18 april

Lidström Anders 1996 *Kommunsystem i Europa* Stockholm: Publica

Loughlin John 2001 *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* Oxford: Oxford University Press

Lundquist Lennart 2001 *Medborgardemokratin och eliterna* Lund: Studentlitteratur

Manin Bernard 2002 *Den representativa demokratins principer* Stockholm: SNS förlag

Norton Alan 1994 *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies* Aldershot: Edward Elgar

Rothstein Bo (red), Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Olof Petersson 1995 *Demokrati som dialog* Stockholm: SNS förlag

Sandberg Siv 2002 ”Finländska flernivåpolitiker. Förankringar och uppdragsprofil hos samkommunala beslutsfattare” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* Nr 4/02: 390-405

Sjölin Mats & Magnus Jerneck 2003 ”Kommunerna i flernivådemokratin” i Håkan Brynielsson (red) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska kommunförbundet ss 25-39

Ekonomi, effektivitet och styrning

EKONOMI, EFFEKTIVITET OCH STYRNING

BJÖRN BRORSTRÖM

Många hävdar att Västra Götalandsregionen tilldelades otillräckliga ekonomiska förutsättningar vid starten 1999. Regionen ärvde underskott ifrån de tidigare landstingen och skattesatsen justerades utifrån kravet att ingen inom den nya regionen skulle få betala högre skatt. Detta innebar en bekymmersam ekonomisk situation från start. Alldeles oavsett vilka förutsättningar som gavs och varför så gäller emellertid att Västra Götalandsregionen ska en god ekonomisk hushållning i verksamheten i enlighet med de krav som är formulerade i Kommunallagen. I en studie och utvärdering av regionen under det första halvdecenniet finns det därför all anledning att ställa sig frågan hur regionen klarat att leva upp till krav på god ekonomisk hushållning. I denna del av antologin beskrivs och tolkas i det första kapitlet av fem regionens finansiella utveckling och ställning, ”God ekonomisk hushållning i Västra Götalandsregionen?” Utifrån en beskrivning av innebörden av god ekonomisk hushållning sker en bedömning av utvecklingen och den finansiella situation som regionen befinner sig i och frågan huruvida regionen uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning besvaras.

Medel för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning är att tillämpa en ändamålsenlig styrmodell. Bildandet av Västra Götalandsregionen 1999 föregicks av omfattande utredningar och diskussioner kring hur den nybildade regionen skulle styras och hur resurser skulle fördelas. De sammanslagna enheterna hade olika modeller för fördelning av ansvar och resurser och den modell som beslutades om kan sägas vara en kompromiss mellan en traditionell styrmodell inom hälso- sjukvården baserad på anslag och en New Public Management orienterad modell baserad på åtskillnad mellan beställare och utförare och ersättning kopplad till utförda prestationer. Konstruktionen innebar att en beställarutförarmodell valdes med beställningar lagda på sjukhusnivå och på primärvårdsområdesnivå och med en ersättningsmodell där intäkterna till hälften är ett traditionellt anslag och till hälften är relaterade till utförda prestationer.

I den genomförda utvärderingen har styrmodellen betraktats utifrån två olika perspektiv. Det ena innebär att modellen har studerats utifrån ett regionledningsperspektiv. ”Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götaland – Princip, praktik och effekter” av Sven Siverbo. I fokus är hur modellen uppfattas av företrädare för regionledningen och vilka effekter som modellen givit i förhållande till de avsedda effekter som en marknadsliknande styrmodell ska ge enligt lärobokens idealbeskrivning. Ett sätt att pröva modellen är också att undersöka dess betydelse för vissa extraordinära händelser och beslut inom regionen under den studerade perioden.

Kan styrmodellen förklara varför dramatiska beslut fattas och varför nya ej avsedda organisatoriska arrangemang uppkommer.

Det andra perspektivet på styrmodellen innebär att modellen studerats utifrån utförarnas perspektiv, ”Sjukhusperspektiv på beställarstyrning” av Marianne Leffler. På vilket sätt har modellen hindrat eller underlättat genomförandet av sjukvårdsverksamheten? Har modellen bidragit till effektivitet inom regionen? Med effektivitet avses då att tilldelade resurser fördelas och används på ett sådant sätt att så mycket god verksamhet som möjligt genomförs, men också att en beredskap och förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar upprätthålls och utvecklas. Benämningar på dessa båda typer av effektivitet är allokativ respektive adaptiv effektvitet. Beskrivningar och problematiseringar av den övergripande modellen återfinns i kapitel två och tre.

I det fjärde bidraget uppmärksammas en speciell styrmodell inom regionen som tillämpades inom mödrahälsovården i Göteborg, ”Anpassning och tillpassning – en studie av förändrad styrning och effektivitet inom hälso- och sjukvården” av Björn Brorström, Bo Hallin och Gustaf Kastberg. Styrmodellen innebär att barnmorskor ersätts i förhållande till antalet gravida kvinnor som de har vårdansvar för med tilläggsersättningar vid vissa speciella omständigheter. Modellen ersatte en traditionell anslagsfördelningsmodell. Studien visar att det händer saker i verksamheten när vissa aktiviteter inte är förenande med speciella ersättningar medan andra är det. Det sker en anpassning av verksamheten till nya villkor, men det sker också försök att tillpassa villkoren till de förutsättningar som råder.

Västra Götalandsregionen är en ny organisatorisk konstruktion. Till detta kommer att strax före bildandet och inom ramen för den nybildade regionen har en mängd mer eller mindre omfattande struktur– och organisationsförändringar beslutats och genomförts. Några exempel är NU-sjukvården som bildades genom sammanslagning av Norra Älvsborgs lasarett (NÄL) och Uddevalla sjukhus. Uppbrott har här skett. NU-sjukvården är en sjukhusförvaltning med en direktör som samordnar strategiska och övergripande frågor, men NÄL och Uddevalla är samtidigt självständiga sjukhus med egna chefer. Sahlgrenska universitetssjukhuset bildades 1997 efter en sammanslagning av de självständiga enheterna Mölndals sjukhus, Sahlgrenska sjukhuset och Östra sjukhuset. En organisation skapades med tio divisioner där flera av divisionerna hade verksamhet på alla de tre tidigare självständiga sjukhusen. 2001 omorganiserades sjukhuset. En områdesbaserad organisation genomfördes och de tidigare självständiga sjukhusen blev avgränsade områden med var sin områdeschef. 1998 bildades Skaraborgs sjukhus genom en sammanslagning av sjukhusen i gamla Skaraborg. Organisationsförändringen syftade till att skapa en platt organisation med parallellt ledarskap för verksamhetsområden och bättre möjligheter till kompetensutveckling och karriär för vårdprofessionerna inom sjukhuset. 2001 förändrades organisationen och sjukhusen återgavs sin självständighet. Inom primärvården har ett listningssystem introducerats och avskaffats och olika typer av ersättningsmodeller har prövats. På beställarsidan etablerades 1999 en Hälso- och

sjukvårdsstyrelse med uppgift att beställa all länssjukvård och upprätta avtal med utförarna. 2003 överfördes beställningsansvaret för länssjukvård till tolv lokala hälso- och sjukvårdsstyrelser. 2004 blir den centrala hälso- och sjukvårdsstyrelsen ett utskott till regionstyrelsen.

Det händer saker och ting och ideal och lösningar varierar över tiden. Den fråga som väcks av ovanstående mycket kortfattade exposé över förändringar är vilken betydelse som organisation och styrning egentligen har för verksamheten. Vad kan åstadkommas med organisations- och styrmodeller. I det femte bidraget i antologin ställs frågan vilken betydelse som organisationsstruktur och organisationsförändring har för verksamheten, ”Har organisation någon betydelse? – En studie av läkares organisationsideal” av Björn Brorström och Viveka Nilsson. Baserat på samtal med överläkare och specialistläkare rörande deras uppfattningar och organisationsideal inom hälso- och sjukvården visas hur professionen uppfattar betydelsen av organisering. Försök görs att förklara den inställning som de intervjuade läkarna har och vilken betydelse som värderingar och attityder har för hälso- och sjukvårdsverksamheten. Det är en starkt professionaliserad och tongivande grupp vars agerande påverkar utveckling och situation.

Sammantaget är avsikten att med de fem uppsatserna spegla de första åren med Västra Götalandsregionen ur perspektivet ekonomi, effektivitet och styrning. Uppsatserna och framkomna resultat innebär ökade insikter kring vilka effekter som kan uppnås genom formella styrmodeller och vilka hindren kan vara för avsedda utfall.

GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING I VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN?

BJÖRN BRORSTRÖM

Innebörden av god ekonomisk hushållning

För alla ekonomiska enheter gäller för en gynnsam långsiktig utveckling att de över tiden upprätthåller en god ekonomi. Det gäller för såväl budgetkopplade som marknadskopplade organisationer. Alldeles oavsett om resurser tilldelas via ett anslag eller som följd av avslut på en marknad så är det ett övergripande mål att utifrån givna förutsättningar tillse att den resursförbrukning som sker står i överensstämmelse med tillgången till resurser. I demokratisk ordning har beslut fattats om resurstilldelning och ett upprätthållande av välfärdssamhället förutsätter att resursförbrukningen sker inom given ram. På ett övergripande plan kan innebörden av god ekonomisk hushållning definieras på ovanstående sätt.

För att kunna göra bedömningar av ekonomiska enheters utveckling och situation och för att kunna åstadkomma en styrning fordras en precisering av innebörden av god ekonomisk hushållning. Ett resonemang rörande god ekonomisk hushållning och i förlängningen en formulering av kriterier kan föras utifrån ett tidsperspektiv och utifrån beteendemässiga aspekter. Med tidsperspektiv avses att en tillfredsställande situation ska upprätthållas på såväl kort som på lång sikt. Det kortsiktiga perspektivet innebär att den ekonomiska enheten i varje ögonblick har tillgång till likvida resurser för att kunna hantera betalningsströmmar. Likviditeten ska vara på en sådan nivå att svårigheter att hantera nära förestående betalningar undviks. En innebörd av god ekonomisk hushållning är också att finansiella åtaganden är av sådan art att finansiella risker begränsas. Upplåning och placering av medel ska ske så att risken för ekonomiska förluster elimineras eller med stor sannolikhet aldrig uppstår.

I ett långsiktigt perspektiv är innebörden av god ekonomisk hushållning att det finansiella resultatet är på en sådan nivå att organisationens fysiska och finansiella kapacitet upprätthålls. Detta innebär att det finansiella resultatet måste betraktas i relation till den tillväxt och utveckling som sker. Det finansiella resultatet är saldot mellan intäkter, värdet av utförda prestationer, och kostnader, den resursförbrukning som dessa prestationer fordrat. Kravet på förhållandet mellan prestationer och förbrukning och således resultatet varierar över tiden i förhållande till hur verksamheten förändras. Kraven varierar över tid med avseende på vad som fordras för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

En beteendemässig aspekt på god ekonomisk hushållning handlar om förmågan att upprätthålla kontrollen. En operationalisering av denna förmåga är i vilken

utsträckning som organisationen klarat att följa tagen budget. Detta baseras på att budgeten var realistisk. Å andra sidan om så inte var fallet utan budgeten snarare en viljeyttring och en symbol för en viljeinriktning så är det också ett uttryck för en bristande respekt för ekonomistyrning. Ett ytterligare sätt att läsa av inställningen till ekonomi och ekonomistyrning är att studera texter författade av ledande politiker och tjänstemän. De värderingar man ger uttryck för rörande verksamhet och ekonomi är ett sätt att operationalisera innebörden av ekonomisk kontroll.

VG-regionen över tid

Regionens första verksamhetsår 1999 uppgick verksamhetens nettokostnader till 105,5 procent av regionens skatteintäkter och generella statsbidrag. Nettokostnaderna översteg finansieringsposten skatt och statsbidrag med närmare en miljard och det redovisade finansiella resultatet uppgick till nästan minus 1,1 miljard. Det negativa resultatet innebar att regionens finansiella kapacitet försvagades. Vid årets slut uppgick soliditeten till 22 procent vilket kan jämföras med ingångsvärdet i den upprättade balansräkningen där soliditeten var över 30 procent. Utvecklingen under 2000 innebar en fortsatt försvagning av den finansiella kapaciteten. Ett redovisat finansiellt resultat på -1 026 Mkr innebar att soliditeten föll till knappt 13 procent. En marginell förbättring skedde avseende relationen mellan nettokostnader och skatteintäkter och generella statsbidrag. Måttet var 104,6 procent och förklaringen till förbättringen med en procentenhet går att finna i ökade generella statsbidrag. En trendmässig framskrivning av kostnader och intäkter visar att en sådan utveckling inneburit att regionens eget kapital hade raderats ut och regionens tillgångar med ett bokfört värde på 11,6 miljarder hade i sin helhet varit finansierade med skulder och avsättningar 2001. En skattehöjning på 75 öre och en gynnsam utveckling av skattekraften innebar emellertid att skatteintäkterna ökade med 2 750 Mkr och ett positivt finansiellt resultat på drygt 200 Mkr redovisades 2001. Den kraftiga ökningen av skatteintäkterna innebar att nettokostnadsandelen sjönk till 98,2 procent. Genom skattehöjningen etablerades en ny relation mellan verksamhetens kostnader och finansieringskällorna. En viss försvagning skedde 2002 men även detta år redovisade regionen ett positivt finansiellt resultat. 2003 skedde en viss förbättring och det redovisade finansiella resultatet uppgick till 126 mkr. Regionen har således tre år i rad redovisat positiva resultat och därigenom klarat kommunallagens krav på ekonomi i balans

En jämförelse över den analyserade perioden 1999-2003 visar följande.

- Verksamhetens intäkter + 16 procent
- Verksamhetens kostnader + 24 procent
- Verksamhetens nettokostnader + 28 procent.
- Skatteintäkter och generella statsbidrag + 36 procent.

Den kraftiga ökningen av skatteintäkter och generella statsbidrag förklarar den vändning som skett av regionens finansiella utveckling och ställning.

Den ogynnsamma finansiella utvecklingen under de två första åren visar sig också i en försvagning av regionens likviditet. Förändringen av likvida medel uppgick 1999 till minus 416 Mkr och 2000 till minus 93. Därefter har en viss förbättring skett. Det finns emellertid ingen anledning till problematisering av regionens finansiella styrka utifrån ett betalningsflödesperspektiv. Regionen har under perioden haft en sådan likviditetsplanering och beredskap att dramatik och kostsamma lösningar har kunnat undvikas. Regionens finansiella strategi är som följd av att regionen är nettolåntagare att använda likviditet till att amortera regionens låneskuld. Under 2003 skedde en minskning av såväl långfristig som kortfristig upplåning. Åtaganden i form av borgensförbindelser är i förhållande till regionens ekonomiska storlek ytterst begränsade. Någon finansiell risk kan inte anses föreligga. Det kan i sammanhanget nämnas att Västra Götalandsregionen har givits goda betyg vid bedömning av kreditvärdighet.

Budgetutfallet 2003 innebar en positiv avvikelse på 41 Mkr. Skatteintäkter och generella statsbidrag blev 151 Mkr högre än budgeterat och verksamhetens intäkter avvek med närmare en halvmiljard. Dessa positiva förändringar ekonomiskt sett kompenserade negativa avvikelser inom hälso- och sjukvården. Större avvikelser redovisas för hälso- och sjukvårdsnämnden i Göteborg – 146,2 Mkr och för Sahlgrenska universitetssjukhuset – 305 Mkr samt för NU-sjukvården där avvikelsen och underskottet blev 85 Mkr.

Budgetutfallet närmast föregående år visade en negativ avvikelse på 169 Mkr. Det budgeterade finansiella resultat var efter en justering i januari 2002 190 Mkr och det redovisade resultatet blev 21 Mkr. Avvikelsen är cirka en halvprocent av regionens omsättning och kan betraktas som marginell. Avvikelsen baseras emellertid på att ett negativt utfall inom hälso- och sjukvården kompenseras av ett mer gynnsamt utfall än budgeterat inom finansförvaltningen. Svårigheter att hålla tilldelade kostnadsramar kompenseras således av en gynnsam utveckling av skattekraften under den studerade perioden. 2002 uppgick avvikelsen inom hälso- och sjukvården till -877 Mkr. I förhållande till de totala kostnaderna för hälso- och sjukvården är avvikelsen drygt 4 procent. De stora avvikelserna återfinns inom hälso- och sjukvårdsstyrelsen, Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd och Sahlgrenska universitetssjukhuset. Regionen redovisar små avvikelser totalt sett gentemot budget också de övriga studerade åren, men inom ramen för detta återfinns avvikelser inom enskilda enheter. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och Sahlgrenska universitetssjukhuset svarar för betydande negativa avvikelser såväl 1999 som 2001, men även NU-sjukvården har uppvisat stora svårigheter att genomföra verksamheten inom tilldelad ram.

Politikerna om verksamhet och ekonomi. En analys av förorden

I årsredovisningarna återfinns kommentarer från Regionstyrelsens ordförande och Regiondirektören. Innehållet och budskapet i dessa kommentarer förmedlar en bild

av vilka de viktiga frågorna har varit under det gångna året och hur personer i den yttersta ledningen uppfattar situationen. Ett första intryck förmedlas av de rubriker som är åsatta förorden. Regionstyrelsens ordförande har valt följande rubriker.

- 1999: Mångfald, alternativ och valfrihet (Cecilia Widegren, m)
- 2000: Regionen – en drivkraft in i framtiden (Roland Andersson, s)
- 2001: Regionen på rätt väg (Roland Andersson, s)
- 2002: Visionen om det goda livet (Roland Andersson, s)
- 2003: Västra Götaland – motor för hela Sverige (Roland Andersson, s)

Olika traditioner och ”stelbenta sjukvårdsstrukturer” är hinder för en gynnsam utveckling av den nya regionen, men viktiga beslut har fattats för att åstadkomma förändring. Detta är anslaget i kommentaren 1999. Stora utmaningar ligger framför regionen för att vända utvecklingen och få en ekonomi i balans. Lösningen som anvisas är minskad politisk styrning och självständigare sjukhusenheter. 2000 års förord inleds med konstaterandet att ett mer realistiskt synsätt på regionens ekonomi och verksamhet och dess förutsättningar nu har anlagts. Beslutad skattehöjning det kommande året skapar balans i ekonomin. I förordet markeras vikten av stabilitet och en ekonomi under kontroll. Det handlar bland annat om respekten för regionens företrädare i arbetet med att vara en samlande kraft för utvecklingen i Västra Götaland. 2001 återkommer regionstyrelsens ordförande till resonemang om att grunden för en långsiktig gynnsam utveckling är en ekonomi i balans. Arbetsro och rimliga ekonomiska förutsättningar och åtgärder för att skapa förtroende har vidtagits under det gånga året och det har givit resultat. Stolta men inte nöjda över vad som uppnåtts är det uttryckssätt som används. I förordet uppmärksammas också mer ingående personalrekryteringsproblem och vikten av kompetensutveckling. 2002 års förord inleds med konstaterandet att regionen för andra året har uppnått ett positivt finansiellt resultat. Förklaringen är ett gott arbete av personalen. Det finns emellertid anledning till oro för den ekonomiska utvecklingen inom sjukvården och det är viktigt att få kontroll över kostnadsutvecklingen. I förordet uppmärksammas särskilt behovet av satsning på infrastruktur. Förordet för 2003 inleds med konstaterandet att Västra Götaland har framtiden för sig. Regeringens beslut om tidigareläggning av infrastrukturella investeringar förklaras av ett gediget förberedelsearbete och är en markering av en satsning på regionen. Ett annat område som är viktigt för tillväxt är kulturen och några viktiga händelser under året lyfts fram. Nästa tema är utmaningarna för hälso- och sjukvården och betydelsen av ett utvecklingsarbete för att kunna klara växande vårdbehov. Förordet avslutas med ett tack till alla för ett hårt arbete som bland annat inneburit att budgeten har hållits.

Regiondirektören Jan-Åke Björklunds rubriker är följande

- 1999: Första stegen på en mödosam väg – visionen om det goda livet leder oss

- 2000: Regionaliseringen mobiliserar utvecklingskraft
- 2001: Balans i vår region
- 2002: Hållbar tillväxt i Västa Götaland
- 2003: Varför går det bra för Västra Götalandsregionen?

Även regiondirektören uppmärksammar svårigheter med sammanslagningar och behandlar dessutom problemet med att ärva underskott i förordet 1999. Det är en mödosam väg som anträtts. 2000 års förord inleds på samma tema. Förverkligandet av Västra Götaland måste bygga på klara mål, långsiktighet och tålamod. Förordet är problemorienterat och strukturfrågor inom sjukvården och personalförsörjningen måste hanteras. Förordet avslutas med konstaterandet att 2001 (sic) är ekonomin i balans. Just begreppet balans återfinns i förordet 2001 och första meningen lyder ”Så har då regionen efter en besvärlig start och två år med miljardunderskott fått ekonomin i balans”. Förordet ägnas i stor utsträckning åt ekonomi och bland annat framförs att det innebär att ”sätta sig över demokratin” om budgetar som fattats beslut om i demokratisk ordning överskrids. Avslutningsvis konstateras att en gynnsam utveckling handlar om ledarskap och förmåga att förklara varför budgetar måste hållas. Hållbar utveckling är temat 2002. Människa, miljö och ekonomi måste samspela på ett klokt sätt. I förordet konstateras att samverkan mellan regionen och kommunerna nu börjar ge resultat. Vidare ägnas konstnärliga framgångar inom regionen uppmärksamhet. En belåtenhet redovisas med att regionen klarat ett positivt resultat samtidigt som landstingssektorn redovisar ett samlat underskott på 7,3 miljarder. Rubriken i 2003 års förord är en varför fråga. Efter en kort kommentar till Ansvarkommitténs arbete, några jämförelser med andra länder vad gäller sjukvård, kommentarer till det positiva finansiella resultatet samt gynnsamma beslut och förändringar rörande tillväxt återkommer regiondirektören avslutningsvis till den ställda frågan i rubriken. Frågan besvaras med nya frågor. Är det regionbildningen som sådan, är det ledarskapet eller kanske något annat. Det borde vara menar författaren intressant att söka svar på frågan.

Förorden uppmärksammar i stor utsträckning ekonomin. Ett genomgående budskap är att budgetar måste hållas. För att upprätthålla respekten för regionen som konstruktion och skapa förutsättningar för utveckling måste kostnadskontroll och en ekonomisk stabilitet upprätthållas. Det finns en uppenbar belåtenhet med att positiva resultat redovisats 2001, 2002 och 2003. Inte minst regiondirektören uppmärksammar den ekonomiska vändningen och ägnar förordet 2001 nästan uteslutande åt ekonomi. I 2002 års förord är sedan tonen mera optimistisk och effekter av det mödosamma arbetet visar sig. I 2003 års förord är det inte längre frågan om huruvida regionen lyckats eller inte utan nu är det intressanta varför regionen har blivit framgångsrik.

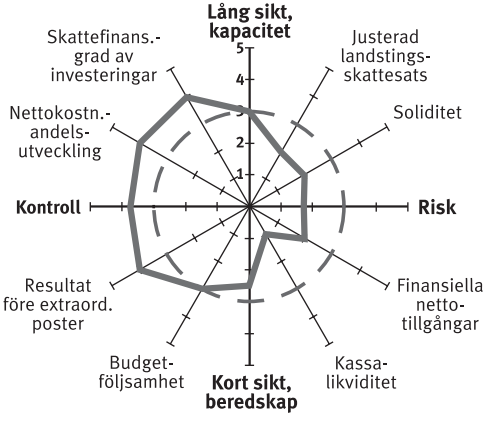
Förorden föremedlar ett intryck av medvetenhet om de ekonomiska förutsättningarna och de är starkt retoriska rörande vikten av att klara ekonomin. Några mer ingående kommentarer till det förhållandet att enheter inom hälso- och sjukvården inte bemästrat den ekonomiska situationen finns inte. En annan notering

är att kommunallagens formulering god ekonomisk hushållning inte används utan balans i meningen intäkter lika med kostnader är ett uttryck för en tillfredsställande ekonomisk utveckling och situation. En ytterligare notering är att rubriceringen av förordet inte alltid svarar mot innehållet. Det finns, vilket kanske är alldeles naturligt, en mer offensiv och optimistisk ton i rubriken än i texten som är i hög grad ekonomiorienterad. Förklaringen kan helt enkelt vara att rubrikerna inte sätts av författaren utan av informatörer och som en del eller led i det helhetsintryck som årsredovisningen ska förmedla.

Landstingen och VG-regionen – en jämförelse

I en jämförelse mellan landsting där åtta finansiella mått används framgår att Västra Götalandsregionen hade en förhållandevis svag situation 1999 och 2000. 2000 hade Västra Götalandsregionen mycket låga värden och tillhörde de landsting i landet med sämst värden. Även budgetföljsamheten mätt i budgeterade och redovisade nettokostnader var svag. Den finansiella profilen visade en ekonomisk enhet som i jämförelse med andra enheter med samma verksamhet uppvisade en negativ utveckling i ett långsiktigt perspektiv och en bristande kontroll. Det enda värde där Västra Götalandsregionen uppvisade en finansiell potential som var bättre en genomsnittet var skattesatsen. Skattehöjningen 2001 innebar att nettokostnadsandelen förbättrades, att skattefinansieringsgraden av investeringarna steg och resultat före extraordinära poster ökade. Vändningen kom således 2001 som en följd av skattehöjningen men också budgetföljsamheten förbättrades, dels i jämförelse med tidigare år, dels i jämförelse med utvecklingen inom andra landsting. Den finansiella profilen för 2002 återfinns nedan. Som synes är skalan femgradig. En femma innebär att landstinget tillhörde de två bästa, en fyra att landstinget är i intervallet 3-6, en trea 7-14, en två 15-18 och en etta att landstinget är bland de två sämsta.

Notera således profilens utbredning i dimensionen kontroll, men också det låga värdet avseende skattesats efter höjningen.



Har Västra Götalandsregionen en god ekonomisk hushållning?

Uppenbart har den finansiella utveckling och ställningen varit uppmärksammad under den gånga perioden. Årsredovisningarnas förord domineras av problematisering av den finansiella situationen och tillfredsställelsen med att utvecklingen vände som följd av skattehöjningen är stor. Intäktsförstärkningen innebar att en ny nivå avseende relationen mellan kostnader och intäkter etablerades. Förklaringen är emellertid att intäkterna ökade. Någon förändring i kostnadsutveckling och nettokostnadsutveckling har inte skett utan en real kostnadsökning föreligger. Budetgetavvikelserna har varit marginella men det är viktigt att observera att avvikelser tar ut varandra. Budgetöverskridanden inom hälso- och sjukvården kompenseras av gynnsamma utfall på intäktssidan. Man har inte klarat att budgetera kostnaderna med tillfredsställande precision, alternativt inte lyckats hålla igen verksamhetsförändringar under året. En analys av årsredovisningen visar tydligt svårigheterna att klara finansiering av verksamheten inom framförallt Sahlgrenska universitetssjukhuset men också NU-sjukvården. En studie av jämförelsen med andra landsting, de finansiella profilerna, visar att regionen förbättrat sin situation. Samtliga värden utom kassalikviditet som är oförändrad och landstingsskatt som försämrats, har förbättrats och Västra Götalandsregion är påtagligt finansiellt starkare relativt sett.

En illustration av hur små marginalerna mellan över- och underskott är erhålls om regionens finansiella utveckling och ställning beskrivs med hjälp av en formel över grundläggande ekonomiska samband. Det totala finansiella resultatet uttrycks som årets resultat i förhållande till det egna kapitalet. Det totala resultatet är avhängigt verksamhetens utveckling och hur verksamheten har finansierats. Är verksamhetens resultat bättre än den genomsnittliga finansiella kostnaden så erhålls ett tillskott till det totala resultat och motsatsen uppstår om den genomsnittliga finansiella kostnaden är större än verksamhetens resultat i förhållande till de totala tillgångarna. 2001 var det totala resultat 13 procent av det egna kapitalet. Verksamhetens resultat var 3,3 procent av tillgångarna, vilket innebär att finansieringsfaktorns bidrag var nästan 10 procent. Den genomsnittliga finansiella kostnaden uppgick till 1,7 procent. 2002 minskade verksamhetens resultat till 1,7 procent samtidigt som den genomsnittliga finansiella kostnaden räntekostnaden ökade något. Finansieringsfaktorn gav således ett negativt bidrag och det totala resultatet uttryckt som årets resultat i förhållande till eget kapital uppgick till 0,4 procent. En väsentlig försämring jämfört med 2001 och en illustration över hur små marginalerna är. 2003 var det totala resultatet 7,9 procent av eget kapital och den kraftiga ökningen jämfört med föregående år förklaras av en positiv skillnad mellan verksamhetens resultat 2,6 och den genomsnittliga finansiella kostnaden 1,8. Finansieringsfaktorn lämnade således ett väsentligt bidrag.

Sammantaget är bedömningen att Västra Götalandsregionen har en god ekonomisk hushållning men en besvärande omständighet finns i det faktum att kostnadsut-

vecklingen inte begränsats och att tilldelade ramar inte hålls. Regionen råder inte över skattekraftsutveckling och fördelning i gällande och kommande utjämningssystem och det finns en risk för ett beroende av för regionen icke påverkbara omständigheter och förutsättningar. Det finns en risk i det förhållandet och det är ingen uppseendeväckande bedömning att om inte tillväxt och ökad sysselsättning sker så står regionen inför en situation där verksamhetens innehåll måste prövas och/eller beslut fattas om intäktsökningar. Självfallet har vissa verksamheter utsatts för en ekonomisk press och tvingats till förändringar. Men i det övergripande perspektivet så har inte besparingsarbetet inletts.

En svårighet vid bedömning och svaghet i styrningen av verksamheterna är den fokus på det enskilda året som finns. Ett led i kontrollen och den goda ekonomiska hushållningen är att upprätta balansräkningsenheter för enheterna som innebär att det ackumulerade resultatet över tiden framgår. En sådan redovisning hade inneburit en öppen redovisning av situationen inom verksamheterna till gagn för en diskussion kring hälso- och sjukvårdens behov av resurser och tillgång till medel för finansiering av verksamheten. Balansräkningsenheter innebär möjligheter till ökad långsiktighet i den ekonomiska styrningen och avvägningen mellan verksamhet och ekonomi. En god ekonomisk hushållning befrämjas av förändringar av formerna för ekonomistyrning och ansvarsutkrävande.

DEN EKONOMISKA STYRMODELLEN I VÄSTRA GÖTALAND – PRINCIP, PRAKTIK OCH EFFEKTER

SVEN SIVERBO

Inledning

I detta kapitel behandlas den ekonomiska styrmodell som med små justeringar använts för regionens läns- och regionsjukvård sedan regionen sjösattes 1 januari, 1999. I kapitlet avhandlas 1) huruvida styrmodellen i praktiken lever upp till sina teoretiska principer, 2) skälen till varför styrmodellen fick den utformning den fick och 3) om styrmodellen kan kopplas till omtalade och delvis oönskade händelser i regionen.

Den ekonomiska styrmodellen för läns- och regionsjukvård i Västra Götalandsregionen

Läns- och regionsjukvården i Västra Götalandsregionen organiseras med en beställar-utförarmodell som organisationsform och en kombination av anslags- och prestationsfinansiering som ersättningsform. Denna ekonomiska styrmodell har varit förhållandevis stabil, även om vissa justeringar gjorts underhand.

Fram till och med år 2002 har en central beställarstyrelse ansvarat för beställningar av läns- och regionsjukvård, medan tio lokala beställarnämnder har ansvarat för beställningar av primärvård och tandvård. Inför år 2003 utökades antalet lokala nämnder till tretton och de ska efter en övergångsperiod ta över ansvaret för att beställa länssjukvård. De utförande enheterna (sjukhusen) ägs till övervägande del av regionen och styrs av politiker i så kallade utförarstyrelser.

Utförarna har fram till år 2002 genomgående finansierats både med anslag och med prestationsfinansiering. Från och med 2002 har vissa diagnoser (till exempel inom allmänkirurgi, ortopedi, gynekologi, urologi och ögonsjukvård) prestationsfinansierats till hundra procent. För dessa diagnoser har utförarna dessutom sedan 2002 fått full prestationsersättning upp till fem procent utöver den beställda volymen och därutöver halv ersättning.[1]

Både beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering är marknadslika organisations- och styrformer och de brukar inordnas under samlingsbeteckningen New Public Management (NPM). De marknadslika organisations- och styrformerna introducerades i den offentliga sektorn i flera länder under 1980- och 1990-talet. Anledningen var en allmän föreställning om att de traditionella organisations- och styrformerna saknade ändamålsenlighet (se exempelvis Hood 1995)

Skäl att studera den ekonomiska styrmodellen

Det finns flera skäl till att studera den ekonomiska styrmodellen. Ett är naturligtvis den ekonomiska utvecklingen. Avsikten med detta kapitel är i och för sig inte att visa att styrmodellen hittills saknat ändamålsenlighet när det gäller den ekonomiska styrningen av hälso- och sjukvården – men det råder ingen tvekan om att så har varit fallet. Under regionens första verksamhetsår, alltså 1999, redovisade hälso- och sjukvårdsverksamheten ett underskott på drygt 700 miljoner kronor. Året efter uppvisades ett positivt resultat i förhållande till budgeten på cirka 100 miljoner kronor, men då hade regionfullmäktige under året beviljat ett tilläggsanslag på över en miljard kronor. År 2001, när regionen som helhet redovisade ett överskott, förbrukade hälso- och sjukvårdsverksamheterna nära fyrahundra miljoner kronor mer än tilldelat och år 2002 kostade hälso- och sjukvården nära niohundra miljoner mer än avsatt. Problemen är emellertid inte unika för Västra Götalandsregionen. De två jämförbara enheterna Stockholms läns landsting och Region Skåne uppvisar ännu sämre ekonomisk utveckling. Att inte vara sämst i klassen är dock en klen tröst. Det är enklare att förstå denna utveckling om kunskaper finns om styrmodellens förtjänster och brister.

Ett annat skäl till att studera regionens ekonomiska styrmodell är att liknande styrmodeller som använts i andra hälso- och sjukvårdsorganisationer visat sig ha begränsade framgångar (se Hallin och Siverbo 2003). Ett tredje skäl är att allt fler tvivlar på att ekonomiska styrmodeller har särskilt stor betydelse; det är andra saker som formar utvecklingen. Ett fjärde skäl är att det kan finnas koppling mellan den ekonomiska styrmodellen och intressanta händelser i regionen. Det är befogat att anta att den ekonomiska styrmodellen har andra effekter än ekonomiska. Modern ekonomistyrning innebär mer än att enbart matcha kostnader och intäkter. Ekonomiska styrmodeller är egentligen en uppsättning formella regler som bestämmer vilka beslut och handlingar som är tillåtna och vilka beslut och handlingar som måste genomdrivas i vissa situationer. Sådana regler får även effekt på när, var och hur hälso- och sjukvård kan erbjudas till regionmedborgarna. Den ekonomiska styrmodellen kan därför ha medverkat till att påverka utvecklingen allmänt sett i regionen. Därför kan den kopplas samman med en större del av regionens utveckling än enbart den finansiella.

Disposition

Resten av kapitlet innehåller fyra delar. I den första delen behandlas den ekonomiska styrmodellen i princip och praktik. Styrmodellens teoretiska principer ställs mot hur den fungerar i regionen i praktiken. Avsnittet kan betraktas som en kritisk granskning av den ekonomiska styrmodellen. Det baseras på primärdata i form av djupintervjuer med sjukhusdirektörerna för de fyra stora sjukhusen, hälso- och sjukvårdsdirektören och en tjänsteman i central position i regionen. Vissa resonemang styrks även med uppgifter från forskningsrapporter och revisionsrapporter där andra har studerat den ekonomiska styrmodellen.

I den andra delen avhandlas varför den ekonomiska styrmodellen fick en sådan konstruktion som den fick. Analysen baseras på dokumentstudier och en intervju med en tjänsteman i central position.

I den tredje delen redovisas två betydelsefulla händelser under den första mandatperioden och deras koppling till den ekonomiska styrmodellen analyseras. Avsnittet är ett slags effektstudie. Analysen grundar sig på kartläggning av processerna kring det så kallade kökansliet och avvecklingen av den narkosbaserade operationsverksamheten på Mariestads sjukhus. Kartläggningen av kökansliet bygger på intervjuer med kansliets chef, ansvarigt regionråd (tillika ledamot av hälso- och sjukvårdsstyrelsen) och tidningsartiklar från mediearkivet. Kartläggningen av avvecklingen av operationsavdelningen i Mariestad baseras på intervjuer, protokollutdrag och artiklar ur mediearkivet. Intervjuer har genomförts med två tjänstemän på Skaraborgs sjukhus, en tjänsteman centralt placerad i regionen, två förtroendevalda i Skaraborgs sjukhus utförarstyrelse och en ledamot av hälso- och sjukvårdsstyrelsen (tillika regionråd). De båda berättelserna analyseras i ljuset av hur den ekonomiska styrmodellen fungerat i praktiken.

I den fjärde delen förs ett avslutande resonemang kring om marknadslika styrmodeller är ändamålsenliga inom offentlig sektor och om den offentliga sektorn gått för långt i sina ambitioner att vara marknadslika.

Styrmodellen i princip och praktik

I detta avsnitt presenteras de teoretiska principer som beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering vilar på. Därefter påvisas att det finns ett glapp mellan dessa principer och hur styrmodellen i praktiken kommit att fungera i Västra Götalandsregionen.

Beställar-utförarmodellens och prestationsfinansieringens principer

En ekonomisk styrmodell som omfattar en beställar-utförarmodell och prestationsfinansiering, som den i Västra Götalandsregionen, brukar som regel betraktas som ett försök att hantera problem som traditionella styrmodeller inte kan lösa utan till och med bidrar till att skapa.

I en beställar-utförarorganisation är det viktigt att särskilja tre roller. Dessa är rollerna som finansiär/ägare, beställare och utförare. Finansiären/ägaren förser beställaren med resurser som beställaren använder för att beställa verksamhet av utförare. Finansiären/ägaren utövar även viss kontroll över utförarorganisationen.

Det moment i en beställar-utförarorganisation som är tänkt att leda till effektivitetsvinster är möjligheten att utsätta den inomorganisatoriska verksamheten för konkurrens (Hansson 1991, Jönsson 1991, Forssell 1994, Leffler 1996). Flera studier har nämligen visat att konkurrens leder till bättre resursutnyttjande än monopol (se exempelvis en genomgång av Jonsson 1991). Beställare ska på grundval av politiska avvägningar fastställa vilken verksamhet som ska tillhandahållas

medborgarna och därefter får såväl interna som externa utförare konkurrera om att utföra beställningen (Arvidsson och Jönsson 1991).

Beställar-utförarmodellen har ansetts vara ett försök att rationalisera politiken genom att få politikerna att i mindre utsträckning sysselsätta sig med detaljer och i stället arbeta med övergripande frågor (Montin 1993, Westerståhl 1995). En tydlig ambition har varit att relationen mellan beställare och utförare ska vara ”affärsmässig” (Hansson 1991) och att relationen ska regleras med avtal inom ramen för kontraktsstyrning (se exempelvis Hallin och Siverbo 2003).

Tillskapandet av en beställarroll kan vidare ses som en ansträngning att förstärka politikernas möjligheter att företräda medborgarna. En vanlig uppfattning har varit att politikerna i för hög utsträckning varit försvarare av befintlig verksamhet och i för liten utsträckning företrätt medborgarna. Följden anses ha blivit att hälso- och sjukvården i för stor utsträckning erbjudit den verksamhet som de redan bedriver, istället för att anpassa verksamheten till medborgarnas efterfrågan och behov. Detta brukar beskrivas som att hälso- och sjukvården är produktionsorienterad istället för behovsorienterad.

Prestationsfinansiering är exempel på en ersättningsform som utvecklades som ett svar på att det traditionella sättet att planekonomiskt styra offentliga organisationer, med budget och anslagsfinansiering, ansågs medföra oönskade incitament. Kritiken har gått ut på att anslagsstyrning inte skapar några drivkrafter till att göra någonting. I stället är det tvärt om så att ju mindre verksamhet som presteras desto lättare blir det att hålla sin budget (Anell 1991, Lindkvist och Cederholm 1994, Törnqvist 1999). Om resultatenheter som finansieras med anslag används i organisationen kommer den enhet som utför minst verksamhet visa bäst ekonomiskt resultat (se Brorström och Edlund 1993a och 1993b). Innebörden av prestationsfinansiering är att enheter inom offentliga organisationer tilldelades resurser på grundval av vad de faktiskt gör. Ju fler prestationer en enhet gör desto mer resurser får den. Avsikten är att stimulera högre produktivitet bland utförarna och att förbättra den ekonomiska medvetenheten (Montin 1993, Forssell 1994, Lind 1994).

Tabell 1 Styrmodellens syften i teorin

	Strävan från	Strävan till
Beställar-utförarorganisation	Monopol	Konkurrens
	Politisk detaljstyrning	Kontraktsstyrning
		Affärsmässighet
		Tydlig rollfördelning
	Produktionsorientering	Behovsorientering
Prestationsfinansiering	Anslagsfinansiering (avsaknad av incitament)	Incitament att producera

Sammanfattningsvis kan konstateras att de traditionella styr- och organisationsformerna kritiseras för att de innebär interna monopol, politisk detaljstyrning, produktionsorientering och avsaknad av incitament. Enligt retoriken kring beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering ska dessa problem avhjälpas genom konkurrens, kontraktsstyrning, affärsmässighet, behovsorientering och incitament att producera (se tabell 1).

Den ekonomiska styrmodellen i praktiken

Den högra kolumnen i tabell 1 innehåller principer som kan knytas till beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering. I detta avsnitt ställs dessa teoretiska principer mot den ekonomiska styrmodellens praktik i Västra Götalandsregionen. Beskrivningen av hur det fungerar i praktiken baseras som nämnts tidigare på en intervjustudie och på andra studier av den ekonomiska styrmodellen som genomförts av forskare och konsulter.

Utebliven konkurrens. I praktiken har konkurrensen mellan sjukhus uteblivit i regionen. Tankarna om att effektivisera med hjälp av konkurrens har ersatts av tankar om att planera verksamheten mer rationellt. Det har blivit allt mer tal om samordning och samverkan. Vid intervjuerna framkom att en vanlig uppfattning bland sjukhusdirektörerna var att de såg bildandet av regionen som en möjlighet att nyttja stordriftsfördelar. Sjukhusen skulle utveckla sina starka sidor och komplettera varandra. På så sätt kunde regionaliseringen och de utsuddade landstingsgränserna leda till samordningsvinster som var positiva för regionens medborgare. Den dominerande uppfattningen bland de intervjuade i studien var att det är mer rationellt att öka samordningen. Samordning av resurser och färre gränser ökar förutsättningarna för sjukvården att bedriva verksamhet på ett effektivt sätt.

> Man har en möjlighet att fördela produktionen mellan enheterna på ett rationellare sätt där man inte är hemmablind på det egna sjukhuset. När man kommer att fatta beslut så är min förhoppning att man inte är fullt lika bypolitiskt bunden utan kan se till helheten. Vad gagnar sjukvården i sin helhet?

Det lyftes även fram att varje sjukhus i praktiken har ett lokalt monopol och att det i realiteten därför finns begränsade möjligheter att tillskapa konkurrens inom läns- och regionsjukvård. Utförarna, i form av sjukhusdirektörer, uttryckte begränsad entusiasm inför att konkurrera med varandra.

Sjukhusdirektörerna inställning indikerar att avsaknaden av konkurrens inom regionen kan förklaras med att konkurrens mellan regionens sjukhus uppfattades som opraktiskt, orealistiskt och irrationellt. En bidragande orsak till inställningen kan ha varit att priskonkurrens mellan de interna sjukhusen inte tilläts, utan endast kvalitetskonkurrens.

Utebliven affärsmässighet. Även kontraktsstyrningen har i praktiken uteblivit. Istället för en affärsmässig relation mellan beställare och utförare har i stort sett traditionella anslagsförhandlingar genomförts (Anjou 2002). Förhandlingarna har inte medfört att avtal träffats utan istället att så kallade överenskommelser gjorts. Nedanstående citat är hämtat från en intervju med en sjukhusdirektör och är ett talande exempel på hur det kan gå till i en ”förhandling”. Det är också en bra illustration av att beställningen knappast föregåtts av upphandling konkurrens.

> Jag tycker det är ett ganska bra spelsystem där man från beställarsidan talar om att den här ramen har vi fått politiskt. Vi skulle vilja ha ungefär de här sakerna utförda, kan ni klara det på ett bra sätt? Det blir lite som ett offertunderlag. Det går ut till sjukhusen där vi tar hand om det och diskuterar det. Vi har med någon representant från beställarsidan som är med hela tiden när vi har exempelvis verksamhetschefsmöten och så diskuterar vi fram för- och nackdelar. Vi kommer så småningom tillbaka till beställarsidan. Det är en samverkan i stort sett hela tiden. Jag tror att man måste ha med folk hela tiden så att man får förståelse för varför man diskuterar på ett visst sätt.

Vissa av de personer som granskat styrmodellen menar att anslagsförhandlingen varit ovanligt tillkrånglad. Överenskommelserna konstrade till de mål- och ramdiskussioner man haft tidigare (Meuller 2001).

Avsaknaden av konkurrens och externa alternativ är sannolikt en bidragande orsak till att beställarna i praktiken inte ägnat sig åt kontraktsstyrning. Sådan styrning kan uppfattas som onödigt formaliserad när det är interna produktionsenheter som ska styras. Den formaliserade process som framtagande av kontrakt innebär, ger ökade transaktionskostnader.

Ambitionen att utveckla en klar rollfördelning har i praktiken inte heller varit lätt att förverkliga. Snarare pekar genomförda studier på att rollfördelningen har blivit otydligare (Meuller 2001, Anjou 2002, Leffler 2002). I synnerhet förefaller det ha varit en osedvanligt oklar rollfördelning mellan politiker med beställarroll och politiker med utförarroll. Beställarna har haft synpunkter på utförarfrågor och politiker i utförarstyrelser har lagt sig i beställarfrågor. Politiker på central nivå har blandat sig i båda delarna. Studierna av beställar-utförarmodellen visar att det råder osäkerhet om vilka uppgifter och ansvarsområden beställarpolitiker, utförarpolitiker och centrala politiker har. Att det finns politiker på både beställarsidan och utförarsidan innebär till exempel att politiker ställer krav på politiker, vilket är mer komplicerat än om politiker ställer krav på tjänstemän (Olson 2002). Beställar-utförarmodellen i Västra Götaland kan därmed karaktäriseras som en anti-institution (Leffler 2002). Institutioner syftar till att reducera osäkerhet. I regionen har beställar-utförarmodellen inneburit motsatsen.

Produktionsorientering består. I praktiken har heller inte produktionsorienteringen övergivits till förmån för behovsorientering. Beställarna fattar fortfarande beslut om

beställningar på grundval av sjukhusens produktionsplaner och inte på egna kunskaper om medborgerliga behov och önskemål (Meuller 2001, Anjou 2002). Det saknas specifik kunskap om den kvardröjande produktionsorienteringen i Västra Götalandsregionen, men vanliga förklaringar till att övergången till behovsorientering är besvärlig är bristande styrning från ledningen (vilket i sin tur förklaras med avsaknad av maktmedel), risk för suboptimering, stark informell organisation samt svårigheter för beställarna att finna former för att företräda medborgarna (Hallin och Siverbo 2003).

Begränsad prestationsfinansiering. Slutligen kan även prestationsfinansieringen problematiseras. För det första var prestationsfinansieringen fram till 2002 begränsad för alla verksamheter genom att sjukhusen till femtio procent tilldelats resurser via anslag. För det andra har det funnits produktionstak, vilka inneburit att sjukhusen inte fått någon ytterligare ersättning efter en viss produktionsvolym. Vid våra intervjuer med sjukhusdirektörer framkom det att produktionstaken skapade irritation. Sjukhusdirektörerna tyckte att taken var en allvarlig inskränkning i modellen. De menade att förekomsten av tak innebar att de effektivitetsvinster som kunde ha blivit resultatet av goda incitament inte skulle uppkomma. När inslaget av incitament saknades, betraktades prestationsfinansieringen endast som ett sätt att fördela resurser. Modellen hade enligt deras mening blivit ”ett system med piska men utan morot” och skillnaden mot rambudget var inte särskilt stor.

> Jag ser inte att systemet är prestationsbaserat för det finns inte några incitament till detta, för det här med tak och sådär. Det handlar om att resursfördela. Det hade kunnat kallas för vad som helst. Det är inte vad jag lägger i begreppet prestation. Antingen lägger vi ner det här eller så kallar vi det vid sitt rätta namn. En älg är en älg och en kostnad är en kostnad. Är det något annat än prestationsfinansiering och beställar-utförarorganisation så kallar vi det för ett anslagssystem där resursfördelning sker genom en myndighet. Det är inte fel. Men kalla det inte för vad det inte är.

Resultatet blev (åtminstone fram till 2002) att utförarnas incitament att producera försvann när produktionstaket uppnåddes. Anledningen till att tak infördes var att kostnadskontroll var överordnad hög produktivitet. Införandet av tak medförde att ersättningsformen på sjukhusen uppfattades som ”ett spel för gallerierna” (Meuller 2001, s 22). Som tidigare beskrivits ersätts emellertid numera en del verksamheter till hundra procent med prestationsfinansiering som inte är begränsat med tak. Det är dock inte fråga om renodlad prestationsfinansiering eftersom ersättningens storlek minskar när en viss produktionsvolym uppnåtts.

För det tredje kan incitamenten ha försvagats ytterligare av att det inte varit den utförande kliniken som tilldelats prestationsersättningen utan sjukhusen i sin helhet. Hur resurser fördelas inom sjukhusen i regionen är sjukhusinterna angelägenheter som inte regionens övergripande styrmodell påverkar. Några sjukhusdirektörer upplevde att det var problematiskt att den resursfördelningsmodell som gällde mel-

lan regionen och sjukhusen inte var anpassad till hur resurserna förbrukades ute på sjukhusen. Om varje klinik eller division direkt skulle få de resurser de genererade i prestationsfinansieringsmodellen skulle vissa enheter göra stora underskott medan andra skulle redovisa betydande överskott. Vad som återstod att göra för sjukhusledningen var att samla alla resurser på övergripande sjukhusnivå och i ett andra steg fördela ut dem på kliniker eller divisioner. Det som hände då var att det som skulle vara en prestationsfinansieringsmodell blev en anslagsmodell internt på sjukhuset.

> Om vi skulle fördela det direkt ut på klinik så skulle vi ha kliniker som gick med 10 miljoner minus och andra som skulle gå med 10 eller 15 miljoner plus och det går ju inte utan då måste vi få in hela biten till sjukhusledningen och sedan får vi fördela det till klinikerna och då får vi lika förbannat en ram.

Några av de intervjuade ansåg att en förutsättning för att få prestationsfinansieringen att fungera som styrinstrument var att det blev konsistens mellan interna och externa styrmodeller. Kopplingen mellan prestation och resurs måste bli tydlig även på klinik- eller divisionsnivå. Internstyrsystemen på sjukhusen borde utformas efter principer som liknade dem som användes för att fördela resurser till sjukhusen. Annars befarades att modellen inte skulle komma att påverka beteendet ute i produktionen och att modellen därför skulle få marginell betydelse.

Glapp mellan princip och praktik

Enligt de teoretiska principerna är syftet med styrmodellen i Västra Götaland att effektivisera läns- och regionsjukvården genom marknadslik organisation och styrning. Genomgången av hur styrmodellen tycks fungera i praktiken indikerar dock att det finns ett glapp mellan de teoretiska principerna för styrmodellen och hur modellen fungerar i praktiken. Det har inte synts till särskilt mycket av konkurrens, kontraktsstyrning, affärsmässighet, tydlig rollfördelning, behovsorientering och incitament att producera. Utökningen av prestationsfinansieringen utan absolut produktionstak av vissa verksamheter från och med år 2002 har dock ökat incitamenten till produktion inom dessa verksamheter.

Därför blev det en sådan styrmodell

I inledningen av denna rapport hävdades att beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering är marknadslika organisations- och styrformer och uttryck för New Public Management. Den här rapporten har hittills visat att sådana organisations- och styrformer i praktiken kan vara svåra att använda i offentliga organisationer. Varför har modellen då införts i Västra Götalandsregionen? För att besvara frågan granskas de dokument som skrevs i samband med att styrmodellen togs fram. Dokumenten visar vilka som fattade besluten och vilka intentionerna var.

Den ekonomiska styrmodellens ingenjörer

I regionen valdes ett regionfullmäktige först i samband med det ordinarie valet 1998. Därför fick merparten av arbetet med att ta fram en ekonomisk styrmodell utföras av andra politiska organ och administrativa enheter. Ett sådant politiskt organ var Västtyrelsen; en ideell förening som bildades den 1 januari 1997 och bestod av 27 kommun- och landstingspolitiker. Under Västtyrelsen lades styr- och arbetsgrupper med olika ansvarsområden. Ett annat betydelsefullt politiskt organ var Sammanläggningsdelegerade som bildades den 4 december 1997. Sammanläggningsdelegerade bestod av 103 indirekt valda politiker. Sedan Sammanläggningsdelegerade tillskapats började Västtyrelsen fungera som dess styrelse. Sammanläggningsdelegerade fattade den 5 december 1997 beslut om att tillsätta en kommitté benämnd Hälso- och sjukvårdskommittén.

Den politiska organisationens utformning

Den 18 augusti 1997 lämnade Västtyrelsen ett första övergripande förslag till politisk organisation i Västra Götalandsregionen. Enligt förslaget skulle ett regionfullmäktige och en regionstyrelse hålla samman organisationen. I förslaget redovisades idéer om åtskillnad mellan (politiska) företrädare och utförare. Politikernas uppgift i den nya organisationen skulle vara att företräda medborgarna och inte att försvara den utförande organisationen.

I slutet av 1997 diskuterades den politiska organisationen i två grupper som var knutna till regionbildningen. Den ena var Västtyrelsens arbetsutskott och den andra var Kommunalförbundet Västra Götaland (KVG). Båda grupperna bestod uteslutande av politiker. Av dokumentationen från diskussionen framgår att en beställar-utförarmodell förespråkades. Det betonades att politikerna skulle vara företrädare för medborgarna och inte vara försvarare av utförarorganisationen. En tydlig rollfördelning mellan befolkningsföreträdare, utförare och ägare underströks. Argumentationen för vald organisationsprincip begränsade sig i dokumentet till att politikerna, eller medborgarföreträdarna, skulle stå fria i förhållande till den utförande organisationen. Uppföljning, utvärdering och ansvarsutkrävande skulle ske ur ett medborgarperspektiv och inte ur ett organisationsperspektiv, hävdades det.

I dokumentet presenterades en preliminär organisationsbild över den politiska organisationen. Regionfullmäktige och regionstyrelsen utgjorde regionens viktigaste organ. Under dem var bland annat en hälso- och sjukvårdsstyrelse placerad. Styrelsen föreslogs få den övergripande företrädarrollen för hela hälso- och sjukvården, tandvården och handikappverksamheten. Dessutom föreslogs ett antal hälso- och sjukvårdsnämnder underställas hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Nämndernas uppgifter var att beställa primärvård och tandvård. Styrelsens viktigaste uppgift var att beställa läns- och regionsjukvård. I dokumentet sattes ordet beställning inom citattecken. Att det verkligen skulle handla om beställningar av sjukvård tonades alltså ned. Som utförarorganisationer presenterades regionens sjukhus, primärvården, tandvården och handikappverksamheten.

Den politiska organisationen utvecklades vidare under vintern 1997/1998. I mitten av februari fattade Sammanläggningsdelegerade beslut om principerna för den politiska organisationen. Det förslag som lades fram stod i enlighet med vad som diskuterades i slutet av 1997 men förslaget var mer detaljerat. Innebörden av ordet beställning preciserades, men citattecknen stod kvar och det tydliggjordes att termen beställning hade en vid innebörd. Egentliga kontrakt skulle inte tecknas med de regioninterna utförarna utan endast med externa. Beslutet föregicks av viss diskussion om antalet hälso- och sjukvårdsnämnder, om kostnaden för organisationen samt om ansvarfördelningen mellan hälso- och sjukvårdsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnderna.

Till det beslut som fattades i Sammanläggningsdelegerade i juni 1998 om den politiska organisationen var underlaget än mer utförligt. Där preciserades vilka uppgifter som var förbundna med de tre rollerna befolkningsföreträdare, utförare och ägare/finansiär. Befolkningsföreträdarna skulle ansvara för att beställa olika former av hälso- och sjukvård. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen skulle ansvara för att beställa läns- och regionsjukvård samt att fördela resurser till hälso- och sjukvårdsnämnderna. Den ekonomiska ram som styrelsen hade att förfoga över skulle fastställas av regionfullmäktige.

Ägar-/finansiärrollen skulle i första hand innehas av regionfullmäktige och regionstyrelsen men även av det ägarutskott som placerades under regionstyrelsen. Ägarrollen innebar ansvar för den övergripande uppföljningen av verksamheten och ekonomin hos de regionägda utförarna. Ägarna skulle även i samråd med regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdstyrelsen fastställa produktivitetskraven för hälso- och sjukvårdsverksamheten.

Utformning av ersättningsformer för hälso- och sjukvården

I januari 1998 lämnade en subarbetsgrupp ifrån sig ett arbetsmaterial som behandlade hur resurser skulle fördelas till regionens sjukhus. Förslaget lämnades till Väststyrelsens arbetsgrupp för ekonomifrågor, den så kallade Ekonomigruppen (en grupp bestående av ekonomichefer från de sammangående landstingen, Göteborgs stad och några av de kommuner som kom att ingå i regionen).

Subarbetsgruppen definierade olika ersättningsformer och organisationsformer och betonade att det inte fanns något direkt samband mellan beställar-utförarmodellen och någon särskild ersättningsmodell. Beställar-utförarmodellen kunde kombineras med både anslags- och prestationsfinansiering, menade de. Innan gruppen tog ställning till vilken ersättningsmodell som skulle vara lämpligast i regionen gick de igenom vilka modeller som vid den tidpunkten användes i de tre landstingen och i Göteborgs stad. De kom fram till att de fyra hälso- och sjukvårdshuvudmännen till viss del hade olika system. I Bohuslandstinget och Göteborgs stad hade prestationsfinansiering i olika former dominerat medan anslagssystem varit vanligast i Skaraborgs och Älvsborgs landsting.

Utifrån analysen av de befintliga ersättningsmodellerna konstaterade subarbetsgruppen att det fanns tre principiellt olika ersättningsmodeller. Den första var en anslagsmodell där utförarna i förväg skulle få en ekonomisk ram som skulle täcka en planerad verksamhet. Den andra var en prestationsfinansieringsmodell där utföraren ersattes i efterhand på grundval av antalet utförda prestationer. Den tredje var en blandmodell där anslagsmodellen och prestationsfinansieringsmodellen kombinerades. De tre ersättningsmodellernas för- och nackdelar enligt subarbetsgruppen presenteras i tabell 2.

Tabell 2 Subarbetsgruppens analys av olika ersättningsformer

	Anslag	Renodlad prestationsersättning	Blandform med tak
Likvärdiga ekonomiska förutsättningar	+	+	+
Totalersättningskontroll	+	-	+
Stimulera effektivitet/produktivitet	-	+	+
Tydliggöra verksamheten	-	+	+
Kvalitetspåverkan	+	+	+
Vårdkedjor	+	+	+
Jämförbarhet/uppföljning	-	+	+
Administration	+	-	-

Subarbetsgruppens konstaterande var att en blandmodell med tak var den lämpligaste modellen. En sådan modell var bättre än renodlad prestationsfinansiering, menade de, genom att den skapar förutsättningar för totalkostnadskontroll i regionen. En sådan modell var också bättre än en anslagsmodell genom att den stimulerar effektivitet/produktivitet, tydliggör verksamheten och förbättrar möjligheterna till jämförelser och uppföljning. Däremot ansåg subarbetsgruppen att blandmodellen var sämre än en anslagsmodell med avseende på administration. De fann att blandmodellen medförde högre administrationskostnader. Subarbetsgruppens bedömning av ersättningsmodellernas för- och nackdelar framgår av betygsättningen med plus och minus i tabell 2.

Hur subarbetsgruppen kom fram till dessa ställningstaganden är oklart. Argumentationen bakom varför den ena modellen var bättre än den andra redovisades inte. Andra oklarheter fanns också. Det klarlades till exempel inte varför en blandform med tak var bättre än renodlad prestationsersättning med tak.

För att bringa klarhet i argumentationen intervjuades en tjänsteman som deltagit i diskussionerna i subarbetsgruppen. Tjänstemannen menade att valet av blandformen knappast kunde förstås utan kunskaper om att kulturskillnader fanns mellan de sammangående organisationerna. De olika kulturerna krävde kompromisser när ersättningsform skulle väljas. Tjänstemannen menade till och med att beslutet in-

formellt sett fattades innan subarbetsgruppens arbete ens börjat. Det informella beslutet var en kompromiss mellan de olika ideal för ersättningsformer som fanns bland företrädarna för de olika landstingen.

> Det här är ett beställningsjobb utifrån av vad som var politiskt möjligt. (…) Vad är det politiskt möjliga i ett läge där göteborgarna och bohuslänningarna förfäktar idén om prestationsfinansiering, älvsborgarna vill ha anslag kopplade till uppdrag och skaraborgarna är lite svajiga? Då blev det den här kompromissen med femtio procent anslag och femtio procent prestationsfinansiering.

Ett annat tillägg som den intervjuade tjänstemannen gjorde till valet av ersättningsform var kopplat till totalkostnadskontrollen. I styrmodellen infördes ett absolut tak som innebar att utförarna inte fick någon ersättning alls för vad de gjorde utöver en förutbestämd volym. Anledningen till att absolut tak valdes var, enligt tjänstemannen, att man bland beslutfattarna inte vågade ha en ersättningsmodell som inte begränsade produktionen. Det ansågs som riskfyllt att låta efterfrågan på sjukvård i kombination med utförarnas produktionskapacitet avgöra produktionsvolymerna.

Subarbetsgruppens uppdragsgivare, det vill säga Ekonomigruppen, valde att följa rekommendationen att föreslå blandformen med tak. Förslaget skickades i slutet av januari 1998 vidare till hälso- och sjukvårdsdirektören för beredning inför Hälso- och sjukvårdskommitténs beslut. Hälso- och sjukvårdsdirektören föreslog i mars att Ekonomigruppens förslag till ersättningsformer för hälso- och sjukvård skulle bifallas. Ett tillägg gjordes dock och det var att sjukhusens prissättning skulle vara enhetlig, alltså att alla sjukhus skulle ha samma priser. Sjukhusen skulle inte priskonkurrera med varandra. Hälso- och sjukvårdskommittén beslöt att tillstyrka förslaget om ersättningsformer. Regionstyrelsen hade inga vidare kommentarer till förslaget utan skickade det vidare till Sammanläggningsdelegerade för beslut. Sammanläggningsdelegerade fattade beslut om att ovan beskrivna principer för ersättningsmodellen skulle gälla.

Därför valdes styrmodellen

Utvecklingen av den ekonomiska styrmodellen kan delas upp i två separata processer. Tillskapandet av organisationsformen (beställar-utförarmodellen) förefaller ha varit ett politikerprojekt som i tiden låg före utvecklingen av ersättningsformen (blandmodellen) som förefaller ha varit ett tjänstemannaprojekt.

Beställar-utförarmodellen har tidigare i den här rapporten förknippats med en strävan efter att öka konkurrensen inom Västra Götalandsregionens hälso- och sjukvård. Något uttryck för en sådan strävan kan emellertid inte återfinnas i det beslutsunderlag som föregick beslutet om organisationsform. I detta underlag finns det ingenting som pekar på att en beställar-utförarmodell valdes för att öka möjligheterna att utsätta verksamheten för konkurrens.

Beställar-utförarmodellen motiverades istället med demokratiska förbättringar. En central idé var att beställarpolitikerna skulle bli mer aktiva och stå friare i förhållande till de utförande sjukhusen. I stället för att fastna i sjukhusens vardagsproblem skulle de arbeta med beställningar och uppföljningar av sjukvård.

Detta är emellertid inte detsamma som att ingen i regionen har försökt att använda beställar-utförarorganisationen för att öka konkurrensen. Under en period argumenterade den politiska ledningen kraftfullt för ökad konkurrensutsättning och att interna marknader skulle kunna mildra regionens ekonomiska problem. När författaren till detta kapitel tillsammans med en kollega på Göteborgs-Postens debattsida skrev att förutsättningarna för konkurrens var mycket begränsade i regionen var inte genmälena att en sådan avsikt aldrig funnits. Motargumenten var att det var för tidigt för utvärderingar och att det tar tid att skapa marknader. Det talar för att effekter av de marknadslika arrangemangen ändå söktes och att förhoppningar om effektiviseringar fanns.

Förklaringen till att ersättningsformen blev en blandmodell tycks vara att det var nödvändigt att få till stånd en kompromiss. Åsiktsskillnader mellan företrädare för de sammangående hälso- och sjukvårdshuvudmännen medförde att båda typerna av ersättningsformer togs med i regionens ekonomiska styrmodell. Blandmodellen som ersättningsform kan tolkas som en följd av konkurrerande ideal för hur läns- och regionsjukvård bör ersättas.

Förklaringen till att blandmodellen begränsades av ett produktionstak var givetvis att ekonomin krävde återhållsamhet i produktionen. Regionens ekonomi tillät inte produktion över avtalade volymer. Beslutsfattarna valde att prioritera regionens ekonomi före ambitionen att konstruera en ersättningsform med tydliga incitament för utförarna att prestera så mycket som möjligt.

Frågan varför man i regionen valde att delvis använda prestationsfinansiering när den prioriterade målsättningen var att begränsa totalkostnaderna är svår att svara på. Varför användes inte en ännu mer resursorienterad resursfördelningsmodell som exempelvis ramstyrning?

Vilka effekter ger en ekonomisk styrmodell som inte fungerar?

Av det förda resonemanget så här långt står det klart att det finns saker som vi vet om Västra Götalandsregionen och den ekonomiska styrmodellen. För det första vet vi att regionens ekonomistyrning av hälso- och sjukvården inte fungerar. De återkommande underskotten är klara indikationer på det. För det andra vet vi att den ekonomiska styrmodellens praktik inte överensstämmer med dess teoretiska principer. För det tredje vet vi vet också något om orsakerna till det.

Dessvärre finns det också en hel del saker som vi inte vet om Västra Götalandsregionen och den ekonomiska styrmodellen. Vi vet inte om underskotten hade varit större eller mindre om den ekonomiska styrmodellen i praktiken hade fungerat på ett annat sätt. Till exempel vet vi inte om de ekonomiska underskotten varit

större eller mindre om den ekonomiska styrmodellens teoretiska principer använts i större utsträckning. Vi vet inte om glappet mellan styrmodellens principer och dess praktik är orsaken till de ekonomiska problemen eller om det mildrat de ekonomiska problemen. Vi vet heller inte om den ekonomiska styrmodellen över huvud taget påverkar utvecklingen i regionen.

Detta avsnitt ägnas åt att undersöka om det finns samband mellan den ekonomiska styrmodellen – så som den fungerar i praktiken och inte i teorin – och två viktiga händelser i regionen. Det är ett sätt att närma sig frågan vilka effekter den ekonomiska styrmodellen har givit. Upplägget ställer givetvis krav på valet av händelser. För det första bör det på förhand verka rimligt att händelserna faktiskt orsakats, eller åtminstone påverkats, av den ekonomiska styrmodellen. För det andra bör det vara en händelse som inträffat och inte en händelse som är planerad eller befarad. För det tredje får det gärna vara händelser av allmänintresse eller stor betydelse. Detta är givetvis inget absolut krav utan snarare ett sätt att göra studien mer intressant. Det blir en extra krydda om händelserna rönt ett allmänintresse.

De händelser i regionen som granskas närmare och vars samband med den ekonomiska styrmodellen undersöks är tillskapandet av ett kökansli och avvecklingen av den narkosbaserade kirurgin vid Mariestads sjukhusenhet (som senare återinrättades för att åter vara föremål för avveckling). Kökansliets verksamhet syftar till att öka tillgängligheten till operation och behandlingar för patienter som väntat längre än ett år (i fortsättningen benämnda garantipatienter). Kansliet genomför upphandlingar och lägger beställningar vid sidan om de ordinarie beställningarna, vilket kan ses som en indikation på att den ekonomiska styrmodellen inte fungerar som den ska. Avvecklingen av den narkosbaserade kirurgin (i fortsättningen benämnd operationsavdelningen) på Mariestads sjukhusenhet är intressant eftersom: 1) den inte var ett resultat av att avdelningen blev ”utkonkurrerad”, 2) ett nytt beslut snart fattades om att avdelningen skulle vara kvar och 3) hanteringen av operationsavdelningen sannolikt är en bidragande orsak till att Johansson (2002) kunde konstatera att befolkningen i Skaraborg anser att regionbildningen varit till nackdel för dem och att Bäck (2002) observerade att andelen politiker som ser sig som företrädare för en avgränsad del av regionen har ökat.

Kökansliet

I Västra Götalandsregionen medförde återkommande problem med tillgängligheten till vård att Hälso- och sjukvårdsstyrelsen under år 2000 initierade ett projekt benämnt *Projekt Kortare väntetider.* I denna tillgänglighetssatsning satsades 390 miljoner kronor för åren 2002–2004. Medlen kommer både från regionens ordinarie budget och från staten via ökade statsbidrag. Väntetiderna är ämnade att minskas bland annat genom att extra upphandlingar av operationer och behandlingar görs och genom att en garanti lämnas att patienter inte ska behöva vänta mer än ett år på behandling eller operation. De områden som garantin gäller är allmän kirurgi, ortopedi, urologi, gynekologi, hörselnedsättning, ögonsjukvård och reumatologi.

Att se till att garantipatienterna verkligen får den vård de garanterats, är en uppgift för kökansliet, som alltså är en del av Projekt Kortare väntetider. Kansliet inledde sin verksamhet i januari år 2002. Patienter med remiss som inte blivit behandlade inom tolv månader kan vända sig till kökansliet. Från och med 1 januari år 2003 gäller behandlingsgarantin för patienter som väntat nio månader eller längre. Kansliet består av en chef, fyra handläggare och en ekonom. Vid behov står tre läkare till förfogande som medicinska rådgivare. Kökansliet använde under verksamhetsåret 2002 sjutton miljoner för upphandlingarna. För år 2003 beräknas behandlingar för cirka 25 miljoner upphandlas.

Kökansliet arbetar inte enbart med att slussa garantipatienter vidare till av kansliet upphandlade behandlingar. De arbetar även med att föra ut information om behandlingsgarantin och att upplysa hälso- och sjukvårdsstyrelsen och sjukhusledningarna om väntetider. Ytterligare en uppgift som kökansliet har, är att fördela om väntelistor, det vill säga föra över en väntelista från ett sjukhus till ett annat. Sådana överföringar har dock ännu inte ägt rum inom Västra Götalandsregionen (030130). Enligt den intervjuade tjänstemannen på kökansliet beror det på att en del personer verksamma på sjukhusen försöker hålla kvar patienterna på det egna sjukhusets väntelista. En förklaring är att vissa patienter behöver högspecialiserade behandlingar och därför inte kan behandlas på vilket sjukhus som helst. En annan förklaring är, menade tjänstemannen, att företrädare för sjukhusen uppfattar det som ”självmord” att släppa patienter till andra sjukhus.

När kansliet upphandlar behandlingar brukar de i första hand vända sig till Västra Götalandsregionens egna sjukhus. Det gäller särskilt när det handlar om beställningar av lite större volymer. När det handlar om enstaka specialiserade behandlingar där kapaciteten inom regionen inte räcker, tar kansliet ofta kontakt med sjukhus i Stockholm. Kökansliet kan även vända sig till privata vårdgivare, men ofta är det dessa vårdgivare som kontaktar kökansliet och erbjuder sina tjänster. Den ersättningsmodell som används till samtliga sjukhus är prestationsersättning.

Enligt en tjänsteman på kökansliet har kansliets arbete och uppdrag i viss utsträckning varit svårt för de verksamma på sjukhusen att förstå. Hon uppfattade att vissa personer på sjukhusen tycker att kökansliets upphandlingar stör de sjukhusinterna prioriteringarna. De patienter som får behandlingar via kökortningskansliet är ju patienter som anses lågprioriterade på sjukhusen. Ur sjukhusens synvinkel finns det skäl till att vissa patienter väntat länge. Om man behandlar dem som väntat längst, kan det ske på bekostnad av mer brådskande fall. Av den anledningen känner en del sjukhuspersonal att de har svårt att delta i kökortningskansliets verksamhet, menade tjänstemannen på kökansliet. Det intervjuade regionrådet menade emellertid att den politiska bedömningen är att det är orimligt att medborgare som betalar skatt och är med i försäkringssystemet ska behöva vänta på behandling eller operation i mer än ett år; i synnerhet om det är medicinskt fastslaget att det är en nödvändig insats. Hon tyckte sig också kunna se att relationerna mellan kökansliet och sjukhusen numera var genomarbetade och att båda parter såg vinsterna med varandras arbete.

Tjänstemannen på kökansliet ansåg att kansliet behövs av minst två skäl. För det första utgör det en ventil för personer som är anställda på sjukhuset. När de inte har möjlighet att erbjuda en patient behandling kan de hänvisa vidare till kökansliet. För det andra finns det många patienter som själva inte har förmåga att nyttja den valfrihet som finns inom hälso- och sjukvården.

Anledningen till att den speciella prioritering som kökansliets verksamhet innebär, inte kunnat genomföras inom ramen för de ordinarie beställningarna är – enligt samma tjänsteman – att beställarna har haft fullt upp med andra saker. Till exempel har de varit tungt belastade med att i de ordinarie beställningarna komma överens med utförarna om volymer och ekonomi. Beställarna har inte gett sig så långt in i diskussion om orsaken till varför det finns väntetider. Det har inte funnits praktiska möjligheter att arbeta med riktade beställningar för att minska väntetiderna. Den intervjuade regionpolitikern menade att skälet till att kökansliet behövdes, inte var att beställarna misslyckats i sina ordinarie beställningar. Istället handlade det om att utförarna misslyckats med att utföra beställningarna. Kökansliet inrättades som en administrativ enhet under beställarna för att hantera problemet att utförarna inte klarade av hela åtagandet i grundbeställningen, menade hon.

Är kökansliet en effekt av den ekonomiska styrmodellen?

Frågan i detta avsnitt är hur kökansliet ska uppfattas. Är kökansliet en effekt av den ekonomiska styrmodellen, så som styrmodellen kommit att fungera i praktiken? Medverkade problemen med beställar-utförarmodellen till att kansliet måste inrättas? Vilken betydelse har det haft att prestationsfinansiering med tak tillämpats? Varför kunde inte de långa väntetiderna hanteras i den ordinarie beställningsprocessen? Kökansliet arbetar uppenbarligen med upphandlingar och beställningar vid sidan av det ordinarie beställningsarbetet. Handlar det om att beställarna vill få en högre verkningsgrad på insatta resurser genom att tillskapa en organisatorisk enhet som vid sidan om genomför upphandlingar på marginalen? Kökansliet ägnar sig åt vad som i den brittiska forskningslitteraturen benämns *shopping* (Propper och Bartlett 1997), vilket innebär att man som upphandlare använder sig av möjligheten att jämföra priser och upphandla behandlingar på marginalen hos utförarna.

En viktig förklaring till att kökansliet och behandlingsgarantin inrättades var givetvis de långa väntetiderna inom flera områden. Det finns alltså en klar koppling mellan kökansliet och väntetider. Väntetiderna har i detta fall inte enbart hanterats med mer resurser utan även med en ny organisation.

Att beställarna valde att satsa sina extra resurser vid sidan av de ordinarie beställningarna indikerar att de ville åstadkomma något som de bedömde att de inte kunde åstadkomma i de ordinarie beställningarna. Saknade de förtroende för vad det skulle gå att åstadkomma i den ordinarie beställningsprocessen?

Kökansliet förefaller ha blivit nödvändigt eftersom den ordinarie beställningsprocessen inte kunde hantera detaljerade önskemål från beställarna och det tycks vara

så att beställarna måste gå vid sidan om den ordinarie beställningsprocessen när det finns en verksamhet som de vill vara säkra på blir utförd.

Kan då kökansliets existens kopplas till att beställar-utförarmodellen varit en anti-institution, alltså att modellen skapat osäkerhet istället för att reducera den? Vilken betydelse har oklara politikerroller där politikerna själva är oklara över ansvar, uppgifter, befogenheter och vilka krav som kan ställas på andra? Här finns inga uppenbara kopplingar till kökansliet men man kan spekulera i att osäkerheten försvårade möjligheterna för beställarna att hantera väntetidsproblemen inom ramen för befintliga relationer med utförarna.

En tänkbar förklaring till att kökansliet inrättades är att produktionsorienteringen lever kvar i regionen. Med det menas att utförarna tillhandahåller den verksamhet som de själva vill tillhandahålla och inte den verksamhet som befolkningen, företrädd av beställarna, vill ha. Med ordinarie beställningar klarar inte beställarna av att få sjukhusen att övergå till behovsorientering. Det krävs extraordinära organisatoriska lösningar, ett kökansli, för att beställarna ska få sin vilja fram. I det här fallet handlade det om att beställarna ville vara säkra på att garantipatienterna prioriterades. Eftersom just dessa patienter inte hade prioriterats av utförarna fanns risk för att de inte skulle bli prioriterade senare heller, även om den generella resurstilldelningen ökade.

I redogörelsen för glappet mellan styrmodellens princip och praktik konstaterades att prestationsfinansiering med tak reducerar utförarnas incitament att producera. En anledning till väntetiderna, som innebar att kökansliet inrättades, är sannolikt att prestationsfinansieringen begränsades. Här syns således en koppling mellan hur den ekonomiska styrmodellen tillämpats i praktiken och kökansliet. Utan produktionstak hade knappast kansliet behövts. Å andra sidan hade det tveklöst medfört ökade totalkostnader för regionens hälso- och sjukvård.

Det nya ersättningssystemet i regionen – som innebär att flera av de diagnoser som kökansliet arbetar med prestationsfinansieras till hundra procent och där ersättning även utgår om produktionen går utöver beställd volym – infördes vid samma tid som kökansliet inrättades. Vid sidan av kökansliet finns således ett ersättningssystem som även det syftar till att reducera väntetider. Frågan är om det var nödvändigt att både införa mer långtgående prestationsfinansiering och kökansliet? Och framtiden får utvisa om detta system är förenligt med målsättningen att ha ekonomi i balans.

Operationsavdelningen vid Mariestads sjukhusenhet

Det som idag utgör Mariestads sjukhusenhet var ursprungligen ett så kallat primärvårdssjukhus. I samband med omorganisation av sjukhusorganisationen inom dåvarande landstinget i Skaraborg, kom emellertid Mariestads sjukhus att ingå i en blockorganisation, där även Kärnsjukhuset i Skövde, Falköpings sjukhus och Lidköpings sjukhus ingick. I samband med att denna blockorganisation formaliserades år 1997 kom Mariestads sjukhus att ingå som en enhet inom Skaraborgs sjukhus (SkaS).

Enligt en intervjuad tjänsteman vid SkaS kan den operationsverksamhet som har bedrivits i Mariestad betecknas som förhållandevis okomplicerad. Mindre åkommor har behandlats under lokalbedövning eller narkos, men eftersom intensivvårdavdelning inte finns på sjukhuset har risken vid alla behandlingar varit låg.

I budgeten för verksamhetsåret 2000 fattade regionfullmäktige beslut om att operationsavdelningen i Mariestad skulle vara avvecklad senast år 2004. Det var ett led i ambitionerna att effektivisera sjukhusorganisationen. Beslutet baserades på bedömningen att operationsverksamheten i Mariestad kunde läggas in på marginalen på övriga sjukhusenheter inom SkaS. Regionfullmäktige ville minimera antalet mindre operationsavdelningar i regionen.

En annan viktig förklaring till avvecklingen är att regionstyrelsen sommaren 1999 ställde krav på SkaS att genomföra besparingar. Det medförde att utförarstyrelsen och sjukhusdirektören, för att minska sjukhusets kostnader, fattade beslut om att på sikt avveckla operationsverksamheten i Mariestad och flytta den till sjukhusenheten i Falköping. Beslutet låg i linje med intentionen i regionfullmäktiges strukturplan. Någon tidpunkt för avvecklingen angav inte SkaS utförarstyrelse.

Cirka ett år senare, 8 juni år 2000, fattade även hälso- och sjukvårdsstyrelsen beslut om den framtida sjukhusstrukturen. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen delade regionsfullmäktiges och utförarstyrelsens uppfattning att operationsverksamheten skulle avvecklas.

Besluten som fattades av fullmäktige, utförarstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen om att operationsavdelningen på Mariestads sjukhus skulle avvecklas (om än oklart när, dock förmodligen senast år 2004) medförde att personalen började söka sig från sjukhuset. Personalbristen förorsakade att sjukhusets narkosbaserade operationsverksamhet fick avbrytas väsentligt tidigare än år 2004. I september år 2000 beslutade sjukhusdirektören vid SkaS – med hänvisning till personalbrist – att operationsverksamheten skulle upphöra i början av oktober samma år.

Beslutet innebar att en lokal aktionsgrupp – Rädda Mariestads Sjukhus – började vidta åtgärder för att skydda sjukhuset. De befarade att avvecklingen av narkosbaserad kirurgi var ett första steg för att avveckla sjukhuset i sin helhet. För att motverka avvecklingen ockuperade ett antal personer i aktionsgruppen operationssalen. Aktionsgruppen fick stöd av företrädare för det lokala näringslivet som menade att kirurgisk verksamhet var nödvändig för att arbetstillfällena skulle bli kvar i området.

Den starka lokala opinionen för att behålla verksamheten i Mariestad förefaller ha påverkat politikerna i regionfullmäktige/styrelsen (finansiärer/ägare), hälso- och sjukvårdsstyrelsen (beställarna) och SkaS utförarstyrelse (utförare). Resultatet blev att operationsverksamheten på Mariestads sjukhus återupptogs. Men berättelserna om vilken politisk instans som fattade de avgörande besluten går isär. Det framträder heller ingen entydig bild i de dokument som granskats.

Enligt en berättelse var regionfullmäktige dominerande aktör. I och för sig hade ledamöterna i SkaS utförarstyrelse i princip ingenting emot att verksamheten blev

kvar, men det förutsatte att fullmäktige tilldelade SkaS extra resurser. Efter påstötningar från utförarstyrelsen beviljade fullmäktige sådana resurser för år 2001 – och även för år 2002. Anledningen till att fullmäktige i praktiken upphävde sitt eget strukturbeslut, var att frågan på grund av den starka lokala opinionen och det stora missnöjet uppfattades som särskilt känslig.

Enligt en annan berättelse, som delvis bekräftas av protokollsutdrag, var utförarstyrelsen den drivande enheten. Utförarstyrelsen påverkades starkt av den lokala opinionen och vissa ledamöter bestämde sig snart för att ändra beslutet. Det fanns dock en viss oenighet inom styrelsen, eftersom majoriteten tycktes vilja återuppta operationsverksamheten i stort sett ovillkorat, medan minoriteten menade att det förutsatte att hälso- och sjukvårdsstyrelsen finansierade verksamheten genom en tilläggsbeställning.

Enligt en tredje berättelse, som också delvis bekräftas av protokollsutdrag, fick SkaS en beställning från hälso- och sjukvårdsstyrelsen där det var specificerat att operationsverksamheten i Mariestad skulle återupptas. SkaS tilldelades extra resurser för detta (som i och för sig inte ansågs tillräckliga). Utförarstyrelsen hade egentligen inga planer på att ändra beslutet, utan tvingades till det genom hälso- och sjukvårdsstyrelsen tydliga beställning.

Oberoende av vilken av berättelserna som är mest korrekt blev följden ett beslut att återuppta operationsverksamheten i Mariestad under år 2001. Men det visade sig vara svårt att komma igång med operationerna och företrädare för aktionsgruppen Rädda Mariestads Sjukhus befarade att sjukhuset endast skulle användas tillfälligtvis, för att lösa akuta tillgänglighetsproblem i regionen. Deras farhågor var att operationsavdelningen ändå skulle komma att avvecklas. Under hösten år 2001 kom dock operationsverksamheten igång igen. I slutet av året fattades dessutom beslut om att Mariestads sjukhus skulle få utföra 1100 operationer år 2002. Operationerna skulle dock till betydande del utföras av extern sjukvårdspersonal, vilket oroade aktionsgruppen. Förklaringen var att något beslut inte fattats om huruvida operationsavdelningen skulle vara kvar efter år 2004 och därför ville inte SkaS utförarstyrelse satsa på att rekrytera fast personal. Men i december år 2001 beslöt hälso- och sjukvårdsstyrelsen att operationsverksamheten på Mariestads sjukhus skulle finnas kvar även efter år 2004. Hälso- och sjukvårdsstyrelsens beslut förde med sig att utförarstyrelsen vid SkaS började långsiktplanera verksamheten på Mariestad. Den externa personalen skulle från och med år 2003 vara utbytt mot intern operativ personal.[2]

Är hanteringen av den narkosbaserad kirurgin vid Mariestads sjukhus en effekt av den ekonomiska styrmodellen?

Tidigare i rapporten har ett glapp mellan den ekonomiska styrmodellens princip och praktik konstaterats. Enligt principerna – som inrymmer marknadstänkande – skulle avveckling i första hand vara ett resultat av att en avdelning förlorat en upphandling i konkurrens.

Glappet mellan styrmodellens princip och praktik är ingen direkt förklaring till att operationsavdelningen avvecklades, men glappet medförde att det inte gjordes någon marknadsmässig prövning av operationsavdelningen. Huruvida den ekonomiska styrmodellen verkligen kan kopplas samman med avvecklingen eller inte beror på hur en sådan upphandling hade fallit ut. Hade operationsavdelningen i Mariestad fått en sådan beställning?

Resonemanget ovan bortser emellertid från de rådande organisatoriska förhållandena. Operationsavdelningen var (och är fortfarande) en del av en klinik, vars verksamhet är utspridd över flera sjukhusenheter inom SkaS, och inte en fristående enhet som självständigt förhandlar med beställaren. Det är SkaS utförarstyrelse som formellt sett är avtalsslutande part med beställarna. Hade operationsavdelningen i Mariestad deltagit i en upphandling hade den kunnat väljas eller väljas bort av beställarna. Nu omfattades avdelningen av en beställning som var riktad till sjukhuset i sin helhet. Operationsavdelningens existens var alltså inte i första hand beroende av upphandlingen, utan av hur SkaS organiserade sig internt. Operationsavdelningens primära möjligheter och hot låg alltså i den interna planeringen och resursfördelningen på SkaS. Detta organisatoriska upplägg innebär att det i praktiken inte fanns några förutsättningar för operationsavdelningen att konkurrera.

Tidigare i rapporten har även konstaterats att den ekonomiska styrmodellen utmärks av oklar rollfördelning mellan finansiärer/ägare, beställare och utförare. Konstaterandet bekräftas i denna studie, men frågan är om denna oklarhet kan kopplas till avvecklingen i sig. Fattades beslutet av ”fel” politisk instans? Det enkla svaret är att beslutet inte fattades av fel politisk instans eftersom finansiärer/ägare, beställare och utförare alla fattade samma beslut. I och för sig hade beslut om avveckling knappast fattats på finansiär-/ägarnivå om beställar-utförarmodellen tillämpats ortodoxt – beslutet hade i så fall varit antingen beställarnas som valt bort operationsverksamheten i Mariestad i en upphandling eller utförarnas som av kostnadsskäl effektiviserat bort verksamheten – men i praktiken saknade det betydelse eftersom alla politiska instanser var för en avveckling.

Beskrivningen ovan att tre olika politiska nivåer alla på sitt sätt äger frågan stärker alltså konstaterandet att den ekonomiska styrmodellen gör rollfördelningen mellan politiska instanser otydlig.

Rollfördelningen var alltså oklar men denna otydlighet förefaller inte kunna förklara avvecklingen av operationsavdelningen. Ett annat konstaterande som ligger lite vid sidan av de här fokuserade frågeställningarna är att det tycks krävas att tre politiska instanser är överens för att det ska bli avveckling, medan det räcker med att en instans vill att verksamheten ska fortsätta för att det ska bli så – och då har de tre tidigare fattade besluten inte längre någon betydelse. Om en instans ändrar sig och antingen väljer att finansiera verksamheten eller att förmå en annan instans att göra det, så blir verksamheten kvar.

Styrmodellens koppling till kökansliet och operationsavdelningen

Att det inrättades ett kökansli för att korta väntetiderna för garantipatienterna är sannolikt en effekt av att beställar-utförarmodellen inte fungerade. Av avgörande betydelse förefaller de bristande möjligheterna att precisera tydliga önskemål i överenskommelserna vara. Av viss betydelse kan även den rådande produktionsorienteringen ha haft. Om beställarna vill ha en speciell prioritering måste de gå vid sidan av den ordinarie beställningsprocessen. Kökansliet har knappast något att göra med bristande konkurrens eller oklara politiska roller.

Avvecklingen av operationsavdelningen i Mariestad förefaller ha svag koppling till den ekonomiska styrmodellen. För att eventuellt finna ett samband krävs ett hypotetiskt resonemang. Hade operationsavdelningen eller åtminstone Mariestads sjukhusenhet varit en avgränsad enhet med rätt att delta i beställarens upphandling och hade operationsavdelningen varit konkurrenskraftig i beställarens upphandling, finns det en koppling mellan avvecklingen och den ekonomiska styrmodellen.

Eftersom såväl finansiärer/ägare som beställare och utförare var för avvecklingen kan man inte hävda att avvecklingsbeslutet fattades av ”fel” instans och därigenom finns det knappast någon koppling mellan avvecklingen och oklara politiska roller. Av analysen framgår även att det heller inte handlar om produktionsorientering eller illa fungerande kontraktsstyrning.

När det gäller prestationsfinansieringen är kopplingen klarare. En ersättningsmodell som mer påminner om renodlad prestationsfinansiering skulle förmodligen ha medfört att varken tillskapande av kökansliet eller avveckling av operationsavdelningen skulle ha blivit nödvändigt, men vid närmare analys är det ett trivialt konstaterande. Rationalisering eller hantering av köer blir aldrig aktuellt om inte resurserna är knappa – och för att renodlad prestationsfinansiering ska kunna användas förutsätts i stort sett obegränsade resurser. Därför finns det ur ett ekonomiskt perspektiv anledning att problematisera att vissa verksamheter numera prestationsfinansieras utan volymtak.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den ekonomiska styrmodellen inte leder till att operationsavdelningar avvecklas i onödan, men modellen förefaller göra hanteringen av strukturfrågor mer invecklad. Det kan också konstateras att styrmodellens brister förefaller kompenseras med att nya organisatoriska enheter tillskapas. I båda konstaterandena ryms en kritik mot den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsregionen. Om modellen har brister som ökar osäkerhet och kräver ytterligare administration är det kanske dags att i grunden fundera över dess ändamålsenlighet.

Avslutning

Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsmodellen har i föreliggande kapitel varit föremål för en kritisk granskning. Det har framgått att modellens tillämpning i praktiken har liten koppling till dess teoretiska principer, att modellens

konstruktion är ett resultat av kompromisser och att modellens brister har kompenserats med att en ny organisatorisk enhet tillskapats. En viktig fråga är om observationerna kan ligga till grund för att argumentera för att den ekonomiska styrmodellen ska bytas ut? Ett sådant förslag ligger naturligtvis nära till hands men det kräver att det finns en annan ekonomisk styrmodell som på goda grunder kan förväntas ge ett gynnsammare utfall. Ett onödigt misstag att begå, är att avveckla något befintligt utan att ha ett bättre alternativ.

Studierna som presenterats i kapitlet illustrerar att det kan vara svårt att införliva marknadslika styrmodeller i offentlig sektor. Samtidigt är det viktigt att nyansera bilden av vad som är marknadslikt. Det är en vanföreställning att relationerna mellan vinstdrivande företag på marknader kännetecknas av den idealiserade bild av hur en marknad fungerar, som många av de marknadslika styrmodellerna i offentlig sektor bygger på. I synnerhet gäller det företag som är verksamma inom områden som delar karaktärsdrag med hälso- och sjukvården. Sådana företag tenderar att utveckla olika former för nära samverkan med andra företag. Det har kallats att hybridformer mellan marknad och hierarki skapas (Williamson 1996). Hybrider lånar karaktäristik från både marknader och hierarkier och spänner över en kontinuerlig skala från löst kopplade kluster av företag till i det närmaste integrerade företag (Menard 2003). Även på marknader kan alltså varaktiga samverkanslösningar föredras före regelbundna upphandlingar som syftar till återkommande konkurrensutsättning och det är fullt möjligt att försvara den ordningen med rationella argument.

De marknadslika förehållandena i Västra Götalandsregionen kan definitionsmässigt aldrig betraktas som en hybridform eftersom beställare och utförare tillhör samma huvudman. Däremot kan den ekonomiska styrmodellen betraktas som en kvasihybrid. Denna kvasihybrid har i Västra Götalandsregionen påmint väsentligt mer om en hierarki än en marknad. Paradoxalt nog kan det vara just det som är marknadslikt.

Noter

[1] Uppgifterna är hämtade från Västra Götalandsregionens informationsfolder: ”Ett samlat grepp för ökad tillgänglighet till sjukhusvården” (odaterad).

[2] Sedan dess har diskussioner återigen börjat föras om att avveckla operationsavdelningen.

Referenser

Anell, Anders, 1991. ”Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården. Vad blir effekterna?” Ds 1991:49.

Anjou, Leif, 2002. ”Hur fungerar beställar-utförarmodellen inom sjukvården i Västra Götalandsregionen?” Falun.

Brorström, Björn och Viveka Edlund, 1993a. ”Ekonomistyrning i teori och praktik. Ideal och effekter.” Göteborg:KFi-rapport nummer 18

Brorström, Björn och Viveka Edlund, 1993b. ”Ekonomistyrningens effekter. Tio ekonomichefer om sina modeller.” Göteborg:KFi-rapport nummer 23.

Bäck, Henry, 2002. De regionala politikerna i ett jämförande perspektiv. I Nilsson, Lennart (red) *Flernivådemokrati i förändring.* Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Forssell, Anders, 1994. ”Företagisering av kommuner”. I Jacobsson, Bengt, red, Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Hallin, Bo och Sven Siverbo, 2003. *Styrning och organisering av hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.

Hansson, Lennart, 1991. ”Den tredje vägen – interna marknader”. I Arvidsson, Göran och Bengt Jönsson, red, Valfrihet och konkurrens i sjukvården. Stockholm SNS Förlag.

Hood, Christopher, 1995. “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme”. Accounting, Organizations and Society: Vol. 20, No. 2/3, s. 93-109

Johansson, Folke, 2002. Minskad tro på regionerna. Attityder i Västra Götaland och Skåne. I Nilsson, Lennart (red) *Flernivådemokrati i förändring.* Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Jonsson, Ernst, 1991. ”Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion”. I Arvidsson, Göran och Bengt Jönsson, red, Valfrihet och konkurrens i sjukvården. Stockholm SNS Förlag.

Jönsson, Bengt, 1991. ”Styrd konkurrens inom hälso- och sjukvården.” I Arvidsson, Göran och Bengt Jönsson, red, Valfrihet och konkurrens i sjukvården. Stockholm SNS Förlag.

Leffler, Marianne, 1996. ”Två steg fram – och ett tillbaka. Erfarenheter från landsting med beställar-utförarmodeller.” SOU 1996:169, bilaga V.

Leffler, Marianne, 2002. *Sjukhusperspektiv på beställarstyrning – ett otydligt rollspel*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 10.

Lind, Jan-Inge, 1994. ”Kommuner som marknadsskapare”. I Jacobsson, Bengt, red, Organisationsexperiment i kommuner och landsting, Stockholm: Nerenius & Santérus.

Lindkvist, Lars och Lena Cederholm, 1994. ”Prestationsbudgetering inom sjukvården. Styrförutsättningar och kontraktsmöjligheter.” Linköping university: Department of Management and Economics.

Menard, Claude, 2003. ”The Economics of hybrid organizations.” Artikel presenterad vid workshop anordnad av Centre for research in Institutional Economics (CRIE), University of Hertfordshire, June 25-27, 2003.

Meuller, Anders, 2001. ”Översyn av lednings- och styrningsfrågor i Västra Götalandsregionen med särskild inriktning mot beställar-utförarmodellen.” GW-gruppen AB.

Montin, Stig, 1993. ”Radikala organisationsförändringat i kommuner och landsting.” SOU 1993: 73, Stockholm: Allmänna Förlaget.

Olson, Ulf-Johan, 2002. ”VGR. Väl Godkänd Region?” Ernst & Young AB.

Propper, Carol och Will Bartlett, 1997. ”The impact of competition om the behavour of national health service trust.” I Flynn, Rob och Gareth Williams (red) *Contracting for Health. Quasi-Markets and the National Health Service.* Oxford: Oxford University Press.

Törnqvist, Helene, 1999. ”Nya ekonomiska styrformer – bakgrund, utformning och effekter.” I SOU 1999:66, De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati? Stockholm: Socialdepartementet.

Westerståhl, Jörgen, 1995. ”Några generella iakttagelser.” I Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, red, Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg. Stockholm: SNS Förlag.

Williamson, Oliver, 1996. *The Mechanisms of Governance.* New York: Oxford University Press.

SJUKHUSPERSPEKTIV PÅ BESTÄLLARSTYRNING

MARIANNE LEFFLER

Nya förutsättningar för styrning av sjukvård genom regionbildningen

De första åren med Västra Götalandsregionen har inneburit en prövotid för styrning av sjukvården. Förutsättningarna för styrning av sjukvården förändrades med regionaliseringen genom att verksamheterna inom de tidigare landstingen i Bohuslän, Älvsborg och Skaraborg tillsammans med sjukvården i Göteborg innefattas i regionens sjukvård. En väsentlig förutsättning är organisationens storlek och omfattning, en annan den styrmodell som tillämpas.

Sjukvårdens organisation kan definitivt sägas ha ökat i komplexitet jämfört med tiden före Västra Götalandsregionen. Verksamhetens storlek och omfattning har inneburit att ett stort antal organisatoriska enheter och nivåer successivt har fått finna ett sätt att förhålla sig till varandra. Flertalet arbetsuppgifter och arbetsrutiner för verksamheternas anställda är självfallet fortfarande desamma men förändringar har ändå blivit påtagliga då tjänstemän på alla nivåer från de fyra huvudmännen har tilldelats uppgifter att utföra utifrån en ny arbetsordning. Politikerna från regionens olika delområden har på samma sätt fått finna former för arbetet och för att ta ansvar för sjukvårdens verksamheter. För en del politiker är arbetsområdet välkänt medan andra politiker genom regionbildningen har fått ta sig an ett för dem nytt politikområde.

Västra Götalandsregionen tillämpar i grunden en beställar- utförarmodell inom sjukvården, vilket är en styrmodell som de tidigare självständiga enheterna hade varierande erfarenheter av. För många såväl politiker som tjänstemän var styrmodellen ny. Beställar-utförarmodellen i Västra Götalandsregionen innebär en uppdelning i rollerna finansiär/ägare, beställare och utförare. Med rollerna följer en fördelning av uppgifter och ansvar som syftar till att skapa tydlighet vad gäller styrning. Regionfullmäktige beslutar om den ekonomiska ram som skall gälla och fördelar resurser till regionens olika verksamhetsområden. Vad gäller sjukvården har det fram till 2003 varit så att Hälso- och sjukvårdsstyrelsen (HSS) tilldelats samtliga resurser och deras uppgift har sedan varit att fördela dem vidare dels till tio lokala Hälso- och sjukvårdsnämnder (HSN) för beställning av primärvård och tandvård och dels till regionens sjukhus via beställningar direkt från HSS. Beställningar till sjukhusen har således kommit från en central hälso- och sjukvårdsstyrelse vars beställningar har varit baserade på underlag från de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna. På det sättet var det tänkt att beställningarna skulle bygga på de behov som befolkningen i olika delar av regionen har och beställarens roll som befolkningsföreträdare bli

tydlig. Från 2003 gäller en delvis annan ordning. De lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna har nu utökats till tolv och de har ett ansvar att utöver tidigare beställningar också beställa sjukhusvård.

I Västra Götalandsregionen är det som inom alla landsting eller kommuner som tillämpar beställar-utförarmodell i huvudsak en gemensam huvudman för beställarna och utförarna. Båda parter är underställda regionfullmäktige och det finns av fullmäktige antagna reglementen och arbetsordningar som reglerar vilket förhållande beställare och utförare skall ha till varandra och till andra organisatoriska enheter inom regionen. De reglementen och arbetsordningar som fanns vid regionstarten har efter praktisk tillämpning förändrats ett antal gånger under de inledande åren. Man har prövat sig fram i att hitta bra regler och arbetsformer. Såväl organisationens storlek och omfattning som den tillämpade styrmodellen har krävt successiva ställningstaganden om anpassning till verksamheternas praktik.

Tidigare studier om landsting med beställar-utförarmodell visar att det i det praktiska handlandet kan uppstå osäkerhet om vad rollerna som beställare respektive utförare konkret innebär. Modellens tänkta tydlighet i roller kan då uppfattas som otydliga och leda till frustrationer hos inblandade aktörer (Leffler 1996, Bäck 2000, Hallin och Siverbo 2001). De förändringar som införts från 2003 ger uttryck för att osäkerheten och otydligheten har varit framträdande också inom Västra Götalandsregionens beställar-utförarmodell. Tidigare studier om omfattande förändringsarbeten inom sjukvården visar att fusionsprocessen är en svår och tidskrävande uppgift (Ericson 1998, Leffler och Mühlenbock 1998). Förutom alla praktiska frågor och systemkoordinationer som skall till handlar det också om att människor från olika organisatoriska miljöer skall förstå varandra och börja samarbeta (Kleppestö 1993). Västra Götalandsregionen utgör inget undantag i det avseendet. Att utveckla en välfungerande regionorganisation i Västra Götalandsregionen är således en stor utmaning.

Studiens syfte och metod

Ett övergripande syfte med föreliggande studie har varit att öka förståelsen för styrningens villkor i stora, politiskt styrda professionella organisationer. Med styrning menas att olika aktörer eller aktörsgrupper påverkar en verksamhet vad gäller innehåll och utveckling och styrning kan sägas uttrycka relationen mellan aktörerna ifråga.

Ett utvärderingssyfte har varit att identifiera vad som händer i styrningssammanhang vid etablering och tillämpning av Västra Götalandsregionens generella styrmodell, beställar-utförarmodellen. I studien har detta gjorts utifrån ett utförarperspektiv genom att fånga sjukhusledningarnas uppfattningar om styrningens förutsättningar i sjukhusvården. Intervjuer har gjorts med sjukhusdirektörerna och utförarstyrelsernas presidier vid regionens fyra sjukhusgrupper i tre olika omgångar – under hösten 1999 (det vill säga cirka 10 månader efter regionens bildande),

hösten 2000 samt hösten 2002. Intervjuerna har fokuserat olika aktörers uppgifter, roller och beroenden till varandra. Sammanlagt har 36 intervjuer genomförts.

Angreppssättet för att öka förståelsen för styrreformers tillämpning och effekter har således varit att studera hur personer som befinner sig i organisationen uppfattar situationen. Studiens fokus har varit de fyra sjukhusgruppernas ledningar och hur de uppfattar sina förutsättningar att styra under Västra Götalandsregionens inledande år.

Som framgått ovan är det både formella och informella regler och rutiner som skall växa fram och läggas fast. Ett rimligt antagande är att såväl formella regler antagna i demokratisk ordning som initiativ från enskilda personer har betydelse i denna process. Vi vet från tidigare studier att beställar-utförarmodeller inte uppfattas och tillämpas på ett enhetligt sätt och de fungerar inte från start som ”det är tänkt” (Leffler 1995, Hallin och Siverbo 2001). Det behövs en viss inkörningsperiod då involverade aktörer inte har en fullständig och likartad kunskap om vad som gäller när en ny styrmodell tas i bruk. Det är därför intressant att belysa de tolkningar som har gjorts av modellen och hur inkörningsperioden har fungerat. Annorlunda uttryckt är det intressant att belysa aktörernas iklädande av sina respektive roller och spelets framväxt. Sammantaget finns det i tidigare studier redovisat ett antal svårigheter med att implementera en ny styrmodell som beställar-utförarmodellen (Hallin och Siverbo 2001) och det är därför av intresse att studera hur man tar sig an dessa svårigheter i Västra Götalandsregionen.

Att ta sig an en ny styrmodell

Fullmäktige fattade beslut om reglementen för regionens nämnder och styrelser i december 1998 och de skulle gälla från den 1 januari 1999. Det var således kort tid mellan beslut och verkställighet, vilket ger en förståelse för att det trots många och långa förberedelser var mycket som var oklart vid regionstarten. Det var totalt sett många administrativa frågor och ansvarsfrågor som skulle redas ut och klarläggas under regionens inledningsperiod.

För sjukhusens del handlade det om att den nytillsatta utförarstyrelsen skulle komma på plats och börja arbeta. Ledamöterna i styrelserna hade inte haft någon längre tid att förbereda sig på sitt uppdrag eftersom tillsättningen skedde mycket sent. Det var först vid regionfullmäktiges budgetsammanträde i december 1998 som det blev klart att det skulle bli en borgerlig majoritet och därmed borgerliga representanter på ordförandeposten i styrelser och nämnder. De som blev ordförande från 1999 hade från början varit inställda på att inta en vice ordförandepost och några av dem kände sig inte alls, enligt egen utsago, beredda att axla en ordförande-roll.

De socialdemokratiska representanter som blev utsedda till vice ordförande hade under s-majoritetens tid mellan oktober och december 1998 inte heller förberett sig på att vara ordförande. Inom partiet fanns istället en långt framskriden plan på

att nominera icke-politiker i utförarstyrelserna. De som blev utsedda som s-ledamöter i utförarstyrelserna hade under planeringstiden varit inställda på andra förtroendeuppdrag, i till exempel patientnämnd, lokal hälso- och sjukvårdsnämnd eller inom nämnder som inte alls ägnar sig åt sjukvård.

Utförarstyrelserna består av sju ordinarie ledamöter och sju ersättare. Det borgerliga parti som fick ordförandeposten fick också ytterligare en ordinarie ledamot i styrelsen. I Sahlgrenskas styrelse blev en moderat ordförande, i NU-sjukvården en centerpartist, i Skaraborg en folkpartist och i Södra Älvsborg blev en kd-politiker ordförande. Deras tidigare erfarenheter av sjukvårdspolitik varierade och ser man till utförarstyrelsernas ledamöter i sin helhet så var det mycket blandade erfarenheter hos dem. En del ledamöter hade ingen sjukvårdspolitisk erfarenhet alls sedan tidigare och några hade inte heller erfarenhet från landstingspolitiska uppdrag över huvud taget. De hade tidigare i huvudsak ägnat sig åt kommunalpolitik.

Utförarstyrelsens uppdrag är att ansvara för drift och förvaltning av sjukhusets verksamhet. Vad det innebär finns beskrivet i det av fullmäktige antagna reglementet. Det var detta reglemente som låg till grund för inledande diskussioner i de respektive styrelserna.

Inlärning och kontinuitetsglapp

Man kan konstatera att de politiker som blev utsedda till ledamöter i sjukhusens utförarstyrelser hade varierande erfarenheter av sjukvårdspolitik, var oförberedda på sina uppdrag och hade en annan förväntningsbild av den egna rollen som politiker i Västra Götalandsregionen än att vara ledamot i en utförarstyrelse. Det blev därför en viktig uppgift att inledningsvis lära sig om verksamheten, lära sig om styrmodellen och om den egna rollen parallellt med att lära känna varandra.

Kunskapsuppbyggandet gick till på lite olika sätt. Från regioncentralt håll bjöd man in samtliga politiker i styrelser och nämnder till fyra dagars övergripande utbildning under våren 1999. Utöver detta avsatte man i Skaraborgs utförarstyrelse fem dagar för att diskutera igenom verksamheten i grunden och utforma en vision. Detta gjordes tillsammans med sjukhusdirektören, hans närmaste stab, de medicinska divisionscheferna och de fackliga organisationerna. I NU-sjukvården avsatte man på motsvarande sätt två dagar till att lära sig om verksamhetens innehåll och ekonomi mycket tidigt på våren och i Södra Älvsborg presenterade man verksamhetens olika enheter under sammanträdena och genomförde också några utbildningsdagar. Gemensamt för de tre sjukhusen är att respektive sjukhusdirektör hade funnits med ett antal år och fick således en stor uppgift i att informera och delge sina kunskaper till de nytillträdda politikerna. Några av dem blev ganska ensamma i denna roll – i NU-sjukvårdens utförarstyrelse fanns till exempel bara en politiker med från den direktion som varit ansvarig under föregående mandatperiod och i Södra Älvsborg var det ingen av politikerna som hade verksamhetsspecifika erfarenheter eller kunskaper med sig från tidigare. Sjukhusdirektörerna uppfattade att det

därmed blev ett stort kontinuitetsglapp som fick betydelse för styrningen av verksamheterna. Ledamöterna i utförarstyrelsens presidium på Skaraborgs sjukhus hade båda erfarenhet som ordförande och vice ordförande i den tidigare sjukhusnämnden så där blev kontinuitetsglappet mindre, relativt sett.

Vad gäller Sahlgrenskas utförarstyrelse fanns några ledamöter från den tidigare direktionen med och ordförande och vice ordförande var också relativt väl insatta i SU:s verksamhet och ekonomi. De uppfattade själva redan från starten att styrelsens ledamöter utgjorde en ”ganska hygglig mix”. Sahlgrenskas utförarstyrelse fick däremot en något annorlunda start eftersom kontinuiteten inte kunde upprätthållas av sjukhusdirektören. Vid starten 1999 stod sjukhuset i princip utan direktör och en tillförordnad direktör utsågs i avvaktan på att en ny skulle anställas. I april tillträdde en ny sjukhusdirektör men denne avgick redan hösten samma år. Ytterligare en tillförordnad direktör utsågs och denne tillträdde efter en tid också tjänsten som sjukhusdirektör.

Utrymme för varierande tolkningar

Kunskapsuppbyggandet om styrmodellen försvårades av allmänna administrativa brister. Rutiner för att distribuera handlingar till sjukhusledningarna var inte upparbetade. Man hade visserligen fått föredragningslistor och underlagen för besluten till regionfullmäktige och regionstyrelsen men protokollen från mötena i december 1998 dröjde. Besluten handlade just om reglementen och arbetsordningar för sjukhusens verksamhetsansvariga och för olika politiska styrelser och nämnder. Som sjukhuschef hade man alltså inte fått sig tillsänt väsentliga handlingar om ansvarsförhållanden och fördelning av uppgifter mellan olika politiska nivåer i regionen. Man hade inte heller haft gemensamma sittningar med de övriga sjukhuscheferna och regiondirektören för att diskutera igenom betydelsen av reglementen och arbetsordning. Det var således vars och ens tolkning som låg till grund för den diskussion som sjukhusdirektörerna relativt tidigt förde med sina styrelseledamöter om dessa frågor. Ledamöterna hade å sin sida inte heller diskuterat någon tolkning i förväg, till exempel med sina partier.

Som en reaktion på den korta förberedelsetiden förekom det under våren 1999 en diskussion på sjukhusledningsnivå om den egna rollen och andras roller och uppgifter. Flertalet av sjukhusdirektörerna och utförarstyrelsernas presidier uppgav vid den första intervjuomgången att beställar-utförarmodellen i grunden är en bra styrmodell men att det är svårt med den praktiska tillämpningen. Det ansågs därför mycket viktigt att texterna i grunddokumenten är välformulerade och skapar tydlighet i vad som skall gälla. Det framkom också att man i nämnderna internt ägnade mycket tid åt att diskutera vad som avses och vad man tycker om det. De intervjuade uppgav också att man hade gjort en del påstötningar och skrivelser till fullmäktige om reglementen och arbetsordning redan under de inledande månaderna med Västra Götalandsregionen. Deras förhoppning var att man snabbt

skulle rätta till vad man uppfattade var felaktigheter och konstigheter och man efterfrågade även bättre formuleringar för ökad tydlighet.

Tolkningen av den övergripande fördelningen av uppgifter och ansvar kom således att ligga till grund för diskussioner och funderingar under inledningsperioden och man kan konstatera att otydlighet vad gäller olika rollers innehåll och praktiska tillämpning snabbt blev ett faktum. En debatt påbörjades som handlade om beställar-utförarmodellens formella reglementen men också om dess sätt att fungera i praktiken.

Debatten kom att fortsätta under lång tid och har under hela femårsperioden förts omväxlande ”i korridorer” och på gruppledarnivå. Beställar-utförarmodellen har under denna tid också utsatts för intern granskning och översyn genom flera studier utförda inom såväl revisionsenheten (Meuller, 2001) som inom den strategiska utvecklingsenheten (Stenström m fl, 2001). Styrmodellen har också legat till grund för diskussioner inom och mellan partierna och för genomförda seminarier och utbildningar för regionens politiker och tjänstemän. Två år efter regionstarten, i januari 2001, fattade regionfullmäktige beslut om ett nytt reglemente för regionens styrelser och nämnder (fullmäktigeunderlag 2000-11-14) och under våren 2002 fattade man beslut om att förändra beställarorganisationen och ytterligare nya reglementen arbetades fram.

Utförarstyrelsens uppdrag – relationer mellan US och HSS

I regionstyrelsens handling till regionfullmäktige i december 1998 (Dnr 238/98) kan man läsa; ”*Reglementen har upprättats för hälso- och sjukvårdsstyrelsen och för lokal hälso- och sjukvårdsnämnd samt för utförarstyrelse*” och regionfullmäktige föreslås besluta om att inrätta fyra utförarstyrelser och att fastställa förslagen till reglementen för dessa samt för hälso- och sjukvårdsstyrelsen och för lokal hälso- och sjukvårdsnämnd. I texten kan man vidare läsa ”*Under hälso- och sjukvårdsstyrelsen föreslås att fyra utförarstyrelser inrättas med uppgift att svara för drift och förvaltning av respektive sjukhusgrupp*”.

I själva reglementet för hälso- och sjukvårdsstyrelsen är formuleringen att ”*Under hälso- och sjukvårdsstyrelsen finns för angivna områden lokala hälso- och sjukvårdsnämnder*”. I dessa formuleringar om utförarstyrelse och om hälso- och sjukvårdsnämnd beskrivs de båda alltså som underställda hälso- och sjukvårdsstyrelsen. En annan formulering som visar på utförarstyrelsens ställning i förhållande till HSS är att ”*…för interna vårdgivare utfärdar styrelsen (HSS) anvisningar. Med extern vårdgivare träffas avtal*”. Vidare beskrivs att HSS huvudsakliga uppgifter är att vara *”den övergripande befolkningsföreträdaren för hela hälso- och sjukvården……och denna uppgift innebär bland annat beställning – precisering av uppdraget – av läns- och regionsjukvård*”.

De begrepp som används för att beskriva förhållandet mellan US och HSS kan således uttryckas som att HSS utfärdar anvisningar, lägger en beställning eller ger

ett uppdrag. Att lägga en beställning eller ge ett uppdrag behandlas i texterna ibland som separata aktiviteter och ibland som synonyma begrepp. Läser man vidare i reglementet så har begreppet beställning fått citationstecken runt sig när det gäller hälso- och sjukvårdsnämndens huvudsakliga uppgifter. Det står att *"HSN skall inom sina områden……ge hälso- och sjukvårdsstyrelsen 'beställningsunderlag' för läns- och regionsjukvård, 'beställa' primärvårds- och folktandvårdstjänster…"*. För nämndernas del anges det också att de *"genom överenskommelser med externa vårdgivare samt anvisningar till regionens primärvård…"* skall tillförsäkra invånarna en god hälso- och sjukvård. Även för HSN gäller alltså att det är flera begrepp som används för att beskriva förhållningssätt till HSS och till primärvård och tandvård.

I de intervjuer som gjordes med sjukhusdirektörer och utförarstyrelsernas presidium i slutet av 1999 framkom det relativt likartade tolkningar av den formella relationen till HSS. Man tolkade den formella gången så att HSN skulle förse HSS med ett underlag som skulle ligga till grund för en beställning till US. Man hade vid den tidpunkten, trots lång väntan, inte fått några beställningar så man kan anta att deras tolkning enbart byggde på reglementets innebörd. I intervjuerna som gjordes ett år senare var det en delvis annan bild som gavs. Några av de intervjuade betonade att beställningen från HSS skall vara ett resultat av en förhandling och överenskommelse mellan två likvärdiga parter (HSS och US) och HSN:s underlag ansågs vara av mindre betydelse i sammanhanget. Andra gav en liknande beskrivning men tillade också att beställningen egentligen kunde liknas vid ett direktiv från HSS eftersom det inte fanns något reellt förhandlingsutrymme. Den ekonomiska ramen var fastställd genom fullmäktiges beslut och fördelningen mellan sjukhusen ansågs vara ganska given eftersom den följde tidigare års fördelning. Det som återstod att förhandla om var vad man skulle göra för pengarna. En generell uppfattning bland de intervjuade var emellertid att några prioriteringar så här långt inte hade gjorts av HSS, vilket samtliga påpekade är en av HSS huvuduppgifter. De intervjuade menade därför att man fått en ekonomiskt bantad ram för att göra det man gjort tidigare år och att det knappast kunde betraktas som en beställning. Förväntningarna om en beställning var att man utifrån gemensamma diskussioner skulle komma fram till en överenskommelse om vårdens innehåll och volym baserad på gjorda prioriteringar och på ett regionövergripande helhetstänkande från HSS.

Eftersom man vid tidpunkten för den andra intervjun har hunnit med två beställningsprocesser kan man anta att erfarenheterna från dessa påverkat tolkningen av den formella relationen mellan US och HSS. I den första processen inträffade ett långvarigt "dödläge" orsakat bland annat av besparingsdirektiv från regionstyrelsen och av intern turbulens i HSS. Det resulterade i protester från utförarna både vad gällde innehåll och agerande. Den andra processen löpte på smidigare med avseende på att hålla tidsplanen och resulterade i beställningar som innehållsmässigt inte var särskilt kontroversiella då de, som ovan beskrivits, inte kunde betraktas som några reella beställningar. Man kan säga att relationen mellan US och HSS stabili-

serades något när det gäller proceduren att komma fram till planen för nästkommande budgetår.

Vid intervjuerna ytterligare två år senare blir det uppenbart att uppfattningarna om beställningsprocessen har stabiliserats – såväl positiva som negativa omdömen består. En bra beställningsprocess anser de intervjuade vara när det blir tydligt vad man vill och förväntar sig från båda håll. Det kräver en bra förhandling och en bra förståelse för varandras situation. En dålig beställningsprocess anser de vara när det råder en ojämn maktfördelning mellan beställare och utförare och man inte ser beställningarnas konsekvenser. De intervjuade lyfter vid den här tidpunkten också fram att beställningarna inte täcker in allt vad utförarna gör och att deras verksamhet därför inte blir finansierad fullt ut. Beställningen från hälso- och sjukvårdsstyrelsen täcker till exempel inte in alla kostnader för kompetensutveckling och utrustning och de finansieras inte heller från något annat håll. I praktiken innebär det att ständiga rationaliseringar behöver göras för att klara ekonomin. De budgetunderskott som sjukhusen uppvisar förklaras ha uppkommit just på grund av dessa ofinansierade, men nödvändiga och ibland påtvingade aktiviteter.

Utförarna efterlyser en aktiv ägare/finansiär som tar ansvar för helheten. Man exemplifierar situationen med att det fattas beslut som medför ekonomiska konsekvenser för utförarna utan att det tillförs några extra resurser. Det blir istället de resurser som enligt beställningen är avsedd för vårdproduktion som får finansiera besluten. Sammantaget menar flera av de intervjuade att det är en omöjlig uppgift att leva upp till de krav som ställs på dem av ägarna och beställarna. Ägarens krav på en ekonomi i balans är svår att förena med beställarens krav på att fullgöra de avtalade prestationerna om inte beställningarna som ges är finansierade fullt ut.

För att påvisa denna brist har utförarna med tiden insett betydelsen av att kunna redovisa det man gör och vilka kostnader det medför. I takt med att utförarna har blivit bättre på att visa vilka kostnader man verkligen har, uppfattar man att förhandlingsläget med beställarna blivit mer ansträngt och tonen hårdare. Under 2001 drev till exempel SU avtalsförhandlingen vidare till regionstyrelsen för ett avgörande, eftersom beställare och utförare inte kunde komma överens. Under 2002 var det NU-sjukvården som gjorde på liknande sätt. I någon mån kan man säga att dessa åtgärder resulterade i en framgång för utförarna då de innebar att verksamheten inte skulle påverkas negativt av beställarnas krav. Under 2003 kan man säga att det gavs ett ytterligare andrum för utförarna att upprätthålla sina verksamheter genom en konstruktion som innebär att utförarna inte kommer att krävas på uppkomna underskott inom två år vilket gällt tidigare. Underskotten kommer istället genom en speciell modellkonstruktion att omvandlas till långfristiga lån.

Maktpositionering inom regionen

En nybildad organisation med den omfattning och den historia som Västra Götalandsregionen har medför att medarbetare på olika organisatoriska nivåer söker en plattform för sitt framtida arbete. Det finns till exempel flera före detta chefer inom

olika verksamhetsområden och det finns på samma sätt flera personer som tidigare har utfört ungefär samma arbetsuppgifter inom sina respektive organisationer. Inför regionens bildande genomfördes en rekrytering till nya befattningar men man kan ändå anta att det inför regionstarten bland övriga anställda fanns ett antal personer som sökte sig en position i det nya. Enligt intervjupersonerna var detta positionerande eller maktspel uppenbart under inledningsperioden och märktes bland såväl politiker som tjänstemän. Man använde sig av tolkningar av formella förutsättningar och försökte anpassa dem till sin egen fördel och man gjorde också personliga utspel.

Politiker – både beställare och utförare

För styrning av sjukhusvården inrättades det inom politiken två olika styrelsenivåer – hälso- och sjukvårdsstyrelsen och utförarstyrelserna. Som visats ovan finns det en otydlighet i deras förhållande till varandra, en otydlighet som inledningsvis bottnade i de skriftliga dokumenten men senare också i det konkreta agerandet i beställningsprocessen.

Utförarstyrelsens position som jämbördig med HSS i beställningsprocessen är en kontroversiell fråga och belyser en positionering mellan HSS och US och därmed också mellan beställare och utförare. Under det inledande året med Västra Götalandsregionen gick HSS ut ganska hårt för att inta en ledande position gentemot sjukhusens US och uttalade sig i frågor som US ledamöter uppfattade låg inom det egna ansvarsområdet.

En av de mer känsliga frågorna gällde den interna strukturen inom sjukhusgrupperna. Eftersom sjukhusgruppen utgör en utförarenhet ansåg utförarna det vara självklart att det är sjukhusets styrelse och ledning som avgör hur resurser fördelas och används inom sjukhuset. HSS politiker uttalade däremot på ett tidigt stadium att enskilda sjukhus inom sjukhusgrupperna skulle kunna betraktas som utförarenheter och ses som relativt självständiga. Denna polarisering i uppfattningar vad gäller sjukhusens självständighet blev en känslomässigt laddad fråga för enskilda ledamöter i HSS eftersom deras partier i valrörelsen tydligt förespråkat självständiga sjukhus. För US ledamöter och sjukhusdirektörerna var det mycket angeläget att försvara den rådande strukturen. För samtliga sjukhusgrupper hade det under en följd av år varit en mödosam process att slå samman de tidigare sjukhusen till nuvarande sjukhusgrupper och man hade som målsättning att försöka hålla sina verksamheter fria från ytterligare stora strukturförändringar.

I budgetarbetet för 2000 gav HSS sjukhusen i uppdrag att ta fram en plan för ganska kraftiga besparingar att genomföras under 2000. HSS fick i det sammanhanget också stöd från Regionstyrelsen som i ett brev direkt till sjukhusdirektörerna påtalade att ekonomin skulle vara det övergripande målet för verksamheten. Sjukhusdirektörerna levererade sina planer till regionstyrelsen och i korthet kan man säga att besparingarna skulle leda till relativt omfattande förändringar i verksamheterna. Sjukhusdirektörerna höll dessa planer i en mycket liten krets och un-

danhöll medvetet personalen från vetskapen om dess konsekvenser. Flera av sjukhusdirektörerna sa i klartext att en viktig uppgift för dem var att skydda sin personal mot centrala politikers utspel. De ansåg att det var onödigt att oroa personalen eftersom deras övertygelse vid denna tidpunkt var att politikerna i HSS inte skulle ha mod att besluta om ett genomförande av planerna.

Ledamöterna i utförarstyrelserna hade tydligt visat sitt motstånd mot föreslagna besparingar. De var kritiska både till försämringarnas omfattning och till hur korrespondensen hade gått till. Brevet till sjukhusdirektörerna undertecknat av regionstyrelsens ordförande och regiondirektören hade kommit utan förvarning. Utförarstyrelsernas ordföranden hade inte fått någon förhandsinformation från den politiska ledningen. De uppfattade detta som ett uttryck för att de var isolerade från den centrala politiska makten och att det i sin tur kunde bero på att de centrala politikerna var oeniga och splittrade i frågan. Man misstänkte att det var enskilda personers uppfattningar som låg till grund för brevet. Flera av utförarstyrelserna framförde sina synpunkter till HSS om orimligheten i att genomföra föreslagna besparingar. Man ansåg generellt från US och sjukhusledningarna att den verksamhet man förväntades göra under 2000 var klart underfinansierad.

Något svar kom emellertid inte från HSS och den bild som sjukhusledningarna gav av HSS fram på hösten var att de hade stängt in sig totalt. Under hösten 1999 gick även media till attack mot HSS och man refererade till intern kritik från i första hand lokala borgerliga politiker, men även från ledande regionpolitiker. HSS kritiserades för att vara initiativfattig, ha otillräckligt ledarskap och för att ha isolerat sig från sjukhusens ledningar samt för uteblivna beställningar. För en detaljerad redogörelse av hur media rapporterade om ”krisförloppet” se Johansson (2000).

Enligt de intervjuade var det så kaotiskt i HSS att det inte kom ut någonting därifrån. I det läget skulle det i praktiken ha kunnat öppnats en möjlighet för US att ta över initiativet. US uppfattades emellertid av såväl de egna ledamöterna som av andra vara en relativt eller till och med mycket svag styrelse. Flera av de intervjuade politikerna var ganska frustrerade över att vara ledamöter i en styrelse med så svagt mandat. De uppfattade att de skulle fungera som ett slags bolagsstyrelse men inte ha något nämnvärt inflytande över vare sig sjukhusdirektören eller verksamheten.

Sjukhusdirektören – arbetar under en styrelse men styrs av ägaren

Sjukhusdirektören tillsätts av regiondirektören och har att utföra uppdrag som kommer från regionens tjänstemannaledning parallellt med vad som framkommer i HSS beställningar. I reglementet från 1999 står att ”*sjukhusdirektören utses av regiondirektören efter samråd med utförarstyrelsen, och ställs till styrelsens förfogande. Sjukhusdirektören har därvid att följa av styrelsen utfärdade direktiv.*”

Den sista meningen togs bort i det reviderade reglementet och dess innebörd hade i praktiken haft mycket begränsad betydelse i relationen mellan sjukhusdirektören och US så länge den formellt gällde. I intervjuerna gav varken direktörerna eller politikerna någon bild av att styrelsen utfärdat direktiv till sjukhusdirektören.

Tvärtom gavs bilden av att sjukhusdirektören varit drivande i frågor och sökt stöd för sin tankar och idéer hos presidiet och i förlängningen hos styrelsen. I något enstaka fall hade en presidieledamot tagit fasta på reglementets sista mening ovan i sin beskrivning av hur relationen till sjukhusdirektören varit i början.

Sjukhusdirektörerna själva poängterade att de styrs av ägarna och syftade då på regionfullmäktige representerad av regionstyrelsen samt av regiondirektören och hans stab. De framhöll också särskilt att de inte på något sätt är underställda hälso- och sjukvårdsdirektören, vilken är ansvarig för det centrala beställarkansliet och arbetar på uppdrag av HSS. Den hälso- och sjukvårdsdirektör som var med från regionstarten kallade tidigt samman sjukhusdirektörerna och försökte agera som deras chef. Enligt egna utsagor uppfattade sjukhusdirektörerna detta som helt i strid med gällande reglementen och rollfördelning. De ville inte alls kännas vid att vara underställda hälso- och sjukvårdsdirektören utan markerade att han hörde till ”den andra sidan”, det vill säga till beställarsidan.

Hälso- och sjukvårdsdirektören lämnade sin tjänst under våren 1999 så problemet löste sig tillfälligt av sig självt men sjukhusdirektörerna hade anledning att känna oro för dessa försök till styrning även från näste hälso- och sjukvårdsdirektör. De intervjuade gav exempel på hur de uppfattade att han under de kommande åren på olika sätt försökt få ett inflytande över utförarna.

Sjukhusdirektörerna ansåg dock att det fanns ett behov av en sammanhållande kraft för sjukhusgemensamma frågor på utförarsidan som en motvikt till beställarsidans hälso- och sjukvårdsdirektör på nivån under regiondirektören. De verkade därför för att få en samordnande chef som tydligt hörde till utförarsidan. I maj 1999 inrättades en ny linjechefstjänst i detta syfte.

Den person som tillträdde tjänsten fick mycket lovord av samtliga intervjuade sjukhusdirektörer. De ansåg att han bidragit till en utökad samverkan mellan sjukhusen. Sjukhusdirektörerna hade kunnat diskutera med honom och med varandra hur man skulle förhålla sig till sina utförarstyrelser och jämföra vilken roll de olika utförarstyrelserna tagit på sig. De diskuterade också hur man skulle bemöta generella direktiv från HSS och från regionstyrelsen och hade även där kunnat jämföra tänkbara konsekvenser för de respektive sjukhusgrupperna. I samband med Västra Götalandsregionens bildande var det ett antal kvalificerade tjänstemän från de gamla organisationerna som fick uppdrag att ta ansvar för specifika regiongemensamma frågor. Några av sjukhusdirektörerna gav i intervjuerna uttryck för att dessa frågor var väsentliga att diskutera med varandra. Någon uppfattade att vissa av dessa frågor var mycket strategiskt viktiga för sjukhusens framtid och att det därför var angeläget att vara delaktig i hanteringen. Någon annan belyste att det var nödvändigt att sortera i alla utredande frågor och att det fanns en tendens till att centrala tjänstemän för att markera sin betydelse i regionen gjorde specifika frågor till sina ansvarsområden. Dessa frågor ansågs sammantaget ta mycket tid i anspråk för sjukhusens administrativa personal. Denna resursfråga diskuterades också sjukhusdirektörer emellan.

Den samordnande chefen lämnade successivt sin tjänst efter ett drygt år. Under hösten 2000 blev han tillförordnad sjukhusdirektör på SU, men försökte ändå upprätthålla den samordnande funktionen parallellt. När han senare tillträdde tjänsten på SU var detta inte längre möjligt i samma utsträckning och det var heller ingen annan som tog över den samordnande chefstjänsten. Den nye regiondirektör som hade tillträtt under 2000 valde att sammankalla sjukhusdirektörerna till ledningsmöten med sig själv som ordförande. Enligt sjukhusdirektörerna är det en tillfredsställande lösning men några av dem anser att en samlande kraft för sjukvårdsfrågor på utförarsidan för att skapa balans till hälso- och sjukvårdsdirektörens position på beställarsidan skulle vara en ännu bättre lösning. Sjukhusdirektörerna framhåller vidare att det med tiden har utvecklats goda och väl fungerande relationer på tjänstemannasidan mellan sjukhusens tjänstemän och tjänstemännen i regiondirektörens stab.

Utförarstyrelsens roll ses som att bevaka att sjukhusdirektören sköter sitt uppdrag. Några av dem framhåller att US skulle kunna ha en roll som mer liknade en bolagsstyrelse om ledamöternas kompetens varit annorlunda. I några fall uppfattar också sjukhusdirektörerna att det är de som får hålla ordning på sina US-ledamöter så att de håller sig inom sitt uppdrag istället för tvärtom. Det kan till exempel handla om att en ledamot tar på sig befolkningsföreträdarrollen alltför tydligt och inte ser till sjukhusets bästa. Det kan också handla om att en ledamot engagerar sig i personalfrågor och uppmuntrar personal att med honom diskutera sjukhusdirektörens ledarskap eller sjukhusdirektörens sätt att internt organisera verksamheten. Enligt sjukhusdirektörerna är dessa exempel uttryck för att US-ledamöterna ifråga går utanför sina uppdrag och att aktiviteterna inte stämmer med bolagsliknande styrelseuppgifter.

Lokal enighet och öppenhet

Vid samtliga intervjutillfällen framkommer en tydlig ambition från både sjukhusdirektörer och US-ledamöter att hålla sams och vara eniga i sjukhusledningsfrågor. Genom att ha en god sammanhållning räknar man med att tiden talar för att deras position stärks i förhållande till HSS. Med allt bättre kunskaper om sjukhusens verksamheter och erfarenheter av varandras personliga kompetenser och uppfattningar anser de sig kunna utvecklas till en maktfaktor att räkna med trots att deras formella roll inte ger något starkt mandat. En god sammanhållning ansågs vara särskilt viktig i denna strävan då HSS karakteriserades av interna konflikter. Vid de senare intervjutillfällena lyftes också en god sammanhållning fram men en utökad dialog med ledande politiker inom såväl HSS som inom regionstyrelsen förespråkades också. Detta ligger i linje med uppfattningen att man skall nå överenskommelser om verksamheten genom förhandling mellan jämbördiga parter. Man vill gärna se en öppenhet och dialog mellan regionens olika enheter istället för stängda dörrar och konfrontationer.

Personliga utspel

I juni 2000 beslutade fullmäktige om en budget undertecknad av socialdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet. Det var upptakten till en nystart för regionen och från den 5 september var det en del personskiften på ledande poster i styrelser och nämnder. En av folkpartiets två regionråd blev ordförande i HSS. Det var den tredje ordföranden på posten. Den Kd-politiker som var ordförande från regionstarten lämnade sin post under viss turbulens under hösten 1999 och ersattes då av en moderat politiker. Dessa tre ordförandepolitiker var samtliga regionråd och således även ledamöter av regionstyrelsen.

HSS nytillträdda ordförande fick efter bara någon månad rykte om sig internt på utförarsidan att ”vara ute och styra och ställa i produktionen”. I de intervjuer som gjordes med sjukhusdirektörer och utförarstyrelsernas presidier under oktober och november 2000 framkom ett stort och samfällt missnöje med hennes agerande. Från samtliga sjukhusgrupper berättades det om exempel där HSS ordförande tillsammans med hälso- och sjukvårdsdirektören hade agerat i frågor som de intervjuade ansåg vara utförarfrågor.

Ett exempel handlar om sjukhuset i Mariestad där en lokal aktionsgrupp genomförde en ockupation av operationsavdelningen. Upprinnelsen till det hela var att HSS hade beslutat om en strukturplan för Skaraborgs sjukhus där det framgick att operationsverksamheten i Mariestad skulle läggas ned 2004. Effekten av beslutet blev emellertid att läkaren som funnits på sjukhuset i många år lämnade sitt uppdrag där. Bedömningen i sjukhusets ledning var att det inte skulle gå att rekrytera någon ny kirurg dit under rådande omständigheter och kirurgverksamheten blev därmed nerlagd i förtid. Deras bedömning var att beslutade nedläggningar leder till att verksamheten lägger ned sig själv och att det är svårt att rekrytera personal till en sådan verksamhet.

Opinionen i Mariestad fick stöd i sin kritik från HSS ordförande som bjöds in till allmänt möte i Mariestad och där bland annat uttalade sin uppfattning om utförarstyrelsens bristande förmåga att följa beslutets tidsaspekt. Resultaten av dessa möten blev att man beslutade att tillsätta en arbetsgrupp för sjukhuset i Mariestads utveckling med representanter från HSS, US, HSN, Mariestads kommun och näringslivet i kommunen. Även aktionsgruppen inbjöds att deltaga, men avböjde. Förfarandet i Mariestadsfrågan satte uppgiftsfördelning och rollutövning mellan HSS och US på sin spets. Sjukhusdirektören och utförarstyrelsens presidium var helt överens i sin uppfattning om att HSS hade agerat i frågor som låg på utförarens bord. Man ansåg att det helt och hållet är en utförarfråga hur och var produktionen bedrivs inom sjukhusgruppen SKAS. Man befarade att HSS skulle ta initiativ till att bilda liknande arbetsgrupper också i Lidköping och Falköping, eftersom förberedande kontakter för detta redan hade tagits.

Ett annat exempel handlar om Skene lasarett inom SÄS. Där fanns också en lokal aktionsgrupp som värnade sitt sjukhus och som reagerade när det blev förändringar som skulle missgynna befolkningen i upptagningsområdet. HSS ordförande

deltog i ett av aktionsgruppens möten där och utlovade att bilda arbetsgrupp även där med representanter från bland andra intresseorganisationer, kommunen och personal på sjukhuset. Detta agerande skapade mycket irritation hos sjukhusledningen som sedan en tid fått ett uppdrag från HSS att se över strukturfrågan. Det arbetet pågick, enligt sjukhusdirektören, tillsammans med personalen vid sjukhuset och aktionsgruppen hölls kontinuerligt informerad. En inblandning från HSS ordförande ansågs förstöra trovärdigheten i det arbetet och skapade dessutom frustrationer hos personalen. Uppfattningen från sjukhusdirektören var att sjukhusets ledning inte kan utföra sitt uppdrag om HSS skall ha alla frågor i sitt knä.

Ett tredje exempel är hämtat från NU-sjukvården. Där var inte HSS ordförande på plats men uttalade sig istället om vad som skulle gälla för NU-sjukvården utifrån vad massmedia hade yttrat. Någon kontroll eller avstämning med sjukhusets ansvariga hade inte gjorts före uttalandet. Massmedia hade i detta specifika fall, enligt utförarstyrelsens ledamot, dessutom refererat varandra i flera led och ”lyckats förvränga verklighetsbilden ganska rejält”. Inramningen i exemplet skiljer sig från de andra två men användes av de intervjuade som exempel på att HSS ordförande uttalade sig och ”lade sig i” frågor som sjukhusens ledningar och styrelser ansåg vara produktionsfrågor och därmed hörde hemma på utförarnas bord.

Ett fjärde exempel från SU skulle göra den samstämmiga bilden komplett men där rådde en något annorlunda situation. För det första fanns det ingen tydlig opinion bland befolkningen mot vad som hände inom sjukhuset. Sjukhusledningen ansåg att det är ett typiskt storstadsfenomen. För det andra kunde det kanske ha betydelse att utförarstyrelsens ordförande tillika var socialdemokraternas kanslichef och därmed ingick i den så kallade ”kärna” av personer som representerar de tre regerande partierna. Där fanns också HSS ordförande med som gruppledare för folkpartiet. För det tredje pågick under denna tid (hösten 2000) en utredning om SU:s framtida organisation där hälso- och sjukvårdsdirektören var inbjuden att deltaga. Hans roll var inte att påverka utredningen i sig utan mer relatera utvecklingsförslag till regionövergripande utvecklingstankar och till regiongemensamma konsekvenser.

På det sättet kan man säga att HSS hade en rakare kanal in i SU som möjliggjorde en kontinuerlig dialog. SU:s sjukhusdirektör som till del blev kritiserad för att ha med ”beställarfolk” i utföraruppgifter anförde som försvar att det är bättre att föra en dialog under resans gång än att bli utsatt för kritik när organisationsförslaget är färdigt. Uppfattningen från såväl sjukhusdirektör som US presidium var ändå helt klar – att SU:s interna organisation är en fråga som helt ligger på utförarens bord. Detta var en viktig markering från SU:s ledning. Den sjukhusdirektör som anställdes under regionens första år och som senare avgick under turbulenta former senare samma år gjorde det delvis på grund av inblandning från HSS i sjukhusinterna angelägenheter. Det handlade om SU:s organisation den gången också.

HSS agerande i Mariestad, Skene och i NU-sjukvården uppfattades av sjukhusledningarna som inblandning i sjukhusinterna frågor. Även ledningen för SU ansåg att agerandet var felaktigt och att det strider mot den rollfördelning som skall gälla mellan beställare och utförare. Uppfattningen bland sjukhusledningarna skiljer sig något åt när det gäller att förklara vad som ligger bakom inblandningen. Några ansåg att utspelen visade på ett personligt engagemang och maktpositionering från en enskild politiker och att det sannolikt skulle vara av övergående natur. Man trodde att tillrättavisningen skulle komma från regionstyrelsen och från övriga i HSS om vilka spelregler som skall gälla. Andra var mer bekymmersamma och befarade att utspel av den här karaktären skulle kunna återkomma eftersom de uppfattades vara ett resultat av de oklara rollerna i beställar-utförarmodellen.

Aktörernas agerande påverkas av invanda handlingsmönster

I samband med mer omfattande organisationsförändringar eller fusioner som leder till att människors vardag förändras, rubbas den invanda trygghet och stabilitet som organisationens institutioner står för (Ericson, 1998). Det traditionella sättet att tänka och agera utmanas. I sökandet efter en ny stabilitet tycks såväl formella handlingar som enskilda människors agerande ha betydelse. När det gäller att etablera en ny stabilitet i Västra Götalandsregionens fusion tycks människors invanda handlingsmönster vara en faktor som bidrar till en tröghet i detta arbete.

Politik

Politikers invanda agerande handlar i grunden om att företräda sina väljare. I demokratins anda har den enskilde politikern en stor frihet i sitt handlande, åtminstone så länge partiets grundläggande värden kommer till uttryck och medborgarnas vilja efterlevs. I den politiska debatten mellan olika partiers företrädare är det en självklarhet att lyfta fram oliktänkandet och också att demokratiskt respektera att olika uppfattningar råder. Den politiska situation med fem partier på den borgerliga kanten som inledde regionen och som efter trekvarts år resulterade i inbördes konflikter är ur det perspektivet till viss del förståelig. För att hålla samman en sådan politisk konstellation i en så omfattande nyordning krävs ett ledarskap som fokuserar det gemensamma och helhetens bästa. Vid de första intervjuerna framkom kritik mot regionledningen för brister i ledarskapet i just detta avseende och för att man inte tydligt angav vad som skulle gälla. Sjukhusdirektörerna förväntade sig en sammanhållning, eftersom deras erfarenheter från de gamla landstingen var att det fanns en relativt god samstämmighet mellan politiska partier i sakfrågor. Utförarpolitikerna önskade sig, kanske snarare än förväntade sig, en viss sammanhållning. Deras agerande gentemot varandra i utförarstyrelsen skulle underlättas av en gemensam hållning från de ledande politikerna i HSS vilka ju dessutom är ledamöter av regionstyrelsen. Som det nu blev fick de fyra gamla organisationskulturerna leva vidare ganska ostörda och de intervjuade uppfattade att det till och med uppmunt-

rades från ledande politiker. Den politiska ledningen ansågs antingen inte ha förståelse för helhetens betydelse eller inte ha mod till att ange riktlinjer för hur en gemensam kultur skulle växa fram.

Den trepartigruppering som tillträdde hösten 2000 förväntades ta tag i helhetstänkandet på ett tydligare sätt. Centerpartiet och Folkpartiet hade båda varit med i fempartikonstellationen och brutit densamma. De intervjuade förväntade sig att de ledande politikerna från dessa partier, visa av sina dåliga erfarenheter, skulle verka för stabilitet och helhetens bästa. Socialdemokraterna, som är det tredje och också största partiet i den politiska ledning som fick ta över regionledningsansvaret, uppfattades ha hjälp av en stark tradition vad gäller stabilitet. Besvikelsen var därför mycket stor när HSS ordförande gjorde sina ”utspel” som beskrivits ovan. Man hade förväntat sig att de ledande politikerna skulle verka för en samstämmighet i den politiska konstellationen och att det skulle innebära en tydlighet i utövandet av rollerna som beställare och utförare. Agerandet från HSS ordförande uppfattades vara personligt och man tog det för sannolikt att det saknade stöd både i HSS och i regionledningen. För att få ordning på turbulensen i regionen förväntade man sig att ledningen skulle hålla sig till hur det var tänkt med rollerna i beställar-utförarmodellen och arbeta för att förhindra enskilda politikers handlingar, vilka kunde uppfattas strida mot den formella institutionen.

Vid den tredje intervjuomgången (hösten 2002) var det ingen som talade om några politiska utspel längre utan man lovordade den politiska stabilitet som inträtt i regionens ledning och att det också hade haft positiva återverkningar på politiken överlag. Man hade stora förhoppningar om att valresultatet skulle befästa den politiska tre-partikonstellationen. Oavsett valutgången kände man dock oro för att arbetsron och stabiliteten skulle störas av en beslutad förändring av beställarorganisationen. Samtliga politiska partier hade ställt sig bakom förändringsförslaget. Nästan samtliga intervjuade framförde sina farhågor om den kommande förändringen och man betraktade den som ett resultat av ett rent ideologiskt beslut. De betonade att några konsekvensbeskrivningar inte hade gjorts av vad beslutet skulle komma att innebära praktiskt. Beslutet uppfattades som en missnöjesyttring mot Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och också som ett typiskt problemlösningsförfarande för den politiska organisationen. Politikerna ansågs ha blivit uppgivna över att styrningen inte fungerat som det var tänkt och då valt en annan väg. Man analyserar inte problemet ordenligt utan väljer en organisationsförändring istället. Flera av de intervjuade betonade att politikerna har en övertro på struktur.

Verksamhet

Verksamhetsföreträdares eller administratörers invanda agerande handlar om att företräda den professionella verksamheten och genomföra uppdraget från politiken. Sjukhusdirektörernas verksamhetsfokus innebär att de försöker begränsa regionbildningens betydelse för sjukhusens löpande verksamhet. Att flertalet av dem in-

ledningsvis samlade sina utförarstyrelser för att gå igenom reglementen och arbetsordningar kan ses som exempel på att snabbt finna en ny stabilitet och göra klart vad som skall gälla. Eftersom det fanns en relativt stor variation i US-ledamöternas sjukvårdserfarenheter kom sjukhusdirektörerna att få en framträdande och sammanhållande roll. Deras syn på och tolkning av utförarstyrelsens uppdrag var att i huvudsak likna US vid en bolagsstyrelse och att partipolitiken därmed inte skulle få något större utrymme. Bolagsstyrelsen som institutionaliserad företeelse skiljer sig från politikens invanda beteendemönster. Personliga och handlingsinriktade utspel eller uttalanden i media av enskilda ledamöter uppfattades därför som avsteg från önskvärda beteenden. Sjukhusdirektörerna såg som sin uppgift att delge ledamöterna kunskaper om vad som gäller för en bolagsstyrelse och försökte därmed bidra till att begränsa den politiska rollen.

Utförarstyrelser
Mellan det invanda politiska agerandet och det invanda verksamhetsbaserade agerandet kan man placera utförarstyrelsernas ledamöter. De är politiskt tillsatta av fullmäktige men förväntas agera i en bolagsliknande form. Vad har de att luta sig mot i sitt agerande? De är alla politiker med en bakgrund i landstingspolitik och kommunpolitik, såväl på fullmäktige- och styrelsenivå som på nämndnivå. Deras erfarenheter från bolagsstyrelser är begränsade. Flertalet av dem som blev ordföranden och vice ordföranden hade också förväntat sig att vara med i andra mer traditionella nämnder inom regionen. I de intervjuades uttalanden om att utförarstyrelsen är relativt eller mycket begränsad i sina möjligheter att påverka sjukhusens utveckling ger de uttryck för en besvikelse i att inte få utrymme för att agera på en traditionell förvaltningsarena. De ger också uttryck för en besvikelse i att vara politiskt tillsatt och inte förväntas agera enligt politikens institutioner. Flera av dem uppfattar därför sin roll som både främmande och svår. Att avstå från politikens främsta uppgift att företräda sina väljare tycks dessutom vara otänkbart för flera av US-ledamöterna. Speciellt svårt blir detta när de uppfattar att de politiker som har uppdraget att vara befolkningsföreträdare inte lever upp till sin roll utan fokuserar utföraruppgifter istället. De intervjuade US-ledamöterna är således kritiska till att beställarna inte håller sig till sina uppgifter men har samtidigt svårt att renodlat hålla sig till sina. Utföraruppgifter som huvudsakligen handlar om att agera bolagsstyrelse i en situation där man inte har mandat att styra sjukhusdirektören stämmer dåligt med de gängse regler och normer som gäller för politiker.

Beställar-utförarmodellens inverkan på sjukvårdens aktörer

Inom verksamheterna
Inom SU, SÄS och SKAS har samspelet mellan sjukhusdirektörerna och respektive utförarstyrelse stabiliserats och man har successivt funnit fungerande arbetsformer.

Sjukhusdirektörerna har funnits med i flera år (dock bara en av dem sedan regionstarten) och det finns också bland de politiska ledamöterna en relativ kontinuitet. Inom NU-sjukvården har förutsättningarna inte varit lika stabila. Där har det varit mer turbulent med flera byten av såväl sjukhuschefer som ledande politiker. Dessutom har den tidigare sammanhållna sjukhusledningen från 2002 ersatts av fyra sjukhusdirektörer med ett gemensamt ansvar för helheten och specifika ansvar för delar av verksamheten. Under 2002 fick man lägga mycket tid på att bygga upp sina nya ledningsorganisationer och få det interna samspelet att fungera.

Förändringen var ett resultat av ett strukturbeslut fattat av hälso- och sjukvårdsstyrelsen om mer självständiga sjukhus. Från lokalt politiskt håll påpekas att förändringen vare sig var initierad av NU-sjukvårdens organisation eller önskad av densamma. Förändringen har bidragit till ökade administrativa kostnader vilka inte ges någon extra tilldelning för. Förändringen har också gett övriga sjukhusdirektörer anledning att reflektera över verksamheternas jämförbarhet i samband med regiondirektörens ledningsmöten. De fyra direktörer som deltar där från NU-sjukvården ansvarar till exempel var och en för betydligt mindre verksamheter än SU:s områdeschefer, vilka inte är med på regionledningsmöten. NU-sjukvårdens ledningsorganisation skiljer sig från övriga sjukhusgruppers och skapar en obalans i regionens ledningsgrupp för utförare.

Mellan beställare och utförare

När det gäller utförarnas relationer med beställarna anser de intervjuade att det också där har infunnit sig en viss stabilitet. Den uppfattas emellertid inte bero på att rollerna som beställare och utförare har blivit mer renodlade och tydliga utan kanske snarare på att man har vant sig vid otydligheten och lärt sig att hantera den. De tjänstemän som under flera år har mötts i förhandlingar har med tiden lärt känna varandra och också skaffat sig ett förhållningssätt till varandra. Eftersom beställningarna inte har inneburit särskilt stora förändringar för utförarnas verksamheter vare sig i omfattning eller i inriktning kan man också anta att fokuseringen av beställar-utförarmodellen har minskat.

Synpunkter om beställar-utförarmodellens olika roller har dock varit mycket framträdande i intervjuerna under såväl 1999 som 2000 och 2002. Förekomsten av beställarpolitiker som agerar i utförarfrågor och utförarpolitiker som agerar som befolkningsföreträdare skapar otydlighet i rollerna och uppfattas vara störande för verksamheterna. Man kan konstatera att det är problematiskt att ha politiker på båda sidor i en beställar-utförarmodell. Irritationen över beställartjänstemännens agerande och brist på agerande har också tidvis varit stor hos utförarna. Man har från utförarhåll blivit alltmer tydlig och precis i sitt sätt att beskriva styrmodellens brister. Med något enstaka undantag är det emellertid ingen som vill ändra styrmodell och att man skall gå ifrån beställar-utförarmodellen. Man uppfattar att den är bra som utgångspunkt men att den för att fungera i praktiken måste anpassas till

den aktuella situationen och att berörda aktörer måste göra klart för sig vad de olika rollerna innebär.

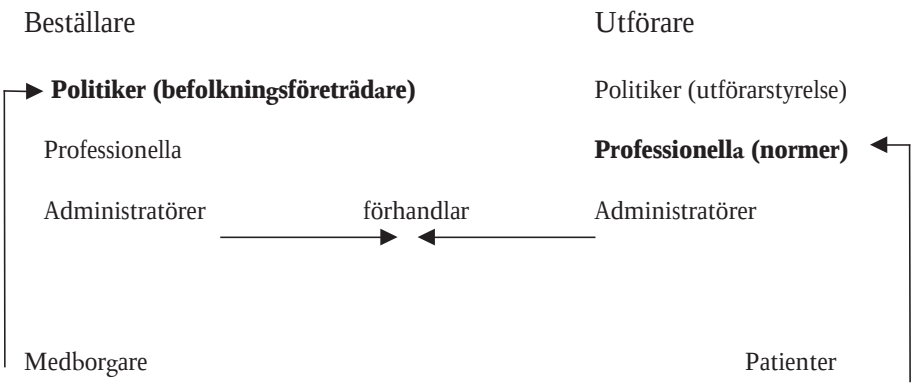
Tidigare studier av beställar-utförarmodeller visar emellertid att tiden inte är till någon större hjälp i att skapa tydlighet i rollerna (Bäck 2000). Problemet med otydlighet i rollerna tycks kvarstå i decennier. En förklaring till detta skulle kunna vara att rollkonstruktionerna inte tar tillräcklig hänsyn till de invanda roller som sjukvårdens olika intressegrupper har. Sjukvårdens intressegrupper indelas traditionellt i domänerna profession, politik och administration vilka är uppbyggda av inneboende, starka institutioner. Det är samspelet mellan involverade aktörer inom de tre domänerna som lägger grunden för sjukvårdens styrning (Östergren och Sahlin-Andersson 1998, Nilsson 1999).

I en professionell verksamhet som sjukvården, där en mycket stor del av kunskapen finns hos de professionella utövarna, är det naturligt att beslutsmakten är decentraliserad och återfinns i den professionella domänen (Mintzberg 1993). En balansering mellan de aktuella domänintressena tenderar därför att utfalla till professionens fördel. Det är bland de professionella som kunskapen om sjukvårdens verksamheter finns och det är svårt att styra sjukvården utifrån kriterier som skiljer sig från de professionella (Brorström med flera 1999). Det är bland annat denna svårighet som ligger till grund för den reformering av styrmodeller som förekommit inom sjukvården.

När den professionella verksamheten, som sjukvården, finansieras av skattemedel och det finns ett samhällsintresse av att människor skall ha god och lika tillgång till sjukvård tillkommer det politiska intresset. Detta gäller för såväl små som stora sjukvårdsverksamheter. Om den professionella verksamheten sedan ingår som en del i en större organisatorisk enhet innebär det inskränkningar i den lokala beslutsmakten såväl professionellt som politiskt eftersom övergripande hänsyn måste tas och den enskilda enheten jämförs med andra liknande enheter. Det lokala respektive det centrala perspektivet blir då väsentligt för att förstå och för att kunna hantera styrning där flera partsintressen möts.

Styrning i stora professionella verksamheter inom den offentliga sektorn tycks handla om att hantera en maktbalans både mellan olika intressenter och mellan hierarkiska nivåer i organisationen. Beställar-utförarmodellen i Västra Götalandsregionen har haft svårt att hantera denna komplexitet då den inte tar sin utgångspunkt vare sig i de tre domänernas olika intressen eller i den hierarki som följer av organisationens storlek. Inom ramen för beställar- utförarmodellen har man försökt hantera såväl en maktbalans mellan sjukvårdens partsintressen som en maktbalans mellan det lokala och det centrala. Det har varit en mycket stor utmaning.

Vad gäller de olika parternas intressen så har de inte gjorts särskilt synliga i beställar-utförarmodellen utan såväl profession som politik och administration finns representerade på båda sidor i modellen, dock med olika styrka och tyngd.



Utförarsidan utgår från de patienter som söker sig till verksamheten och det är professionella normer som till stor del bestämmer hur man tar hand om patienterna. De professionella utövarna dominerar utförarsidan med sitt kunskapsövertag. Politikerna som finns i utförarstyrelsen förväntas se till verksamhetens bästa och därmed ta till sig det professionella perspektivet om än också kompletterat med ett övergripande verksamhetsperspektiv innehållande till exempel ekonomi och resursfördelning mellan den lokala verksamhetens olika professionella områden. I relationen till beställarna agerar också administratörerna utifrån verksamhetsperspektivet som har sin utgångspunkt i det professionella.

Beställarsidan utgår från de invånare som bor i regionen och det är politiska normer om till exempel tillgänglighet och rättvisa som ligger till grund för det beställningsunderlag som den lokala hälso- och sjukvårdsnämnden levererar till hälso- och sjukvårdsstyrelsen. De professionella som agerar som fackområdesspecialister för beställarna förväntas också företräda medborgarna och gå utöver de professionella normerna. I relationen till utförarna agerar också administratörerna utifrån detta perspektiv.

Man skulle därför kunna säga att dialogen som förs mellan beställare och utförare i praktiken handlar om klassiska partsintressen mellan politik och profession som möts vare sig det är HSS-politiker som möter US-politiker, fackområdesspecialister från beställarsidan som möter professionella utförare eller beställaradministratörer som möter utföraradministratörer.

Mellan centralt och lokalt

Ett uttalat syfte med regionbildningen var att med ett större upptagningsområde kunna använda resurserna för sjukvården på ett bättre sätt. Man antog att det fanns stordriftsfördelar att vinna till exempel genom geografisk koncentration av verksamheter och specialiseringar. Beställningarna av sjukvård skulle styra denna förbättrade resursanvändning. För utförarnas del har det centrala främst representerats av hälso- och sjukvårdsstyrelsens beställningar. Redan kort tid efter starten blev

också argumentationen om ”helhetens bästa” tydlig genom regionledningens ovillkorliga krav på en ekonomi i balans.

Sammantaget får vi således en situation där politikernas väg att kunna styra de professionella gått via stora organisationer och en centraliserad beslutsmakt. Man kan utifrån detta fundera över vad dialogmötet mellan beställare och utförare representerar. Vi vet att hälso- och sjukvårdsstyrelsens uppgift är att utifrån regionfullmäktiges mål och utifrån de lokala hälso- och sjukvårdsnämndernas underlag om medborgarnas status och behov beställa sjukhusvård. Från ovanstående resonemang kan man ändock fråga sig om det är politiker i en företrädarroll (representantuppgift) eller kanske politiker i en koncernledningsliknande roll (uppgift som beslutsfattare och styrande) som möter utföraren? Det har visat sig vara svårt att bli trovärdig som medborgarföreträdare från en central position. Det har också visat sig vara svårt att bli trovärdig i företrädarrollen när utförarna uppfattar att beställarna i praktiken fördelar resurser enligt gammal beprövad praxis. Återstår gör då den koncernledningsliknande rollen som fokuserar relationen mellan centralt och lokalt snarare än relationen mellan beställare och utförare.

Beställar-utförarmodellens inverkan på verksamhetens effektivitet

Vid intervjuerna 2002 ombads de intervjuade att, med utgångspunkt i de erfarenheter man samlat av beställar-utförarmodellen i regionen, ange vad som är bra och vad som är mindre bra med styrmodellen sett ur ett utförarperspektiv. Det som lyftes fram som positivt är att modellen ger en tydlig avgränsning av utförarens ansvar. Som utförare förväntas man inte och kan inte heller ta ansvar för sjukhusvården i sin helhet utan kan arbeta utifrån uppställda mål baserade på den beställning man har fått. Det innebär att man kan koncentrera sig på sin verksamhet med fokus på vårdproduktionen, att få till fungerande flöden och använda sina resurser på ett optimalt sätt.

Begreppet effektivitet tillfördes resonemanget och de intervjuade menade att det finns flera faktorer som har betydelse för effektiviteten. Först och främst måste man ha en grundläggande ordning och reda, dokumentera vad som görs och göra uppföljningar och ge återkoppling till verksamhetens enheter. Några poängterade i sammanhanget att beställar-utförarmodellen sannolikt hade bidragit till att man på utförarsidan förbättrat sin kostnadsuppföljning. För att få en effektiv verksamhet måste man vidare lägga stor vikt vid att på bästa sätt ta hand om patienten. Där är både den medicinska utvecklingen och balansen mellan resursanvändning och etiken väsentliga faktorer. Ett tredje viktigt område som gynnar effektiviteten handlar mer specifikt om de människor som arbetar i sjukhusvården. Ett gott ledarskap betonades av flera liksom betydelsen av personalens engagemang, vilket tillsammans anses borga för att det utvecklas förtroendefulla förhållanden och tillit i verksamheten. Personalen måste också känna meningsfullhet i sitt arbete och vara stolta över att arbeta i sjukhusets verksamheter.

Det interna perspektiv som anlades vid diskussionen om effektivitet visar att varken sjukhusdirektörerna eller utförarstyrelsernas presidier anser att styrmodellen är betydelsefull för verksamhetens effektivitet. Det var tvärtom så att flertalet av de intervjuade ansåg att beställar-utförarmodellen är mycket tidskrävande och bara marginellt bidrar till verksamhetens effektivitet (kostnadsuppföljning). I övrigt menade man att det råder en överdriven fokusering på beställningsprocessen och att mycket begränsat intresse ägnas beställningarnas innehåll. Eftersom både beställare och utförare tillhör samma huvudman ansåg någon att man kan likna styrningen vid att *"leka affär i en monopolsituation*", någon annan att det mest är ett *"spel för gallerierna*" och en tredje att man *"spelar skarpt trots att modellen är en hybrid"*. Till dessa kritiska uppfattningar kan också läggas att man anser att modellen är orättvis mot regionägda enheter visavi de privata enheter som man tecknar avtal med. Framförallt vänder man sig mot att avtalstiderna är längre för de privata och flera av de intervjuade skulle själva vilja se mer av långsiktighet i beställningarna.

Det finns ett uttalat missnöje med Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och dess beställarkansli bland de intervjuade utförarna. Man anser att beställarna är långt ifrån den verklighet de beställer och att det ökar riskerna för att träffa fel. Kunskaperna om utförarnas situation är bristfällig och när utförarna påvisar sin situation upplever de att bemötandet från beställarna är ganska ”kallhamrat”. Vidare påtalar man att det å ena sidan råder ett alltför stort centralt inflytande över sjukhusens verksamheter och å andra sidan råder brist på helhetssyn av sjukhusvård och primärvård. Det är för mycket av centralstyrning och för mycket av ”stuprörstänkande” vilket ger en splittrad hantering av befolkningens sjukvårdsbehov.

Med utgångspunkt i dessa kritiska synpunkter om beställar-utförarmodellen i Västra Götalandsregionen skulle man kunna förvänta sig uttalanden om att styrmodellen inverkar negativt på sjukhusens effektivtet. Det är dock bara ett fåtal av de intervjuade som direkt påstår detta och avser då att avtalsproceduren tar mycket tid i anspråk utan att vara till någon egentlig nytta. Några av de intervjuade anser vidare att modellen har ”avklingat” i takt med de ökade ekonomiska problemen i regionen vilket måste tolkas som att beställar-utförarmodellen inte har så stor styrningsbetydelse. Någon annan vänder på resonemanget och säger att ekonomin har försämrats under beställar-utförarmodellens tid och om den har någon styrande effekt så skulle den i så fall ha bidragit till den sämre ekonomin. Slutligen konstateras också att den inte har bidragit till någon skillnad i produktionen.

Ny beställarorganisation igen

De sammanhållande beställningarna till sjukhusen från HSS har övergetts med start från januari 2003. Beställning av sjukhusvård skall nu göras av de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna som också har blivit några fler till antalet. Skarpt läge för denna nya beställningsprocedur planeras gälla från beställningarna för 2004, alltså hösten 2003. De lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna skall var och en teckna

avtal med de aktuella sjukhusen, men förhandlingarna skall göras genom en samordning av de nämnder som vänder sig till ett specifikt sjukhus. Presidierna i de lokala nämnderna ingår då i denna samordningsgrupp.

Under intervjuerna hösten 2002 var beslutet om förändringen av beställningsorganisationen nyligen fattat och de intervjuade hade sina farhågor om hur det nya skulle komma att bli. De såg såväl negativa som positiva effekter. En av de intervjuade gjorde sig dock till tolk för sjukhusens ståndpunkt genom att konstatera att *"centralt är man inom politiken helt överens om att detta är en förändring till det bättre medan vi är lika överens om att det är en förändring till det sämre"*. De intervjuade hade svårt att sätta fingret på vad syftet med förändringen är och en viss variation fanns i deras uppfattningar. Man angav följande tänkbara syften;

- Att komma ifrån det missnöje som finns med HSS
- Att den befolkningsföreträdarroll man har som beställare skall bli ännu tydligare
- Att värna fler politiska uppdrag – öka demokratin
- Att öka inflytandet för de lokala politikerna
- Att beställarna skall komma närmare den verklighet de beställer
- Att en och samma krets skall hantera alla frågor för befolkningen inom ett område
- Att bättre kunna fördela resurser mellan sjukhus och primärvård
- Att öka resurserna till primärvården
- Att decentralisera och därmed öka primärvårdens uppgift som grindvakt

De positiva synpunkterna handlade om ett lokalt helhetstänkande, det vill säga att man ser till den lokala befolkningen med en helhetssyn. Det skulle också kunna innebära att primärvården och sjukhusvården kommer närmare varandra. Allmänt uppfattade man att det är bra att beslut tas nära människorna. Som utförare kan man också ha en fördel i en lokal beställningsorganisation eftersom det då kan bli tydligare för medborgarna vem som beställer och vem man skall vända sig till vid missnöje. Beställarna får ett ansikte och det kan innebära ett hårdare tryck på beställaren och ökar därmed kraven på dem. Det i sin tur kan tvinga fram ett bättre förhållningssätt mellan beställare och utförare, att beställaren blir bättre på att lyssna till utföraren och att man söker lösningar byggda på förståelse för sjukhusets och patienternas situation.

Man tror vidare att ökad långsiktighet skulle kunna bli en effekt, eftersom man befarar att beställningsprocesserna kommer att vara långa och mödosamma och att man knappast kan klara av att genomföra dem varje år. Långsiktigheten kan också gynnas av att politiker från flera nämnder måste processa för att bli överens och även detta talar för att man inte gör om det varje år. Det anses kunna bli bra med lokala beställare, förutsatt att de kommer överens.

De negativa synpunkterna handlade om att det är många komplexa och svåra frågor som måste hanteras i denna förändring och man befarade att tiden för att klara ut dessa har underskattats. Man trodde att det skulle ta minst ett år ytterligare innan den nya organisationen skulle kunna träda i kraft. I väntan på det nya skulle inga dramatiska förändringar ske i verksamheterna. Vidare var man övertygad om att det inte skulle finnas tillräcklig kompetens lokalt i beställarorganisationen. De intervjuade betonade att det förhållandet också innebar en uppenbar risk för suboptimeringar genom att beställningsprocessen sannolikt kommer att vara dubblerad – en för länssjukvården och en för primärvården. En annan suboptimeringsrisk angavs vara det bypolitiktänkande som skulle kunna ta över i den politiska diskussionen. Man befarade att fungerande sammanhållna enheter skulle kunna splittras som en effekt av det.

När det gäller relationen mellan beställare och utförare såg man en risk i att beställarnas inblandning i utförarverksamheten skulle kunna bli både större och i fel frågor och att rollerna därför skulle bli än mer otydliga. Om man betraktar den nya beställarorganisationen utifrån ett regionperspektiv ansåg de intervjuade att det inte självklart kommer att finnas något regionbaserat helhetstänkande i de lokala beställningarna. För att åstadkomma det måste det finnas en övergripande politisk prioritering och också en resursfördelningsmodell som både är tydlig och rättvis.

Effektivitet – ömsesidighet, samarbete och förtroende

Så länge styrningen av sjukhusvården i Västra Götalandsregionen handlar om fördelning av resurser enligt tidigare års fördelning och beställningarna inte innehåller några prioriteringar eller krav på förändring av verksamheter så fortgår sjukhusens verksamheter på traditionellt sätt och med oförändrad inriktning. Politiska ambitioner och ansträngningar att styra sjukvården har inte gynnats av den otydlighet som den etablerade styrmodellen medför. Man kan också uttrycka det så att politiska ambitioner och ansträngningar att styra sjukhusvården genom etablering av gynnsamma institutioner inte har lyckats med den gällande styrmodellen. Man skulle tvärtom kunna säga att beställar-utförarmodellen tycks bidra till att gemensamma regler och riktlinjer för människors handlande inte har etablerats. Den skulle därmed kunna liknas vid en ”anti-institution”, det vill säga en styrmodell som skapar otydlighet och uppfattas störande av sjukhusens verksamheter.

Man kan också fråga sig huruvida beställar-utförarmodellen är en grogrund för kraftfull styrning och för utveckling av effektivitet. De tre domänerna politik, profession och administration som är urskiljbara inom sjukvården, på samma sätt som inom flertalet verksamhetsområden inom den offentliga sektorn, tycks inte ha närmat sig varandra genom införande av beställar-utförarmodeller. Gränserna mellan domänerna suddas inte bort genom att man inför en beställar-utförarmodell och skapar organisatoriska grupperingar för nya intressen. De tre domänerna är urskiljbara just för att de har sina specifika grundläggande intressen som också går

utanför organisationens gränser och en maktpositionering dem emellan är troligen ofrånkomlig. Styrning handlar då om att domänernas företrädare måste hitta former för att förstå och hantera varandras utgångspunkter och förutsättningar. En kontinuerlig dialog mellan parterna är väsentlig i denna situation.

En styrmodell där såväl fördelare som mottagare av resurser möts i en nära dialog ger sannolikt goda förutsättningar för att sjukvårdens resurser används på ett effektivt sätt. Samarbete, ömsesidighet och förtroendefulla förhållanden är faktorer som anses bidra till verksamheters kontinuitet på ett positivt sätt genom att reducera osäkerhet och skapa en grundläggande trygghet för aktörerna (Brorström & Siverbo, 2001). Dialogen mellan olika intressenter utgör därför en viktig grund för en effektiv resurshushållning.

För att en styrmodell skall kunna sägas vara effektiv krävs att den skall bidra till hushållning av tillgängliga resurser, vara allokativt effektiv. Dessutom är innebörden av effektivitet att verksamheten också långsiktigt skall utvecklas på ett bra sätt, att man skall kunna anpassa sig till förändrade förutsättningar och vara adaptivt effektiv (ibid). På samma sätt som för den allokativa effektiviteten är dialogen mellan verksamhetens olika intressenter eller parter väsentlig för den adaptiva effektiviteten. Faktorer som dessutom anses bidra till att en verksamhet förändras och utvecklas är utrymme för experiment, att protester är tillåtna samt att det råder en öppenhet i organisationen.

Om vi antar att styrning är att påverka och förändra en verksamhet i en effektivitetsriktning får vi nog konstatera att Västra Götalandsregionens resursfördelande politiker inte åstadkommit särskilt mycket styrning med beställar-utförarmodellen. Möjligen har de påverkat verksamhetens allokativa effektivitet marginellt, det vill säga blivit bättre på att fördela resurser enligt tidigare praxis. En detaljrik verksamhetsinformation som resultat av en förbättrad uppföljning gynnar sannolikt också sjukvårdens allokativa effektivitet.

En utvecklad dialogform är ett väsentligt inslag i en effektiv styrmodell för sjukvården. Dialog mellan människor sker på en mängd olika håll och nivåer i en så stor och komplex organisation som Västra Götalandsregionen. Det är därför en svår och omfattande uppgift att hitta former och system för hur dessa dialoger skall föras, var de skall föras och hur resultaten av dem skall tas tillvara och förmedlas vidare till ”rätt” instans genom ytterligare andra dialoger. Ju större organisation desto svårare blir det. För att kunna hantera situationen är det rimligt att göra tydligt vad som kan beslutas om lokalt och vad som lämpligen beslutas om centralt. En förutsättning för en lyckad decentralisering av beställningarna till regionens sjukhus är tydlighet i vad som skall innefattas i de lokala politikernas beslutsmandat. Modellen bygger på att en ekonomisk ram med tillhörande övergripande villkor tilldelas beställarna att matcha den lokala befolkningens behov av sjukvård. För att åstadkomma en effektiv sjukvårdsverksamhet behövs en dialog med samtliga utförare för att komma fram till vad som skall utföras. En positiv inställning till samarbete, ömsesidighet och förtroendefulla förhållanden är sannolikt väsentligt i dialogen.

Av de intervjuades förväntningar på den nya beställarorganisationen kan man utläsa en sådan positiv inställning. Det är samtidigt just dessa begrepp som kan utläsas ligga bakom den farhåga som finns om att beställarna skall komma för nära verksamheten och lägga sig i utförarens uppgifter. Man kan tolka det som att utförarna har vant sig vid begrepp med ett motsatt innehåll, nämligen förhandling, oliktänkande och misstänksamhet. Det är sannolikt den beställar-utförarmodell som de arbetat med under flera års tid som skapat denna vana och de tycks också ha vant sig vid att hantera de otydligheter som modellen i praktiken skapar.

Med en decentraliserad beställarorganisation anser de intervjuade att otydligheten i rollerna som beställare och utförare kommer att bli än mer framträdande. Det kommer att bli allt svårare att leva med en styrmodell som innebär en rollkonstruktion där sjukvårdens olika intressegrupper finns med i samtliga roller. Det positiva som skulle kunna komma ut av den decentraliserade beställarorganisationen är att man tar fasta på begreppen samarbete, ömsesidighet och förtroendefulla förhållanden när man som politiker, professionella och administratörer utifrån sina intressen försöker skapa en effektiv sjukvård. Då behövs inga beställare eller utförare.

Referenser

Brorström, Björn m. fl. (1999), *Organisationsideal och professionellas verklighet: en studie av sjukvård i förändring.* Göteborg. Göteborgs universitet, utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen.

Brorström, Björn och Sven Siverbo (2001), *Institutioner och individer. En studie av utveckling i framgångsrika kommuner.* Lund: Studentlitteratur.

Bäck, Henry (2000), *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid.* Malmö: Liber.

Ericson, Thomas (1998), *Förändringsidéer och meningsskapande. En studie av strategiskt förändringsarbete.* Linköping: Linköpings universitet, Ekonomiska institutionen.

Hallin, Bo och Sven Siverbo (2003), *Styrning i marknadsreformerade hälso- och sjukvårdsorganisationer.* Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Bengt (2000), *Medierna och krisen i Hälso- och sjukvårdsstyrelsen i "Den nya regionen" (Nilsson, Lennart, red)* Göteborg: SOM-institutet Göteborgs universitet, SOM-rapport nr 25.

Kleppestö, Stein (1993), *Kultur och identitet vid företagsuppköp och fusioner.* Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Leffler, Marianne (1995), *Beställarperspektiv i Bohusmodellen. Lokala politikers och tjänstemäns uppfattningar om Bohuslandstingets styrmodell.* Arbetsrapport nr 12 i 'Nu utvärderar vi Bohusmodellen', Bohuslandstinget.

Leffler, Marianne, (1996), *Två steg fram – och ett tillbaka. Erfarenheter från landsting med beställar-utförarmodeller.* I SOU 1996:169 Bilaga V: "Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting".

Leffler, Marianne och Ylva Mühlenbock (under medverkan av) Björn Brorström (1998), *Sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla sjukhus och NÄL*. Göteborg: KFi-rapport nr 49.

Mintzberg, Henry (1993), *Structure in Fives; Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Meuller, Anders (2001), *Översyn av lednings- och styrningsfrågor i Västra Götalandsregionen med särskild inriktning mot beställar-utförarmodellen*. Rapport Revisionskontoret, Västra Götalandsregionen.

Nilsson, Viveka (1999), *Empati och distans*. Göteborg: Förvaltningshögskolans avhandlingsserie.

Stenström, Olle m. fl. (2001), *Styrmodellen inom Västra Götalandsregionen. Översyn av beställar-utförarkonceptet för hälso- och sjukvården*. Rapport från Strategisk utveckling inom Västra Götalandsregionen.

Östergren, Katarina och Kerstin Sahlin-Andersson (1998), *Att hantera skilda världar. Läkares chefskap i mötet mellan profession, politik och administration*. Stockholm: Landstingsförbundet.

Fullmäktigeunderlag (2000), *Underlag 2000-11-14:RSK 452,818/99*. Västra Götalandsregionen

ANPASSNING OCH TILLPASSNING – EN STUDIE AV FÖRÄNDRAD STYRNING OCH EFFEKTIVITET INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

BJÖRN BRORSTRÖM, BO HALLIN OCH GUSTAF KASTBERG

Studier av styrning – motiv, modell och metod

Hälso- och sjukvård har ett stort utrymme i den allmänna debatten. Rapporter kommer dagligen i media om brister i utbudet av tjänster, svårigheter att på ett tillfredsställande sätt genomföra verksamheten och problem med ekonomi och finansiering. En bild förmedlas av en organisation som har betydande svårigheter att på ett tillfredsställande sätt tillgodose de krav som medborgarna ställer och som är oförmögen att hålla givna ekonomiska ramar. En problematisering kan självfallet göras av dessa övergripande och svepande bedömningar av svensk hälso- och sjukvård och alternativa bilder kan upprättas som visar nöjda patienter, hög kompetens och god kontroll över resursförbrukningen. Man kan konstatera att det finns skilda uppfattningar om svensk sjukvård och det finns ett stort behov av mer fakta i målet.

Bland annat som en konsekvens av nya villkor och omständigheter har sjukvårdens organisation under senare år varit föremål för stora förändringar och försök till förändringar. Olika strukturella grepp har tagits och olika typer av styrmodeller har lanserats och implementerats i syfte att öka effektiviteten. Den bild som förmedlas av styrningsförsöken är att de inte alltid eller rent av sällan ger de effekter som avses. Utfallet motsvarar inte alls de idéer och förväntningar som var förknippade med den nya styrmodellen. Istället gäller att problem i vårdverksamheten skylls på ofullkomligheter i den tillämpade styrningsmodellen och det anses ofta vara den senast genomförda reformens fel att läget har försämrats. Under vilka omständigheter som modellerna införs och reformerna genomförs tappas ofta bort och allt skylls på den nya modellen. Det finns bland annat av detta skäl stort behov av forskning kring styrmodellers effekter på verksamheten.

Organisationsforskningen har uppmärksammat reformarbetet och förändringarna och många studier har genomförts där de nya reformerna studerats. En fokusering har därvid skett på orsaker till projekten snarare än på projektens betydelse som sådana. Viktiga slutsatser har varit att organisationsexperiment kan vara legitimerande för verksamheten, det är viktigt att ansluta sig till den senast kända reformen och att idéer om nya lösningar sprids på ett sådant sätt att organisationer tenderar att likna varandra (se till exempel DiMaggio och Powell 1983, Czarniawska 1987, Brunsson och Olsen 1993 och Jacobsson 1994) I organisationsforskningen har de intentionella förklaringarna som redovisats som resultat av genomförda

studier handlat om att implementera en lösning som uppskattas av andra snarare än att försöka skapa ökad effektivitet och ökat samhälleligt värde. Som en konsekvens av denna inriktning och fokusering inom mycket av organisationsforskningen finns det stor anledning att studera administrativa reformer med fokus på vilka effekter, avsedda och inte avsedda, de ger.

Krav på styrmodeller

Det är en betydelsefull uppgift för forskare att tillhandahålla underlag för bedömning av olika typer av styrmodeller. På ett övergripande plan kan hävdas att styrmodeller av skilda slag ska bidra till en effektiv användning av samhällets resurser. En prövning av styrmodeller måste då ske i förhållande till dess bidrag till effektivitet. En övergripande förutsättning för effektivitet är att modellen är accepterad av de som har att verka inom ramen för modellen. Modellen måste vara legitim för att den ska kunna utgöra ett underlag för styrning. Brist på legitimitet innebär att styrmodellen lever sig eget liv och har mycket lite att göra med vad som händer i vardagen. Forskning har visat att det inte är en helt ovanlig situation. Några ytterligare exempel där fenomenet problematiseras på grundval av empiriska studier är Rombach (1991) och Brorström (1994). Legitimiteten för en styrmodell kan betraktas utifrån två skilda perspektiv. Ett perspektiv är ledningens uppfattning om modellen och huruvida den utgör ett underlag för bedömning och kontroll av den ekonomiska enheten. Ett uppifrån och nedperspektiv anläggs. Det andra perspektivet innebär att man tar utgångspunkt i verksamheten och legitimiteten handlar om hur de som styrs av modellen uppfattar den.

Under förutsättning att modellen har tillräcklig legitimitet och således tillämpas faktiskt i praktiken blir det sedan möjligt och väsentligt att resonera om modellens bidrag till effektivitet. Det betyder att effektivitet måste ges en innebörd mot vilken styrmodellens effekter kan ställas vid en utvärdering. Ett krav på en styrmodell är därvid att den ska bidra till hushållning av tillgängliga resurser. Den resursförbrukning som sker ska vara så begränsad som möjligt i förhållande till den verksamhet som utförs. Modellen ska gynna kostnadseffektivitet. En benämning på denna typ av effektivitet som samtidigt innebär att fenomenet vidgas till att även omfatta hur resurser fördelas till olika verksamheter är allokativ effektivitet.

En innebörd av effektivitet är också att organisationen och verksamheten ska äga förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Benämningen på denna typ av effektivitet är adaptiv effektivitet och den handlar således om förmåga att i långsiktigt perspektiv sörja för en gynnsam utveckling. Styrmodellen ska ge incitament till att värna om verksamhetens utveckling och förutsättningar att i ett långsiktigt perspektiv upprätthålla allokativ effektivitet.

En viktig omständighet i sammanhanget är den konflikt som principiellt sett föreligger mellan allokativ effektivitet och adaptiv effektivitet. Allokativ effektivitet befrämjas av en stark fokusering på dagens verksamhet. Ju mindre resurser som

används till annat än att utföra kärnverksamhet desto högre kostnadseffektivitet. Krav på allokativ effektivitet kan således innebära att inte tillräckligt med resurser fördelas till och används för att skapa förutsättningar för gynnsam långsiktig utveckling. Förutsättningar och beteende som gynnar den allokativa effektiviteten säkrar den verksamhet som bedrivs idag men det kan ske på bekostnad av tillväxt och utveckling. En strävan mot att åstadkomma och förbättra allokativ effektivitet sker på bekostnad av adaptiv effektivitet.

Konflikten innebär också att en inriktning mot adaptiv effektivitet innebär en försämrad allokativ effektivitet. En stark orientering mot utveckling och förändring innebär att organisationen och verksamheten kan få svårt att finna ett kostnadseffektivt sätt bedriva den egentliga verksamheten. En tredje dimension i effektivitetsbegreppet som följer av det förda resonemanget är att effektivitet också handlar om att förena de båda principiellt sett motstridiga kraven. Effektiv organisation och verksamhet handlar inte om det ena eller det andra utan det handlar om att förena motstridiga intressen och konkurrerande värden (för mer utvecklade resonemang se till exempel North 1990 Butler 1991 och Brorström och Siverbo 2001).

Utgångspunkter och rapportens disposition

En central utgångspunkt för den genomförda studien och föreliggande rapport är att det formella spelar roll och ett syfte med rapporten är att beskriva vilken betydelse en formell förändring i form av en ny styrmodell har och hur styrmodellen används. Med denna bas finns sedan förutsättningar att utveckla resonemang kring varför formella styrmodeller har betydelse. Det synsätt som ligger till grund för studien innebär att så kallade informella institutioner – spelregler, överenskommelser, gemensamma värderingar – har betydelse men att det finns möjlighet att förändra dem. Individers beslut och agerande påverkas av institutioner men det är genom beslut och handling som individer kan förändra institutionerna. Ingen institution kan långsiktigt överleva om den uppfattas medföra felaktiga handlingar av de individer som följer institutionen. Institutioner förändras när de inte längre gagnar individerna för ett utvecklat resonemang (se Screpanti 1995 och Brorström och Siverbo 2001). Det finns ett samspel mellan struktur och aktör för använda Giddens begrepp (Giddens 1984). En innebörd av ett sådant synsätt är att formella förändringar av organisation och styrsystem kan ha stor betydelse. Enskilda individer driver utvecklingen och förändrar eller utmanar det rådande institutionella arrangemanget genom att lansera och pröva nya modeller och metoder för ledning, styrning och organisering.

I denna rapport behandlas en styrmodell som tillämpas inom hälso- och sjukvården i Västra Götaland. Modellen bygger på prestationsersättning fokus är på vilka effekter som styrmodellen och det implementerade ersättningssystemet givit på verksamheten. Modellen har tillämpats i drygt tre år inom den studerade sjukvårdsorganisationen. Uppfattningar om modellen beskrivs ingående och ställs mot de

krav på styrmodeller som definierats. Studien har avsett den lokala nivån vilket innebär att modellens legitimitet bland de styrande och påverkan ur ledningens perspektiv inte fångats. Rapporten avslutas med ett resonemang kring formella styrmodellers betydelse i en allmän mening och kring varför de har betydelse.

Studien behandlar hur mödrahälsovårdens personal uppfattar den tillämpade ersättningsmodellen. Det har framförallt varit barnmorskornas erfarenheter som efterfrågades. I studien intervjuades tio barnmorskor, åtta var verksamma på barnmorskemottagningar inom primärvården i Göteborg och två barnmorskor var verksamma på privata enheter, en i Göteborg och en i Stenungsund. Urvalet av mottagningar gjordes för att försöka fånga och ge en helhetsbild av verksamheten i Göteborg, med de likheter och skillnader som finns mellan olika områden inom kommunen. De faktorer som låg till grund för urvalet är geografisk belägenhet, patienternas sociala bakgrund, storlek på enheten samt ekonomiskt utfall. Dessutom representeras både de mottagningar som var delaktiga i försöket som föregick införandet av den nya styrmodellen och de som anslöts till det nya systemet först när det helt ersatte det gamla 1997.

Utöver de tio barnmorskorna intervjuades sex personer inom vårdkedjan. Dessa valdes ut på grund av att de har ett nära samarbete med barnmorskemottagningarna i Göteborg. Syftet med att föra in dem i studien var att få ett bredare perspektiv genom deras kompletterande utsagor om ersättningsmodellen och mödrahälsovården. En tanke var att det nya ersättningssystemet inte endast fått effekter inom barnmorskemottagningarna utan även påverkat omgivningen.

Beskrivning av styrmodell och ersättningssystem

Inom mödrahälsovården i Göteborg ersattes 1997 den traditionella rambudgeten med en ny styrmodell och ett nytt ersättningssystem där varje barnmorskemottagning får betalt för utförda prestationer. I systemet ingår sexton barnmorskemottagningar inom primärvården och en privat bedriven mottagning, Barnmorskegruppen. Initiativet till den nya ersättningsmodellen togs av politiker inom kommunen och en tjänstemannagrupp fick i uppdrag att utarbeta en plan och modell över hur ett sådant system skulle se ut. En utgångspunkt var att modellen skulle gynna och befästa valfriheten inom mödrahälsovården. Det var vidare meningen att flera barnmorskemottagningar, tre till fyra stycken, som bedrevs i primärvårdens regi, skulle ”knoppas av” för att fler alternativa enheter skulle skapas inom systemet. Den nya ersättningsmodellen skulle minska totalkostnaderna för mödrahälsovården med fem till tio procent och Barnmorskegruppen skulle lyftas in i systemet och erhålla samma ersättning som primärvårdens mottagningar under förutsättning att de bedrev verksamheten på ett sätt som överensstämde med de andra.

I beslutsunderlaget fastslogs att ett prestationsbaserat ersättningssystem förutsätter en kontinuerlig verksamhetsuppföljning både av kvalitet och kvantitet. Därför infördes ersättningsmodellen i två steg. Det första steget innebar en försöksperiod

då sex mottagningar inom primärvårdens mödrahälsovård samt Barnmorskegruppen testade det nya ersättningssystemet. Försöket inleddes i september 1994 och fortgick under ett år och följdes upp kontinuerligt. Uppföljningen visade på behov av justeringar av modellen bland annat att ge olika ersättningar för förstföderskor och omföderskor eftersom omföderskor normalt tar mindre resurser i anspråk.

I ett andra steg infördes ersättningsmodellen på samtliga barnmorskemottagningar. Vid införandet 1997 uppgick den samlade budgeterade kostnaden till drygt 31 miljoner kronor exklusive hyra och kapitaltjänstkostnader. Budgeten fördelades på tre verksamhetsområden. Graviditetsövervakning utgjorde trefjärdedelar och hälsoarbete/områdesansvar/gynekologisk hälsokontroll cirka hälften var av större delen av det resterande ekonomiska utrymmet. En smärre buffert fanns också. All verksamhet på barnmorskemottagningarna utom områdesansvaret prestationsfinansierades. Samtliga mottagningar utom den privata fick områdesansvar och ersättningen för detta ansvar varierade beroende på befolkningens sociala sammansättning inom respektive område. Inom graviditetsövervakningen delades prestationerna in i två basprogram, ett för förstföderskor och ett för omföderskor. I basprogrammet ingår ett bestämt antal barnmorske- och läkarbesök. Dessutom fanns tilläggsersättningar för fem grupper av komplikationer/åtgärder, fostervattenprov, tolk, psykosociala komplikationer, medicinska komplikationer och infektionsscreening. Det förebyggande arbetet delades in i rådgivning/kontroll, p-piller, spiral och pessar. Även de gynekologiska hälsokontrollerna prestationsersattes. Under tiden fram till våren 2000 då denna studie genomfördes har modellens struktur bibehållits dock har flera av ersättningsbeloppen justerats, dels för att kompensera för pris- och löneökningar, dels för att förbättra modellen.

Verksamheten, styrmodellen och den prestationsbaserade ersättningen

I detta kapitel beskrivs den verksamhet som bedrivs inom mödrahälsovården. Invävt i beskrivningen redovisas de intervjuades uppfattningar om verksamheten och hur den nya ersättningsmodellen påverkar genomförandet av verksamhet. Verksamheten på barnmorskemottagningarna består av fyra delar, mödrahälsovård, preventivmedelsrådgivning, förebyggande av sexuellt överförbara sjukdomar (STD) och gynekologiska hälsokontroller. Samtliga mottagningar i undersökningen utom en utför dessa fyra uppgifter. En av mottagningarna har valt att avstå från att tillhandahålla gynekologiska hälsokontroller. Även om de grundläggande uppgifterna i stort sett är gemensamma för de studerade mottagningarna, så finns det variationer i den service som ges. Alla mottagningar erbjuder föräldrautbildning till förstagångsföräldrar. Utbildningen sker både enskilt och i grupp. I invandrartäta områden är det vanligt med enskild utbildning. En mottagning redovisar att de köper in föräldrautbildningen av andra barnmorskor. Flera mottagningar ger akupunkturbehandling vid behov.

Mödrahälsovårdens verksamhet

Graviditetsövervakning och föräldrautbildning: Arbetet med mödrahälsovård kan struktureras i två delar, graviditetsövervakning och föräldrautbildning. Graviditetsövervakningen, som följer ett lokalt basprogram innehåller både medicinska och psykosociala uppgifter. Föräldrautbildningen innebär att man förbereder föräldrarna för fortsatt graviditet, förlossning och föräldraskap, en mental och praktisk förberedelse. Enligt flera respondenter har den prestationsbaserade ersättningen och de ekonomiska resurser som har knutits till modellen medfört att utrymmet för föräldrautbildning har minskat. Antalet gruppsammankomster har reducerats. På flera mottagningar, särskilt de med många invandrare har gruppverksamheten tonats ned och utbildningen bedrivs i större utsträckning individuellt. På en mottagning beskriver man att de tidigare hade grupper i naturlig familjeplanering och särskilda grupper för ensamstående mödrar och omföderskor. Grupperna och verksamheten har lagts ner eftersom man upplever att man inte längre får ersättning för dessa aktiviteter.

En respondent anser att ersättningen för förstföderskor inte är tillräcklig, det känns som om man bedriver föräldrautbildningen gratis. En annan respondent menar att den psykosociala delen av mödrahälsovården har försämrats de senaste åren, det är lättare att skära där än i den medicinska delen. Skulle man tumma på den medicinska övervakningen begår man ett regelbrott som uppfattas mera allvarligt. Om barnmorskan blir anmäld till Socialstyrelsen kan det i slutändan innebära en formell varning.

Det lokala basprogrammet för graviditetsövervakning reviderades senast hösten 1999 av sjukvårdshuvudmannen. Vid revideringen togs det planerade läkarbesöket för omföderskor bort ur programmet, istället överläts till den enskilda barnmorskan att göra en bedömning av behovet vid inskrivningssamtalet. Att läkarbesöket försvann ur basprogrammet förklaras med bristen på specialistkompetenta gynekologer och den prestationsbaserade ersättningen som ställde krav på kostnadsminskningar. Av samma anledningar har antalet läkartimmar på barnmorskemottagningarna minskat under de senaste åren. Flera mottagningar menar att man har dragit ner på läkartimmarna till ett minimum. Denna utveckling har inneburit ett ökat ansvar för den enskilda barnmorskan. Det har också medfört att mottagningarna ställts inför nya problem. Från en mottagning berättas att en specialistutbildad läkare ville ha 1000 kronor per timme för att arbeta på mottagningen. Man menade att detta inte var rimligt när ersättningen för en normal graviditet är drygt 3000 kronor. Samma respondent säger:

> *”Du kan inte sätta allt på läkaren för att det ska vara bra kvalitet. Utan då måste man ta en doktor som kanske är mindre kvalificerad men tar lite mindre betalt. På det sättet, i dom termerna tänkte vi inte tidigare.”*

Hos en del av de gravida kvinnorna kan det finnas risk för komplikationer som innebär att de har behov av extra insatser från mödrahälsovårdens sida. I den prestationsbaserade ersättningsmodellen finns fem former av tillägg till grundersättningen till mottagningarna. Dessa tillägg utgår för fostervattenprov, tolkkostnader, psykosociala komplikationer, medicinska komplikationer och infektionsscreening.

Enligt Socialstyrelsens riktlinjer skall alla blivande föräldrar informeras om fosterdiagnostik. Alla gravida kvinnor som fyllt 35 år ska erbjudas amnioscentes eller *fostervattenprov*. Enligt en respondent har frekvensen av fostervattenprov ökat framförallt i de centrala delarna av staden, där det bor många personer som är välutbildade och välinformerade och som planerar sin graviditet noga. I ytterområden där det bland annat bor många invandrare är frekvensen lägre, där finns en lägre medvetenhet och det blir lättare brister i kommunikationen mellan patient och personal. Antalet fostervattenprov har ökat med tolv procent (från 388 till 434 st per år) 1997-99, vilket kan bero på fler senare graviditeter och ökad efterfrågan. Ersättningen till mottagningarna är för närvarande 4224 kronor, vilket skall täcka de kostnader som sjukhuset debiterar. Under en period var ersättningen lägre än de faktiska kostnaderna, men mottagningarna kompenserades retroaktivt.

Som redovisats tidigare varierar användningen av tolk under graviditetsövervakningen mellan barnmorskemottagningarna. Totalt betalades *tolkersättning* ut i 607 fall 1999 mot 526 fall under 1997, en ökning med femton procent. Enligt en respondent täcker inte den nuvarande ersättningen 2400 kronor kostnaden för de kvinnor som behöver tolk vid alla besök på mottagningen. En tolk kostar mottagningen 375 kronor per timme. Personalen försöker begränsa kostnaderna genom att uppmana anhöriga att tolka, men det fungerar inte för alla.

Enligt huvudmannens anvisningar när den prestationsbaserade ersättningen infördes, ges ersättning för *psykosocial komplikation* vid dokumenterad extra tidsåtgång för barnmorskebesök, extra handledning och/eller konsultationssamtal med psykolog, samverkan och planering med socialtjänst, BVC och länssjukvård. Om barnmorskan bedömer att kvinnan har behov av extra psykosocialt stöd under graviditeten har barnmorskan möjlighet att föra sådana samtal med kvinnan och få extra ersättning för det vid högst två tillfällen under graviditeten. Barnmorskan har också möjlighet att uppmana kvinnan att ta kontakt med den psykolog som på deltid är knuten till mottagningen. Antalet utbetalade ersättningar för psykosociala komplikationer har ökat kraftigt under perioden från 1034 st 1997 till 1831 st 1999, en ökning med 77 procent. Av tillgänglig statistik kan inte utläsas i vilken utsträckning ökningen består av extra barnmorskebesök, extra handledning eller tillkommande samverkan/planering med andra vårdgivare. Respondenternas berättelser tyder emellertid på att ökningen i första hand gäller extra barnmorskebesök. Det finns också indikationer på att antalet gravida kvinnor som efter uppmaning från barnmorska söker råd och stöd hos psykolog har ökat under de senaste åren.

Sedan det prestationsbaserade ersättningssystemet infördes har barnmorskor efterfrågat en checklista över kriterier när extra ersättning skall utgå. I början av 1999

färdigställdes en lista med psykosociala riskfaktorer som underlag för bedömning av behov av extra stöd. På listan finns ett drygt tiotal faktorer förtecknade bland annat missbruk, psykisk sjukdom, relationsproblem, stark förlossningsrädsla och särskilda sociala omständigheter. Men flera barnmorskor menar att listan inte ger tillräcklig vägledning, tolkningsutrymmet är för stort och det kan därmed medföra att ersättningarna till mottagningarna blir olika.

Hos en del av de gravida kvinnorna förekommer *medicinska komplikationer* eller föreligger risk för att sådana komplikationer skall uppstå under graviditeten. För patienter med medicinska komplikationer får mottagningarna tilläggsersättning, men det måste innebära minst två läkarbesök, extra barnmorskekontroller eller extra provtagning. Även här uttalar flera barnmorskor att de känner sig osäkra över vad som skall anses som medicinska komplikationer och när extra ersättning skall utgå. De menar att barnmorskorna i Göteborg gör olika tolkningar, som påverkar mottagningarnas intäkter. I samband med införandet av den prestationsbaserade ersättningen utlovades en diagnoslista som skulle ge vägledning för barnmorskorna i dessa situationer, men någon sådan har ännu ej färdigställts. Enligt mödrahälsovårdsöverläkaren räcker det med att barnmorskan misstänker något som mottagningens läkare bör undersöka för att det skall utgå tilläggsersättning även om det inte leder till någon diagnos.

Från specialistmödravården inom Sahlgrenska Universitetssjukhuset uppger man att antalet remisser har ökat under de senaste åren. En läkare inom specialistmödravården beskriver sin syn på remissflödet:

> *”Många av de patienter som söker hit idag kan man mycket väl, har man både kompetens och möjlighet att sköta på mödravårdscentralerna…Så fort det avviker från basprogrammet så har de en benägenhet att så att säga lägga det i knät på oss. Vilket vi då har svårt att klara av.”*

Enligt läkaren pågår en diskussion mellan primärvården och länssjukvården om arbets- och kostnadsfördelningen inom mödrahälsovården. Under de senaste åren har det samtidigt skett en neddragning av läkartiden på barnmorskemottagningarna och flera mottagningar har haft svårt att bemanna läkartimmarna. Det går därför inte att utesluta att antalet remisser till specialistmödravården har ökat under perioden. Någon statistik som belyser remissutvecklingen har emellertid inte varit tillgänglig. Antalet utbetalningar av tilläggsersättning till barnmorskemottagningarna för medicinska komplikationer har ökat från 2213 till 2692 per år under tiden 1997-99, en ökning med 22 procent. Av tillgänglig statistik framgår emellertid inte hur denna ökning fördelar sig på extra läkarbesök, barnmorskekontroller och provtagningar.

En fråga som diskuteras är om det prestationsbaserade ersättningssystemet har påverkat antalet prover som tas på barnmorskemottagningarna. En respondent menar att provtagningen följer basprogrammet och det finns inte utrymme för av-

vikelser. På en barnmorskemottagning förs en diskussion vilka prover som skall tas där och vilka som skall tas på den angränsande allmänläkarmottagningen. Det finns vidare respondenter som menar att centraler som har läkare som inte är så vana och/eller haft många byten av läkare, tar många ”försäkerhetsskulltester” och utreder sådant som inte ligger på barnmorskemottagningarna att göra. Barnmorskor berättar att de försöker ifrågasätta dessa provtagningar för att hålla kostnaderna nere. En barnmorska berättar om andra konfliktsituationer:

> *”Man skulle ju kunna säga att tar vi mindre prover så kostar det inte heller så mycket. Men då får man hellre sätta upp. Det finns ju en pinne för komplikation och visserligen kan du bara sätta upp den två gånger och den täcker ju inte allt. Har jag en patient som jag skall följa med vissa prover för att hon har något speciellt då räcker inte den pinnen. Men jag tar naturligtvis det ändå för det är ju patientsäkerhet. På det sättet kan man säga att den (ersättningen) inte påverkar oss barnmorskor i vårt yrke, vi ser till patientens bästa.”*

Flera barnmorskor anser det vidare svårt att ha kontroll på provtagningskostnaderna eftersom laboratoriernas redovisningar släpar efter och att de går direkt till primärvårdsområdets ekonomer. Barnmorskorna menar att det finns tydliga brister i återkopplingen av ekonomisk information till mottagningarna.

Kvinnor med förhöjda risker för infektioner som kan påverka graviditeten genomgår ett särskilt provtagningsprogram, så kallad *infektionsscreening*, med bland annat rubella, Hiv, syfilis, hepatit och lungröntgen. Målgruppen är framförallt invandrarkvinnor och för de prover som tas får barnmorskemottagningarna tilläggsersättning. Antalet utbetalningar av tilläggsersättning har ökat från 1776 st 1997 till 2404 st 1999, det vill säga en ökning med 35 procent. Den kraftiga ökningen tyder på att gruppen gravida kvinnor som screenas för infektioner har växt. Om denna ökning kan härledas till att antalet gravida kvinnor med invandrarbakgrund har ökat eller om det är fråga om indikationsglidning, det vill säga att målgruppen för infektionsscreening har utökats framgår inte av tillgängligt underlag. Det är få respondenter som kommenterar infektionsscreeningen i sina berättelser. Från en av mottagningarna påpekas emellertid att tilläggsersättningen för proverna inte täcker mottagningens kostnader utan försämrar det ekonomiska resultatet.

Preventivmedelsrådgivning och STD-förebyggande arbete: Syftet med preventivmedelsrådgivning är att ge möjligheter till ett planerat föräldraskap och därigenom minska antalet aborter och begränsa omfattningen av sexuellt överförbara sjukdomar. Uppgiften för det förebyggande STD (Sexually Transmitted Diseases) arbetet är att minska spridningen av sexuellt överförbara sjukdomar. Både preventivmedelsrådgivning och STD-förebyggande arbete har således samma syfte och de båda uppgifterna är i praktiken sammanflätade med varandra i barnmorskornas arbete. I det prestationsbaserade ersättningssystemet ingår fyra typer av åtgärder inom preven-

tivmedelsrådgivning p-pillerförskrivning, rådgivning/kontroll, spiralinsättning och pessarutprovning. De vanligaste åtgärderna är de två förstnämnda medan de båda senare har liten omfattning. Under perioden 1997-99 ökade p-pillerförskrivningen på barnmorskemottagningarna i Göteborg från 13537 till 15900 st per år, det vill säga med 17 procent. Rådgivning/kontroll ökade under samma tid med sex procent eller från 13268 till 14032 st per år. Spiralinsättning och pessarutprovning har däremot legat kvar på samma nivå, cirka 1400 respektive 140 st per år:

Bland barnmorskorna i Göteborg finns en utbredd kritik över ersättningarna för preventivmedelsrådgivning och STD-förebyggande arbete. Ett vanligt argument är att ersättningarna ger dålig kostnadstäckning, en åtgärd som ofta nämns i detta sammanhang är spiralinsättning. Ersättningen för en spiralinsättning är 300 kronor, varav spiralen kostar 170 kronor. En respondent berättar:

”Mottagningen får själv betala spiralen som sätts in, det blir dyrare för mottagningen att förmå patienten att ta en kopparspiral än att få p-piller förskrivna. Man tjänar mer på att skriva ut p-piller eller sätta in en hormonspiral för den får patienten själv betala. Den kostar 1000 kronor och sitter i fem år , så det är ganska billigt per år.”

En annan respondent menar att ersättningen till barnmorskemottagningarna för preventivmedelsåtgärder är lägre än vad som ges till privatpraktiserande läkare för motsvarande arbete. Vid preventivmedelsrådgivning utgår ingen tolkersättning till mottagningarna något som flera mottagningar reagerar mot. De menar att de har svårt att förstå logiken i att tolkersättning utgår vid graviditetsövervakning men inte vid preventivmedelsrådgivning. För graviditetstester får mottagningarna ingen specifik ersättning utan det räknas som en del i graviditetsövervakningen eller områdesansvaret. Att ersättningarna upplevs som låga kan ge barnmorskorna incitament att förstärka intäkterna till mottagningen. Ett sätt förefaller vara att ”göra om” graviditetstest till preventivmedelsbesök. En barnmorska berättar:

”Om jag lämnar ut ett graviditetstest som är negativt, det är ju inte ett stort arbete, men jag tar ändå in patienten på mitt rum. Om hon frågar efter p-piller, då får jag för piller, men om vi bara sitter och pratar om att hon vill bli gravid och jag visar henne att du kan bli gravid här och du kan räkna så här, ska jag ta betalt då eller ska jag bara sätta upp henne som en pinne på statistiken? Jag tar betalt för allting och dokumenterar allt.”

Normalt ingår eventuell spiralinsättning vid efterkontrollen av förlösta kvinnor. En barnmorska berättar att om man tar in patienten på efterkontroll före vecka 12, så går det in i graviditetsövervakningen. Sen får patienten komma tillbaka fyra veckor senare och få sin spiral insatt och mottagningen får pengar för spiralen. Det finns också exempel på mottagningar som sätter upp ett extra besök för nyblivna mödrar som preventivmedelsbesök. Ytterligare ett exempel är barnmorskan som sitter en och en halv timme med patienten på preventivmedelsmottagningen. Då måste man

enligt barnmorskan hitta ett sätt som gör att man får mer betalt och då händer det ibland att patienten dubbelkodas, det vill säga sätts upp som två preventivmedelsbesök.

En annan del av verksamheten som vållat bekymmer för barnmorskorna är provtagning i STD-förebyggande syfte. Någon ersättning för dessa prover har tidigare inte utgått till mottagningarna. Några barnmorskor menar att det handlade om avvägningar i det enskilda fallet, patientens efterfrågan och medicinska behov ställdes mot mottagningens kostnader. Mödrahälsovårdsöverläkaren verifierar att provtagningen har legat på en låg nivå på barnmorskemottagningarna. Men från hösten 1999 ersätts mottagningarna för sina provkostnader i samband med STD-spårning. Provtagningstagningsfrekvensen har dock inte hittills ökat i någon större omfattning på mottagningarna, en förklaring kan vara att alla barnmorskor inte är medvetna om de förändrade förutsättningarna.

Gynekologiska hälsokontroller: Cellprovtagning för förebyggande av livmoderhalscancer eller gynekologiska hälsokontroller som det vanligen kallas är den fjärde huvuduppgiften för barnmorskorna. De gynekologiska hälsokontrollerna sköttes tidigare i Göteborg av sex enheter, varav två-tre var gynekologiska polikliniker och tre-fyra mödravårdscentraler. När man lade ner öppen specialiserad vård i Göteborg, så försvann dessa polikliniker och kontrollerna överfördes i sin helhet till mödravårdscentralerna. Överföringen skedde samtidigt med en nedgång i nativiteten i Göteborg och det fanns därför möjligheter inom mödravården att ta hand om kontrollerna. Mödrahälsovårdsöverläkaren beskriver att barnmorskorna sköter provtagningen mycket väl, från det ansvariga laboratoriet inom Sahlgrenska Universitetssjukhuset får de högt betyg, de gör tekniskt bra prover. Målgruppen är kvinnor 30-50 år, som kallas till provtagning vart fjärde år. I Göteborg har antalet rapporterade provtagningar från barnmorskemottagningarna pendlat mellan 7000 och 7800 st per år under perioden 1997-99.

Provtagningen kan egentligen inte kallas för hälsokontroll eftersom den utförs med täta intervaller, med två-tre patienter uppsatta i kvarten, menar flera respondenter. Under denna tid finns inte mycket utrymme för frågor eller samtal mellan patient och barnmorska. Från en mottagning ifrågasätts om provtagningen är värdig kvinnosjukvård. Ersättningen till mottagningarna är 75-80 kronor per provtagning när analys- och kallelsekostnader har dragits av. Den låga ersättningen gör det nödvändigt att utföra provtagningen enligt löpande band principen enligt flera barnmorskor. Ändå menar de att det är svårt att få kostnadstäckning för verksamheten. Ett citat illusterar problematiken

> *”En kvinna som vill göra en gynundersökning och vill ha p-piller, vi tog hand om en sådan patient i fredags. Hon har tagit en timma av oss förut och hon tog säkert en och en halv timma i fredags, en sådan patient får vi 150 kronor för som går på 20 minuter annars, en sådan patient ska vi inte ta, vi gjorde det av vår människosyn, men det finns inte plats för det.”*

Många av de kvinnor som kallas lämnar återbud sent eller uteblir från provtagningen, vilket innebär luckor i mottagningen. Det är också vanligt att många ringer och vill ändra sin tid och det skapar merarbete. En av barnmorskorna kallar provtagningen för ren förlustverksamhet. Ytterligare ett exempel på den ekonomiska problematiken är en mottagning som inledningsvis deltog i provtagningen, men sa nej till att fortsätta efter cirka ett års verksamhet på grund av dålig tillströmning av patienter.

Verksamhetsstödjande aktiviteter: Ett genomgående tema i barnmorskornas berättelser om fortbildningen är att mindre tid används för fortbildning än före införandet av den prestationsbaserade ersättningen. Man prioriterar noggrannare nu vilken fortbildning man deltar i. Tidigare var det vanligt att man stängde mottagningen och att all personal gick på fortbildningen. Numera är det minst en kvar på mottagningen och ofta är det endast en ur personalen som deltar i fortbildningsdagen och därefter rapporterar till de övriga. De huvudsakliga skälen till denna förändring är kraven på intäkter och högre prioritering av tillgängligheten för patienterna. En respondent berättar att deltagandet i fortbildningen sjönk avsevärt efter det att det prestationsbaserade ersättningssystemet infördes, men att det åter ökat under det senaste året.

Fortbildningen ger också möjligheter till erfarenhetsutbyte och jämförelser kollegor emellan. Barnmorskor från Göteborg beskriver sina arbetsförutsättningar jämfört med kollegorna i Mölndal och menar till exempel att där kan barnmorskorna ge kvinnorna möjlighet till två besök efter förlossningen. I Göteborg ges bara ersättning för ett besök. Rambudgetmodellen som kollegorna i Mölndal har innebär enligt några respondenter mindre administration än det prestationsbaserade ersättningssystemet, något som medför att personalen i Mölndal kan ägna mer tid åt sina patienter. Flera respondenter berättar att de flesta av kollegor i Mölndal alltid är närvarande vid fortbildningstillfällena.

En annan del i mödrahälsovården är *verksamhetsutveckling*, som omfattar både att göra nuvarande uppgifter effektivare samt att förnya och anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Flera barnmorskor har idéer om hur verksamheten på barnmorskemottagningen skulle kunna utvecklas. En barnmorska berättar.

> *”Det är en jättestor del som kommer här och som jag tycker att man skulle ta in och det är klimakterieproblematiken. Som barnmorskorna mycket väl skulle kunna ta hand om, idag när det är brist på allmänläkare. Barnmorskan skulle kunna informera innan patienten går till en allmänläkare och får mediciner som hon kanske inte använder. Vi kan inte ta det idag, för vi får inte betalt.”*

En annan idé till ny verksamhet som nämns är inkontinensmottagning. Andra barnmorskor vill att föräldrautbildningen förlängs och vidareutvecklas Ytterligare en idé som framförs är att utveckla de gynekologiska hälsokontrollerna till att bli riktiga hälsokontroller med samtal och genomgång av hälsoprofil. Men det finns

inte ekonomiska möjligheter att förverkliga dessa idéer för närvarande. Flera barnmorskor anser att det prestationsbaserade ersättningssystemet innebär att de måste avstå från deltagande i nya samverkansprojekt. Ofta möter de liten förståelse hos sina samverkanspartners inom socialtjänsten, BVC och den övriga primärvården, som arbetar med rambudget. En respondent menar att ersättningssystemet skapar en rädsla för att ge sig in i nya utvecklingsprojekt, de måste hela tiden fråga sig hur det ska finansieras.

Andra respondenter pekar på att det blivit betydligt svårare att få med barnmorskorna i olika forskningsprojekt. Det finns inte längre samma intresse och engagemang för kvalitetsstudier. En barnmorska berättar att gynekologer på SU ofta vill att de skall samla in forskningsmaterial i olika studier, men att mottagningen måste sätta gränser, vem ska betala, de har ingen ersättning för detta i den prestationsbaserade modellen.

En viktig del i barnmorskornas arbete är *samverkan* med andra vårdgivare för att skapa en sammanhållen vårdkedja för den gravida kvinnan och hennes barn. Den prestationsbaserade ersättningen förefaller här ha ställt barnmorskorna i svårare prioriteringssituationer. Flera barnmorskor menar att tiden inte räcker till för samverkansmöten med skola, socialtjänst, vårdcentral med flera i det egna området. De måste prioritera att vara på mottagningen och arbeta med patienter. Andra barnmorskor uttalar att man ser samverkan som viktig och att de försöker prioritera denna. En återkommande uppfattning i berättelserna är att tiden för samverkan har minskat de senaste åren. Denna utveckling bekräftas av representanter för BVC och socialtjänsten. Från en barnavårdscentral beskrivs att tidigare samverkansmöten nästan helt ersatts av skriftliga meddelanden och telefonkontakter.

Barnmorskornas beskrivningar tyder vidare på att mottagningarnas utåtriktade arbete har minskat under de senaste åren. Av de intervjuade barnmorskorna är det få som säger att de deltar i skolans sex- och samlevnadsundervisning. Det verkar också vara färre skolor/klasser som besöker barnmorskemottagningarna i informationssyfte. Flera upplever också att områdesansvaret är otydligt, det är dåligt definierat beträffande vad som ingår och inte ingår. Det finns en tendens att områdesersättningen mer ses som en allmän ekonomisk restpost och inte som ett anslag för specifika uppgifter.

En ytterligare fråga som tagits upp med respondenterna är om det prestationsbaserade ersättningssystemet har påverkat samverkan/*konkurrensen* mellan barnmorskemottagningarna. De flesta anser inte att ersättningssystemet inneburit någon skillnad mot tidigare i detta avseende. Men det finns några som pekar på att kraven på intäkter har medfört att man mer måste ta hand om sina patienter. Någon nämner att tillgängligheten är en viktig faktor. Från en mottagning berättar man att många patienter från ett angränsande område började gå hos dem, då fick de höra från den andra mottagningen, att ”ni tar ju våra patienter”. Tidigare höll sig många barnmorskor mer strikt till sitt område och sina gator, nu är det mer flexibelt. Ett ytterligare tecken på att konkurrensen mellan mottagningarna har förstärkts är att

några mottagningar som redovisat ett ekonomiskt överskott i bokslutet har utsatts för andras frågor och kritik. Exempel på frågor de mött är hur kan ni ha så mycket i överskott, har ni fyllt i blanketterna fel?

I ett konkurrensperspektiv är det intressant att undersöka om mottagningarnas *marknadsföring* har förändrats. De flesta menar att det inte skett någon förändring. Till saken hör att huvudmannen har regler som begränsar marknadsföringen. Det bästa receptet förefaller vara att erbjuda en bra vård, sedan ”sprids det som ringar på vattnet”. Patienterna är de bästa budbärarna. En respondent anser att det gäller att ha stor tillgänglighet. Som barnmorska måste man vara aktiv med att svara i telefon och försiktig med att ha på telefonsvararen. Några mottagningar gynnas också av sitt centrala läge.

Varje barnmorska gör sin egen månadsredovisning där det framgår vad hon presterat i form av antal besök och intäkter till mottagningen. De flesta respondenter svarar att ersättningssystemet inte har påverkat *samarbetet på den egna mottagningen*, men flera ger exempel som speglar en problematik i sammanhanget. En barnmorska menar att man tänker sig för fler än en gång innan man är hemma från jobbet. Några beskriver att ersättningssystemet skapat problem på andra mottagningar. En respondent beskriver en sådan konflikt som delvis grundades på att man presterade olika.

Från en mottagning berättas att en barnmorska sade att hon hade tjänat dåligt den här månaden och höll på att tala om det hela tiden. De andra barnmorskorna svarade att vi jobbar tillsammans och går vi back, så gör vi det tillsammans. Kraven på intäkter innebär att många känner en press, men det är ingen vinst i att ställa oss mot varandra, menar en barnmorska. En annan respondent anser att ersättningssystemet ställer krav på personalen, men tror att det snarare har tvingat fram ett ökat samarbete inom mottagningen för att klara ekonomin. Respondenternas berättelser ger även exempel på en annan typ av samband. Från en mottagning beskrivs att den barnmorska som får högst lön är den som presterar mest och är duktig för övrigt.

Ersättningsmodellens fördelar och nackdelar

Som framgår av redovisningen ovan, så har respondenterna många synpunkter på den prestationsbaserade ersättningsmodellen och dess påverkan på verksamheten. Den förefaller ha blivit ett centralt samtalsämne på flera barnmorskemottagningar och den har föranlett många livliga diskussioner på enhetsmöten och fortbildningsdagar inom mödrahälsovården. Ett försök att sammanfatta respondenternas synpunkter är deras beskrivningar av de fördelar och nackdelar som ersättningsmodellen har.

En fördel med modellen som återkommer i respondentarnas berättelser är att den har ökat personalens kostnadsmedvetande. Man har blivit mer medveten om vad verksamheten kostar, om kostnader för personal, prover med mera. En annan åter-

kommande synpunkt är att det bättre kommer fram vad personalen gör, statistiken visar att mottagningarna har ett stort flöde av patienter. Modellen har bidragit till att tydliggöra verksamheten. En respondent anser att det är en fördel att pengarna följer patienten, då följer de med om de kommer från ett annat område. Det har blivit bättre för patienterna, menar en annan respondent, man är mera service-orienterad i och med att de har ”pengar med i ryggsäcken”.

Från en mottagning berättas att en annan fördel är en flexiblare bemanning. När antalet patienter ökar, så kan vi utöka antalet barnmorsketimmar, vi har ekonomisk täckning för det i det här systemet. ”Förr kunde man skrika sig blå om man ville ha mer tjänster.” En annan typ av fördel, anser några, är att barnmorskemottagningarna är mera självständiga inom primärvårdsområdet. Pengarna i ersättningssystemet är öronmärkta för mödrahälsovården, vårdcentralen kan inte omfördela dem till sin egen verksamhet. Primärvården på områdesnivå styr mer de andra verksamheterna, som har anslagsfinansiering.

Enligt respondenterna har även ersättningsmodellen och tillämpningen av den flera nackdelar. Något som många respondenter lyfter fram är otydligheten om vad som ger ersättning och vad som inte gör det. Innehållet i medicinska och psykosociala komplikationer är två exempel på denna otydlighet, som leder till olika tolkningar av enskilda barnmorskor och mottagningar. Vilka tolkningar som görs påverkar mottagningens intäkter. Flera barnmorskor efterlyser tydligare vägledning i form av en manual eller liknade, som minskar utrymmet för godtyckliga tolkningar. Därutöver måste ersättningssystemet justeras fortlöpande så mottagningarna har kostnadstäckning för sina åtgärder. Det räcker inte att omfördela medel mellan olika åtgärder, om kostnaderna ökar måste primärvården vara beredd att skjuta till medel. Vidare måste det finnas någon inom primärvården som ansvarar för och arbetar med systemet.

En annan nackdel som många framhåller är att ersättningssystemet inneburit ökad administration, det är fler blanketter som ska fyllas i. Man måste hela tiden tänka på att fylla i rapporten för att få rätt ersättning. Diskussioner på mottagningarna om rätt ersättning har tagit mycket tid och energi åtminstone inledningsvis. De administrativa uppgifterna uppfattas av flera som en störning i patientarbetet.

Andra nackdelar med ersättningssystemet som beskrivs är att arbetet har blivit jäktigare, man är mer pressad av kraven på prestationer och intäkter. Man upplever sig vara ensam om ersättningssystemet, kollegorna i Mölndal med rambudget bedöms ha bättre förutsättningar och kan ägna mer tid åt patienterna. Denna skillnad är frustrerande menar flera intervjuade barnmorskor. En nackdel, enligt en respondent, är att systemet har medfört att man prioriterar sin patientverksamhet före fortbildning och annan yttre samverkan som är kvalitetshöjande. Flera beskriver vidare systemet som stelbent, man får betalt enbart för vissa saker. Vill man utveckla verksamheten, göra något mer så är det väldigt svårt. Man kan inte lägga in verksamheter i systemet, som man vill satsa på. En respondent vill till skillnad mot flertalet andra förenkla systemet genom att ta bort nuvarande tillägg och samla ersättningen

i en mödrapeng per gravid kvinna. Motivet är att det skulle kunna minska administrationen.

Flera respondenter beskriver vidare att ersättningssystemet saknar ekonomiska incitament, det verkar inte spela någon roll om man går med överskott eller underskott. Barnmorskor från två mottagningar berättar:

> *”Vi trodde att vi skulle få behålla vårt överskott till nästa år, om det blev ett nödår eller så. Men där blev vi lite lurade. Först sa dom att om ni får pengar över, så kan ni fixa lokalen, ni kan gå på utbildning och vi trodde på det. Första året jobbade vi som slavar och gick plus, men det sögs in i vårdcentralen. Vi sa aldrig mer, vad ska vi göra det här för.”*

> *”Vi har samma chef som en annan mödravårdscentral som har gått back och vi har gått plus. Chefens kommentar har varit, vad bra det tar ut varann. Tidigare har man känt en motivation att det hela ska gå runt, men då kan man uppleva att motivationen sjunker. Man tänker, det är klart att vi ska gå den där kursen.”*

En respondent ser bristen på incitament som ett tecken på att ersättningsmodellen inte fungerar, att den inte ligger rätt i tiden. Den utgör ett främmande inslag i primärvårdens verksamhet där det finns en tradition av anslag och rambudgetering.

Om respondenterna fritt får välja ersättningsmodell för mödrahälsovården, så finns två huvuduppfattningar. En grupp anser att ersättningssystemet är en bra grund, men att det måste vidareutvecklas, bli tydligare och ge full kostnadstäckning för verksamheten. Det ska även finnas möjligheter att ta in nya aktiviteter i modellen. En annan grupp menar att rambudget är att föredra, prestationsersättning kanske passar inom industrin där man tillverkar saker, men det passar inte inom sjukvården, här handlar det om människors hälsa. Man menar att det är så mycket som görs i verksamheten, som är svårt att sätta ett pris på och få in i modellen. En synpunkt är att det är lättare att få ut mer av personalen i ett rambudgetsystem eftersom man slipper störande administrativa uppgifter och kan fokusera på patientarbetet fullt ut.

Effektivitet – anpassning och tillpassning

Den tillämpade styrmodellen inom mödrahälsovården har skapat nya ekonomiska förutsättningar för verksamheten. I avsnittet redovisas vilka effekter modellen har inneburit under rubrikerna anpassning och tillpassning. Därefter behandlas huruvida den verksamhet som nu bedrivs är effektiv och i så fall på vilket sätt.

Modellens effekter – anpassning

Anpassning handlar om barnmorskornas förändring av verksamheten som följd av och till den prestationsbaserade ersättningsmodellen. Anpassningen uppfattas ha

skett på tre olika sätt. Ett handlingssätt har varit att avstå från aktiviteter som systemet inte har givit ersättning för. Utåtriktad verksamhet till skolor är exempel på aktiviteter som helt försvunnit från flera mottagningar. Grupper i naturlig familjeplanering, grupper för pappor och ensamstående inom föräldrautbildningen är andra exempel på nedlagda aktiviteter. Det finns också exempel på mottagningar som slutat att ge akupunkturbehandlingar av samma skäl. En mottagning har också avstått från gynekologiska hälsokontroller på grund av bristande ekonomisk täckning.

Ett annat handlingssätt har varit att tona ner och reducera aktiviteter som inte ger direkta intäkter till mottagningarna. Föräldrautbildningen är ett sådant exempel med färre träffar och mer av individuell utbildning och rådgivning. Samverkan med socialtjänst, BVC och övrig primärvård är ett annat exempel. Det finns indikationer på mindre medverkan i gemensamma projekt, färre samverkansträffar och istället fler telefonkontakter i syfte att spara tid. Reduceringen av antalet läkartimmar på mottagningarna har sin grund i bristen på gynekologer och ekonomiska begränsningar. Mottagningarnas merkostnader för så kallade läkarstafetter täcks emellertid sedan 1999 av ett centralt anslag inom primärvården.

Ett tredje handlingsätt har varit att i större utsträckning orientera verksamheten mot aktiviteter som genererar intäkter till mottagningarna. Patientarbete på mottagningarna förefaller allmänt ha prioriterats före aktiviteter som fortbildning, samverkan och verksamhetsutveckling. Tiden mellan besöken av gravida kvinnor på mottagningarna har mer noggrant fyllts ut med i första hand preventivmedelspatienter för att skapa intäkter. Vidare har delar av det administrativa arbetet prioriterats och särskilt då arbetet med månadsrapporten, trots att många barnmorskor ogillar det, eftersom denna redovisning är nödvändig för mottagningens intäkter.

Men anpassning handlar även om en förändring på ett annat plan, en anpassning av det egna tankemönstret. Av respondenternas berättelser framgår att den prestationsbaserade ersättningsmodellen även har påverkat barnmorskornas sätt att tänka på patienterna och verksamheten. Det ekonomiska tänkandet har tagit större utrymme, verksamheten ses mer i form av kostnader och intäkter. Barnmorskorna har fått ”ett annat tänk” än de andra i primärvården som arbetar med rambudget. Ekonomin finns ständigt i bakhuvudet. Det har blivit påtagligt att tid är pengar och att det är patienterna som bär på pengarna. För personalen har det blivit uppenbart att deras handlingar har betydelse för mottagningens ekonomi.

Här finns en väsentlig skillnad mellan barnmorskorna på primärvårdens mottagningar och barnmorskemottagningen i Göteborg, som drivs privat. På den senare mottagningen har man sedan starten arbetat med prestationsbaserad ersättning och har därför inte haft samma omställning i detta avseende som kollegorna i primärvården. För barnmorskemottagningarna i primärvården har införandet av den nya styrmodellen inneburit en ökad fokusering på ekonomi i verksamheten och ett tydligare ekonomiskt tänkande bland personalen. Inom sjukvården dominerar det medicinska tänkandet och omvårdnadstänkandet, som sätter den enskilda patienten

i centrum. En ekonomisering av sjukvården kan innebära att de traditionella normerna utmanas och att personalen försätts i etiska dilemman.

En effekt av den nya styrmodellen verkar således vara både en anpassning av verksamheten och en påverkan på personalens tanke- och handlingssätt. Anpassningen sker till spelreglerna i den nya styrmodellen med syfte att skapa ekonomisk balans i verksamheten. Denna anpassning stöds av förändringar i tanke- och handlingssätt.

Modellens effekter – tillpassning

Tillämpningen av styrmodellen har även medfört en tillpassning av modellen. Det innebär att barnmorskorna justerar och kompletterar modellen så att den bättre passar deras föreställningar om verksamheten och deras sätt att arbeta. I respondenternas berättelser finns flera exempel på en sådan tillpassning. Ett extra besök efter förlossningen sätts upp som preventivmedelsbesök. Spiral sätts ej in vid efterkontroll utan senare vid ett särskilt besök. Graviditetstest kombineras regelmässigt med preventivmedelsrådgivning eller p-pillerförskrivning. Patienter som tar lång tid på preventivmedelsrådgivning dubbelkodas. Akupunkturbehandling registeras som medicinsk komplikation. Antalet utbetalda tilläggsersättningar för psykosociala komplikationer har ökat från 1.034 stycken 1997 till 1.831 stycken 1999, en ökning med 77 procent. En del av denna kraftiga ökning torde kunna förklaras av tillpassning. Det finns beskrivningar i respondenternas berättelser som stöder ett sådan tolkning. Ett ytterligare exempel är den inkontinensmottagning, som bedrivs i liten skala vid en mottagning och där patienterna registeras som preventivmedelsrådgivningsbesök.

Tillpassningen sker dels i strid med styrmodellens formella regler och dels i gråzoner där det finns utrymme för olika tolkningar. Det handlar om att barnmorskorna vill ha betalt för det arbete de gör och när styrmodellen inte ger ersättning, så uppfattar åtminstone en del barnmorskor det rimligt att tillpassa modellen så att mottagningen ersätts. Tillpassningen kan ses som ett uttryck för att medicinska och omvårdnadsmässiga normer prioriteras före spelreglerna i den ekonomiska styrmodellen. En barnmorska berättar att de på hennes mottagning har bytt strategi, de går på utbildningsdagar, de tar tillbaka patienterna så mycket det behövs, de har slutat bry sig om de ekonomiskt går back.

Behandlingen av mottagningarnas ekonomiska överskott respektive underskott har ytterligare komplicerat tillämpningen av styrmodellen. Som tidigare framgått av respondenternas berättelser finns det åtminstone på vissa barnmorskemottagningar uppfattningar om att det inte lönar sig att arbeta för ett ekonomiskt överskott, det försvinner in i primärvårdens övriga verksamhet. Det finns även uppfattningar om att det inte har någon betydelse om bokslutet visar minus, det får ändå inga konsekvenser för mottagningen. Personalantalet minskas inte eller mottagningen åläggs inga nya sparåtgärder i övrigt. Dessa uppfattningar om hanteringen av över-

skott och underskott förstärker den utveckling som tillpassningen ger uttryck för. Det förefaller finnas en avtagande respekt för styrmodellen bland barnmorskorna.

Personalens reaktioner på och sätt att hantera styrmodellen och ersättningssystemet kan sammanfattas, dels i en gradvis anpassning till modellen, dels i en successiv tillpassning av modellen. Det är två processer som pågår samtidigt i verksamheten. Den första kan uppfattas som en acceptans av modellen, medan den andra kan ses som kritik av modellen. Tillpassningen är ett uttryck för att styrmodellen i större utsträckning bör anpassas till verksamheten.

Effektiv verksamhet

Kostnadseffektivitet: Enligt respondenternas nästan samstämmiga beskrivningar har styrmodellen medfört ett ökat kostnadsmedvetande hos personalen på barnmorskemottagningarna. Styrmodellen innebär vidare att information om intäkterna för olika prestationer sprids till personalen, som kan sätta dessa i relation till mottagningens kostnader, vilket skapar en grund för ett ekonomiskt tänkande. En ytterligare förändring är en fokusering på produktionen av tjänster. Barnmorskorna redovisar att de till följd av ersättningsmodellen ägnar mer tid åt patientarbete på mottagningen och mindre åt övriga uppgifter. Modellen styr arbetet till de prestationer som ersätts i modellen.

Prestationerna inom mödrahälsovården visar en varierande utveckling under åren 1997-99. Antalet nyinskrivna gravida kvinnor har varit på ungefär samma nivå under de tre åren. Däremot har antalet rapporterade medicinska och psykosociala komplikationer samt infektionsscreeningar ökat kraftigt. Inom preventivmedelsrådgivningen har p-pillerförskrivning och rådgivning/kontroll ökat under perioden, medan spiralinsättning, pessarutprovning och graviditetstester har ungefär samma omfattning varje år. Gynekologiska hälsokontroller har både minskat och ökat under treårsperioden. Men redovisningen kan vara missvisande, det finns tecken på både under- och överregistrering av prestationer. Flera barnmorskor har beskrivit att det svårt att komma ihåg att registrera allt de gör på mottagningen. Det finns även berättelser om registreringar utöver vad gällande regler tillåter. Upplevda otydligheter i styrmodellen kan också medföra felaktiga registreringar av prestationer. Den reella förändringen av prestationerna är därför svår att bestämma. En rimlig tolkning är att antalet prestationer totalt sett har ökat under perioden.

Verksamhetens kostnadsökningar har sannolikt varit större 1997-99 än den ekonomiska kompensation som har utgått för ökade löner och priser. Tillgängliga uppgifter visar att mödrahälsovårdens rambudget efter avdrag för sparbeting har räknats upp i storleksordningen 7-8 procent, medan medellönen för barnmorskor, som utgör en stor del av mottagningarnas kostnader, har ökat med ungefär 13 procent under motsvarande tid. Sammantaget tyder den redovisade prestations- och kostnadsutvecklingen på en kostnadseffektivare verksamhet inom mödrahälsovården.

Om denna utveckling är en effekt av den tillämpade styrmodellen, en begränsad budgetram eller andra faktorer är svårare att klarlägga.

En nackdel med den tillämpade styrmodellen som de allra flesta respondenter pekat på är att de administrativa uppgifterna för barnmorskorna tar mer tid än tidigare, det vill säga administrationskostnaderna är högre i det prestationsbaserade ersättningssystemet. Alla organisationer för med sig en viss kostnad i form av administration, en transaktionskostnad (Coase 1937/1992 och Williamsson 1975). Transaktionskostnaden varierar beroende på hur organisationen utformas. Iakttagelserna om de administrativa kostnaderna är viktiga och dessa påverkar systemet negativt. Kostnadsökningar för administrativa uppgifter får vägas mot de effekter som prestationsersättning har på de direkta vårdkostnaderna. Ur kostnadseffektivitetssynpunkt är de totala kostnaderna avgörande även om det kan vara en nackdel att administrationskostnaderna ökar.

Ytterligare en nackdel med styrmodellen och dess tillämpning som kan anföras är hanteringen av mottagningarnas ekonomiska överskott och underskott. Enligt flera respondenter spelar det ingen större roll om mottagningen redovisar ett överskott eller underskott i bokslutet. Eventuella överskott och underskott tas om hand inom primärvårdsområdet, det får inga påtagliga konsekvenser för mottagningen. Respondenterna menar att det inte finns incitament för att uppnå ett gott ekonomiskt resultat. En sådan uppfattning är klart kontraproduktiv ur kostnadseffektivitetssynpunkt.

Kvalitet: När kostnadseffektiviteten fokuseras är det lätt att glömma styrmodellens påverkan på verksamhetens kvalitet. En förbättring ur kvalitetssynpunkt som flera respondenter rapporterar om är en ökad tillgänglighet för patienterna med bland annat kortare väntetider och öppna mottagningar. Telefontillgängligheten förefaller dock vara ett fortsatt bekymmer på flera mottagningar. Respondenterna beskriver att man arbetar aktivt för att uppnå och upprätthålla en god tillgänglighet. Men detta är även en fullt möjlig effekt av en prestationsbaserad ersättning, då patienterna är de som genererar intäkter till verksamheten. God tillgänglighet är ett medel för att attrahera patienter till mottagningen.

Andra respondenter menar att styrmodellen ställer krav på en snabb genomströmning av patienter på mottagningen. Tiden för de olika arbetsuppgifterna och tiden tillsammans med varje patient begränsas av prestationsersättningen, något som kan påverka verksamhetens kvalitet. Det finns de som menar att den psykosociala delen av verksamheten har försämrats, något som delvis motsägs av den kraftiga ökningen av psykosociala samtal som barnmorskorna rapporterat trots att antalet nyinskrivna gravida kvinnor inte ökat. Vidare utgör personalens patientetik och kvalitetsinriktning i arbetet motverkande krafter mot kvalitetsförsämringar. De patientenkäter som redovisats tidigare i denna rapport tyder inte heller på att patienterna är missnöjda med vården. Dock ska sägas att dessa enkäter inte ger någon heltäckande bild av patienternas syn på verksamheten. En långvarig ekonomisk press på verksamheten kan mycket väl resultera i en försämrad kvalitet.

En annan aspekt som är viktig att ta upp i detta sammanhang är personalens arbetsmiljö. Flera barnmorskor framhåller att arbetet har blivit betydligt stressigare genom det intensiva mottagningsarbetet. Arbetsdagen innehåller få andningspauser samtidigt som de tidigare avbrotten med andra arbetsuppgifter har blivit färre. Den tillämpade styrmodellen har minskat barnmorskornas kontroll över det egna arbetet, något som kan vara negativt ur hälsosynpunkt. Det finns därför anledning att fortsättningsvis vara uppmärksam på verksamhetens kvalitetsutveckling och förändringar i personalens arbetsmiljö.

Adaptiv effektivitet: Den andra huvudfrågan i detta avsnitt är om den tillämpade styrmodellen främjar en anpassning av verksamheten till förändrade förutsättningar, det vill säga om modellen kan anses vara effektiv ur adaptiv synpunkt. Flera av respondenterna anser att de upplever ersättningssystemet som för stelt, inget utrymme lämnas för nya verksamhetsområden eller utvecklingsprojekt. Ett exempel som ofta tas upp är viljan att erbjuda kvinnor i klimakteriet råd och hälsoinformation. En vilja som har byggts upp sedan barnmorskorna tog över cellprovtagningen och mötte en ny kategori av kvinnor med andra behov. Respondenternas berättelser ger även en bild av att det fanns en större variation och mångfald i den service som barnmorskemottagningarna erbjöd sina patienter innan styrmodellen infördes. Några exempel är flera olika grupper inom föräldrautbildningen, akupunkturbehandling mot smärta, grupper i naturlig familjeplanering etcetera. Det fanns möjligheter för den enskilda mottagningen att göra anpassningar till lokala behov. Styrmodellen har minskat mottagningarnas handlingsutrymme och i större utsträckning likriktat serviceutbudet

Nästan samstämmiga uppgifter från respondenterna är att tiden för fortbildning, samverkan och verksamhetsuppföljning/kvalitetssäkring minskat under de senaste åren. Intresset för att delta i forskningstudier utan särskild ersättning har nästan försvunnit. En neddragning av de nämnda aktiviteterna kan försämra personalens möjligheter att få kontakt med ny kunskap och nya impulser samtidigt som det kan leda till att nya krav och förändrade behov utifrån inte uppfattas. Minskade möjligheter att experimentera, det vill säga att pröva nya idéer och lösningar försvårar verksamhetens fortsatta utveckling. Aktiviteter som fortbildning, samverkan, verksamhetsutveckling etcetera kan ses som broar till framtiden, som inte bör raseras. Dessa aktiviteter underlättar en fortlöpande anpassning till förändrade förutsättningar.

En effektiv verksamhet skall samtidigt kunna kombinera kostnadseffektivitet och adaptiv effektivitet. Vår genomgång tyder på att den tillämpade styrmodellen främjar en kostnadseffektiv verksamhet även om det är svårt särskilja dess effekter från dem som begränsade ekonomiska resurser medför. Ökad ekonomisk medvetenhet, fokusering på produktionen och ökat arbetstempo är några faktorer som talar för det. Samtidigt kan det finnas anledning att vara uppmärksam på modellens konsekvenser för verksamhetens kvalitet och personalens arbetsmiljö. Styrmodellens

starka fokusering på den dagliga produktionen av tjänster innebär att aktiviteter som fortbildning, samverkan och verksamhetsutveckling har fått snävare ramar, något som inte gynnar verksamhetens anpassningsförmåga. Vår tolkning är att styrmodellen har främjat en kostnadseffektiv verksamhet, men att detta åtminstone delvis har skett på bekostnad av organisationens adaptiva förmåga.

En fråga som uppkommer i samband med det ovan förda resonemanget är var någonstans i en organisation förnyelse- och utvecklingsarbetet skall ske. Barnmorskemottagningarna ingår i en utförarorganisation vars uppgifter bestäms av beställaren. Det är beställaren som enligt gällande formella regler avgör vilka uppgifter som skall utföras. Den prestationsbaserade ersättningsmodellen har tydliggjort detta förhållande genom att ge mottagningarna betalt enbart för beställda tjänster. Flera respondenter har framfört tankar om att starta mottagning för bland annat kvinnor med klimakterieproblem och inkontinens, men att den nuvarande ersättningsmodellen inte tillåter det. I nuläget svarar andra enheter inom primärvården för båda dessa uppgifter.

Barnmorskornas idéer om ny verksamhet kan uppfattas som signaler om att de vill vara med och påverka verksamhetens fortsatta utveckling. Det tyder på att det finns behov av en dialog, dels för att klargöra vilken arbetsfördelning som gäller i nuläget mellan olika enheter, dels för att undersöka ytterligare möjligheter till samverkan och eventuella förändringar av arbetsfördelningen på sikt. I detta samtal kan även beställaren göras delaktig i lämpliga delar. För både beställaren och primärvårdens ledning är det viktig att ta tillvara barnmorskornas kunskaper och engagemang i den fortsatta verksamhetsutvecklingen, då dessa är centrala faktorer när det gäller mödrahälsovårdens adaptiva effektivitet.

Styrmodellers betydelse

Verksamheters utveckling bestäms enligt konventionell modern organisationsforskning av andra saker än formella regler och anvisningar. De informella institutionerna – spelregler, överenskommelser, gemensamma värderingar – inom organisationerna gör organisationerna mycket motståndskraftiga mot förändringar och svåra att påverka med regelförändringar (March och Olsen 1989 och Linder och Peters 1996). En tolkning av observerade förändringar är i enlighet med resultat inom modern organisationsforskning att dessa uppstått som en följd av yttre påverkan på organisationen och dess medarbetare. Förskjutningar av institutionernas innebörd har inte skett genom interna regelförändringar. Denna tolkning görs samtidigt som kunskapen anses vara bristfällig rörande förhållandet mellan informella och formella reglerna och hur förändring går till (se till exempel Boland 1991 och Meyer och Scott 1992).

En fråga man kan ställa utifrån ovanstående resonemang är varför en sådan rik flora av reformer har lanserats och implementerats under de senaste decennierna om de ändå har en sådan begränsad betydelse. En förklaring som givits utifrån det

beskrivna perspektivet är att det aldrig handlat om att reformerna faktiskt ska påverka utan om att visa upp utåt en förändringsbenägenhet och vilja att använda den typ av styrmodell som för stunden är mest populär. Intentionella motiv i meningen att man vill åstadkomma en effektivare verksamhet finns knappast utan det handlar om fasader och ritualer. Förklaringen till att denna uppfattning har vuxit sig stark är att forskarna valt att läsa insamlad data utifrån ett sådant perspektiv. Man har aktivt letat efter andra förklaringar till förändringar än de som den formella förändringen inneburit och man har funnit sådana. Som en konsekvens därav har den implicita hypotesen om de formella modellernas betydelse förkastats och uppfattningar har spridits om den begränsade betydelsen av det formella.

Föreliggande studie ger en annan bild av betydelsen av styrmodeller och ersättningssystem. Det finns en kritik mot modellen och det finns på sina håll bristande kunskaper om styrmodellen och ersättningssystemet men modellen har uppenbarligen en stor faktisk betydelse på skilda sätt. Medarbetarna har anpassat sig till modellen och de förutsättningar som den ger och det är också som en följd av denna anpassning som kritiken av styrmodellen uppkommer. Modellen har också tillpassats till den verklighet och den verksamhet som den är ämnad för. Förändringen har inneburit avsedda effekter i den meningen att verksamheten har anpassats till de förutsättningar som ges men också icke avsedda effekter i form av försök att överlista systemet. Huruvida försöken till tillpassning är acceptabla och vilka transaktionskostnader eller dysfunktioner (se Birnberg 1992) som denna tillpassning innebär är dels en fråga för systemansvariga, dels en fråga för fortsatt utvärdering. Den för vår del här avslutningsvis intressanta iakttagelsen är att det formella spelar roll och den intressanta frågan är varför det formella spelar roll. I tidigare studier inom forskargruppen har hävdats att det formella spelar roll men att det förutsätter att de formella förändringarna står i samklang med de värderingar som råder inom organisationen (se Brorström och Solli 2000). Sannolikt är detta en förklaring även i det här fallet nämligen att det finns en viss upparbetad en acceptans för den typ av styrmodell som implementerats.

En studie av rådande organisationsideal idag visar på en betydande förvirring avseende vilket idealet är. Ett annat utmärkande drag är att det idag finns en mycket rik flora av olika lösningar. Den våg av marknadslika lösningar som sköljde över offentlig sektor i början av 90-talet spelar fortfarande viss roll. Idén är inte lika stark längre men eftersom det finns en rad faktiska tillämpningar och givetvis ett antal förespråkare även om de nu är färre än tidigare, så har idén betydelse. Dessa marknadslika lösningar blandas med idéer om samverkan, samarbete och samordning. Konstruktioner som alltså bygger på den fullständigt motsatta logiken att det inte är konkurrens utan samarbete som ger effektivitet och utveckling. En total idékonfrontation således. Ett ytterligare kännetecken för dagens situation är att tilltron till stora administrativa reformer är tämligen svag. Det handlar mer om att göra förändringar i verksamheten än att genomföra administrativa reformer och strukturera om. Dagens situation kan karakteriseras med att allting är tillåtet och

inom ramen för detta tas det mesta på allvar. När idealen löses upp och blir grumligare ökar utrymmet för faktisk tillämpning och risken för isolering mellan idé och verklighet minskar. Försvaret mot administrativa lösningar har luckrats upp och organisationer har blivit mycket mer mottagliga för verklig förändring.

Referenser

Birnberg, Jacob (1992), *Some reflections on Hedberg & Jönsson's Semi-Confusing Information Systems.* I Johansson I-L och Tomas Polesie (red) "Responsibility and Accounting – The Organizational Regulation of Boundary Conditions", Lund: Studentlitteratur.

Boland, Lawrence A. (1992), *The Principles of Economics. Some Lies My Teachers Told Me.* New York: Routledge.

Brorström, Björn (red) (1994), *Ekonomi & styrning i sjukvårdsorganisationer. Resultat från landstingsforskning.* Stockholm: Landstingsförbundet.

Brorström, Björn och Sven Siverbo (2001), *Institutioner och individer. En studie av utveckling i framgångsrika kommuner.* Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Rolf Solli (2000), *Förändrad styrning och avsedda effekter – Om formella styrsystem i samklang med värderingsförskjutningar.* Ekonomistyrning och informatik, 15 (6): 457-475

Brunsson, Nils och Johan P Olsen (1993), *The Reforming Organization.* London: Routledge.

Butler, Richard (1991), *Designing Organizations. A Decision-Making Perspective.* London: Routledge.

Coase, Ronald (1937/1992), *Företaget, marknaden och lagarna.* Stockholm: Ratio.

Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* Cambridge: Polity Press.

Linder, Stephen H. och B Guy Peters (1995), *The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision.* I David L Weimar (red) "Institutional Design", Boston: Kluwer Academic Publishers.

March, James och Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics.* New York: Free Press.

Meyer John W. och Richard Scott (1992), *Organizational Environments: Ritual and Rationality.* California: Sage Publications.

North, Douglass C. (1990/1993), *Institutionerna, tillväxten och välfärden.* Stockholm: SNS.

Rombach Björn (1991), *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.

Screpanti, Ernesto (1995), *Relative, Rationality, Institutions and Precoutionary Behaviour.* I Groenewegen John, Christos Pitelis och Sven-Erik Sjöstrand (red) "On economic Institutions", Aldershot: Edward Elgar Publishing CompanyTool.

Williamsson, Oliver, E. (1975), *Markets and Hierachies: Analysis and Antitrust Implications.* New York: Free Press.

HAR ORGANISATION NÅGON BETYDELSE? – EN STUDIE AV LÄKARES ORGANISATIONSIDEAL

BJÖRN BRORSTRÖM OCH VIVEKA NILSSON

Organisationsförändring i hälso- och sjukvården

Sedan snart två decennier tillbaka har lansering och implementering av nya organisations- och styrmodeller varit synnerligen vanligt förekommande inom hälso- och sjukvården. Reformarbetet har varit intensivt och mångfacetterat. Med inspiration från formerna för styrning och ledning av privaträttsliga organisationer anammades i mitten av 1980-talet idéer om marknadslika modeller för organisation och styrning. Den samlade benämningen på denna internationella trend var New Public Management. En del i det nya sättet att styra var att införa beställarenheter och ersätta den traditionella anslagsbudgeten och budgetdialogen med förhandlingar och avtal mellan beställare och utförare, köpare och säljare. På många håll visade sig implementeringsproblemen vara betydande och modellen har hittills aldrig tillämpats fullt ut enligt den grundläggande idén. För att undvika finansieringsproblem för resursgivaren har det införts tak för antalet ersatta prestationer, vilket innebär att det ekonomiska incitamentet att öka omfattningen på verksamheten vid en viss uppnådd nivå elimineras. En begränsning har också varit att beställningarna saknat preciseringar avseende kvalitet och därför fått en begränsad påverkan på verksamheten (se till exempel Hallin och Siverbo 2003 för en ingående beskrivning).

Beställarutförarmodellen innebär till sin konstruktion en strikt uppgiftsfördelning och långtgående decentralisering och därav följer risk för suboptimering och ökade transaktionskostnader. Den marknadslika modellen ersattes som ideal några år in på 1990-talet av idén om samverkan. Genom att samverka över organisatoriska gränser och tillsammans finna effektiva lösningar skulle god och lättillgänglig hälso- och sjukvård kunna tillhandahållas och risken för suboptimering hanteras. Med samverkan som ideal och utgångspunkt genomfördes sammanslagningar av sjukhusenheter. Det kom således att handla om mer genomgripande förändringar än samverkan mellan självständiga organisatoriska enheter. Fusionering blev ett ideal och självständiga sjukhus slogs samman. Fristående sjukhus bildade sjukhusgrupper med divisioner och en gemensam koncernledning. Ett annat exempel på en ny konstruktion var så kallade parsjukhus. Och snabbt gick det på sina håll. Resultat från utvärderingar av marknadslika modeller hade knappt hunnit spridas och studeras förrän nya lösningar introducerades.

Sammanslagningarna kopplades till behovet av besparingar för att lösa finansieringsproblem, vilket inte oväntat visade sig vara en ekvation som inte gick ihop.

Skapandet av nya medicinska samband, nya chefer, nya relationer mellan medarbetare och avsaknad av tydliga regler och rutiner i nybildade organisationer innebar istället att budgetavvikelser och ekonomiska underskott redovisades. Krav ställdes på att bryta upp koncernbildningar och låta enheter återfå självständighet. Det förefaller som om de ekonomiska fördelarna med sammanslagningarna överskattades och att betydelsen för chefer och medarbetare av att vara verksamma inom självständiga organisatoriska enheter underskattades.

Sammanslagning som ideal har klingat av och sjukhusgrupper har helt eller delvis brutits isär. Idag finner vi en tämligen splittrad situation när man tittar ut över den organisatoriska terrängen. Det är en blandning av modeller och metoder och värdet av en sådan blandning kan tolkas på två olika sätt. Det ena är att de förklaras av att det idag förekommer lokala anpassningar, modellerna implementeras inte utan reservation utan modifieringar av ursprungsmodellen sker. Det andra är att det idag saknas tydliga organisatoriska förebilder, vilket gör vardagen mer grå och trist. Det finns ingen tydlig lösning där borta vid andra sidan av tunneln. Det finns ingen organisatorisk fyr utifrån vilken man kan navigera i sökandet efter den goda lösningen.

Studier av organisationsideal – syfte, utgångspunkter och metod

Modeller för organisation och styrning har således kommit och gått och alla idéer har långt ifrån implementerats i praktiken, vilket i sig är ett intressant fenomen. Management- och organisationsforskningen har uppmärksammat reformarbetet och förändringarna och många studier har genomförts där de nya reformerna studerats. En fokusering har därvid skett på orsaker till reformerna snarare än på reformernas betydelse som sådana. Viktiga slutsatser har varit att organisationsförändringar, eller organisationsexperiment som de benämnts i litteratur, kan vara legitimerande för verksamheten. Det är viktigt att ansluta sig till den senast kända reformen. Vidare har forskningen visat att idéer om nya lösningar sprids på ett sådant sätt att organisationer tenderar att likna varandra (se till exempel DiMaggio och Powell 1983, Czarniawska 1987, Brunsson och Olsen 1989, Jacobsson 1994 och Rövik 2000). I organisationsforskningen har de intentionella förklaringar som redovisats som resultat av genomförda studier handlat om att implementera en lösning som uppskattas av andra snarare än att försöka skapa en ökad effektivitet och ett ökat samhälleligt värde. Som en konsekvens av denna inriktning och fokusering inom organisationsforskningen finns det stor anledning att studera organisations- och styrreformer med fokus på vilka effekter, avsedda och inte avsedda, de ger.

Den centrala frågan är således vilken betydelse modellerna egentligen har. Vad innebär det att införa en ny organisationsmodell i en professionell organisation? Hur tas modellen emot och varför hanteras den på ett specifikt sätt. Vilka effekter på verksamheten ger nya modeller för organisation och styrning. Effektstudier är komplicerade till sin karaktär och det är förknippat med svårigheter att skilja mo-

dellers effekter från effekter som kan ha uppstått av andra orsaker. Denna omständighet får emellertid inte hindra oss från att genomföra effektstudier och försöka genom tillämpade metoder urskilja vilka omständigheter som ger upphov till vilka utfall. Ett viktigt ingångsvärde vid effektstudier är en förståelse för problematiken och att ansträngningar görs för att utforma studierna på ett sådant sätt att saker kan hållas isär från varandra.

Ett sätt att studera effekter och det mest naturliga är att genomföra djuplodande personliga intervjuer med medarbetare i hälso- och sjukvårdsverksamheten och återge och tolka de uppfattningar som dessa redovisar. De som berörs intervjuas och frågor ställs med syfte att klargöra uppfattningar och komma bakom eventuella fasader. I studier av hälso- och sjukvården är en återkommande iakttagelse och en vunnen erfarenhet att det är problematiskt att få till stånd en diskussion utifrån den senast genomförda förändringen av det skälet att den senaste förändringen alltid uppfattas vara den sämsta (se till exempel Brorström 1995). Det förefaller finnas en ritual bland professionella att alltid ifrågasätta och inte sällan starkt kritisera och förlöjliga den senaste modellen och det sätt på vilket den lanserats och införts. Det var inte bra förut men nu är det om möjligt ännu värre är förekommande uttalanden. Detta fenomen får inte hindra att frågor ställs till professionella om hur de uppfattar nya modeller för organisation och styrning, men det kan också finnas skäl att försöka hantera fenomenet genom att ställa frågor på ett annorlunda sätt, att nalkas problematiken med en annan ansats.

Inom ramen för utvärderingen av Västra Götalandsregionen har för att undvika svarsritualen vid intervjuer frågan ställts vilket organisationsideal som företrädare för professionella grupper har. Frågan har ställts i samband med intervjuer där syftet har varit att utröna betydelsen av organisationsförändringar och dess effekter. Vid det första tillfället som var våren 1999 intervjuades 18 överläkare/specialistläkare verksamma vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset och Skaraborgs sjukhus. Vid det andra tillfället intervjuades 15 överläkare/specialistläkare vid tre olika sjukhus i Västra Götalandsregionen, Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Skaraborgs sjukhus och NU-sjukvården. Intervjuarbetet genomfördes framförallt under hösten 2001. Vid det tredje tillfället som utgör huvudempirin i denna rapport intervjuades sammanlagt 17 överläkare/specialistläkare och sex AT-läkare verksamma vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Mölndals sjukhus, Kungälvs sjukhus och inom primärvården i Partille och Mölndal. Intervjuerna genomfördes under hösten 2002. De genomförda intervjuerna har vid de tre olika tillfällena delvis haft andra syften än att kartlägga organisationsideal vilket förklarar att valet av enheter är olika och att antalet intervjuer varierar. Vid tolkning av materialet skulle eventuella variationer över tiden kunna förklaras av dessa omständigheter. En viktig utgångspunkt är emellertid att det avgörande inte är organisatorisk tillhörighet utan professionell tillhörighet. Dessutom gäller att alla intervjuade är verksamma inom samma region och berörs ytterst av samma typ av förändringsretorik. Tidigare studier som tydligt visat att det avgörande är professionell tillhörighet är Brorström (1995) och Nilsson

(1999). I den empiriska beskrivningen har särskilt noterats om en synpunkt kan förklaras av specifika organisatoriska omständigheter.

Vid intervjuerna har frågan ställts hur personen skulle organisera sjukvården om denne fick bestämma. En precisering av frågan har varit på vilka grundläggande principer som organisationen skulle byggas. I denna rapport redovisas först vilka ideal som överläkarna/specialistläkarna och AT-läkarna givit uttryck för vid det tredje intervjutillfället. Vid detta intervjutillfälle ställdes också frågan vilka förändringar som skett av vederbörandes ideal över tiden. Efter beskrivningen av den senast insamlade empirin redovisas överläkarnas/specialistläkarnas organisationsideal vid tidigare studier. Beskrivningarna är hämtade från Brorström, Hallin och Leffler (2000) och Brorström (2002). Angående datainsamlingen kan nämnas att vissa problem vid samtliga tre tillfällen har funnits att få till stånd tid för intervju. Det är en upptagen grupp vid vänt oss till. När väl intervjun blivit av har intervjusituationen varit tillfredsställande med engagerade intervjupersoner och med tillräcklig tid avsatt för att kunna genomföra intervjun utan tidspress. En intressant omständighet har varit intervjupersonernas behov av bekräftelse efter genomförd intervju att man besvarat frågorna på ett relevant sätt och fört rimliga resonemang.

De intervjuade har således redovisat hur de skulle organisera hälso- och sjukvården om de fick bestämma och enligt vilka principer organisationen skulle byggas upp. Denna redovisning har vi benämnt ideal. Idealet är intervjupersonens föreställning om hur saker borde vara organiserade för att god verksamhet ska kunna tillhandahållas. För vissa kan idealet vara en starkt institutionaliserad föreställning om hur en organisation ska vara utformad för andra kan det vara mera av en reaktion mot hur den befintliga organisationen ser ut. Idealbeskrivningen är en motsats till den organisation som gäller eller som är på väg att genomföras och beskrivningen blir intervjupersonens sätt att kritisera den rådande ordningen (se Brorström, Hallin och Leffler 2000). Om det är på det viset finns det anledning att förvänta sig att skiftningar sker i redovisade föreställningar om organisationsideal över tiden i takt med att nya idéer lanseras. En förklaring till förändring av idealbeskrivningen är således att det är en reaktion i förhållande till förändringar av synsätt, modeller och metoder. En viktig omständighet är också det sammanhang i vilket frågan ställs och av vem frågan ställs. Forskarna är management- och organisationsforskare och detta kan tänkas påverka idealbeskrivningen. Det kan förekomma inslag av administrativa begrepp som inte förekommer i vardagen. Idealet kan således uttryckas på olika sätt och utifrån många olika perspektiv.

För att kunna relatera intervjuutsagorna till situationen inom Västra Götalandsregionen kan följande grova karakteristik göras. Vid det första intervjutillfället hade sammanslagningar av sjukhus genomförts inom regionen tämligen nyligen. Organisationsutvecklarnas ideal var samverkan och sammanslagning för att åstadkomma effektiv sjukvård. Vid det andra tillfället hade ett uppbrott skett på sina håll inom regionen och förväntningar fanns på nyordning. Vid det tredje tillfället var uppbrottet bekräftat och en viss återgång har skett till mer självständiga enheter. Åter-

gången har sett olika ut på olika håll inom regionen men generellt sett gäller att utvecklingen går mot mindre enheter.

Läkares organisationsideal över tiden

Organisationsideal

De intervjuade överläkarna/specialistläkarna och AT-läkarna hävdar alla att en ingrediens i den ideala organisationen är att den politiska ledningsapparaten ska vara så liten som möjligt. Däremot varierar uppfattningarna om hur den minimala politiska ledningen bör se ut. Några menar att landstingen och regionerna tjänat ut sin roll och måste ersättas av något annat, till exempel av en kommunstyrd vård. En av de intervjuade uttrycker sig på följande sätt:

> *”Landsting skulle jag ta bort med en gång. Jag tycker det är helt bisarrt att man ska ha en politisk organisation för bara en enda verksamhet. Det var skillnad förr när man hade skola, transport och så. De har inte äldrevård eller någonting längre, utan bara sjukhus i stort sett. Det är helt idiotiskt att ha politisk styrning till det. Det norska systemet är bra där varje sjukhus direkt eller region har en styrelse och rapporterar direkt till sjukvårdsutskottet som står under regeringen. Det ska inte vara en massa kohandel på politikernivå som det är i landstingen idag.”*

Samme sagesman fortsätter med att kommentera det enligt honom helt befängda i att rösta i landstingsval. Den intervjuade kan inte se någon poäng med detta eftersom alla landstingspolitiker ju ändå i grund och botten har samma målsättning. Samtliga partier strävar efter att sjukvården ska bli bättre.

Några av intervjupersonerna hävdar att en enda gemensam beställare av sjukvård inom regionen vore att föredra. Det skulle vara en fördel om det fanns en beställare som sitter med hela pengapåsen. Beställaren kunde enligt en av dem utgöras av Försäkringskassan, vars uppgift då skulle vara att upphandla vård av de mest effektiva vårdgivarna. Två av de övriga respondenterna säger så här:

> *Den grundläggande tanken måste ju vara att man tar bort alla de här köp/säljvarianterna på grundnivå. När det gäller grundvården måste man ju ändå kunna använda en och samma pott.*

> *Det är mer den här politiska organisationen jag tycker är under isen med de här beställarnämnderna. Det känns lite konstigt när de ska beställa och köpa vård inom samma organisation. Det är märkligt på något sätt. De politiska besluten ligger så långt bort så man känner inte att man kan påverka. De har inte riktig kontakt med verkligheten.*

Primärvårdens och länssjukvårdens parallella politiska organisationer bör enligt en av respondenterna slås ihop för att inte utgöra ett hinder för en välfungerande

vårdkedja mellan de båda vårdgivarna. Det är viktigt att avveckla de skapade barriärerna mellan primärvård och länssjukvård och försöka integrera sjukvården mer. En gemensam politisk ledning för både primärvård och länssjukvård medför enligt vederbörande att kostnader slipper bollas mellan de båda organisationerna och att vården kan planeras på ett bättre sätt så att patienter slipper ligga kvar onödigt länge på sjukhus.

Några av läkarna poängterar i sammanhanget att politikerna måste tala klarspråk nu. Sjukvårdens ekonomi är i obalans och då bör politikerna enligt sagesmännen öppet gå ut och förklara för befolkningen att man inte kan ge optimal vård till alla patienter. En av överläkarna säger att först måste man ta diskussionen om vilken sjukvård det är vi vill ha, för att sedan fråga sig vad det kostar. Om man då inte har tillräckligt med resurser måste man ha modet att besluta vad vi inte har råd med, och även öppet säga det till allmänheten. Uppfattningen är att det går att acceptera att man inte har råd, men man måste gå in och prioritera och bestämma vilka patienter man ska satsa på och inte.

En ideal sjukvårdsorganisation utmärks också enligt de intervjuade läkarna av små, överblickbara enheter med få chefsnivåer och därmed korta beslutsvägar. Stora, otympliga organisationer med många chefsnivåer och långa beslutsvägar anses inte lämpliga för bedrivandet av sjukvård. Det ska vara nära till cheferna och dessa måste ha överblick över sin verksamhet. Enheterna måste vara kontrollerbara. Enkelhet betonas av de intervjuade. Det ska gå att på en fikarast ta upp något som behöver åtgärdas och så är det bra med det. Läkarna är vidare överens om att de små, överblickbara enheterna ska vara uppbyggda kring decentraliserat beslutsfattande och delaktighet från den medicinska personalen i organisatoriska frågor. Chefen måste förankra alla beslut långt ned i organisationen, och möjligheten att bestämma på den lokala nivån måste vara stor. ”Besluten måste komma nedifrån förankrat för då funkar det. Det är grundläggande demokrati.” Detaljstyrning hör enligt sagesmännen inte hemma i sjukvården. Det är viktigt att involvera den medicinska personalen i beslutsfattandet så att denna får inflytande över sin arbetssituation och inte bara känner sig som ”en liten krok i ett jättestort maskineri”. Effektivitet, trivsel och arbetsglädje antas därigenom positivt påverka och minska sjukfrånvaron som följd. Tre citat får belysa uppfattningarna:

> *I mindre organisationer vet man hur man ska lösa problem och vem man ska prata med för att få saker och ting att hända snabbare. I stora organisationer ska allt gå den administrativa vägen med pappersrundor som dröjer evigheter.*

> *Den ideala organisationen skulle vara att man hade ett avgränsat område per doktor med ungefär 1500 personer, och man skulle bara ha hand om dessa. Då skulle man samtidigt kunna sköta BVC, MVC, skolor, äldrevård osv. Man skulle ha lokala chefer och mindre enheter. Inte någon chef över ett större område, utan en platt organisation. … Det får inte vara för många nivåer heller. Gärna en lokal chef och en chef över hela och inte en massa stegvisa underchefer för då fattas aldrig några beslut.*

> *Jag tror att det är viktigt att man som chef lätt kan delegera saker uppåt och få omedelbar respons på det. Man kan snabbt få saker genomförda om det slipper gå genom så många nivåer. Det ger inget utrymme för missförstånd och man kan ha direkta diskussioner. Den översta beslutsfattarens intentioner går direkt fram till den som ska utföra det. Det ger större utrymme för en diskussion om hur man ska lösa problemet och man kan som beslutsfattare och utförare ha en direkt diskussion.*

En av de intervjuade påpekar i sammanhanget vikten av en tydlig målinriktning och ytterligare två betydelsen av att de professionella i större utsträckning borde inneha chefsbefattningar. En annan av respondenterna påtalar betydelsen av ett gott samarbete och en levande diskussion mellan olika organisatoriska enheter avseende den medicinska kompetensen. Eftersom det händer så mycket inom medicinen hela tiden måste det enligt den intervjuade vara en gemensam angelägenhet att uppfostra och lära av varandra så att inte varje enhet måste skaffa sig egen erfarenhet. Det är både oekonomiskt och slöseri med tid om alla gör samma fel.

En annan av intervjupersonerna tycker att det gamla centrallasarettet kan betraktas som en ideal sjukvårdsorganisation. Centrallasarettet var enligt läkaren ryggraden i svensk sjukvård. Storleken på sjukhuset gjorde att personalen kände varandra, lätt kunde fatta beslut och var delaktig i organisatoriska frågor:

> *Det är möjligt att jag är för konservativ, men jag tyckte att det var en enhet som var greppbar. Man hade de flesta specialiteterna och gjorde det mesta. Det var väldigt lite man skickade ifrån sig till regionsjukhuset. Samtidigt var det väldigt lättarbetat. Man kände kollegorna. … Om man kallar det för centrallasarett eller ej, men det ska vara gripbart, en överblickbar verksamhet.*

Centrallasarettet underlättar enligt den intervjuade för cheferna att ha överblick över sin verksamhet och göra den medicinska personalen delaktig i beslutsfattandet.

Den ideala sjukvårdsorganisationen utmärks också av tillgänglighet till vård inom rimlig tid, och tillgängligheten kan enligt de intervjuade läkarna ökas på olika sätt. En av överläkarna förespråkar tillsättandet av en särskild koordinator som har överblick över alla vårdflöden inom organisationen för att på så sätt kunna eliminera flaskhalsar vad gäller bemanning och vårdplatser. Koordinatorn ska organisera verksamheten så att man utnyttjar personal och vårdplatser så effektivt som möjligt. Några av de intervjuade poängterar vikten av tillräckliga personal- och vårdplatsbuffertar för att öka tillgängligheten. När någon ur personalen är sjuk eller när det saknas sängplatser ska inte elektiv (planerad) verksamhet behöva ställas in. Vårdflödena måste kunna löpa utan störningar, och till detta behövs rimliga buffertar både vad gäller personal och vårdplatser. Att låna sängplatser av andra enheter är ingen långsiktig lösning. En av överläkarna menar att man måste separera den akuta och elektiva verksamheten för att uppnå en lagom balans mellan dem. Det borde enligt sagesmannen vara en självklarhet att ha fasta elektiva vårdplatser så att inte de pla-

nerade patienterna måste avstå från vård när det är högt tryck på akutplatserna. Två citat speglar ovanstående:

> *Att ha optimal buffertkapacitet handlar om att ha en viss storlek så att man har en extra person i systemet, men också om att ha överblick och kunskap om hela kedjan.*

> *Jag tycker absolut att det ska vara en som går lite utanför schemat varje dag som kan täcka upp där det behövs. Det är ofta någon som är sjuk och man har ingen man kan ringa in.*

En av de intervjuade vill öka tillgängligheten till vård genom att öka antalet specialistläkare i öppenvården. Om patienten tas om hand tidigt i ett sjukdomsförlopp kan behovet av sluten vård minskas och i vissa fall även undvikas helt. En annan av överläkarna förespråkar vårdlag, i vilka läkaren jobbar mot ett avgränsat geografiskt område tillsammans med två distriktssköterskor och en undersköterska. Sköterskorna gör hembesök hos patienten och avgör om läkarbesök är nödvändigt. Därmed blir det mindre omständligt för patienten att få kontakt med läkare.

Några av de intervjuade anser att tillgängligheten ska ökas genom att bygga ut primärvården. Antalet distriktsläkare måste bli fler. På så sätt kan patienterna fortare få vård på rätt nivå, och trycket på länssjukvården minska. I sammanhanget nämner en av dem att en satsning på fler distriktsläkare också är viktig i kompetensutvecklingshänseende. Länssjukvårdens specialistläkare befrämjar inte sin kompetensutveckling genom att ta hand om patienter som egentligen hör hemma i primärvården. En av överläkarna menar att länssjukvårdens specialistläkare i större utsträckning måste hjälpa distriktsläkarna för att avlasta trycket på vårdcentralerna. Patienten borde enligt sagesmannen få möjlighet att gå till specialistläkare och snabbt få en bedömning av sin åkomma hos denne istället för att vänta åtskilliga månader på den överbelastade distriktsläkarens bedömning. Sedan skulle patienten kunna återgå till primärvården och fortsätta sin behandling där:

> *Det vi talar om är att det ska finnas tillgänglighet så att man kan stödja primärvården. Vi ska naturligtvis samarbeta för vi har ju i mångt och mycket gemensamma patienter. De ska ju få hjälp av oss så fort som möjligt.*

Några av överläkarna påtalar vikten av ett nära samarbete med såväl primärvård som kommuner för att öka tillgängligheten till vård. Det gäller att erhålla välfungerande vårdkedjor mellan de båda vårdgivarna. De intervjuade poängterar att man måste lägga ned ordentligt med tid för att få möten till stånd och förse varandra med god information. Det behövs en tydlig gränsdragning mellan länssjukvårdens och primärvårdens ansvar för att undvika onödiga fördröjningar i vårdkedjan med långa väntetider som följd.

Uppfattningar om effektivitet

Den ideala organisationen kan antas ha effektivitet som en framträdande egenskap. En effektiv verksamhet utmärks enligt de intervjuade på de tre studerade sjukhusen av en kvalitativt god vård som ges inom rimlig tid och med utnyttjande av budgetramen på bästa sätt. De intervjuade AT-läkarna betonar dessutom särskilt tydligt att en effektiv verksamhet har välfungerande vårdkedjor mellan länssjukvård, primärvård och kommunal vård. Inom primärvården betonar de intervjuade att en effektiv verksamhet utmärks av att patienten hamnar på rätt vårdnivå från första början. En av sjukhusöverläkarna avböjde att svara på frågan om effektivitet med motiveringen att sjukhuset inte har något tydligt uppdrag, varför han inte har något att relatera effektivitetsresonemang till.

Övriga sjukhusläkare betonar att vården ska utföras på ett kvalitativt gott sätt enligt vetenskapligt beprövad och utvärderad verksamhet och med undvikande av att utsätta patienterna för onödiga risker. Personalens kompetens måste vara hög och arbetsinsatserna rimliga i förhållande till aktuell personalstyrka. Det är också viktigt med låga komplikationssiffror. För att utröna huruvida sådana föreligger eller ej måste regelbundna kvalitetskontroller göras. ”Vet man inte vad man har för komplikationer fortsätter man på samma sätt.” Patienterna ska vidare inte behöva vänta oskäligt länge på vård och de ska få stanna på sjukhuset så länge de behöver. Att skicka hem patienter alltför snabbt för att frigöra sängplatser är inte effektivt eftersom detta kan innebära att patienterna snart blir inlagda igen för komplikationer. Det gäller också att utnyttja budgetramen på bästa möjliga sätt. ”Man måste vara produktiv och rationell och ge mycket sjukvård för pengarna.” Det gäller att få mesta möjliga tillbaka på insatta resurser och utnyttja de ramar som finns så rättvist som möjligt.

En av AT-läkarna påpekar att en effektiv verksamhet också har organiserat sitt arbete så att en och samma läkare har hand om patienten under hela sjukhusvistelsen. Det är inte effektivt när olika läkare ideligen måste sätta sig in i patientens sjukdomshistoria. Två av överläkarna poängterar att en effektiv verksamhet också utmärks av att man i så stor utsträckning som möjligt förebygger sjukdom. ”Effektivt är också att man identifierar problemen medan de är små och förebygger eller åtgärdar tidigt.” Om man kommer in i sjukdomsförloppet så tidigt som möjligt eller innan det ens har uppstått kan sjukhusvistelse förhindras och väntetider kortas.

Samtliga AT-läkare poängterar att välfungerande vårdkedjor mellan länssjukvård, primärvård och kommunal vård är ett måste för en effektiv verksamhet. Det måste fungera på det sättet att de som hör hemma i öppenvården får komma dit och de som hör hemma i slutenvården får komma dit och sedan hem eller till efterbehandling i kommunal regi. Det måste enligt de intervjuade finnas tillräckligt med resurser i primärvården så att patienterna inte söker länssjukvård och belastar den med åkommor som kan tas om hand på vårdcentralerna. Likaså måste den kommunala

eftervården ha tillräckliga resurser. Några citat får spegla vad som sägs utmärka en effektiv verksamhet:

> *Man får inte konsumera sin personal och inte äventyra patienternas säkerhet, men man måste justera kvaliteten på det man gör efter betinget. Står man två läkare i tält på ett slagfält där det är 100 000 skadade får man skärma av sig och göra det som är absolut nödvändigt. Har man mer tid på sig kan man göra mer. Självklart är det så att kvaliteten varierar efter tillgång på personalen.*

> *Det är ett ord som är besvärligt tillsammans med sjukvård. Det är att inte slösa med resurser och inte göra saker krångligare än vad de behöver vara. Att man utnyttjar varje kompetens till rätt sak.*

> *En effektiv sjukvård är en vård som tar så väl till vara på de resurser man har som möjligt. Så att varje krona verkligen kommer patienterna till del på bästa sätt. Det är lätt att säga och svårt att översätta i verkligheten, men man måste ändå försöka.*

> *Att man hittar rätt diagnos och behandlar rätt diagnos på ett så effektivt och etiskt riktigt sätt som möjligt. Man ska använda så lite insatser som möjligt, men med gott resultat som är baserat på medicinska riktlinjer. Att patienten går hem till möjligheter med eftervård. En god fungerande primärvård är viktigt så att inte patienten ligger här i månader.*

Inom primärvården betonar de intervjuade läkarna att effektivitet är att patienten hamnar på rätt vårdnivå från första början och inte behöver utnyttja länssjukvården för banala åkommor som lätt kan åtgärdas på vårdcentralerna. Till detta behövs fler distriktsläkare inom primärvården och fler vårdplatser inom länssjukvården. Ett citat:

> *Att rätt åkomma behandlas på rätt nivå. Där finns ingen effektivitet överhuvudtaget i dagens läge. På Axessakuten är mycket som egentligen är sköterskepatienter. Det har gjorts till läkarbesök. På sjukhusens akuter söker patienter som vi inom primärvården skulle kunna ta hand om istället. Om vi hade möjlighet och tid. Sjukhusens doktorer får lägga ned en massa tid på att hitta sängplatser och det är inte speciellt effektivt. Det är inte effektivt att man lägger en hjärtpatient på en gynavdelning bara för att det råkar finnas en ledig säng där. Det blir konstigt och mycket läkartid används på fel saker. Det gäller hela vårdkedjan.*

Effektivitet är dessutom enligt en av sagesmännen inom primärvården att som läkare ta sig tid att lyssna på patienterna. Ibland kommer det patienter som gjort flera läkarbesök innan där man inte blivit lyssnad till på grund av tidsbrist. Lyssnar man som läkare inte tillräckligt noga kan viktiga diagnosindikationer försvinna och patienten bollas runt i vårdapparaten onödigt länge.

Organisationsidealet i sammanfattning

Ett överordnat mål för verksamheten är att åstadkomma god tillgänglighet. Den ideala organisationen har sådana egenskaper att tillgänglighet skapas. Tillgänglighet är ett honnörsord, ett starkt värde. De intervjuade överläkarnas/specialistläkarnas och AT-läkarnas organisationsideal uttrycks i termer av viktiga grundläggande organisatoriska egenskaper. De beskrivna egenskaperna är i sammanfattning en begränsad politisk och administrativ ledningsorganisation, små och överblickbara organisatoriska enheter med fokus på verksamheten och samarbete över organisatoriska gränser. Det är viktigt att observera att det inte föreligger några påtagliga skillnader i beskrivna egenskaper mellan intervjupersonerna vid de tre sjukhusen och primärvården, utan samtliga egenskaper nämns inom alla fyra organisationerna. Dock nämns inte samtliga egenskaper av varje enskild läkare, utan några av dem betonar en egenskap medan andra betonar två eller alla tre. Det föreligger inte heller någon systematisk skillnad mellan överläkare/specialistläkare å ena sidan och AT-läkare å andra sidan förutom att AT-läkarna i sitt ideal i betydligt större utsträckning innefattar en organisation utifrån identifiering av vårdkedjor. Förekommande variationer till trots kan man följaktligen tala om gemensamt organisationsideal för överläkarna och AT-läkarna.

Organisationsidealets förändring

Under intervjuerna ombads läkarna också redogöra för om deras organisationsideal förändrats över tid och i så fall på vilket sätt. Likaså ställdes frågan till dem om varför de valde just det beskrivna organisationsidealet. En av överläkarna avböjde att svara på frågorna om organisationsideal med motiveringen:

> *Det är svårt att svara på. Jag är ingen organisationsmänniska. Jag har varken intresse eller känsla för det. Jag har inga direkta tankar om det. Jag är en sådan där vanlig arbetare.*

Flertalet av de intervjuade säger att det först är under senare år som de egentligen börjat tänka på organisationens utformning och betydelse. Tidigare låg fokus enbart på den rent medicinska verksamheten. Organisationsfrågor var något som låg utanför intresseområdet och som handhades av annan personal:

> *Ju mer insikt man får i organisationen desto mer utvecklas man och tycker saker. Som medicinkandidat tänkte jag inte så mycket på organisationen.*
>
> *Förr tänkte man mer på sin egen roll och inte så mycket på organisationen. Synpunkterna på organisationen är något som vuxit fram under årens lopp.*
>
> *När man är ung och arbetar tänker man inte så mycket på organisationen och ledningen. Ju mer man arbetar desto mer inser man hur viktigt det är. Ledningsfunktionen är jätteviktig. Ju äldre man blir och ju mer man arbetar desto lättare ser man bristerna.*

Som en konsekvens av att organisationsförändringar började träda i kraft under 1990-talet blev läkarna enligt uppgift mer medvetna om organisationen och dess innebörd. Särskild medveten säger man sig ha blivit efter SU:s (Sahlgrenska Universitetssjukhusets) införande. De intervjuade menar att deras organisationsideal inte förändrats nämnvärt över tid eftersom man inte haft ett ideal särskilt länge. Det ideal som beskrivits i det föregående har gällt det senaste decenniet. Däremot har man blivit allt mer övertygad om riktigheten i sin uppfattning ju fler organisationsförändringar som skett. ”Man kan säga att det jag sett förskräcker” och ”jag har blivit styrkt i min uppfattning att små enheter är bra och stora enheter dåliga såsom SU, SovjetUnionen”. Endast en av överläkarna säger att hans ideal såg annorlunda ut förr. Han var tidigare positiv till samordning och därmed förväntansfull inför SU, men förväntningarna grusades snabbt efter den nya organisationens införande. Den intervjuades ideal har alltså gått från samordning och stora enheter som ledstjärna till självständighet och små enheter som ideal.

Tidigare observationer

1999: De intervjuade överläkarna och specialistläkarnas eget organisationsideal uttrycktes i intervjuer genomförda 1999 också i termer av viktiga grundläggande egenskaper (Brorström, Hallin och Leffler 1999). Först kan konstateras att någon retoriskt välutvecklad och enhetlig beskrivningsform inte förekom hos de intervjuade utan i de direkta svaren på innebörden av en ideal organisation valde man att betona olika saker. En del behandlade flera olika egenskaper medan andra enbart nämnde någon grundläggande egenskap. De redovisade svaren kunde grupperas i fyra olika delar och mellan dessa delar finns ett samband, vilket gör att man variationerna till trots ändå kan tala om ett gemensamt organisationsideal hos överläkare och specialistläkare.

Den mest vanligt förekommande uppfattningen, nästan hälften av de intervjuade nämner detta, var att den ideala organisationen ger utrymme dels för närmare kontakt med patienterna, dels för egen utveckling. Framförallt poängteras att det måste finnas utrymme för egen utveckling. Detta möjliggörs om tid avsätts för och finns tillgänglig för reflektion och för att upprätthålla och utveckla kontakter med kollegor som finns inom sjukhuset och vid andra sjukhus.

En annan frekvent förekommande synpunkt var att sjukvårdsorganisationen ska byggas upp utifrån ett patientperspektiv. Resurser ska koncentreras till kärnverksamheten och det centrala i sjukvården ska vara mötet mellan patienten och sjukvårdspersonalen. Det är utifrån detta möte som resten av organisationen ska skapas. Det är därför menade en av de intervjuade egentligen väldigt enkelt att organisera sjukvård. En annan av de intervjuade pekade på vikten av att skilja det elektiva från det akuta. Det är två olika slags flöden och organisationen måste anpassas till detta. Ett annat sätt att betona vikten av att kärnverksamheten fokuseras var läkaren som sa att det är inte bra när ”kvalitetsarbetet tar så mycket tid så att det går ut över

kvaliteten". Vederbörande syftade på att registrering av olika patientuppgifter och uppföljning av verksamheten för att följa kvaliteten tar tid i anspråk från patientarbetet och innebär risk för försämrad kvalitet.

En tredje typ av uppfattning var att läkaren är den viktigaste resursen i verksamheten. Några trycker i sammanhanget på att det är doktorn som ska bestämma. Det finns en brist på förståelse från annan vårdpersonal och från politiker och administratörer rörande läkarnas speciella situation. Enligt en av de intervjuade är det helt enkelt inte möjligt att jämföra läkarnas arbete med någon annan personalkategoris. Problemet för vederbörande är inte att arbetsbelastningen är hög och att förutsättningarna för arbetet är besvärliga utan att det man åstadkommer jämförs med vad andra åstadkommer. Det går inte enligt intervjupersonen att jämföra läkarnas arbete med andra personalkategoriers. En läkare kan inte gå hem en bestämd tid eller ta rast på bestämda tider utan detta får vänta tills dess att arbetsuppgifterna är slutförda. En av de intervjuade formulerar idealet med att det ska vara en hierarkisk struktur där det är tydligt vad var och en bestämmer.

En fjärde typ av uppfattning handlade om mindre sjukhus och täta kontakter med närmaste chef och med kollegor. Närheten till chefen är viktig ur kommunikationssynpunkt. Några av de intervjuade menar att den mindre enheten ger förutsättningar för en effektivare verksamhet. Bara det att man känner varandra och vet vem sjukhusdirektören är möjliggör ett bättre samarbete. Möjligheten till tvärsektoriella kontakter och för verksamheten fruktbara kompromisser följer av småskalighet.

Uppfattningarna om den ideala sjukvårdsorganisationen går således att sortera i fyra olika delar. Samtidigt gäller att de fyra skapade typuppfattningarna i viss mån överlappar varandra. Till exempel så inrymmer resonemangen om de mindre sjukhusen också tankar om ökad tydlighet och betydelsen av samarbete och tvärsektoriella kontakter. Det är också så att det finns som tidigare nämnts tydliga samband mellan typuppfattningarna, det vill säga de är inte motstridiga eller konkurrerande. Därav följer att en samlad bild av professionens ideal går att presentera. En bild som sannolikt de intervjuade hade kunnat bekräfta som sin egen. Den ideala organisationen byggs upp utifrån patientens behov och mötet mellan patienten och doktorn, verksamheten bedrivs i mindre sjukhus/enheter, organisationen leds av doktorer och en viktig uppgift för ledningen är att tillse att utrymme skapas för reflektion och för tvärsektoriellt samarbete. Sammantaget ger detta bilden av professionens ideal och ett rimligt antagande är att de intervjuade skulle acceptera denna beskrivning som ett uttryck för ett gemensamt ideal.

2001: Det fanns en stor samstämmighet bland de intervjuade vid intervjuerna hösten 2001 rörande idealen för svensk hälso- och sjukvård (Brorström 2001). Det handlar om en god och rättvis vård som kan komma så många som möjligt till del. En av de intervjuade använder begreppet demokratisk sjukvård med vilket vederbörande menar att alla ska ha rätt till och defacto erhålla en lika bra hälso- och

sjukvård. Den offentliga sjukvården ska garantera en basal nivå för alla slår en annan av intervjupersonerna fast.

Utifrån en sådan allmän och för de allra flesta gemensam bild poängterade intervjupersonerna olika saker. Någon talar om att idealet är att inte behöva känna någon ekonomisk begränsning och att klara att kunna utföra uppgifterna under ordinarie arbetstid. Flera av de intervjuade talar om relationen doktor-patient. Utgångspunkten för alla resonemang inom sjukvården borde vara detta möte och hur det ska bli så fruktbart som möjligt. I dessa resonemang finns en koppling till organisationsfrågor och uppfattningen som några framför är att hälso- och sjukvården borde organiseras utifrån mötet mellan doktor och patient och utifrån patienternas behov. Någon använder istället för behov begreppet efterfrågan. En konsekvens enligt flera av de intervjuade av utgångspunkten att patienten är i fokus är att ett långtgående samarbete mellan personer verksamma inom olika organisatoriska enheter måste finnas. Patientfokusering fordrar samarbete över gränser, horisontellt och vertikalt. Allas medverkan är viktig för att åstadkomma en god vård. Några påpekar i sammanhanget att samarbete underlättas av om de samarbetande enheterna inte är för stora. Det är helt enkelt så säger en av de intervjuade att samarbetet underlättas av att man vet vem man ska prata med och vem det är och det är inte möjligt om enheterna blir för stora.

En annan konsekvens av den naturliga fokuseringen på mötet som en av de intervjuade framför var att tillgänglighetsfrågorna hamnar i fokus. Samtidigt som det är viktigt får det inte innebära att allt annat prioriteras bort. Resurserna måste delas upp i en del som avser omhändertagande och en del som avser utveckling hos de professionella:

> *Om man inte kan utvecklas i sin profession då gör man inte ett bra jobb. Sjukvården måste utvecklas för att de som arbetar i den ska må bra och göra ett bra jobb.*

En ytterligare synpunkt som framfördes utifrån uppfattningen att mötet är i centrum är att det mer ska handla om den medicinska kvaliteten och mindre om andra aspekter på kvalitet. Intervjupersonen menar att man prioriterar fel idag när man prioriterar patientupplevelsen. Det är viktigt med komfort och nöjda patienter men det kostar pengar menar intervjupersonen och gör jämförelser med de yttre förutsättningarna för vården som finns i andra länder. Här har man mer koncentrerat sig på det medicinska menar denne.

Ideal och förändring av ideal – beskrivning och förklaring

Sammanfattning

Det finns en etablerad föreställning inom den studerade gruppen om vilket som är idealet för organisering. Denna föreställning är gemensam för läkare verksamma

inom olika enheter, läkare med olika antal år i arbete inom hälso- och sjukvården, läkare med olika erfarenheter och över tiden. Det finns skillnader och enskilda personer poängterar vissa förhållanden och aspekter starkare än andra men det är ändå relevant att tala om ett för den studerade professionella gruppen gemensamt ideal.

Under den studerade perioden har förändringar skett i organisationernas omvärld och en omorientering i organisationsutvecklingen har skett inom den studerade regionen och inom de studerade enheterna – sjukhus och vårdcentraler. Vidare har synen på styrning och organisation idémässigt förändrats. Det överordnade målet god tillgänglighet och uppfattningen att detta åstadkoms genom att verka inom små väl avgränsade enheter där läkare är chefer och där utrymme finns för tvärsektoriella kontakter är emellertid beständigt. Organiseringen ska utgå från mötet mellan läkare och patient, det är den relationen som ska styra sättet att organisera. En sådan beskrivning återkommer vid de tre tillfällena och bekräftas också av uppfattningen bland läkarna att några förändringar av idealet inte skett över tid. Det är så här det ska vara. Omvärldsförändringar och uppfattningar om organisationsutveckling har således inte påverkat den grundläggande bedömningen.

Två noteringar bör dock göras. Den ena är att samarbete över gränserna förefaller betonas mera i den sist genomförda intervjuomgången och då framförallt av AT-läkarna. Det kan tolkas som att processtänkandet har slagit igenom, men den grundläggande logiken är densamma, det handlar om att fokusera på verksamheten och minimera politisk och administrativ överbyggnad. Det andra är att utrymmet för reflektion inte poängteras lika tydligt vid det tredje tillfället. Vi kan således konstatera att organisationsidealet är tämligen konstant över tiden och att det inte direkt påverkats av modifieringar av organisationen inom regionen eller av eventuella nya idéer möjligtvis undantaget idén om processtänkande.

Varför detta ideal?

En tänkbar förklaring till det redovisade idealet som nämndes inledningsvis är att organisationsidealet är tvärtemot hur det faktiskt är organiserat idag. Genomförda organisatoriska förändringar under de senaste decennierna har haft ett uppifrån och ned perspektiv. De anses ha tagit sin utgångspunkt i hur den politiska överbyggnaden och ledningsorganisationen bäst ska vara utformad för att åstadkomma politiskt inflytande och effektivitet. Marknadslösningar och fusioner har varit recepten och samtidigt har resursbristen varit påtaglig och arbetssituationen förändrats. Läkarnas uppfattning om fokus på verksamhet, små enheter, läkare som chefer och utrymme för reflektion kan vara en reaktion mot det som genomförts. Det innebär i så fall att idealet är ett uttryck för en kritik mot den organisationsutveckling som skett i hälso- och sjukvården.

De förändringar som skett under de senaste åren i form av viss upplösning av sammanslagna enheter har inte föranlett någon motreaktion. De intervjuade läkarna själva bekräftar inte att idealet skulle vara en reaktion mot något lanserat eller

etablerat utan helt enkelt det mest logiska och givna sättet att organisera hälso- och sjukvården. Den förefaller således finnas en institutionaliserad föreställning om organisation som gäller under alla omständigheter. Stabilitet över tiden är viktigt och det finns en tydlig negativ inställning till allt vad förändring i det här sammanhanget innebär.

Reflektioner – nostalgi och förändring

Det finns två särskilt intressanta omständigheter i relationen mellan hur idealet uppfattas och vilket idealet borde vara. Den studerade gruppen är en mycket utpräglad professionell grupp. Den har alla egenskaper som tilldelas starka professioner såsom hög utbildningsnivå, långtgående specialisering, komplexitet och verksamhet baserad på forskning och vetenskapliga bevis. En sådan grupp borde betona betydelsen av starka forskningsmiljöer, verksamheter av viss omfattning som innebär att en kritisk massa finns och vikten av ständig förbättring. Istället betonas småskalighet och avgränsning. Det finns också i redovisningarna tydliga nostalgiska inslag och det gamla Centrallasarettet framhålls ju också som förebild och ideal. Eric Rhenmans systemanalys av ett sjukhus i mitten av 1960-talet – ”Centrallasarettet” – är ju knappast något ideal i Rhenmans sätt att framställa det (Rhenman, 1969). Diskrepansen mellan hur professionen tycker att det borde vara och hur det bör vara utifrån ovanstående sätt att tolka innebörden av professioner är påtaglig. Beror den på att idealbeskrivningen är institutionaliserad och oreflekterad eller beror det på att det professionsteoretiska resonemanget inte är relevant? Det finns uppfattningar redovisade med innebörden att professionella under senare år har börjat, som följd av alla förändringar, att fundera kring organisationsfrågor. Det har blivit angeläget att förhålla sig till organisation och organisationsförändring. Detta talar för att svaren inte är oreflekterade och då har diskrepansen någon annan förklaring.

En annan omständighet är att det finns en negativ syn på organisationsförändring. Men det finns samtidigt i gruppen krav på organisationsförändring med innebörden att den politiska och administrativa överbyggnaden måste bantas. Man ogillar förändring men man önskar att förändring kommer till stånd. Det är således inte förändring som är problemet utan förändring som inte är i enlighet med de uppfattningar som den egna professionen har. Det finns anledning att genomföra fler studier av professionellas inställning till förändring och förnyelse och medverkan i förändrings- och förnyelsearbete.

Organisationsstruktur och organisationsförändring har betydelse – trots allt

Det finns en starkt institutionaliserad föreställning bland läkare om hur hälso- och sjukvården bör organiseras. Det är inte särskilt komplicerat utan organisationen ska

utgå från mötet mellan läkare och patient. Allt annat ska anpassas till denna relation och underlätta tillvaron för den professionella gruppen. Några tendenser finns vid en jämförelse över tiden. Betoningen av utrymme för reflektion har försvagats och betoningen av samarbete över gränserna har förstärkts.

Frågan är då vad som kan åstadkommas med förändring av en organisationsstruktur och på vilket sätt som professionen och verksamheten påverkas. På den direkta frågan om på vilket sätt organisationsidealet har förändrats över tid är svaret att det är först på senare år som de professionella aktörerna och grupperna har börjat fundera kring frågor som har med organisation och management att göra. Det har krävts genomgripande förändringar och förändringar som inneburit att befintliga väletablerade strukturer brutits upp för att förändring ska bry den professionella gruppen. Det har inneburit insikter om att organisationsutveckling kan innebär saker som påverkar vardagen.

I en studie av organisationsideal vid Centrallasarett i Västerås (Brorström och Hallin 2001) konstaterades att läkarna inom sjukhuset var strängt upptagna av den inre hierarkiska ordningen och inte särskilt många synpunkter framfördes om politiker och administratörer, politik och administration. I Västerås finns det gamla Centrallasarettet kvar som ju framhålls som ett ideal. I Västerås finns också således den hierarkiska ordningen inom läkarkåren påtagligt kvar i vardagen. En tolkning är att de professionella grupperna vid Centrallasarettet inte har börjat bry sig om organisation och management, det är ett steg i utvecklingen som ännu inte tagits. Innebörden av detta förhållande finns säkert olika uppfattningar om. Hursomhelst så förefaller man vara ett steg efter i utvecklingen av synsätt och förståelse för organisation och organisering. En bedömning som bekräftas av Brorström och Siverbo (2003) som påvisat stora svårigheter att åstadkomma förändringar i landstinget.

En organisation kan inte struktureras om nedifrån. Det går inte att skapa nya strukturer och principer för styrning och ledning underifrån. När sådana genomgripande strukturella förändringar lanseras, beslutas och genomförs innebär det att etablerade strukturer och system utmanas. Informella institutioner sätts på prov och en negativ inställning till förändring är naturlig. För att kunna genomföra förändringar utan alltför höga transaktionskostnader fordras förutsatt att förändringen är motiverad i sak att en god implementering sker. I studier av hälso- och sjukvårdsorganisering har vi kunnat konstatera att det inte sällan brister i det avseendet (jämför Brorström 1995 och Carlström och Berlin 2003). Det lokala perspektivet beaktas inte, det vill säga alltför lite görs för att skapa förutsättningar lokalt för att åstadkomma avsedd förändring.

En annan förutsättning för förändring är eller kanske snarare för en konstruktiv diskussion kring föreslagen förändring är att det finns en medvetenhet om betydelsen av organisationsstruktur och styrprinciper. En systemförståelse bland de grupper som berörs av förändringar skapar förutsättningar för resonemang och samtal om vad som görs och vad som borde göras. Inom Västra Götalandsregionen finns idag en medvetenhet om organisationsstrukturens betydelse. Denna medvetenhet inne-

bär i ett normativt perspektiv en grund för ett fortsatt förändringsarbete i strävanden efter effektivitet och legitimitet. Medvetenheten är också uttryck för att genomförda förändringar uppifrån och ned har påverkat professionen. Så organisation och organisationsförändring har betydelse inte minst genom att de skapar insikter om behovet av organisationsförändringar.

Referenser

Brorström, Björn (1995), *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården.* Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn (2001), *Kontinuitet och förändring – Förutsättningar för och mätning av effektivitet inom hälso- och sjukvården.* Göteborg: Utvärderingsprogrammet Västra Götaland, rapport 8.

Brorström, Björn och Bo Hallin (2001), *Professionellas uppfattningar om vård och organisation. En studie av Centrallasarettet i Västerås.* Göteborg: KFi-rapport 59.

Brorström, Björn, Bo Hallin och Marianne Leffler (1999), *Organisationsideal och professionellas verklighet – en studie av sjukvård i förändring.* Göteborg: Utvärderingsprogrammet Västra Götaland, rapport 2.

Brorström, Björn och Sven Siverbo (2003), *Deeply rooted traditions.* Göteborg: School of Public Administration, Working Papers, 5.

Brunsson Nils, Johan P. Olsen (1989), *Makten att reformera.* Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Carlström, Eric och Johan Berlin (2003), *Boken om Team.* Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Czarniawska, Barbara (1987), *Reformer och ideologier.* Lund: Studentlitteratur.

DiMaggio, Paul, J. and Walter, W. Powell (1991), *The New Institutionalism.* In Organizational Analysis, pages 1–37. Chicago: Chicago University Press.

Hallin, Bo och Sven Siverbo (2003), *Styrning och organisering av hälso- och sjukvård.* Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, Bengt (red) (1994), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting.* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Nilsson, Viveka (1999), *Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning.* Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Rhenman, Erik (1969), *Centrallasarettet.* Lund: Studentlitteratur.

Rövik, Kjell-Arne (2000), *Moderna organisationer: trender i organisationstänkandet vid millenniumskiftet.* Malmö: Liber.

Regionalisering och regional utveckling

REGIONALISERING OCH REGIONAL UTVECKLING

JON PIERRE

Detta avsnitt behandlar Västra Götalandsreformens betydelse för den regionala ekonomiska utvecklingen. Detta var ett av de vanligaste argumenten för reformen; den nya regionen skulle ha en mer positiv ekonomisk utveckling än de gamla länen. Framför allt två omständigheter fördes fram för att understödja detta argument. För det första menade man att länsindelningen i Västsverige var förlegad. Den representerade inga logiskt sammanhållna geografiska områden. Det var t o m så att länsindelningen innebar att den funktionella regionen kring Göteborg med kranskommuner styckades sönder av den regionala administrativa organisationen. För det andra ansågs det angeläget att utvecklingspolitiken lyftes över från statlig regional förvaltning, dvs. länsstyrelsen, till den nya politikerstyrda regionen. Med dessa två reformer skulle vi få en politiskt och demokratiskt förankrad utvecklingspolitik i ett moderniserat och ändamålsenligt utformat län.

Dessa antaganden utgår ifrån en ganska komplex föreställning om sambanden mellan regioner, politiska institutioner och ekonomisk tillväxt. En politiskt styrd utvecklingspolitik i det nya, större länet antogs få såväl en större slagkraft som en ökad legitimitet. Detta kan i sin tur tänkas skapa förutsättningar för en *ny typ* av utvecklingspolitik, dvs. åtgärder som tack vare sin demokratiska förankring vinner omvärldens acceptans, men som sannolikt inte varit genomförbara om de initierats av administrativa organ. Detta gäller inte minst utvecklingspolitiska insatser och åtgärder som diskriminerar mellan olika delregioner och kommuner. Sådana riktade eller selektiva åtgärder ger högre utväxling på investerat kapital, men de kräver också ett tydligt politiskt ledarskap; medborgarna i de kommuner som inte får del i de riktade åtgärderna måste få förklarat för sig att dessa åtgärder ligger i hela regionens intresse. I annat fall kommer medborgarnas stöd för reformen att urholkas ytterligare.

Den här aspekten av reformen är av stor betydelse för hur vi betraktar reformens utfall. Den nya, demokratiserade utvecklingspolitiken blir egentligen bara så stark som medborgarna gör den till när de visar förtroende för regionens institutioner och deras verksamhet. Det är i kopplingen mellan medborgarnas stöd och regionens insatser vi kan bedöma denna nya utvecklingspolitik, eftersom det är här som den tydligaste skillnaden mellan den nya och gamla ordningen ligger.

Folke Johanssons kapitel visar att det initiala förtroendet för de nya regionala institutionerna var synnerligen måttligt. Det finns ett tydligt mönster i de data som redovisas; medborgarnas stöd för reformen har varit lågt enligt samtliga de aspekter som använts vid mätningarna. En klar minoritet av medborgarna menar att reformen

stärker demokratin i regionen. Det finns en något större tilltro till regionens betydelse för den ekonomiska utvecklingen, men också stora farhågor för att det ökade välståndet inte kommer att komma alla regiondelar till godo. Tydligast är dessa mönster i delregionerna längst från Göteborg. Samtidigt finns det i de data som Folke Johansson redovisar ett erkännande av den regionala nivåns betydelse i ett representativt perspektiv.

Pierres och Schütts kapitel redovisar en utvärdering av regionens utvecklingspolitiska insatser. Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) som var det viktigaste styrinstrumentet under regionens första år på utvecklingspolitiken, gör inga tydliga prioriteringar utan tecknar snarare en bred bild av vilka insatser man vill genomföra på olika områden. Strategin är intressant inte minst eftersom dess implementering förutsätter ett kraftigt inflöde av statliga pengar i regionens verksamhet. Från kommunernas sida kan man notera en initial tveksamhet till regionens nya institutioner, men efterhand framträder en ganska tydlig bild av en pågående institutionaliseringprocess. Kontakterna mellan kommun och region intensifieras, och kommunerna ställer sig också alltmer positiva till regionen vad gäller utvecklingspolitiken. För den mätperiod som denna del av utvärderingen avser ser vi inga påtagliga skillnader mellan regionens ekonomiska utveckling och andra regioner eller riket som helhet. Ett långsiktigt utvärderingsperspektiv krävs för att de institutionella förändringarnas effekt på den ekonomiska utvecklingen ska kunna klargöras tydligare.

Utvecklingspolitiken är nära knuten till olika typer av internationaliseringsåtgärder. Västsverige har under jämförelsevis lång tid varit engagerad i internationalisering inom ramen för West Sweden. Linda Berg och Rutger Lindahl redovisar i sitt kapitel hur internationaliseringsarbetet har bedrivits i kommunerna. Regionreformen har förmodligen påverkat formerna för detta arbete mer än innehållet, eftersom West Swedens verksamhet varit påtagligt kommunbaserad.

Henry Bäcks kapitel, slutligen, redovisar en studie av förhållandet mellan territoriell och partimässig representation i det nya länet. Kapitlet bygger på en omfattande enkätundersökning bland förtroendevalda såväl i regionen som på kommunal nivå i Västra Götaland. Kopplingarna mellan den ekonomiska utvecklingen och den regionala politiken förstärktes påtagligt när utvecklingsfrågorna lades under det direktvalda regionparlamentet. Medan utvecklingspolitiken inte tycks vara partiskiljande visar Bäck att regionpolitiken genomgått en ”modernisering” i anslutning till regionreformen. Partipolitiseringen har blivit allt tydligare medan förtroenderollen som företrädare för kommuner blivit mindre betydelsefull.

REGIONALISERING OCH EKONOMISK UTVECKLING: VÄSTRA GÖTALANDSREGIONENS UTVECKLINGSPOLITIK

JON PIERRE OCH SARA SCHÜTT

A region, someone has wryly observed,
is an area safely larger than the last one
to whose problems we found no solution.

Jane Jacobs, *The Death and Life of American Cities*, 1961

Regioner, institutioner och ekonomisk utveckling

Jane Jacobs' cyniska kommentar om regioner skulle kunna tjäna som en bakgrund till de delar av Västra Götalandsreformen som avser ekonomisk utveckling. Tanken var att den nya regionen skulle vara bättre lämpad att tackla många av de problem som det kommunala näringslivsarbetet inte kunnat lösa, i första hand frågor kring infrastrukturell utveckling. Genom att knyta stora delar av länsstyrelsens utvecklingspolitiska uppdrag till en politiskt styrd regionutvecklingsnämnd skulle man skapa de institutionella verktyg som behövdes för att hantera dessa problem.

Detta kapitel behandlar således Västra Götalandsreformens betydelse för den ekonomiska utvecklingen i regionen. Ett av de främsta målen med reformen var att stärka den ekonomiska tillväxten i det nya länet. Den nya regionens utvecklingspolitik skulle ta sin utgångspunkt i kommunernas näringslivsarbete. Den regionala utvecklingsstrategin (fortsättningsvis RUS) identifierar mål inom sektorer som t ex miljö-, tillväxt-, integration- och utbildningssektorerna. Vilka effekter har reformen haft på den ekonomiska utvecklingen? Hur har regionens utvecklingspolitik formulerats och implementerats? Hur har samspelet mellan regionens utvecklingspolitiska organ och kommunerna organiserats?

Västra Götalandsreformen vilar, vad den nya regionens betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Västsverige beträffar, egentligen på en ganska komplex föreställning om sambanden mellan regioner, politiska institutioner och ekonomisk tillväxt. Enligt denna föreställning kan tillväxten stärkas genom att tre län slås ihop till ett, samtidigt som utvecklingsfrågorna i allt väsentligt förs över från statlig regional förvaltning (länsstyrelsen) till en region styrd av ett direktvalt regionparlament. Dessa förändringar ger utvecklingspolitiken större slagkraft, men också en demo-

kratisk förankring och legitimitet. Detta kan i sin tur tänkas skapa förutsättningar för en *ny typ* av utvecklingspolitik, dvs. åtgärder som tack vare sin demokratiska förankring vinner omvärldens acceptans, men som sannolikt inte varit genomförbara om de initierats av administrativa organ.

För att kunna hålla ihop denna ganska vidsträckta och näringsmässigt sett heterogena region underströk reformens arkitekter att regionens utvecklingsarbete inte skulle styras från centralt håll, dvs. från regionfullmäktige och dess exekutiva organ. Istället skulle samverkan kännetecknа relationerna mellan region och kommun. Regionens utvecklingspolitik skulle inte störa kommunernas näringslivsarbete utan snarare komplettera detta arbete med att fokusera på frågor som låg ”ovanför” kommunerna, i första hand infrastrukturfrågorna (Pierre och Schütt, 2003). Annorlunda uttryckt kan vi säga att den nya utvecklingspolitiken ackompanjerades av en delvis ny, governance-inspirerad politisk och administrativ stil. Den starka betoningen på samverkan och dialog istället för hierarki var för övrigt också ledmotivet i det av näringsdepartementet initierade arbetet kring de regionala (senare också lokala) tillväxtavtalen. Regionreformen innebar således startskottet för en ny regional utvecklingspolitik, såväl i sak som i form.

Det finns en märklig paradox i litteraturen kring institutioners betydelse för ekonomisk utveckling och tillväxt. Några forskare förnekar att man med institutionella reformer kan skapa eller öka ekonomisk tillväxt. ”Visa mig en organisation som skapat ekonomisk utveckling!”, säger regionforskaren Jan-Evert Nilsson; ”jag kan inte se något exempel som visar att regionala organisationer verkligen skapat ekonomisk utveckling” (*Gränsbrytning*, 15 juni 2003). Nilsson – och flera med honom – menar att ekonomiskt slagkraftiga, funktionella regioner uppstår spontant och att de inte kan framkallas eller stärkas genom politiska beslut.

Alla är inte av denna åsikt. Några iakttagare hävdar att ekonomiska tillväxtzoner inte alls uppstår spontant utan är resultat av entreprenörers framgångsrika strategier. Silicon Valley och Route 128 utanför Boston lyfts ofta fram som exempel på planerade tillväxtregioner. Entreprenörerna kan vara privata företagare, men de kan också komma från den offentliga sektorn. Samverkan mellan forskningsinstitutioner, staten och industrin sägs inte sällan vara en säker formel för innovation och, på sikt, tillväxt (Etzkowitz och Leydesdorff, 2000). Tillväxtzoner som är resultat av medvetna strategier brukar ofta, men behöver sannolikt inte ha ett institutionellt ramverk. Logiken bakom Silicon Valley och Route 128 var inte att offentliga och privata verksamheter skulle sammanföras för att på det sättet skapa optimala förutsättningar för tillväxt, utan att innovativa privata verksamheter skulle ”klustras”.

Just ”klustring” har blivit något av ett mantra i diskussionen kring tillväxtområden. Företag med likartad verksamhet ska uppmuntras att lokaliseras nära varandra för att på så sätt skapa förutsättningar for synergi mellan företagen och ökad tillväxt. I Västra Götaland kan vi se klusterbildningar inom t ex livsmedelsindustrin i Skaraborg och IT-relaterade verksamheter i Mölndal och längs Norra Älvstranden i

Göteborg. Slutligen kan man förstås mycket väl se i princip hela Västsverige som ett bilindustriellt kluster.

Frågan om i vilken utsträckning och på vilka sätt regioner och regionala reformer av olika slag påverkar ekonomisk tillväxt hänger nära samman med den vidare frågan om i vilken utsträckning institutionell reform generellt sett kan bidra till sådan tillväxt. Även här råder stor oenighet. Såväl i den politiska som i den akademiska debatten finns det en kraftfull argumentation enligt vilken politik och politiska reformer inte har mycket att erbjuda i termer av att bidra till ekonomisk tillväxt, och att ju mindre politisk intervention man har i ekonomin desto högre tillväxt blir resultatet. Till viss del förvirras diskussionen av att man diskuterar institutioner i form av spelregler för ekonomiskt beteende (regleringar av och interventioner i marknader) parallellt med institutioner i en mer konkret betydelse. Den institutionella ekonomin, som växte fram under 1980- och 1990-talen, definierar institutioner dels som regelsystem, dels som rutiner och praktiker som ekonomiska aktörer utvecklar för att minska osäkerhet i sitt beslutsfattande och för att minska sina transaktionskostnader. Det finns en stor, och snabbt växande, litteratur kring institutioners roll i ekonomiska system. Douglass North har kommit att gå i bräschen för forskning kring hur institutioner formas på marknader, och dessa institutioners betydelse för ekonomisk utveckling (North, 1990).

Regionreformens arkitekter hade sannolikt inte denna omfattande litteratur för ögonen när de diskuterade reformens innehåll (se Jensen, 2002). Övervägandena var betydligt mer pragmatiska och byggde – vad avser reformens betydelse för den ekonomiska utvecklingen – i första hand på antagandena att de eliminerade länsgränserna skulle underlätta nätverksbyggande mellan ekonomiska verksamheter på olika platser i det nya länet. Vidare skulle reformen bidra till att anpassa den administrativa regionen till den funktionella regionen kring Göteborgsregionen. Slutligen fanns det också ett antagande om att knytningen av utvecklingspolitiken till det direktvalda regionstyret skulle aktivera nätverk mellan politiker i olika kommuner och länsdelar. Man skulle alltså få en politiskt driven utvecklingspolitik istället för, som tidigare, en tjänstemannadriven utvecklingspolitik.

Regioner som tillväxtcentra

Region är ett mycket heterogent begrepp i den utvecklingspolitiska litteraturen. Fokus har under lång tid varit på funktionella regioner, dvs. regioner med rumsligt sammanhållna och integrerade produktionsmönster och med en gemensam arbetsmarknad (se t ex Scott, 2002). Definitionen av funktionella regioner beror på vilka teknologier och industrisektorer som dominerar regionen vid varje enskilt tillfälle; när varvsindustrin var som mest framträdande i Göteborgsregionen definierade den en annan funktionell region än IT-sektorns framväxt under 1990-talet för att ta ett exempel. Funktionella regioner är med andra ord dynamiska fenomen.

Administrativa regioner som län och kommuner, å andra sidan, är avsevärt stabilare; länsindelningen före regionreformen kunde spåra sina rötter tillbaka till 1634.

Administrativa indelningar sker dessutom på andra grunder än ekonomiska hänsyn. Överensstämmelsen mellan funktionella och administrativa regioner blir av dessa skäl ofta mycket dålig. Före Västra Götalandsreformen sträckte sig den funktionella regionen kring Göteborg från Stenungsund i dåvarande Bohuslän genom Göteborgs kommun (och Bohuslandstinget), upp genom Älvsborgs län mot Lidköping i Skaraborgs län och ned till Kungsbacka i Hallands län. Denna mycket svaga överlappning mellan den administrativa och den funktionella regionen i Västsverige var en viktig drivkraft för regionreformen. Vi ska därför återkomma till den här frågan nedan.

I litteraturen kring ekonomisk utveckling fäster man allt större avseende vid regioner som empirisk och analytisk nivå för tillväxtfrämjande åtgärder. En orsak till detta är att strukturell omvandling och modernisering allt oftare är problem av regional och inte lokal karaktär. Vidare är klusterbildningar som näringspolitisk strategi ett regionalt strategiskt koncept snarare än ett lokalt. Den statliga nivån ses idag som på det hela taget ganska ointressant i detta sammanhang. EU:s strukturfonders fokusering på regional och lokal institutionell nivå – och den övergripande filosofin om EU som ett ”regionernas Europa” (se Le Galès och Lequesne, 1998) – implicerar att åtgärder på statlig nivå anses ineffektiva för att påskynda den ekonomiska strukturomvandlingen. Dessutom har Sverige, i likhet med flertalet andra västländer, under 1990-talet demonterat stora delar av en tidigare aktiv näringspolitik. Istället för en proaktiv, ibland intervenerande, näringspolitik har vi fått en näringspolitik som främst syftar till att undanröja hinder för tillväxt (men se Jacobsson, 1989). En sådan politik bidrar inte till att göra den statliga nivån till en pådrivande aktör i moderniserings- och strukturomvandlingsprocessen.

”Klustring” blir en betydelsefull strategi på den regionala nivån. Lokala kluster kan förvisso förekomma, men de lär sällan kräva någon samordning eller entreprenör for att komma till stånd. Nationella kluster, å andra sidan, kan inte sägas existera i någon strikt mening. Det är således på den regionala nivån som klustringsstrategin blir meningsfull. Denna strategi tycks förutsätta att någon aktör spelar en samordnande och pådrivande roll, och ofta utpekas offentliga institutioner som bäst lämpade att spela den rollen. Avsaknaden av kluster skulle kunna betraktas som marknadsmisslyckanden; om företag haft fullständig information då lokaliseringsbeslut fattades hade företaget lokaliserat sig i anslutning till klustret. Att forma företag i regionen till att ändra lokalisering är sannolikt inte en särskilt framgångsrik strategi. Däremot kan man arbeta proaktivt mot företag som står i begrepp att investera i regionen med någon form av företagsetablering.

En av de viktigaste och samtidigt mest komplicerade frågeställningarna kring regioner som tillväxtcentra är i vilken utsträckning sådana tillväxtcentra uppstår spontant eller om de är planerade och styrda processer. Det finns, som nämndes inledningsvis, exempel på båda typerna av tillväxtcentra. Spontana tillväxtcentra uppstår då ett begränsat antal företag inom en likartad industrisektor finner sig lokaliserade nära varandra. Tjänste- och kunskapsbyte mellan företagen leder till

att alla företag får en starkare och mer positiv utveckling. Detta drar i sin tur nya företag inom sektorn till tillväxtcentrat. Det stadigt ökande antalet företag i IT-branschen i Kista och Arlandakorridoren är exempel på en relativt ostyrd, spontan klustringsprocess som skapat ett regionalt tillväxtcentrum. Ett exempel på en mer styrd process är Lindholmen Science Park på Norra Älvstranden i Göteborg.

Från Västra Götalandsregionens utgångspunkt blir därför en nyckelfråga i vilken utsträckning man kan manipulera funktionella regioner med politiska beslut, t.ex. genom institutionella förändringar. På vilka sätt kan en administrativ reform i Västsverige stärka regionens ekonomiska tillväxt?

Multilevel governance och ekonomisk utveckling

Regionernas ökande betydelse för ekonomisk utveckling, globalisering och EU:s integration har sammantagna skapat ett delvis nytt politiskt och institutionellt landskap. Utvecklingspolitiken formuleras och implementeras alltmer i arrangemang som innefattar flera institutionella nivåer. En del forskare använder begreppet flernivådemokrati för att beskriva denna modell för politiskt beslutsfattande och implementering. Här kommer vi att använda begreppet multilevel governance, delvis eftersom det inte är självklart att detta är en demokratisk modell och dels för att framhäva att modellen beskriver governance.

Multilevel governance – till skillnad från hierarkiska förhållanden mellan institutioner – brukar definieras utifrån tre egenskaper. För det första innefattar multilevel governance fler nivåer än nationalstaten, den regionala nivån och den lokala nivån. Olika transnationella institutioner, framför allt EU, utövar inflytande över alla nationalstatens institutionella nivåer med regulativa och finansiella instrument. Den överflyttning av normbildning som sker från medlemsstaterna till EU öppnar upp dessa stater för olika typer av resursbyten över landets gränser.

För det andra sägs multilevel governance kännetecknas av icke-hierarkiska kommunikationer. EU:s kommission kan ha direkt kommunikation med regionala, ibland också lokala, institutioner i medlemsstaterna. Framför allt strukturfondsarbetet kännetecknas av denna typ av kommunikation. EU-kommissionen har också täta kontakter med svenska ämbetsverk och myndigheter utan att dessa kontakter går vägen via regeringskansliet.

De institutionella relationerna i multilevel governance är, för det tredje, kontextuellt definierade och är mer resultat av förhandlingar än av hierarkiska kommandon. EU:s beslutsprocess är rik på möjligheter för entrepreneuriellt handlande såväl från stater som för regioner och enskilda kommuner. EU styr i hög grad genom bidrag till projekt och besluten växer ofta fram i form av förhandlingar. Multi-level governance är således en process utan given form; deltagande är flytande och utfallet reflekterar en rad kontextuella faktorer. Det ligger nära till hands att se multilevel governance som en typ av ”garbage can”-modell för beslutsfattande (Cohen m.fl. 1972; Pierre och Peters, 2005).

Västra Götalandsregionens institutioner för ekonomisk utveckling hamnade mitt i en komplex flernivåsituation. Genom att utvecklingsfrågorna lyftes över från länsstyrelsen till den nya regionen blev hierarkin mellan region och kommun i mångt och mycket en tolkningsfråga. EU:s strukturfonder har lämnat stöd till ett stort antal projekt i Västsverige, somliga av påtaglig betydelse för ekonomisk tillväxt medan andra haft mer indirekt effekt på ekonomin. RUS identifierar, som vi ska se nedan, utvecklingspolitiska mål som i hög grad förutsätter politiska beslut och politiskt handlande på central statlig nivå. Och regionen skulle byggas som en ”kommunernas region”, vilket i utvecklingspolitiska hänseenden innebar att regionens organ inte skulle agera som ett överordnat organ visavi kommunerna utan snarare i dialog och samverkan med dem. Lägg till detta att den nya regionens institutioner också måste hitta former för effektivt samarbete med länsstyrelsen, och en bild framträder av ett synnerligen komplext institutionellt system med oklara inbördes relationer och i flera fall överlappande kompetensområden.

Utvärderingsuppgiften

De påtagliga osäkerheter som kännetecknar frågan om institutioners betydelse för ekonomisk tillväxt och om den ökande betoningen av den regionala institutionella nivåns betydelse för ekonomisk utveckling, sätter förstås sin prägel på det här aktuella utvärderingsuppdraget. Utvärderingens övergripande frågeställning är vilken betydelse Västra Götalandsreformen haft för den ekonomiska utvecklingen i det nya länet. I sin enklaste form skulle svaret kunna levereras i tabeller som redovisar ekonomiska nyckeltal som regional tillväxt, arbetslöshet och antalet konkurser före och efter reformen. Systematiska skillnader före och efter reformen skulle ge stöd för tesen att reformen haft positiv betydelse för den regionala ekonomin, medan små eller inga skillnader skulle antyda att reformen inte haft några effekter på ekonomin.

Vi kommer att redovisa dessa data senare i detta kapitel. Men en utvärdering av en regionreforms betydelse för den ekonomiska utvecklingen måste anlägga ett betydligt bredare perspektiv än att bara jämföra nyckeltal på ekonomisk utveckling före och efter reformen. För det första tar det tid innan effekterna av institutionella reformer låter visa sig. Framför allt gäller detta reformer som syftar till att stärka ekonomisk tillväxt; sådan tillväxt är beroende av ett stort antal variabler varav offentlig institutionell organisation endast är en. För det andra är, som vi diskuterade inledningsvis, kopplingarna mellan ekonomisk utveckling, regioner och institutioner inte självklara. Institutionella analyser försummar dessutom ofta viktiga aspekter av utvecklingsfrågor relaterade till politiskt handlande och politisk makt (Cumbers et al., 2003). Slutligen är den kausala mekanismen mellan institutionell förändring och ekonomisk utvecklingstakt inte klarlagd. Även om vi skulle se en stegrad ekonomisk tillväxt i Västra Götalandsregionen efter regionreformen så räcker det inte för att hävda att det ar reformen som, direkt eller indirekt, skapat denna tillväxttolkning.

Av dessa skäl ter det sig ologiskt att enbart redovisa en effektutvärdering av regionreformen. En mer rimlig ansats ar att göra en utvärdering av de insatser som gjorts med avseende på deras ändamålsenlighet, på hur de relaterar såväl till stat som till kommun, på hur dessa insatser har implementerats och på hur arbetet i stort lagts upp och organiserats. Utvärderingen blir alltså i första hand en insatsutvärdering, inte en effektutvärdering.

Ett av de viktigaste inslagen i reformen i ett utvecklingspolitiskt perspektiv är överflyttningen av utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen till regionutvecklingsnämnden som arbetar under regionparlamentet. Reformen har på detta sätt skapat *de institutionella förutsättningarna* för en regional utvecklingspolitik. En viktig fråga för en utvärdering blir hur man har förvaltat och utnyttjat dessa möjligheter.

Programarbetet

Arbetet med att ta fram ett utvecklingspolitiskt program, eller en utvecklingsstrategi som dokumentet kom att kallas, inleddes under den interimistiska väststyrelsen. Arbetet var brett upplagt. Ett femtontal olika arbetsgrupper bildades, en för varje politiksektor. Grupperna var sammansatta av såväl tjänstemän som politiker. Arbetsgruppernas arbete byggde i några fall på underlag från andra offentliga institutioner som t ex länsstyrelsen. Det utförliga material som kom ut ur arbetsgruppernas arbete utgjorde det viktigaste underlaget för RUS. Strategin fastställdes av regionstyrelsen och är, som någon tjänsteman påpekade, i alla väsentliga avseenden resultatet av en politisk kompromiss.

De tio huvudpunkterna i RUS är (Västra Götalandsregionen, 2000):

1. Hållbar tillväxt i hela regionen
2. Ledande i kunskap och kompetens
3. IT-region i europeisk tätposition
4. 50 miljarder till trafikens infrastruktur på tio år
5. Ledande inom Europa inom resurssnål och miljövänlig teknik
6. Öka försprånget som Sveriges ledande kulturregion
7. Skandinaviens mest besöka turistregion
8. Internationellt erkänd samarbetspartner
9. Föregångare i jämställdhet
10. Föredöme i integration

RUS' breda strategiska anslag är värt att notera. Regionalpolitiken – och regioners egen utvecklingspolitik i det stora flertalet fall – har i de flesta fall helt fokuserats på tillväxtskapande processer, medan den sociala aspekten och hållbarheten i utvecklingsstrategin satts i andra rummet. Västra Götalandsregionen utgör ett undantag från denna regel. En iakttagare konstaterar att "maintenance of living conditions of the inhabitants is the primary aim of the region. Moreover this aim is not sub-

ordinated to that of economic growth. As such, the three dimensions of sustainability are seen as equally important, while interaction between the three dimensions is developed as a platform for the growth programme" (Westholm, 2003:18).

Vi kan också konstatera att RUS bär den politiska kompromissens tydliga kännetecken. De ledande partierna i regionen tycks alla ha fått med sina hjärtefrågor i programmet.

Under 2004 växte en reviderad version av RUS fram, den så kallade RUVen (Regional Utvecklingsvision; se Västra Götalandsregionen, 2004). RUV för inte upp några nya utvecklingspolitiska mål på agendan. Istället ordnar man RUSens tio mål i fem fokusområden; näringslivsutveckling, kunskap, infrastruktur/kommunikation, kultur och hälsa. Ramen för regionens utvecklingsarbete ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Inom ramen för dessa ramar och fokusområden ska mål och operativ strategi bestämmas av ansvarig aktör. RUV är alltså inte mer styrande än RUS; den väsentligaste skillnaden mellan de två programdokumenten är snarare att RUV ger större handlingsfrihet för regionens operativa aktörer att definiera mål och medel än vad RUS gjorde.

Regionens ekonomiska utveckling

Regionen är på ett avgörande sätt beroende av hur omvärlden och världskonjunkturen utvecklas. Regionen kan i sig dock påverka framtiden genom att främja en positiv regional utveckling. Som vi tidigare påpekat är ekonomisk tillväxt beroende av ett stort antal variabler varav offentlig institutionell organisation endast är en. Syftet med utformningen av en ny region och en viktig del i dess utvecklingspolitiska uppdrag är just att aktivt verka för en positiv regional ekonomisk utveckling. Ekonomistyrningen utgår från grundsynen att budget, uppföljning och resultat måste ses som en helhet med en tydlig decentralisering av befogenheter och ansvar.

Det enklaste sättet att få en bild av regionens ekonomiska läge och den eventuella effekten av det näringslivspolitiska tänkandet är att se till mätbara ekonomiska faktorer. Nedan kommer vi att redogöra för regionens sammanlagda bruttoregionprodukt, näringslivsdemografi samt dess arbetsmarknad och löneutveckling, alla aspekter som kan ge en indikation på den regionala näringslivsutvecklingen. För att får en adekvat bild av Västra Götalandsregionens ekonomiska utveckling väljer vi att se utvecklingen i relation till två övriga regioner i Sverige; Stockholm, definierad som Mälardalen i en del studier, och Skåne. Dessutom väljer vi att analysera statistiken i relation till utvecklingen i riket som helhet.

Utvecklingen av BRP (bruttoregionalprodukten) har under det senaste decenniet långsamt ökat i de tre undersökta regionerna samt i riket som helhet.[1] Enligt uppgifter i regionens årsredovisning från år 2000 har Västra Götalandsregionen en bra position när det gäller regional tillväxt, jämfört med många andra regioner i Europa; placering 43 av 200. Det är emellertid tydligt att den internationella nedgång,

som i första hand drabbat industrin, har fått påtagliga regionala återverkningar. Dessa nedgångar anses vara direkt kopplade till världskonjunkturen (Västra Götalandsregionens årsredovisning 2000).

I perioden mellan 1994 och 2000 hamnade Mälardalen i toppen av den regionala tillväxtligan. Västsverige och Skåne låg inte långt efter när vi ser till dessa år som helhet, men skillnaden i konjunkturmönster är stor. Västsverige och Skåne gick bättre i mitten av 90-talet medan Mälardalen klarade lågkonjunkturen 1996-1997 betydligt bättre. Då dominerade Mälardalen med sin tekniksektor medan Västsverige, som domineras av transportmedel, hamnade i skuggan av huvudstadsregionen. När telekomsektorn i dagsläget har uppenbara problem har Mälardalen förlorat sin tätposition till Västsverige och Skåne (Regional rockad, Nordea 2002). För att få en bild av regionernas BRP-utveckling i förhållande till riksgenomsnitt i till varandra väljer vi att redovisa nedanstående tabell.

Tabell 1 BRP per capita. Index Riket = 100

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Västra Götaland	95	95	96	95	96	96	99	98	99
Stockholm	138	132	130	133	135	137	137	139	140
Skåne	92	91	92	92	93	92	92	92	92
Riket	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Källa: SCB.

Stockholmsregionen är den region som ligger över Sveriges riksgenomsnitt i mätningarna för bruttoregionprodukt, en trend som håller i sig under perioden 1993 till 2001. Skåneregionen har under perioden en jämn BRP-utveckling med avsaknad av stora fluktuationer i förhållande till riksgenomsnittet. Under den första halvan av den undersökta perioden redovisas för Västra Götalands del en jämn utveckling av bruttoregionprodukten som ligger strax under Sveriges totala genomsnitt. Från 1999 och framåt ökar emellertid BRP något i förhållandet till riksgenomsnittet, vi kan därmed skönja ett mindre trendbrott i statistiken. Under det sista undersökta året är Västra Götalandsregionens bruttoregionprodukt nästan i höjd med det totala riksgenomsnittet.

Industrin sysselsätter i Västra Götaland 23 procent av arbetskraften, jämfört med 19 procent i riket som helhet. Däremot är sysselsättningen i företagstjänster något längre än riksgenomsnittet. Inom regionen är 12 procent sysselsatta inom företagstjänster; motsvarande siffra för riket är 14 procent.

För att se hur näringslivsutvecklingen inom regionen upplevs internt har vi tagit del av en nyproducerad studie av Länsarbetsnämnden. Majoriteten av företagen inom regionen bedömer i denna studie att marknaden kommer att vara oförändrad och 40 procent uppger att produktionen kommer att öka. Få företag tror på en minskning. De finns emellertid regionala skillnader; fler företag i Fyrbodal än i övriga länet tror på en minskad produktion inom verkstadsindustrin. Inom Göteborgs arbetsmarknadsområde bedöms sysselsättningen inom industrin öka det närmaste året medan den i Fyrbodal kommer att minska. (Länsarbetsnämnden 2003) Detta visar att regionen ytterst är ett heterogent geografiskt område där näringslivspolitiska skillnader bland delregionerna ofta gör sig påminda.

I våra studier över kommunernas förhållningssätt till regionens utvecklingspolitik, som vi kommer att återkomma till senare i kapitlet, är det tydligt att kommunerna ser företagsutveckling som ett specifikt viktigt mål för utvecklingspolitiken. Just skapandet av nya företag är en viktig del i detta mål. Enligt vår undersökning anser kommunerna i regionen att ett av de tre viktigaste målen inom näringslivspolitiken idag är att underlätta för personer att starta nya föetag. Tabellen nedan redovisar utvecklingen av nystartade företag från 1997 och fram till år 2000.

Tabell 2 Nyföretagande 2001

	Förändring 2001 från år 2000 (procent)	Förändring från 1997 (procent/år)	Nystartade företag 2001 (procent av totalt företagsbestånd)
Riket	-8	-1	7
Stockholm	-13	0	9
Skåne	-5	2	8
Västra Götaland	-6	-3	7

I samtliga undersökta regioner samt i Sverige som helhet har nyföretagandet minskat mellan 2000 och 2001. Om man däremot ser till den mer långtgående förändringen kan vi se att Västra Götaland har den kraftigaste minskningen per år från 1997 och framåt. 2001 är minskningen dock lägre än både i Stockholmsområdet och riksgenomsnittet. Tabellen ovan visar också hur stor del av det totala företagsbeståendet som består av nystartade företag. Västra Götaland är i det undersökta materialet den region som har minst antal nystartade företag i företagsbeståndet som helhet. Tabellen nedan visar utvecklingen av antal sysselsatta i nystartade företag under 4 år i procent.

Tabell 3 Antal sysselsatta i nystartade företag 2001

	Procentuell förändring från år 1997
Riket	-1
Stockholm	0
Skåne	0
Västra Götaland	-4

Tabellen står i relation till föregående tabell som visat oss beståndet av nystartade företag. Även här visar Västra Götalandsregionen upp en negativ utveckling under åren 1997 fram till år 2001. De övriga undersökta regionerna, som båda har en högre andel nystartade företag i sitt företagsbestånd, visar upp en utveckling där antalet sysselsatta i beståndet av nystartade företag håller en jämn nivå.

Tabell 4 Företagskonkurser 1996, 2000, 2001 samt januari – september 2002

	Antal konkurser 1996	Antal konkurser 2000	Antal konkurser 2001	Antal konkurser 2002 (t.o.m. september)	Förändring 2001-2000 (procent)	Förändring 2002-2001 (procent)
Riket	11315	6733	7433	5850	10	7
Stockholm	3615	2331	2482	2001	7	10
Skåne	1390	719	887	668	23	2
Västra Götaland	1876	1172	1203	904	3	3

Antalet företagskonkurser i nationen som helhet och inom regionerna har ökat mellan de undersökta åren 2000 och 2001 samt 2001 till 2002. Det är dock tydligt att Västra Götalandsregionen skiljer sig från riksgenomsnittet och de övriga regionerna, Västra Götaland har vid de undersökta tidpunkterna låga värden för antal företagskonkurser i synnerhet i relation till Stockholmsregionen och riksgenomsnittet.

Arbetslöshet är en faktor som kan hävdas vara starkt kopplad till det ekonomiska läget och kan därför vara en god indikator för åt vilket håll den näringslivspolitiska utvecklingen i regionen rör sig. Tabell 5 nedan visar arbetslöshetstalens utveckling från år 2000 fram till dagsläget.

Tabell 5 Arbetslösa i procent av den totala arbetskraften. Jämförelse mellan tre olika län samt riket som helhet

	2000	2001	2002	2003
Stockholm län	4,2	3,4	3,8	4,3
Skåne län	8,8	7,3	6,3	6,9
Västra Götaland	7,8	6,1	5,4	6,0
Riket	6,8	5,6	5,1	5,8

Källa: AMS Statistikenhet 2003

Tabellen visar att arbetslöshetstalen i viss mån skiljer sig åt i de olika regionerna. Stockholmsregionen har låga arbetslöshetstal som ligger under riksgenomsnittet, medan Västra Götaland och Skåne ligger strax över. Det är tydligt att de olika regionerna samt riket följer samma trend. Under 2001 sjunker arbetslösheten inom samtliga områden, under 2002 fortsätter talen att sjunka undantaget Stockholmregionen där arbetslösheten ökar något. Under 2003 ökar talen för samtliga regioner. Västra Götaland har idag en arbetslöshet som sjunkit med 1,8 procentenheter sedan år 2000. Även i Skåne har arbetslösheten sjunkit med 1,9 procentenheter. Arbetslösheten har i dessa båda områden sjunkit i högre grad än riksgenomsnittet samt Stockholm som fortfarande ligger kvar på 2000 års nivå. Den gemensamma trend som uppvisas inom samtliga geografiska områden under den undersökta perioden väcker frågan om i vilken mån den regionala utvecklingspolitiken förmår ge en direkt inverkan på arbetslöshetstalen.

När det gäller löneutvecklingen i de undersökta områdena visar det sig att Västra Götaland och Skåneregionen ligger i nivå med löneutvecklingen i riket som helhet från år 1995 och framåt. Endast Stockholmsregionen har en löneutveckling som ligger långt över riksgenomsnittet. Gällande utvecklingen av medelinkomst bland löntagarna ligger de tre regionerna på liknande nivåer. Dessa är i paritet med nationen som helhet.

De ekonomiska faktorerna förmedlar tillsammans en relativt oklar bild av regionens sammansatta utveckling och frågan är i vilken mån vi, genom att sneglas på ekonomiska nyckeltal, kan säga något om regionreformens verkliga effekt på näringslivsutvecklingen i området. En intressant iakttagelse är dock det mindre trendbrott i BRP-statistiken från år 1999 och framåt, då regionens bruttoregionprodukt, i större omfattning än tidigare, ökar i förhållande till riksgenomsnittet.

I Västra Götalandsregionen ligger fortfarande tyngdpunkten av sysselsättningen i traditionell industrisektor och sysselsättningen i företagstjänster är något längre än riksgenomsnittet. Fokus i regionens utvecklingspolitiska strategi ligger just på företagsutveckling och de samverkansprojekt som kommunerna genomför, som vi kommer att behandla senare, handlar just om utvecklingen av företag. Statistiken

visar att Västra Götaland har den kraftigaste minskningen av nystartade företag per år från 1997 och framåt och regionen är i det undersökta materialet också det område som har minst antal nystartade företag i företagsbeståndet som helhet. Om denna trend är kvarvarande tycks regionen stå inför problem när det gäller uppfyllande av det mål som kräver fler nya företag. Däremot har Västra Götaland låga värden för antalet företagskonkurser i synnerhet i relation till Stockholmsregionen och riksgenomsnittet, något som bådar för en positiv näringslivsutveckling.

Västra Götaland och även Skåneregionen visar upp en positiv trend för arbetslöshet sedan år 2000 och framåt. Arbetslösheten har i dessa båda områden sjunkit i högre grad än riksgenomsnittet samt Stockholmsområdet. Man skall dock vara uppmärksam på att samtliga av de undersökta områdena generellt sett går i samma mönster vilket väcker frågan om i vilken mån arbetslöshetstalen förmår förmedla en adekvat bild av den regionala utvecklingspolitikens effekter.

Regionens löneutveckling ligger i paritet med riket som helhet, även medellönerna utvecklas på ett liknande sätt. Man kan inte se något trendbrott eller större förändring i regionens lönestatistik efter genomförandet av regionreformen.

Multilevel governance i praktiken

För att förmedla en bild av regionreformen i Västra Götaland och dess effekt på utvecklingspolitiska insatser i området måste vi, som vi inledningsvis påpekat, utgå från ett bredare perspektiv. De ekonomiska nyckeltal som vi redogjort för ovan ger en indikation på regionens utveckling i förhållande till andra delar av landet, men den verkliga ekonomiska effekten av utvecklingspolitiken bör med fördel ses i ett längre tidsperspektiv. Som vi redogjort för i ett tidigare skede av detta kapitel så präglas den nya regionbildningens institutioner och relationen mellan olika aktörer av multilevel governance. Näringslivspolitikens mål och medel skall formuleras genom förhandlingar, samverkan och nätverk snarare än i ett hierarkiskt förhållande mellan kommun, delregion och region. Det utvecklingspolitiska regionala arbetet skall präglas av en positiv samordning i den mån att det kommunala näringslivspolitiska arbetet stärks och underlättas med hjälp av en regional enhet som samordnar centrala resurser. Detta skall i sin tur ge en god effekt på regionens gemensamma utvecklingspolitik. Men hur har samspelet mellan regionens utvecklingspolitiska organ och kommunerna organiserats? Vi väljer att titta närmare på de insatser som gjorts för arbetet med den regionala näringslivspolitiken. I vårt empiriska material som vi redogör för nedan, står kommunernas förhållningssätt och syn på regionen som aktör i det näringslivspolitiska arbetet i centrum.

Näringslivspolitiska nätverk

Det kommunala utvecklingspolitiska arbetet bedrivs i hög grad genom mer eller mindre formaliserade nätverk med kommuner, lokala företag och med andra politiska institutioner. Vi borde rimligtvis se en skillnad i kommunernas kontaktmöns-

Tabell 6 Näringslivschefernas kontaktfrekvens med näringslivspolitiska aktörer. Jämförelse mellan 1989, 2001 och 2003. Index.

	INDEX			
Aktörer	Näringslivschef 2003	Näringslivschef 2001	Samtliga kommuner 1989	Västra Götalands-kommuner 1989
Enskilda företag i kommunen	92	90	66	85
Enskilda företag utanför kommunen	57	51	50	52
Tjänstemän i andra kommuner i VG-regionen	67	73	53	55
Politiker i andra kommuner i VG-regionen	39	41	27	24
Tjänstemän i kommuner i andra län	33	36	30	34
Politiker i kommuner i andra län	15	16	12	14
ALMI	48	53		
Näringslivsenheten på regionutvecklings-Sekretariatet	42	35		
Länsstyrelsen			45	36
Näringslivschefer i andra kommuner	65	65	47	41
Kommunförbundet	21	31	23	24
Business Region Göteborg	35	24		
Exportrådet	16	17		
Västsvenska Industri- och Handelskammaren	34	31		
Företagarnas Riksorganisation	51	45		
Svenskt Näringsliv	29	27		
NUTEK	32	24		
Näringsdepartementet	14	11		

Kommentar: Index har beräknats med hjälp av en poängskala från 0 till 100, med värdena 0, 25, 50, 75 resp. 100. Varje värde motsvarar ett variabelvärde i de utskickade enkäterna. (Dagligen =100, någon gång per vecka =75, någon gång per månad =50, någon gång per år =25 och sällan/aldrig = 0). Undersökningen genomförd 1989 består av enkäter skickade till näringslivssekreterare i landets samtliga kommuner. N-talen varierar mellan 244 och 249. I enkätundersökningarna från 2001 och 2003 har enkäten skickats till samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen (49 st.) samt till 1000 företag i regionen vid respektive år. N-talen varierar från 46 till 49 för kommuner samt 566 till 597 för företag.

ter med regionens institutioner samt även med näringslivspolitiska aktörer utanför den egna kommungränsen; detta kan ses som en indikation på i vilken mån förhållandet mellan kommun och region omformats och utvecklats. Tabellen nedan visar kommunernas kontaktfrekvens med Västra Götalandsregionen samt andra näringslivspolitiska aktörer enligt näringslivschefen i varje kommun. Vi använder också en referenspunkt bakåt i tiden – till en undersökning från 1989 – för att kunna teckna en bild av de mer långsiktiga förändringarna i kommunernas nätverk.

För att kunna se hur kommunernas samverkan inom regionen förändrats över tid tittar vi på näringslivschefernas kontakt med företag, tjänstemän, näringslivschefer och politiker i andra kommuner inom Västra Götalandsregionen. Sedan 1989 har kontakten med dessa aktörer ökat med mellan 5 och 15 indextal på skalan från 0 till 100. Kommunernas samverkan med näringsliv och övriga kommuner inom regionen har alltså ökat markant. Vi ser en tydlig trend som visar på en fördjupad samverkan på det kommunala planet inom regionen. Denna trend förstärks då man jämför detta resultat med kommunernas kontakt med tjänstemän och politiker i kommuner i andra län. Där sker kontakterna i nästan samma omfattning som 1989 i de kommuner som idag ingår i Västra Götaland. Samverkan inom regionen är således tydlig medan kontakten med liknade aktörer utanför regionen fortfarande ligger kvar på samma nivå.

För att regionen skall kunna genomföra sin utvecklingspolitik jämsides och tillsammans med kommunernas egen näringslivspolitik krävs ett förtroende för regionens centrala samordnande organ från kommunernas sida. Vi menar att kommunernas kontaktintensitet med regionens centrala organ är ett mått på förtroende och en indikation på en positiv regional samordning. Tabellen ovan visar att näringslivschefernas kontakt med Näringslivsenheten på Regionutvecklingssekretariatet har ökat med 7 indextal på två år. Kommunerna har alltså i allt högre grad kontakt med regionens näringspolitiska organ vilket kan tolkas som att kommunerna i allt högre grad samverkar med regionen i näringspolitiska frågor.

Kontaktfrekvensen med näringslivspolitiska aktörer har utvecklats åt olika håll under de senaste två åren beroende på vilken aktör man väljer att lägga fokus på. Kommunerna har ökat sina kontakter med företag både utanför och inom sin egen kommun. Kontakten med Kommunförbundet har minskat drastiskt medan kontakten med Business Region Göteborg dramatiskt har ökat i de kommuner som idag ingår i BRG-samarbetet. Detta visar att det genomgående i vårt material tycks vara så att olika delregioner påverkats olika och har utvecklat delvis skilda strategier i respons till regionreformen. Kommunerna har ökat sitt samarbete i synnerhet med kommuner inom sin egen delregion i högre grad än med regionens övriga kommuner, detta undantaget Göteborg och Västra Skaraborg. Anledningen till att just dessa delar skiljer sig från övriga regionen kan vara att samarbetet redan varit konsoliderat inom dessa två delregioner och att en etablering av nätverk därför inte varit nödvändig, då de redan byggts upp sedan en längre tid tillbaks.

Till denna kvantitativa bild av utvecklingspolitikens nätverk i Västra Götalands-

regionen bör läggas några mer kvalitativa observationer. Vi har tidigare (Pierre och Schütt, 2003) antytt att regionreformen så här långt tycks ha institutionaliserat delregionerna mer än Västra Götalandsregionen. På delregionnivå återfinner vi en starkare koppling mellan funktionella och administrativa regioner. Det är också på denna nivå vi finner samarbetsmönster – såväl mellan kommuner som mellan kommun och näringsliv – som snarast tycks ha stärks efter regionreformen. Delregionerna har konsoliderats påtagligt de senaste 2-3 åren, en process som drivits av både positiv och negativ energi. Den positiva sidan av processen kommer ifrån den synergi som uppstått i flera delregioner, t ex kring Dalsland och norra Bohuslän. Den negativa energin kommer till uttryck i delregional konsolidering mot ”Göteborg”. Delregionerna i Skaraborg, för att ge två exempel, tycks ha konsoliderats delvis av detta skäl. Göteborgsregionen, å sin sida, har också den tagit en hög profil mot Västra Götalandsregionen och erkänner ingen hierarkisk underordning till den större regionen. Det för reformens framgång något olyckliga mönstret tycks alltså vara att nästan alla delregioner, från tid till tid, intar en avog inställning till regionens institutioner, om än av olika skäl. Förklaringen till detta ska inte sökas in hur regionen implementerar sin utvecklingspolitik; tjänstemän på regionutvecklingssekretariatet hävdar att de har idén om kommunernas region ”tatuerat i pannan”.

Låt oss nu titta närmare på kommunernas perspektiv på den nya regionen.

Kommunernas syn på regionens utvecklingspolitiska arbetsområden

Det finns ett antal olika aspekter som kan tänkas påverka kommunernas ställning gentemot regionen som utförare av utvecklingspolitiska insatser och som därmed präglar kommunernas förhållningssätt till regionen som ny institution. För att få en indikation på hur kommunerna ställer sig till regionens sätt att hantera utvecklingspolitiken väljer vi att mäta näringslivschefernas inställning till några av de arbetsområden som ingår i regionens utvecklingspolitiska uppdrag.

Inför institutionaliseringen av Västra Götalandsregionen hävdades från många håll att regionen inte bör innebära någon påtaglig förändring av kommunernas verksamhetsområde när det gäller deras kommunala näringslivsarbete, och fler intervjuer med politiker och tjänstemän i regionen understryker detta. Intervjuer med regionens politiker och tjänstemän inom den utvecklingspolitiska sektorn antyder inga egentliga risker för att regionens verksamhet ska störa kommunernas näringslivsarbete. Det främsta skälet för att kollisioner mellan kommun och region kan undvikas är att RUS i allt väsentligt identifierar mål utanför den egna regionen. Utvecklingsstrategin är i första hand inriktad på sektorer som infrastruktur, högre utbildning, jämställdhet, integrationspolitik och miljöpolitik, dvs. sektorer där det är staten och inte kommunerna som är den ledande institutionella nivån. Vad säger våra empiriska data oss om förhållandet mellan region och kommuner i dessa avseenden?

Tabell 7 Näringslivschefers och företags inställning till påståenden gällande Västra Götalandsregionens arbetsområden. Jämförelse mellan 2003 och 2001 (balansmått)

	Balansmått			
Arbetsområden	Näringslivschef 2003	Näringslivschef 2001	Företag 2003	Företag 2001
Företräder svenskt näringsliv	18	- 15	23	20
Utvecklar regional infrastruktur	73	35	16	13
Förbättrar näringslivets internationella kontakter	- 7	- 22	10	5
Marknadsför regionen internationellt	- 2	- 25	15	11
Satsar på utbildning, forskning och kompetensutveckling	71	65	22	19
Stödjer kommuners näringslivsarbete	31	- 13	ej tillfrågade	ej tillfrågade
Sysslar för mycket med sjukvård	20	14	1	- 5
Har tydlig politisk ledning för ekonomiska utvecklingsfrågor	- 5	- 46	- 19	- 21
Stimulerar företagens användning av IT	- 16	- 26	- 7	- 3

Kommentar: Näringslivschefer och företag har i undersökningen fått ta ställning till ett antal påståenden gällande regionens arbetsområden. I tabell ovan presenteras balansmått för varje påstående. Balansmåttet visar storleken på skillnaden mellan den grupp som helt eller delvis instämmer i påståendet och den grupp som helt eller delvis tar avstånd från påståendet. Balansmått 0 representerar alltså en jämn fördelning mellan dessa två grupper. Ett svarsalternativ i undersökningen motsvarar även den grupp som inte har någon uppfattning gällande påståendet. Andelen som svarat ingen uppfattning varierar bland näringslivscheferna mellan 4 och 37 procent samt mellan 47 och 69 procent bland företagen.

Våra data visar på en tydlig positiv förändring i de kommunala näringslivschefernas bedömningar av regionens utvecklingspolitik. Idag är näringslivscheferna mest positivt inställda till regionens arbete med att utveckla den regionala infrastrukturen. Samma arbetsområden ligger på andra plats i 2001 års undersökning och ökningen är avsevärd. I båda undersökningarna instämmer också näringslivscheferna till stor del i påståendet som hävdar att regionen satsar på utbildning, kompetensutveckling och forskning. De två ovan nämnda arbetsområdena är de områden som näringslivscheferna med stor marginal är mest positivt inställda till. Man kan tänka sig att dessa två områden också är de områden där regionen minst riskerar att överlappa

kommunernas eget näringslivsarbete då dessa typer av arbetsområden sannolikt är av mer långsiktig karaktär som måste planeras och skötas över kommungränserna och i vissa fall även i samråd med staten. Prioriteringen av utbildning och forskning som applåderas av näringslivscheferna motiveras av att detta är verksamheter som utgör en oerhört betydelsefull motor i den regionala ekonomiska utvecklingen (se Goddard, 1999). En sådan satsning har också starkt stöd i allmän opinion (Pierre, 2000). Regionens dilemma i denna sektor utgörs av att högre utbildning och forskning faller utanför den egna jurisdiktionen, men kommunernas näringslivschefer är alltså ändå nöjda med utvecklingen av dessa verksamheter i regionen.

Näringslivscheferna anser nu till stor del att regionen stödjer det kommunala näringslivsarbetet; under 2001 ansåg en övervägande del av cheferna att detta inte stämde. Likaså håller en majoritet idag med om att regionen företräder svenskt näringsliv, något som flertalet inte ansåg stämde för två år sedan. Inställningen till dessa två delar av det regionala utvecklingsarbetet tycks vittna om att näringslivscheferna har förtroende för och känner sig hjälpta av de nya institutionerna.

Tabellen ovan visar också att majoriteten av näringslivscheferna anser att regionen inte har en tydlig politisk ledning gällande ekonomiska utvecklingsfrågor. Det kan dock vara värt att märka att denna inställning under de senaste åren har förändras; näringslivscheferna är mer positiva idag jämfört med två år sedan.

Fler näringslivschefer anser idag att regionen sysslar för mycket med sjukvård. Att regionen gynnar näringslivets internationella kontakter håller majoriteten inte med om, dock är det fler som är positivt inställda under 2003. Samma trend kan spåras gällande regionens arbete med den internationella marknadsföringen av området; flertalet i båda undersökningarna håller inte med, dock är det fler som är positiva under 2003. Väldigt få av de tillfrågade anser att regionen stimulerar företagens användning av IT.

Kommunernas förhållningssätt till ekonomisk utveckling och fördelningen av utvecklingspolitiska resurser

I ett försök att få en indikation på kommunernas förhållning till de nya regionala institutionerna och deras arbete väljer vi att undersöka kommunernas syn på den mer långsiktiga effekten av regionens utvecklingspolitiska uppdrag. Vad anser näringslivscheferna samt näringslivet om regionens förmåga att långsiktigt stärka områdets ekonomiska utveckling samt regionens fördelning av utvecklingspolitiska medel och resurser?

Näringslivscheferna är idag betydligt mer benägna att hålla med om att regionbildningen stärker områdets ekonomiska utveckling, jämfört med för två år sedan. Balansmåttet har ökat från 23 till 67. Bland företagen kan samma utveckling spåras, balansmåtten har ökat från 11 till 18. Det är emellertid också fler näringslivschefer idag som anser att delar av regionen missgynnas genom regionbildningen än för två år sedan. Måttet har dock inte ökat i någon avsevärd utsträckning. Företagen är också genomgående benägna att hålla med. Det är idag färre företag, till skillnad

från näringslivscheferna, som anser att delar missgynnas jämfört med 2001. Det tycks alltså som om kommunerna har förtroende för regionens möjlighet att påverka den ekonomiska utvecklingen i positiv riktning.

När det gäller näringslivspolitiskt handlande är det naturligt att tro att kommunerna skiljer sig markant åt. Dels kan det förekomma en stark konkurrens kommunerna emellan gällande resurser och företagsetableringar. Att kommuner i samma region representerar olika förutsättningar gällande ekonomi, näringslivsstruktur och demografi är något som kan tänkas påverka synen på regionens effekt på det egna området. Denna aspekt gör det rimligt att anta att kommunernas upplevelse av regionens utvecklingspolitiska arbete i viss mån skiljer sig åt mellan delregionerna. I några delregioner har uppfattningen om en skev resursfördelning från regionens sida växt fram. Därför finns det all anledning att anta att det finns skillnader mellan hur kommuner i olika delregioner ser på Västra Götalandsregionens förmåga att skapa ekonomisk utveckling, samt huruvida reformen leder till ett missgynnande av vissa delar av regionen.

Tabell 8 Näringslivschefernas inställning till påståendet ”Bildandet av Västra Götalandsregionen stärker områdets ekonomiska utveckling” Uppdelat på delregioner (balansmått)

	Näringslivschefer 2003	Näringslivschefer 2001
Göteborg	64	25
Sjuhärad	50	50
Östra Skaraborg	75	-22
Västra Skaraborg	100	60
Fyrstad	100	25
Dalsland	75	40
Norra Bohuslän	20	20
Totalt	67	23

Kommentar: Andelen näringslivschefer som inte har någon uppfattning angående dessa påståenden är 11 procent 2003 samt 15 procent 2001.

Källa: Enkätundersökningar.

Tabell 9 Näringslivschefernas inställning till påståendet "Bildandet av Västra Götalandsregionen innebär att delar av regionen missgynnas" Uppdelat på delregioner

	Näringslivschefer 2003	Näringslivschefer 2001
Göteborg	30	42
Sjuhärad	0	-12
Östra Skaraborg	75	89
Västra Skaraborg	-33	0
Fyrstad	0	-75
Dalsland	75	20
Norra Bohuslän	60	20
Totalt	29	23

Kommentar: Andelen näringslivschefer som inte har någon uppfattning angående dessa påståenden är 18 procent 2003 samt 19 procent 2001. Dessa kategorier är alltså inte inräknade i balansmåtten.

Källa: Enkätundersökningar.

Tabellerna ovan redovisar en diskrepans mellan olika delar av regionen. De delregioner som idag i högst grad anser att regionen stärker områdets ekonomiska utveckling är Göteborg, Östra Skaraborg, Västra Skaraborg, Fyrstad och Dalsland. I Sjuhärad och Norra Bohuslän är balansmåttet något lägre, dock fortfarande positivt. För två år sedan gällde ett liknande mönster, där samtliga, undantaget Östra Skaraborg, var övervägande positiva, dock inte i lika stor utsträckning. Balansmåtten för Östra Skaraborg demonstrerar en markant förändring i positiv riktning under de senaste två åren.

När det gäller chefernas syn på huruvida delar av regionen kan komma att missgynnas genom regionreformen ser man i Tabell 9 att de sju områdena skiljer sig åt i stor utsträckning. Östra Skaraborg, Dalsland och Norra Bohuslän är de områden som idag anser att regionbildningen i mycket hög utsträckning bidrar till att delar av området missgynnas. Göteborgsregionen håller även med i påståendet. 2001 visade dessa delregioner upp liknande attityder. I Sjuhärad och Fyrstad är attityderna bland näringslivscheferna jämnt fördelade. Två år tidigare var det just i dessa delregioner som näringslivscheferna var minst benägna att instämma i påståendet. I Västra Skaraborg anser en majoritet att påståendet inte stämmer. Vårt material visar överlag upp en liknande trend vid de båda undersökta tidpunkterna.

Arbetet med tillväxtavtalen

Arbetet med tillväxtavtalen är det kanske tydligaste exemplet på multilevel governance i den nya regionen. Tanken har varit att borttagandet av de tidigare länsgrän-

serna skall underlätta ett nätverksbyggande mellan olika ekonomiska verksamheter i skilda delar av regionen. Regeringens beslut om att näringslivspolitik skall hanteras på lokal basis ledde inom regionen, som vi tidigare redogjort för, fram till en utvecklingsstrategi (RUS) som utgörs av så kallade regionala tillväxtavtal. Den regionala utvecklingsstrategin är således basen för tillväxtavtalen. Västra Götalandsregionens centrala organisation fick till uppgift att samordna arbetet med de regionala tillväxtavtalen.

Tillväxtavtalen har man arbetat med dels genom övergripande regionprogram, dels genom delregionala program. Partnerskap har bildats i varje delregion, och överenskommelser om samverkan har träffats mellan delregioner och Västra Götalandsregionen. Programmen för tillväxtavtalen är treåriga. Kommunernas näringslivschefer har en central roll i arbetet med tillväxtavtalen, dels som delaktiga i de lokala partnerskapsprogrammen inom varje delregion och dels med kontakt med den övergripande regionorganisationen. Deras syn på det hittills utförda arbetet kan därför vara en indikation på hur realiseringen av den regionala utvecklingsstrategin – och även multilevel governance i regionen – fungerar.

Knappt hälften av näringslivscheferna anser att arbetet med tillväxtavtalen i sin helhet fungerat bra. Ett flertal av näringslivscheferna påpekar att arbetet präglats av en god samverkan och delaktighet mellan kommunerna, delregionerna, det lokala näringslivet och Västra Götalandsregionen. Några menar också att fördelningen av resurser varit rättvis, att synpunkter och behov från kommunens sida har beaktats och att fokus har lagts på näringslivet. Någon påpekar att arbetet styrts på ett mycket konstruktivt sätt av delregionerna.

Men många av de näringslivschefer som generellt är nöjda med arbetet kring tillväxtavtalen har dock synpunkter gällande brist på engagemang och förankring av besluten. Synpunkterna kan gälla de lokala och kommunala partnerskapen, arbetsstrukturen i den egna delregionen alternativt hur kommunens relation till Västra Götalandsregionens centrala organisation ser ut. Synpunkterna skiljer sig i hög grad mellan delregionerna.

Drygt en tredjedel av näringslivscheferna i regionen är missnöjda med tillväxtavtalsarbetet. Det förs fram kritik gällande svårigheten att finna de rätta formerna och få igång arbetet. Andra menar att tydliga mål saknas, och att engagemang och erfarenhetsutbyte kommunerna emellan kunde vara bättre. Någon menar att partnerskapsarbetet har påverkats negativt av frånvaron av näringslivets representanter. Detta visar på att tillväxtavtalsarbetet på vissa punkter ännu inte helt konsoliderats; frågor kring arbetsfördelning, mål och struktur som är viktiga delar av själva insatsen, kvarstår. Den framförda kritiken ovan tycks också tyda på att just partnerskapen inte fungerat på kommunala och/eller delregionala plan i vissa delar av regionen.

I vår undersökning framförs även kritik gällande organiseringen av tillväxtavtalsarbetet på en övre regional nivå. Flera kommuner menar att målen för avtalsarbetet inte varit tillräckligt tydliga, dvs. att planeringen av och strukturen på arbetsprocessen varit luddig. Det tycks i vissa fall finnas många oklarheter kring rutiner och

organisation, arbetet har på vissa håll präglas av för mycket byråkrati och av för hård regelstyrning. Flera menar också att arbetet från regionalt håll styrts av felprioriteringar. Man menar att man från regionens sida har dålig kunskap om det lokala näringslivets förutsättningar samt att tillväxtområdena styrs för hårt från regionen. Denna kritik tycks peka på att en del av Västra Götalandsregionens kommuner anser att deras idéer gällande det lokala näringslivet inte förankrats på ett riktigt sätt på regional nivå. Resultaten leder oss till att ifrågasätta organiseringen av relationen mellan kommun och region.

Slutdiskussion

Den här utvärderingen av utvecklingspolitiken inom Västra Götalandsregionen har varit mer fokuserad på insatser än på effekter. Det är ännu för tidigt att avgöra om reformen haft några direkta effekter på den regionala tillväxten. Ser vi till tillväxtdata så finns det inga tecken som tyder på att reformen *i sig* skulle ha stärkt den ekonomiska utvecklingen, men det betyder inte att reformen inte skapat bättre förutsättningar för en på längre sikt starkare ekonomisk utveckling. Vi kan undersöka hur de förändringar som reformen innebär skiljer sig från den tidigare politiska och institutionella ordningen. Vi kan också utvärdera logiken i de insatser som hittills implementerats. Och vi kan, slutligen, undersöka hur kommunerna – vars näringslivsarbete är av stor betydelse för lokal tillväxt – anpassat sig till de nya regionala strukturerna.

Regionreformen innebar att tre län – Göteborgs och Bohuslän, Älvsborgs län och Skaraborgs län – slogs ihop till ett län. De gamla gränserna var av allt att döma inte funktionella. Sammanslagningen av de tre länen till ett län har förbättrat den horisontella samordningen inom utvecklingsfrågorna. Ett stort problem med de gamla länsgränserna var att de skar igenom den funktionella regionen kring Göteborg. Tidigare ingick den i Bohuslän, Älvsborgs län och Hallands län. Kungsbacka kommun befinner sig fortfarande utanför den administrativa regionen, men utvecklingsarbetet har påtagligt underlättats av att de andra länsgränserna eliminerats. Vi ser t ex ett starkt ökat samarbete mellan kommunerna i den norra delen av gamla Bohuslän och Älvsborgs län.

Ser vi strikt till utvecklingspolitiken kan vi ganska snabbt konstatera att Västra Götalandsregionen inte är någon optimal regional enhet. Det finns många kommentatorer som menar att regionen fick sitt utseende mer på grund av politiska än av funktionella hänsyn (se tex Jensen, 2002). Delregionerna – först sju till antalet, sedan fyra – har en betydligt högre grad av funktionalitet vad gäller utvecklingspolitiken. Som vi påpekat i ett annat sammanhang har institutionaliseringen i regionen ännu så länge ägt rum i första hand på delregionnivå (Pierre och Schütt, 2003). I den första delregionorganisationen fanns tecken på att nya gränser höll på att byggas inom Västra Götalandsegionen. Med fyra delregioner minskar den risken,

samtidigt som några delregioner blir mindre funktionella. Här finns alltså en svår avvägning att göra mellan funktionalitet och gränsbyggande.

Men det finns också en tydlig institutionalisering vad avser förhållandet mellan regionen och kommunerna. Kontakterna blir allt tätare och kommunerna ser allt mer positivt på regionens utvecklingspolitik. Förhållandet skulle kunna beskrivas som en långsam utveckling från negativ till positiv samordning, där negativ samordning innebär att man undviker att gå i vägen för varandra medan positiv samordning står för samarbete och synergi. Medan detta mönster verkar kännetecknа det utvecklingspolitiska arbetet i stort i regionen, tycks arbetet med tillväxtavtalen ha fungerat mindre bra i dessa avseenden.

Vi vill framför allt lyfta fram tre iakttagelser kring regionens institutionalisering och flernivåarbetet inom utvecklingspolitiken. För det första visar data att de kommunala näringslivscheferna initialt ställde sig synnerligen kritiska till flera aspekter av regionen och dess verksamhet. Vid vår andra mätning kan vi konstatera att den kritiska hållningen alltjämt överväger, men att näringslivscheferna blir mindre kritiska över tid. Vi ser detta som en ganska bra illustration av en institutionaliseringsprocess; att attityderna bland näringslivscheferna sakta svänger i positiv riktning beror sannolikt på en ömsesidig anpassing mellan region och kommun vad avser verksamhet och förhållningssätt till aktörer i omgivningen.

För det andra visar våra data att samverkan inom regionen successivt fördjupas. Tjänstemän, politiker och näringslivschefer uppvisar ökad samverkan inom Västra Götalandsregionen. Den betydelse vi tidigare tillskrev de gamla länsgränserna som hinder för utbyte och samarbete börjar i allt högre grad gälla även för Västra Götalands län. Även detta mönster är en god illustration av institutionaliseringsprocessen.

För det tredje ser vi ett tydligt mönster i data vad gäller reformens betydelse för samarbete mellan kommun och näringsliv. Detta samarbete har påverkats minst i de delregioner där Göteborgsregionen och i Västra Skaraborg, delregioner där kopplingen mellan administrativ region och funktionell region är starkast. Det är också i dessa delregioner som vi kunde se de mest utvecklade samverkansorganen redan innan Västra Götalandsreformen implementerades.

En av de viktigaste förändringarna som reformen medförde var att utvecklingspolitiken flyttades från länsstyrelsen och lades under ett direktvalt regionparlament. Hur har politiken kommit in i utvecklingsfrågorna?

För det första förutsätter RUS en omfattande resursmobilisering, i första hand av statliga resurser. Sådan mobilisering underlättas av att regionen företräds av demokratiskt valda företrädare. Dessutom är det nya storlänet en mer slagkraftig organisation än de tidigare länen. Samtidigt med regionreformen har vi också kunnat se tydliga tecken på en mer samlad regional mobilisering, framför allt kring infrastrukturfrågorna. I vilken denna samling kommit till stånd utan regionreformen kan vi inte avgöra.

För det andra kommer regionens utvecklingspolitik att få alltmer inslag av selektiva åtgärder. Under 2003 har man börjat arbeta med den s k ”Fas 2”, vilket betyder

ökade selektiva insatser kring tillväxtregioner som t ex Norra Älvstranden i Göteborg. Man vill också bygga inkubatorer kring samtliga högskolor i regionen, t ex Gothia Science Park i Skövde och Chalmers Innovation i Göteborg. Dessa åtgärder kommer av naturliga skäl att gynna vissa kommuner och delregioner än andra, och det krävs tydligt politiskt ledarskap för att förklara och legitimera dessa åtgärder. ”Politikerna måste visa civilkurage”, som en tjänsteman inom regionen uttrycker saken.

För det tredje är det tänkbart att demokratiseringen av utvecklingspolitiken leder till en bättre samordning av utvecklingsinsatserna i stort i reegionen. Kent Johansson menar att ”politik och horisontell samverkan ger bättre effektivitet. Politiken ger ledarskap på ett sätt som länsstyrelsen inte kunde ge” (intervju med Kent Johansson 9 maj 2003). Däremot vet vi inte om demokratiseringen av utvecklingsfrågorna inneburit att dessa frågor kommit att samordnas av politiska nätverk mellan kommunerna.

Reformen erbjuder först och främst *förutsättningar* för politiskt ledarskap inom utvecklingspolitiken; det är upp till regionens och till viss del också kommunernas ledande politiker att utnyttja dessa förutsättningar. Den politiska turbulens som regionen genomgick under det första året kan ha haft negativa konsekvenser för näringslivets och kommunernas förtroende för regionens politiska ledning. Problemen inom sjukvårdssektorn har sannolikt påverkat demokratiseringen av utvecklingsfrågorna i negativ riktning. Roland Andersson menar t ex att ”Hur vi lyckas inom sjukvårdens områden blir också avgörande för hur det går inom den regionala utvecklingens områden. De hänger ihop” (*Gränsbrytning*, 9 december 2002).

Det är inte bara demokratiseringen av utvecklingsfrågorna som skapar förutsättningar för nya typer av agerande. Alla institutionella reformer kan ses som processer vari nya möjlighetsstrukturer öppnas upp. Den här aktuella reformen syftade till att skapa utrymme för en öppen, inklusiv form av governance, såväl på som mellan olika institutionella nivåer. Reformen uppmuntrar offentlig entreprenörskonst och informella samarbetsformer mellan aktörer inom offentlig och privat sektor. En förutsättning för att reformen ska bli framgångsrik är inte endast att regionens utvecklingssekretariat agerar på ett skickligt och professionellt sätt, utan också – och lika viktigt – att alla aktörer inom den utvecklingspolitiska sektorn utnyttjar de möjligheter reformen innebär.

Noter

[1] Den statistik som idag finns att tillgå gällande BRP sträcker sig fram till år 2001. Noteras skall att 2001 års mätningar fortfarande är preliminära. Dessa siffror kan dock ge oss en bild av vad som hänt i regionen under det senaste decenniet samt hur det ser ut före respektive efter regionbildningen. Bruttoregionprodukt-statistik hämtad från Statistiska Centralbyrån.

Not om material

Detta kapitel baseras på kvantitativt och kvalitativt material. Det kvantitativa materialet utgörs dels av offentlig statistik, i första hand från SCB och AMS. Vidare genomfördes 2001 och 2003 enkäter bland Västra Götalandskommunernas näringslivschefer liksom bland ett representativt urval av 1000 företag i regionen. N-talen i tabellerna varierar för kommunernas del mellan 46 och 49 och för företagens vidkommande mellan 566 och 597.

Det kvalitativa materialet utgörs dels av intervjuer genomförda bland tjänstemän i regionkansliet och politiker i Västra Götalandsregionen. Vidare har beslutsunderlag och promemorior utgjort en viktig del av dokumentationen av regionens utveckling.

Referenser

Cumbers, A., D. MacKinnon och R. McMaster (2003), ”Institutions, Power and Space: Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography”, *European Journal of Urban and Regional Studies* 10:325-342.

Etzkowitz, H. och L. Leydesdorff (2000),”The Dynamics of Innovation: From National Systems and ’Mode 2’ to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations”, *Research Policy* 29:109-23.

Goddard, J. (1999), “Universities and Regional Development: An Overview”, i G. Gray (ed), *Universities and the Creation of Wealth* (Buckingham: Open Universaity Press).

Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of American Cities* (New York: Vintage Books).

Jacobsson, B. (1999), *Konsten att Reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik* (Stockholm: Carlssons).

Jensen, C. (2002), *Maktens språk och språkets makt: Om hur Västra Götalandsregionen blev till* (Göteborg: Kompendiet).

Le Galés, P. och C. Lequesne (eds) (1998), *Regions in Europe* (London: Routledge).

Newman, P. (2000), “Changing Patterns of Regional Governance in the EU”, *Urban Studies* 37:895-909.

North, D. A. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, MA: Cambridge University Press).

Pierre, J. (2000), “Universiteten, tillväxten och nätverken”, i L. Nilsson (red), *Den nya regionen* (Göteborg: SOM-Institutet, SOM-Rapport 25), 189-97.

Pierre, J. och B. G. Peters (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios* (Basingstoke: Palgrave).

Pierre, J. och S. Schütt (2003), ”Kommunerna i de nya regionerna”, i H. Bryntelsson (red), *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* (Stockholm: Svenska Kommunförbundet), 73-90.

Scott, A. J. (ed) (2002), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (Oxford: Oxford University Press).

Westholm, E. (2003), ”The Lost Social Dimension in Swedish Regional Policy”, *Journal of Nordregio* 3:17-19.

Västra Götalandsregionen (2000), *En region att växa i. Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland* (Vänersborg: Västra Götalandsregionen).

Västra Götalandsregionen (2004), *Det goda livet. Regional utvecklingsvision för Västra Götaland* (Vänersborg: Västra Götalandsregionen).

BORTOM REGIONENS GRÄNS
– INTERNATIONALISERING I VÄSTRA GÖTALAND

RUTGER LINDAHL OCH LINDA BERG

”Bortom regionens gräns” syftar i första hand på Västra Götalandsregionens kontakter bortom nationsgränsen. För den som är intresserad av regioner och internationalisering är det en spännande process som sedan ett par decennier pågår i Europa. Region som en politisk nivå mellan stat och lokala nivåer har fått en starkare position i det europeiska politiska systemet, samtidigt som ekonomin och politiken har blivit mer internationaliserad. (Erlingsson 1999; Gren 1999) Det nya är att de internationella processerna inte längre omfattar enbart stater, utan även andra politiska nivåer som regioner, och icke-offentliga aktörer. Den traditionella uppdelningen mellan nationell och internationell politik anses av många inte längre vara relevant och det ställs nya krav på anpassning för att kunna verka effektivt under de förändrade förutsättningarna. (Held 1999; Jönsson, et al. 2000; Petersson 2001)

Mot denna bakgrund har analysen av internationalisering i Västra Götalandsregionen utvecklats. Förändringar på den regionala nivån får även konsekvenser för relationerna mellan övriga politiska nivåer och aktörer på dessa, både innanför och utanför nationsgränsen. Förhållandena då den traditionella gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik luckras upp kan beskrivas som ett *flernivåsystem*. (Elofsson & Rindefjäll 1998; Jerneck & Gidlund 2001) I ett sådant utgör EU:s institutioner en överstatlig nivå, och under den statliga nivån har regionala och lokala nivåer fått större inflytande på den politiska processen. Samarbete i flernivåsystemet sker såväl vertikalt som horisontellt. Vertikalt sker samarbete mellan högre och lägre nivåer, exempelvis mellan någon EU-institution och aktörer på den statliga, regionala och kommunala nivån. Horisontellt samarbete över nationsgränser kan exempelvis äga rum mellan regioner i olika länder. (Albromeit, 1998) Förutom maktförskjutningen uppåt, till internationella organ som EU, och nedåt, till regioner och kommuner, påpekar forskare att en förskjutning även har skett utåt, till privata aktörer och organisationer. (Newman 2000; Pierre & Peters 2000) Gemensamt för teoribildningen på detta område, som ofta benämns flernivåstyre, *(eng. multi-level governance)* är utgångspunkten att statens förmåga att styra har förändrats. Allt fler beslut fattas genom samarbete och förhandling mellan en rad aktörer på olika politiska nivåer, över gränser, liksom mellan offentliga och privata aktörer. (Pierre & Peters 2000; Hooghe & Marks 2001; Jerneck & Gidlund 2001; Hooghe & Marks 2003) Sammantaget har globalisering, regionalisering och EU som ett flernivåsystem förändrat förutsättningarna för regioner i Europa att agera mer självständigt utanför

nationalstatens ram. (Aldecoa & Keating 1999; Hooghe & Marks 2001; Jerneck & Gidlund 2001)

Motiv till subnationell internationell aktivitet

Fenomenet med regioner som har blivit mer aktiva över nationsgränserna kallas ibland för ”paradiplomati”, till skillnad mot traditionell statlig diplomati. (Keating 1999) Tre huvudsakliga motiv brukar anges till varför subnationella nivåer, som regioner, väljer att vara internationellt aktiva: ekonomiska, politiska och kulturella motiv. Ekonomiskt söker regioner efter investeringar, nya marknader eller ny teknologi. De vill marknadsföra sig själva. De kulturella motiven kan handla om att språkligt eller kulturellt utsatta delar av ett land vill ha internationellt stöd. Politiskt spänner fältet från separatistiska motiv till en önskan om en ökad legitimitet för den politiska ledningen av territoriet och därmed en starkare plattform för ett regionalt självstyre. I praktiken kan det i en region finnas mer än en sorts motiv, men distinktionen mellan dem kan tydliggöra karaktären och syftet med det internationella engagemanget.[1] (Gren 1999, 2002) För nyligen skapade administrativa regioner som Västra Götaland finns oftast en stark regional drivkraft och vilja att påverka den regionala utvecklingen utifrån egna förutsättningar. Gren (2002) kallar det här för ”den nya regionalismen”, där regionerna själva är aktiva med att driva utvecklingsfrågorna.[2]

Regionreform och regional internationalisering i Sverige

Som framgår av bokens inledning har Sverige traditionellt betraktats som en typisk enhetsstat med län som har till uppgift att verkställa statliga beslut och landsting som handhar sjukvårdsfrågor. Ansvaret för internationella frågor har legat på statlig nivå. Den bilden håller dock på att ändras. Regionreformen och skapandet av nya regioner som Region Skåne och Västra Götalandsregionen har inneburit att regionfullmäktige, utöver landstingsuppgiften, har övertagit ansvaret för regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelsen. Regionen utgör en ny politisk nivå mellan kommunerna och staten, vilket (tillsammans med EU-nivån) gör det rimligt att tala om ett svenskt politiskt flernivåsystem. (Johansson 2000; Nilsson 2002) Internationella frågor tillhör det regionala utvecklingsansvaret, och i de nya regionerna kan fullmäktige ta egna initiativ och beslut i dessa frågor.

Internationella frågor som sakområde är av speciell karaktär eftersom varken kommuner eller regioner *måste* arbeta internationellt. Tvärtom har lagstiftningen på området snarast i efterhand gradvis justerats för att motsvara rådande förhållanden. Laglig rätt för kommuner och landsting att exempelvis exportera tjänster och sluta internationella avtal kom först 2001. (*Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd* 2001) Med andra ord är det på intet sätt givet vilken omfattning, eller vilka mål det internationella arbetet i regionerna bör ha, eller på vilket sätt detta ska uppnås.

Dessutom fanns det redan innan de nya regionerna bildades flera andra aktörer som arbetade med internationella frågor. I Västra Götaland fanns exempelvis organisationen West Sweden, och inte minst kommunerna. De svenska kommunerna är stora och förhållandevis självständiga i internationell jämförelse, och många kommuner bedriver ett eget aktivt internationellt arbete. (Berg & Lindahl 2003) Införandet av en ny politisk (regional) nivå har således påverkat maktbalansen, och som Erlingsson påpekar kan en regionalisering därför också ses som en *centraliserings*reform – genom att regionerna delvis övertar befogenheter från den lokala nivån. (Erlingsson 1999)

Studier av regional internationalisering

En utvärdering av Västra Götalandsregionens internationalisering innebär ett val av vilken infallsvinkel som är mest relevant. Om vi ser till tidigare undersökningar av svenska (och nordiska) regioners internationalisering så är ett möjligt perspektiv att, som redaktörerna för boken *Norden i regionernas Europa*, fokusera på *varför* det pågår en regionalisering i Norden. Internationalisering ses som en orsak till varför nya regioner skapas.[3]

En annan infallsvinkel handlar om regionala företrädares *åsikter* om internationalisering. En nordisk jämförelse visar t.ex. att svenska politiker på lokal och regional nivå kännetecknas av ganska stor samsyn i åsikter som att regionerna vinner på europeiskt regionalt samarbete; att staten ska styra strukturfondsarbetet; och regionens ställning är för svag inom det nationella beslutsfattandet.[4] (Sandberg & Ståhlberg 2001)

Även i den svenska PARK kommitténs utvärdering av den regionala försöksverksamheten, (*SOU 2000:64)*, står regionala företrädares *åsikter* i fokus, när det handlar om internationalisering[5]. (Johansson 2000) Resultaten visar att företrädare för försöksregionerna anser att internationaliseringen är en av de viktigaste delarna i den regionala utvecklingsstrategin, och betydelsefull för regionens framtida utveckling. Samtidigt finns det svårigheter med internationaliseringsarbetet i form av brist på ekonomiska resurser, språkkunskaper, kompetens och tid. Det upplevs även som svårt att i medborgarnas ögon få legitimitet för studie- och kontaktresor och internationella projekt. Ett annat problem rör vem som företräder regionen utåt. Är det regionstyrelsens- eller regionfullmäktiges ordförande, eller landshövdingen? Johanssons sammanfattning av läget år 2000 visar att det är relativt sporadiska internationella kontakter i alla försökslän, och att det finns en risk att internationaliseringen på lokal och regional nivå huvudsakligen blir en fråga för en liten grupp politiker och tjänstemän. (Johansson 2000; jämför Krantz 2002)

Ytterligare ett sätt att studera regional internationalisering handlar om *hur* man i regionerna hanterar internationella frågor. Barrabés (2000) urskiljer exempelvis två dimensioner av norska fylkeskommuners internationalisering; *bredd* och *djup*. Bredden handlar om de internationella kontakternas geografiska orientering, vilka kommunala områden som berörs, och vilken form kontakterna har. Internationa-

liseringens *djup* däremot handlar om i vilken grad internationell aktivitet manifesteras direkt i kommunens mål, rutiner, procedurer och regler. (Barrabés 2000) Djupdimensionen ses som ett uttryck för kommunens förmåga att svara på signaler i omgivningen och att genomföra ändringar på basis av dessa. Ett annat sätt är att som den finländske statsvetaren Krister Ståhlberg skilja mellan *intern* och *extern* internationalisering på regional nivå. Det interna handlar om de åtgärder som görs internt i den egna organisationen för att underlätta internationella kontakter, medan det externa fokuserar på de faktiska kontakterna och samarbetena över nationsgränserna. (Ståhlberg 2001)

I denna studie betraktas internationaliseringen av Västra Götaland som en process där flera aktörer ingår. Utvärderingen sträcker sig över fem år, från 1999, och omfattar flera aktörer som på olika sätt arbetar med internationella frågor i Västra Götaland. Utöver regionala politiker och tjänstemän har även West Sweden, olika kommunalförbund, handelskammaren och invånarna i Västra Götaland ingått i analysunderlaget. En betydande del av undersökningen har fokuserat på kommunernas internationalisering. Som underlag för analyserna har ett omfångsrikt material samlats in genom såväl bredare kartläggningar (enkäter, offentlig statistik, telefonundersökningar och dokument), som mer djuplodande undersökningar i form av besöksintervjuer. [6]

Bilder av Västra Götalands internationalisering

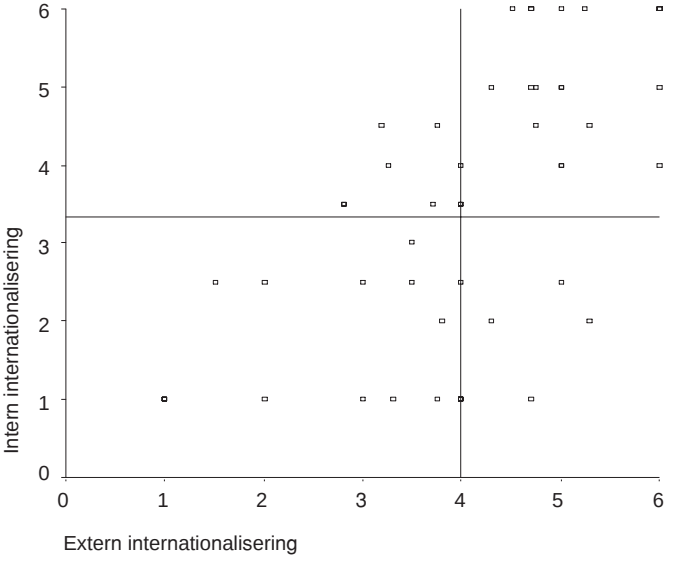
I den miljö som Västra Götalandsregionens organ sattes att verka fanns redan flera aktörer med internationellt arbete på sitt program. Regionen tog över största delen av länsstyrelsens uppgifter när det gällde regional utveckling, vilket tydliggjorde, i alla fall formellt, den framtida rollfördelningen mellan dessa organ. Samtidigt uppstod behov av att förhålla sig till kommunerna, och till West Sweden, som sedan flera år förmedlat information till kommuner och landsting i västra Sverige och företrätt dem i internationella frågor (främst rörande EU). Därutöver hade det etablerats flera typer av delregionalt samarbete. Västra Götalandsregionens val av strategi, utformning av handlingsplaner och verksamhet när det gäller internationalisering bör därför ses bl.a. mot den bakgrund som framträder vid en analys av graden av internationalisering på kommunal och delregional nivå.

Kommunernas internationalisering

Trots tidigare begränsade formella möjligheter att bedriva någon mer omfattande internationell verksamhet, har svenska kommuner utvecklat många slags internationella kontakter, t.ex. med kommuner i andra länder och institutioner inom EU. (Montin 2002) Det svenska EU-inträdet innebar för många kommuner en startpunkt för ett breddat och fördjupat internationellt samarbete. Detta bekräftas av att majoriteten av de västsvenska kommunala förtroendevalda år 2002 ansåg att kommunerna behöver engagera sig i Sveriges Europapolitik.[7]

Den genomförda analysen av internationalisering i Västra Götalands kommuner visar att många kommuner är internationellt aktiva. Kontaktmönstret varierar dock kraftigt mellan olika delar av regionen. Göteborg och Göteborgsregionen framträder tydligt som den mest aktiva regiondelen och man kan i analysresultaten spåra ett geopolitiskt ”centrum-periferi”-mönster, där Göteborg utgör ”centrum” och kommunerna vid regionens yttre gränser dess ”periferi”. Det finns dock intressanta avvikelser från huvudmönstret, och även andra egenskaper än geografisk placering som gör att en kommun kan definieras som centrum eller periferi. Dessutom betyder inte den geografiska närheten till en så dynamisk och betydande internationell aktör som Göteborg, att en kommun automatiskt når en hög grad av internationalisering. Även i närheten av delregionala eller regionala centra med hög internationaliseringsnivå finns det kommuner där nivån är låg och internationellt inriktad verksamhet lågt prioriterad.

Figur 1 Samband mellan kommunernas interna och externa internationalisering (scatterplot)



Kommentar: Figuren visar en s.k. ”scatterplot” där varje prick motsvarar en kommuns värde på både den interna och den externa internationaliseringen. Poängsättningen per kommun varierar mellan 0-6 per kategori, där intern internationalisering inneburit max 3 poäng för fastställd internationell strategi samt max 3 poäng för resursallokering. Extern internationalisering har givit max 6 poäng för vänort, studiebesök, samt bredd i projektarbetet. Det totala antalet prickar är inte 49, beroende på att vissa kommuner fått samma värden. Förutom i ett fall finns dessa ”dubletter” nere till vänster eller uppe till höger, och förstärker således det resultat som framgår av figuren. Linjerna i figuren motsvarar medelvärdet för samtliga kommuner för intern, respektive extern internationalisering. (För en detaljerad redovisning av indexkonstruktionen, se Berg&Lindahl 2003, s.89-91.)

Ett grundantagande för analysen är att internationaliseringen ses som en process. En förutsättning för ett aktivt internationellt engagemang är att kommunerna även arbetar med förberedelser på hemmaplan. Uttryckt annorlunda är *intern* internationalisering (en fastställd internationell strategi och satsning på tjänsteresurser) en förutsättning för *extern* internationalisering (dvs. ett omfattande och brett internationellt handlande). Som framgår av resultatmönstret i figur 1 finns ett sådant samband i Västra Götalandsregionen.

I figuren har två linjer dragits vid genomsnittsvärdet på varje förklaringsfaktor. I fältet nere till vänster finns de kommuner som inte uppvisar någon högre grad av intern internationalisering och som har liten omfattning på sin (externa) internationella verksamhet. Uppe till höger finns de som uppvisar hög grad av både intern och extern internationalisering. Från detta huvudmönster avviker några kommuner, men resultaten visar att den sammanlagda effekten av kombinationen fastställd strategi och särskild personell resurs ger ett tydligt utslag när det gäller den internationella aktiviteten.[8]

För att undersöka *vilka* typer av kommuner som uppvisar olika grad av internationalisering skapades ett sammanvägt mått på intern och extern internationalisering. Detta ger en ögonblicksbild av hur situationen såg ut i kommunerna i Västra Götalandsregionen vintern 2002/2003. Syftet är att visa på allmänna mönster i internationaliseringsprocessen och undersöka tänkbara strukturella och politiska förklaringar till resultatet. Som strukturella förklaringsfaktorer används egenskaper som *kommunens folkmängd, geografiska placering, typ av kommun, näringslivsstruktur och skattekraft, samt om kommunen har möjlighet till EU-finansierat projektstöd inom något av de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen.* Utgångspunkt är antagandet att det finns ett ”centrum-periferi mönster” där kommuner som kan definieras som ”centrum” antas i högre utsträckning vara internationaliserade än kommuner som definieras som ”periferi”.[9] Det som talar emot centrum-periferi-mönstret är hypotesen om ”resource pull”, vilket i detta fall kan innebära att kommuner som tillhör ett av EU:s strukturfonders målområden, påverkas av ett förstärkt incitament att delta i internationella projekt. Likaså är det rimligt att anta att behovet av nya (internationella) lösningar kan vara större i kommuner med sämre ekonomi.

I tabell 1 redovisas internationaliseringsgraden inom olika kategorier av kommuner genom en presentation av indexgenomsnittet för respektive kategori. Tidigare forskning har visat att större kommuner i allmänhet är mer aktiva. (Ström 1999) Denna bild bekräftas i vår undersökning. Bilden av ”centrum-kommunernas” försteg före ”periferi-kommunerna” förstärks av att det även framträder en betydande skillnad mellan dessa grupper av kommuner om hänsyn tas till skattekraft, liksom till andelen areella näringar och omfattningen av tjänstesektorn.[10]

Tabell 1 Genomsnittligt värde på internationaliseringsindex i respektive grupp av kommuner efter ”folkmängd”, ”skattekraft”, ”andel areella näringar”, ”andel industrisektor”, ”andel tjänstesektor” och ”målområde för EU:s strukturfonder”

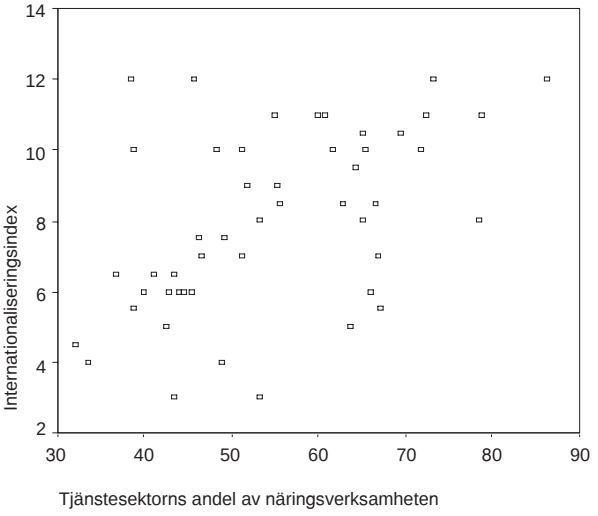
Förklaringsfaktor	Indexgenomsnitt	Antal kommuner
Folkmängd		
Hög	9,6	22
Låg	6,7	27
Skattekraft		
Hög	8,9	23
Låg	7,2	26
Areell näringssektor		
Hög	7,1	24
Låg	8,9	25
Industrisektor		
Hög	8,0	26
Låg	8,0	23
Tjänstesektor		
Hög	9,0	24
Låg	7,0	25
EU:s strukturfonder		
Ej målområde	8,9	15
Målområde	7,6	34
Totalt	8,0	49

Kommentar: Förklaringsfaktorer hämtade från SCB (utom EU:s strukturfonder som hämtats från Västra Götalandsregionens hemsida och indelats efter om någon del av kommunen haft möjlighet att söka projektpengar ur geografiskt avgränsade strukturfondsprogram). Indelning hög/låg gjord från respektive kategoris medianvärde. Totalt sett är det maximala värde som kommunerna kan uppnå 12 poäng. Genomsnittet för alla kommuner i undersökningen är 8 poäng. (För en detaljerad redovisning av indexkonstruktionen, se Berg&Lindahl 2003, s.89-91.)

Antagandet om förekomst av ”resource pull”, dvs. att de kommuner som har mest att tjäna på internationalisering skulle vara mest aktiva får inte stöd i denna undersökning. Det är snarare så att kommuner som inte ligger inom EU:s målområden, eller kan söka särskilda geografiskt avgränsade projektmedel, är de som uppvisar högst genomsnittsvärde på index. Kommuner med sämre ekonomi, vilka skulle kunna antas vara mer i behov av nya kontakter och möjlighet till extern finansiering, noteras för relativt låga värden på internationaliseringsindex.

För att på ytterligare ett sätt illustrera samband mellan Västra Götalandskommunernas internationalisering och karaktäristiska strukturella drag hos kommunerna används i figur 2 en ”scatterplot”. Som framgår av figuren framträder ett tydligt huvudmönster, där en större andel tjänstesektor i en kommun också innebär ett högre värde på internationaliseringsindexet.

Figur 2 Samband mellan kommunernas andel tjänstesektor och internationalisering



Kommentar: Figuren visar en s.k. ”scatterplot” där varje prick motsvarar en kommuns värde på både andelen tjänstesektor och på internationaliseringsindexet. Uppgifter om tjänstesektorns andel av total näringsverksamhet i kommunerna kommer från SCB. (För en detaljerad redovisning av indexkonstruktionen, se Berg&Lindahl 2003, s. 89-91.)

Avvikelser är av två slag. För det första finns det tre mindre landsbygdskommuner med låg andel verksamhet inom tjänstesektorn, men som har ett högt värde på internationaliseringsindex (uppe i figurens vänstra hörn). En särskild analys av dessa kommuner visar att det här finns en verksamhetskultur och engagerade politiker/tjänstemän som stimulerar internationell verksamhet (s.k. ”eldsjälar”). För det andra finns det den omvända avvikelsen, dvs. kommuner som har en relativt omfattande tjänstesektor men noteras för ett förhållandevis lågt indexvärde. I något fall rör det sig om en kommun som utöver graden av tjänstesektor är att betrakta som ”periferi”. I andra fall framgår det av intervjumaterialet att det finns brister i kopplingen mellan strategi och tydligt ansvarstagande från den politiska och administrativa kommunledningen.

När det gäller politiska förklaringsfaktorer koncentreras intresset dels på om sammansättningen av *kommunens politiska majoritet* har betydelse, dels på betydelsen av *invånarnas inställning till internationalisering*. De rikstäckande politiska partierna har i varierande grad, och på olika sätt uttalat stöd för Sveriges internationella engagemang. En analys av resultaten visar att socialdemokratiskt styrda kommuner har ett högre genomsnittssnittvärde på internationaliseringsindex än övriga kommuner. I detta sammanhang bör noteras att gruppen innehåller relativt få kom-

muner (7 av 49) och att dessa i hög utsträckning kännetecknas av ”centrum”-egenskaper. Inom gruppen borgerligt styrda kommuner framkommer ett förhållandevis lågt genomsnitt, och en mycket stor nivåspridning inom gruppen. En förklaring kan vara att många mindre kommuner på landsbygden kännetecknas av ”periferi”-egenskaper, och har en politisk ledning som huvudsakligen domineras av Centerpartiet, vilket i jämförelse med övriga borgerliga partier traditionellt uppvisar en lägre profil när det gäller engagemang i internationella frågor.

I tidigare studier har kommuninvånarnas ställningstagande i samband med folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 använts som en indikator på kommuninvånarnas inställning till internationalisering. Resultaten visade att kommuner vari majoriteten av invånarna röstade ”Ja” uppvisade ett mer aktivt internationellt agerande. (Se t.ex. Berg 1999; Ström 1999) I brist på goda alternativa mått används detta mått även i denna undersökning.[11] Resultaten stämmer med tidigare studier, dvs. kommuner med hög andel ”Ja”-röster uppvisar högre grad av internationalisering än kommuner som domineras av ”Nej”-röster. Skillnaden mellan grupperna är dock relativt liten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om den grundläggande tendensen är positiv när det gäller internationalisering på kommunal nivå i Västra Götaland, finns det anledning att understryka att relativt många kommuner i regionen ännu inte har någon internationell strategi och inte heller inlett ett sådant arbete. I denna grupp finns både relativt centralt belägna och resursrika kommuner, och kommuner som har små resurser, liten befolkning och mindre centralt geografiskt läge i regionen, även om den senare kategorin dominerar. I internationell jämförelse är svenska kommuner förhållandevis självständiga och handlingskraftiga. Det är dock uppenbart att det finns ett betydande behov av interkommunal samverkan, dvs. samarbete mellan kommuner inom regionen. Internationellt samarbete framstår som ett politikområde som lämpar sig väl för sådan samverkan både kring utformande av någon form av måldokument och för genomförande av internationellt inriktade projekt. I flera delar av Västra Götalandsregionen har mellankommunalt samarbete utvecklats i mer geografiskt begränsad skala. I delregionerna har kommunalförbund bildats som arbetar med internationella frågor och därigenom åstadkommer samordningsvinster.

Västra Götalandsregionens eget arbete med de internationella frågorna

Organisering av och innehåll i det internationella arbetet

I en politiskt styrd organisation som Västra Götalandsregionen, med en stor förvaltningsverksamhet, förekommer internationella kontakter och internationellt arbete på många platser i organisationen. För vissa bolag och förvaltningsenheter är internationella kontakter en del av den dagliga verksamheten. I denna studie inriktas dock analysen på hur det har organiserats på regionledningsnivå, och dess innehåll.

Inför bildandet av Västra Götalandsregionen hade de regionala styrgrupperna i Väststyrelsen referensgrupper inom olika områden. En sådan gällde internationella frågor. En undersökning genomfördes av hur de gamla landstingen hade arbetat med internationella frågor och, på basis av denna, lade styrgruppen fram ett förslag till hur den nya regionen skulle kunna arbeta med dessa frågor. Förslaget blev utgångspunkt för arbetet med att ta fram en internationell strategi inom regionens internationella enhet.[12]

Samtidigt som den internationella strategin utarbetades pågick arbete med att ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS), eftersom Västra Götalandsregionen övertog ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen. Även i detta arbete ingick internationella aspekter. Detta framgår redan i inledningen av RUS:en från 1999: *"Västra Götalandsregionen ska vara en region med klar profil och ha en tydlig roll globalt, europeiskt och nationellt*". (*Västra Götaland. Regional utvecklingsstrategi (RUS). 1999-10-26*) I den regionala utvecklingsstrategin formulerades även 10 mål, där mål nummer åtta handlar om internationella aspekter. I den första versionen som antogs av regionfullmäktige 1999-10-26 fanns följande formulering:

> "**Mål 8 – Västra Götaland ska vara en internationellt känd och erkänd region genom ett aktivt samarbete med regioner i andra länder och via arbete i internationella organisationer**. Det internationella samarbetet och de internationella kontakterna blir allt viktigare i en globaliserad värld. För Västra Götaland är det lika naturligt att söka samarbete med regioner i andra länder som inom landets gränser. Vårt geografiska läge som ett fönster mot omvärlden ger oss en unik chans att bredda det internationella samarbetet." *(Västra Götaland. Regional utvecklingsstrategi (RUS). 1999-10-26:7)*

I den broschyr som sedan trycktes upp ändrades inledningen till följande:

> "**8 – Internationellt känd och erkänd som samarbetspartner**. Västra Götaland ska vara en internationellt känd och erkänd region via arbete i internationella organisationer. Det internationella samarbetet ……." *(En region att växa i. Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 1999:7)*

Skillnaden mellan formuleringarna handlar främst om att samarbetet med regioner i andra länder har tonats ned till förmån för det mer indirekta arbetet i internationella organisationer. Utöver mål 8 återfinns internationalisering som ett av fyra *teman* som ska genomsyra allt arbete. Formuleringarna är här identiska i de två versionerna, och av ganska allmän karaktär. Det påtalas bl.a. att internationaliseringen berör alla sektorer och verksamheter, och att Västra Götaland ska spela en aktiv roll för att stärka regionen och stödja det fortsatta samarbetet i EU och övriga Europa, men det sägs inget om på vilket sätt det ska ske, eller vilken roll Västra Götalandsregionens politiker och tjänstemän har i detta arbete. (*En region att växa i. Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland* 1999)

Utifrån Väststyrelsens förslag till hur den nya regionen skulle kunna arbeta med internationella frågor arbetade tjänstemännen på den nya internationella enheten fram ett förslag till en internationell strategi, som fick anpassas till den övergripande RUS:en. I den internationella strategi som antogs 1999-11-15 finns en sammanställning av de verksamheter som ”ärvdes” från de tidigare landstingen och länsstyrelsen. Det framgår bl.a. att nyttan av medlemskapet i internationella organisationer ska utvärderas och att passiva medlemskap bör undvikas. När det gäller regionens uppgifter slås fast att regionen utgör den naturliga representanten för Västra Götaland i internationella sammanhang.[13] (*Internationell strategi för Västra Götalandsregionen* 1999:2) Därefter framhålls EU:s betydelse och att Västra Götalandsregionen:

> ”bör hävda sina intressen genom att bevaka och påverka EU:s organ och beslutsprocesser, inte minst vad gäller utarbetandet av EU:s fonder och program samt möjligheterna att få del av EU:s finansieringskällor för angelägna ändamål i regionen. West Sweden, som utförarorganisation gemensamt med kommunerna, skall utnyttjas i detta sammanhang liksom i övrigt internationellt arbete.” (ibid)

Som framgår nämns här West Sweden som en utförarorganisation, något som dock inte blev formaliserat i ett avtal. Vikten av att olika regionala aktörer samarbetar och drar åt samma håll i dessa frågor framhålls också.

Såväl RUS:en som den internationella strategin var klara först mot slutet av år 1999. Det tog sedan ytterligare ett och ett halvt år innan en konkret handlingsplan för den internationella enhetens arbete kunde fastställas av regionstyrelsen. (*Handlingsplan för internationellt arbete (2001-2002). Västra Götalandsregionen* 2001) I handlingsplanen anges konkreta åtgärder rörande det internationella arbetet, varav vissa är åtgärdade år 2004. När det gäller *externt* internationellt arbete framhålls exempelvis medlemskap i internationella organisationer och samarbete med utländska regioner (t.ex. Skotland). För det *interna* internationella arbetet utsågs en arbetsgrupp för beredning av internationella frågor och det har bildats nätverk för olika aktörer och samarbetspartners. Det finns emellertid också områden där det är mer oklart vilka åtgärder som vidtagits. Ett sådant område är den formella relationen till, eller arbetsfördelningen, mellan West Sweden och regionen. Uttrycket utförarorganisation återfinns även i handlingsplanen där det slås fast att:

> ”Tydligt uppdrag skall ges till West Sweden om vad Regionen vill ha utfört genom West Sweden. Regionstyrelsen förutsätts ha det övergripande ansvaret för att utforma uppdraget.” *(Handlingsplan för internationellt arbete (2001-2002). Västra Götalandsregionen 2001:4)*

Regionstyrelsen har således ansvaret för att utforma uppdraget, men i handlingsplanen påpekas att det är *regionutvecklingsnämnden* som har ansvar för att verkställa uppdraget till West Sweden.

Genomgången av olika styrdokument visar att arbetet med de internationella frågorna i Västra Götalandsregionen har varit en tidskrävande process. En orsak till detta är de ändringar i den interna organisationen som ägt rum, både geografiskt och ansvarsmässigt. Redan från början förekom olika åsikter om var de internationella frågorna borde höra hemma. Styrgruppen för internationella frågor föreslog att internationella enheten skulle ligga under regionstyrelsen (med placering i Vänersborg), medan Väststyrelsen förordade en placering under regionutvecklingsnämnden (med placering i Göteborg). Den senare lösningen valdes i ett första skede. Organisationen har dock förändrats och idag har internationella enheten en speciell ställning där enheten är en del av regionutvecklingssekretariatet och får sin budget av regionutvecklingsnämnden, men den praktiska, politiska styrningen kommer från regionstyrelsens internationella beredning.[14] Geografiskt är enheten numera placerad i Vänersborg, till skillnad från övriga regionutvecklingssekretariatet som fortfarande är lokaliserat till Göteborg.[15]

Ytterligare en orsak till de inledande svårigheterna att utveckla internationaliseringsarbetet är att både internationella uppdrag och personal ”ärvdes” från de tidigare landstingen och länsstyrelsen. Således kom mycket av arbetet i början att handla om att göra en ny bedömning av olika internationella uppdrag som saknade en övergripande målsättning. Personalsammansättningen var på samma sätt inte heller styrd av en övergripande idé om vilka kompetensbehov som fanns, utan snarast ett utfall av tillfälligheter. Dessutom kom arbetet med internationella frågor i skymundan av politiska samarbetsproblem och regionens starka koncentration på hälso- och sjukvårdsfrågor under den inledande perioden.

Syn på Västra Götalandsregionens roll i internationaliseringsprocessen

I Västsverige har under de senaste åren vidtagits en rad åtgärder för att stärka kommunernas förmåga att hantera internationella frågor. Detta arbete har huvudsakligen initierats och genomförts av kommunerna själva, men också externa aktörer har på olika sätt varit involverade. I första hand har detta gällt det regionala samarbetsorganet West Sweden, men också Västra Götalandsregionen har uppmärksammats. Under den analyserade perioden från 1999-2003 var dock, i varje fall inledningsvis, regionens roll i denna typ av utvecklingsfrågor relativt lite uppmärksammad på kommunal nivå.

Kommunernas inställning till den nya Västra Götalandsregionen och dess internationella arbete

När intervjuer genomfördes med politiker och tjänstemän på kommunal nivå i Västra Götaland hösten 1999 hade den nya regionen ännu inte funnits i ett helt år. Som tidigare konstaterats tog det också ett tag innan det internationella arbetet började ta form på regionnivå. Av denna anledning är det förklarligt att intervjuerna visade att kunskapen om regionens internationella enhet och dess arbete var

låg bland kommunala förtroendevalda och tjänstemän. Det rådde också stor osäkerhet om vilken funktion som enheten skulle fylla:

> ”Jo, förändringen nu inom Västra Götalandsregionen, den har tagit väldigt mycket kraft ur organisationen. Om man jämför med Länsstyrelsen och de kontakter man hade på regionalekonomiska enheten tidigare, så hade man väldigt många nätverk. […] Men det har varit som ett vakuum en tid nu här, där tjänstemännen inom den nya organisationen i Västra Götalandsregionen, alltså motsvarande regionalekonomiska enheten, har haft nog med sig själva på något sätt, och med den här organisationsförändringen. De har inte orkat att ta så mycket kontakter utåt och deras nätverk har krossats, försvunnit eller mosats sönder. Och det sitter nya personer på nästan varenda post. Det har gjort att det lite grann gått i stå, eller varit svårigheter att hitta rätt person, att driva frågor. Det tycker jag att man har känt under det här året.”[16]

I många kommuner påtalades att det fanns risk för dubbelarbete och slöseri med resurser p.g.a. oklar rollfördelning mellan West Sweden och Västra Götalandsregionens internationella enhet. Även rollfördelningen i relation till delregionala organ, exempelvis kommunalförbunden, uppfattades som otydlig. Avsaknaden av en övergripande strategi som klargjorde rollerna mellan dessa aktörer ansågs utgöra ett problem.

I intervjumaterialet speglas såväl bekymrade som optimistiska tankar kring hur man bäst skall arbeta med regionens internationella frågor:

> ”… återigen på något sätt hoppar man över ett led, alltså där man kanske skulle, när man startade en sådan organisation, titta efter vad finns det för behov. Vad behöver man egentligen? Nu ser man det utifrån något annat perspektiv. Jag hoppas ju att regionen satsar på internationalisering och ökade kontakter med omvärlden, så att vi får också ett resultat i vår kommun.”[17]

> ”Jag tror att risken är att om väldigt många jobbar med det, man inte gör det speciellt proffsigt.”[18]

> ”Primärkommunerna var ju de som startade West Sweden och då får ju landstingskommunen finna sig i att det är så. Sedan att de nu i det här regionförsöket har fått den här delen på sig ifrån länsstyrelsen, det är ju en annan sak egentligen. Men jag har ju förespråkat starkt hela tiden att vi skulle ha kvar West Sweden. Dels därför att det aldrig är lyckat att slå sönder en organisation av den typen som vi har byggt upp och som är tämligen fri. Alltså risken, och den börjar jag väl redan se nu när vi börjar se formerna för den nya regionutvecklingsstrategin, är att regionen tar över de gamla länsstyrelsernas roll, samma tjänstemän i stort sett, samma tänkande. Då finns inte den dynamiken som jag trodde att det skulle kunna bli med en ny huvudman eller ansvarig för de här frågorna.”[19]

> ”… alla parter, oavsett hur de sitter, måste jobba med de internationella frågorna mer och mer. Det tror jag. På alla nivåer. Och det är klart Västra Götaland, i och med att det bildades, så är det ju nästan en förutsättning att de är med i de internationella frågorna.”

> ”För det är det som är försöksverksamheten med Västra Götaland att utveckla regionen, på statens uppdrag, med statliga pengar. Och lyckas man inte med det så är det fara värt att det inte blir något Västra Götaland ur det perspektivet, och då är det bara en landstingsuppgift, och så får det ju inte gå. Hur man ska driva det här internationaliseringsarbetet, det har jag ingen uppfattning om, men man ska inte försöka göra andras uppgifter, utan det gäller att hitta en rollfördelning mellan dels Göteborgsregionen, West Sweden och Västra Götalandsregionen. Och det är lätt att säga men svårt att göra.”[20]

När den nya regionen skapades ändrades gränserna, och därigenom påverkades även uppfattningar av avstånd och maktförskjutning i området. Trots placeringen av regionfullmäktige i Vänersborg och spridningen av förvaltningsenheter, uppfattades ändå i många fall Göteborg som hela regionens centrum. I flera kommuner framfördes klagomål på bristande samarbete och för stor dominans av Göteborg eller GR. Men dominansen från Göteborg ansågs också ha haft en positiv effekt på utvecklingen av det delregionala samarbetet i andra delar av regionen. Som en tjänsteman från en liten kommun uttryckte det:

> ”… men du vet att en gemensam fiende enar. Vi hade nog aldrig varit så goda vänner här i X-regionen om vi inte hade haft Göteborg.”[21]

Ledande politiker och tjänstemän från Göteborg och kommuner i GR var mycket medvetna om de här uppfattningarna, men menade att de hade mycket att vinna på att fortsätta samarbetet.

> ”Ja kraften i Göteborg är ju stor nog att glömma bort [Västra] Götaland, så enkelt är det ju. Och kan inte politikerna i Göteborg och [Västra] Götaland enas om tagen, så blir det ju Göteborg som gäller. […] Alltså om man hade haft mod att säga, Göteborgs län och administrationen i Göteborg, då hade det varit krut i det. Och då hade vi lokalpolitiker i Göteborg kunnat gå över till Regionens hus och tagit ett snack med regionråden, de ledande. Om vi ska kajka iväg till Vänersborg och beställa tid och prata med dem om hur vi ser på det här samarbetet med Detroit, då blir inte det av. Då blir det deras ansvar att hålla rätt på oss, annars springer vi fort.”[22]

Andra regionala aktörers inställning till den nya Västra Götalandsregionen och dess internationella arbete

När Västra Götalandsregionen bildades fanns, förutom kommunerna, även andra aktörer på den regionala arenan som på olika sätt arbetar med internationella frågor.

En sådan regional aktör är West Sweden. Organisationen bildades 1992 genom ett samarbetsavtal mellan 65 västsvenska kommuner för att samordna kommunernas verksamhet med koppling till Europeiska Unionen. I uppgifterna ingår bl.a. information om EU och om EU:s olika program, bevakning av frågor av betydelse för regionen, nätverksbyggande och marknadsföring av regionen.[23] Kjell Pettersson, vd för West Sweden, framhöll i en intervju att West Sweden var en lite av en grundbult för regionen i den meningen att de kunde påvisa att regionalt samarbete kunde fungera. Från början var det många som menade att *enbart* kommunerna skulle vara medlemmar, något som dock ändrades när regionbildningsprocessen kom igång då såväl landsting som den nya regionen blev medlemmar i West Sweden. Arbetsfördelningen mellan regionen och West Sweden i internationella frågor var inget som Pettersson upplevde som ett problem.

> ”Vi har ju redan haft diskussioner med Västra Götaland om marknadsföringen i första hand, och där är det väl klart att West Sweden ska ta hand om Västra Götalands marknadsföring, så vi blir utförarorganisation kan man säga. ”[24]

Att marknadsföring av Västsverige även omfattade Värmland och delar av Halland framhölls av vissa som ett möjligt problem. Ur West Swedens perspektiv hade det varit bättre om den nya Västra Götalandsregionen motsvarat West Swedens geografiska område.[25] För EU-frågor upplevdes det finnas en naturlig uppdelning genom att regionen övertog länsstyrelsens arbete med strukturfonderna, medan West Sweden fokuserade på utvecklingsprogram och transnationella projekt. Intervjuer både inom regionledningen och inom West Sweden visar att samarbetet mellan organisationerna upplevdes fungera bra, mycket beroende på att alla inblandade personer uppfattades som samarbetsinriktade och medvetna om behovet av att utveckla en arbetsfördelning. Kjell Pettersson ansåg t.ex. att internationella enheten mer inriktade sig på vissa typer av bevakningsfrågor.

> ”Vi förde t.ex. över en del sådana frågor som vi bevakade, nämligen medlemskapet i Nordsjökommissionen och mera sådana politiska frågor.”[26]

Den fysiska placeringen i samma byggnad under den inledande perioden sågs som en stor fördel för att underlätta det täta samarbetet.

Andra organisationer som spelar en betydande roll när det gäller internationalisering inom Västra Götalandsregionen är kommunalförbunden. Deras kapacitet och insatser varierar, men består vad gäller internationella frågor huvudsakligen i information, bl.a. om EU och internationalisering i allmänhet, insatser för kompetensutveckling, utbildning och stöd till kommungemensamma projekt. I flera fall har internationellt samarbete angetts som ett viktigt samarbetsområde och det har i ett fall lett till utvecklingen av en egen internationell strategi.[27] De tretton kommuner som ingår i GR har också ett väl utvecklat samarbete i näringslivsfrågor, och

år 2000 skapades ett bolag: Business Region Göteborg (BRG) för näringslivsutveckling och tillväxt. Även BRG har en internationell profil, men de har en egen företagsinriktad nisch.

En annan regional aktör är Västsvenska industri- och handelskammaren, med säte i Göteborg. *Västsvenska Industri- och Handelskammaren är en privat näringslivsorganisation som bildats av det västsvenska näringslivet och arbetar med att stärka tillväxten i regionen*.[28] Handelskammarens vd, Anders Källström, anser att regioner blir allt viktigare i Europa och övertar ansvar för frågor om infrastruktur och högre utbildning. Skapandet av den nya regionen ser han som något positivt. Att flera aktörer arbetar med internationella frågor ses inte som något problem, eftersom de företräder olika intressen. Konkurrens kan i detta fall vara positivt.[29]

Kontakter med Västra Götalandsregionen

I det intervjumaterial som insamlades under regionens första verksamhetsår framgår att kommunernas kontakter med regionens internationella enhet var sällsynta. Varken Västra Götalandsregionen eller kommunerna tog initiativ till samarbete. Resultat från en enkät som år 2002 sändes till politiker och tjänstemän i samtliga kommuner i Västra Götaland, med undantag för Göteborg, visar att detta kontaktmönster i huvudsak kvarstår oförändrat. Kommunerna tar sällan kontakt med Västra Götalandsregionen i internationaliseringsfrågor, medan kontakterna med West Sweden och även delregionala organ är mer frekventa. (Se Berg & Lindahl, 2003, s. 74-79)

Tabell 2 Kommunernas kontakter med Västra Götalandsregionen, West Sweden och delregionalt samarbetsorgan i syfte att utveckla internationella kontakter (procent)

	Fler än 12ggr/år	5-12 ggr/år	1-4 ggr/år	Aldrig	Vet ej	Totalt
Västra Götalandsregionen	2	9	42	32	15	100
West Sweden	10	32	43	7	8	100
Delregionala. org	8	18	28	28	18	100

Kommentar: Resultaten är hämtade från en enkät som år 2002 sändes till politiker och tjänstemän i samtliga kommuner, med undantag från Göteborg, i Västra Götalandsregionen. Jfr även Berg & Lindahl 2003, s. 73-83.

I en undersökning av näringslivschefers och företags inställning till påståenden gällande Västra Götalandsregionens arbetsområden (se kapitel av Pierre & Schütt) framkommer att näringslivscheferna mellan år 2001 och 2003 blivit mindre negativt inställda till Västra Götalandsregionens insatser när det gäller att ”förbättra näringslivets internationella kontakter” och ”marknadsföra regionen internationellt”.

Samma mönster som tidigare, med mer positiva åsikter hos näringslivschefer i Göteborgsregionen, och mindre positiva i Skaraborg, återfinns även i dessa fall. Både år 2001 och 2003 redovisas dock ett negativt balansmått, dvs. det är vid båda mättillfällena fler som är kritiska än som är positiva till regionens insatser. Bland de tillfrågade företagen är inställningen till Regionens arbete genomgående mer positiv och det redovisas också en förstärkning av denna inställning mellan år 2001 och 2003.

Politiker- och medborgarattityder till internationalisering och EU

Grunden för utvecklingen av internationellt samarbete är att de folkvalda representanterna på regional och lokal nivå visar intresse för och stöder sådan verksamhet. Situationen i Västra Götalandregionen framgår av resultat från en enkät till politiker år 2002. Den visar bl.a. att politikernas bild av EU-medlemskapets konsekvenser på ett antal politikområden är väsentligt mer positiv än bland medborgarna. (se tabell 3)

Tabell 3 Politikers och medborgares inställning till frågan om medlemskapet i EU hittills i huvudsak har inneburit förbättringar eller försämringar för Västra Götaland, inom olika politikområden (Balansmått)

	Politiker	Medborgare
Miljön	+20	-3
Ekonomin	+26	-4
Sysselsättningen	+20	+12
Företagens konkurrensmöjligheter	+25	+16
Jordbruket	+4	-20
Regional utveckling	+48	+5

Kommentar: Data gällande politikers inställning är hämtade ur en enkät utsänd till politiker i Västra Götaland år 2002 (ansvarig forskare är professor Henry Bäck). Data gällande medborgarnas inställning är hämtade ur Väst SOM-undersökningen år 2000 (se Lindahl 2002). Det redovisade balansmåttet har beräknats genom att minska procentandelen som svarar ”förbättring” med procentandelen som svarar ”försämring”.

En positiv bedömning av konsekvenser av internationellt samarbete kan i detta fall ses som en indikation på stöd för fortsatta satsningar på denna typ av verksamhet. En djupare undersökning av politikergruppen visar på intressanta skillnader mellan de som har kommunala uppdrag, och politiker som har uppdrag på regional nivå i Västra Götalandsregionen. Bedömningen inom den senare gruppen politiker är mer positiv än inom övriga grupper när det gäller EU-medlemskapets konsekvenser för Västra Götalandsregionen. Skillnaderna är genomgående och i några fall relativt stora, bl.a. när det gäller konsekvenser för företagens konkurrensmöjligheter och regional utveckling.[30]

Inställningen till internationaliseringseffekter, i detta fall konsekvenser av Sveriges medlemskap i EU, varierar mellan olika delregioner i Västra Götaland. När det gäller synen på konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen gör politiker från Göteborgsregionen, Skaraborg och Fyrbodal en mer positiv bedömning än kollegorna från Sjuhärad. På sysselsättningsområdet är bilden likartad. När det gäller konsekvenser för företagens konkurrensmöjligheter har politikerna från Göteborgsregionen den mest positiva synen. EU-medlemskapets konsekvenser för regional utveckling bedöms genomgående positivt, om än något lägre bland Fyrbodalspolitikerna. [31]

Att synen på Västra Götalandsregionen och dess uppgifter varierar mellan dess olika delar har kunnat konstateras i flera studier. (Se t.ex. Berg & Lindahl 2000) Utöver konsekvensbedömningarna ovan, finns även liknande skillnader i åsikter om hur viktiga internationella frågor anses vara, eller hur konkurrensen gentemot andra regioner uppfattas.

Uppfattningen att den europeiska integrationsprocessen har ökat konkurrensen mellan regioner inom Sverige delas av två tredjedelar av de västsvenska politikerna. Starkast stöd har denna uppfattning i Fyrbodal där tre av fyra politiker instämmer. Samtidigt är åsikten att regionen har mycket att vinna på europeiskt regionalt samarbete, väl förankrad bland de västsvenska politikerna. Resultat från en politikerenkät som genomfördes 2002 visar på att en klar majoritet bland de västsvenska politikerna instämmer i påståendet att Västra Götalandsregionen har mycket att vinna på europeiskt regionalt samarbete. Bland Göteborgsregionens politiker instämmer i det närmaste 90 procent, men även bland politiker från övriga delar av Västra Götalandsregionen är instämmandet starkt – ca 75 procent.

Politikernas attityder till internationellt samarbete får relativt gott stöd i resultat från attitydundersökningar på medborgarnivå i regionen. Bland invånarna i Västra Götaland framträder en förhållandevis positiv syn på internationellt samarbete. Två tredjedelar av de tillfrågade i en enkätundersökning år 1999 anser att det är viktigt att engagera sig i såväl internationella frågor som i EU-relaterade frågor. När det gäller inställningen till förslaget att öka regionens samarbete med andra regioner i Europa noteras en betydande övervikt för dem som anser detta vara ett bra förslag. Som jämförelse ligger opinionsbalansen på samma nivå som framkom vid en liknande studie i Region Skåne. Unga västsvenskar är mer positiva än medelålders och äldre till att Västra Götalandsregionen ökar sitt samarbete med andra europeiska regioner. Opinionen visar i övrigt upp ett välkänt mönster, där grad av positiv inställning till internationellt samarbete ökar med stigande utbildningsnivå, politiskt intresse, boende i tätort och inkomst, dvs. faktorer som indikerar tillhörighet till ett politiskt, ekonomiskt och socialt centrum. (Lindahl & Berg 2000; Lindahl 2002)

En kontinuerlig internationaliseringsprocess

Internationalisering är en process som berör Sverige på alla nivåer. Det är en komplex och tidsmässigt relativt lång process. Dess form, innehåll och intensitet kan

variera. I de redovisade studierna av Västra Götalandsregionen framträder bilden av en region inom vilken internationaliseringsprocessen pågår sedan lång tid. Processens innehåll och intensitet varierar både över tid och mellan olika delar av regionen, men på ett generellt plan är det uppenbart att det finns betydande outnyttjad potential för utveckling av internationellt samarbete.

Opinionsanalyser visar att det bland befolkningen finns stort engagemang i internationella frågor. Det finns också stöd för ökat samarbete med andra regioner i Europa. Även bland kommunala och regionala förtroendevalda framträder starkt stöd för denna typ av satsningar. På kommunal nivå har den internationellt inriktade verksamheten under de senaste åren utvecklats och andelen kommuner som bygger sitt arbete på en fastställd strategi och avsätter betydande resurser har ökat. Kontaktmönstret med omvärlden tyder på både bredd och djup, men variationen är stor mellan olika delar av regionen. Göteborg och Göteborgsregionen framträder som den mest aktiva regiondelen. Det går också att spåra ett ”centrum-periferi”-mönster där kommuner med ”centrum”-egenskaper (stor befolkning, god ekonomi, hög andel tjänstesektor osv.) har en högre grad av internationalisering än kommuner som kännetecknas av ”periferi”-egenskaper (små landsbygdskommuner, med sämre ekonomi och stor andel jordbruksanknuten verksamhet). I de senare saknas ofta både grundläggande engagemang och resurser för denna typ av verksamhet. Intressanta avvikelser från detta mönster har dock uppstått genom att kommuner samarbetar, eller genom att ”eldsjälar” lyckas driva internationella projekt trots svagt politiskt och/eller ekonomiskt stöd.

Resultaten stämmer i stora drag överens med tidigare studier av svenska kommuners internationalisering. (Ström 1999) Det som talade mot centrum-periferimönstret var hypoteserna om att kommuner inom EU:s strukturområde skulle vara mer aktiva p.g.a. ekonomiska incitament, respektive kommuner i kris p.g.a. ett större behov av nya lösningar. Ingen av dessa hypoteser fick stöd, vilket delvis kan förklaras av att enbart kommuner i Västra Götaland ingått i undersökningen. En tidigare jämförelse mellan regioner i Norge, Sverige och Finland visade nämligen att regioner i strukturområden var mer externt aktiva än andra. Däremot hade flera av dessa regioner en svagare utveckling av sitt interna internationella arbete. (Ståhlberg 2001)

På regional och delregional nivå i Västsverige finns det organisationer (Västra Götalandsregionens internationella enhet och West Sweden, samt kommunalförbunden och andra kommunala samaverkansformer) som på sina program har initiering av, och stöd till, internationellt samarbete. Bland dessa är Västra Götalandsregionen den sist tillkomna och den organisation som hittills har blivit minst uppmärksammad i dessa sammanhang. Till viss del beror detta på en långsam och bitvis också av oklarhet präglad startperiod, med turbulens i den politiska ledningen och fokus på sjukvårdsfrågor. För de internationella frågorna har både den innehållsliga och organisatoriska utvecklingen tagit sin tid, och en viktig faktor har gällt oklarheter i rollfördelningen mellan Västra Götalandsregionen och West Swe-

den, där situationen komplicerats av att den sistnämnda organisationen också representerar Halland och Värmland. Till detta skall läggas oklarhet i rollfördelningen mellan Västra Götalandsregionen å ena sidan och främst Göteborg och Göteborgsregionen å den andra, vilken också haft en hämmande effekt på regionens internationella verksamhet.

Mot bakgrund av denna undersökning och resultat från tidigare undersökningar, framstår det som viktigt för hela Västra Götalandsregionens framtida internationalisering att regionledningen tydligt markerar vikten av och nyttan med internationellt arbete. Fallstudier av tre norska fylkeskommuner visar att en av de viktigaste faktorerna för att uppnå hög grad av internationalisering var den politisk-administrativa ledningens agerande. I analysen framhålls att regioners internationella samarbete är ett tydligt politiskt projekt. (Barrabés 2000) För att uppnå långsiktighet och nytta förutsätts utvecklad intern som extern internationalisering, vilket i sin tur är beroende av att det finns tydliga politiska mål och särskilda medel avsatta.

För att hela Västra Götalandsregionen skall bli delaktig i den internationaliseringsprocess som pågår krävs ett mer aktivt direkt bistånd till de delar som i dagsläget har bristande förutsättningar att själva utveckla denna typ av verksamhet. Att initiativ i denna riktning från Västra Götalandsregionens sida välkomnas av såväl resursstarka som resurssvaga kommuner visas av såväl politikers som tjänstemäns bedömning att det finns ett växande behov av att i ökande grad satsa på internationellt samarbete. Det bör också logiskt ligga i alla ovan nämnda aktörers intresse att internationaliseringen utvecklas i regionens samtliga delar, och att resurser och intressen tas till vara på effektivast möjliga sätt. Det bör också påpekas att aktivt stöd till ökad internationalisering inte enbart handlar om ekonomiska resurser. Minst lika viktigt är nå ut med budskapet om varför och på vilket sätt det är viktigt för kommuner att arbeta internationellt, och visa på de möjligheter som internationellt samarbete innebär.

För att täcka ett växande regionalt behov av tillgång till olika typer av samarbetsstrukturer när det gäller att utveckla och vidmakthålla internationellt samarbete, kan såväl delregionala som regionala organ spela en central roll. Genom en tydligare redovisning av och bredare diskussion kring de olika organens syfte med och bidrag till regionens internationalisering, skulle förutsättningarna för en bredare förankring och effektivisering av dagens internationellt inriktade verksamhet kunna åstadkommas. Därmed skulle internationellt samarbete bättre kunna nyttiggöras i hela Västra Götalandsregionen och dessutom stärka dess profil internationellt.

Noter

1 Samhällsvetare brukar skilja mellan tre sorters regioner; funktionella, administrativa och identitetsregioner. (Johansson 1995) För administrativa regioner som Västra Götaland, vilka skapats genom statliga indelningar, finns oftast både politiska och ekonomiska motiv till internationell aktivitet, en politisk vilja att påverka den regionala utvecklingen och skapa tillväxt utifrån egna förutsättningar.

2 Enligt Gren präglades den gamla regionalismen av uppifrånstyrd regionalpolitik med stöd till svaga regioner. Att det är ett underifrån perspektiv förutsätter däremot inte ett brett folkligt stöd, eftersom det vanligen är en regional elit av politiker och näringslivsföreträdare som driver dessa frågor. (Elofsson & Rindefjäll 1998)

3 I korthet innebär regionbildningsprocessen att yttre tryck och omvärldsförändringar, tillsammans med lokala påtryckningar, leder till ökad fokus på regioner och nya konflikter. Nätverk och lösa koalitioner bildas föra att finna nya lösningar, vilket leder till policyförändringar, och ny institutionell kapacitet, och som en följd av det mer (subnationell) autonomi. (Baldersheim, et al. 2001)

4 Jämfört med kollegor i de övriga nordiska länderna finns däremot en något större skepsis till frågan om regionerna kan ha en självständig ställning inom det europeiska samarbetet, liksom uppfattningen om att det senare är överbyråkratiserat. Trots detta är man mer positiv till att den egna kunskapsnivån är tillräcklig. (Sandberg & Ståhlberg 2001)

5 Jörgen Johansson definierar regionernas internationalisering dels som *antalet* regionpolitiska beslut, kontakter, aktiviteter som sker över nationsgräns, dels som *intensiteten*, alltså vilken betydelse dessa kontakter har.

6 Se vidare i appendix. För en fullständig redovisning av material och metod, se Berg & Lindahl, 2003.

7 Politikerundersökning i Västra Götaland 2002 (projektansvarig Henry Bäck).

8 För detaljerad information och analys som även omfattar kommuner som avviker från mönstret, se Berg & Lindahl, 2003.

9 *Centrum* är förutom Göteborg, även andra stora kommuner (städer), som kan betraktas som (sub)centrum, med hög andel verksamhet inom tjänstesektorn, liksom tillgång till högre utbildning, goda kommunikationer, samt förhållandevis omfattande och god ekonomi. Till periferi räknas mindre kommuner på landsbygd, med högre andel sysselsatta inom areella näringar, snävare utbud inom tjänstesektorn och utbildningsområdet, begränsade kommunikationsmöjligheter och sämre ekonomisk bas.

[10] En indelning efter SCB:s kommungruppsindelning visar dessutom att de kommuner som kategoriseras som storstäder, större eller medelstora städer, förorter och övriga större kommuner, har snittvärden över det totala genomsnittet, medan landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner ligger under detta.

[11] Vi är medvetna om att invändningar kan resas mot detta mått, eftersom det bl.a. kan innehålla många andra aspekter än en renodlad syn på internationalisering. Men i brist på andra tillgängliga data på kommunnivå används det ändå i denna studie. Exempelvis blir opinionsdata osäkra på kommunnivå och EU-parlamentsvalen har haft alltför lågt valdeltagande.

[12] Intervju med Gösta Sedelius och Cecilia Nilsson, internationella enheten, 1999-12-10

[13] I det första utkastet (från maj 1999) var formuleringen att regionen var den *officiella* representanten, något som ändrades i slutversionen.

[14] En situation som på internationella enheten beskrivs som ett ”dubbelkommando”, intervju 2004-01-30.

[15] Till enhetens formella uppgifter hör att samordna det strategiska internationella arbetet; bedriva omvärldsbevakning och analys inom ett antal geografiska områden; bereda internationella ärenden för regionstyrelsen och verkställa regionstyrelsens beslut i internationella frågor; biträda regionstyrelsen vid utländska besök etc.; samordna regionens internationella marknadsföring; öka invånarnas internationella kunskaper genom stöd till enskilda organisationer; samt förmedla översättningshjälp och språkutbildning för politiker och tjänstemän. EU:s strukturfonder handläggs däremot av regionens näringslivsenhet. (http://www16.vgregion.se/templates/Page____23025.aspx#)

[16] Tjänsteman, liten kommun

[17] Tjänsteman, större kommun

[18] Tjänstemän, liten kommun

[19] Kommunalråd, större kommun

[20] Tjänsteman, medelstor kommun

[21] Tjänsteman, liten kommun

[22] Oppositionspolitiker, Göteborg

[23] Geografiskt utgörs West Swedens medlemmar idag av kommuner i Värmlands län, Västra Götalands län och norra Hallands län. West Swedens organisation och arbetssätt har varierat under de gångna åren, exempelvis med indelning i s.k. noder (motsvarande delregioner). Numera är verksamheten uppdelad i ett antal tematiska arbetsområden. För mer information, se http://www.westsweden.se.

[24] Pettersson, Kjell, 1999-10-11

[25] Hallman, Annika, 1999-11-12

[26] Pettersson, Kjell, 1999-10-11

[27] Västra Götaland har inte ett utan fyra kommunförbund, där två av dessa, Göteborgsregionen och Sjuhärad har bildat kommunalförbund som är aktiva även i internationella frågor. I Fyrbodal har Dalslandskommunerna ett eget kommunalförbund som också arbetar med dessa frågor.

[28] 1 januari 1999 ändrades namnet till *Västsvenska Industri- och Handelskammaren*. Geografiskt ingår Västra Götalands län, och Kungsbacka och Varbergs kommuner i Hallands län, och över 2 500 företag är medlemmar.

[29] Källström, Anders, 1999-10-22

[30] 58% av regionpolitikerna anser att EU-medlemskapet innebär förbättringar för företagens konkurrensmöjligheter, jämfört med 41% bland politiker som enbart är aktiva på kommunal nivå. För regional utveckling är motsvarande siffror 58% och 51%.

[31] Balansmåtten är : *Ekonomin*: Göteborgsregionen = +29; Sjuhärad=+10; Skaraborg=+37; Fyrbodal=+23; *Sysselsättningen:* Göteborgsregionen=+20; Sjuhärad=+4; Skaraborg=+18; Fyrbodal=+28; *Jordbruket*. Göteborgsregionen=+1; Sjuhärad=+9; Skaraborg=+17; Fyrbodal=-19; *Företagens konkurrensmöjligheter*: Göteborgsregionen=+50; Sjuhärad=+35; Skaraborg=+42; Fyrbodal=+34, c) *Regional utveckling*: Göteborgsregionen=+54; Sjuhärad=+49; Skaraborg=+51; Fyrbodal=+39.

Referenser

Aldecoa, Fransisco & Keating, Michael, Eds. (1999) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Regional and Federal Studies. London: Frank Cass Publishers.

Baldersheim, Harald, *m.fl.* (2001) *Norden i regionernas Europa*. Vol. 2001:18. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Barrabés, Nuria (2000) ”Internationalisering av fylkeskommunene. Strategier og organisering. Tre case-studier”. In Baldersheim, H. (Ed.) *Europeiske regionaliseringsprosesser*. Vol. 2000:28 147-83. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Berg, Linda (1999) *Aktiva kommuner? En studie av de svenska kommunernas aktivitet i EU-frågor.* Göteborg: Centre for European Research, Göteborg University (CERGU).

Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2000) ”Att verka i motvind - västsvensk opinion och Västra Götalandsregionen”. I Nilsson, L. (red.) *Den nya regionen*. Vol. SOM-rapport nr 25. Göteborg: SOM-institutet. Göteborgs universitet.

Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2003) *Kommunal internationalisering. Internationaliseringsprocesser i Västra Götalands kommuner.* Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen. Vol. 20. Göteborg: Göteborgs universitet & CERGU.

Elofsson, Kristina & Rindefjäll, Teresia (1998) *Flernivådemokrati. En teoretisk såväl som praktisk utmaning.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

En region att växa i. Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland. Antagen av regionfullmäktige 1999-10-26.

Erlingsson, Gissur Ó (1999) *Regional pånyttfödelse. Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling. En analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Gren, Jörgen (1999) *The New Regionalism in the EU: The lessons to be drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden*. Stockholm: Fritzes.

Gren, Jörgen (2002) *Den perfekta regionen? En nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen*. Lund: Studentlitteratur.

Handlingsplan för internationellt arbete (2001-2002). Västra Götalandsregionen.

Held, David (1999) ”Kan globaliseringen regleras? Att återuppfinna politiken”. In *Bör demokratin avnationaliseras?* Vol. SOU 1999:11. Demokratiutredningen. Stockholm: Fakta info direkt.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Governance in Europe. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, cop.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2003) “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”. *American Political Science Review*(97): 233-43.

Internationell strategi för Västra Götalandsregionen.

Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001) *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber AB.

Johansson, Jörgen (1995) *Europeiska Regioner: Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro Studies. Vol. 13. Örebro: Högskolan i Örebro.

Johansson, Jörgen (2000) ”Försök med en ny regional samhällsorganisation. Demokati, flernivåpolitik och regional mobilisering”. In *SOU 2000:64. Regional försöksverksamhet - tre studier*. Stockholm: Fritzes.

Jönsson, Christer, Tägil, Sven & Törnqvist, Gunnar (2000) *Organizing European Space*. London: Sage Publications Ltd.

Keating, Michael (1999) “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies”. In Aldecoa, F. & Keating, M. (Eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass Publishers.

Krantz, Tobias (2002) *Makten över regionen: En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Acta Universitatis Upsaliensis 149. Doctoral Dissertation. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala University.

Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. SFS 2001:151.

Lindahl, Rutger (2002) ”Västsvenskarna och Europasamarbetet”. I Nilsson, L. (red.) *Flernivådemokrati i förändring*. Vol. SOM-rapport nr 27. Göteborg: SOM-institutet. Göteborgs universitet.

Lindahl, Rutger & Berg, Linda (2000) ”Bortom regionens gräns – åsikter om Västra Götalands internationalisering”. I Nilsson, L. (red.) *Den nya regionen*. Vol. SOM-rapport nr 25. Göteborg: SOM-institutet. Göteborgs universitet.

Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Newman, Peter (2000) “Changing Patterns of Regional Governance in the EU”. *International Journal of Urban & Regional Research*. 37(5/6): 895-909.

Nilsson, Lennart, (red.) (2002) *Flernivådemokrati i förändring*. SOM-rapport. nr 27. Göteborg: SOM-Institutet, Göteborgs universitet.

Petersson, Olof, (red.) (2001) *Demokrati utan utland*. Demokratirådets rapport. 2001. Stockholm: SNS Förlag.

Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Political Analysis. New York: St. Martin's Press.

Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (2001) ”Utvecklingspolitiska inställningar hos nordiska region- och lokalpolitiker”. I Baldersheim, H., *m.fl.* (red.) *Norden i regionernas Europa*. Vol. 2001:18. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

Ström, Lars-Inge (1999) *Den kommunala revolutionen: Svenska kommuners förändring under två decennier*. Stockholm: Fritzes.

Ståhlberg, Krister (2001) ”Internationalisering av regioner i Finland, Norge och Sverige”. I Baldersheim, H., *m.fl.* (red.) *Norden i regionernas Europa*. Norden och Europa 137-58. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Västra Götaland. Regional utvecklingsstrategi (RUS). 1999-10-26.

Appendix – material och metod

Under åren 1999-2004 har en stor mängd material samlats in med hjälp av såväl enkäter, som intervjuer. En sammanställning över det primärmaterial som samlats in (eller haft möjlighet att ta del av andras) redovisas nedan.

	1999	2000	2001	2002	2003/04
Kommunala tjänstemän	-Enkät alla kommuner -Intervjuer i 12 kommuner		Intervjuer i 6 kommuner*	Enkät 48 kommuner (ej Gbg)	Telefon-undersökning
Kommunal- och oppositionsråd	-Intervjuer i 12 kommuner		Intervjuer i 6 kommuner*	Enkät 48 kommuner (ej Gbg)	
Förtroendevalda kommun & region				Enkät till förtroendevalda**	
Regionala tjänstemän	Intervjuer		Intervjuer		Intervjuer
Regionråd			Intervjuer		
Övriga reg. aktörer	Intervjuer				Intervjuer

* Intervjuer gjorda av Björn Wallermark
** Enkätundersökning gjord av Henry Bäck

Utförlig redogörelse för metod och materialproblem finns i rapporten ”Kommunal internationalisering”, (Berg & Lindahl 2003) där även fullständig redogörelse finns av allt material som rör den kommunala nivån. För det här kapitlet har dessutom ett antal intervjuer genomförts med olika regionala företrädare, vilka listas nedan.

Västra Götalandsregionen, Törsäter, Bertil, 1999-11-22
Västra Götalandsregionen, Nilsson, Cecilia & Sedelius Gösta, 1999-12-10
Västra Götalandsregionen, Törsäter, Bertil, 2001-08-27
Västra Götalandsregionen, Gesang-Karlström, Eva, 2001-08-27
Västra Götalandsregionen, Andersson, Roland, 2001-08-27
Västra Götalandsregionen, Johansson, Kent, 2001-08-27
Västra Götalandsregionen, Ripa, Henrik, 2001-11-12
Västra Götalandsregionen, Engelbrektsson, Magnus, 2004-01-30

West Sweden, Pettersson, Kjell, 1999-10-11
West Sweden, Hallman, Annika, 1999-11-12
West Sweden, Malm, Rune, 2003-04-23

Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Källström, Anders, 1999-10-22

MEDBORGARNA OCH REGIONEN

FOLKE JOHANSSON

I samband med förändringar av politiska system kan vi ofta finna hårda motsättningar och inte sällan öppna konflikter. För att systemet skall fungera krävs att sådana konflikter biläggs på ett eller annat sätt. För subnationella system i Sverige tar sig motsättningarna knappast våldsamma uttryck, men de kan bli långvariga. Så har till exempel ett antal kommunsammanslagningar under 1970-talet blivit misslyckade och resulterat i nya uppdelningar. Att skapa de formella förutsättningarna för en sammanläggning behöver inte vara särskilt svårt men att få dem att accepteras av de berörda medborgarna kan vara ett högt satt mål. Västra Götalandsregionens tillkomst är ett exempel på en situation där olika typer av konflikter som byggts in i systemet kan bromsa eller eventuellt förhindra att den nya regionen fungerar som en levande demokrati. Vi skall här analysera hur medborgarna ser på sin nya politiska hemvist under de inledande fem åren och försöka bedöma om prognosen för denna nya regionala demokrati är god eller mindre god.

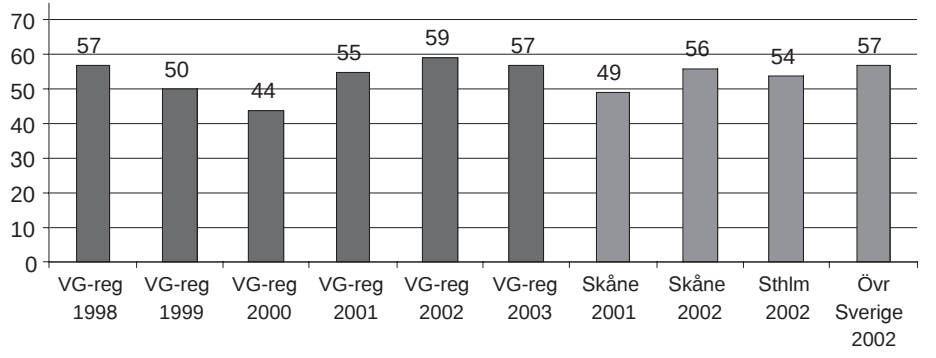
Redan innan beslutet om regionbildningen stod det alltså klart att det var långt ifrån givet att medborgarna utan vidare skulle acceptera det nya politiska systemet. Beslutet hade föregåtts av flera utredningar och man hade inte lyckats komma fram till ett förslag till ny indelning som accepterades av alla berörda (Malmström 1998). En del i problemet var att man med begreppet ”region” nu både i diskussionen och i realiteten införde något i Sverige tidigare okänt.[1] Aktuell teoretisk debatt på området underströk också den ibland långa tid det kunde ta innan ett nytt politiskt system institutionaliserats och fått stöd på medborgarnivå (Putnam 1996). Förutsättningarna var därmed inte de bästa och det var att förvänta att det skulle finnas kritiska synpunkter baserade inte bara på vad man gjorde eller inte gjorde i regionen som helhet utan också på hur olika delar av regionen ansågs komma ut till exempel i fördelningen av service. Det finns anledning att analysera synen på regionen ur flera olika infallsvinklar.

Vi börjar med att se på en fråga som avser hur man allmänt ser på demokratin i regionen. Frågan gäller om man är nöjd med hur demokratin fungerar. Motsvarande fråga har ställts i andra landsting/regioner och vi har möjlighet att jämföra uppfattningen i Västra Götaland med synen på demokratin på den regionala nivån på andra håll i Sverige. För Västra Götalandsregionen har vi sex mätpunkter och vi kan därmed få en bra bild över utvecklingen.

Samtidigt som vi frågat om demokratin på den regionala nivån har vi också på samma sätt frågat om medborgarnas i Västra Götaland syn på hur demokratin fungerar i EU, nationellt i Sverige och i den egna kommunen. Som framgår av figur

1 varierar andelen som är nöjda med demokratin i regionen mellan omkring 45 och 60 procent. Detta är en 10-15 procentenheter lägre andel nöjda än för både den lokalkommunala och den nationella nivån. Andelen som är nöjd med demokratin i EU är emellertid samtidigt avsevärt mindre än för den regionala nivån. Där är endast 20-30 procent av medborgarna nöjda med demokratin.

Figur 1 Andel som är nöjda med demokratin i region/landsting



Kommentar: Frågan lyder På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Västra Götalandsregionen respektive Landstinget/regionen där Du bor? Procent Mycket nöjda eller Ganska nöjda anges i figuren. Data Väst-SOM 1998-2003, Skåne-SOM 2001 och Riks-SOM 2002.

Andelen nöjda med demokratin i Västra Götaland börjar på en relativt sett hög nivå. Frågan ställdes på hösten 1998 i strikt mening före regionens bildande. Samtidigt var interimstyrelsen och den pågående förändringen en stor fråga i massmedia. Erfarenheterna av den region som var under bildande var måttliga och det finns måhända ett inslag i bedömning som avser de gamla landstingen och det finns förvisso också ett inslag som mera avser förväntningar än erfarenhet. Den syn som framkommer speglar dock otvivelaktigt utgångsläget för regionen vad beträffar medborgarnas syn på demokratin.

Vid följande mätning har regionen formellt fungerat i cirka trekvarts år och den första politiska krisen med majoritetsskifte har passerat. Nu är det otvivelaktigt fråga om bedömningar av ett fungerande system och inte ett uttryck för förväntningar. Andelen som är nöjda med demokratin har sjunkit från 57 till 50 procent. Vid nästa mätning hösten 2000 har det skett ett nytt majoritetsskifte med åtföljande skattehöjning. En omorganisation som en konsekvens av detta är just avslutad när mätningen görs. Andelen som nu är nöjd med demokratin i regionen har minskat med ytterligare sex procentenheter och är nere på 44 procent. Från denna bot-

tennivå går det sedan uppåt med 55 procent nöjda 2001, 59 procent 2002 och en utplaning 2003 på 57 procentenheter. Dessa sista år är nöjdheten därmed större än i Skåneregionen, större än i Stockholms läns landsting och större än eller lika med genomsnittet för landstingen i övrigt. Det är fråga om en rejäl återhämtning efter bottennappet 2000. Västra Götalandsregionen ligger därmed i medborgarnas ögon ungefär på den genomsnittliga nivån som fungerande demokratiskt system. År 2002 är det i stället Stockholms läns landsting som skiljer ut sig med en signifikant lägre andel medborgare som är nöjda med demokratin.

Det kommer att visa sig att huvuddragen av denna först nedåtgående och därefter stigande kurva återfinns i flera olika mått på attityder till regionen. Samtidigt kommer vi att kunna se skillnader både jämfört med andra delar av landet och skillnader inom regionen. Den som följer med i den politiska debatten och opinionen omkring politik och partier vet att medborgarnas syn förändras i olika sammanhang, inte bara för regionen som vi redovisat ovan. Det finns ändå skäl att understryka att den förskjutning i uppfattningen om demokratin som vi ser för regionen inte har sin grund i någon allmän parallell förskjutning i synen på demokratin på andra nivåer. När vi ser på hur medborgarna i regionen uppfattar den nationella demokratin respektive den kommunala demokratin så kan vi förvisso också notera en nedgång följd av en uppgång i tilltron. I båda avseendena ligger dock nedgången tidigare och uppgången kommer också tidigare än för regionen. Dessutom är nedgången avsevärt djupare för regionen än för både den nationella och den kommunala nivån. Förändringen i förtroende för Västra Götalandsregionen är inte en återspegling av ett generellt förändringsmönster utan i allt väsentligt resultatet av en speciell bedömning av regionen.

En nära till hands liggande förklaring till attityderna skulle kunna vara att man inte primärt känner sig som boende i Västra Götalandsregionen, en ny och ännu kanske främmande enhet. Ungefär hälften anger den ort de bor på som den plats där de känner sig höra hemma. Omkring en femtedel svarar Sverige och var tionde svarande nämner landskapet där de bor. Dessa andelar är tämligen oförändrade under hela undersökningsperioden. I storleksordningen fem procent svarar ’mitt tidigare län’ och här kan vi ana en viss tendens till minskning. Från läget 1998 och fram till 2003 kan vi däremot konstatera en tendens till ökning i andelen som i första hand kände sig som hemmahörande i regionen. Det rörde sig om små tal, en förändring från 4 till 8 procent, men den är ganska kontinuerlig och antyder en ökande känsla för den regionala nivån. Det går emellertid inte att spåra något samband mellan om man känner sig speciellt hemmahörande i regionen och en positiv syn på demokratin i regionen. Förklaringen till de attityder som finns får sökas någon annanstans. En bidragande faktor till den relativt låga anknytningen till just den regionala nivån kan givetvis vara att det finns flera konkurrerande enheter på denna mellannivå, landskap, gammalt län och regionen. Slår man samman svarsandelarna för dessa tre så kan man se att över en femtedel av alla svarande på ett eller annat sätt anger något som ligger mellan kommun och nation.

Tabell 1 Syn på demokrati, ekonomisk utveckling och förtroende för politiker (procent)

	Andel nöjda med demo-kratin	... för-bättrar demo-kratin	... stärker områdets ekonomiska utveckling	Andel som har mycket/ganska stort förtroende för landstings/ regionpolitiker	Antal svarande (Avser första frågan på raden
Västra Götaland 1998	57	27[2]	51[3]	12	2954
Västra Götaland 1999	50	26	55	9	3426
Västra Götaland 2000	44	23	44	9	3205
Västra Götaland 2001	55	31	46	12	3455
Västra Götaland 2002	59	36	47	14	3146
Västra Götaland 2003	57	29	37	12	3215
Skåne 1998	-	60	79	-	171
Skåne 2001	49	40	54	8	1637
Skåne 2002	56	-	-	18	244
Stockholm 2002	54	-	-	14	324
Övriga Sverige 2002	57	-	-	20	868

Kommentar: Ang. kolumn 1, se text under figur 1. Förbättring av demokratin och stärkande av ekonomisk utveckling: I Kommunundersökningen år 1998 inleddes delfrågorna med 'Bildandet av nya regionala politiska organ som Västra Götaland- och Skåneregionen *förbättrar demokratin',* respektive *stärker områdets ekonomiska utveckling.* Svarsalternativen var vid detta tillfälle: Instämmer helt, Instämmer i stort sett, I stort sett motsatt åsikt respektive Helt motsatt åsikt. I SOM-undersökningarna 2000- ställdes frågorna enligt tabellen inledda med underrubriken 'Västra Götalandsregionen:'.

Andel som är nöjda med demokratin återges i sifferform i den första kolumnen i tabell 1. Det är givetvis samma värden som i den inledande figuren och syftet här är att ge underlag för jämförelse med andra mått av likartad karaktär. I den andra kolumnen presenteras andelen som instämmer i påståendet att Västra Götalandsregionen förbättrar demokratin. Vi ser redan för år 1998 att medan över hälften är nöjda med demokratin i regionen så är det bara omkring en fjärdedel som anser att regionens tillkomst stärker demokratin. Andelen förblir låg 1999 och når en lägsta nivå 2000 för att sedan stiga ganska markant 2001 och 2002. Sedan är utplaningen mer markerad och vi ser snarast en ny nedgång 2003. Det framstår samtidigt mycket klart att referensen till regionbildningen och därmed till en förändring av organisationen ger mer positiv respons i Skåne än i Västra Götaland även om vi där ser en tydlig nedgång från det höga utgångsläget. Däremot finns inte samma skillnad mellan de två regionerna vad beträffar nöjdheten med demokratin. Där är nivån ungefär densamma i båda fallen.

I nästa kolumn anges andel som säger sig tro att regionen bidrar till att stärka områdets ekonomiska utveckling. Här är tilltron till regionen ganska stor i början följd av en nedgång till 2000. Också för denna uppfattning följer sedan en tillfällig återhämtning, men den är avsevärt mindre. Medan det 1998 är närmare dubbelt

så många som tror på att regionen bidrar till ekonomisk utveckling som på att den bidrar till demokrati så är det 2002 och 2003 bara omkring en tredjedel större andel. Medan tilltron till demokratin ökar så har man blivit desillusionerad beträffande regionens bidrag till ekonomisk utveckling. Detta mönster återkommer likartat i Skåne, men där är nedgången från 1998 till 2001 ännu mer markerad än i Västra Götaland även om tilltron förblir på en högre nivå. Det skall tilläggas beträffande de två sistnämnda måtten att svaren bygger på en mindre del av populationen än övriga mått eftersom mellan 40 och 50 procent här har svarat att de inte har någon åsikt. Andelen som saknar åsikt är påtagligt mindre för övriga frågor.

Ett fjärde och sista sätt att låta medborgarna uttrycka sin tilltro till regionen är frågan om förtroende för regionens politiker. Utvecklingen över tid är tämligen likartad med ett ganska högt värde, 12 procent, som uttrycker mycket eller ganska stort förtroende 1998 och sedan nedgång 1999 och oförändrat 2000. Därefter stiger förtroende så att det 2001 är på samma nivå som vid starten och 2002 är avsevärt högre. Då har andelen som uttrycker detta förtroende ökat till 14 procentenheter. Efter valåret faller emellertid förtroendet ned till 12 procent. I en jämförelse med andra delar av landet kan vi se att Skåne låg lika lågt 2001 som Västra Götaland 1999/2000 och ökar sedan snabbt till en avsevärt högre nivå än Västra Götaland 2002. Totalt sett kommer både VG-regionen och Skåne-regionen bättre ut än det tredje stortadsområdet, Stockholm. Dock bör understrykas att politikerförtroendet såväl i båda dessa regioner som i Stockholm läns landsting är lägre än i landstingen i övrigt i genomsnitt. Det bör dessutom poängteras att dessa skillnader i förtroende för politiker på region/lansdstingsnivån är specifika för denna nivå även om det finns en viss tendens till liknande skillnader också vad gäller den lokalkommunala nivån. När vi jämför förtroende för rikspolitiker i respektive olika områden så kan vi inte se några motsvarande skillnader. Det framstår därmed också tämligen klart att man verkligen gör en separat bedömning av politiker på olika nivåer.

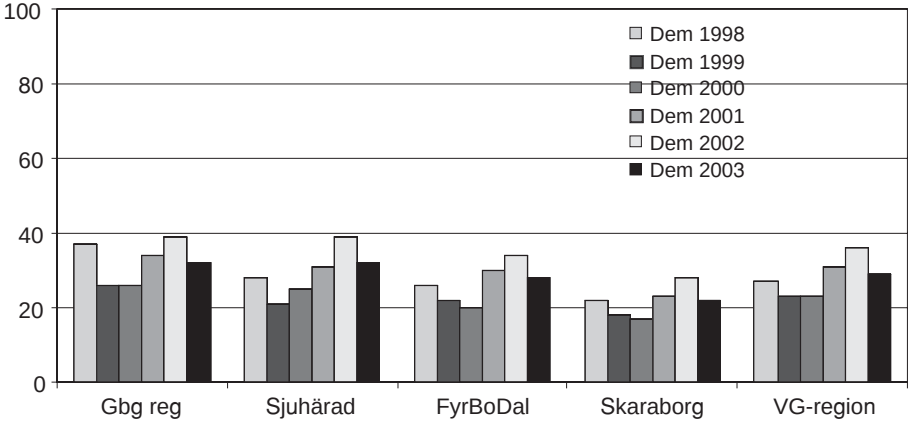
Än en gång bör sägas att det finns ett entydigt mönster i samtliga attitydfrågor. Från ett inte särskilt högt utgångsläge minskar den positiva synen vid regionens igångsättning. Därefter smittar uppenbart en mer positiv uppfattning och intresse för valet av sig på synen på regionen 2002. Effekten är dock mycket tillfällig och följs av en rekyl nedåt 2003.

Regionens olika delar

Uppfattningen att regionen förbättrar demokratin har generellt sett blivit mer vanlig i Västra Götaland. Med utgångspunkt i de olika förutsättningar som fanns vid starten i form av större eller mindre motstånd mot den indelningsändring som regionbildningen innebar, så finns anledning att undersöka om utvecklingen är likadan i olika delar av regionen. Vi har tidigare sett att totalt sett minskar tilltron i mitten av den period vi nu undersöker, men stiger och är högre 2002 och 2003 än 1998. Ett likartat mönster återfinns också i de olika delarna av regionen. Om man

försöker bedöma trenden så kan man se en mer positiv utveckling i Sjuhärad och FyrBoDal, medan värdena i Göteborg inte når upp till det höga utgångsläget 1998. I Skaraborg är förändringarna små och det är egentligen bara valåret 2002 som skiljer ut sig med en lite mer positiv bedömning. Om man går in lite mer i detalj finner man i början en något mindre tilltro i östra Skaraborg jämfört med västra Skaraborg. En skillnad som dock avtar efter hand.

Figur 2 Regionen förbättrar demokrati 1998-2003

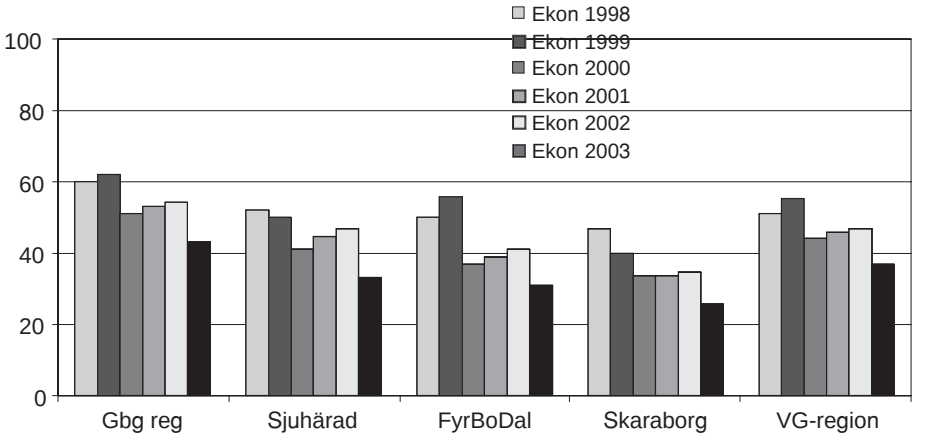


Uppfattningen att regionen bidrar till ekonomisk utveckling är mest omfattad de två första undersökta åren 1998 och 1999. Den blir mindre vanlig 2000 medan det sker en liten återhämtning 2001 och framför allt 2002 följd av en ny tydlig nedgång 2003. Återhämtningen i samband med valet 2002 är dock påtagligt mindre än motsvarande positiva förändring i synen på regionen som bidragande till demokrati. Tilltron förblir hela tiden påtagligt lägre än vad den var de två första åren. Detta mönster är genomgående i olika delar av regionen. Nedgången i sådan tilltro från starten och fram till 2000 är störst i FyrBoDal. Det är alldeles entydigt att tilltron till regionen som motor i en ekonomisk utveckling dels avtagit med tiden, dels avtar ju längre bort från Göteborg man kommer.

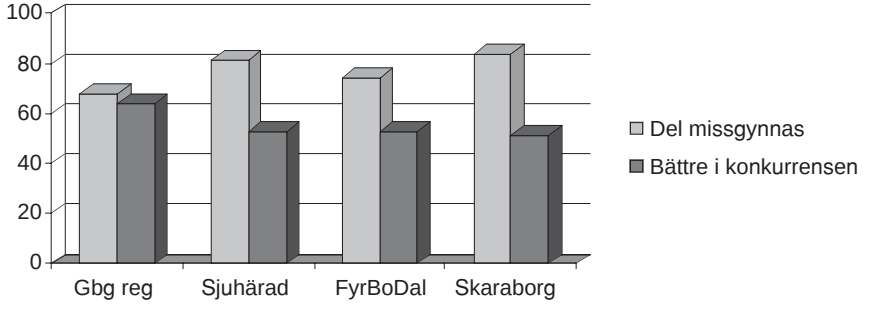
I tillägg till påståendena om regionens bidrag till demokrati respektive ekonomisk utveckling har vi också gått ett steg längre och ställt respondenterna inför påståendena att regionbildningen innebär att delar av regionen missgynnas. Totalt anser tre fjärdedelar av de svarande att regionen kommer att få till effekt att delar av regionens område missgynnas. I alla de delar av regionen vi hittills diskuterat så finns en varierande stor majoritet som anser att någon del blir missgynnad. Majoriteten är minst i Göteborg och störst i Sjuhärad och Skaraborg. Formuleringen ger logiskt sett uttryck också för annan tolkning men man torde säkert kunna utgå ifrån att de

allra flesta som anser att någon del missgynnas anser att det är den egna regiondelen som kommer till korta. Andelen som saknar uppfattning är också här hög, omkring 45 procent av samtliga svarande förutom i Skaraborg där den är omkring 10 procentenheter lägre.

Figur 3 Regionen förbättrar den ekonomiska utvecklingen 1998-2003



Figur 4 Gynnade och missgynnade regiondelar 2002



Kommentar: Påståendena lyder *Västra Götalandsregionen innebär att delar av regionen missgynnas* respektive *Västra Götalandsregionen förbättrar möjligheterna att hävda sig i konkurrens med andra regioner.* I figuren anges andel som instämmer helt eller delvis.

Vi har också gått ytterligare ett steg och ställt frågan om man anser att regionen förbättrar möjligheterna att hävda sig i konkurrens med andra regioner. Om man ser till andelen som anser att Västra Götalandsregionen gör att det blir lättare att

hävda sig i konkurrens med andra regioner så är det också totalt sett en majoritet som instämmer, om än påtagligt mindre. Totalt sett anser 58 procent av de svarande att regionen får denna effekt. När man jämför de olika delarna av regionen blir mönstret nästan en spegelbild av det förra. Anledningen till detta är givetvis att frågan är omvänt formulerad. Ett instämmande innebär här att man är positiv. Vi finner nu att andelen instämmanden är störst i Göteborg och minst i Skaraborg. Här är dock andelen som saknar uppfattning lika stor, omkring 45 procent, i hela regionen.

Attityder i olika grupper

Vi har nu diskuterat synen på regionen totalt sett och synen i olika geografiska delar. Sedan tidigare känner vi till att inställningen till den kommunala sektorn i allmänhet varierar mellan olika befolkningsgrupper.[4] Det finns därmed skäl att se på attitydskillnader mellan olika grupper av medborgare. Som en jämförelsepunkt har vi också lagt in de tidigare diskuterade skillnaderna mellan olika regiondelar. Vi har ingen omedelbar grund för antaganden om att attityderna i olika delgrupper skall förändra på olika sätt. När vi väljer att presentera data för två år är det huvudsakligen för att se på stabiliteten i mätningarna. Inte desto mindre finns det skäl att notera också vissa skillnader inför valet 2002.

Med start på samma nivå som männen tenderar kvinnor att förändras relativt sett mer i positiv riktning från 2000 till 2002. Ett undantag är synen på regionens bidrag till ekonomisk utveckling där kvinnor hela tiden är mer skeptiska. De yngre åldersgrupperna visar sig vara påtagligt mer positiva till regionen än de medelålders och äldre. Bland de allra äldsta stiger dock åter tilltron till regionens förmåga att bidra till demokrati men den faller däremot markant när det gäller tilltron till förmågan att bidra till ekonomisk utveckling.

Utbildningsnivån har entydigt betydelse för synen på regionbildningen. Däremot varierar effekten av utbildning beroende på vilken attityd man studerar. Vi utgår från en indelning av utbildning i fyra olika steg från enbart obligatorisk till högskoleutbildning. De som har antingen enbart obligatorisk utbildning eller har högskoleutbildning är mindre nöjda med demokratin i allmänhet än mellangrupperna. Varför det förhåller sig så är inte alldeles enkelt att förklara men bilden blir densamma vid de två av varandra helt oberoende undersökningarna så det är mer än en tillfällighet. Högre utbildningsnivå innebär att man tror mindre på att regionen förbättrar demokratin men samtidigt tror man mer på att regionen bidrar till ekonomisk utveckling. De skillnader vi nu noterat är ofta i samma storleksordning som de tidigare diskuterade skillnaderna i attityder mellan delar regionen. Det gäller också de skillnader som kan knytas till partisympati/röstning. Det är inte alldeles enkelt att se något systematiskt mönster här men några drag kan urskiljas. Socialdemokrater tenderar att vara mer positiva än andra partiers sympatisörer oavsett vilka attityder vi undersöker. De som sympatiserar med/röstar på vänsterpartiet är

skeptiska år 2000 men ökar sitt stöd för regionen mest mellan de två undersökta åren. För de borgerliga partierna är bilden mer blandad. De kristdemokratiska väljarna liknar i sitt förändringsmönster socialdemokraterna även om de genomgående är mindre positiva. De tre andra partiernas, c, fp och m, väljare blir mer nöjda med demokratin men i huvudsak mer skeptiska till att regionens tillkomst förbättrar ekonomisk utveckling eller demokrati. Det skall dessutom understrykas att gruppen ”annat parti” inte är jämförbar mellan de två åren. Vid den första mätningen dominerar sjukvårdspartiet kraftigt medan det är en mer sammansatt grupp 2002.

Tabell 2 Syn på regionen i olika delgrupper

	Andel nöjda med dem. 2000	Andel nöjda med dem. 2002	Regionen förbättrar dem. 2000	Regionen förbättrar dem. 2002	Regionen sätrker ekon. utv. 2000	Regionen stärker ekon. utv. 2002	Mycket/ Ganska stort förtroende för region-pol. 2000	Mycket/ Ganska stort förtroende för region-pol. 2002
Kön								
Män	44	56	23	34	49	49	9	14
Kvinnor	45	61	23	36	38	45	9	14
Ålder								
15-29 år	60	70	34	47	56	51	16	18
30-49 år	47	59	18	36	48	50	8	14
50-64 år	37	55	21	28	40	46	7	12
65-85 år	34	53	28	38	36	43	8	16
Utbildning								
Låg	36	55	27	40	34	39	8	13
Medellåg	45	63	25	39	41	48	7	15
Medelhög	52	60	24	34	51	51	12	14
Hög	44	58	15	27	49	50	8	14
Del av regionen								
Göteborgsregionen	50	62	26	39	51	54	11	15
Sjuhärad	46	60	25	39	41	47	10	16
FyrBoDal	38	55	20	34	37	41	7	12
Skaraborg	35	54	17	28	34	35	6	14
Partisympati 2000 Röstning 2002								
Vänsterpartiet	37	54	15	29	36	49	7	15
Socialdemokraterna	53	70	31	50	51	59	15	22
Centerpartiet	39	59	23	14	37	34	8	13
Folkpartiet	44	61	26	26	55	51	6	12
Moderaterna	48	51	23	25	50	42	7	11
Kristdemokraterna	40	52	20	33	35	37	9	11
Miljöpartiet	48	58	22	20	36	39	6	18
Annat	20	32	2	18	21	29	0	13
Röstade ej	-	36	-	6	-	26	-	0

Regionalpolitiska frågor

I en fråga om vad man anser om att regionen har övertagit ansvaret för hälso- och sjukvården och de regionala utvecklingsfrågorna har vi implicit inbjudit de svarande att jämföra med tidigare förhållanden. Genomgående anser en majoritet att det inneburit ganska eller mycket stora nackdelar. Storleken av majoriteten varierar emellertid ganska mycket. Minst kritisk är man inför starten 1998 och därefter fördubblas kritiken till 2000. Vi kan också här notera en viss återhämtning i samband med valet 2002 och en därpå följande mer kritisk inställning. Det framgår ganska tydligt att det är fråga om en strömning av svar mellan ”Ingen uppfattning” och ”Ganska/mycket stora nackdelar”. När fler svarar ingen uppfattning så minskar kritiken.

Frågan ställdes vid ett tillfälle med uppdelning mellan Hälso- och sjukvård och Regionens utveckling. Den ställdes då också med denna formulering i Skåne. Det framkommer både där och i Västra Götaland en avsevärt mer kritisk hållning vad gäller Hälso- och sjukvård än beträffande regional utveckling. Slutligen kan vi vid en närmare analys också se att den negativa synen är särskilt stark i Skaraborg där också fler uttrycker åsikter.

Tabell 3 Syn på regionens övertagande av uppgifter (procent)

	Mycket stora fördelar	Ganska stora fördelar	Varken för eller nackdelar	Ganska stora nackdelar	Mycket stora nackdelar	Summa procent	Andel Ingen uppfattning	Antal svarande
Västra Götaland 1998	1	13	39	33	14	100	43	3374
Västra Götaland 2000	1	5	23	39	32	100	22	3369
Västra Götaland 2002	1	7	33	38	21	100	31	3321
Västra Götaland 2003	1	6	27	38	28	100	27	3359
Skåne Hälso- och sjukvård	3	9	49	22	17	100	34	1701
Skåne Regionens utveckling	3	17	57	15	9	100	38	1680

Fråga: Västra Götalandsregionen (Region Skåne) har tagit över ansvaret för bland annat hälso- och sjukvården och de regionala utvecklingsfrågorna. Anser Du att denna förändring inneburit huvudsakligen fördelar eller huvudsakligen nackdelar för invånarna i regionen? För Region Skåne är frågan delad på Hälso- och sjukvården respektive Regionens utveckling. Frågorna är ställda enbart 2001. (Mtrl Väst-SOM och Skåne-SOM)

Vi har på olika sätt kunnat notera skillnader mellan olika grupper i synen på regionen. Nu skall vi komplettera bilden lite genom att se på i vilken utsträckning olika grupper bedömer olika politiska frågor som viktiga. Den fråga som ställdes till medborgarna löd: *Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast idag i Västra Götalandsregionen? Ange högst tre frågor eller problem*. Totalt sett har noterats 4425 frågor/problem. Dessa fritt valda formuleringar har i efterhand kategoriserats

på 18 olika frågeområden. I tabellen redovisas fördelningen för 2002 men det finns skäl att understryka att det mönster vi ser här är ganska stabilt över tid och åtminstone de stora områdena har förblivit stora under hela regionens existens. För de mer sällan förekommande kan tillfälliga fluktuationer spela större roll.

Vi redovisar först i tabell 4 fördelningen på problemområde som nämnts överhuvudtaget för samtliga svarande. Det innebär att procentbasen blir samtliga förekommande markeringar. Därefter gör vi en uppdelning på några delgrupper. I sistnämnda fall har vi begränsat oss till det först (av de tre möjliga) nämnda frågeområdet. Beroende på att sjukvården särskilt ofta nämns som första problemområde blir totalandelen lägre än för både män och kvinnor medan den t ex för kommunikationer blir högre än i uppdelningarna eftersom kommunikationer ofta nämns som andra eller tredje problemområde.

Det är knappast någon överraskning att sjukvården dominerar stort som politiskt problemområde. En tredjedel av samtliga markeringar avsåg sjukvården. Även om ordvalet ibland kunde variera något så innebar kategoriseringen inget problem.

Tabell 4 Nämnda regionalpolitiska problemområden 2002

	Procent totalt	Män	Kvinnor	15-29 år	30-49 år	50-75 år	Gbg	Bohus-län	Älvs-borg	Skara-borg
Sjukvården	32	44	48	25	40	56	40	48	45	58
Utbildning	10	6	9	10	11	5	8	8	8	4
Vård, Omsorg	9	9	11	12	12	8	9	10	11	10
Kommunikationer	9	7	5	8	7	5	6	7	7	3
Äldre/handikapp, alkoh m.m.	7	3	4	3	2	4	4	4	4	3
Regional utveckling, sysselsättning	6	6	4	6	5	4	5	4	5	3
Miljö	4	3	3	4	3	2	4	2	2	2
Invandring	3	4	1	5	4	1	5	1	2	1
Regionens organisation, dem.	3	5	3	3	4	5	3	4	4	8
Regionens ekonomi	3	3	2	3	3	3	2	2	3	4
Lag/ordning/polis	3	2	1	3	1	2	3	3	1	1
Barnomsorg	3	1	3	4	3	1	3	2	2	0
Skatter och avgifter	2	3	1	4	2	1	2	2	2	1
Kultur inkl turism	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sociala frågor, fritid, ungdom	1	1	1	3	0	0	1	0	1	1
Tandvård	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Politiker/förtroende	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Övrigt	4	3	3	7	3	2	4	3	2	1
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Procent som anger något problem		62	69	53	68	71	67	71	63	62

Kommentar: Procentbasen för totalkolumnen längst till vänster är samtliga avgivna svar. Procentbasen i de olika delgrupperna är de problemområden som nämnts i första hand.

Sjukvård nämns som första problemområde något oftare av kvinnor än av män och påtagligt oftare av äldre än av yngre svarande. Det nämns minst i Göteborg och mest i Skaraborg. I närheten av sjukvård kommer ytterligare nio procent av markeringarna som avser området ”vård och omsorg”. Exakt vad som avses när det används om regional verksamhet och är skilt från sjukvård är svårt att veta, men det fungerar annorlunda. Det nämns i första hand av yngre och medelålders och mindre av den äldsta gruppen svarande.

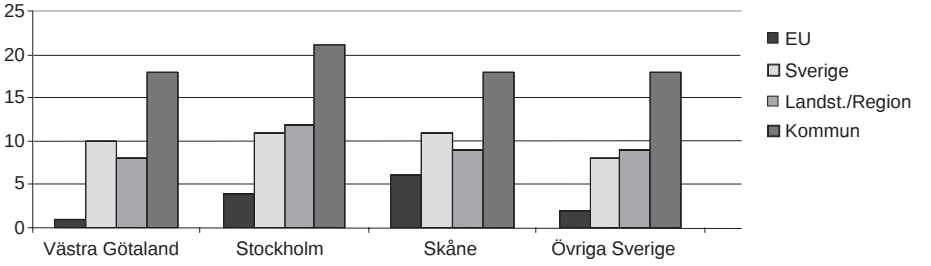
De två ytterligare problemområden som nämns ofta är utbildning och kommunikationer. Dessa är båda frågor för yngre och medelålders personer samt, vad avser utbildning, för kvinnor mer än för män. Båda dessa problemområden nämns dessutom mindre i Skaraborg än i övriga delar av regionen. Ytterligare en tydlig skillnad är att man i Skaraborg oftare tar upp regionens organisation och demokratifrågor som problemområden.

Personer med olika partisympati nämner också olika problemområden. Moderata sympatisörer tar ofta upp skatter och avgifter medan vänsterpartister och socialdemokrater nämner utbildning. Centerpartister tar upp frågan om regionens organisation och sjukvården medan miljöpartiets väljare nämner kommunikation och miljöfrågor.

En väsentlig del i den politiska demokratin är medborgarens tilltro till sin egen förmåga att påverka det politiska systemet. Till en del bestäms denna tilltro av individens personliga egenskaper och tilltro till sin egen kapacitet. Ibland används termen ”political efficacy” för en sådan komponent. Speciellt intressant här är vilka av de politiska systemen i en flernivådemokrati som medborgaren tror sig kunna påverka. Vi har ställt frågor omkring detta i både Väst-SOM vid flera tillfällen och i Riks-SOM. Det är genomgående klart att man i första hand tror sig kunna påverka politiska beslut i den egna kommundelen/stadsdelen och därnäst i den egna kommunen. Minst tror man på sina möjligheter att påverka vad som skall beslutas i EU. Så långt förefaller resultaten knappast överraskande och därtill verkar de rimliga med utgångspunkt från en enkel sannolikhetstanke om den enskilde individens möjliga inflytande i olika stora politiska system.

Den mer kritiska punkten kommer när vi ser på vad man tror om möjligheterna att påverka den enskilda regionen och också jämför det med möjligheterna att påverka politiska beslut på nationell nivå i Sverige. Man bedömer möjligheterna att påverka beslut på dessa två nivåer som ungefär lika stora. I de nya enheterna Skåne och Västra Götaland anser man till och med att det är större sannolikhet att man lyckas påverka ett beslut på nationell nivå än på regional nivå. Oavsett om det här är en korrekt bedömning eller ej så är det ett allvarligt memento för demokratin i såväl regioner som landsting. Det är inte sagt att detta är någon ny företeelse. Grunden till uppfattningen ligger troligen delvis i sjukvårdsfrågans ”tekniska” karaktär. Inte desto mindre är detta en kritisk punkt inte bara för regions/landstingsnivån utan för den politiska demokratin i sin helhet. Har man ett politiskt system som

Figur 5 Tro på möjlighet att påverka beslut (procent)



Kommentar: *Frågan lyder Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i EU, i Sverige, i Västra Götalandsregionen (Region Skåne) och i den kommun där Du bor?* Svarsalternativen gick i fem steg från Mycket goda möjligheter till Mycket dåliga möjligheter. I figuren anges andel som svarat Mycket eller Ganska goda möjligheter. (Data från Riks-SOM 2002)

uppfattas så relativt svårpåverkat så riskerar detta uppenbart att smitta av sig också på uppfattningen om andra politiska system.

Synen på regionen 1998-2003

Västra Götalandsregionen startade i motvind både vad avser själva indelningen och vad avser det politiska arbetet. Den utformning regionen fick var en politisk kompromiss som ingen egentligen gillade och detta bidrog till att medborgarna hade liten tilltro till hur den nya regionen skulle fungera ur demokratisk synpunkt. När den politiska majoriteten sedan inte lyckades hålla ihop utan man fick ”regeringskris” redan innan verksamheten formellt börjat och ytterligare en kris snart därefter, så bidrog knappast detta till att höja förtroendet. Under denna process kunde man också se på den större acceptansen av region Skåne, där indelningen inte var lika omstridd. Om man i stället för att betona att frågan gällde förväntningarna på den *nya* regionen, frågade om hur demokratin i regionen fungerade, så var redan från början inställningen mer positiv. Västra Götalandsregionen skilde sig då inte särskilt mycket från övriga regioner/landsting. I samband med valet 2002 blev man mer positiv också i sina förväntningar. Man såg då, på samma sätt som när vi frågade om nöjdheten med (den befintliga) demokratin till de institutionella förhållanden som rådde. Valet gjorde att allt verkade mer ”som vanligt”. Denna positiva effekt försvagades något 2003 efter valåret.

Den nya uppgiften för Västra Götalandsregionen, att ansvara för ekonomisk utveckling i området, mottogs mycket mera positivt av medborgarna. En ny uppgift och en ny organisation verkade ha något av nyhetens behag. Även här var man visserligen också mer positiv i Skåne men skillnaden mellan regionerna var påtagligt

mindre än ifråga om tilltron till att regionen skulle förbättra demokratin. Det här med nyhetens behag är dock en kortvarig glädje. Tilltron till regionen minskade även på detta område. Den minskade dock än mer i Skåne. Valet 2002 hade också en mycket marginell effekt på denna typ av förväntningar. Det enda man egentligen kan se som effekt är att tilltron till regionens kapacitet på området minskade mer markerat från 2002 till 2003.

Det förefaller nu alltså som om Västra Götalandsregionen har institutionaliserats men inte så mycket som en ny region utan snarare som ett stort landsting. Sjukvårdsfrågorna fortsätter att dominera debatten och att vara den faktor som i första hand bestämmer synen på hur regionen fungerar. Detta är kanske inte särskilt oväntat - det är pengarna som talar! Allvarligt är dock att vi kan se samma inomregionala motsättningar som vad gäller synen på sjukvården också beträffande regionens nya uppgifter. I samma delar där man anser sig förfördelad avseende sjukvård så tror man mindre på regionens förmåga att bidra till ekonomisk utveckling och anser sig förfördelad också i detta avseende. Här finns en bestående fara för accelererande motsättningar. En positiv faktor i sammanhanget är dock att man i de delar av regionen där man är kritisk samtidigt har lika stort förtroende för regionpolitikerna. Man uppfattar sig uppenbarligen som väl politiskt företrädd.

I jämförelse med Putnams ofta omtalade resultat med Italiensk empiri så förefaller institutionaliseringen gå relativt fort i Sverige. Visserligen finns bestående motsättningar mellan olika delar av Västra Götalandsregionen, men synen på demokratin förbättras snabbt efter bottennappet 2000. Med en bedömning där man undviker att betona förändringen så visar sig dessutom att invånarna i regionen inte har en annorlunda eller mer negativ syn på demokratin i regionen än invånarna i andra delar av landet har på sitt landsting. Detta är ett förhållande som vi tidigare kunnat se när det gäller kommunsammanslagningar. En del blir givetvis misslyckanden men i de flesta fall accepterar medborgarna den nya kommunen efter bara några år. (Westerståhl/Johansson 1981) Klimatet för organisationsförändringar verkar vara positivt i Sverige. Svårigheterna verkar vara större beträffande uppgiften ekonomisk utveckling. Jörgen Johansson diskuterar olika förklaringar till att engagemanget framför allt på medborgarsidan är svagt i detta avseende (Johansson 2003). Ett sammanhängande tema i hans förklaringar kan sägas vara att problemen hänger samman med att de organisatoriska förutsättningarna och ansvarsfördelningen i samband med införandet av denna nya uppgift varit mycket oklara. En tanke som väl låter sig förenas med en inledningsvis starkt positiv uppfattning om regionernas roll i detta avseende som emellertid falnade när förväntningarna inte uppfylldes.

Noter

[1] Jfr diskussion i Malmström 1998a, Nilsson 1999 och Johansson 1999.

[2] Med tanke på att kommunundersökningen 1998 i Västra Götaland och Skåne hade en annorlunda design har vi också gjort om analysen för år 2000 med enbart samma kommuner som ingick i 1998 års undersökning. Resultaten påverkas endast marginellt och vi anser därmed att jämförelserna över tid går att göra även om de olika undersökningarna är utförda på delvis olika sätt.

[3] Ibid.

[4] Jfr Johansson, Nilsson och Strömberg 2001.

Referenser

Johansson, Folke 1999. Nya regioner. ingår i Lennart Nilsson (red.) *Region i omvandling*. SOM-rapport nr 23. SOM-institutet Göteborgs universitet.

Johansson, Folke, Lennart Nilsson och Lars Strömberg 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.

Johansson, Jörgen 2003. Regiondemokratins villkor och möjligheter – demokratisk legitimitet i olika regionpolitiska miljöer. I Håkan Brynielsson (red.) *På jakt efter en ny samhällsordning!* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Nilsson, Lennart 1999. Regionbyggnad i Västsverige, ingår i Lennart Nilsson (red.) *Region i omvandling*. SOM-rapport nr 23. SOM-institutet Göteborgs universitet.

Malmström, Cecilia 1998a. *Regionen, makten och härligheten*. Stockholm: SNS Förlag.

Malmström, Cecilia 1998b. Alla ska veta? Ingår i Lennart Nilsson (red.) *Mångfald. Bilder av en storstadsregion*. SOM-rapport nr 21. SOM-institutet Göteborgs universitet.

Putnam, Robert D. 1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.

Westerståhl, Jörgen och Folke Johansson 1981. *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Ds Kn 1981:12, Stockholm: Liber.

PARTI, TERRITORIUM OCH TID

HENRY BÄCK

Våren 2000 och våren 2002 genomfördes enkätundersökningar med Västra Götalandsregionens politiker[1]. Här ska jag först sammanfatta huvudresultaten av dessa undersökningar för att därefter gå över till en analys av vilken betydelse för de svarandes ställningstaganden som deras position i den partipolitiska ordningen, deras geografiska hemvist och kommunalpolitiska förankring har. Slutligen ska vi se på i vilken utsträckning man kan spåra förändringar över tid i politikernas attityder och handlande.

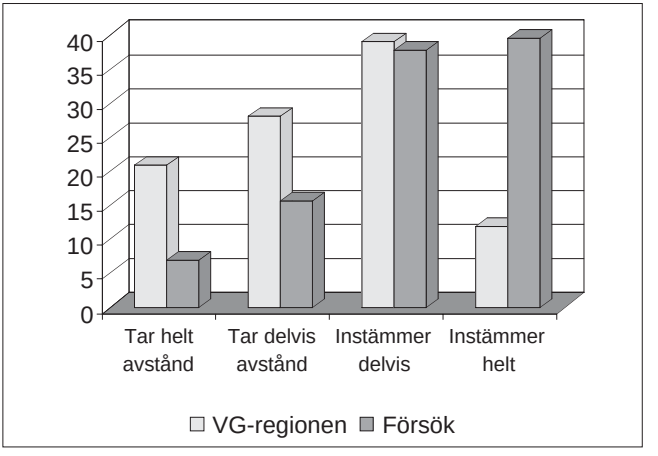
Jag ska ordna redogörelsen för undersökningarnas viktigaste resultat efter sex olika teman: Hur bedömer man reformen? Vilka är det som är regionens politiker? Hur är det att vara regionpolitiker? Hur ser politikerna på sin företrädarroll? Vilken är inställningen till helheten och delarna – till den eventuella motsättningen mellan regiondelars intressen och det för regionen gemensamma? Hur orienterar sig Västra Götalands politiker i den internationella omgivningen?

Reformbedömningar

Här har ställts frågor om de svarandes inställning till såväl bildandet av Västra Götalandsregionen som till försöksverksamheten med decentralisering av statliga uppgifter till regionen. I vart och ett av dessa avseenden har vi frågat efter hur man ser på reformernas demokrati- och ekonomieffekter. Vi har också efterfrågat önskvärda förändringar av uppgiftsfördelningen mellan stat, region och kommuner. Slutligen har frågor ställts om preferenserna för ett direktvalt regionfullmäktige eller ett indirekt, av kommunerna valt fullmäktige samt den allmänna inställningen till den regionala försöksverksamheten.

Det är överlag en ganska positiv inställning till reformen som framkommer ur enkätsvaren. Det mest typiska svaret på frågan om man tror att bildandet av den nya regionen har demokratistärkande konsekvenser är ”instämmer delvis”. Till försöksverksamheten är man än mer positiv. Mest typiska svaret är ”instämmer helt”. Vi har också frågat efter om man tror att de båda sammantvinnade reformerna är bra för regionens ekonomiska utveckling. Här blir det ingen skillnad i bedömningen. Både indelningsreformen och försöksverksamheten med decentralisering av statliga uppgifter får ”instämmer helt” som betyg. Det är dock samtidigt klart att reformen/reformerna är en politikerreform. Allmänhetens bedömningar, som de framkommer ur SOM-undersökningarna är avsevärt mycket mer kritiska.

Figur 1 Västra Götalandsregionen respektive försöksverksamheten stärker demokratin (procent av svarande regionpolitiker 2000 och 2002)



Den positiva inställningen sätter också sina spår i svaren på våra frågor om uppgiftsfördelningen. Man vill gärna ta över fler uppgifter från staten, och man är ovillig att lämna tillbaka något. Samtidigt ska det dock noteras, att när det gäller relationen till kommunerna är bilden inte lika tydlig: Många vill decentralisera regionuppgifter till kommunerna och få är intresserade av att regionen skulle överta primärkommunala uppgifter.

Personegenskaper

När det gäller de bakgrundsegenskaper som karaktäriserar de förtroendevalda finns data om kön, ålder, utbildning, invandrarskap samt om man är offentligt eller privat anställd. En jämförelse med politiker på den kommunala nivån visar att grupper som är bättre företrädda i regionen än i kommunerna är kvinnor och invandrare, medan yngre, lågutbildade, och privatanställda är bättre representerade i kommunerna. Dessa resultat diskuteras något mer i ett tidigare bidrag i denna volym (Se kapitel XX).

Arbetsförhållanden

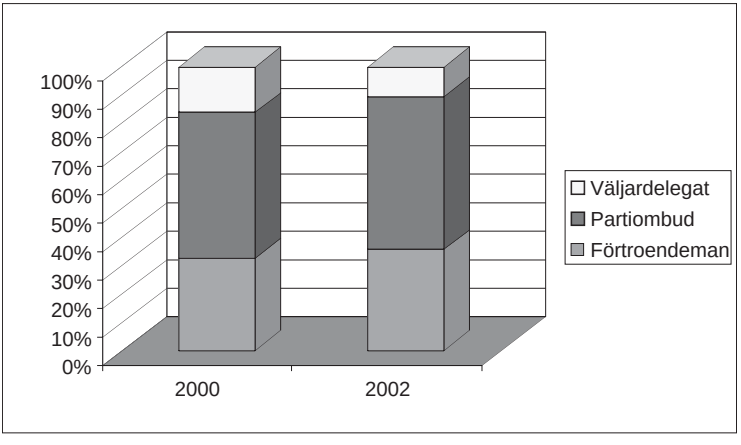
De valdas arbetsförhållanden har beskrivits i termer av uppoffringar (tidsåtgång och prioriteringskonflikter med andra sysslor) och belöningar (inflytande och uppskattning). Också svaren på dessa frågor får en inträngande belysning i ett annat kapitel i denna volym (Kapitel XX), varför jag här nöjer mig med en punktvis sammanfattning:

- En genomsnittlig politiker i Västra Götalandsregionen lägger ned nästan 100 timmar i månaden på sina offentliga uppdrag. Detta är i jämförelse med vad som är känt om svenska kommunalpolitiker utomordentligt mycket.
- Nästan alla upplever någon form av konflikt när det gäller att fördela tiden mellan uppdragen å ena sidan, arbete och familj å den andra sidan.
- En genomsnittlig regionpolitiker anser sig ha ”ganska litet inflytande” på regionpolitiken.
- En genomsnittlig regionpolitiker tror att allmänheten har en övervägande negativ inställning till regionens politiker.

Representantroll

Vi har studerat hur man förhåller sig till normen om ett av väljarna (väljardelegat) eller partiet (partiombud) bundet mandat respektive ett obundet mandat (förtroendeman). Vi har vidare sett på om man anser sig företräda någon särskild medborgarkategori eller något särskilt intresse. När det gäller hur relationerna faktiskt gestaltar sig till olika kategorier av representerade har vi sökt mått på kontakter med medborgare och föreningar samt graden av eget engagemang i partiorganisationen och andra organisationer.

Figur 2 Representationsstil 2000 och 2002 (procent)



Den dominerande normativa uppfattningen av representantuppdraget är att man är partirepresentant. Betydligt fler säger sig i första hand välja att följa partilinjen före väljarnas uppfattning eller den egna uppfattningen.

Det är vanligt att man säger att man, förutom att man representerar det egna partiet, också representerar någon särskild grupp medborgare eller något särskilt intresse. Detta är vanligare i de mindre partierna centern, vänsterpartiet, miljöpartiet och sjukvårdspartiet än hos socialdemokrater, moderater och kristdemokrater. Fokus varierar dock. Vanligaste svar bland centerpartisterna är i geografiska termer, medan miljö- och vänsterpartister gärna säger sig företräda någon brukargrupp.

Det är ganska vanligt att regionpolitikerna uppger att de har kontakter med enskilda medborgare och med föreningar i frågor som rör uppdraget i regionen. Dessa kontakter handlar oftare om allmänna politiska frågor än om ärenden som direkt berör bara den kontaktande medborgaren eller hennes anhöriga.

Regionpolitikerna är en föreningsaktiv grupp. De är i genomsnitt medlemmar i 3,24 föreningar (eller egentligen minst 3,24 föreningar eftersom vi har frågat efter ett antal kategorier av föreningar).

Helhetssyn

Vilka normativa föreställningar har man om hur en förtroendevald bör agera vid tänkta motsättningar mellan regionen som helhet och olika verksamhetssektorer respektive olika territoriella delar av regionen. I detta batteri ingår också föreställningar om i vilken utsträckning man själv identifierar sig, känner samhörighet, med Västra Götalandsregionen samt om man uppfattar sig själv som företrädare för ett lokalt eller regiondelsintresse. Vi har också försökt utröna hur de svarande ser på regionreformens territoriella rättvisa: Har regionbildningen eller försöksverksamheten lett till att delar av regionen missgynnats? Fördelas regionens service på ett rimligt sätt?

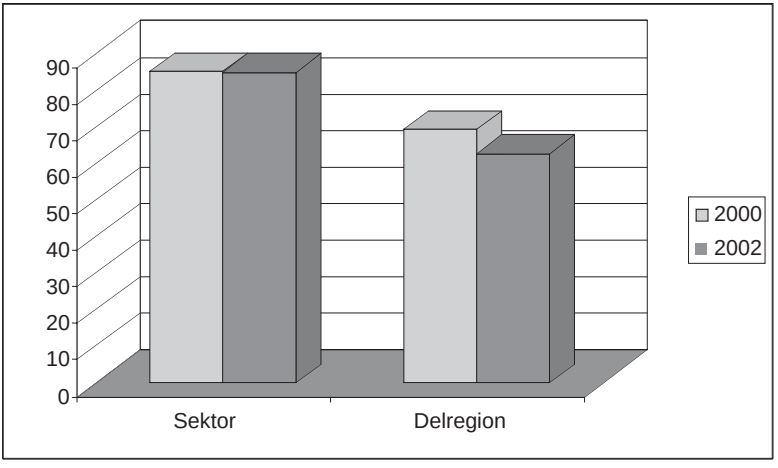
Det finns en misstro mot att regionreformen skulle ge rättvisa resultat. På frågan om man tror att regionbildandet leder till att delar av regionen missgynnas är det vanligaste svaret ”instämmer delvis.” Man är mer positiv till försöksverksamheten. När samma fråga ställs om försökets konsekvenser är det vanligaste svaret ”tar helt avstånd”.

Endast en minoritet – omkring var sjätte svarande – känner sig i första hand höra hemma i Västra Götalandsregionen. Om man summerar dem som känner sig främst höra hemma i sitt landskap eller sitt gamla län, blir de ungefär lika många. Trots att få politiker identifierar sig med den nya regionen, är de ändå flera gånger så många som motsvarande andel bland regionens invånare.

Ungefär var tionde svarande i enkäterna uppger att de vid sidan av sin roll som partirepresentanter också känner sig som företrädare för någon bestämd geografisk del av regionen. Vanligaste representationsfokus bland dessa är ”gles- eller landsbygd” och Skaraborg.

En majoritet uttalar sig för att om regionens gemensamma behov ställs mot ett delregionalt intresse, så bör det gemensamma ha företräde. Denna majoritet är dock mindre än den som kommer fram om vi i stället frågar efter en motsättning mellan det gemensamma intresset och en verksamhetssektors behov.

Figur 3 Helheten går före verksamhetssektor respektive del av regionen (procent)



Internationell orientering

Vi har dels sett på personliga egenskaper (självskattade språkkunskaper och personlig bekantskap med politiker utomlands), dels attityder. Vilka är europeiseringens konsekvenser för kommunerna med avseende på självstyrelse, välfärdsproduktion och sysselsättning? Hur bör regioner i det nya Europa förhålla sig till varandra: Är det en konkurrenssituation mellan regioner eller kan regioner tjäna på samarbete? Resultaten kan sammanfattas:

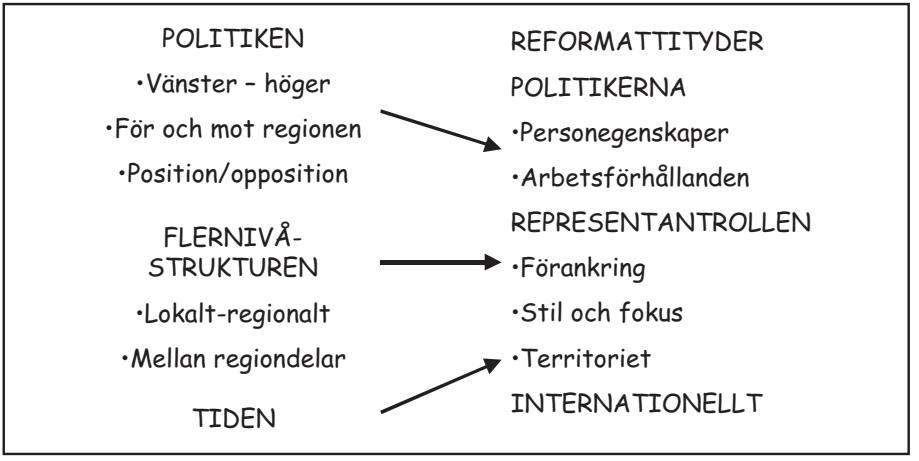
- De flesta av regionens politiker tycker sig behärska ett eller två av ”skolspråken” någotsånär
- Ungefär var fjärde regionpolitiker känner personligen en lokal eller regional politiker i ett annat land.
- Man tror att den europeiska integrationen är till nytta för den lokala sysselsättningen, men samtidigt tror man inte att den gynnar den lokala självstyrelsen.
- Den vanligaste hållningen till regionernas roll i den nya europeiska miljön är att regioner befinner sig i en konkurrenssituation gentemot varandra, samtidigt som man menar att regionerna har mycket att vinna på samarbete.

Vad beror skillnaderna på?

De resultat av enkäterna som har redovisats här har varit i termer av mest typiska eller genomsnittlig svar. Detta döljer förstås att det finns stora skillnader mellan

olika svarande. När jag har försökt förstå vad dessa skillnader kan bero på, har en gemensam analysmodell använts.

Figur 4 Analysmodellen



Modellen bygger på föreställningen om att kommunala politikers attityder och beteenden i stor utsträckning påverkas av deras positioner i två olika strukturer. Den ena strukturen är deras formella plats i den politiska organisationen. Ofta tänker vi då på de förväntningar som följer med uppdrag i olika organ, t ex i fullmäktige, i styrelsen eller i någon bestämd nämnd. Det kan också handla om hierarkiska nivåer. Ordföranderollen har ett annat rollhäfte än rollen som ledamot eller suppleant. Jag har här velat lyfta fram en annan dimension av den formella strukturen – det man kan kalla den territorialpolitiska strukturen. Har det betydelse om man vid sidan om sitt regionuppdrag också har ett uppdrag på den lägre territoriella nivån, i en kommun? Har det betydelse i vilken del av regionen man hör hemma? Orsaken till att betona just denna territorialpolitiska dimension av den formella strukturen är förstås de svårigheter som sammansmältningen av de tre länen tycks ha haft, vilket inte minst avspeglas i de nyss återgivna iakttagelserna om politikernas låga grad av identifiering med den nya regionen.

Den andra strukturen som modellen lyfter fram är den partipolitiska ordningen. Det är känt att denna indelning, som går på tvärs mot de formella indelningarna, har stor betydelse för hur attityder intas och för hur man agerar politiskt i olika sammanhang. Det kan till och med vara så, att denna andra organisering gör att den första, formella, organiseringen får ett helt annat och oväntat sätt att fungera som resultat. De här resonemangen har jag utvecklat mer utförligt i andra sam-

manhang (Bäck 2000). Tre olika dimensioner i den partipolitiska strukturen ska uppmärksammas: Höger-vänsterdimensionen, som dominerande dimension i svensk politik (Bäck 2003, Bennulf 1994, Oscarsson 1998) går förstås inte att förbigå. För det andra kan det ha en särskild betydelse om man tillhör majoritetsgrupperingen eller oppositionen. Detta har fått en ökande betydelse i svensk kommunalpolitik med introduktionen av det kvasiparlamentariska systemet[2] (majoriteten tillsätter alla ordförande). För det tredje har jag velat lyfta fram det egna partiets inställning till regionreformen. I detta avseende har moderaterna intagit en särställning som reformskeptiker.

Utöver de båda strukturerna finns också ”tiden” med i analysmodellen. Genom att ta med tiden (d v s de båda undersökningstillfällena 2000 och 2002) i analysen blir det möjligt att renodla förändringar över tid, som inte beror på förändringar av de strukturella positionerna.

Strukturernas betydelse

För var och en av undersökningsvariablerna har vi genomfört regressionsanalyser med de fem olika strukturella egenskaperna och tiden som förklaringsvariabler. Vi ska här sammanfatta dessa analyser med en tabell, där det med ”ja” anges om det funnits signifikanta effekter från respektive strukturvariabler till undersökningsvariabeln och med ”nej” om sådana effekter saknas.

En första iakttagelse i tabellen är, att det för nästan alla undersökta variabler finns signifikanta effekter av de två undersökta strukturerna. Endast i tre fall av 44 saknas det strukturella effekter. Vidare kan man konstatera, att de partipolitiska effekterna är något mer frekventa än de territorialpolitiska: Av de 41 variabler där det förekommer effekter från de strukturella variablerna påverkas 36 av partipolitiska variabler och 28 av territoriella variabler. En grov tredelning av variablerna skulle kunna se ut så här:

- *Reformbedömningarna, representantrollen och inställningen till helheten och delarna* är i hög grad påverkade av både partipolitik och position i den territorialpolitiska strukturen.
- *Arbetsförhållandena och den internationella orienteringen* är i något mindre grad beroende av den territorialpolitiska strukturen och i större grad av partipolitik.
- *Personegenskaperna* slutligen är den grupp av undersökningsvariabler som i minst utsträckning påverkas av de båda strukturerna.

Det är alltså de egenskaper som man skulle kunna betrakta som de mest centrala för regionen som politiskt system, som också är mest avhängiga av parti- och territorialpolitik: Är man för eller emot reformen som sådan? På vilket sätt anser man att medborgarna bör företrädas, och hur ser den egna förankringen i samhället ut?

Tabell 1 Undersökningsvariablernas beroende av de svarandes positioner i de parti- och territorialpolitiska strukturerna

		Parti	Territorium
Reformbedömningar	VG-regionen stärker demokratin	ja	ja
	Försöket stärker demokratin	ja	ja
	Nöjd med demokratin	ja	ja
	VG gynnar ekon utveckling	ja	ja
	Försök gynnar ekon utveckling	ja	ja
	Inställning försök	ja	ja
	Uppgifter från stat till region	ja	ja
	Uppgifter från region till stat	ja	ja
	Uppgifter från kommun till region	ja	ja
	Uppgifter från region till kommun	ja	nej
	Indirekta val	ja	nej
Personegenskaper	Högre utbildning	ja	ja
	Ålder	ja	nej
	Invandrare	nej	ja
	Offentliganställda	nej	ja
	Kvinnor	nej	nej
Arbetsförhållanden	Tidsåtgång	ja	ja
	Tidskonflikt	ja	ja
	Eget inflytande	ja	nej
	Allmänhetens åsikt	ja	nej
Representantroll	Partiombud	ja	ja
	Representationsfokus	ja	ja
	Föreningsengagemang	ja	ja
	Partiuppdrag	ja	ja
	Förtroendeman	ja	nej
	Föreningskontakter	ja	nej
	Väljardelegat	nej	ja
	Medborgarkontakter	nej	nej
Helhetssyn	VG-regionen missgynnar delar	ja	ja
	Försök missgynnar delar	ja	ja
	Territorialföreträdare	ja	ja
	Helhet före delregion	ja	ja
	Service rimligt fördelad	ja	nej
	Helhet före sektor	ja	nej
	VG-identitet	nej	ja
Internationell orientering	Språkkunskaper	ja	ja
	EU stärker sysselsättningen	ja	ja
	EU ökar självstyrelsen	ja	ja
	Både samarbete och konkurrens	ja	ja
	Välfärd lokal fråga	ja	nej
	Ej berörd av europeisering	ja	nej
	Konkurrens mellan regioner	ja	nej
	Känner utländsk politiker	nej	ja
	Samarbete mellan regioner	nej	nej

Hur förhåller man sig till regionen som helhet i förhållande till de delar som konstituerar den. I den fortsatta analysen ska jag särskilt uppehålla mig vid dessa tre grupper av variabler.

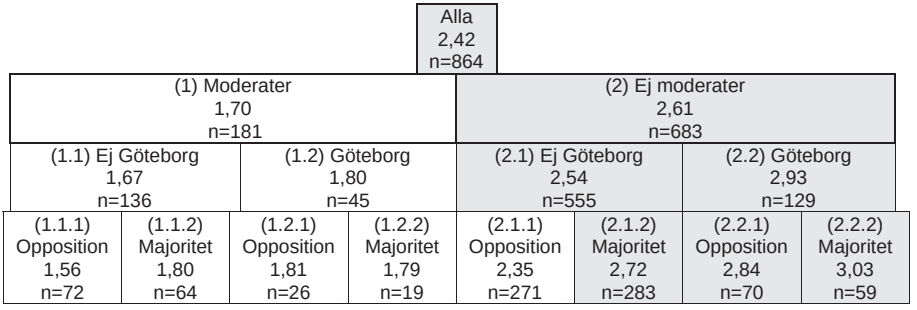
Om man går i närkamp med de variabler som har använts för att indikera inställningen till reformen, representantrollen och helhetssynen och ser hur dessa i de genomförda analyserna påverkas av var och en av de fem strukturella variablerna (vänster, moderat, majoritet, kommunuppdrag och Göteborg) kan man urskilja en gruppering av de strukturella variablerna i tre kluster:

- Det första klustret består av vänster-höger-dimensionen, majoritet-opposition och Göteborg-regionen i övrigt. I ganska stor utsträckning tenderar dessa tre dimensioner att påverka undersökningsvariablerna på samma sätt.
- Det andra klustret utgörs av variabeln ”moderat” som avsetts avspegla inställningen till regionreformen. Till en del, men inte fullständigt, är effekterna av denna variabel en spegelbild av det första klustrets effekter. Om det finns en positiv effekt av vänsterposition, majoritetsposition eller att man kommer från Göteborg är det sannolikt att det finns en negativ effekt av att vara moderat och vice versa.
- Det tredje klustret utgörs av territorialpolitikens vertikala dimension, d v s om man vid sidan av regionuppdraget också har ett primärkommunalt uppdrag eller ej. Det tredje klustret verkar i huvudsak oberoende av de båda andra.

I tre viktiga avseenden finns det signifikanta effekter med samma tecken från alla de tre dimensionerna i det första klustret. Det gäller uppfattningen att bildandet av Västra Götalandsregionen gynnar den ekonomiska utvecklingen. Det gäller också den positiva inställningen till försöksverksamheten och det gäller slutligen avståndstagandet från påståendet att bildandet av regionen skulle leda till att delar av regionen missgynnas. I alla tre dessa avseenden finns det positiva effekter av att tillhöra partierna på vänsterkanten, att tillhöra regionens styrande koalition och att vara hemmahörande i Göteborg, och förstås negativa effekter av att tillhöra partierna på högerkanten, att tillhöra oppositionen och att komma från någon annan del av regionen än storstaden. I samtliga dessa tre avseenden fanns det i regressionsanalyserna också negativa effekter av att vara moderat.

Denna grupp av variabler illustreras väl av olika delgruppers reaktion på påståendet att bildandet av Västra Götalandsregionen förbättrar demokratin (Figur 5). Svar har lämnats på en skala från 1 till 4, där 1 betyder ”tar helt avstånd från” och 4 ”instämmer helt”. Medelvärdet för samtliga svarande är 2,42, d v s mellan ”tar delvis avstånd från” och ”instämmer delvis”. När svaren bryts ned efter undergrupper, visar det sig att alla grupper som består av moderater och dessutom icke-moderater i oppositionsställning från regiondelar utanför Göteborg har värden som är lägre än det totala medelvärdet.

Figur 5 Västra Götalandsregionen förbättrar demokratin. Uppdelat efter parti, delregiontillhörighet och majoritetsställning (medelvärden skala 1-4)



Kommentar: Grupper markerade med grått har ett medelvärde som är lika med eller större än totalmedelvärdet

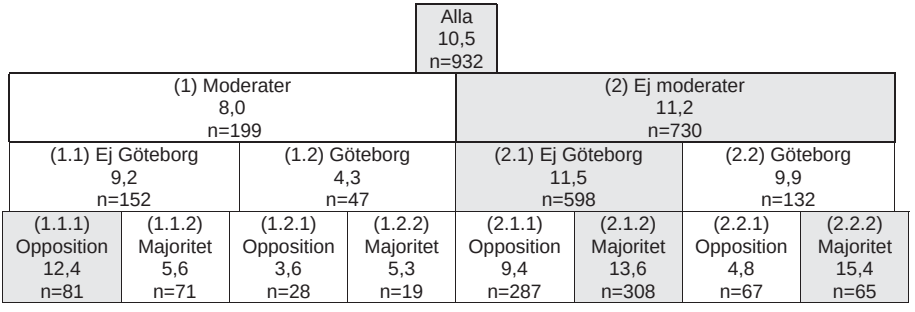
Jämförelser av grupperna (1.1.1) och (2.1.1), (1.1.2) och (2.1.2), (1.2.1) och (2.2.1) samt (1.2.2) och (2.2.2) ger oss en uppfattning om vad det betyder för attityden att vara moderat, givet samma delregiontillhörighet och samma parlamentariska position. Alla dessa fyra skillnader är stora (0,79 – 1,24 enheter på den fyrgradiga skalan). Motsvarande jämförelser visar mindre effekter av delregiontillhörighet (-0,01 till 0,49 enheter) och parlamentarisk ställning (-0,02 till 0,37 enheter). Mest positiv attityd har icke-moderater i majoritetsställning från Göteborg (3,03) och mest negativ inställning har moderata oppositionspolitiker från andra delar av regionen (1,56).

I en andra uppsättning undersökningsvariabler har vi kunnat notera likalydande effekter av dimensionerna ”majoritet” och ”Göteborg”. Det gäller för det första den mer specificerade värderingen av försöksverksamheten. Göteborgare och majoritetspolitiker tycker att försöksverksamheten är bra för demokratin och för den ekonomiska utvecklingen, och att den inte medför att regiondelar missgynnas. När det gäller dessa attityder finns det inte som tidigare någon positiv effekt av att befinna sig på det partipolitiska spektrets vänstersida. Samma förhållanden gäller för frågorna om uppgiftsfördelningen mellan regionen och staten. Majoritets- och Göteborgspolitiker är för en ytterligare överföring av uppgifter från staten och mot överföring av uppgifter åt andra hållet – d v s från regionen till staten. När det gäller en ytterligare överföring från staten, så skiljer sig denna variabel från de tidigare på så sätt att vi har kunnat notera en signifikant negativ effekt av ”vänster”. Politiker från den politiska skalans vänsterkant motsätter sig alltså ytterligare decentralisering från staten. Slutligen är det samma mönster, d v s positiva effekter av ”majoritet” och ”Göteborg” och ingen effekt av ”vänster” på uppfattningen att bildandet av regionen är bra för demokratin. I alla dessa avseenden finns det också signifikanta effekter av att vara moderat, vilka har motsatt riktning.

Dessa iakttagelser skulle kunna sammanfattas så, att när det gäller värderingen av regionreformen och beredvilligheten att stärka reformen genom ytterligare decentralisering från staten finns det en pro-koalition bestående av den för tillfället styrande majoriteten och politiker från Göteborg. Tydligaste motståndare är moderaterna. I vissa avseenden sammanfaller pro-koalitionen med en vänstergruppering bestående av socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, men det finns också flera indikatorer i klustret som är oberoende av vänster-högerdimensionen. Det som slår igenom är i första hand majoritetsposition och hemmahörighet i storstaden samt det moderata motståndet mot regionreformen.

En tredje grupp av undersökningsvariabler uppvisar ett något annorlunda mönster. Här finns det likadana effekter av strukturvariablerna ”vänster”, ”majoritet” och ”moderat”. Här saknas alltså effekterna av territorialpolitikens horisontella dimension, och dessutom slår inte det moderata reformmotståndet igenom. De variabler där detta mönster har kunnat observeras är alla sådana variabler som rör frågan om helhetssyn. Vänster-, majoritets- och moderatpolitikerna är eniga om att det regionala helhetsintresset går före verksamhetssektorers intressen. De har mer sällan en specifik representationsfokus, d v s de menar mer sällan att de företräder speciella väljargrupper eller intressen. En sådan särskild representationsfokus som de också mer sällan ansluter sig till är följaktligen territoriet. Det är ovanligt att man ser sig som företrädare för en kommun eller en geografisk del av regionen. Ett näraliggande mönster uppvisas av rolluppfattningen som representant. Det uppträder säkerställda samband mellan prioriteringen av partiet som riktningsgivare å ena sidan och *både* vänsterposition och tillhörighet till moderaterna, men också med att vara politiker från Göteborg.

Figur 6 Anser sig företräda del av regionen. Uppdelat efter parti, delregiontillhörighet och majoritetsställning (procent)



Kommentar: Grupper markerade med grått har ett medelvärde som är lika med eller större än totalmedelvärdet

I figur 6 exemplifieras detta annorlunda mönster med de andelar av olika undergrupper, som säger sig, utöver sitt parti, företräda en del av regionen i regionpolitiken. I genomsnitt uppges detta av 10,5 procent av de svarande, och den grupp som har den lägsta andelen är moderater från Göteborg i oppositionsställning (3,6 procent). Gruppen med högst andel territorialrepresentanter är icke-moderater från Göteborg i majoritetsposition (15,4 procent).

Territorialpolitikens vertikala dimension, d v s relationen mellan de territoriella nivåerna region och kommun har också effekter på rolluppfattningen. Kommunpolitiker är mer benägna att betona partiets prioritet än de politiker som bara har uppdrag på regionnivån. Partiombudsrollens starka etablering i kommunalpolitiken smittar av sig på regionpolitiken. De politiker som förenar uppdrag i regionen med primärkommunala uppdrag tenderar vidare att uppträda som kommunrepresentanter, vilket tar sig flera olika uttryck: De identifierar sig i mindre utsträckning med regionen. De motsätter sig i särskild utsträckning överföring av uppgifter från kommunerna till regionen. De uppfattar sig oftare som företrädare i regionpolitiken för territoriellt definierade intressen.

Figur 7 Överlåt uppgifter från kommunerna till regionen. Uppdelat efter parti, och innehav av kommunalt uppdrag (medelvärden skala 1-4)

<table>
<tr><td colspan="6">Alla
2,11
n=874</td></tr>
<tr><td colspan="2">(1) Moderater
1,65
n=191</td><td colspan="4">(2) Ej moderater
2,24
n=681</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td colspan="2">(2.1) Ej vänster
2,20
n=279</td><td colspan="2">(2.2) Vänster
2,26
n=402</td></tr>
<tr><td>(2.1.1)
Kommun-
uppdrag
2,10
n=165</td><td>(2.1.2)
Ej kommun-
uppdrag
2,34
n=114</td><td>(2.2.1)
Kommun-
uppdrag
2,26
n=274</td><td>(2.2.2)
Ej kommun-
uppdrag
2,28
n=128</td></tr>
<tr><td>(1.1.1) Kom-
munuppdrag
1,59
n=146</td><td>(1.1.2)
Ej kommun-
uppdrag
1,84
n=45</td><td colspan="4"></td></tr>
</table>

Kommentar: Grupper markerade med grått har ett medelvärde som är lika med eller större än totalmedelvärdet

I figur 7 illustreras effekten av samtidiga kommunala uppdrag på hållningen till att det finns uppgifter som idag handhas av kommunerna och som kunde överlåtas till regionen. Svar skulle ges på en fyrgradig skala från ”Tar helt avstånd” till ”Instämmer helt”. Medelvärdet för hela gruppen svarande ligger på 2,11, d v s nära ”tar delvis avstånd”. Den allmänna inställningen till regionreformen, som vi låtit indikeras av moderaterna har stor betydelse. Moderaternas medelvärde är 1,65 medan övriga partiers medelvärde är 2,26. Däremot är det en liten skillnad mellan ”vänsterblockets” (socialdemokrater, vänster- och miljöpartister) och de som tillhör andra

partier utom moderaterna (d v s centern, folkpartiet, kristdemokraterna och sjukvårdspartiet). När vi betraktar skillnaderna mellan politiker med och utan primärkommunala uppdrag för de tre partigrupperingarna kan vi se att kommunala uppdrag alltid minskar viljan att centralisera kommunala uppgifter till regionen: För moderaterna är minskningen 0,25 enheter på den fyrgradiga skalan, för övriga icke-vänsterpartier i stort sett lika mycket (0,24 enheter), men för ”vänsterblocket” bara 0,02 enheter.

De parti- och territorialpolitiska mönstren kan sammanfattas:

- En koalition av majoritets- och Göteborgspolitiker ofta med stöd av politiker från den politiska skalans vänsterkant är positiva i sina bedömningar av reformen. Moderaterna är emot.
- Politiker i såväl vänsterpartierna som moderater enas i uppfattningen att helheten bör prioriteras före delarna. De ser sig mer sällan som representanter för särintressen och helhetssynen materialiseras av den gemensamma partilinjen. Majoritetsposition förstärker dessa uppfattningar.
- Politiker med överlappande uppdrag mellan kommun- och regionnivå tenderar oftare att se sig själva som företrädare för lokala intressen. Den regionala helhetssynen är inte självklar när ett gemensamt regionintresse ställs mot lokala intressen.

En viktig fråga i undersökningen har varit om dessa mönster, som ju har betydelse för regionens möjligheter att överleva som politisk konstruktion, ändras över tid. På sikt kan det vara problematiskt om ett av de stora partierna i regionpolitiken uttrycker ett starkt motstånd mot själva konstruktionen och inte är beredda att försvara den mot eventuella försök till nedmontering. Det är likaledes problematiskt om starka lokala intressen får övertaget över den gemensamma samordningen. Det kommer då att bli svårigheter både att åstadkomma gemensamma policy-initiativ till exempel inom näringspolitiken och verksamheter med ekonomiska skalfördelar inom exempelvis sjukvården.

Tiden

Efter att jag i olika regressionsanalyser kontrollerat för de strukturella dimensionerna (partipolitik och territorialpolitik) kvarstår ett antal förändringar mellan undersökningens båda mättidpunkter som statistiskt signifikanta (Tabell 2).

Det starkaste intrycket av tabell 2 är oföränderligheten. För 38 av 44 undersökta variabler finns det ingen säkerställd förändring mellan de båda mättidpunkterna våren 2000 respektive våren 2002. Det är förstås en mycket kort tidsperiod som har undersökts och det kunde invändas att i ett längre tidsperspektiv skulle större och fler förändringar kunna iakttas. På ett antal punkter har det varit möjligt att närma sig detta längre tidsperspektiv genom jämförelser mellan ledamöterna i Ska-

raborgs läns landstingsfullmäktige 1993[3] och ledamöter i regionfullmäktige från samma område i början av 2000-talet.

Dessa jämförelser tyder på att det har inträffat flera förändringar i ett längre tidsperspektiv. Det gäller både i normativa uppfattningar om och i utförandet av representantrollen, men även i frågor som vi här har hänfört till ”internationell orientering.” Det är dock viktigt att tänka på, att dessa jämförelser har avgränsats till Skaraborgspolitikerna, och i den mån dessa har några särskilda egenskaper i jämförelse med övriga politiker i regionen, så är generaliserbarheten i resultaten tveksam. Från tidigare analyser vet vi ju att det är viktiga skillnader mellan regionpolitiker från Göteborg och de som kommer från andra delar av regionen. Avgränsningen till Skaraborg gör också att det rent kvantitativt blir ett litet material, och några kontroller för strukturell position har inte kunnat genomföras.

Med dessa reservationer pekar jämförelsen med 1993 års data på ett antal förändringar av representantrollen:

- Det har blivit vanligare att man uppfattar sig som partiombud, d v s det är partilinjen som bör vara riktmärke för representanternas agerande.
- Det är en kraftig ökning av missnöjet med hur landstingets/regionens service fördelas. Det har också blivit vanligare att man uppfattar sig själv som företrädare för territoriellt baserade intressen.
- Kontaktmönstren har ändrats: 2000-talspolitikerna har färre föreningskontakter. När det gäller medborgarkontakterna, så har dessa ändrat karaktär, och mer kommit att handla om politiska frågor än om sådana ärenden som mer personligen berör den kontaktande.

De två första punkterna har jag i huvudrapporten (Bäck 2004) tolkat som ett uttryck för landstings-/regionpolitikens ”modernisering”. Partier och politik har blivit viktigare på bekostnad av en mer ”opolitisk” småkommunpolitikerroll. Den tredje punkten kan möjligen förstås som ett uttryck för just det skaraborgska motståndet mot regionreformen, och alltså inte ha samma grad av generaliserbarhet.

På kort sikt, d v s mellan de båda enkäterna 2000 och 2002, har de flesta säkerställda förändringarna anknytning till värderingen av reformen. Det gäller uppfattningen att bildandet av regionen skulle vara demokratistärkande. Det gäller nöjdheten med hur demokratin i Västra Götalandsregionen fungerar, men det gäller också frågan om hur nöjd man är med hur regionens service fördelas. I alla dessa avseenden har vi kunnat notera positiva förändringar. En fråga om uppgiftsfördelningen visar också en signifikant förändring. Det gäller, kanske lite överraskande, frågan om överföring av uppgifter *från* regionen till staten, där fler blivit mer positiva. Det har inte varit möjligt att undersöka vad de svarande avser, men en möjlig tolkning kan vara att det handlar om delar av sjukvårdspolitiken. Ett par frågor som i sammanställningen inordnats under rubriken ”arbetsförhållanden” har också anknytning till frågekomplexet om hur regionen som politiskt system fungerar: Allt

fler tycker att de kan utöva ett politiskt inflytande, och allt färre tror att allmänhetens inställning till regionpolitikerna är negativ.

Tabell 2 Undersökningsvariablernas beroende av mättidpunkt

		Förändring
Reformbedömningar	VG-regionen stärker demokratin	ökar
	Försöket stärker demokratin	nej
	Nöjd med demokratin	ökar
	VG gynnar ekon utveckling	nej
	Försök gynnar ekon utveckling	nej
	Inställning försök	nej
	Uppgifter från stat till region	nej
	Uppgifter från region till stat	ökar
	Uppgifter från kommun till region	nej
	Uppgifter från region till kommun	nej
	Indirekta val	nej
Personegenskaper	Högre utbildning	nej
	Ålder	nej
	Invandrare	nej
	Offentliganställda	nej
	Kvinnor	nej
Arbetsförhållanden	Tidsåtgång	nej
	Tidskonflikt	nej
	Eget inflytande	ökar
	Allmänhetens åsikt	ökar
Representantroll	Partiombud	nej
	Representationsfokus	nej
	Föreningsengagemang	ökar
	Partiuppdrag	nej
	Förtroendeman	nej
	Föreningskontakter	nej
	Väljardelegat	nej
	Medborgarkontakter	ökar
Helhetssyn	VG-regionen missgynnar delar	nej
	Försök missgynnar delar	nej
	Territorialföreträdare	nej
	Helhet före delregion	nej
	Service rimligt fördelad	ökar
	Helhet före sektor	nej
	VG-identitet	nej
Internationell orientering	Språkkunskaper	nej
	EU stärker sysselsättningen	nej
	EU ökar självstyrelsen	nej
	Både samarbete och konkurrens	nej
	Välfärd lokal fråga	nej
	Ej berörd av europeisering	nej
	Konkurrens mellan regioner	nej
	Känner utländsk politiker	nej
	Samarbete mellan regioner	nej

Vi kan nu återvända till slutsatserna av analysen av struktureffekterna. Det framgick där att när det gäller inställningen till regionreformen fanns det en problematisk konstellation där majoritet, vänster och storstad ställdes mot opposition, moderater och landsort. Förändringarna över tid, åtminstone i det korta tidsperspektivet tyder på att dessa motsättningar mildrats. I ett längre tidsperspektiv har det inte varit möjligt att undersöka om det är några förändringar.

Som ett sammanhållande kitt framstod i den strukturella analysen uppslutningen kring helhetssynen där vänster och moderater kunde enas. Oppositionsställning och tillhörighet till småpartier gynnade en mer partikularistisk hållning. I de aktuella indikatorerna sker åtminstone ingen ”försämring”. Man kan till och med tolka den tilltagande positiva hållningen till hur regionens service fördelas som en förbättring.

De problematiska förhållanden som kvarstår handlar om det som jag kallat territorialpolitikens vertikala dimension, d v s relationen mellan regionen och den kommunala nivån. Det har inte blivit signifikant fler som prioriterar regionens helhet före de lokala intressena. Det har inte blivit fler som identifierar sig med Västra Götalandsregionen. Det har inte blivit färre som ser sig som företrädare för lokala intressen. Alla dessa hållningar samvarierar med om man som politiker har en förankring i uppdrag på den primärkommunala nivån.

De kvarstående motsättningarna mellan nivåerna gör att det inte är dags att blåsa faran över för Västra Götalandsregionen som politisk konstruktion, även om de förändringar som i övrigt har kunnat iakttas gör att det är befogat att göra en måttfullt positiv bedömning. Tunga politiska krafter slår vakt om helheten och man tycker att det politiska systemet fungerar allt bättre.

Noter

1 De båda enkäterna genomfördes respektive våren 2000 och våren 2002. Den första enkäten gick ut till samtliga förtroendevalda i regionen och dessutom till ledamöter av fullmäktige i regionens alla 49 kommuner, totalt ungefär 2.500 personer. Enkäten besvarades av 70 procent av de tillfrågade. Den andra enkäten distribuerades likaledes till samtliga regionens förtroendevalda, men endast till fullmäktige i åtta kommuner inklusive Göteborg. Av 905 tillfrågade besvarade 675 (75 procent) enkäten. En fullständig avrapportering av undersökningarna återfinns i Bäck 2004.

2 Se t ex Bäck, Johansson & Larsen (2000), Bäck & Johansson (2000) och med särskild tillämpning på Västra Götalandsregionen Norén Bretzer (2003) och Anjou (2003)

3 Data från forskningsprogrammet ”Demokrati i förändring” avrapporterade i Bäck 2000.

Referenser

Anjou L 2003 *Effekter av styrning i nybildade regioner och institutioners betydelse – Regionfullmäktiges och regionstyrelsernas styrning av sjukvården i Västra Götalandsregionen och Region Skåne under den första mandatperioden* Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bennulf M 1994 *Miljöopinionen i Sverige* Lund: Dialogos

Bäck Hanna 2003 *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government* Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala

Bäck H 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Malmö: Liber

Bäck H & F Johansson (red) 2000 *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad* Stockholm: IKE

Bäck H 2004 *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer* Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bäck H, F Johansson & H O Larsen 2000 ”Local government in Nordic big cities” i O W Gabriel, V Hoffmann-Martinot och H V Savitch (red) *Urban Democracy* Opladen: Leske + Budrich

Norén Bretzer Y 2003 *Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag. En statsvetenskaplig utvärdering av 4 kap. 10a §1 kommunallagen* Göteborg: CEFOS

Oscarsson H 1998 *Den svenska partirymden: väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956-1996* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Bilagor

SAMHÄLLE OPINION MASSMEDIA VÄSTRA GÖTALAND 2003

DAVID HOLTTI

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, fritidsvanor med mera. 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 postala enkäter.

SOM-institutet är ett samarbete mellan tre institutioner vid Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, Institutionen för Journalistik och masskommunikation samt Statsvetenskapliga institutionen. En rad forskningsprojekt medverkar i undersökningarna och i de böcker som SOM-institutet ger ut varje år 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 2003/04 och tidigare år analyserats. Följande avsnitt behandlar utformningen av undersökningen, fältarbetet samt resultatens representativitet. Kapitlet bygger på tidigare års metodredogörelser.

Population och urval

De regionala undersökningar SOM-institutet genomförde mellan 1992 och 1997 vände sig till personer bosatta i Göteborgs kommun och kranskommunerna[1]. Hösten 1998 utvidgades undersökningen till att omfatta hela Västra Götalandsregionen samt Kungsbacka kommun[2]. Undersökningen baserades då på två separata, obundet slumpmässiga urval (OSU), dragna ur befolkningen i respektive undersökningsområde med följden att urvalen viktades i databearbetningar av det totala materialet. Från och med 1999 års undersökning används ett gemensamt urval. År 2003 omfattade det totalt 6 000 personer boende i Västra Götaland samt Kungsbacka kommun.

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 befolkningen vilket innebär att såväl svenska som utländska medborgare ingår i urvalet. Urvalsstorleken för tidigare års undersökningar framgår av tabell 2 längre fram.

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 2003 skiljer sig något åt för respektive delundersökning. Personer som bor i Göteborgsregionen omfattas av Väst-SOM I och 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.

Tabell 1 Innehållsöversikt för frågeformulären i Väst-SOM 2003

	Frågenummer	
Frågeområde	Väst-SOM I	Väst-SOM II
Massmedier	1-13	1-8
Politik och samhälle	14-38	9-33
Samhälle och service	39-47	34-38
Trafik	48-52	39-42
Trygghet och säkerhet	53-59	43-46
Teknikinnehav och Internet	60-66	47-51
Göteborgs-Posten	67-70	52-60
Aktiviteter och fritidsvanor	71-77	61-66
Göteborg	78-79	
Arbetsliv	80-85	67-66
Om dig själv	86-110	67-91

Kommentar: Frågeformulären för Väst-SOM I respektive Väst-SOM II återfinns i bilaga i slutet av boken.

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.

Fältarbete och undersökningsplan

Väst-SOM 2003 genomfördes i samarbete med Kinnmark Information AB, som svarade för fältarbetet även i Riks-SOM-undersökningen 2003. SOM-institutet har

stått för undersökningens uppläggning och utformning, det vill säga inklusive framtagning av frågeformulär och övrigt material som skickats ut, samt kodning av öppna svar. Kinnmark Information AB har ombesörjt urvalsdragning, utskick av formulär och påminnelser, telefonuppföljning samt scanning av kryss och ifyllda siffror i formulären.

Huvuddelen av datainsamlingsarbetet genomfördes hösten 2003 och följer i huvudsak upplägget i tidigare års undersökningar. Arbetet inleddes i slutet av september med att ett vykort skickades till respondenterna för att informera om att de var utvalda att delta i undersökningen. Veckan därpå skickades enkäten tillsammans med ett kortare följebrev, en informationsbroschyr om SOM-institutet och dess undersökningar samt en penna. En vecka senare skickades ytterligare ett vykort 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 – totalt sju stycken. Den sista påminnelseinsatsen innebar att samtliga som inte besvarat enkäten fick en minienkät med en fråga om varför de inte kan/vill besvarat undersökningen. Där fanns även möjlighet för anhörig eller liknande att meddela om svarspersonen var sjuk, bortrest eller på annat sätt oförmögen att besvara undersökningen.

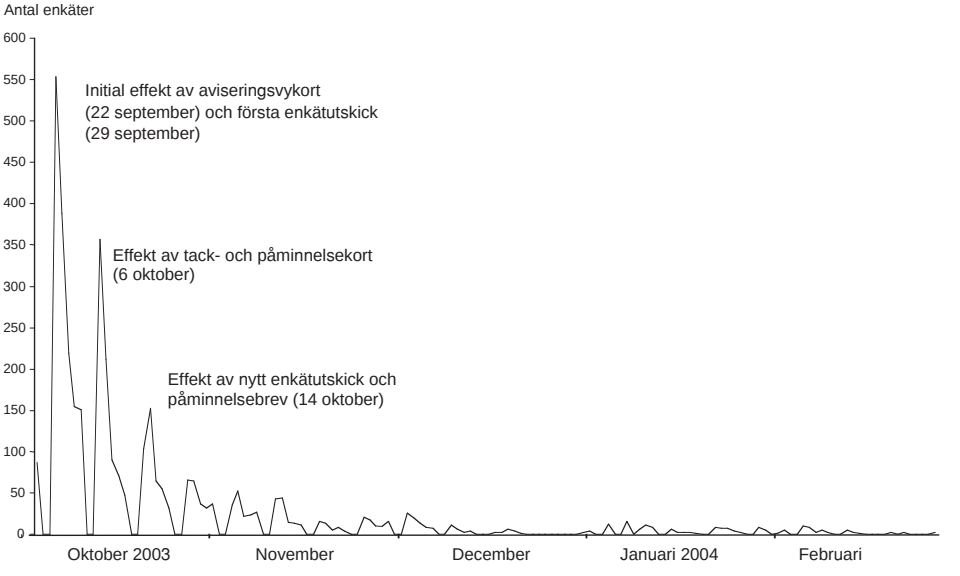
I nedanstående uppställning framgår i detalj tidsramarna för fältarbetet och dess olika insatser.

22 sept.	Utskick av aviseringsvykort.
29 sept.	Utskick av enkät, följebrev, informationsbroschyr, svarskuvert, penna.
6 okt.	Utskick av tack- och påminnelsevykort.
14 okt.	Utskick av enkät, följebrev, informationsbroschyr och svarskuvert till intervjupersoner som ännu inte sänt in enkäten.
24 okt.-5 nov.	Telefonpåminnelse till svarspersoner som ej sänt in enkäten.
28 okt.	Tackbrev till alla som i telefon sagt att de ska delta.
4 nov.	Tackbrev till ytterligare personer som i telefon sagt att de ska delta samt postal påminnelse till personer utan känt telefonnummer och till personer som ej kunnat nås per telefon i föregående telefonpåminnelse.
19 nov.-24 nov.	Telefonpåminnelse (jfr. 24 okt.–5 nov.).
25 nov.	Postal påminnelse (jfr. 4 nov.).
23 dec.	Utskick av ”helgbrev” med enkät och svarskuvert (B-post, planerat att nå ut den 29 dec.) till dem som tidigare i telefon sagt att de ska delta men inte ännu skickat in enkäten.
13 jan.-21 jan.	Telefonpåminnelse till dem som tidigare i telefon sagt att de ska delta men inte ännu skickat in enkäten.

27 jan.	Utskick av enkät, följebrev, svarskuvert samt minienkät (med frågan om varför man inte önskar/kan delta) till svarspersoner utan känt telefonnummer, personer som ej kunnat nås vid tidigare telefonpåminnelser samt till personer som ej sänt in enkäten, men i samband med någon av telefonpåminnelserna lovat att göra det; personer som nåddes i och med den närmast föregående telefoninsatsen exkluderades dock helt.
23 feb.	Fältarbetet avslutades.

Enkäterna började strömma in på allvar veckan efter det första utskicket, och måndagen veckan därpå, den 13 oktober, hade mer än hälften av alla som skulle komma att delta i undersökningen skickat in formuläret. Tempot på inflödet var fortsatt högt under veckorna som följde. Den 27 oktober hade tre fjärdelar som skulle komma att delta skickat in. Ett par veckor in i november började enkätinflödet tunna ut och var i fortsättningen i huvudsak lågt. Den 11 december hade 95 procent av dem som skulle komma att skicka in enkäten gjort detta. Figur 1 visar hur inflödet kommer i vågor, tydligt i fas med enkätutskick och påminnelseåtgärder. Observera dock det faktum att helgdagarna (utan postutdelning) ingår i redovisningen, något som lite bedrägligt förstärker denna vågbild i det att varje ”dalgång” därmed går ända ner till 0. Men även bortsett från de något vilseledande dalgångarna kvarstår vågbildseffekten med all tydlighet.

Figur 1 Inflöde av enkäter i Väst-SOM 2003 (antal)

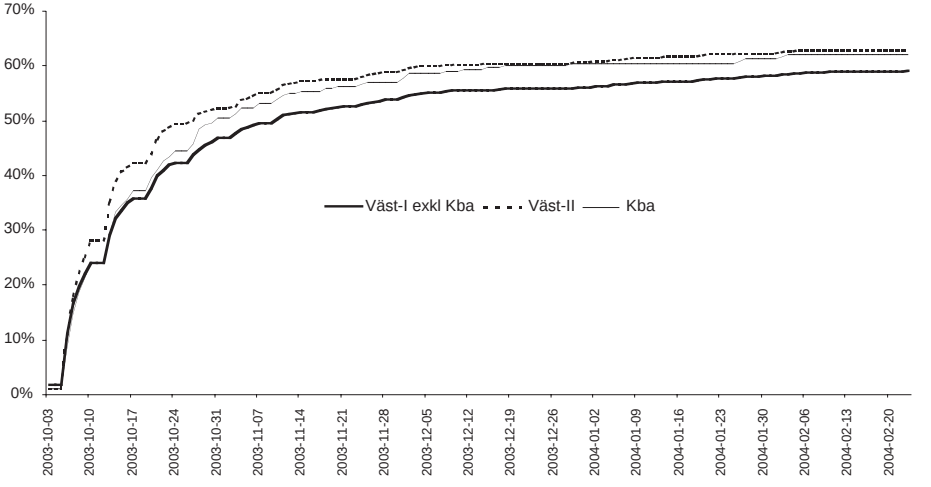


När fältarbetet avslutades den 23 februari 2003 var bruttosvarsfrekvensen – dvs. andelen inkomna enkäter av antalet utskickade – 59,4 procent för Väst-SOM I (Göteborgsregionen inklusive Kungsbacka) och 62,8 procent för Väst-SOM II (övriga delar av Västra Götaland). För hela Väst-SOM innebar det en bruttosvarsfrekvens på 60,9 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 sju procentenheter mellan undersökningarna, men Väst-SOM I rycker upp sig på slutet och vid fältstopp den 23 februari 2003 var det en differens på 3,4 procentenheter mellan de två delundersökningarna (3,6 procentenheter inklusive Kungsbacka).

Trots att Kungsbacka inte ingår i Västra Götalandsregionen och Kungsbackaborna därmed kan antas känna sig mindre berörda av delar av enkätens innehåll är deras svarsvilja betydligt större än i Göteborgsregionen i övrigt. I 2002 och 2003 års undersökningar har det förhållit sig på detta sätt – tidigare låg Kungsbackabornas svarsvilja i nivå med övriga delar av Göteborgsregionen. I figur 2 redovisas inflödet under fältperioden – uppdelat på Väst-SOM I exklusive Kungsbacka, Väst-SOM II samt Kungsbacka.

Figur 2 Inflödet av enkäter i Väst-SOM 2003 (kumulativ procent av bruttourvalet)



Minst tre faktorer ligger rimligen bakom den genomgående skillnaden 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 fem sidor längre och innehåller fler frågor. Den andra faktorn är av demografisk karaktär: i jämförelse med övriga Västra Götaland omfattar storstadsregionen en större andel unga, en större andel utbildade, karriärsinriktade personer samt en större andel utländska medborgare – grupper som av olika skäl (ointresse, tidsbrist, segregationen i samhället) tenderar att vara underrepresenterade bland respondenterna i SOM-undersökningarna (se tabell 5 och 7 längre fram).

Utöver dessa två faktorer kan vi peka på en tredje, förknippad med själva fältarbetet. Påminnelseåtgärderna har tidigare år tenderat att vara mer effektiva för Väst-SOM II än Väst-SOM I. I figur 2 (ovan) kan man se hur avståndet mellan den överst löpande linjen och de två undre ökar de dagar där man kan se en effekt (figur 1) av de första påminnelseinsatserna. Det gäller särskilt den första postala påminnelsen, men också den första telefonpåminnelsen. Denna tendens återspeglar urvalsgruppernas något skiljande intresse av att delta i denna typ av undersökning och ligger i linje med tidigare erfarenheter.

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, Ohlsson 1986, Holmberg & Petersson 1998). SOM-institutets medborgarundersökningar är inget undantag. De rikstäckande undersökningarna har en genomsnittlig svarsfrekvens sedan 1986 på 67 procent, och Väst-SOM har en genomsnittlig svarsfrekvens på 66 procent. Nettoresultatet för årets undersökning på 66 procent ligger således i nivå med tidigare undersökningar (se tabell 2).

Gruppen naturligt bortfall utgörs till största delen av personer med okänd eller felaktig adress samt personer som är sjuka/avlidna. Dessa grupper svarar tillsammans för 77 procent av det naturliga bortfallet. Detta är en ökning sedan förra året då dessa grupper utgjorde 64 procent av det naturliga bortfallet. Vid en jämförelse med 1997 års undersökning kan det konstateras att andelen som då utgjordes av avflyttade samt sjuka/avlidna endast var 43 procent. Den största skillnaden finns i gruppen avflyttade/felaktig adress. Detta kan ses som ett uttryck för en större rörlighet i befolkningen. En annan grupp av betydelse i det naturliga bortfallet är de som uppger att de inte talar svenska, 14 procent.

I Väst-SOM såväl som i Riks-SOM-undersökningen 2003 genomfördes ett metodtest. Halva urvalet, 3 000 personer, fick i det första följebrevet informationen att de var med i en utlottning av 50 exemplar av aktuella SOM-publikationer om de skickade tillbaka enkäten ifylld senast den 14 oktober. Testet gjordes för att se om deltagande i utlottning kan fungera som incitament för högre benägenhet att besvara våra undersökningar. Resultatet kan utläsas i tabell 3. Som framgår hade

möjligheten att delta i utlottningen en liten effekt på benägenheten att besvara formuläret. Den effekt som man dock kan peka på här, vilket också ses i Riks-SOM-undersökningen, är att de som fick möjlighet att delta i utlottningen skickade in sin enkät något snabbare (se Nilsson 2004). När fältarbetet avslutades är dock denna effekt borta.

Tabell 2 Svarsfrekvensen i Väst-SOM 1992–2003

Väst-SOM	Brutto-urval	Netto-urval	Andel naturligt bortfall	Antal svar	Svars-frekvens (brutto)	**Svars-frekvens (netto)**	Fält-arbete 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

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.

Tabell 3 Resultat av bokutlottning Väst-SOM-undersökningen 2003

	Deltar i utlottningen	7 oktober	14 oktober	23 februari (fältstopp)	Antal personer
Väst Tot.	Deltar	18,4	37,0	60,8	3 000
	Deltar ej	15,8	33,7	61,0	3 000
	Procentdifferens	*2,6*	*3,3*	*-0,2*	
Väst-I	Deltar	17,6	33,8	59,4	1 634
	Deltar ej	15,3	30,7	59,3	1 633
	Procentdifferens	*2,3*	*3,1*	*0,1*	
Väst-II	Deltar	19,5	40,8	62,6	1 366
	Deltar ej	16,5	37,3	62,9	1 367
	Procentdifferens	*3,0*	*3,5*	*-0,3*	

Kommentar: Villkoret för att delta i utlottningen var att man skickade in enkäten ifylld senast den 14 oktober.

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 underrepresenterad 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 4 redovisas svarsbenägenheten efter kön, ålder, delregion i Västra Götaland, kommuntillhörighet och för Göteborg även resursområde.

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. I 2001 års undersökning kunde vi se att skillnaden mellan mäns och kvinnors benägenhet att svara återigen ökade. Differensen var sex procentenheter. De två senaste åren har skillnaderna mellan mäns och kvinnors benägenhet att svara hållit i sig. 2002 var skillnaden uppe i sju procentenheter, medan den för 2003 är sex procentenheter. För den nationella SOM-undersökningen är skillnaden fyra procentenheter.

Vi ser också i tabell 4 hur svarsbenägenheten varierar med ålder. Sedan undersökningarna startade 1992 har de övergripande trenderna varit enligt följande. De yngre har blivit sämre på att svara, de äldre har 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 67 procent. Åldersgruppernas spridning har med åren blivit större. Skillnaden mellan de åldersgrupper med högst respektive lägst svarsandelar har från att ha legat på 11 procentenheter de första undersökningsåren ökat till 23 procentenheter 2003. För de fem senaste undersökningsåren gäller att 20-29-åringarna är sämst på att svara och 60-69-åringarna är bäst. 15-19-åringarna har från att ha legat på en hög nivå under mitten av 1990-talet haft en tydligt nedåtgående trend och har 2003 endast 60 procent svarande.

Av uppställningen per delregion i tabell 4 framgår att det är boende i Sjuhärad och Västra Skaraborg som uppvisar den bästa svarsviljan år 2003 (70 procent). Därefter kommer Östra Skaraborg med 68 procent. Norra Bohuslän och Göteborgsregionen ligger runt genomsnittet med 67 respektive 65 procent. I Fyrstad har 64 procent svarat medan Dalsland uppvisar årets sämsta svarsbenägenhet med 61 procent.

Uppdelningen på kommun i Göteborgsregionen visar på skillnader i svarsbenägenhet inom regionen. 2002 hade åtta kommuner mer än 70 procent svarande. I år kommer endast Alingsås, Lilla Edet och Partille över 70-procentsgränsen. Tjörn

Tabell 4 Svarsandelar (netto) i olika grupper i Väst-SOM-undersökningen 1992-2003 (procent)

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTALT	60	60	60	65	69	70	65	68	66	70	68	66
Kön												
Män	60	60	60	64	67	68	62	65	64	67	65	63
Kvinnor	61	59	60	67	70	71	68	70	67	73	72	69
Ålder												
15–19 år	61	67	68	76	72	77	68	66	60	68	64	60
20–29 år	56	58	58	61	68	65	55	60	58	60	60	57
30–39 år	61	57	55	62	63	66	61	61	61	66	65	59
40–49 år	56	56	59	66	68	68	66	69	63	70	67	65
50–59 år	62	61	65	67	72	70	67	71	69	73	70	71
60–69 år								76	77	81	79	78
70–79 år								74*	75	75	78	75
60–80 år	*67*	*64*	*63*	*66*	*70*	*74*	*72*	*75*	*76*	*75*	*78*	*76*
80–85 år									65	78	73	67
Delregion i Västra Götaland [3]												
Göteborgsregionen							62	66	63	69	67	65
Sjuhärad							70	70	72	72	72	70
Östra Skaraborg							69	67	68	73	71	68
Västra Skaraborg							66	68	69	73	70	70
Fyrstad							69	72	69	67	72	64
Dalsland							68	66	66	74	66	61
Norra Bohuslän							66	67	66	71	63	67
Kommuner i Göteborgsregionen												
Ale	67	62	55	66	73	77	72	66	57	64	71	66
Alingsås	—	—	—	—	73	72	57	69	66	70	74	75
Göteborg	58	59	58	63	68	68	61	65	62	68	63	63
Härryda	64	64	58	73	67	75	60	70	61	77	68	64
Kungsbacka	63	58	54	68	72	72	60	67	63	64	71	67
Kungälv	70	67	72	65	66	65	62	75	60	70	67	65
Lerum	67	66	64	73	73	69	66	69	62	71	76	67
Lilla Edet	55	68	63	68	67	58	53	70	63	71	69	74
Mölndal	54	57	69	72	67	68	59	68	67	68	73	66
Partille	65	55	68	65	69	71	65	63	61	80	65	70
Stenungsund	64	60	72	68	72	77	74	62	71	71	72	65
Tjörn	51	62	48	59	51	74	63	69	72	77	71	51
Öckerö	73	62	60	53	67	71	68	61	65	69	76	63
Resursområde i Göteborg												
Resursstarkt								68	63	73	67	69
Medelresursstarkt								64	61	69	67	64
Medelresurssvagt								67	66	67	64	61
Resurssvagt								57	57	62	54	57

Kommentar: I Göteborgsregionen ingår här förutom Kungsbacka samtliga särredovisade kommuner. (För detaljerad redovisning av delregionerna i Västra Götaland, se slutnot 3.) Indelningen i olika resursområden i Göteborg baseras på en indelning av stadsdelarna med avseende på invånarnas resursstryka (Jönsson m. fl. 1997, s. 40). * 70-80 år

är sämst med endast 51 procent. Bland övriga kommuner är spridningen liten. Med svarsandelar på 63 till 67 procent ligger dessa kommuner samlade kring genomsnittet. Göteborg drar samtliga undersökningsår ner svarsandelen i Göteborgsregionen totalt sett. År 2003 är svarsandelen i Göteborg 63 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.

Redovisningen per resursområde (grupper av stadsdelar med avseende på invånarnas resursstyrka) i Göteborg, visar att det finns ett tydligt samband mellan resursstyrka och svarsbenägenhet. 2002 minskade de boende i resursstarka områden sin svarsandel relativt 2001 års undersökning. En del av den minskningen är 2003 återhämtad. Den sämre svarsandelen 2000 relativt 1999 sågs som en förändring till förmån för ett mer representativt material sett till resursstyrka. 2001 var skillnaden i svarsbenägenhet återigen kopplat till resursstyrka på ett tydligt sätt. Denna trend har fortsatt 2002 och 2003.

I tabell 4 kan utläsas att de är de resursstarka som är mest benägna att svara, 69 procent. Därefter kommer de medelresursstarka med 64 procent och de medelresurssvaga med 61 procent. Sämst svarsvilja uppvisar de resurssvaga, med 57 procent svarande.

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 hur göteborgarna är något underrepresenterade relativt befolkningen som helhet (tabell 5). Invånarna i kranskommunerna är (som grupp) däremot väl representerade. De övriga västragötalänningarna är i stället något överrepresenterade. Men samtidigt skall framhållas att skillnaderna mellan fördelningen i svaren och den i nettourvalet aldrig överstiger två procentenheter.

Tabell 5 Fördelning över invånare i Göteborg, Göteborgs kranskommuner och övriga Västra Götaland i befolkningen, urvalet respektive i inkomna enkäter 2003, samt jämförelse med fördelningen i urval och svarande 1999-2002 (procent)

		Område				
År	Grupp	Göteborg	Göteborgs kranskommuner	Övriga Västra Götaland	Summa	Antal
1999	Urval (brutto)	30	24	46	100	5 900
	Svarande	29	24	47	100	3 760
	Befolkning	31	24	45	100	1 237 771
2000	Urval (brutto)	31	25	44	100	6 000
	Nettourval	30	25	45	100	5 602
	Svarande	28	25	47	100	3 684
	Befolkning	31	24	45	100	1 247 690
2001	Urval (brutto)	31	23	46	100	6 000
	Nettourval	30	24	46	100	5 411
	Svarande	29	24	47	100	3 808
	Befolkning	31	25	44	100	1 245 689
2002	Urval (brutto)	31	25	44	100	6 000
	Nettourval	30	26	44	100	5 538
	Svarande	28	26	46	100	3 792
	Befolkning	31	24	45	100	1 254 946
2003	Urval (brutto)	31	23	46	100	6 000
	Nettourval	30	24	46	100	5 537
	Svarande	29	24	47	100	3 654

Kommentar: För nettourval, se kommentar tabell 2.

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 6). Mellan 1992 och 1998 är avvikelserna mellan dragna urval och svarande som mest två procentenheter. Från 1999-2001 var avvikelserna något större – som mest tre procentenheter mellan urval och svarande. För 2002 och 2003 års undersökningar har skillnaderna ökat till fyra procentenheter som mest mellan urvalet och de svarande. Mönstret totalt sett för årets 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 15-29-åringarna som är underrepresenterade och 50-64-åringarna som är överrepresenterade. Tidigare studier inom ramen för SOM-institutet har dock visat att skillnader i könsfördelning (liksom åldersfördelning) mellan befolkning, urval och svarandegrupp har en mycket liten inverkan på svarsmönster.

Tabell 6 Åldersgruppernas fördelning i hela urvalet respektive i inkomna enkäter 1992-2003 och åldersfördelningen 2003 hos befolkningen i Västsverige (procent)

		Åldersgrupp						
År	Grupp	15–29 år	30–49 år	50–64 år	65–80 år	65–85 år	Summa	Antal
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
	Befolkning	24	36	24	16		100	1 200 010
2000:	Urval (brutto)	24	36	24	16		100	5 815
15–80	Nettourval	23	36	25	16		100	5 474
	Svarande	21	34	27	18		100	3 597
	Befolkning	23	35	23		19	100	1 237 771
2000:	Urval (brutto)	23	34	24		19	100	6 000
15–85	Nettourval	23	35	24		18	100	5 602
	Svarande	20	33	27		20	100	3 684
	Befolkning	23	35	23		19	100	1 247 690
2001:	Urval (brutto)	23	34	24		19	100	6 000
	Nettourval	22	36	25		17	100	5 411
	Svarande	20	35	27		19	100	3 808
	Befolkning	23	35	23		19	100	1 245 689
2002:	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
	Befolkning	23	35	23		19	100	1 254 946
2003:	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

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.

Vi har tidigare konstaterat att svarsbenägenheten är lägre bland män än bland kvinnor i de senaste årens undersökningar. I tabell 7 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 rymmer en viss skevhet ifråga om könsrepresentation.

Tabell 7 Könsfördelning hos befolkningen, i urvalet och bland de svarande (procent)

		Kön		
År	Grupp	Män	Kvinnor	Summa
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
	Befolkningen	50	50	100
2001	Bruttourval	49	51	100
	Nettourval	49	51	100
	Svarande	47	53	100
	Befolkningen	50	50	100
2002	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	50	50	100
	Svarande	48	52	100
	Befolkningen	50	50	100
2003	Bruttourval	50	50	100
	Nettourval	49	51	100
	Svarande	47	53	100

Kommentar: Uppgifterna om befolkningen är hämtade från www.scb.se/databaser.

Göteborgsregionen och övriga Västra Götaland

Vid analyser av materialet från Väst-SOM 2003 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 ålder och utbildningsnivå hos befolkningen i de båda delundersökningsområdena.

Tabell 8 Fördelning per förvärvsställning, medborgarskap och yrkesgrupp, 1992-2003

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 TOTALT	2003 *Väst I*	2003 *Väst II*
Förvärvsställning														
Förvärvsarbete	57	57	55	57	57	57	57	58	57	60	57	57	*59*	*55*
Arbetsmarknadspolitisk åtgärd	1	0	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1	*1*	*1*
AMS-utbildning	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	*0*	*0*
Kunskapslyftet	-	-	-	-	-	-	1	1	1	0	-	-	-	-
Arbetslös	5	6	6	7	6	5	5	5	4	3	4	4	*4*	*4*
Ålderspensionär	17	16	16	15	15	15	17	17	20	19	19	21	*18*	*23*
Förtidspensionär	4	4	5	5	5	4	4	4	5	5	5	4	*5*	*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*	*12*
Annat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	*1*	*1*
Medborgarskap														
Svenskt	-	95	95	94	95	94	95	96	96	96	96	95	*94*	*96*
Utländskt	-	5	5	6	5	6	5	4	4	4	4	3	*4*	*3*
Både svenskt och utländskt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	*2*	*1*
Yrkesgrupp														
Tjänsteman	32	31	29	31	31	31	28	29	28	28	28	30	*35*	*23*
Tjänsteman: arbetsledande	16	16	15	14	13	14	11	12	12	13	13	11	*12*	*10*
Tjänsteman: företagsledande	2	3	4	3	4	3	2	2	2	2	3	2	*3*	*2*
Arbetare	35	37	37	38	37	36	43	41	40	41	40	41	*36*	*47*
Arbetare: arbetsledande	6	5	6	6	7	6	6	7	7	6	6	6	*5*	*6*
Arbetare: egenanställd	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Jordbrukare: ingen anställd	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	*0*	*2*
Jordbrukare: en eller fler anställda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*0*	*1*
Företagare: ingen anställd	4	3	3	3	3	4	3	3	4	4	3	4	*3*	*4*
Företagare: 1–9 anställda	3	3	3	3	3	4	3	3	4	3	4	4	*3*	*4*
Företagare: 10 eller fler anställda	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	*1*	*1*

I tabell 8 kan vi se att stabiliteten i svarandegruppen mellan 1992 och 1997 med avseende på förvärvsställning, medborgarskap och yrkesgrupp är i det närmaste total. 1998, när hela Västra Götalandsregionen inkluderades i undersökningen, sjönk andelen studenter, utländska medborgare och tjänstemän – till förmån för en ökad andel ålderspensionärer, svenska medborgare och arbetare – vilket i första hand visade sig vara en ren konsekvens av det utvidgade spridningsområdet för undersökningen. Men vi kan också se hur tendensen från år 2000, med en stigande andel ålderspensionärer håller i sig. Samtidigt kvarstår, med ett undantag, tydliga demografiska strukturskillnader mellan undersökningsområdena även i Väst-SOM 2003

– med färre ålderspensionärer och fler tjänstemän (och färre arbetare och jordbrukare) i storstadsregionen jämfört med övriga Västra Götaland. Undantaget är andelen studenter som tidigare varit högre i storstadsregionen, men nu är på samma nivå som i övriga Västra Götaland.

De resultat som presenterats i detta kapitel visar sammantaget på att 2003 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 två undersökningarna skiljer sig endast marginellt. För några 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.

Noter

[1] 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.

[2] 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.

[3] Delregionerna är indelade enligt följande:
Göteborgsregionen: Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö;
Sjuhärad: Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn, Vårgårda;
Östra Skaraborg: Falköping, Gullspång, Hjo, Karlsborg, Mariestad, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda;
Västra Skaraborg: Essunga, Grästorp, Götene, Lidköping, Skara, Vara;
Fyrstad: Lysekil, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg;
Dalsland: Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Mellerud, Åmål;
Norra Bohuslän: Orust, Munkedal, Sotenäs, Strömstad, Tanum.
Fyrbodal: Fyrstad, Dalsland och Norra Bohuslän.
Denna indelning är på tre punkter en förändring sedan 1998, då Herrljunga, Vårgårda samt Orust ingick i Göteborgsregionen.

Referenser

Holmberg, Sören och Olof Petersson (1980) *Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar*. Stockholm: Liber Förlag

Holmberg, Sören och Olof Petersson (1998) *Opinionsundersökningar och demokratin*. Stockholm: SNS Förlag

Jönsson, Sten m. fl. (1997) *Decentraliserad välfärdsstad – Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag.

Nilsson, Åsa (2004) ”Den nationella SOM-undersökningen 2003”. I Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red) *Ju mer vi är tillsammans*. Göteborg: SOM-institutet vid 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.

SAMHÄLLE OPINION MASSMEDIA

VÄSTSVERIGE 2003

SOM-INSTITUTET
samhälle opinion massmedia

GÖTEBORGS UNIVERSITET

SÅ HÄR FYLLER DU I FORMULÄRET

– här är ett exempel:

Fråga 1 **Hur väl anser Du att påståendet *'I dag skiner solen'* stämmer?**

	Stämmer helt och hållet	Stämmer ganska bra	Stämmer varken bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt	Stämmer inte alls
Om Du tycker att påståendet inte stämmer alls, sätt då ett kryss längst till höger på följande sätt:	☐	☐	☐	☐	☒
Om Du tycker att påståendet stämmer ganska bra, markerar Du så här:	☐	☒	☐	☐	☐
Skulle Du råka sätta ett kryss i fel ruta, rätta till det genom att stryka över hela rutan. Sätt därefter kryss i rätt ruta på följande sätt:	■	☒	☐	☐	☐

Formuläret läses optiskt av en dator. Håll därför om möjligt kryssen innanför rutorna. Kryssa så här: ☒ Kryssa ej så här: ☒

Använd helst kulspetspenna och inte tusch eller blyerts

FORMULÄRETS INNEHÅLL

Frågenummer	Frågeområde
1-13	Massmedier
14-38	Politik och samhälle
39-47	Samhälle och service
48-52	Trafik
53-59	Trygghet och säkerhet
60-66	Teknikinnehav och internet
67-70	Göteborgs-Posten
71-77	Aktiviteter och fritidsvanor
78-79	Göteborg
80-85	Arbetsliv
86-110	Om dig själv

MASSMEDIER

Fråga 1 **Hur ofta brukar Du ta del av följande nyhetsprogram i radio och TV?**

	Dagligen	5–6 ggr/ vecka	3–4 ggr/ vecka	1–2 ggr/ vecka	Mer sällan	Aldrig
Aktuellt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rapport i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västnytt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SVT Morgon	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyheterna i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyhetsmorgon i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalnyheterna i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Metronyheter i TV3	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalnyheterna i radions P4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ekonyheterna i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyheter i privat lokalradio	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 2 **Läser eller tittar Du i någon morgontidning regelbundet – och i så fall hur ofta? (Frågan gäller inte tidningar på internet.)**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐
Dagens Nyheter	☐	☐	☐	☐	☐
Svenska Dagbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Dagens Industri	☐	☐	☐	☐	☐
Metro	☐	☐	☐	☐	☐
Annan morgontidning:					
..... *(tidningens namn)*	☐	☐	☐	☐	

Fråga 3 **Om Du tänker på hur Du brukar läsa Din morgontidning, hur ser Din morgontidningsläsning ut nu jämfört med för ett år sedan?**

Jag läser mer nu	Jag läser ungefär lika mycket nu som för ett år sedan	Jag läser mindre nu	*Jag brukar inte läsa morgontidningar*
☐	☐	☐	☐

Fråga 4 **Läser eller tittar Du i någon av följande kvällstidningar regelbundet – och i så fall hur ofta? (Frågan gäller inte tidningar på internet.)**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
GT	☐	☐	☐	☐	☐
Aftonbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Expressen	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 5 **Läser Du eller tittar Du regelbundet i någon informationstidning eller något informationsblad som ges ut av:**

	Varje nummer	Vart annat nummer	Något enstaka nummer	Aldrig	*Jag känner inte till/finns inte*
Västra Götalandsregionen: *Regionmagasinet*	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐
Den stadsdel eller den del av kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 6 **Prenumererar Du eller någon i Ditt hushåll på någon morgontidning?**

- ☐ Ja, på Göteborgs-Posten
- ☐ Ja, på Dagens Nyheter
- ☐ Ja, på Svenska Dagbladet
- ☐ Ja, på Dagens Industri
- ☐ Ja, på:

..... ….

Hur länge har Du haft Din nuvarande prenumeration?

Mindre än 1 år	1–2 år	3–5 år	Längre än 5 år	Tveksam/ vet ej
☐	☐	☐	☐	☐

☐ Nej ⟶ **Om Du ändå läser en morgontidning, på vilket sätt har Du då tillgång till den?**

- ☐ Läser hos/lånar av bekant/granne
- ☐ Läser på arbetet/skolan
- ☐ Läser på bibliotek
- ☐ Läser på kollektivtrafiken (buss, tåg etc.)
- ☐ Köper lösnummer
- ☐ Läser på internet
- ☐ Annat sätt: .....

Fråga 7 **Om Du har en morgontidningsprenumeration, har Du själv funderat på att upphöra med den/någon av de prenumerationer Du nu har eller har detta diskuterats inom familjen under det senaste halvåret?**

Nej	Ja, någon enstaka gång	Ja, flera gånger	Tveksam/ vet ej	*Jag prenumererar ej på någon morgontidning*
☐	☐	☐	☐	☐

Om ja, av vilken anledning har Du funderat på att upphöra med Din prenumeration? (Fler än ett svar kan markeras.)

- ☐ Allt har blivit så dyrt att pengarna inte räcker till
- ☐ Prenumerationspriset har höjts
- ☐ Jag får information i radio och TV
- ☐ Tidningsutdelningen sköts dåligt
- ☐ Jag har inte tid att läsa den
- ☐ Jag har tillgång till tidningen på arbetet/i skolan
- ☐ Jag kan läsa tidningen på internet
- ☐ Jag kan låna tidningen av bekant/granne
- ☐ Tidningens politiska linje passar mig inte
- ☐ Tidningens innehåll är inte tillräckligt bra
- ☐ Jag flyttade från orten
- ☐ Tidningen har blivit så förändrad
- ☐ Dålig bevakning av vad som händer i min kommun
- ☐ Jag får de nyheter jag vill ha från en gratistidning

Fråga 8 **Om Du <u>inte</u> prenumererar på någon morgontidning, har Du själv funderat på att skaffa en prenumeration, eller har detta diskuterats inom familjen under det senaste halvåret?**

Nej	Ja, någon enstaka gång	Ja, flera gånger	Tveksam/ vet ej	*Jag prenumererar redan på någon morgontidning*
☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 9 **Markera på skalan nedan hur lätt eller hur svår Du tycker att följande dagstidningar är att läsa:**

	Tar ej del av tidningen	Mycket svårläst ↓ 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Mycket lättläst ↓ 10
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GT	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Metro	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Annan dagstidning som jag läser:												
.....		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 10 **Vilken betydelse har följande för att Du skall tycka att en dagstidning är lätt att läsa?**

	Mycket stor betydelse	Ganska stor betydelse	Varken stor eller liten betydelse	Ganska liten betydelse	Mycket liten betydelse
Att språket är lätt att förstå	☐	☐	☐	☐	☐
Korta artiklar	☐	☐	☐	☐	☐
Att jag kan något om ämnesområdet	☐	☐	☐	☐	☐
Bilder till texten	☐	☐	☐	☐	☐
Att ämnet intresserar mig	☐	☐	☐	☐	☐
Tydlig och stor text	☐	☐	☐	☐	☐
Att det finns mellanrubriker	☐	☐	☐	☐	☐

☐ *Jag läser inte dagstidningar*

Fråga 11 **Hur ofta brukar Du titta på program i följande TV-kanaler?**

		Tittar på kanalen:					
	Jag har ej tillgång	Dagligen	5–6 ggr/ vecka	3–4 ggr/ vecka	1–2 ggr/ vecka	Mer sällan	Aldrig
SVT1	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SVT2	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV3	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kanal 5	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ZTV	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Öppna kanalen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 12 **Hur ofta brukar Du lyssna på följande radiokanaler?**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
P1 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P2 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P3 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P4/Radio Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐
Lugna Favoriter	☐	☐	☐	☐	☐
Mix Megapol	☐	☐	☐	☐	☐
NRJ (Radio Energy)	☐	☐	☐	☐	☐
Radio City	☐	☐	☐	☐	☐
Rix FM	☐	☐	☐	☐	☐
Närradio	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 13 **Om Du tänker på sådant som händer i <u>Din kommun</u>, hur tillförlitlig bedömer Du följande mediers rapportering vara?**

	Mycket tillförlitlig	Ganska tillförlitlig	Inte särskilt tillförlitlig	Mindre tillförlitlig	Inte alls tillförlitlig	Ingen uppfattning
P4/Radio Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den privata lokalradion	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västnytt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV4 lokalt Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den lokala morgon-tidningen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Metro	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GT	☐	☐	☐	☐	☐	☐

POLITIK OCH SAMHÄLLE

Fråga 14 **Hur intresserad är Du i allmänhet av politik?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 15 **Hur intresserad är Du av politiska frågor som rör den kommun där Du bor?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 16 **Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast i dag i den kommun där Du bor? Ange högst tre frågor/problem.**

.....

.....

Fråga 17 **Hur intresserad är Du av politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 18 **Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast i dag i Västra Götalandsregionen? Ange högst tre frågor/problem.**

.....

.....

Fråga 19 **Man talar ibland om att politiska åsikter kan placeras in på en vänster–högerskala. Var någonstans skulle Du placera Dig själv på en sådan vänster–högerskala?**

Klart till vänster	Något till vänster	Varken till vänster eller till höger	Något till höger	Klart till höger
☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 20 **Vilket parti tycker Du bäst om i: (Ange ett kryss per rad)**

	v	s	c	fp	m	kd	mp	Annat parti	*Vet ej*
EU-politiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rikspolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regionpolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunalpolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 21 **Hur tycker Du att regeringen sköter sin uppgift?**

Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt
☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 22 **På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i:**

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Inte särskilt nöjd	Inte alls nöjd
EU	☐	☐	☐	☐
Sverige	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐

Fråga 23 **Vilken är Din åsikt om det svenska medlemskapet i EU?**

☐ I huvudsak för det svenska medlemskapet i EU
☐ I huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU
☐ Har ingen bestämd åsikt i frågan

Fråga 24 **Hur röstade Du i höstens folkomröstning om att införa euron som valuta i Sverige?**

☐ Ja – Sverige skall införa euron som valuta
☐ Nej – Sverige skall inte införa euron som valuta

☐ Röstade blankt ☐ Röstade ej ☐ Ej röstberättigad

Fråga 25 **Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i:**

	Mycket goda möjligheter	Ganska goda möjligheter	Varken goda eller dåliga möjligheter	Ganska dåliga möjligheter	Mycket dåliga möjligheter	Ingen uppfattning
EU	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stadsdelen/den del av kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 26 **Har Du det senaste året deltagit i någon manifestation eller demonstration som gällde:**

	Nej	Ja, en gång	Ja, flera gånger
Folkomröstningen om att införa euron som valuta i Sverige	☐	☐	☐
Mordet på utrikesminister Anna Lindh	☐	☐	☐
Barnomsorg, skola eller äldreomsorg i den kommun där Du bor	☐	☐	☐
Sjukvården	☐	☐	☐
Irakkriget	☐	☐	☐

Fråga 27 **Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett politiskt uppdrag för det parti Du sympatiserar med som gäller:**

	Ja, absolut	Ja, kanske	Nej, troligen inte	Nej, absolut inte
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐

Fråga 28 **Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke-partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till:**

	Ja, absolut	Ja, kanske	Nej, troligen inte	Nej, absolut inte
Ditt barns skola/barnomsorg	☐	☐	☐	☐
Anhörigs äldreomsorg	☐	☐	☐	☐

Fråga 29 **Har Du själv någon gång – eventuellt tillsammans med andra – försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer?**

☐ Ja, som privatperson
☐ Nej ⟶ *Gå vidare till fråga 30.*

Om ja, på vilket sätt försökte Du påverka kommunen? Du kan ange flera sätt.

☐ Tog kontakt med kommunal tjänsteman eller förvaltning
☐ Tog kontakt med kommunpolitiker
☐ Arbetade aktivt i partiorganisation
☐ Arbetade aktivt i aktionsgrupp eller byalag
☐ Arbetade i annan organisation eller förening
☐ Skrev insändare eller artikel i tidning
☐ Deltog i namninsamling eller demonstration
☐ Annat sätt

Lyckades Du i Dina försök att påverka eller förändra?

☐ Ja ☐ Ja, delvis ☐ Nej ☐ Vet ej

Fråga 30 **Skulle Du personligen kunna tänka Dig att göra en frivillig insats (oavlönat arbete) på något eller några av följande områden?**

	Ja, regelbundet	Ja, någon gång	Nej, knappast	Nej, absolut inte
Barn- och ungdomsverksamhet	☐	☐	☐	☐
Föreningsarbete	☐	☐	☐	☐
Kontaktperson för nyinflyttad	☐	☐	☐	☐
Arbete mot våld och droger	☐	☐	☐	☐
Kulturaktiviteter	☐	☐	☐	☐
Kontakt med äldre	☐	☐	☐	☐
Skötsel av parker och närområden	☐	☐	☐	☐
Brottsförebyggande arbete	☐	☐	☐	☐

Har Du utfört något frivilligt arbete under de senaste året?

☐ Ja, flera gånger ☐ Ja, någon enstaka gång ☐ Nej

Fråga 31 **Hur tycker Du att kommunstyrelsen i den kommun där Du bor respektive regionstyrelsen i Västra Götaland sköter sin uppgift?**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning
Kommunstyrelsen i den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regionstyrelsen i Västra Götaland	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 32 **Var skulle Du personligen vilja placera några politiker i Västra Götalandsregionen på nedanstående skala?**

	Personen är okänd för mig	Ogillar starkt -5	-4	-3	-2	-1	Varken gillar eller ogillar 0	+1	+2	+3	+4	Gillar starkt +5
Roland Andersson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lars Bergsten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eva Eriksson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einar Hansander	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kent Johansson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stefan Kristiansson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Monica Selin	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Annelie Stark	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Carina Åström	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 33 **Är Du <u>personligen</u> bekant med någon politiker som är verksam i:**

	Ja	Nej
Den kommun där Du bor	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐
Rikspolitiken	☐	☐

Fråga 34 **Vad anser Du om Din kommuns respektive Västra Götalandsregionens ekonomi?**

Är ekonomin:	Mycket god	Ganska god	Varken god eller dålig	Ganska dålig	Mycket dålig	Ingen uppfattning
I den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 35 **Här följer fyra påståenden om Västra Götalandsregionen. Markera för varje påstående det svar som ligger närmast Din egen uppfattning.**

Västra Götalandsregionen:	Stämmer helt	Stämmer delvis	Stämmer knappast	Stämmer inte alls	Ingen uppfattning
Förbättrar demokratin	☐	☐	☐	☐	☐
Stärker områdets ekonomiska utveckling	☐	☐	☐	☐	☐
Innebär att delar av regionen missgynnas	☐	☐	☐	☐	☐
Förbättrar möjligheterna att hävda sig i konkurrensen med andra regioner	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 36 **Västra Götalandsregionen har tagit över ansvaret för bland annat hälso- och sjukvården och de regionala utvecklingsfrågorna. Anser Du att denna förändring inneburit huvudsakligen fördelar eller huvudsakligen nackdelar för invånarna i regionen?**

Mycket stora fördelar	Ganska stora fördelar	Varken för- eller nackdelar	Ganska stora nackdelar	Mycket stora nackdelar	Ingen uppfattning
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 37 **Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?**

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen upp-fattning
Rikspolitiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens politiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens tjänstemän	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens politiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens tjänstemän	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sjukvårdens personal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Personal inom barnomsorgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Personal inom äldreomsorgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fritidspersonal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bibliotekspersonal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Socialarbetare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Poliser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Domare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kollektivtrafikens personal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lärare i grundskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Journalister i morgonpress	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Journalister i radio/TV	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 38 **Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den politiska debatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag
Minska den offentliga sektorn	☐	☐	☐	☐	☐
Ta emot färre flyktingar i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐
Låta privata företag svara för äldreomsorg	☐	☐	☐	☐	☐
Satsa mer på friskolor	☐	☐	☐	☐	☐
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	☐	☐	☐	☐	☐
Höja kommunal-/regionskatten hellre än att minska servicen	☐	☐	☐	☐	☐
Fortsätta driva vattenverk i offentlig regi	☐	☐	☐	☐	☐
Införa sextimmars arbetsdag	☐	☐	☐	☐	☐
Behålla fastighetsskatten	☐	☐	☐	☐	☐
Förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus	☐	☐	☐	☐	☐
Satsa på byggande av ungdomsbostäder	☐	☐	☐	☐	☐
Sänka skatterna	☐	☐	☐	☐	☐

SAMHÄLLE OCH SERVICE

Fråga 39 **Nyttjar Du eller någon nära anhörig någon av de former av service som anges nedan?**

	Ja, jag nyttjar själv	Nyttjar ej själv, men nära anhörig nyttjar	Nej, varken jag själv eller nära anhörig nyttjar
Föräldrakooperativ barnomsorg	☐	☐	☐
Kommunal barnomsorg	☐	☐	☐
Kommunal grundskola	☐	☐	☐
Kommunal gymnasieskola	☐	☐	☐
Friskola	☐	☐	☐
Barnavårdscentral	☐	☐	☐
Vårdcentral	☐	☐	☐
Sjukhusvård	☐	☐	☐
Privatläkare	☐	☐	☐
Folktandvård	☐	☐	☐
Privattandläkare	☐	☐	☐
Äldreomsorg	☐	☐	☐
Socialtjänst	☐	☐	☐
Färdtjänst	☐	☐	☐
Handikappomsorg	☐	☐	☐
Kollektivtrafik	☐	☐	☐
Idrottsanläggningar	☐	☐	☐
Bibliotek	☐	☐	☐
Kulturaktiviteter	☐	☐	☐
Fritidsverksamhet	☐	☐	☐

Fråga 40 **Vad anser Du om servicen i den kommun där Du bor på följande områden?**

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej
1. Föräldrakooperativ barnomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Kommunal barnomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Kommunal grundskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. Kommunal gymnasieskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Friskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Barnavårdscentral	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Vårdcentral	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Sjukhusvård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Privatläkare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Folktandvård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Privattandläkare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Äldreomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13. Socialtjänst	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. Färdtjänst	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. Handikappomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16. Kollektivtrafik	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17. Idrottsanläggningar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18. Bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19. Kulturaktiviteter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20. Fritidsverksamhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
21. Turism	☐	☐	☐	☐	☐	☐
22. Miljövård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
23. Tillgång på bostäder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
24. Gator och vägar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
25. Renhållning på allmänna platser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
26. Möjligheten att få jobb	☐	☐	☐	☐	☐	☐
27. Kommuninformation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28. Regioninformation	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 41 **Om förändringar av servicen skall göras, vilket av serviceområdena anser Du att:**

Det är mest angeläget att satsa på? ____ Det i första hand ska minskas på? ____ *V.g. ange en av siffrorna 1-28 i fråga 40 ovan.*

Fråga 42 **Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat under de senaste 12 månaderna i:**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 43 **Allmänt sett, vad är Din uppfattning om sjukvården under de senaste 12 månaderna? Anser Du att vården vid sjukhus och vårdcentraler har förbättrats eller försämrats?**

	Klart förbättrats	Något förbättrats	Varken förbättrats eller försämrats	Något försämrats	Klart försämrats	Ingen uppfattning
Sjukhus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vårdcentraler	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 44 **Hur viktiga anser Du att följande verksamheter är för den framtida utvecklingen i Göteborg och Göteborgsregionen?**

	Mycket viktig	Ganska viktig	Inte särskilt viktig	Inte alls viktig	Vet ej
Bank- och försäkringsväsende	☐	☐	☐	☐	☐
Bilindustri	☐	☐	☐	☐	☐
Detaljhandel	☐	☐	☐	☐	☐
Högre utbildning/forskning	☐	☐	☐	☐	☐
Idrott	☐	☐	☐	☐	☐
Informationsteknologi	☐	☐	☐	☐	☐
Kultur, nöjesliv och evenemang	☐	☐	☐	☐	☐
Livsmedelsindustri	☐	☐	☐	☐	☐
Medicinsk industri	☐	☐	☐	☐	☐
Press/radio/TV	☐	☐	☐	☐	☐
Miljöindustri	☐	☐	☐	☐	☐
Offentlig service	☐	☐	☐	☐	☐
Hamn och sjöfart	☐	☐	☐	☐	☐
Transporter	☐	☐	☐	☐	☐
Verkstadsindustri	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 45 **Har Du genom studier/arbete eller på något annat sätt kommit i kontakt med Chalmers tekniska högskola eller Göteborgs universitet? (Mer än ett kryss på varje rad kan markeras.)**

	Arbetar vid	Studerar eller har tidigare studerat vid	Nära anhörig arbetar eller studerar/har studerat vid	Kommer i mitt yrke i kontakt med	Ej varit i kontakt med
Chalmers	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs universitet	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 46 **Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för Chalmers och Göteborgs universitet?**

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning
Chalmers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs universitet	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 47 **Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den politiska debatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	Ingen uppfattning
Satsa på byggande av studentbostäder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Förbättra vård och omsorg för studenter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Satsa på fortsatt utbyggnad av Chalmers och Göteborgs universitet i centrala Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Chalmers och Göteborgs universitet skall erbjuda fler studenter möjlighet till utbildning	☐	☐	☐	☐	☐	☐

TRAFIK

Fråga 48 **Vilket/vilka av dessa färdsätt använde Du Din senaste arbetsdag/skoldag för att ta Dig till arbetet/skolan? (Flera färdmedel kan markeras.)**

☐ 1. Till fots
☐ 2. Cykel
☐ 3. MC/moped
☐ 4. Bil som förare
☐ 5. Bil som passagerare
☐ 6. Båt/färja
☐ 7. Buss
☐ 8. Spårvagn
☐ 9. Tåg/pendeltåg
☐ 10. Annat:
.....
☐ *Jag arbetar/studerar inte*

Vilket var Ditt huvudsakliga färdmedel?
Ange en av siffrorna från uppställningen ovan. ☐

Fråga 49 **Följande förslag gäller trafiken. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	☐	☐	☐	☐	☐
Skärp övervakningen när det gäller hastighetsöverträdelser	☐	☐	☐	☐	☐
Gör om fler gator till gågator	☐	☐	☐	☐	☐
Sänk hastigheten från 50 till 30 km/timmen där det finns många fotgängare och cyklister	☐	☐	☐	☐	☐
Bygg separata körfält för kollektivtrafiken i större tätorter	☐	☐	☐	☐	☐
Uppmuntra samåkning i bil	☐	☐	☐	☐	☐
Inför en s k trängselavgift eller biltull för den som kör bil i Göteborgs innerstad	☐	☐	☐	☐	☐
Förmånsbeskatta parkeringsplatser som betalas av arbetsgivaren	☐	☐	☐	☐	☐
Inför studentrabatter i kollektivtrafiken	☐	☐	☐	☐	☐
Bygg ny älvförbindelse i Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐
Finansiera utbyggnaden av motorvägen i Bohuslän genom vägavgifter	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 50 **När det gäller trafiken, vilken av följande satsningar anser Du vara <u>mest</u> angelägen? (Markera med endast ett kryss.)**

☐ Förbättra framkomligheten i trafiken
☐ Minska miljöstörningarna från trafiken
☐ Höja trafiksäkerheten

Fråga 51 **När det gäller trafiken, hur angeläget tycker Du att det är att man förbättrar situationen för:**

	Inte alls angeläget →										Mycket angeläget →
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gående	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Cyklister	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kollektivtrafikens resenärer	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bilister	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 52 **Här ber vi Dig ta ställning till ett antal påståenden om trafiksituationen i Göteborg. Vilket svarsalternativ stämmer bäst överens med Din egen uppfattning**

	Stämmer helt	Stämmer delvis	Stämmer knappast	Stämmer inte alls	Ingen uppfattning
Det är lätt att hitta lediga parkeringsplatser	☐	☐	☐	☐	☐
Det är farligt att ta sig fram som gående i centrum	☐	☐	☐	☐	☐
Luftföroreningarna i Göteborg är besvärande	☐	☐	☐	☐	☐
Man drabbas oftare av trafikstockningar och köer nu än för ett par år sedan	☐	☐	☐	☐	☐
Buss- och spårvagnstrafiken drabbas oftare av störningar i dag än för för några år sedan	☐	☐	☐	☐	☐
Det är svårt att ta sig fram med bil i Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐

TRYGGHET OCH SÄKERHET

Fråga 53 **Har det under de senaste 12 månaderna hänt att Du oroat Dig för att:**

	Ja, mycket ofta	Ja, ganska ofta	Ja, men bara sällan	Nej	Vet ej
Bli utsatt för inbrott i den egna bostaden	☐	☐	☐	☐	☐
Din bil/mc/moped/cykel ska utsättas för stöld eller skadegörelse i området där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐
Bli överfallen eller misshandlad	☐	☐	☐	☐	☐
Att någon närstående skall råka illa ut	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 54 **Har Du under de senaste 12 månaderna upplevt rädsla/otrygghet på följande allmänna platser eller i nedanstående situationer:**
(Mer än ett kryss på varje rad kan markeras.)

	Då jag var ensam	Tillsammans med vänner/ bekanta	Då det var mycket folk där	Nej, inte någonsin
På gator och torg	☐	☐	☐	☐
I parker eller rekreationsområden	☐	☐	☐	☐
I eller i närheten av köpcentra	☐	☐	☐	☐
I parkeringshus	☐	☐	☐	☐
Vid resa med buss och spårvagn	☐	☐	☐	☐
På stationer eller terminaler	☐	☐	☐	☐
På restauranger eller caféer	☐	☐	☐	☐
På pubar eller dansställen	☐	☐	☐	☐
I tunnlar eller på broar	☐	☐	☐	☐

Fråga 55 **Anser Du att brottsrapporteringen i svenska medier ger en rättvisande bild av den faktiska brottsligheten i Sverige eller anser Du att medierna framställer brottsligheten som lägre eller högre än vad den i verkligheten är?**

Framställer brottsligheten som *lägre* än vad den i verkligheten är		Ger en rättvisande bild av brottslighetens omfattning			Framställer brottsligheten som *högre* än vad den i verkligheten är	
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 56 **Har Du själv under de senaste 12 månaderna varit utsatt för:**
(Mer än ett kryss kan markeras på varje rad.)

	Själv varit utsatt för	Själv sett andra utsättas för	Hört talas om av vänner/bekanta som utsatts för	Nej, inget
Stöld	☐	☐	☐	☐
Skadegörelse	☐	☐	☐	☐
Våld som ledde till läkarbesök	☐	☐	☐	☐
Annat fysiskt våld som gett smärta	☐	☐	☐	☐
Hot eller hotelser om våld som var så allvarliga att Du blev rädd	☐	☐	☐	☐

Fråga 57 **Föreställ Dig att Du eller en nära anhörig plötsligt får behov av pengar som följd av en oväntad händelse. Vem eller vilka tror Du skulle stödja Dig i en sådan situation?**

	Ja, absolut	Ja, kanske	Nej, knappast	Nej, inte alls	Ingen uppfattning
Din familj	☐	☐	☐	☐	☐
Vänner eller bekanta	☐	☐	☐	☐	☐
Grannar	☐	☐	☐	☐	☐
Socialtjänsten	☐	☐	☐	☐	☐
Fackförening	☐	☐	☐	☐	☐
Din arbetsgivare	☐	☐	☐	☐	☐
Kyrkan, samfund eller religiös organisation	☐	☐	☐	☐	☐
Förening som Du tillhör	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 58 **Har Du själv under de senaste 12 månaderna blivit utsatt för någon typ av kränkande behandling:**

	Nej	Ja, vid något tillfälle	Ja, vid flera tillfällen
På Din arbetsplats eller i skolan	☐	☐	☐
I kontakt med myndighet	☐	☐	☐
På allmän plats	☐	☐	☐
På restaurant, bar, pub	☐	☐	☐

Fråga 59 **Här följer några påståenden om människor i Din omgivning och Ditt bostadsområde. Markera för varje påstående det svar som ligger närmast Din egen uppfattning.**

	Helt felaktigt påstående ↓ 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Helt riktigt påstående ↓ 10
Om jag behöver hjälp med något finns det alltid människor i mitt bostadsområde som är beredda att ställa upp	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
När jag lämnar min bostad måste jag alltid vara noga med att låsa dörren	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jag känner bara några få människor i mitt bostadsområde	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jag pratar ofta med mina grannar om sådant som händer i bostadsområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det finns stor samhörighet mellan oss som bor i vårt bostadsområde	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

TEKNIKINNEHAV OCH INTERNET

Fråga 60 **Vilka typer av utrustning etc. har Du för närvarande tillgång till i Ditt hushåll?**

- ☐ Telefon (fast anslutning)
- ☐ Mobiltelefon
- ☐ Text-TV
- ☐ Video
- ☐ Digital-TV/Set Top Box
- ☐ Persondator
- ☐ Skrivare
- ☐ DVD-spelare
- ☐ CD-spelare
- ☐ Bärbar mp3-spelare
- ☐ Fritidshus
- ☐ Fritidsbåt
- ☐ Bil *(om Du har mer än en bil: den Du använder mest):*
  - → märke: .....…….
  - → årsmodell:
- ☐ Eget körkort för personbil

Fråga 61 **Har Du tillgång till internet? (Fler än ett kryss kan markeras.)**

- ☐ Ja, i hemmet → ...där jag har anslutning
  - ☐ ...med rörlig telefontaxa
  - ☐ ...med fast abonnemang
- ☐ Ja, på arbetsplats/skola
- ☐ Ja, på annan plats
- ☐ Nej

Fråga 62 **Hur ofta brukar Du ta del av något av följande <u>på internet</u>?**

	6–7 dagar/ vecka	3–5 dagar/ vecka	1–2 dagar/ vecka	Mer sällan	Aldrig
Aftonbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐
Din kommuns hemsida	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens hemsida	☐	☐	☐	☐	☐
Andra sajter, i första hand:					
.....	☐	☐	☐	☐	

Fråga 63 **Om Du har besökt Din kommuns eller Västra Götalandregionens hemsida på internet under de senaste 12 månaderna, har Du gjort något av följande? (Observera att Du kan markera mer än en ruta.)**

A. Den kommun där Du bor:

- ☐ *Jag har inte besökt kommunens hemsida under de senaste 12 månaderna*
- ☐ Sökt information om kommunen
- ☐ Sökt information om kommunala verksamheter (t.ex. skola, barn-/äldreomsorg, miljö, stadsplanering)
- ☐ Sökt information om kollektivtrafiken
- ☐ Tagit del av kommunfullmäktiges beslut/ärenden
- ☐ Kontaktat någon av kommunens tjänstemän eller politiker
- ☐ Hämtat blanketter eller informationsmaterial
- ☐ Uträttat ärenden (t.ex. ansökt om bidrag, begärt tillstånd, gjort anmälan)
- ☐ Deltagit i debattforum
- ☐ Annat:.....

B. Västra Götalandsregionen:

- ☐ *Jag har inte besökt regionens hemsida under de senaste 12 månaderna*
- ☐ Sökt information om regionen
- ☐ Sökt information om regionala verksamheter (t.ex. sjukvård, tandvård, kultur, utvecklingsfrågor)
- ☐ Sökt information om kollektivtrafiken
- ☐ Tagit del av regionfullmäktiges beslut/ärenden
- ☐ Kontaktat någon av regionens tjänstemän eller politiker
- ☐ Hämtat blanketter eller informationsmaterial
- ☐ Uträttat ärenden (t.ex. ansökt om bidrag, begärt tillstånd, gjort anmälan)
- ☐ Deltagit i debattforum
- ☐ Annat:.....

Fråga 64 **Har Du under de senaste 12 månaderna sökt information på internet om hälso- och sjukvård?**

Nej	Någon gång under året	Någon gång i halvåret	Någon gång i kvartalet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 65 **När Du tänker på nyhetsrapportering via internet, hur tillförlitliga bedömer Du då följande nyhetssajter?**

	Mycket tillförlitlig	Ganska tillförlitlig	Inte särskilt tillförlitlig	Mindre tillförlitlig	Inte alls tillförlitlig	Ingen uppfattning
Aftonbladet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Expressen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Dagens Nyheter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 66 **Om det inträffar en stor lokal nyhetshändelse i Västsverige vilken sajt besöker Du troligen? (Ange endast ett alternativ.)**

☐ Aftonbladet
☐ GT
☐ Göteborgs-Posten
☐ Sveriges Radio P4
☐ SVT
☐ TV4
☐ Din kommuns hemsida
☐ Annan sajt:
.....
☐ *Jag besöker ingen sajt.*

HÄR FÖLJER NÅGRA FRÅGOR SOM ENDAST BESVARAS AV DIG SOM LÄSER GÖTEBORGS-POSTEN

Fråga 67 **Hur väl anser Du att följande omdömen stämmer in på Göteborgs-Posten?**

	Stämmer helt och hållet	Stämmer delvis	Stämmer knappast	Stämmer inte alls	Tveksam/ vet ej
Är mycket läsvärd	☐	☐	☐	☐	☐
Kommer alltid i tid på morgonen	☐	☐	☐	☐	☐
Innehåller för många sidor	☐	☐	☐	☐	☐
Är seriös i sin nyhetsbevakning	☐	☐	☐	☐	☐
Har ett lågt prenumerationspris	☐	☐	☐	☐	☐
Är lätt att hitta i	☐	☐	☐	☐	☐
Är partisk i sin nyhetsbevakning	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 68 **Om Du tänker på hur Göteborgs-Posten är i dag och jämfört med hur den var för ett år sedan, tycker Du då att tidningen blivit bättre eller sämre?**

Mycket bättre	Något bättre	Ingen skillnad	Något sämre	Mycket sämre	Tveksam/ vet ej
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 69 Hur mycket brukar Du läsa av följande innehåll i Göteborgs-Posten?

	Allt/ nästan allt	Ganska mycket	Inte särskilt mycket	Nästan inget/ inget alls
Del 1 totalt	☐	☐	☐	☐
Förstasidan	☐	☐	☐	☐
Ledarsidan	☐	☐	☐	☐
Debattsidan	☐	☐	☐	☐
Insändare/Fria Ord	☐	☐	☐	☐
Riksnyheterna	☐	☐	☐	☐
Göteborgsnyheter	☐	☐	☐	☐
Västsvenska nyheter	☐	☐	☐	☐
Lokala nyheter från den egna kommunen	☐	☐	☐	☐
Utrikesnyheter	☐	☐	☐	☐
Lokala affärsannonser	☐	☐	☐	☐
Bostadsannonser	☐	☐	☐	☐
Bilannonser	☐	☐	☐	☐
Familjesidorna/Namn	☐	☐	☐	☐
Del 2 totalt	☐	☐	☐	☐
Politik- och arbetsmarknadsnyheterna	☐	☐	☐	☐
Ekonominyheterna	☐	☐	☐	☐
Konsument	☐	☐	☐	☐
Matsidan (torsdagar)	☐	☐	☐	☐
Börssidorna	☐	☐	☐	☐
Sporten	☐	☐	☐	☐
Tips, Trav, V75 och andra spel	☐	☐	☐	☐
Annonser om varor (heminredning, bygg, trädgård och djur)	☐	☐	☐	☐
Annonser om tjänster (hälsa, experter, kurser)	☐	☐	☐	☐
Meddelanden	☐	☐	☐	☐
Del 3 totalt	☐	☐	☐	☐
Kulturen	☐	☐	☐	☐
Gränslöst	☐	☐	☐	☐
Nöjesnyheter	☐	☐	☐	☐
Guiden	☐	☐	☐	☐
Nöjesannonser	☐	☐	☐	☐
Reseannonser	☐	☐	☐	☐
Världens Gång (förutom serier)	☐	☐	☐	☐
Serier	☐	☐	☐	☐
Radio- och TV-sidorna	☐	☐	☐	☐
Helgläsning				
Attityd i del 3 (lördag, söndag)	☐	☐	☐	☐
Graffiti i del 3 (lördag, söndag)	☐	☐	☐	☐
Aveny i del 3 (fredag, lördag)	☐	☐	☐	☐
Privata pengar i del 2 (lördag, söndag)	☐	☐	☐	☐
Motorsidan i del 2 (söndag)	☐	☐	☐	☐
Söndagsreportage i del 3	☐	☐	☐	☐
Bilagor				
TV-tider (torsdag)	☐	☐	☐	☐
Två Dagar (lördag)	☐	☐	☐	☐
GP Jobb och utbildning (torsdag, söndag)	☐	☐	☐	☐

Fråga 70 **Ungefär hur lång tid brukar Du ägna åt Göteborgs-Posten en genomsnittlig vardag?**

	0 min	5 min	10 min	15 min	20 min	25 min	30 min	35 min	40 min	45 min	50 min	55 min	60 min	Mer än 60 min
Före kl. 06	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kl. 06–08	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kl. 08–12	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kl. 12–17	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Efter kl. 17	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

AKTIVITETER OCH FRITIDSVANOR

Fråga 71 **Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande?**

	Ingen gång	Någon gång under de senaste 12 månaderna	Någon gång i halv-året	Någon gång i kvar-talet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
Arbetat övertid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Använt internet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Åkt kollektivt (buss/spårvagn/tåg)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Motionerat/idkat friluftsliv	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tränat på gym (aerobics/workout etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på fotboll	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Spelat på Tips, Lotto eller V75	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på café	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deltagit i studiecirkel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bett till Gud	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Själv hjälpt/fått hjälp av någon granne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hyrt videofilm/DVD	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läst någon bok	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läst om brott i dagspressen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Handlat med aktier	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbetat ideellt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 72 **Hur nöjd är Du på det hela taget med det liv Du lever?**

Mycket nöjd	Ganska nöjd	Inte särskilt nöjd	Inte alls nöjd
☐	☐	☐	☐

Fråga 73 **Enligt Din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet? Svara med hjälp av nedanstående skala:**

Det går inte att lita på människor i allmänhet ↓ — Det går att lita på människor i allmänhet ↓

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Om Du skulle använda samma skala, i vilken utsträckning anser Du att det går att lita på människor i det område där Du bor?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 74 **Ange nedan vilken/vilka föreningar Du är medlem i, samt hur aktiv Du är i dessa föreningar.**

	Icke medlem	Medlem, men har inte varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har någon typ av uppdrag
Byalag, samhällsförening	☐	☐	☐	☐
Facklig organisation	☐	☐	☐	☐
Föräldraförening	☐	☐	☐	☐
Hembygdsförening etc.	☐	☐	☐	☐
Humanitär hjälporganisation	☐	☐	☐	☐
Hyresgäst-/bostadsrätts- eller villaägareförening	☐	☐	☐	☐
Idrotts- eller friluftsförening	☐	☐	☐	☐
Invandrarorganisation	☐	☐	☐	☐
Konsumentkooperativ	☐	☐	☐	☐
Kulturförening (musik, dans etc.)	☐	☐	☐	☐
Kvinnoorganisation	☐	☐	☐	☐
Motororganisation	☐	☐	☐	☐
Pensionärsorganisation	☐	☐	☐	☐
Politiskt parti (även kvinno- eller ungdomsförbund)	☐	☐	☐	☐
Svenska kyrkan, frikyrka, religiöst samfund eller religiös organisation	☐	☐	☐	☐
Annan förening	☐	☐	☐	☐

Fråga 75 **Har Du något favoritlag i fotboll?**

☐ Ja, herrlag:.....(*lag*)

☐ Ja, damlag:.....(*lag*)

☐ Nej

Fråga 76 **Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande?**

	Ingen gång	Någon gång under de senaste 12 månaderna	Någon gång i halv-året	Någon gång i kvar-talet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
Umgåtts med vänner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umgåtts med grannar	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Diskuterat politik	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på restaurant/bar/pub på kvällstid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mekat med eller vårdat bil/motorcykel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sysslat med trädgårdsarbete	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sjungit eller spelat något musikinstrument	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på bio	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på teater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på opera/musical/balett	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på rock-/popevenemang	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på konsert	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Besökt bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 77 **Har Du under de senaste 12 månaderna besökt någon av följande anläggningar/utflyktsmål? Avser Du att göra det under de kommande 12 månaderna?**

	Har besökt under de senaste 12 månaderna:			*Avser att besöka under de kommande 12 månaderna:*		
	Ingen gång	Någon gång	Flera gånger	Nej, kommer inte att besöka	Ja, kommer kanske att besöka	Ja, kommer säkert att besöka
Akvarellmuséet i Skärhamn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Borås djurpark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bohusläns museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forsviks industriminnen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gamla Ullevi	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs konstmuseum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GöteborgsOperan	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs stadsmuseum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs stadsteater	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Havets hus i Lysekil	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konserthuset i Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Liseberg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läckö slott	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lödöse museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nordens Ark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nääs slott	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nääs fabriker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ostindiefararen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universeum	☐	☐	☐	☐	☐	☐

FÖLJANDE FRÅGOR BESVARAS ENDAST AV DIG SOM BOR I GÖTEBORGS KOMMUN

Fråga 78 **Var skulle Du personligen vilja placera några kommunala politiker i Göteborg på nedanstående skala?**

	Personen är okänd för mig	Ogillar starkt ↓ -5	-4	-3	-2	-1	Varken gillar eller ogillar ↓ 0	+1	+2	+3	+4	Gillar starkt ↓ +5
Kia Andreasson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jan Hallberg	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göran Johansson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Carina Liljesand	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erik Lithander	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vivi-Ann Nilsson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eva Olofsson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 79 **Finns det några platser eller områden i Göteborg som Du undviker på grund av oro, rädsla eller otrygghet?**

	Inga platser ↓ 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Ett stort antal platser ↓ 10
På dagtid:	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
På kvällstid:	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

ARBETSLIV

Fråga 80 **Vilket yrke har/hade Du?**

☐ ..... *(yrke/sysselsättning)*

☐ Har **aldrig** förvärvsarbetat ⟶ *Gå vidare till fråga 85.*

Fråga 81 **Vilken av de här yrkesgrupperna hör/hörde Du till?**

☐ Tjänsteman
☐ Tjänsteman med arbetsledande funktion
☐ Tjänsteman med företagsledande funktion
☐ Arbetare
☐ Arbetare med arbetsledande funktion
☐ Företagare: ingen anställd
☐ Företagare: 1-9 anställda
☐ Företagare: 10 eller fler anställda
☐ Jordbrukare: ingen anställd
☐ Jordbrukare: en eller fler anställda

Fråga 82 **Hur mycket arbetar/arbetade Du i genomsnitt per vecka?**

☐ Heltid ☐ Deltid, minst 15 timmar/vecka ☐ Deltid, mindre än 15 timmar/vecka

Fråga 83 **Arbetar/arbetade Du i statlig, kommunal eller privat tjänst?**

☐ Statlig ☐ Kommunal ☐ Landstingskommunal/regional ☐ Privat

Fråga 84 **Förvärvsarbetar Du i den kommun där Du bor eller pendlar Du till arbete i annan kommun?**

☐ Arbetar i den kommun där jag bor ☐ Pendlar till arbete i annan kommun

Fråga 85 **Är Du medlem i någon fackförening?**

Ja, förbund inom:

☐ LO (Landsorganisationen)
☐ TCO (Tjänstemännens Centralorganisation)
☐ SACO (Sveriges Akademikers Centralorganisation)
☐ Annan facklig organisation
☐ Nej

TILL SIST NÅGRA FRÅGOR OM DIG SJÄLV

När man sammanställer resultatet av sådana här undersökningar brukar man dela upp svaren i olika grupper. För att kunna göra detta behöver vi Dina svar på dessa avslutande frågor.

Fråga 86 **Är Du kvinna eller man?**

☐ Kvinna ☐ Man

Fråga 87 **Vilket år är Du född?**

Årtal: 19 ____

Fråga 88 **Är Du...:**

☐ Svensk medborgare
☐ Medborgare i annat land
☐ Både svensk medborgare och medborgare i annat land

Fråga 89 **Vilket är Ditt civilstånd?**

☐ Ensamstående
☐ Sambo
☐ Gift

Fråga 90 **Har Du egna barn?**

☐ Ja ☐ Nej

Fråga 91 **Hur ser Ditt hushåll ut?**

☐ Jag bor själv ⟶ *Gå vidare till fråga 92.*

☐ Jag bor med andra/delar regelbundet mitt hushåll med: ⟶

	Ja	Nej
En vuxen	☐	☐
Flera vuxna	☐	☐
Ett eller flera barn	☐	☐

Om Du regelbundet delar Ditt hushåll med barn, hur många är de och i vilka åldrar är de?

Antal barn:	i åldrarna:	0–3 år	4–6 år	7–15 år	16 år eller äldre
		☐	☐	☐	☐

Fråga 92 **Om Du skulle beskriva Ditt nuvarande hem respektive det hem Du växte upp i, vilket av nedanstående alternativ stämmer då bäst?**

Ditt nuvarande hem:	*Det hem Du växte upp i:*
☐ Arbetarhem	☐ Arbetarhem
☐ Jordbrukarhem	☐ Jordbrukarhem
☐ Tjänstemannahem	☐ Tjänstemannahem
☐ Högre tjänstemanna-/akademikerhem	☐ Högre tjänstemanna-/akademikerhem
☐ Företagarhem	☐ Företagarhem

Fråga 93 **Var någonstans har Du respektive Din far och Din mor huvudsakligen vuxit upp?**

	Du själv	Din far	Din mor
Ren landsbygd i Sverige	☐	☐	☐
Mindre tätort i Sverige	☐	☐	☐
Stad eller större tätort i Sverige	☐	☐	☐
Stockholm, Göteborg eller Malmö	☐	☐	☐
Annat land i Norden	☐	☐	☐
Annat land i Europa	☐	☐	☐
Land utanför Europa	☐	☐	☐

Fråga 94 **Hur länge har Du bott i den kommun där Du nu bor?**

☐ Har alltid bott här
☐ Född i kommunen, har alltid bott här bortsett från kortare perioder
☐ Inflyttad, har bott här mer än 10 år
☐ Inflyttad, har bott här 1 till 10 år
☐ Inflyttad, har bott här mindre än ett år

Fråga 95 **I vilken typ av område bor Du?**

☐ Storstad, centralt
☐ Storstad, ytterområde/förort
☐ Stad eller större tätort, centralt
☐ Stad eller större tätort, ytterområde
☐ Mindre tätort
☐ Ren landsbygd

Fråga 96 **Hur bor Du för närvarande?**

☐ I villa/radhus
☐ I lägenhet/ flerfamiljhus
☐ I lägenhet/rum i servicehus, ålderdomshem eller gruppboende
☐ Annat boende:.....

Fråga 97 **Upplever Du att det under de senaste 12 månaderna skett viktiga förändringar i Ditt liv vad gäller:**

	Ja, stora förändringar	Ja, mindre förändringar	Nej
Ditt boende	☐	☐	☐
Din familj/partner	☐	☐	☐
Din arbets-/studiesituation	☐	☐	☐
Din ekonomi	☐	☐	☐
Din hälsa	☐	☐	☐

Fråga 98 **Allmänt sett, hur bra tycker Du det är att bo i:**

	Mycket dåligt					Varken bra eller dåligt				Mycket bra	
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götaland	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det område inom kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 99 **Skulle Du kunna tänka Dig att flytta från det område där Du bor?**

☐ Nej ☐ Ja

Om ja, till vilket område? (Fler än ett område kan markeras.)

☐ Till annat område i Din del av kommunen
☐ Till annan del av kommunen
☐ Till annan kommun i Västra Götaland
☐ Till kommun i annan del av Sverige
☐ Till annat land

Fråga 100 **I vilket av de här geografiska områdena känner Du att Du i första hand hör hemma? (Markera endast ett kryss.)**

☐ Den ort där jag bor
☐ Det landskap där jag bor
☐ Mitt tidigare län
☐ Västra Götaland
☐ Sverige som helhet
☐ Norden
☐ Europa
☐ Världen som helhet

Fråga 101 Hyr eller äger Du eller någon i Ditt hushåll Din nuvarande bostad?

☐ Hyr bostaden ☐ Äger bostaden (även bostadsrätt/insatslägenhet)

Har Du under de senaste 12 månaderna förändrat Ditt boende på något eller några av följande sätt:

	Ja	Nej
Köpt bostadsrätt eller fastighet	☐	☐
Sålt bostadsrätt eller fastighet	☐	☐

Fråga 102 Innehar Du eller någon i Ditt hushåll något av följande:

	Ja	Nej	Vet ej
Aktier	☐	☐	☐
Andelar i aktiefond	☐	☐	☐
Andelar i annan typ av fondsparande	☐	☐	☐
Privat pensionssparande	☐	☐	☐

Fråga 103 Vilken av de här grupperna tillhör Du för närvarande?

☐ Förvärvsarbetande (inkl. sjukskriven, föräldraledig)
☐ Har arbete i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
☐ Genomgår arbetsmarknadsutbildning i AMS regi
☐ Arbetslös
☐ Ålderspensionär/avtalspensionär
☐ Förtidspensionär/sjukpensionär
☐ Studerande
☐ Annat:.....

Fråga 104 Vilken skolutbildning har Du? Markera det alternativ som Du anser passar bäst in på Dig. Om Du ännu inte avslutat Din utbildning, markera då den Du genomgår för närvarande.

☐ Ej fullgjort grundskola eller motsvarande obligatorisk skola
☐ Grundskola eller motsvarande obligatorisk skola
☐ Gymnasium, folkhögskola eller motsvarande
☐ Eftergymnasial utbildning, ej högskola
☐ Studier vid högskola/universitet
☐ Examen från högskola/universitet
☐ Examen från forskarutbildning

Fråga 105 Vilken inriktning har Din utbildning <u>i huvudsak</u>? (Kryssa för det alternativ som bäst stämmer in på Din utbildning.)

☐ Ekonomi/handel/administration
☐ Estetisk/design/hantverk/konst
☐ Hotell/restaurang/service/skönhetsvård
☐ Hälso-/sjukvård/social omsorg
☐ Humaniora/kultur
☐ Jordbruk/skogsbruk/miljövård
☐ Teknik/byggteknik/industri/transport
☐ Media/journalistik/reklam
☐ Naturvetenskap/matematik/data
☐ Pedagogik
☐ Samhällsvetenskap/juridik
☐ Socialt arbete/omsorg/psykologi
☐ Annan:.....

Fråga 106 Har Du under de senaste 12 månaderna fått stöd i någon av följande former?

	Ja	Nej
Sjukersättning från arbetsgivare eller försäkringskassa	☐	☐
Sjukbidrag eller förtidspension	☐	☐
Arbetslöshetskassa (A-kassa)	☐	☐
Socialbidrag eller introduktionsersättning	☐	☐
Föräldrapenning	☐	☐
Äldreförsörjningsstöd	☐	☐

Fråga 107 Med hjälp av nedanstående skala kan Du ange Ditt nuvarande hälsotillstånd. På skalan har Ditt bästa tänkbara tillstånd markerats med 10 och Ditt sämsta tänkbara tillstånd markerats med 0. Bedöm Ditt nuvarande hälsotillstånd genom att sätta ett kryss i den ruta på skalan som markerar hur bra eller dåligt Ditt nuvarande hälsotillstånd är.

Mitt sämsta tänkbara tillstånd

Mitt bästa tänkbara tillstånd

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 108 Var vänlig sätt ett kryss i den ruta som motsvarar den ungefärliga sammanlagda årsinkomsten för <u>samtliga personer i Ditt hushåll</u> före skatt (pension och studiemedel skall räknas in i den ungefärliga årsinkomsten).

☐ 100 000 eller mindre
☐ 101 000 – 200 000
☐ 201 000 – 300 000
☐ 301 000 – 400 000
☐ 401 000 – 500 000
☐ 501 000 – 600 000
☐ 601 000 – 700 000
☐ Mer än 700 000

Fråga 109 Hur har enligt Din mening nedanstående ekonomiska förhållanden förändrats under <u>de senaste 12 månaderna</u>?

	Förbättrats	Förblivit ungefär densamma	Försämrats
Din egen ekonomiska situation	☐	☐	☐
Ekonomin i Din kommun	☐	☐	☐
Den svenska ekonomin	☐	☐	☐

Hur tror Du ekonomin kommer att förändras under <u>de kommande 12 månaderna</u>?

	Förbättras	Förbli ungefär densamma	Försämras
Din egen ekonomiska situation	☐	☐	☐
Ekonomin i Din kommun	☐	☐	☐
Den svenska ekonomin	☐	☐	☐

Fråga 110 Hur bedömer Du själv Dina kunskaper i följande språk?

	Pratar och förstår helt obehindrat	Klarar mig i de flesta sammanhang	Kan göra mig hjälpligt förstådd	Kan några ord och uttryck	Pratar/förstår inte alls
Svenska	☐	☐	☐	☐	☐
Engelska	☐	☐	☐	☐	☐
Tyska	☐	☐	☐	☐	☐
Franska	☐	☐	☐	☐	☐
Spanska	☐	☐	☐	☐	☐
Annat språk:	☐	☐	☐	☐	☐

Ett stort tack för din medverkan!

Om Du har synpunkter på någon enskild fråga eller formuläret som helhet är vi tacksamma för att få ta del av dessa.

SAMHÄLLE
O P I N I O N
MASSMEDIA

Samhälle Opinion och Massmedia (SOM) är en vetenskaplig frågeundersökning som årligen genomförs av SOM-institutet. SOM-institutet drivs gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation, Statsvetenskapliga institutionen samt Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. SOM-undersökningen är en del av institutionernas forskning om opinionsbildning i det svenska samhället idag. Undersökningen genomförs i samarbete med Kinnmark Information och går ut till 6 000 slumpmässigt utvalda personer i Västsverige.

Ansvarig för undersökningen är universitetslektor Lennart Nilsson. Magnus Kinnmark är projektsamordnare och undersökningsledare är Sanna Johansson.

Har Du frågor som rör Din medverkan i undersökningen, ring gärna
Kinnmark Information under kontortid. Telefon: 020 – 28 28 30 (samtalet är gratis)

Du kan också ringa eller skicka e-post till SOM-institutet:
Rudolf Antoni, telefon: 031-773 11 96, e-post: rudolf.antoni@som.gu.se
Sanna Johansson, telefon: 031-773 41 45, e-post: sanna.johansson@som.gu.se
Vill Du läsa mer om SOM-institutet finns vi på Internetadressen: www.som.gu.se

Denna streckkod är endast till för att inkomna svar skall kunna prickas av vid datorns optiska läsning. Då slipper Du få påminnelse i onödan.

SAMHÄLLE OPINION MASSMEDIA

VÄSTSVERIGE 2003

SOM-INSTITUTET
samhälle opinion massmedia

GÖTEBORGS UNIVERSITET

SÅ HÄR FYLLER DU I FORMULÄRET

– här är ett exempel:

Fråga 1 **Hur väl anser Du att påståendet *'I dag skiner solen'* stämmer?**

	Stämmer helt och hållet	Stämmer ganska bra	Stämmer varken bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt	Stämmer inte alls
Om Du tycker att påståendet inte stämmer alls, sätt då ett kryss längst till höger på följande sätt:	☐	☐	☐	☐	☒
Om Du tycker att påståendet stämmer ganska bra, markerar Du så här:	☐	☒	☐	☐	☐
Skulle Du råka sätta ett kryss i fel ruta, rätta till det genom att stryka över hela rutan. Sätt därefter kryss i rätt ruta på följande sätt:	■	☒	☐	☐	☐

Formuläret läses optiskt av en dator. Håll därför om möjligt kryssen innanför rutorna. Kryssa så här: ☒ Kryssa ej så här: ☒

Använd helst kulspetspenna och inte tusch eller blyerts

FORMULÄRETS INNEHÅLL

Frågenummer	Frågeområde
1-8	Massmedier
9-33	Politik och samhälle
34-38	Samhälle och service
39-42	Trafik
43-46	Trygghet och säkerhet
47-51	Teknikinnehav och internet
52-60	Aktiviteter och fritidsvanor
61-66	Arbetsliv
67-91	Om dig själv

MASSMEDIER

Fråga 1 **Hur ofta brukar Du ta del av följande nyhetsprogram i radio och TV?**

	Dagligen	5–6 ggr/ vecka	3–4 ggr/ vecka	1–2 ggr/ vecka	Mer sällan	Aldrig
Aktuellt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rapport i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västnytt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SVT Morgon	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyheterna i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyhetsmorgon i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalnyheterna i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Metronyheter i TV3	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalnyheterna i radions P4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ekonyheterna i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nyheter i privat lokalradio	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 2 **Läser eller tittar Du i någon morgontidning regelbundet – och i så fall hur ofta? (Frågan gäller inte tidningar på internet.)**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐
Dagens Nyheter	☐	☐	☐	☐	☐
Svenska Dagbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Dagens Industri	☐	☐	☐	☐	☐
Metro	☐	☐	☐	☐	☐
Annan morgontidning:					
..... *(tidningens namn)*	☐	☐	☐	☐	
..... *(tidningens namn)*	☐	☐	☐	☐	

Fråga 3 **Läser eller tittar Du i någon av följande kvällstidningar regelbundet – och i så fall hur ofta? (Frågan gäller inte tidningar på internet.)**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
GT	☐	☐	☐	☐	☐
Aftonbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Expressen	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 4 **Läser Du eller tittar Du regelbundet i någon informationstidning eller något informationsblad som ges ut av:**

	Varje nummer	Vart annat nummer	Något enstaka nummer	Aldrig	*Jag känner inte till/finns inte*
Västra Götalandsregionen: *Regionmagasinet*	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐
Den stadsdel eller den del av kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 5 **Prenumererar Du eller någon i Ditt hushåll på någon morgontidning?**

☐ Ja, nämligen på: .....*(tidningens namn)*

.....*(tidningens namn)*

.....*(tidningens namn)*

☐ Nej ⑧ **Om Du ändå läser en morgontidning, på vilket sätt har Du då tillgång till den?**

☐ Läser hos bekant/granne
☐ Lånar av bekant/granne
☐ Läser på arbetet/skolan
☐ Läser på bibliotek
☐ Läser på kollektivtrafiken (buss, tåg etc.)
☐ Köper lösnummer
☐ Läser på Internet
☐ Annat sätt: .....

Fråga 6 **Hur ofta brukar Du titta på program i följande TV-kanaler?**

	Tittar på kanalen:						
	Jag har ej tillgång	Dagligen	5–6 ggr/ vecka	3–4 ggr/ vecka	1–2 ggr/ vecka	Mer sällan	Aldrig
SVT1	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SVT2	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV3	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kanal 5	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ZTV	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 7 **Hur ofta brukar Du lyssna på följande radiokanaler?**

	6–7 dagar per vecka	4–5 dagar per vecka	2–3 dagar per vecka	Mer sällan	Aldrig
P1 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P2 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P3 i Sveriges Radio	☐	☐	☐	☐	☐
P4/Radio Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐
Närradio	☐	☐	☐	☐	☐
Privatradio (NRJ, Radio City, Radio Match etc.)	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 8 **Om Du tänker på sådant som händer i <u>Din kommun</u>, hur tillförlitlig bedömer Du följande mediers rapportering vara?**

	Mycket tillförlitlig	Ganska tillförlitlig	Inte särskilt tillförlitlig	Mindre tillförlitlig	Inte alls tillförlitlig	Ingen uppfattning
Lokalradio i P4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den privata lokalradion	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västnytt i SVT	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lokalnyheter i TV4	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs-Posten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den lokala morgon-tidningen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kvällstidninagrna	☐	☐	☐	☐	☐	☐

POLITIK OCH SAMHÄLLE

Fråga 9 **Hur intresserad är Du i allmänhet av politik?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 10 **Hur intresserad är Du av politiska frågor som rör den kommun där Du bor?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 11 **Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast i dag i den kommun där Du bor? Ange högst tre frågor/problem.**

.....

.....

Fråga 12 **Hur intresserad är Du av politiska frågor som rör Västra Götalandsregionen?**

Mycket intresserad	Ganska intresserad	Inte särskilt intresserad	Inte alls intresserad
☐	☐	☐	☐

Fråga 13 **Vilken eller vilka frågor eller problem tycker Du är viktigast i dag i Västra Götalandsregionen? Ange högst tre frågor/problem.**

.....

.....

Fråga 14 **Man talar ibland om att politiska åsikter kan placeras in på en vänster–högerskala. Var någonstans skulle Du placera Dig själv på en sådan vänster–högerskala?**

Klart till vänster	Något till vänster	Varken till vänster eller till höger	Något till höger	Klart till höger
☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 15 **Vilket parti tycker Du bäst om i: (Ange ett kryss per rad)**

	v	s	c	fp	m	kd	mp	Annat parti	*Vet ej*
EU-politiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rikspolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regionpolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunalpolitiken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 16 **Hur tycker Du att regeringen sköter sin uppgift?**

Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt
☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 17 **På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i:**

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Inte särskilt nöjd	Inte alls nöjd
EU	☐	☐	☐	☐
Sverige	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐

Fråga 18 **Vilken är Din åsikt om det svenska medlemskapet i EU?**

☐ I huvudsak för det svenska medlemskapet i EU
☐ I huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU
☐ Har ingen bestämd åsikt i frågan

Fråga 19 **Hur röstade Du i höstens folkomröstning om att införa euron som valuta i Sverige?**

☐ Ja – Sverige skall införa euron som valuta
☐ Nej – Sverige skall inte införa euron som valuta

☐ Röstade blankt ☐ Röstade ej ☐ Ej röstberättigad

Fråga 20 **Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i:**

	Mycket goda möjligheter	Ganska goda möjligheter	Varken goda eller dåliga möjligheter	Ganska dåliga möjligheter	Mycket dåliga möjligheter	Ingen uppfattning
EU	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stadsdelen/den del av kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 21 **Har Du det senaste året deltagit i någon manifestation eller demonstration som gällde:**

	Nej	Ja, en gång	Ja, flera gånger
Folkomröstningen om att införa euron som valuta i Sverige	☐	☐	☐
Mordet på utrikesminister Anna Lindh	☐	☐	☐
Barnomsorg, skola eller äldreomsorg i den kommun där Du bor	☐	☐	☐
Sjukvården	☐	☐	☐
Irakkriget	☐	☐	☐

Fråga 22 **Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett politiskt uppdrag för det parti Du sympatiserar med som gäller:**

	Ja, absolut	Ja, kanske	Nej, troligen inte	Nej, absolut inte
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐

Fråga 23 **Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke-partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till:**

	Ja, absolut	Ja, kanske	Nej, troligen inte	Nej, absolut inte
Ditt barns skola/barnomsorg	☐	☐	☐	☐
Anhörigs äldreomsorg	☐	☐	☐	☐

Fråga 24 **Har Du själv någon gång – eventuellt tillsammans med andra – försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer?**

☐ Ja, som privatperson
☐ Nej ⟶ *Gå vidare till fråga 25.*

Om ja, på vilket sätt försökte Du påverka kommunen? Du kan ange flera sätt.

☐ Tog kontakt med kommunal tjänsteman eller förvaltning
☐ Tog kontakt med kommunpolitiker
☐ Arbetade aktivt i partiorganisation
☐ Arbetade aktivt i aktionsgrupp eller byalag
☐ Arbetade i annan organisation eller förening
☐ Skrev insändare eller artikel i tidning
☐ Deltog i namninsamling eller demonstration
☐ Annat sätt

Lyckades Du i Dina försök att påverka eller förändra?

☐ Ja ☐ Ja, delvis ☐ Nej ☐ Vet ej

Fråga 25 **Skulle Du personligen kunna tänka Dig att göra en frivillig insats (oavlönat arbete) på något eller några av följande områden?**

	Ja, regelbundet	Ja, någon gång	Nej, knappast	Nej, absolut inte
Barn- och ungdomsverksamhet	☐	☐	☐	☐
Föreningsarbete	☐	☐	☐	☐
Kontaktperson för nyinflyttad	☐	☐	☐	☐
Arbete mot våld och droger	☐	☐	☐	☐
Kulturaktiviteter	☐	☐	☐	☐
Kontakt med äldre	☐	☐	☐	☐
Skötsel av parker och närområden	☐	☐	☐	☐
Brottsförebyggande arbete	☐	☐	☐	☐

Har Du utfört något frivilligt arbete under de senaste året?

☐ Ja, flera gånger ☐ Ja, någon enstaka gång ☐ Nej

Fråga 26 **Hur tycker Du att kommunstyrelsen i den kommun där Du bor respektive regionstyrelsen i Västra Götaland sköter sin uppgift?**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning
Kommunstyrelsen i den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regionstyrelsen i Västra Götaland	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 27 **Var skulle Du personligen vilja placera några politiker i Västra Götalandsregionen på nedanstående skala?**

	Personen är okänd för mig	Ogillar starkt -5	-4	-3	-2	-1	Varken gillar eller ogillar 0	+1	+2	+3	+4	Gillar starkt +5
Roland Andersson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lars Bergsten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eva Eriksson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einar Hansander	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kent Johansson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stefan Kristiansson	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Monica Selin	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Annelie Stark	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Carina Åström	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 28 **Är Du <u>personligen</u> bekant med någon politiker som är verksam i:**

	Ja	Nej
Den kommun där Du bor	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐
Rikspolitiken	☐	☐

Fråga 29 **Vad anser Du om Din kommuns respektive Västra Götalandsregionens ekonomi?**

Är ekonomin:	Mycket god	Ganska god	Varken god eller dålig	Ganska dålig	Mycket dålig	Ingen uppfattning
I den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 30 **Här följer fyra påståenden om Västra Götalandsregionen. Markera för varje påstående det svar som ligger närmast Din egen uppfattning.**

Västra Götalandsregionen:	Stämmer helt	Stämmer delvis	Stämmer knappast	Stämmer inte alls	Ingen uppfattning
Förbättrar demokratin	☐	☐	☐	☐	☐
Stärker områdets ekonomiska utveckling	☐	☐	☐	☐	☐
Innebär att delar av regionen missgynnas	☐	☐	☐	☐	☐
Förbättrar möjligheterna att hävda sig i konkurrensen med andra regioner	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 31 **Västra Götalandsregionen har tagit över ansvaret för bland annat hälso- och sjukvården och de regionala utvecklingsfrågorna. Anser Du att denna förändring inneburit huvudsakligen fördelar eller huvudsakligen nackdelar för invånarna i regionen?**

Mycket stora fördelar	Ganska stora fördelar	Varken för- eller nackdelar	Ganska stora nackdelar	Mycket stora nackdelar	Ingen uppfattning
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 32 **Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?**

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen upp-fattning
Rikspolitiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens politiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens tjänstemän	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens politiker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens tjänstemän	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sjukvårdens personal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Personal inom barnomsorgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Personal inom äldreomsorgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fritidspersonal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bibliotekspersonal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Socialarbetare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Poliser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Domare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kollektivtrafikens personal	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lärare i grundskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Journalister i morgonpress	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Journalister i radio/TV	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 33 **Nedanstående lista omfattar ett antal förslag som förekommit i den politiska debatten. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag
Minska den offentliga sektorn	☐	☐	☐	☐	☐
Ta emot färre flyktingar i Sverige	☐	☐	☐	☐	☐
Låta privata företag svara för äldreomsorg	☐	☐	☐	☐	☐
Satsa mer på friskolor	☐	☐	☐	☐	☐
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	☐	☐	☐	☐	☐
Höja kommunal-/regionskatten hellre än att minska servicen	☐	☐	☐	☐	☐
Fortsätta driva vattenverk i offentlig regi	☐	☐	☐	☐	☐
Införa sextimmars arbetsdag	☐	☐	☐	☐	☐
Behålla fastighetsskatten	☐	☐	☐	☐	☐
Förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus	☐	☐	☐	☐	☐
Satsa på byggande av ungdomsbostäder	☐	☐	☐	☐	☐
Sänka skatterna	☐	☐	☐	☐	☐

SAMHÄLLE OCH SERVICE

Fråga 34 **Nyttjar Du eller någon nära anhörig någon av de former av service som anges nedan?**

	Ja, jag nyttjar själv	Nyttjar ej själv, men nära anhörig nyttjar	Nej, varken jag själv eller nära anhörig nyttjar
Föräldrakooperativ barnomsorg	☐	☐	☐
Kommunal barnomsorg	☐	☐	☐
Kommunal grundskola	☐	☐	☐
Kommunal gymnasieskola	☐	☐	☐
Friskola	☐	☐	☐
Barnavårdscentral	☐	☐	☐
Vårdcentral	☐	☐	☐
Sjukhusvård	☐	☐	☐
Privatläkare	☐	☐	☐
Folktandvård	☐	☐	☐
Privattandläkare	☐	☐	☐
Äldreomsorg	☐	☐	☐
Socialtjänst	☐	☐	☐
Färdtjänst	☐	☐	☐
Handikappomsorg	☐	☐	☐
Kollektivtrafik	☐	☐	☐
Idrottsanläggningar	☐	☐	☐
Bibliotek	☐	☐	☐
Kulturaktiviteter	☐	☐	☐
Fritidsverksamhet	☐	☐	☐

Fråga 35 **Vad anser Du om servicen i <u>den kommun där Du bor</u> på följande områden?**

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Varken nöjd eller missnöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Vet ej
1. Föräldrakooperativ barnomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Kommunal barnomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Kommunal grundskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. Kommunal gymnasieskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. Friskola	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. Barnavårdscentral	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7. Vårdcentral	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8. Sjukhusvård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9. Privatläkare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10. Folktandvård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11. Privattandläkare	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12. Äldreomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13. Socialtjänst	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14. Färdtjänst	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15. Handikappomsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
16. Kollektivtrafik	☐	☐	☐	☐	☐	☐
17. Idrottsanläggningar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
18. Bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐
19. Kulturaktiviteter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
20. Fritidsverksamhet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
21. Turism	☐	☐	☐	☐	☐	☐
22. Miljövård	☐	☐	☐	☐	☐	☐
23. Tillgång på bostäder	☐	☐	☐	☐	☐	☐
24. Gator och vägar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
25. Renhållning på allmänna platser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
26. Möjligheten att få jobb	☐	☐	☐	☐	☐	☐
27. Kommuninformation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
28. Regioninformation	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 36 **Om förändringar av servicen skall göras, vilket av serviceområdena anser Du att:**

Det är mest angeläget att <u>satsa på</u>? ☐ Det i första hand ska <u>minskas på</u>? ☐ *V.g. ange en av siffrorna 1-28 i fråga 35 ovan.*

Fråga 37 **Hur tycker Du på det hela taget att servicen har fungerat under <u>de senaste 12 månaderna</u> i:**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 38 **Allmänt sett, vad är Din uppfattning om sjukvården under <u>de senaste 12 månaderna</u>? Anser Du att vården vid sjukhus och vårdcentraler har förbättrats eller försämrats?**

	Klart förbättrats	Något förbättrats	Varken förbättrats eller försämrats	Något försämrats	Klart försämrats	Ingen uppfattning
Sjukhus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vårdcentraler	☐	☐	☐	☐	☐	☐

TRAFIK

Fråga 39 **Vilket/vilka av dessa färdsätt använde Du Din senaste arbetsdag/skoldag för att ta Dig till arbetet/skolan? (Flera färdmedel kan markeras.)**

- ☐ 1.Till fots
- ☐ 2. Cykel
- ☐ 3. MC/moped
- ☐ 4. Bil som förare
- ☐ 5. Bil som passagerare
- ☐ 6. Båt/färja
- ☐ 7. Buss
- ☐ 8. Spårvagn
- ☐ 9. Tåg/pendeltåg
- ☐ 10. Annat:
  .....
- ☐ *Jag arbetar/studerar inte*

Vilket var Ditt huvudsakliga färdmedel?
Ange en av siffrorna från uppställningen ovan.

Fråga 40 **Följande förslag gäller trafiken. Vilken är Din åsikt om vart och ett av dem?**

	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	☐	☐	☐	☐	☐
Skärp övervakningen när det gäller hastighets-överträdelser	☐	☐	☐	☐	☐
Gör om fler gator till gågator	☐	☐	☐	☐	☐
Sänk hastigheten från 50 till 30 km/timmen där det finns många fotgängare och cyklister	☐	☐	☐	☐	☐
Bygg separata körfält för kollektivtrafiken i större tätorter	☐	☐	☐	☐	☐
Uppmuntra samåkning i bil	☐	☐	☐	☐	☐
Inför en s k trängselavgift eller biltull för den som kör bil i Göteborgs innerstad	☐	☐	☐	☐	☐
Förmånsbeskatta parkeringsplatser som betalas av arbetsgivaren	☐	☐	☐	☐	☐
Inför studentrabatter i kollektivtrafiken	☐	☐	☐	☐	☐
Bygg ny älvförbindelse i Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐
Finansiera utbyggnaden av motorvägen i Bohuslän genom vägavgifter	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 41 **När det gäller trafiken, vilken av följande satsningar anser Du vara <u>mest</u> angelägen? (Markera med endast ett kryss.)**

- ☐ Förbättra framkomligheten i trafiken
- ☐ Minska miljöstörningarna från trafiken
- ☐ Höja trafiksäkerheten

Fråga 42 **När det gäller trafiken, hur angeläget tycker Du att det är att man förbättrar situationen för:**

	Inte alls angeläget →										Mycket angeläget →
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gående	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Cyklister	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kollektivtrafikens resenärer	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bilister	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

TRYGGHET OCH SÄKERHET

Fråga 43 **Har det under de senaste 12 månaderna hänt att Du oroat Dig för att:**

	Ja, mycket ofta	Ja, ganska ofta	Ja, men bara sällan	Nej	Vet ej
Bli utsatt för inbrott i den egna bostaden	☐	☐	☐	☐	☐
Din bil/mc/moped/cykel ska utsättas för stöld eller skadegörelse i området där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐
Bli överfallen eller misshandlad	☐	☐	☐	☐	☐
Att någon närstående skall råka illa ut	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 44 **Anser Du att brottsrapporteringen i svenska medier ger en rättvisande bild av den faktiska brottsligheten i Sverige eller anser Du att medierna framställer brottsligheten som lägre eller högre än vad den i verkligheten är?**

Framställer brottsligheten som *lägre* än vad den i verkligheten är		Ger en rättvisande bild av brottslighetens omfattning			Framställer brottsligheten som *högre* än vad den i verkligheten är	
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 45 **Har Du själv under de senaste 12 månaderna varit utsatt för:**
(Mer än ett kryss kan markeras på varje rad)

	Själv varit utsatt för	Själv sett andra utsättas för	Hört talas om av vänner/bekanta som utsatts för	Nej, inget
Stöld	☐	☐	☐	☐
Skadegörelse	☐	☐	☐	☐
Våld som ledde till läkarbesök	☐	☐	☐	☐
Annat fysiskt våld som gett smärta	☐	☐	☐	☐
Hot eller hotelser om våld som var så allvarliga att Du blev rädd	☐	☐	☐	☐

Fråga 46 **Här följer några påståenden om människor i Din omgivning och Ditt bostadsområde. Markera för varje påstående det svar som ligger närmast Din egen uppfattning.**

	Helt felaktigt påstående →										Helt riktigt påstående →
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Om jag behöver hjälp med något finns det alltid människor i mitt bostadsområde som är beredda att ställa upp	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
När jag lämnar min bostad måste jag alltid vara noga med att låsa dörren	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jag känner bara några få människor i mitt bostadsområde	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jag pratar ofta med mina grannar om sådant som händer i bostadsområdet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det finns stor samhörighet mellan oss som bor i vårt bostadsområde	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

TEKNIKINNEHAV OCH INTERNET

Fråga 47 **Vilka typer av utrustning etc. har Du för närvarande tillgång till i Ditt hushåll?**

- ☐ Telefon (fast anslutning)
- ☐ Mobiltelefon
- ☐ Text-TV
- ☐ Video
- ☐ Digital-TV/Set Top Box
- ☐ Persondator
- ☐ Skrivare
- ☐ DVD-spelare
- ☐ CD-spelare
- ☐ Bärbar mp3-spelare
- ☐ Fritidshus
- ☐ Fritidsbåt
- ☐ Bil *(om Du har mer än en bil: den Du använder mest):*

→ märke: .....…….

→ årsmodell:

☐ Eget körkort för personbil

Fråga 48 **Har Du tillgång till internet? (Fler än ett kryss kan markeras.)**

- ☐ Ja, i hemmet → ...där jag har anslutning
  - ☐ ...med rörlig telefontaxa
  - ☐ ...med fast abonnemang
- ☐ Ja, på arbetsplats/skola
- ☐ Ja, på annan plats
- ☐ Nej

Fråga 49 **Hur ofta brukar Du ta del av något av följande <u>på internet</u>?**

	6–7 dagar/ vecka	3–5 dagar/ vecka	1–2 dagar/ vecka	Mer sällan	Aldrig
Aftonbladet	☐	☐	☐	☐	☐
Din lokala morgontidnings hemsida	☐	☐	☐	☐	☐
Din kommuns hemsida	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götalandsregionens hemsida	☐	☐	☐	☐	☐
Andra sajter, i första hand:					
.....	☐	☐	☐	☐	

Fråga 50 **Om Du har besökt Din kommuns eller Västra Götalandregionens hemsida på internet under de senaste 12 månaderna, har Du gjort något av följande? (Observera att Du kan markera mer än en ruta.)**

A. Den kommun där Du bor:

- ☐ *Jag har inte besökt kommunens hemsida under de senaste 12 månaderna*
- ☐ Sökt information om kommunen
- ☐ Sökt information om kommunala verksamheter (t.ex. skola, barn-/äldreomsorg, miljö, stadsplanering)
- ☐ Sökt information om kollektivtrafiken
- ☐ Tagit del av kommunfullmäktiges beslut/ärenden
- ☐ Kontaktat någon av kommunens tjänstemän eller politiker
- ☐ Hämtat blanketter eller informationsmaterial
- ☐ Uträttat ärenden (t.ex. ansökt om bidrag, begärt tillstånd, gjort anmälan)
- ☐ Deltagit i debattforum
- ☐ Annat:.....

B. Västra Götalandsregionen:

- ☐ *Jag har inte besökt regionens hemsida under de senaste 12 månaderna*
- ☐ Sökt information om regionen
- ☐ Sökt information om regionala verksamheter (t.ex. sjukvård, tandvård, kultur, utvecklingsfrågor)
- ☐ Sökt information om kollektivtrafiken
- ☐ Tagit del av regionfullmäktiges beslut/ärenden
- ☐ Kontaktat någon av regionens tjänstemän eller politiker
- ☐ Hämtat blanketter eller informationsmaterial
- ☐ Uträttat ärenden (t.ex. ansökt om bidrag, begärt tillstånd, gjort anmälan)
- ☐ Deltagit i debattforum
- ☐ Annat:.....

Fråga 51 **Har Du under de senaste 12 månaderna sökt information på internet om hälso- och sjukvård?**

Nej	Någon gång under året	Någon gång i halvåret	Någon gång i kvartalet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

AKTIVITETER OCH FRITIDSVANOR

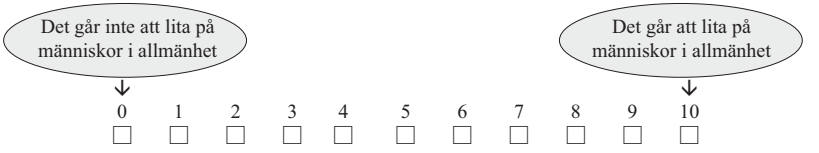
Fråga 52 **Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande?**

	Ingen gång	Någon gång under de senaste 12 månaderna	Någon gång i halv-året	Någon gång i kvar-talet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
Arbetat övertid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Använt internet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Åkt kollektivt (buss/spårvagn/tåg)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Motionerat/idkat friluftsliv	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tränat på gym (aerobics/workout etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på fotboll	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Spelat på Tips, Lotto eller V75	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på café	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Deltagit i studiecirkel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bett till Gud	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Själv hjälpt/fått hjälp av någon granne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hyrt videofilm/DVD	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läst någon bok	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läst om brott i dagspressen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Handlat med aktier	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arbetat ideellt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 53 **Hur nöjd är Du på det hela taget med det liv Du lever?**

Mycket nöjd	Ganska nöjd	Inte särskilt nöjd	Inte alls nöjd
☐	☐	☐	☐

Fråga 54 **Enligt Din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet? Svara med hjälp av nedanstående skala:**



Om Du skulle använda samma skala, i vilken utsträckning anser Du att det går att lita på människor i det område där Du bor?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 55 **Ange nedan vilken/vilka föreningar Du är medlem i, samt hur aktiv Du är i dessa föreningar.**

	Icke medlem	Medlem, men har inte varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har någon typ av uppdrag
Byalag, samhällsförening	☐	☐	☐	☐
Facklig organisation	☐	☐	☐	☐
Föräldraförening	☐	☐	☐	☐
Hembygdsförening etc.	☐	☐	☐	☐
Humanitär hjälporganisation	☐	☐	☐	☐
Hyresgäst-/bostadsrätts- eller villaägareförening	☐	☐	☐	☐
Idrotts- eller friluftsförening	☐	☐	☐	☐
Invandrarorganisation	☐	☐	☐	☐
Konsumentkooperativ	☐	☐	☐	☐
Kulturförening (musik, dans etc.)	☐	☐	☐	☐
Kvinnoorganisation	☐	☐	☐	☐
Motororganisation	☐	☐	☐	☐
Pensionärsorganisation	☐	☐	☐	☐
Politiskt parti (även kvinno- eller ungdomsförbund)	☐	☐	☐	☐
Svenska kyrkan, frikyrka, religiöst samfund eller religiös organisation	☐	☐	☐	☐
Annan förening	☐	☐	☐	☐

Fråga 56 **Har Du något favoritlag i fotboll?**

☐ Ja, herrlag:.....(*lag*)

☐ Ja, damlag:.....(*lag*)

☐ Nej

Fråga 57 **Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna gjort följande?**

	Ingen gång	Någon gång under de senaste 12 månaderna	Någon gång i halv-året	Någon gång i kvar-talet	Någon gång i månaden	Någon gång i veckan	Flera gånger i veckan
Umgåtts med vänner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umgåtts med grannar	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Diskuterat politik	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på restaurant/bar/pub på kvällstid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mekat med eller vårdat bil/motorcykel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sysslat med trädgårdsarbete	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sjungit eller spelat något musikinstrument	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på bio	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på teater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på opera/musical/balett	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på rock-/popevenemang	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på konsert	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Besökt bibliotek	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gått på museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 58 **Har Du under de senaste 12 månaderna besökt någon av följande anläggningar/utflyktsmål? Avser Du att göra det under de kommande 12 månaderna?**

	Har besökt under de senaste 12 månaderna:			*Avser att besöka under de kommande 12 månaderna:*		
	Ingen gång	Någon gång	Flera gånger	Nej, kommer inte att besöka	Ja, kommer kanske att besöka	Ja, kommer säkert att besöka
Akvarellmuséet i Skärhamn	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Borås djurpark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bohusläns museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forsviks industriminnen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gamla Ullevi	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs konstmuseum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
GöteborgsOperan	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs stadsmuseum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs stadsteater	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Havets hus i Lysekil	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konserthuset i Göteborg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Liseberg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Läckö slott	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lödöse museum	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nordens Ark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nääs slott	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nääs fabriker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ostindiefararen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universeum	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 59 **Har Du genom studier/arbete eller på något annat sätt kommit i kontakt med följande universitet eller högskolor? (Mer än ett kryss på varje rad kan markeras.)**

	Arbetar vid	Studerar eller har tidigare studerat vid	Nära anhörig arbetar eller studerar/har studerat vid	Kommer i mitt yrke i kontakt med	Ej varit i kontakt med
Chalmers	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs universitet	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Borås	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Skövde	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Trollhättan-Uddevalla	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 60 **Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för följande universitet och högskolor?**

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning
Chalmers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Göteborgs universitet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Borås	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Skövde	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Högskolan i Trollhättan-Uddevalla	☐	☐	☐	☐	☐	☐

ARBETSLIV

Fråga 61 **Vilket yrke har/hade Du?**

☐ ..... *(yrke/sysselsättning)*

☐ Har **aldrig** förvärvsarbetat ⟶ *Gå vidare till fråga 66.*

Fråga 62 **Vilken av de här yrkesgrupperna hör/hörde Du till?**

☐ Tjänsteman
☐ Tjänsteman med arbetsledande funktion
☐ Tjänsteman med företagsledande funktion
☐ Arbetare
☐ Arbetare med arbetsledande funktion
☐ Företagare: ingen anställd
☐ Företagare: 1-9 anställda
☐ Företagare: 10 eller fler anställda
☐ Jordbrukare: ingen anställd
☐ Jordbrukare: en eller fler anställda

Fråga 63 **Hur mycket arbetar/arbetade Du i genomsnitt per vecka?**

☐ Heltid ☐ Deltid, minst 15 timmar/vecka ☐ Deltid, mindre än 15 timmar/vecka

Fråga 64 **Arbetar/arbetade Du i statlig, kommunal eller privat tjänst?**

☐ Statlig ☐ Kommunal ☐ Landstingskommunal/regional ☐ Privat

Fråga 65 **Förvärvsarbetar Du i den kommun där Du bor eller pendlar Du till arbete i annan kommun?**

☐ Arbetar i den kommun där jag bor ☐ Pendlar till arbete i annan kommun

Fråga 66 **Är Du medlem i någon fackförening?**

Ja, förbund inom:

☐ LO (Landsorganisationen)
☐ TCO (Tjänstemännens Centralorganisation)
☐ SACO (Sveriges Akademikers Centralorganisation)
☐ Annan facklig organisation
☐ Nej

TILL SIST NÅGRA FRÅGOR OM DIG SJÄLV

När man sammanställer resultatet av sådana här undersökningar brukar man dela upp svaren i olika grupper. För att kunna göra detta behöver vi Dina svar på dessa avslutande frågor.

Fråga 67 **Är Du kvinna eller man?**

☐ Kvinna ☐ Man

Fråga 68 **Vilket år är Du född?**

Årtal: 19 ____

Fråga 69 **Är Du...:**

☐ Svensk medborgare
☐ Medborgare i annat land
☐ Både svensk medborgare och medborgare i annat land

Fråga 70 **Vilket är Ditt civilstånd?**

☐ Ensamstående
☐ Sambo
☐ Gift

Fråga 71 **Har Du egna barn?**

☐ Ja ☐ Nej

Fråga 72 **Hur ser Ditt hushåll ut?**

☐ Jag bor själv ⟶ *Gå vidare till fråga 73.*

		Ja	Nej
☐ Jag bor med andra/delar regelbundet mitt hushåll med: ⟶	En vuxen	☐	☐
	Flera vuxna	☐	☐
	Ett eller flera barn	☐	☐

Om Du regelbundet delar Ditt hushåll med barn, hur många är de och i vilka åldrar är de?

Antal barn:	i åldrarna:	0–3 år	4–6 år	7–15 år	16 år eller äldre
		☐	☐	☐	☐

Fråga 73 **Om Du skulle beskriva Ditt nuvarande hem respektive det hem Du växte upp i, vilket av nedanstående alternativ stämmer då bäst?**

Ditt nuvarande hem:	*Det hem Du växte upp i:*
☐ Arbetarhem	☐ Arbetarhem
☐ Jordbrukarhem	☐ Jordbrukarhem
☐ Tjänstemannahem	☐ Tjänstemannahem
☐ Högre tjänstemanna-/akademikerhem	☐ Högre tjänstemanna-/akademikerhem
☐ Företagarhem	☐ Företagarhem

Fråga 74 **Var någonstans har Du respektive Din far och Din mor huvudsakligen vuxit upp?**

	Du själv	Din far	Din mor
Ren landsbygd i Sverige	☐	☐	☐
Mindre tätort i Sverige	☐	☐	☐
Stad eller större tätort i Sverige	☐	☐	☐
Stockholm, Göteborg eller Malmö	☐	☐	☐
Annat land i Norden	☐	☐	☐
Annat land i Europa	☐	☐	☐
Land utanför Europa	☐	☐	☐

Fråga 75 **Hur länge har Du bott i den kommun där Du nu bor?**

☐ Har alltid bott här
☐ Född i kommunen, har alltid bott här bortsett från kortare perioder
☐ Inflyttad, har bott här mer än 10 år
☐ Inflyttad, har bott här 1 till 10 år
☐ Inflyttad, har bott här mindre än ett år

Fråga 76 **I vilken typ av område bor Du?**

☐ Storstad, centralt
☐ Storstad, ytterområde/förort
☐ Stad eller större tätort, centralt
☐ Stad eller större tätort, ytterområde
☐ Mindre tätort
☐ Ren landsbygd

Fråga 77 **Hur bor Du för närvarande?**

☐ I villa/radhus
☐ I lägenhet/ flerfamiljhus
☐ I lägenhet/rum i servicehus, ålderdomshem eller gruppboende

☐ Annat boende:.....

Fråga 78 **Upplever Du att det under de senaste 12 månaderna skett viktiga förändringar i Ditt liv vad gäller:**

	Ja, stora förändringar	Ja, mindre förändringar	Nej
Ditt boende	☐	☐	☐
Din familj/partner	☐	☐	☐
Din arbets-/studiesituation	☐	☐	☐
Din ekonomi	☐	☐	☐
Din hälsa	☐	☐	☐

Fråga 79 **Allmänt sett, hur bra tycker Du det är att bo i:**

	Mycket dåligt					Varken bra eller dåligt					Mycket bra
	-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
Sverige	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Västra Götaland	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Den kommun där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det område inom kommunen där Du bor	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 80 **Skulle Du kunna tänka Dig att flytta från det område där Du bor?**

☐ Nej ☐ Ja

Om ja, till vilket område? (Fler än ett område kan markeras.)

☐ Till annat område i Din del av kommunen
☐ Till annan del av kommunen
☐ Till annan kommun i Västra Götaland
☐ Till kommun i annan del av Sverige
☐ Till annat land

Fråga 81 **I vilket av de här geografiska områdena känner Du att Du i första hand hör hemma? (Markera endast ett kryss.)**

☐ Den ort där jag bor
☐ Det landskap där jag bor
☐ Mitt tidigare län
☐ Västra Götaland

☐ Sverige som helhet
☐ Norden
☐ Europa
☐ Världen som helhet

Fråga 82 **Hyr eller äger Du eller någon i Ditt hushåll Din nuvarande bostad?**

☐ Hyr bostaden ☐ Äger bostaden (även bostadsrätt/insatslägenhet)

Har Du under de senaste 12 månaderna förändrat Ditt boende på något eller några av följande sätt:

	Ja	Nej
Köpt bostadsrätt eller fastighet	☐	☐
Sålt bostadsrätt eller fastighet	☐	☐

Fråga 83 **Innehar Du eller någon i Ditt hushåll något av följande:**

	Ja	Nej	Vet ej
Aktier	☐	☐	☐
Andelar i aktiefond	☐	☐	☐
Andelar i annan typ av fondsparande	☐	☐	☐
Privat pensionssparande	☐	☐	☐

Fråga 84 **Vilken av de här grupperna tillhör Du för närvarande?**

☐ Förvärvsarbetande (inkl. sjukskriven, föräldraledig)
☐ Har arbete i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
☐ Genomgår arbetsmarknadsutbildning i AMS regi
☐ Arbetslös
☐ Ålderspensionär/avtalspensionär
☐ Förtidspensionär/sjukpensionär
☐ Studerande
☐ Annat:.....

Fråga 85 **Vilken skolutbildning har Du? Markera det alternativ som Du anser passar bäst in på Dig. Om Du ännu inte avslutat Din utbildning, markera då den Du genomgår för närvarande.**

☐ Ej fullgjort grundskola eller motsvarande obligatorisk skola
☐ Grundskola eller motsvarande obligatorisk skola
☐ Gymnasium, folkhögskola eller motsvarande

☐ Eftergymnasial utbildning, ej högskola
☐ Studier vid högskola/universitet
☐ Examen från högskola/universitet
☐ Examen från forskarutbildning

Fråga 86 **Vilken inriktning har Din utbildning <u>i huvudsak</u>? (Kryssa för det alternativ som bäst stämmer in på Din utbildning.)**

☐ Ekonomi/handel/administration
☐ Estetisk/design/hantverk/konst
☐ Hotell/restaurang/service/skönhetsvård

☐ Hälso-/sjukvård/social omsorg
☐ Humaniora/kultur
☐ Jordbruk/skogsbruk/miljövård

☐ Teknik/byggteknik/industri/transport
☐ Media/journalistik/reklam
☐ Naturvetenskap/matematik/data

☐ Pedagogik
☐ Samhällsvetenskap/juridik
☐ Socialt arbete/omsorg/psykologi

☐ Annan:.....

Fråga 87 **Har Du under de senaste 12 månaderna fått stöd i någon av följande former?**

	Ja	Nej
Sjukersättning från arbetsgivare eller försäkringskassa	☐	☐
Sjukbidrag eller förtidspension	☐	☐
Arbetslöshetskassa (A-kassa)	☐	☐
Socialbidrag eller introduktionsersättning	☐	☐
Föräldrapenning	☐	☐
Äldreförsörjningsstöd	☐	☐

Fråga 88 **Med hjälp av nedanstående skala kan Du ange Ditt nuvarande hälsotillstånd. På skalan har Ditt bästa tänkbara tillstånd markerats med 10 och Ditt sämsta tänkbara tillstånd markerats med 0. Bedöm Ditt nuvarande hälsotillstånd genom att sätta ett kryss i den ruta på skalan som markerar hur bra eller dåligt Ditt nuvarande hälsotillstånd är.**

Mitt sämsta tänkbara tillstånd ↓ Mitt bästa tänkbara tillstånd ↓

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Fråga 89 **Var vänlig sätt ett kryss i den ruta som motsvarar den ungefärliga sammanlagda årsinkomsten för <u>samtliga personer i Ditt hushåll</u> före skatt (pension och studiemedel skall räknas in i den ungefärliga årsinkomsten).**

☐ 100 000 eller mindre	☐ 401 000 – 500 000
☐ 101 000 – 200 000	☐ 501 000 – 600 000
☐ 201 000 – 300 000	☐ 601 000 – 700 000
☐ 301 000 – 400 000	☐ Mer än 700 000

Fråga 90 **Hur har enligt Din mening nedanstående ekonomiska förhållanden förändrats under <u>de senaste 12 månaderna</u>?**

	Förbättrats	Förblivit ungefär densamma	Försämrats
Din egen ekonomiska situation	☐	☐	☐
Ekonomin i Din kommun	☐	☐	☐
Den svenska ekonomin	☐	☐	☐

Hur tror Du ekonomin kommer att förändras under <u>de kommande 12 månaderna</u>?

	Förbättras	Förbli ungefär densamma	Försämras
Din egen ekonomiska situation	☐	☐	☐
Ekonomin i Din kommun	☐	☐	☐
Den svenska ekonomin	☐	☐	☐

Fråga 91 **Hur bedömer Du själv Dina kunskaper i följande språk?**

	Pratar och förstår helt obehindrat	Klarar mig i de flesta sammanhang	Kan göra mig hjälpligt förstådd	Kan några ord och uttryck	Pratar/förstår inte alls
Svenska	☐	☐	☐	☐	☐
Engelska	☐	☐	☐	☐	☐
Tyska	☐	☐	☐	☐	☐
Franska	☐	☐	☐	☐	☐
Spanska	☐	☐	☐	☐	☐
Annat språk:	☐	☐	☐	☐	☐

Ett stort tack för din medverkan!

Om Du har synpunkter på någon enskild fråga eller formuläret som helhet är vi tacksamma för att få ta del av dessa.

SAMHÄLLE
OPINION
MASSMEDIA

Samhälle Opinion och Massmedia (SOM) är en vetenskaplig frågeundersökning som årligen genomförs av SOM-institutet. SOM-institutet drivs gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation, Statsvetenskapliga institutionen samt Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. SOM-undersökningen är en del av institutionernas forskning om opinionsbildning i det svenska samhället idag. Undersökningen genomförs i samarbete med Kinnmark Information och går ut till 6 000 slumpmässigt utvalda personer i Västsverige.

Ansvarig för undersökningen är universitetslektor Lennart Nilsson. Magnus Kinnmark är projektsamordnare och undersökningsledare är Sanna Johansson.

Har Du frågor som rör Din medverkan i undersökningen, ring gärna
Kinnmark Information under kontortid. Telefon: 020 – 28 28 30 (samtalet är gratis)

Du kan också ringa eller skicka e-post till SOM-institutet:
Rudolf Antoni, telefon: 031-773 11 96, e-post: rudolf.antoni@som.gu.se
Sanna Johansson, telefon: 031-773 41 45, e-post: sanna.johansson@som.gu.se
Vill Du läsa mer om SOM-institutet finns vi på Internetadressen: www.som.gu.se

Denna streckkod är endast till för att inkomna svar skall kunna prickas av vid datorns optiska läsning. Då slipper Du få påminnelse i onödan.

TIDIGARE PUBLICERADE SKRIFTER

A. SOM-institutets rapporter:

1. Nilsson, L red. (1999) *Region i omvandling,* Göteborgs universitet, SOM-institutet, rapport 23.
2. Nilsson, L red. (2000) *Den nya regionen,* Göteborgs universitet, SOM-institutet, rapport 25.
3. Nilsson, L red. (2002) *Flernivådemokrati i förändring,* Göteborgs universitet, SOM-institutet, rapport 27.
4. Oscarsson, H, red. (2002), *Spår i framtiden.* Göteborgs universitet, SOM-institutet, rapport 28
5. Nilsson, L red. (2003) *Perspektiv på Västsverige,* Göteborgs universitet, SOM-institutet, rapport 31.

B. Utvärderingsprogrammets rapportserie:

1. Falkman, P och Siverbo, S (1999) *Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsregionen*
2. Brorström, B, Hallin, B och Leffler, M (1999) *Organisationsideal och professionellas verklighet – en studie av sjukvård i förändring.*
3. Brorström, B red. (2000) *Effektivitet, styrmodellers effekter och institutioners betydelse – ett forskningsprogram om sjukvård i förändring.*
4. Brorström, B, Hallin, B och Kastberg G (2000) *Barnmorskan, patienten och pengen. Effekter av förändrad styrning inom mödrahälsovården.*
5. Hallin, B (2000) *Hela havet stormar – etablering av ledning inom ett sammanslaget universitetssjukhus.*
6. Eriksson, N (2001) *En platt organisation i uppförsbacke. Konsekvenser av en organisationsförändring för lokala och centrala ledare.*
7. Ohlsson, Ö (2001) *Sammanslagna sjukhus? – argument och motargument inför SU-fusionen.*
8. Brorström, B (2001) *Kontinuitet och förändring – Förutsättningar för och mätning av effektivitet inom hälso- och sjukvården.*

9. Falkman, P och Siverbo, S (2001) *Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalansregionen – konstruktion, motiv och förväntade effekter.*
10. Leffler, M (2002) *Sjukhusperspektiv på beställarstyrning – ett otydligt rollspel*.
11. Brorström, B och Hallin, B (2002) *På rätt väg? Ny organisation vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*.
12. Johansson, Bengt (2002) *Det regionala nyhetsrummet. Massmediernas bevakning av* Västra Götalandsregionen 1999 och 2000.
13. Brorström, B och Hallin, B (2002) *Dragkamp mellan Vänern och Vättern – en berättelse om organisering av Skaraborgs sjukhus*.
14. Hallin, B och Kastberg G (2002) *Balanced Scorecard i teori och praktik – flerdimensionell styrmodell i hälso- och sjukvården*
15. Nilsson, V (2002) *Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdchefers syn på ekonomi och ekonomistyrning.*
16. Johansson, Bengt (2003) *"Pengafusket i regionen" – en analys av politikers beslutsfattande* under en mediegranskning.
17. Brorström, B (2003) *Fasta förbindelser. Ny organisation vid Sahlgrenska universitetssjukhuset.*
18. Hallin, B (2003) *Verksamhetschefen – en betydelsefull aktör*.
19. Anjou, L (2003) *Effekter av styrning i nybildade regioner och institutioners betydelse. Regionfullmäktiges och regionstyrelsernas styrning av sjukhusvården i Västra Götalandsregionen och Region Skåne under den första mandatperioden*.
20. Berg, L och Lindahl, R (2004) *Kommunal internationalisering. Internationaliseringsprocesser i Västra Götalands kommuner*.
21. Brorström, B (2004) *Den stora vändningen. Ett universitetssjukhus i förändring*.
22. Panfilova, O (2004) *Effekter av alternativa driftsformer. En studie av organisationsreformen i primärvården.*

C. Förvaltningshögskolan:

1. Bäck, H (2004) *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker, partipolitiska och territoriella skiljelinjer.*