

# EN REGION BLIR TILL

LENNART NILSSON

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

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

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

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

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

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

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

## **Utvärderingsprogrammet**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Bokens innehåll**

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

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

## Referenser

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