

SDN-REFORMEN OCH GÖTEBORGARNAS NÖJDHET MED DEMOKRATI OCH SERVICE

DAVID KARLSSON

Den kommunala förvaltningen i Sveriges tre storstäder, Stockholm, Göteborg och Malmö, är sedan länge uppbyggd kring en geografisk politisk organisation (Bäck, 2001; Hagström & Petersson, 2000; Jönsson, 1995). Organisationsmodellerna skiftar något mellan städerna, men stadsdelsnämnderna (SDN) i Göteborg har ett ovanligt brett politiskt ansvar. I Göteborg svarar SDN för stora delar av den kommunala serviceverksamhet som göteborgarna kommer i kontakt med, bland annat handikapp- och äldreomsorgen, barnomsorg, för- och grundskola, individ- och familjeomsorg, lokal fritidsverksamhet och lokal biblioteksverksamhet. Med sina lokalt belägna kontor utgör SDN också en kanal in i den lokala demokratin för de medborgare som vill påverka kommunens politiska beslutsfattande.

När SDN etablerades i Göteborg 1989 var antalet nämnder 21. År 2010 minskades antalet till 20 då Frölunda och Högsbo gick samman. Därefter genomgick organisationen en omfattande reform där antalet SDN halverades från och med 1 januari 2011 (se figur 1). I detta kapitel ska vi undersöka om 2011-års SDN-reform fått några effekter på göteborgarnas nöjdhet med den lokala demokratin och den service som SDN producerar.¹

Det ska redan från början sägas att det är vanskligt att utvärdera effekter av organisationsreformer tidigt efter deras genomförande. Och för en reform av den dimension som här studeras är tre år en relativt sett kort tid. I många fall tar det betydligt längre tid innan den nya organisationen stabiliseras och de vinster man sökte uppnå med reformen uppenbarar sig. Eventuella barnsjukdomar i en initial fas får inte misstas för reformens slutliga effekter.

Att undersöka SDN-reformens eventuella effekter på medborgarnas åsikter om kommunen och dess verksamheter försvåras också av att det är svårt eller omöjligt att isolera reformens effekt från andra faktorer. Flera uppmärksammade händelser inträffade i Göteborg vid ungefär samma tid som reformen genomfördes. Bland annat förekom vissa korruptionsaffärer som fick stor uppmärksamhet i massmedia (Amnå, Czarniawska, & Marcusson, 2013). Frågan om införandet av trängselskatter i Göteborg har dessutom skapat kontroverser och i många stycken polariserat kommuninvånarna (se Folke Johanssons kapitel i denna volym).

Figur 1 Stadsdelarna i Göteborg efter 2011



Inte desto mindre är det intressant att undersöka om det skett någon som helst förändring i göteborgarnas åsikter om sin stad och sina stadsdelar före och efter 2011. För att i största mån undvika att hitta förändringar som beror på andra faktorer än just SDN-reformen koncentrerar vi oss i denna studie inte på hur göteborgarna bedömer den kommunala servicen som helhet utan hur nöjda de är med just de verksamheter som SDN ansvarar för. Och på det demokratiska området kontrasteras göteborgarnas nöjdhet med den lokala demokratin generellt med möjligheten att påverka i stadsdelarna specifikt. Genom att jämföra göteborgarnas åsikter med andra västsvenskar kan vi försäkra oss om att nöjdhetsförändringar i Göteborg beror på lokala och inte på regionala eller nationella faktorer.

En möjlig design av studien hade varit att liksom till exempel Nilsson (1992) analysera reformen genom att undersöka hur medborgarna ser på SDN som fenomen; om de önskar sig fler eller färre nämnder, etc. Dessvärre har några sådana frågor inte regelbundet ställts i de västsvenska SOM-undersökningarna under senare tid. Dessutom skulle det kunna tyckas vara mycket begärt att överlåta utvärderingen av en så komplex reform på medborgarna. Genom att istället studera förändringar i göteborgarnas nöjdhet med service och demokrati fokuserar detta kapitel således på reformens potentiella effekter snarare än på medborgarnas egna analyser.

Medborgarnas nöjdhet

De västsvenska SOM-undersökningarna har sedan 1990-talet frågat medborgarna i Västsverige (Västra Götaland plus Kungsbacka kommun) om deras nöjdhet med hur demokratin fungerar i den egna kommunen och hur nöjda de är med olika kommunala serviceverksamheter. På senare år kan vi också följa hur nöjda medborgarna är när det gäller möjligheten att påverka politiken i den egna stadsdelen. Göteborgarna utgör en försvarlig del av de svarande i dessa undersökningar. Ur detta datamaterial kan vi därför utläsa hur nöjdheten skiftat över tid och hur göteborgarnas bedömning skiljer sig från andra västsvenskar.

Den generella frågan om demokrati löd ”Hur nöjd är du med hur demokratin fungerar [i den kommun där du bor]”. Specifikt för stadsdelarna ställdes frågan ”Vilka möjligheter anser du att du har att påverka politiska beslut i [stadsdelen/den del av kommunen där du bor]. Frågan om nöjdhet med kommunal service löd ”Vad anser du om servicen i den kommun där du bor på följande områden?” Medborgarna tog sedan ställning till en rad olika verksamheter. I detta kapitel har ett index för servicenöjdhet konstruerats baserat på medborgarnas inställning till fem verksamheter för vilka SDN i Göteborg har ett huvudansvar: barnomsorg, grundskola, äldreomsorg, socialtjänst och bibliotek.²

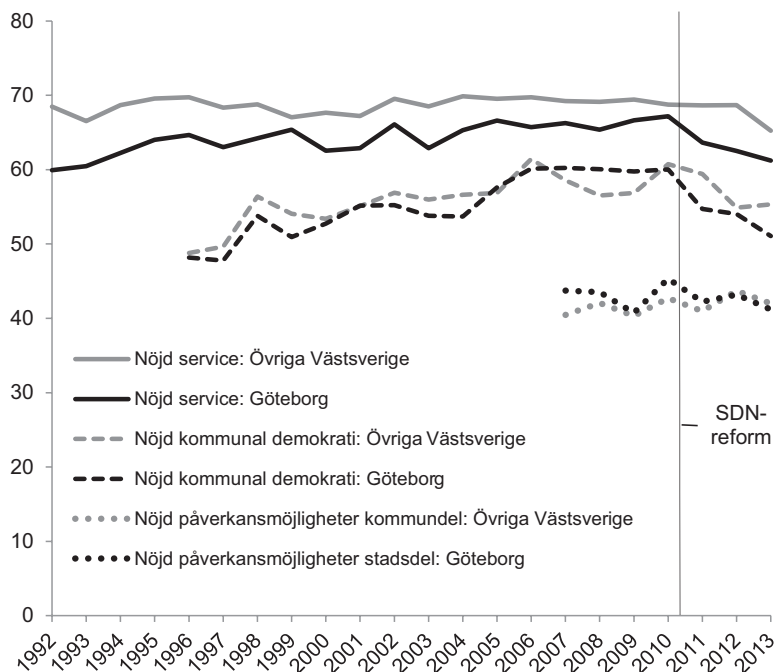
I figur 2 illustreras hur nöjdheten med demokrati, påverkansmöjligheter och kommunal service har utvecklats från 1990-talet fram till 2013. Tre västsvenska SOM-undersökningar har hunnit genomföras sedan SDN-reformen trädde i kraft 1 januari 2011. Den fråga vi söker svar på nu är om det skönjs någon effekt, något ”hack i kurvan”, som kan relateras till reformen. Det vore orimligt att tro att en SDN-reform i Göteborg skulle ha någon effekt utanför staden. Därför förväntar vi oss att en eventuell effekt av reformen endast skulle synas i göteborgarnas svar och inte i svaren från medborgare som bor i andra västsvenska kommuner.

Ett övergripande resultat i figur 2 är att västsvenskarna är nöjda med den kommunala servicen inom de fem verksamhetsområdena, och att man även överlag är mer nöjda än missnöjda med den kommunala demokratin. När det gäller inställningen till möjligheten att påverka politiken i stadsdelen är västsvenskarna något mer negativa än positiva.

Nöjdheten med demokrati och service har skiftat över tid, men skillnaderna kan knappast beskrivas som särskilt anmärkningsvärda. När det gäller service har göteborgarna under hela undersökningsperioden varit något mindre nöjda än övriga västsvenskar, medan skillnaden mellan göteborgare och andra västsvenskar när det gäller den kommunala demokratin har varit små och osystematiska. Detsamma gäller möjligheten att påverka politiken i stadsdelen.

Om vi fokuserar på resultaten före och efter tidpunkten för SDN-reformen 2011 så kan vi i varje fall dra en tydlig slutsats av figur 2: reformen har definitivt inte ökat göteborgarnas nöjdhet med service och demokrati. Kurvorna pekar nedåt snarare än uppåt.

Figur 2 Medborgarnas nöjdhet med kommunal service 1992–2013 och demokrati 1996–2013 i Göteborg och i övriga Västsverige (medelvärde 0–100)



Kommentar: I figuren illustreras åsiktsförändringar över tid för göteborgare och medborgare i övriga Västsverige (Västra Götaland, exklusive Göteborgs kommun, samt Kungsbacka). Linjerna illustrerar medelvärden i tre frågor: *Nöjd service*: Index baserat på medelvärde för medborgarnas nöjdhet med fem kommunala verksamheter (äldreomsorg, (grund)skola, barnomsorg, socialtjänst och bibliotek) som i Göteborg sköts av SDN. Frågan löd "Vad anser du om servicen i den kommun där du bor på följande områden?" Medborgarna tog sedan ställning till verksamheterna på en femgradig skala från "mycket missnöjd" till "mycket nöjd". Också svarsalternativet "ingen uppfattning" fanns. *Nöjd kommunal demokrati*: "Hur nöjd är du med hur demokratin fungerar [i den kommun där du bor]" där svar gavs på en fyrgradig skala från "mycket missnöjd" till "mycket nöjd". *Nöjd med påverkansmöjligheter kommunal/stadsdel*: "Vilka möjligheter anser du att du har att påverka politiska beslut i [stadsdelen/den del av kommunen där du bor]". Medborgarna svarade på en femgradig skala från "mycket dåliga möjligheter" till "mycket goda möjligheter". Även svarsalternativet "ingen uppfattning" fanns för denna fråga. För att underlätta jämförbarheten mellan frågorna har de kodats om till en skala från 0 till 100 där 0 står för mycket missnöjd och 100 mycket nöjd, och 50 följaktligen står för ett neutralt svar. Den lodräta linjen markerar tidpunkten för SDN-reformen.

Källa: De västsvenska SOM-undersökningarna 1992–2013.

När det gäller servicenöjdhet var året före reformen (2010) det då servicenöjdheten bland göteborgarna var som allra högst under undersökningsperioden, 67 på

0–100-skalan. Därefter har nöjdheten minskat år för år, och 2013 ligger nivån på 61, vilket är det lägsta resultatet på 20 år. För demokratin syns ett liknande mönster. Under åren 2006–2010 låg göteborgarnas demokratinöjdhet på 61, vilket är klart högre än åren dessförinnan. Därefter minskade nöjdheten år för år till 51 år 2013, det lägsta värdet sedan 1999.

Före 2011 var göteborgarna marginellt mer positiva, eller kanske snarare mindre negativa, till möjligheten att påverka politiken i stadsdelen än övriga västsvenskar. Mest nöjda var man i Göteborg året före reformen, 2010 (45 på 0–100-skalan) varefter nöjdheten sjönk något under kommande år. Sedan 2012 är resultatet i Göteborg lägre än i övriga Västsverige, men skillnaderna är inte signifikanta.

För samtliga tre frågor i figur 2 kan vi därmed se tendensen att göteborgarnas nöjdhet sjunkit efter 2011. Men vi kan även notera att medborgarnas nöjdhet fallit i övriga västsvenska kommuner. Det talar för att åtminstone en del av den negativa trenden beror på faktorer som inte är specifika för Göteborg.

Politikernas nöjdhet

Tack vare Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna (KOLFU) 2008 och 2012 har vi också möjlighet att undersöka om det skett någon förändring i hur de folkvalda politikerna i Göteborg bedömer servicen och demokratin i kommunen. KOLFU riktar sig till samtliga fullmäktigeledamöter i Sveriges 290 kommuner och har en mycket god svarsfrekvens (Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010; Karlsson & Gilljam, 2014). Frågan om demokrati var i KOLFU densamma som i SOM-undersökningarna, medan frågan om service gällde den kommunala verksamheten generellt och inte endast SDN:s ansvarsområden. Det ska här nämnas att ett återkommande resultat i jämförelsen mellan politiker och medborgare i denna typ av nöjdhetsfrågor är att politiker, som är ansvariga för verksamheterna, också normalt är mer nöjda (Esaïasson, Gilljam, & Karlsson, 2013).

Resultaten visar att Göteborgs politiker 2008 låg nära riksgenomsnittet bland kommunpolitiker när det gäller nöjdhet med demokratin i den egna kommunen (67 i Göteborg jämfört med 66 i hela landet). Fyra år senare, efter reformen, låg nöjdheten kvar på samma nivå i Göteborg, samtidigt som nöjdheten i hela landet sjunkit något. I relativa termer är därmed göteborgska politiker i relation till andra politiker mer nöjda med demokratin i sin kommun efter reformen än före. På denna punkt skiljer sig alltså politikerna från medborgarna i Göteborg, hos vilka nöjdheten med demokratin har minskat under samma period.

När det gäller servicen låg politikernas nöjdhet något under genomsnittet 2008 (67 i Göteborg jämfört med 70 i hela landet). Även på denna fråga har nöjdheten i landet sjunkit något till 2012 (till 68) men här utmärker sig Göteborgspolitikerna med en mycket kraftigare minskning av nöjdheten (till 57). Att den kommunala servicen försämrats under senare år är alltså en bild som göteborgarna delar med sina valda ombud.

Skillnader mellan stadsdelar – likvärdig service?

Eftersom SDN-reformen i grunden är territoriell och handlar om den geografiska lokaliseringen av politiskt ansvar och förvaltningens verksamheter är en möjlighet att reformen har haft olika effekter på medborgarnas nöjdhet i olika delar av staden. Om nöjdheten har ökat i vissa SDN och minskat i andra så märks det inte i de aggregerade siffrorna. Därför ska vi nu titta närmare på resultaten i de enskilda stadsdelarna. Ett problem är då att antalet svarande från enskilda SDN är så lågt att det är omöjligt att dra några slutsatser från enstaka undersökningar. För att åtgärda det har de västsvenska SOM-undersökningarna från tre år före reformen lagts ihop liksom undersökningarna från de tre följande åren. Det betyder att för perioden 2008–2010 var det genomsnittliga antalet svarande i de 21 dåvarande stadsdelarna 136 och i de 10 nya stadsdelarna 2011–2013 var det genomsnittliga antalet 271. Det medför att resultaten för varje enskild stadsdel, särskilt i den gamla indelningen, fortfarande är mycket osäkert, men att en övergripande bild ändå är möjlig att ge.

Ett av målen för SDN-reformen var att stärka stadsdelarnas möjligheter att ge sina invånare likvärdig service i hela staden. Detta mål ska ses mot bakgrund av att Göteborg brukar beskrivas som en av Sveriges mest segregerade städer. Inkomstnivåer, utbildningsnivåer, arbetslöshet med mera varierar kraftigt mellan olika delar av staden (Andersson, Bråmås, & Hogdal, 2009; Statistisk årsbok Göteborg, 2014). I fördelningen av resurser mellan SDN vägs dessa aspekter in för att säkerställa att förvaltningarna i stadens olika delar har rimliga förutsättningar att möta sina specifika problem.

När sammanslagningsreformen genomfördes 2011 bestämdes att flera av de mest resurssvaga stadsdelarna skulle gå ihop med några av de mest resursstarka. Till exempel bildade resurssvaga Biskopsgården och resursstarka Torslanda en ny stadsdel, resurssvaga Tynnered gick ihop med mycket resursstarka Älvsborg (och med Styrös) och bildade Västra Göteborg. Och resursstarka Askim gick samman med de mindre starka områdena Frölunda och Högsbo. En väsentlig del av fördelningen av resurser mellan resursstarka och resurssvaga stadsdelar som tidigare skedde mellan de gamla SDN kommer nu att ske inom de nya SDN.

Frågan är om denna reform har lett till att medborgarna uppfattar att servicen i staden har blivit mer likvärdig. För att kunna svara på den frågan behöver vi först ta reda på hur stora skillnaderna när det gäller servicenöjdhet var i de gamla SDN och hur stora de är efter reformen.

I tabell 1 redovisas medelvärden för Göteborgarnas nöjdhet med service, demokrati och påverkansmöjligheter i stadsdelen uppdelat på de 21 gamla stadsdelarna, och i tabell 2 samma uppgifter uppdelat på de 10 nya stadsdelarna. I tabellerna jämförs nöjdheten före och efter reformen 2011 och differensen redovisas. I tabellerna noteras även hur stort avståndet var mellan den mest och minst nöjda SDN för respektive period och indelning, och hur stor den genomsnittliga avvikelsen

är mellan de olika SDN och nöjdhetsmedelvärdet för hela staden. Ju högre värden dessa mått har, desto större är skillnaderna mellan SDN – och om värdena ökar efter reformen har den potentiellt lett till minskad likvärdighet i stadens olika delar.

Tabell 1 Nöjdhet med service, demokrati och påverkansmöjligheter före och efter SDN-reformen 2011 i Göteborg jämfört med övriga Västsverige, och inom Göteborg efter stadsdel – gamla indelningen. (medelvärden och medelvärdesdifferenser)

	Nöjd kommunal demokrati			Nöjd service			Nöjd påverkansmöjligheter i stadsdel		
	Före	Efter	Diff.	Före	Efter	Diff.	Före	Efter	Diff.
Övriga Västsverige	58	57	-1***	69	68	-1***	42	42	0
Göteborg	60	53	-7***	66	62	-4***	43	42	-1
Gunnared	56	48	-8	57	60	+3	42	40	-2
Lärjedalen	58	57	-1	60	60	0	46	45	-1
Kortedala	58	52	-6*	66	61	-5	45	39	-6
Bergsjön	57	51	-6	64	62	-2	44	41	-1
Härlanda	64	54	-10***	69	61	-8**	44	44	0
Örgryte	60	54	-6*	66	64	-2	44	45	+1
Centrum	62	55	-7***	70	64	-6**	44	42	-2
Linnéstaden	62	51	-11***	70	57	-13***	41	41	0
Majorna	61	52	-9***	67	60	-7**	46	47	+1
Högsbo	58	53	-5	70	66	-4	44	40	-4
Älvsborg	64	49	-15***	66	61	-5	41	39	-2
Frölunda	58	53	-5	68	65	-3	40	36	-4
Askim	63	55	-8*	72	63	-9***	49	42	-7*
Tynnered	60	54	-6*	65	62	-3	44	44	0
Styrsö	58	56	-2	65	68	+3	54	39	-15
Torslanda	58	51	-7*	65	61	-4	37	38	+1
Biskopsgården	54	52	-2	59	65	+6	38	45	+7
Lundby	60	54	-6*	68	61	-7***	44	43	-1
Tuve-Säve	57	56	-1	63	64	+1	39	48	+9
Backa	57	53	-4	61	66	+5	42	43	+1
Kärra-Rödbo	61	56	-5	67	66	-1	45	39	-6
SDN: Max-Min	10	9		15	11		17	12	
SDN: Genomsnittlig avvikelse	2	2		6	10		3	3	
N	9 272	8 691		8 287	8 044		7 575	7 260	

Kommentar: Medelvärden för tre nöjdhetsfrågor (se figur 2 för frågeformuleringar), göteborgare jämfört med övriga västsvenskar (Västra Götaland, exklusive Göteborgs kommun, samt Kungälv), och inom Göteborg uppdelat efter de 21 stadsdelar som fanns före reformen. P-värden: *** <.001; ** <.01; * <.05.

Källa: De västsvenska SOM-undersökningarna 2008–2013.

Tabell 2 Nöjdhet med service, demokrati och påverkansmöjligheter före och efter SDN-reformen 2011 i Göteborg jämfört med övriga Västsverige, och inom Göteborg efter stadsdel – nya indelningen. (medelvärden och medelvärdesdifferenser)

	Nöjd kommunal demokrati			Nöjd service			Nöjd påverkansmöjligheter i stadsdel		
	Före	Efter	Diff.	Före	Efter	Diff.	Före	Efter	Diff.
Övriga Västsverige	58	57	-1***	69	68	-1***	42	42	0
Göteborg	60	53	-7***	66	62	-4***	43	42	-1
Angered	57	53	-4	59	60	+1	44	43	-1
Askim-Frölunda-Högsbo	60	54	-6**	70	64	-6***	45	40	-5*
Centrum	62	55	-7***	70	64	-6**	44	42	-2
Lundby	60	54	-6*	68	61	-7**	44	43	-1
Majorna-Linné	62	51	-11***	68	59	-9***	44	44	0
Norra Hisingen	58	55	-3	63	66	+3	42	43	+1
Västra Göteborg	61	53	-8***	65	62	-3	43	42	-1
Västra Hisingen	56	52	-4*	63	63	0	37	40	+3
Örgryte-Härlanda	61	54	-7***	67	63	-4*	44	44	0
Östra Göteborg	58	52	-6*	65	61	-4	45	40	-5
SDN: Max-Min	6	4		11	7		8	5	
SDN: Genomsnittlig avvikelse	2	1		6	9		2	1	
N	9 272	8 691		8 287	8 044		7 575	7 260	

Kommentar: Medelvärden för tre nöjdhetsfrågor (se figur 2 för frågeformuleringar), göteborgare jämfört med övriga västsvenskar (Västra Götaland, exklusive Göteborgs kommun, samt Kungälv), och inom Göteborg uppdelat efter de 10 SDN som finns efter reformen. P-värden: *** <.001; ** <.01; * <.05.

Källa: De västsvenska SOM-undersökningarna 2008–2013.

I tabell 1 framgår att det skett en signifikant minskning av nöjdheten när det gäller service och demokrati i kommunen i både Göteborg och i övriga västsvenska kommuner, men att minskningarna är större i Göteborg. För möjligheten att påverka politiken i den egna stadsdelen/kommundelen har ingen signifikant förändring skett.

Vi kan notera att nöjdheten med den lokala demokratin har minskat i samtliga stadsdelar även om alla minskningar inte är statistiskt säkerställda. Minskningen är dock större i vissa SDN än i andra. Särskilt stor har den varit i Älvsborg, Linnéstaden och Härlanda enligt den gamla indelningen och i Majorna-Linné och Västra Göteborg enligt den nya indelningen.

När det gäller servicenöjdhet är utvecklingen mer komplex – här finns ett antal SDN där nöjdheten stigit, även om inga av dessa förändringar är signifikanta. I

flertalet SDN har dock nöjdheten minskat, och det finns några där nöjdheten sjunkit särskilt mycket: Linnéstaden och Askim enligt den gamla indelningen och Majorna-Linné och Askim-Frölunda-Högsbo enligt den nya. Ett mönster när det gäller förändringar i nöjdhet med demokrati och service är att SDN som tidigare tillhört de mest nöjda är de där nöjdheten minskat mest. Det betyder att skillnaderna mellan SDN i båda dessa fall har minskat efter reformen.

Om vi sedan går till frågan om möjligheten att påverka politiken i den egna stadsdelen är skillnaderna mellan SDN mycket små. Endast i en stadsdel, Askim enligt den gamla indelningen och Askim-Frölunda-Högsbo enligt den nya, kan vi med statistisk säkerhet säga att nöjdheten har minskat. Och också för denna fråga gäller att skillnaderna mellan SDN har minskat efter reformen.

Nöjdhetsskillnader – stadsdel eller individuella faktorer?

Att det tycks finnas vissa skillnader mellan stadsdelarna väcker frågan om det är egenskaper hos dessa, till exempel specifika variationer mellan hur SDN-politikerna agerar eller stadsdelsförvaltningarna arbetar, som skapat denna variation. För att kunna svara på det måste vi först skilja ut skillnader mellan SDN som beror på hur befolkningssammansättningen i de olika stadsdelarna varierar. Vi vet sedan tidigare att medborgares sociala bakgrund, deras erfarenheter av kommunal service och politiska åskådning kan ha betydelse för hur nöjda de är med demokrati och service (se till exempel Nilsson, 2008). Och på samtliga dessa punkter kan vi förvänta oss att medborgarna i olika stadsdelar skiljer sig från varandra.

En statistisk metod att göra detta är flernivåanalys. Flernivåanalysen utgår ifrån att servicenöjdheten kan variera på två analysnivåer: på individnivå mellan göteborgare med olika erfarenheter och förväntningar, och på gruppnivå mellan stadsdelar där olikheter i politik och förvaltning skulle kunna påverka medborgarnas åsikter.

I flernivåanalysen är ett första steg att säkerställa om det överhuvudtaget finns en variation på SDN-nivå som är tillräckligt stor för att vara statistiskt signifikant. Detta sker med en så kallad tom modell, där den totala variationen i nöjdhet fördelas på individnivå och på SDN-nivå. En sådan analys ger vid handen att det under de två studerade perioderna (2008-2010 och 2011-2013) endast finns ett statistiskt säkerställt fall där vi kan slå fast att det finns en variation på SDN-nivå som kan särskiljas från individnivån. Undantaget är servicenöjdhet under perioden 2008-2010, där 2 procent av variationen i nöjdhet låg på SDN-nivå enligt den gamla indelningen och 98 procent på individnivå. Men om vi fortsatt utgår från den gamla indelningen finns efter reformen inte längre någon statistiskt säkerställd variation på SDN-nivå kvar. Och om vi istället utgår från den nya indelningen med tio SDN finns ingen variation på SDN-nivå vare sig före eller efter 2011 i någon av de tre frågorna.

Slutsatsen av dessa resultat är alltså att det inte tjänar något till att söka förklaringar till nöjdhetsvariationer på SDN-nivå med hjälp av flernivåanalys. Nästan hela variationen i nöjdhet i de tre frågorna tycks ligga på individnivå.

För att i nästa steg av analysen säkerställa huruvida medborgarnas nöjdhet faktiskt är lägre efter 2011 fokuserar vi därför enbart på den individuella nivån. Vi utgår åter från de sammanslagna västsvenska SOM-undersökningarna från tre år före och tre år efter reformen. Med utgångspunkt i dessa data undersöks om göteborgare som svarat på frågorna efter reformen är signifikant mindre nöjda än de som svarat före, men nu under kontroll för en rad faktorer på individnivå som skulle kunna påverka medborgarnas nöjdhet. Hit hör personliga egenskaper som ålder, kön, inkomst, utbildning, hälsotillstånd och position på arbetsmarknaden. Även erfarenheter som brukare, eller som anhörig till brukare, av de kommunala serviceverksamheter som nöjdhetsmättet bygger på ingår.

Vi vet därtill från tidigare forskning att medborgarnas nöjdhet med demokrati och offentlig service delvis är generell, det vill säga man är mer eller mindre nöjd med hur det offentliga fungerar totalt sett och gör i denna del ingen skillnad mellan om frågan gäller till exempel specifikt kommunala förhållanden (Esaiasson, et al., 2013). Vi är här ute efter att studera nöjdhet med specifikt kommunala verksamheter, och därför används nöjdheten med den svenska demokratin och inställningen till möjligheten att påverka politiska beslut i Sverige som indikatorer för generell nöjdhet. I tabell 3 redovisas resultaten från dessa analyser i form av multipla OLS-regressioner i sex modeller. I tabellen kan vi se vilka individuella egenskaper som har positiva och negativa effekter på medborgarnas nöjdhet, hur stora dessa effekter är och vilka av dessa effekter som är så stora att de är statistiskt säkerställda. Om effekten av ”SDN-reform (svar efter 1 jan. 2011 = 1) är signifikant negativ kan vi slå fast att nöjdheten har sjunkit efter 2011. Men i den uträkning som effekten är negativ även bland icke-göteborgare är det mindre troligt att minskningen beror på reformen.

Resultaten i tabell 3 bekräftar de bivariata resultat som tidigare redovisats i kapitlet: göteborgarnas nöjdhet med service och demokrati har minskat efter 2011 jämfört med nivån de tre föregående åren. Störst är skillnaden på för den generella demokratifrågan, där nöjdheten minskat med sju skalsteg på en 0–100 skala. För servicenöjdhet var minskningen fem skalsteg.

När det gäller nöjdhet med möjligheten att påverka politiska beslut i stadsdelen visade den bivariata analysen i tabell 1 och 2 på en minskning i Göteborg, men den var där inte statistiskt säkerställd. Men under kontroll för en rad andra faktorer kan vi nu i tabell 3 dra slutsatsen att göteborgarna faktiskt blivit mindre nöjda även på denna punkt. Minskningen här är dock klart mindre än i de två andra frågorna.

Vi kan därtill notera att nöjdheten med service, demokrati och påverkansmöjligheter även har minskat signifikant i övriga Västsverige under samma tid. Minskningen av nöjdheten i övriga kommuner är dock något mindre än i Göteborg. Det betyder att det finns en nöjdhetsminskning som potentiellt skulle kunna härröra från SDN-reformen, men den är i så fall mindre än vad man i förstone skulle kunna tro, om man endast utgick från siffrorna i Göteborg.

Tabell 3 Förklaringar till medborgarnas nöjdhet med demokrati och kommunal service i Göteborg jämfört med i övriga västsvenska kommuner (multipel OLS-regression)

	Nöjd service		Nöjd kommunal demokrati		Nöjd påverkans- möjligheter i stadsdel	
	Övr VS	Gbg	Övr VS	Gbg	Övr VS	Gbg
Modell:	1	2	3	4	5	6
Konstant	53***	44***	20***	19***	10***	10***
SDN-reform (svar efter 1 jan. 2011 = 1)	-2***	-5***	-1**	-7***	-1*	-3***
Kön (man = 1)	-3***	-2*	0	-3***	-1	-1
Arbetslös (= 1)	-2	0	+2	-1	-1	0
Hög inkomst (= 1)	-1	-1	0	0	0	-1
Låg inkomst (= 1)	+1	+1	0	+2*	-2*	-1
Födelseland (utlandsfödd = 1)	+1	+1	0	-2	+1	0
Kommunanställd (= 1)	+1	-1	0	0	+1	+1
Ålder: äldre (65+ = 1)	+5***	+4***	+2**	+2*	-1*	-2
Ålder: ung (-30 = 1)	-3***	0	-1	+2**	+1	+2
Utbildning (hög = 1)	+1	+2*	-1	-2**	+3***	+1
Hälsotillstånd (0-1)	+6***	+10***	+2	+5**	+5***	+4*
Partisympati (rödgrön = 1)	+2***	+1	+1	+6***	0	+5***
Brukare: Barnomsorg (= 1)	+2***	+1	0	+1	0	-1
Brukare: Bibliotek (= 1)	+8***	+10***	0	0	+3***	3**
Brukare: Grundskola (= 1)	-2***	-2*	0	-1	+2**	+1
Brukare: Socialtjänst (= 1)	-5***	-4**	-1	-3*	+2	-2
Brukare: Äldreomsorg (= 1)	-1	-2*	+1	0	+1	-1
Generell nöjdhet 1: Nöjd med demokratin i Sverige (0-1)	+9***	+14***	+57***	+60***	+9***	+7***
Generell nöjdhet 2: Nöjd med möjligheter att påverka politik i Sverige (0-1)	+4***	+1	+7***	+3*	+62***	+59***
Justerat R ²	0,10	0,10	0,34	0,39	0,43	0,41
N	6 849	2 845	7 518	3 188	6 806	3 043

Kommentar: I tabellen redovisas resultatet (b-värden) av sex regressionsmodeller. I modellerna 1–2 är den beroende variabeln medborgarnas servicenöjdhet, i modell 3–4 är det generell demokratinöjdhet och i 5–6 nöjdhet med påverkansmöjligheter i stadsdelen (se figur 2 för fullständiga frågeformuleringar). I modellerna 2, 4 och 6 ingår endast göteborgare medan i modellerna 1, 3 och 5 ingår medborgare från övriga Västsverige (Övr VS). Som brukare räknas här personer som har egen erfarenhet av verksamheten, eller som har en nära anhörig som är brukare. P-värden: *** <.001; ** <.01; * <.05.

Källa: De västsvenska SOM-undersökningarna 2008–2013.

Under undersökningsperioden styrdes Göteborg av en rödgrön majoritet bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I regressionsmodellerna i tabell 3 ingår partipolitisk tillhörighet som en kontrollvariabel, och vi kan konstatera att göteborgare som tycker att något av de rödgröna partierna är bästa parti är mer nöjda med demokrati och påverkansmöjligheter i Göteborg. När det gäller påverkansmöjligheter i stadsdelarna är skillnaderna mellan medborgare som är anhängare av olika block större än skillnaden mellan göteborgarna och övriga västsvenskar. Resultatet är föga förvånande eftersom vi vet från tidigare studier att medborgare som stödjer den styrande majoriteten är mer nöjda med demokratin (Esaïasson, et al., 2013). Av dessa resultat lär vi att inställningen till demokratins funktion har en påtaglig politisk komponent. Någon motsvarande partipolitisk effekt märks inte på servicenöjdheten i Göteborg.

Slutsatser

I detta kapitel har vi sökt svar på om 2011 års SDN-reform fått några effekter på göteborgarnas nöjdhet med den lokala demokratin och den service som SDN producerar. Från kapitlets resultat kan vi sammanfattningsvis dra följande slutsatser:

- Göteborgarna har efter 2011 blivit mindre nöjda med de serviceverksamheter som SDN ansvarar för, med demokratin i kommunen generellt och med möjligheten att påverka politiska beslut i den egna stadsdelen. Denna nöjdhetsminskning beror till en del på faktorer och opinionstrender som ligger utanför Göteborg, men medborgarnas nöjdhet har minskat något mer i Göteborg än i övriga Västsverige.
- Nöjdhetsminskningen i Göteborg är som störst när det gäller den kommunala demokratin generellt – men det är också den fråga där det är mest troligt att partipolitiska bedömningar och allmänt missnöje spelar in snarare än faktiska egna erfarenheter. Vi kan här konstatera att en grupp som har mycket goda insikter om det lokala demokratiarbetet, Göteborgs politiker, inte har blivit mindre nöjda med demokratin under perioden.
- Jämfört med den mer allmänna frågan om den lokala demokratin är det rimligare att anta att nöjdhetsminskningen när det gäller service och påverkansmöjligheter i stadsdelen i högre grad kan knytas till reformen, men här är den göteborgspecifika minskningen bland medborgarna klart mindre. Bland Göteborgs politiker har dock nöjdheten med kommunal service minskat mer, i synnerhet om man jämför med andra kommuner.
- En förändring som ligger i linje med SDN-reformens målsättningar är att skillnaderna i medborgarnas nöjdhet i olika stadsdelar har minskat. Detta har dock inte skett genom att nöjdheten ökat där man tidigare varit mindre nöjd, utan snarare genom att nöjdheten minskat i de stadsdelar där man tidigare var mest nöjd.

Reservationerna i kapitlets inledning gäller fortfarande: att hitta effekter av en specifik förvaltningsreform på medborgarnas nöjdhet med demokrati och service är problematiskt, främst därför att det är svårt eller omöjligt att isolera reformens betydelse i relation till alla andra faktorer och händelser som kan påverka sådana bedömningar.

Det vi kan säga är ändå att reformen knappast har lett till några positiva effekter på medborgarnas åsikter. Men de negativa förändringar som noterats, och som potentiellt skulle kunna kopplas till reformen, är heller inte anmärkningsvärt stora. Fortsatt forskning får visa om nöjdheten bland göteborgare fortsätter att minska eller om trenden bryts i takt med att den nya organisationen mognar.

Noter

- ¹ Denna studie ingår som en delrapportering i en utvärdering av SDN-reformen som genomförs vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, under ledning av Stig Montin.
- ² Vilka verksamheter som nämndes i frågan har varierat något mellan undersökningsåren, till exempel har man tidvis skilt mellan privat och kommunal verksamhet inom barnomsorg och skola. I indexet ingår nöjdhet med både kommunala och privata alternativ för de verksamheter som SDN ansvarar för. Det visar sig i resultaten att ”ingen uppfattning” var ett mycket populärt svar i relation till de flesta nämnda verksamheterna, i synnerhet bland medborgare som inte personligen kommit i kontakt med verksamheterna eller brukat deras tjänster. Men de allra flesta medborgare har en uppfattning om åtminstone någon av verksamheterna, och därför bygger indexet på ett medelvärde av inställningen till dem av de fem nämnda verksamheterna där man faktiskt hade en uppfattning.

Referenser

- Amnå, Erik, Barbara Czarniawska & Lena Marcusson (2013). *Tillitens gränser: granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Andersson, Roger, Åsa Bråmås, & Jon Hogdal (2009). *Fattiga och rika-segregerad stad. Flyttningar och segregationens dynamik i Göteborg 1990-2006*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Bäck, Henry, Folke Johansson, Ernst Jonsson & Lars Samuelsson (2001). *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. Stockholms universitet: IKE, Företagsekonomiska institutionen.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam & David Karlsson (2013). ”Sources of Elite Democratic Satisfaction. How Elected Representatives Evaluate Their Political System”, i Stefan Dahlberg, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (red),

- Stepping Stones. Research on Political Representation, Voting Behavior, and Quality of Government.* Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson, & Anders Sundell (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati.* Stockholm: SKL Kommentus.
- Hagström, Bo & Harry Petersson (2000). *Stadsdelarnas Malmö: en demokratiutvärdering.* Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red) (1995). *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg.* Stockholm: SNS.
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (red) (2014). *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun.* Stockholm: Santérus förlag.
- Nilsson, Lennart (1992). "Vem älskar stadsdelsnämnderna?", i Lennart Nilsson (red), *Västsvensk opinion.* Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Nilsson, Lennart (2008). "Välfärd, service och demokrati" i Lennart Nilsson & Susanne Johansson (red) *Regionen och flernivådemokratin.* Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Statistisk årsbok Göteborg* (2014). Göteborg: Göteborgs stad.