



Mellankommunal samverkan och demokrati

- en fallstudie av Familjen Helsingborg

Isabelle Albrecht

FM2601 Masterarbete i fysisk planering 30 hp
Masterprogrammet i Strategisk Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola

2018-06-07

Författare: Isabelle Albrecht

Titel: Mellankommunal samverkan och demokrati – en fallstudie av Familjen Helsingborg

Nyckelord: Strategisk fysisk planering, mellankommunala samarbeten, mellankommunal samverkan, demokrati, representativitet, ansvarsutkrävande, legitimitet, governance, governance-network, makt.

Handledare: Jimmie Andersén

Examinator: Christer Persson

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogrammet i Strategisk Fysisk Planering

Kurs: FM2601 Masterarbete i fysisk planering

Nivå: D-nivå

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2018-06-07

Förord

Studien som följer är den avslutande delen på masterutbildningen för strategisk fysisk planering vid Blekinge Tekniska Högskola. Att skriva en masteruppsats är ett stort åtagande och en utmaning, därför tackas nedan de personer som bidragit till studiens fullföljande.

Först och främst riktas ett stort tack till min handledare Jimmie Andersén som bidragit med många konstruktiva råd, tips och kommentarer under uppsatsskrivandet och som fört arbetet framåt.

Ett stort tack riktas även till de tjänstepersoner, kommundirektörer och politiker som med stort engagemang ställt upp på intervjuer.

Ytterligare ett tack riktas till mina studiekamrater som delat den resa som en masteruppsats innebär samt mina vänner och min familj som bidragit med värme när det som mest behövts. Ett sista, men absolut inte minsta tack, vill jag rikta till min sambo Martin – tack för allt stöd, alla uppmuntrande ord och all kärlek.

Den som är väldigt stark måste också vara väldigt snäll

Berättarrösten. Ur "Känner du Pippi Långstrump?" från 1947.

Sammanfattning

Studien belyser mellankommunal samverkan och dess planerings- och beslutsprocesser. Avtalsamverkan är ingen ny företeelse i Sverige, men är intressant att studera då kommuners utmaningar sträcker sig över större geografiska områden och befintliga gränser överskrids i allt fler frågor. Det finns därför ett uttalat behov av mellankommunal samverkan och nya innovativa samverkansformer. De nya tillvägagångssätten för planering, som på olika sätt frångår den traditionella beslutskedjan, ställer samtidigt höga krav på kommunerna och den representativa demokratin då exempelvis möjligheten till ansvarsutkrävande försvåras. Syftet med studien är därför att kritisk granska demokratiska strukturer i mellankommunal samverkan avseende representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet – för att svara på övergripande frågor gällande hur och av vem mellankommunala frågor konstrueras. Intressanta frågeställningar är hur demokratin påverkas av förändringen, hur planeringsprocessen är konstruerad ur ett demokratiperspektiv samt hur avvägningen av intressen hanteras.

Uppsatsen är utformad som en fallstudie och det studerade fallet är det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg med tillhörande kommuner. Metoder för datainsamling har varit dokumentstudier, semistrukturerade intervjuer med politiker, tjänstepersoner och kommundirektörer samt en kvalitativ innehållsanalys av det empiriska materialet. De teoretiska utgångspunkterna för studien har varit teorier om makt, governance och governance network.

Studiens analys visar på att det finns olika perspektiv på mellankommunal samverkan. I relation till det fall som studeras framstår en representativitet som baseras på frivillighet vara väsentligt – en frivillighet som medför att delaktiga aktörer istället styrs av engagemang, intresse och resurser när olika nätverkskonstellationer bildas. Vidare visar studien på ett formaliserat samarbete, där ett tydligt uttalat ansvarsutkrävande finns i de dokument som studerats – något som talar för Familjen Helsingborgs legitimitet. Studien visar också på Helsingborgs stad som, framförallt med bakgrund i dess organisatoriska resurser, har en större roll i samarbetet – vilket medför en ofrånkomlig asymmetri. Aktörens resurser innebär att de kan ta ansvar för fler frågor än de mindre kommunerna, något som kan skapa maktstrukturer. De mindre aktörerna uttalar också en uppskattning över att den större aktören axlar ansvaret som ledande i samarbetet. Det som talar för demokrati och jämlik påverkan är att Helsingborg, trots sin storlek, har lika många röster som de övriga. Förekomsten av denna ledande aktör har visat sig kräva en ödmjukhet, hos såväl mindre som större aktörer för att skapa sammanhållningskraft och tillit – något som är väsentligt för en demokratisk process. Vidare har analysen visat att planeringsprocessen bygger på att helheten går före enskilda kommuners intressen samt en beslutsprocess som är konstruerad av konsensuskapande där ett givande och tagande sker i förhandlingar.

För att mellankommunal samverkan ska uppnå en demokratisk process krävs ett tydligt ansvarsutkrävande, en representativitet som bygger på frivillighet och ett konsensuskapande där det agonistiska samtalet synliggörs.

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.1 Problemformulering	10
1.2 Syfte	11
1.3 Frågeställningar	11
1.4 Disposition	11
2. Forskningsöversikt	13
2.1 Mellankommunal samverkan	13
3. Teoretiska utgångspunkter	19
3.1 Teorier om makt	19
3.1.1 Makt/kunskap och kampen om sanningen	19
3.1.2 Agonistisk teori	22
Hegemoni	23
Politiken, det politiska och den demokratiska politiken	24
3.2 Governance	25
3.2.1 Governance network	28
3.3 Summering av teoretiska perspektiv	32
4. Forskningsdesign, metod och metodologi	34
4.1 Forskningsstrategi	34
4.2 Forskningsdesign	35
4.2.1 Val av fall	36
4.3 Kvalitativa intervjuer	37
4.3.1 Semistrukturerade intervjuer	38
4.3.2 Urval	39
4.3.3 Forskningsetik	40
4.4 Dokumentstudier	41
4.4.1 Urval	41
4.5 Analys av data – Kvalitativ innehållsanalys	42
4.6 Korrespondens mellan teori och metod	43
5. Familjen Helsingborg	45
5.1 Strukturplan för Skåne Nordväst	47
6. Analys	48
6.1 Representativitet	48
6.2 Beslutsprocessen	56
6.3 Transparens	63
6.4 Avslutande diskussion	69
7. Slutsatser	72

8. Källförteckning

75

Bilaga 1

82

1. Inledning

En kommun eller ett landsting får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan). Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting, utan hinder av vad som anges [...] om anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar. Kommuner och landsting får inom ramen för sådan avtalssamverkan [...] överenskomma om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i det andra landstinget att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden [...] (SOU 2017:77:28).

Så lyder det förslag till lag om ändring i kommunallagen som tas upp i kommunutredningens delbetänkande, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* – vilket överlämnades till regeringen den 17 oktober, 2017. Utredningen är menad att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter, hantera aktuella utmaningar samt utreda förutsättningarna för att skapa generella möjligheter till avtalssamverkan för Sveriges kommuner (Regeringen, Finansdepartementet, 2017).

Avtalssamverkan, eller den mer generella benämningen *mellankommunal samverkan* som här kommer att användas, är dock ingen ny företeelse i Sverige då bland annat lagen om kommunalförbund existerat sedan en lång tid tillbaka, alltsedan 1910-talet (Folkesson, 2017). Samverkan har historiskt sett bedömts inkludera såväl positiva som negativa sidor. Det har både setts som en problematisk aspekt ur effektivitets- och självstyreperspektiv, vilket ledde till kommunsammanslagningar där samverkan var överflödigt – samtidigt som det setts som en lösning på den problematik som kommunsektorn stod inför under slutet av 1900-talet och 2000-talets början, något som exempelvis medförde ett utvidgat lagrum och mer flexibla regler.

Även inom planering grundas den ökade tilltron till samverkan på flera faktorer, bland annat på förändringar i omvärlden gällande globalisering och regionalisering. Människors rörelsemönster, mellan arbete, bostad och fritidsaktiviteter, sträcker sig i större omfattning över kommungränserna och lokala arbetsmarknader har blivit allt större och färre till antalet. Kommunernas utmaningar sträcker sig över större geografiska områden och befintliga gränser överskrids allt mer inom planering. Dagens samhälle behandlar därmed tämligen komplexa processer över flera nivåer, något som skapat ett större behov för att samverka kring aktuella utmaningar över existerande gränser (Elias, Forsemalm, Gustafsson, Johansson, Johansson, Montin, Lilled, & Löf, 2011: 9-10; Anell & Mattisson, 2009:29). Detta har också benämnts som etablerandet av en ny politisk nivå mellan det lokala och regionala, vilken tolkas gå bortom det traditionella och istället hittar nya metoder för samverkan mellan aktörer. Huruvida utvecklingen beror på polarisering, fragmentisering eller att kommunerna upplever ojämlika möjligheter till påverkan gentemot regionen är svårt att säga. Oavsett orsak finns det, framför allt ifrån kommunernas sida, ett uttalat behov av mellankommunal samverkan och nya, innovativa samverkansformer som frångår redan etablerade planeringsstrukturer (SOU 2017:77: 18, 147-149). De kontextuella frågor som idag hanteras på flera skalnivåer och över administrativa

gränser anses kunna lösas mer effektivt genom nya samarbetsformer. De senare omdaningarna kring kommunsystemet har möjliggjort för en förändringsprocess mot ett mer institutionellt komplext system som är mer nätverksbaserat, med nya ansvarsområden samt mer flexibla organisationer (Elias et al., 2011: 9-10) – något som alltså bedöms medföra effektivitet. Förslaget *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77) kan ses som ytterligare ett steg i denna riktning och det är också ett förslag som länge varit efterfrågat av kommunsektorn. Det har dock på senare tid uppkommit kritiska röster i denna debatt, bland annat kring den effektivisering och de stordriftsfördelar som mellankommunal samverkan anses medföra:

[...] saknas i stor utsträckning utvärderingar och forskning om huruvida all den mellankommunala samverkan som pågår verkligen leder till förväntade stordriftsfördelar och effektivitetsvinster [...] behöver [...] utverka mer och bättre kunskapsunderlag om den, innan vi kan slå fast att den utgör lösningen [...] (Erlingsson, Syssner & Ödalen, 2015:12).

Citatet belyser att det saknas kunskap kring de faktiska effekter som samverkan får – något som också krävs för att kunna utvärdera fenomenet. En effekt som flera kritiker lyfter, som anses diskuteras allt för sällan, är hur demokratin påverkas av samverkan. Erlingsson et al. (2015:1) anser exempelvis att ”Mellankommunala samverkanslösningar är bristfälligt utvärderade och har demokratinackdelar”. Samtidigt som kommunstyrelseordföranden i en genomförd studie menar att ”Demokratiskt sett är samverkan problematiskt. Det är bara de ledande politikerna och tjänstemännen, en liten grupp i varje kommun, som kan överblicka och påverka. Det blir en elitisering av kommunpolitiken” (Bergman, i Folkesson, 2017). Samverkan anses därmed medföra hinder i förhållande till demokratiaspekter som överblickbarhet och påverkansmöjligheter. Vissa upplever, som ovan visat, till och med att det har skett en politisk elitisering. Förekomsten av demokrati i styrningsprocessen är alltså något som uttrycks vara en av utmaningarna kring samverkan och det är också något som omnämns redan i tidiga riksdagsprotokoll (1996/97:109), tillsammans med en försvårad insynsprocess: ”Företrädare för två av de borgerliga partierna [...] anför att det inte utretts ordentligt hur förslaget påverkar det kommunala självstyret och den kommunala demokratin” (Gossas, 2006:83). Det belyses vidare att det förekommer en motsättning mellan de demokratiska kraven och effektiva förvaltningsformer då kommunalförbund förvisso kan ge ökad effektivitet, men samtidigt är indirekt valda och därför försvårar insynen (Gossas, 2006:83). Samverkansformernas påverkan på möjligheten till ansvarsutkrävande är ytterligare en aspekt som lyfts fram:

Samverkan innebär att väljarnas möjlighet att utkräva ansvar försvåras [...] Den yttersta makten flyttas från ett direkt folkvalt politiskt organ (kommunfullmäktige) till en nämnd (eller kommunförbund) [...] för en väljare i en given kommun blir ansvarsutkrävandet i exempelvis gemensamma nämnder eller kommunalförbund tämligen diffust [...] (Erlingsson et al., 2015:12).

Citatet ovan bekräftar demokratiproblematiken och illustrerar den otydlighet som samverkansformerna kan medföra. Mellankommunal samverkan är något som efterfrågas allt mer och som också tillämpas i allt större utsträckning, trots att det kan medföra en försvåring av

den demokratiska processen (Montin & Hedlund, 2009:27). Dessa nya tillvägagångssätt för planering och samverkan, som på olika sätt frångår den traditionella beslutskedjan (Montin & Hedlund, 2009:11), innebär att allt högre krav ställs på kommunerna och den representativa demokratin (SOU 2017:77:18; Gossas, 2006:83; Anell & Mattisson, 2009:29). En annan punkt där samverkan fått kritik är legitimiteten i och för processerna, då politikernas medverkan bidrar till att beslutsmakten också överförs (Sørensen & Torfing, 2009: 236-237, 252). Samverkan kan försvåra möjligheten till demokratisk insyn och ansvarsutkrävande i kommunens verksamheter (SOU 2017:77:18; Gossas, 2006:83). Det kan diskuteras huruvida en avpolitiseringsnivå håller på att ske eller om det är en fråga om en avdemokratisering, då samarbetena inte alltid består av en demokratiskt vald grupp. Detta är dock en aspekt som inte kan ges svar på här utan kommer hanteras senare i studien som helhet.

Diskussionen som förts visar på den komplexitet som mellankommunala samarbeten inrymmer och med bakgrund i en utbredd samverkan med ökade påverkansmöjligheter, är legitimiteten kring dessa processer, i förhållande till representativitet och ansvarsutkrävande, av intresse för följande studie.

1.1 Problemformulering

Denna ovan beskrivna strukturella utveckling är betydelsefull att belysa och kritiskt granska med hänsyn till den ökade viljan till och förekomsten av mellankommunal samverkan i Sverige. Den politiska förskjutning och förändrade samhällsstyrning som skett har medfört ett ökat antal samverkansformer på en ny politisk nivå i planeringssystemet – vilka ofta är löst organiserade (nätverk) och saknar de krav kring representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet som konstituerar den representativa demokratins ideal. Utvecklingen kan medföra att kommunala aktörer skapar egna beslutsvägar gällande den praktiska politikens utformning. Det uppkommer därför en ovisshet kring hur dessa processer kan erhålla legitimitet, exempelvis då ansvarsfördelning och därmed ansvarsutkrävandet kan bli otydligt. Betydelsefulla demokrativärden som legitimitet och representativitet i processen riskerar att sättas på spel då det uppstår en situation där samverkansprocesser inte kan garantera demokrati i samma omfattning som de traditionella beslutskedjorna. Den mellankommunala samverkansprocessens utmaningar och verkningseffekter på den representativa demokratin kommer emellertid konstitutivt påverka hur processen kan komma att tas emot framöver samt vilket genomslag den får, både av medborgare och kommuner.

Den demokratipåverkan som mellankommunal samverkan kan medföra samt hur traditionella demokrativärden, i form av representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet påverkas i dessa planeringsprocesser är en problematik som studien kommer att behandla. Det är frågor som förekommer i en bred forskningskontext, nationell såväl som internationell samt över flera ämnesdiscipliner. Det är dock frågor som ännu inte är helt klarlagda i svensk planeringskontext

och som nu kan argumenteras bli allt mer aktuella i och med förslaget till ändring i kommunallagen. Här finns således en kunskapslucka som behöver fyllas.

1.2 Syfte

Studien syftar till att kritiskt granska demokratiska strukturer i mellankommunal samverkan. Detta utifrån planeringsprocessens förhållningssätt till representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet. Genom att studera samverkansprocesser samt vilket utrymme den representativa demokratin får syftar studien vidare till att svara på övergripande frågor gällande hur olika intressen kan förstås i beslutsprocessen samt hur och av vem mellankommunala frågor konstrueras.

1.3 Frågeställningar

- Hur påverkas demokratin avseende representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet när kommuner väljer att samverka i mellankommunala samarbeten?
- Hur är den mellankommunala planeringsprocessen konstruerad – ur ett demokratiperspektiv?
- Hur hanteras avvägningen av intressen i den mellankommunala planeringen?

1.4 Disposition

Kapitel 1: Inledning, här presenteras studiens inledning/problemställning, problemformulering, syfte samt forskningsfrågor.

Kapitel 2: Forskningsöversikt, här presenteras tidigare forskning inom mellankommunal samverkan, vilket berör motiven till samverkan, dess följdverkningar samt demokratiaspekter.

Kapitel 3: Teoretiska utgångspunkter, här presenteras de perspektiv som ligger till grund för studien, maktteori, governance och governance network.

Kapitel 4: Forskningsdesign, metod och metodologi, här beskrivs studiens forskningsstrategi, val av metoder och det tillvägagångssätt som tillämpats för att samla in och sammanställa det empiriska materialet.

Kapitel 5: Familjen Helsingborg, här presenteras studiens fall, det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg, samt dess tillhörande Strukturplan Skåne Nordväst.

Kapitel 6: Analys, här presenteras och analyseras empirin utifrån studiens teoretiska utgångspunkter samt tidigare forskning.

Kapitel 7: Slutsatser, här presenteras avslutningsvis studiens slutsatser – vilken även ger svar på studiens syfte och forskningsfrågor.

2. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten visar på mellankommunal samverkan som begrepp, dess motiv, effekter och demokratiaspekter. Forskningsöversiktens inriktning är av intresse då den medför en förståelse för mellankommunal samverkan utifrån studiens problemformulering, syfte och frågeställningar. Här sätts även ramarna för uppsatsens ämnesinriktning genom att belysa fenomenets påverkan på demokratin.

2.1 Mellankommunal samverkan

Mellankommunal samverkan som fenomen framhålls enligt forskningen ha blivit allt mer populärt och vanligt förekommande i samtid, med bakgrund i den förändrade samhällsstyrningen (Jacobsen & Kiland, 2017:53; Gossas, 2006:9). Fenomenet är därmed inte något nytt och enligt en artikel i tidskriften SNS Analys, författad av Erlingsson, Syssner & Ödalen (2015:11), grundar sig kommunernas och statens allt mer positiva inställning till samverkan framförallt i 1980-talets ökade betoning kring och underlättande av kommunala samarbeten samt i reformationen av kommunallagen 1991. Inventeringsrapporter visar på att det vid 2000-talets början förekom 645 olika former av mellankommunala samarbeten, där den mest frekvent förekommande formen var den som sker i mindre reglerade projekt-, avtals- eller nätverksformer (Ds 2001:61: 43, 61). I Gossas (2006:9) avhandling kring kommunal samverkan från 2006 klarläggs emellertid att samverkan i Sverige inte endast sker inbördes mellan kommuner utan även kan utspela sig i förhållande till landsting och statliga myndigheter på både lokal och regional nivå samt över nationsgränserna. Följande studie är dock avgränsad till samverkan mellan kommuner.

Den kommunala samverkansformen har enligt Statens Offentliga Utredning (2007:72:280) figurerat i olika omfattning och skepnader över tid, men framställs allt mer som ett sätt att effektivisera verksamheter, få ökad kompetens och hantera krav på specialistkunskaper. Gjertsen (2014: 1931) framhäver exempelvis i sin artikel att de främsta anledningarna till samverkan grundar sig i en vilja att generera ökad administrativ kompetens samt förbättrade rekryteringsförutsättningar. I tidskriften SNS Analys framhålls ett liknande argument, då många av de mindre kommunerna anses ha goda skäl till samverkan med anledning av en effektivisering kring ekonomiska och personella resurser (Erlingsson et al., 2015:11). Det belyses att en mindre kommun kan sakna de resurser eller den kompetens som krävs för att bedriva en viss verksamhet på egen hand och en sammanslagning av tjänster, där kunskapsutbyten mellan medarbetare kan ske, skapar därför möjligheter för att behålla och utveckla nödvändig specialistkompetens samtidigt som organisationen kan bli mer kostnadseffektiv (Erlingsson et al., 2015:11). Samverkan handlar enligt Rader Olsson & Cars (2011:159) artikel om att uppnå skalfördelar som minskar kostnader och eventuella risker för medverkande aktörer, men där potentiella möjligheter och begränsningar ständigt utvärderas. Anell & Mattisson (2009:102) klarlägger, i en kunskapsöversikt från 2009, att samverkande kommuner tillsammans kan producera kompetens och personal som medför vinster i form av en mer professionaliserad verksamhet samtidigt som

organisationens specifika förutsättningar hamnar i fokus. Samverkan anses enligt Gjertsen (2014: 1931-1932) även skapa en stärkt politisk påverkan i förhållande till de nationella och regionala organen, tillsammans med en ökad generell beslutsmakt då partnerskap anses medföra större tyngd i beslutsprocessen. En stärkt nationell påverkansmöjlighet poängteras även av Rader Olsson & Cars (2011:157, 162) genom framhållandet av kommuners starka vilja och motivation till skapa institutioner som kan frambringa en konsensus kring aktuella prioriteringar i syfte att söka finansiering från framförallt nationella myndigheter. Gjertsen (2014: 1934-1935) betonar vidare att en asymmetri inom ett samarbete, med exempelvis en starkare part, därmed inte nödvändigtvis behöver ses som något negativt utan att det också kan skapa en mer robust front för samarbetets intressen. Enligt Erlingsson et al (2015: 10-11) anses beslutet att bedriva verksamheter tillsammans, genom en frivillig kommunal samverkan, kunna lösa en del av småkommunernas problem. Om denna samverkan utformas och genomförs väl anses den kunna medföra att skattepengar används mer effektivt samt att en förbättrad service för medborgarna skapas (Erlingsson, Syssner & Ödalen, 2015: 11).

Bakgrunden och motiven till kommuners vilja att samverka i mellankommunala nätverk är därmed många (Gossas, 2006:39; Gjertsen, 2014: 1932). Enligt Lundqvist (i Gossas, 2006:39) kan dock incitamenten till samverkan, med bakgrund i data från Svenska kommunförbundets inventering från 1993, preciseras enligt följande: (1) *resursutnyttjande* där målet är att utnyttja gemensamma resurser, (2) *resursmobilisering* genom att locka resurser till kommunerna, samt (3) *resursbevarande* där bevarandet av de befintliga resurserna är i fokus. Resursutnyttjande anses vara den mest vanliga, där kommuner kan effektivisera verksamheter och vinna stordriftsfördelar genom samverkan (Gossas, 2006:39) – något som också Montin (2002:56) belyser i sin bok från 2002. Det finns dock ytterligare ett motiv som lyfts fram av båda författarna, nämligen att öka kommunens handlingsutrymme, att skapa konkurrenskraft samt en gemensam röst för att kunna påverka omvärlden på ett sätt som det inte finns samma möjligheter till för kommunen om den står ensam (Gossas, 2006:41; Montin, 2002:56) – en argumentation som också överensstämmer med Gjertsens (2014: 1931-1932) och Rader Olsson & Cars (2011:157, 162) ovan nämnda tolkning. Ett motiv som kan ses som alltmer inflytelserikt inom planering. För att framkalla en sådan konkurrenskraft utåt, som en stark enhet, behöver det dock skapas en gemensam identitet kring gemensamma värderingar enligt Montin (2002:56) – något som i sin tur anses kunna bidra med långsiktiga vinster.

Ökad samverkan framkallar enligt Gossas (2006:9) avhandling bilden av ett interkommunalt nätverkssamhälle där nätverksbaserade och horisontella ordningar uppkommer efter behov. Enligt avhandlingen (Gossas, 2006:9) och betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU, 2007:72:279) kan emellertid samverkan uttrycka sig i former av så väl interkommunala avtal, interkommunala företag, gemensamma förvaltningar (kommunalförbund och gemensamma nämnder), gemensamma tjänster och projekt, som andra typer av samrådsorgan. Det kan även figurera olika formaliseringsgrad och storlek, från mindre samråd som har sin

bakgrund i sporadiska kontaktnät och informationsutbyten, till fördjupad sådan som medför en gemensam politik (SOU 2007:72:280). I Anell & Mattissons (2009:14) undersökning klarläggs tre huvudsakliga former för kommunal samverkan: den *kommunalrättsliga*; den *civilrättsliga* och den *informella* samverkansformen fri från rättslig reglering. Den kommunalrättsliga och i viss mån den civilrättsliga framhålls vara baserade på de bestämmelser som finns i kommunallagen (SFS 2017:725) samt på de regler som stadgar den kommunala kompetensen. Flertalet undersökningar visar även på att det finns en växande tendens av samverkan genom lösare nätverks-, projekt och avtalsstrukturer (Montin, 2002:55; Anell & Mattisson, 2009:39). Enligt Anell & Mattissons kunskapsöversikt implicerar samverkan genom *nätverk* ett erfarenhetsbyte kring möjlig verksamhetsutveckling och vanligen är det en specifik individ som är medlem, vilken agerar företrädare för en verksamhet i exempelvis en kommun (Anell & Mattisson, 2009:39). I andra typer av nätverk eller samverkansformationer framhålls det vara specifika organisationer som är medlemmar, vilka i sin tur företräds av en individ – exempelvis i form av verksamhetsutvecklingsgrupper (Anell & Mattisson, 2009:39). Löst reglerad samverkan genom *projekt* belyses istället implicera att resurser avsätts för att genomföra en specifik åtgärd eller uppgift med bakgrund i gemensamma intressen (Anell & Mattisson, 2009:40). Enligt undersökningen kan det också slutas *avtal* där flera aktörer kommer överens om hur specifika aktiviteter ska utföras på gemensam basis, då gällande exempelvis bredbandstjänster, upphandlingar, biblioteksverksamhet, avfallshantering eller liknande (Anell & Mattisson, 2009:41).

Anell & Mattissons (2009:43, 46) undersökning belyser vidare att kommuner (och landsting) kan söka sig en fastare inramning för ett redan etablerat samarbete genom att ansöka om att bli kommunalförbund eller genom att starta en gemensam nämnd. Att skapa en gemensam nämnd mellan exempelvis två olika stora kommuner anses kunna skapa fördelar för båda parter då den stora kommunen får mer varierade arbetsuppgifter, samtidigt som den mindre kommunen får ta del av den stora kommunens kompetens och stabilitet (Anell & Mattisson, 2009:47). Ett formaliserat avtal medför enligt kunskapsöversikten en stärkt handlingsmöjlighet men det uppmärksammas att avtalsformen är mest lämplig för samverkan mellan två till tre parter. Kommunalförbund och gemensam nämnd är något som även framhålls av Erlingsson et al. (2015:11) som två offentligrättsliga former för samverkan. Kommunalförbund anses vara en egen juridisk person som också har ett fullmäktige eller en direktion som väljs av medlemskommunernas fullmäktige – medan gemensam nämnd beskrivs som en något enklare form som istället ingår i en av de samverkande kommunernas redan befintliga politiska organisation (Erlingsson et al., 2015:11). Anell & Mattissons (2009:47) undersökning argumenterar att en gemensam nämnd vanligtvis medför att det egna antalet ledamöter blir färre än inom den egna kommunala nämnden, vilket innebär att färre partier representeras och ett demokratiskt underskott kan uppdagas. Om samma majoritet råder i flera av samverkanskommunerna finns det därmed en ökad risk att oppositionen står helt utan plats och insyn i beslutsprocesserna. En lärdom kring kommunalförbund och gemensamma nämnder som

lyfts av Rosén & Wikell (i Anell & Mattisson, 2009: 50) är att medborgarnära tjänster bör skyddas av olika begränsningar när kompetenser överförs på detta sätt. För att kunna tydliggöra de valdas skyldigheter gentemot väljarna förespråkar Anell & Mattisson (2009: 50-51) att fördelningen, mellan de frågor som beslutas i respektive medlemskommuns fullmäktige samt de som beslutas gemensamt i samarbetet, bör vara välavgränsad.

Erfarenheter kring samverkan illustrerar vidare att det är enklast att skapa samarbeten kring aktiviteter som ingen redan bedriver, genom att beröra en nyetablerad och gemensam aktivitet som skapar mervärde för alla inblandade (Anell & Mattisson, 2009:101). Att skapa samverkan som ett svar på gemensamma hot, exempelvis miljömässiga sådana, anses som särskilt gynnsamt enligt kunskapsöversikten (Anell & Mattisson, 2009:101). Rader Olsson & Cars (2011:169) artikel understryker att kommuner har ett större intresse av att samarbeta då det finns ett tydligt definierat värde för att etablera ett gemensamt arbete, samtidigt som den kommunala självständigheten inte hotas – något som inom planering vanligtvis uttrycker sig genom gemensamma infrastruktursatsningar. Enligt författarna samverkar kommuner även mestadels kring aspekter som kräver någon form av kostnadsfördelning mellan kommuner och där syftet är att skapa attraktivitet för nyetableringar (Rader Olsson & Cars, 2011:157). En kommun anses därmed kunna uppleva det som mer effektivt att upprätta ett samarbete kring en specifik åtgärd eller initiativ, snarare än ett baserat på endast gemensamma intressen (Rader Olsson & Cars, 2011:165). Anell & Mattisson (2009:101) framhåller att samverkan som kräver en förändring eller uppoffring kan vara besvärligare, undantaget om en icke-förändring medför stora förluster eller en förstörd hotbild. Ett liknande argument förs av Rader Olsson & Cars (2011:156) vilka menar att det endast är när det som står på spel överträffar de resurser som krävs och en ”win-win” situation möjliggörs, som det kan övervägas att anförtro delar av en organisations kompetens till någon annan. Mellankommunala samarbeten, som exempelvis Familjen Helsingborg, Västra Värmland, Skåne Nordost eller Mälardalsrådet, anses vara mer funktionella och lättetablerade om det redan finns tidigare samverkansområden då det medför att det redan finns en vedertagen förståelse för varandras verksamheter (Anell & Mattisson, 2009:102). Enligt Rader Olsson & Cars (2011: 167-168) är en fungerande dialog inom samarbetet en viktig faktor då det skapar tillit och öppenhet i organisationen – vilket i sin tur kan medföra att eventuella motstridigheter eller konflikter inom vissa områden kan åsidosättas till förmån för samverkan inom andra, då samarbetets effektivitetsfördelar väger tyngre.

Rader Olsson & Cars (2011:159) klarlägger dock att samverkan mellan kommuner också kan inrymma vissa svårigheter, exempelvis då somliga aktörer kan ha incitament till att ”åka snålskjuts” i ett samarbete om uppfattningen är att övriga aktörer kommer bära kostnaderna. Fenomenet förekommer ofta vid exempelvis en ojämn vinstfördelning där de kommuner som gynnas mer också har en större tendens att bidra ekonomiskt och då även kompenserar för kommuner med bristande resurser. Ett annat hinder gällande samverkan är enligt artikeln när det finns svårigheter definiera gemensamma problem, vilket kan leda till att medverkande aktörer

har svårt att beräkna samarbetets kostnader och de fördelar som finns med att medverka (Rader Olsson & Cars, 2011:159).

Samverkan, och den effektivitet den argumenteras medföra, sker dock enligt Gjertsen (2014: 1926, 1938) artikel på bekostnad av en transparent demokratisk process. På likartat sätt hävdar Erlingsson et al. (2015:12) att en långtgående kommunal samverkan också aktualiserar ett svårösligt demokratisk dilemma, då ett gemensamt förvaltande av verksamheter även medför att delar av den yttersta politiska makten avyttras (Erlingsson et al., 2015:12). Den yttersta makten anses, i och med samverkan, flyttas från ett direkt folkvalt politiskt organ (kommunfullmäktige) till en nämnd (eller kommunalförbund) som kommunfullmäktige inte längre har kontroll över på egen hand – beslutsfattandet sker då på en ”överkommunal” nivå genom de representanter som sitter i nämnden eller förbundet (Erlingsson et al., 2015:12). Konsekvenserna framhålls kunna bli att mindre och större kommuner får en ojämlig påverkan genom att mindre kommuner tilldelas mindre ledarmötesplatser i den gemensamma nämnden eller styrelsen (Erlingsson et al., 2015:12). Att skapa en dikotomi mellan en legitim men kanske mer ineffektiv, traditionell samhällsstyrning och en effektiv men mindre legitim, ny samhällsstyrning anses dock vara svårt och oproduktivt enligt Gjertsen (2014: 1938-1939). Effektivitet och legitimitet anses nämligen samtidigt vara oskiljaktiga i någon mening då effektivitet är en del av en legitim samhällsstyrningsprocess.

I en antologi utgiven av bland annat Region Skåne och Sveriges Kommuner och Landsting tas liknande tendenser upp, då det framhålls att samverkan kan medföra ett försvårat fortskridande kring den representativa demokratin och dess ansvarsutkrävande då beslutskompetensen i samarbetena delas av en mängd aktörer på olika nivåer (Didi, 2010: 40-41). Det bör påpekas att källan ovan är en politiskt framtagen sådan, vilket innebär att ett kritiskt förhållningssätt finns då en bakomliggande agenda kan existera. Antologin är av intresse då den bidrar med ett svenskt och kritiskt perspektiv på samverkan, men den anses inte inneha samma tyngd som vetenskapliga artiklar eller avhandlingar och stärks därför här med andra källor. I antologin framhålls vidare att samverkansstrukturerna inte bara består av politiker utan även av tjänstepersoner samt opolitiska, privata aktörer – vilket medför att ansvarsutkrävandet frångår de traditionella strukturerna (Didi, 2010: 40-41). Montin & Hedlund (2009: 26-27) framhåller, i sin undersökning, att många av de synsätt som behandlar relationen mellan demokrati och nya former av interaktiv samhällsstyrning just tar utgångspunkt i den representativa demokratins ideal och det tydliga ansvarsutkrävande som den innefattas av. För att undvika en försvårad demokratisk process rekommenderar exempelvis Didi (2010: 40-41) att nya former för ansvarsutkrävande skapas, annars anses det traditionella, representativa demokratibegreppet potentiellt behöva omprövas (Didi, 2010: 40-41). Ovanstående demokratiperspektiv är något som även Montin (2002: 60-61) belyser genom att klargöra förekomsten av vissa otydligheter angående det politiska ansvarsutkrävandet samt vad eller vilka olika aktörer representerar. Det klarläggs att samarbetena inte anses inneha någon faktisk demokratisk legitimitet samt att det ofta föreligger en bristfällig

förankring i den egna kommunen och egna partiet (Montin, 2002: 60-61). Montin (2002:103) talar om huruvida den förskjutning som skett, från politiken till de anställda i kommunerna, kan benämnas som en ”avpolitisering” eller om det snarare handlar om en ”politisering” av den professionella verksamheten då ansvaret för vardagspolitikern förflyttas till exempelvis tjänstepersoner. Samtidigt menar Johansson (2010: 115) att politiska processer tenderar att bli allt mer konsensuspräglade, vilket inom forskningen problematiseras genom att hävda att själva essensen i politiska aktiviteter är just konflikter. Med bakgrund i argumentet framhålls en vilja kring etablerandet av fler studier om villkoren för att åstadkomma en ökad politisering i informella och förhandlingsbaserade miljöer, något som i sin tur anses rikta ljuset på det maktpolitiska innehållet, vem som styr samt huruvida dominerade normer existerar (Johansson, 2010: 117-118). Den interaktiva samhällsstyrningen, med dess nyetablerade politikområden och styrningsformer, anses följaktligen ha medfört att frågor kring vilken betydelse utvecklingen har för demokratins funktionssätt blivit allt mer aktuella (Montin & Hedlund, 2009:32). Somliga forskare ser förändringen som positiv med bakgrund i argumentet kring förbättrat medborgerligt inflytande över gemensamma angelägenheter – medan andra menar att en form av avdemokratisering istället är i närtid (Montin & Hedlund, 2009:28, 30, 32). Den ökade komplexiteten, bestående av åtskilliga behov, intressen och politiska nätverk, anses som svårhanterlig enligt den nuvarande representativa demokratin (Montin & Hedlund, 2009:31). För att uppnå en legitim process argumenteras det följaktligen för två grundläggande demokrativärden: representativitet och deliberation. Attributen innebär att det är av största vikt att delaktiga medborgare utgörs av ett representativt och brett urval samt att det existerar en kommunikativ process av jämlika aktörer där alla innehar en faktisk möjlighet att framföra sina ståndpunkter och påverka processen (Montin & Hedlund, 2009:31).

Med bakgrund i ovanstående forskningsöversikt kan det argumenteras för att begreppen representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet, vilka även presenterades inledningsvis i studiens problemformulering och syfte, alla är av relevans vid studien av mellankommunal samverkan ur ett demokratiperspektiv. *Representativitet* avser i följande studie det sätt som medborgare och kommuner representeras i samarbetet samt de påverkansmöjligheter som förekommer bland olika aktörer. *Ansvarsutkrävande* ses som en aspekt som uppfylls genom att medborgare ges möjlighet till en insyn i beslutsprocesser samt att det finns en öppenhet och transparens i organisationen som helhet – samtidigt som det finns en distinkt koppling mellan väljarna och de valda. *Legitimitet* är därefter en demokratiaspekt som skapas för det politiska systemet och för samverkansorganisationen i sin helhet, bland annat genom ett tydligt ansvarsutkrävande och en representativ organisation.

3. Teoretiska utgångspunkter

I följande kapitel kommer studiens teoretiska utgångspunkter att redogöras för. Teorin utgörs inledningsvis av en diskussion kring makt där ett antal utvalda synsätt och begrepp berörs, närmare bestämt Foucaults syn på makt, kunskap, sanning och utestängning samt Mouffes utveckling av Foucaults synsätt, kritiken av den liberala och deliberativa demokratimodellen samt framhävandet av den agonistiska teorins begrepp hegemoni, politiken, och det politiska. Teorierna är av intresse för att förklara det empiriska materialet och de nätverk som ofta grundar sina beslut på olika utestängningsprocedurer och konsensus. Vidare redogör studiens teoretiska utgångspunkter för den bakgrund inom vilket fenomenet mellankommunal samverkan har uppstått samt under vilka premisser som denna planering kan bedrivas – med utgångspunkt i governance (network) som samhällsstyrning. Governance är, i relation till maktteorierna, av relevans för studien då det ses som en omsättning av makt – samtidigt som mellankommunal samverkan ses som ett sätt att utöva governance på ett effektivt sätt (Gjertsen, 2014: 1926). Governance-teorin utgörs här av den utveckling som skett inom planering och styrning, från en statlig och central sådan (government) till en mer flexibel och komplex, interaktiv samhällsstyrning (governance). I relation till governance-teorin redogörs det även för etablerandet av begreppet governance network och här påvisas också ramarna för uppsatsens ämnesinriktning genom att synliggöra hur ovanstående planeringsstruktur kan förstås ur ett demokratiperspektiv. Kapitlet avslutas med ett summerande avsnitt där den tolkningsram som används för studiens vidare förståelse av fenomenet mellankommunal samverkan presenteras.

3.1 Teorier om makt

3.1.1 Makt/kunskap och kampen om sanningen

Fysisk planering är enligt Berglund-Snodgrass (2016:24) baserad på kunskaper om världen, kunskaper som i sin tur konstitueras genom maktprocesser. Studien utgår därmed från den omfångsrika begreppsapparat som makt anses vara, vilken därmed även kommer att påverka studiens fortsatta syn och förståelse. Studiens teoretiska ansats tar därför avstamp i maktteorin och Michel Foucault, vilken har sin utgångspunkt i en socialkonstruktivistisk och poststrukturalistisk grund och en kritisk inställning till den självklara kunskapen (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:11; Weaver, Motion & Roper, 2006:8). Enligt poststrukturalismen ses kunskaper som tillfälliga, omstridda och socialt konstruerade produkter, vilka också innehar en politisk karaktär (Berglund-Snodgrass, 2016:24). Maktbegreppet är här nära förknippat med objektivitet och politik då alla sociala relationer ses som maktförhållanden, samtidigt som objektivitet endast uppfattas som sedimenterade former av makt. Det foucauldianska perspektivet har inom maktteorin framförallt introducerat, definierat och upprätthållit fyra nyckelbegrepp, nämligen *makt*, *kunskap*, *sanning* och *utestängning*. Enligt synsättet kan inte den kunskap som besitts om världen omedelbart betraktas som en objektiv sanning, det är inte en

spegelbild av verkligheten utan snarare en produkt av sättet att tala om och kategorisera världen - den bidrar också till att skapa den verklighet vi vistas i (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:11, 15). Perspektivet grundar sig i en världssyn där vi alla är fångade i nätverk av makt och där makten inte endast är en fråga om begränsningar och förtryck, utan även om en produktiv kraft (Börjesson & Rehn, 2009:45):

What makes power hold good, what makes it accepted, is simply the fact that it doesn't only weigh on us as a force that says no, but that it traverses and produces things, it induces pleasure, forms knowledge, produces discourse. It needs to be considered as a productive network which runs through the whole social body, much more than as a negative instance whose function is repression (Foucault, 1980:119).

Makt blir således något som genomsyrar samhället samt konstituerar kunskap, kropp och subjektiviteter – en positiv förutsättning för det sociala, vilken skapar vår sociala omvärld, skiljer objekt samt aktörer åt och skapar dess karaktäristiska relationer till varandra (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:20). Makt är något som ständigt existerar i allt socialt varande och det med nödvändighet, det ses som en benämning på hur samhället producerar såväl negativa som positiva effekter (Börjesson & Rehn, 2009: 45-46). Makten genererar kunskap, våra identiteter och de sociala relationer vi har till varandra som grupper eller individer. Enligt synsättet är dessa även kontingenta i förhållande till varandra (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:45). Det finns därmed ett fokus på en lokal och processuell syn på makt samt på disciplineringsprocesser som ofta föds i det lokala sammanhanget (Börjesson & Rehn, 2009:46). Syftet med maktbegreppet är att framhäva att alla hinder, förbud, begränsningar och regler kan testas, tämjas på samt även förändras i viss mening (Fredriksson, 2007:30). Makten är inte endast det som riktar ett motstånd åt en viss riktning, det möjliggör också motstånd, vilket innebär att makten är en förutsättning för friheten och dess betingelseproduktion. Motstånd anses därmed inte som en negativ handling utan en kontinuerlig kreativ process (Fredriksson, 2007:30).

Makt är även tätt sammankopplat med kunskap då “we are subjected to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of knowledge” (Foucault, i Berglund-Snodgrass, 2016:24). Makt och kunskap, eller *power/knowledge* som konstruktion, är därmed sammanflätade till en enhet där varje kunskapsuttalande är en del av en maktapparat som tillåter, legitimerar och bringar värde till kunskapen – samtidigt som makttekniker i sig har som avsikt att upprätta kunskapskontroll i en viss mening (Börjesson & Rehn, 2009:46). Med kunskap avses i första hand etablerad kunskap, vilken reglerar vad som är möjligt att säga och hur (Bergström & Boréus, 2012:361). Representationen av världen blir, genom vardaglig acceptans, kunskap – vilket i sin tur representerar en maktutövning (Berglund-Snodgrass, 2016:24). Genom att forma vad som räknas som uppenbart, universellt och nödvändigt formas verkligheten och genom att tilldelas kunskap tilldelas också makt (Berglund-Snodgrass, 2016: 24-25). När nya kunskapsregimer uppstår skapas nya typer av makt och en legitimitet kan hävdas kring dessa (Börjesson & Rehn, 2009:47). Maktperspektivet bidrar

därmed till att forma den fysiska planeringens verklighet, samtidigt som en viss kunskap om världen krävs för dess genomförande (Berglund-Snodgrass, 2016: 24-25).

Kunskap är således nödvändigt vid styrning då de kunskaper som anses som meningsfulla representerar en form av sanning – en sanning som också implicerar hur samhället bör organiseras och styras, exempelvis i planeringssammanhang (Berglund-Snodgrass, 2016:25). *Sanningen* existerar inom varje samhälle som något "accepterat" och även sanningen anses därmed vara nära sammankopplat med makt (Weaver, Motion & Roper, 2006: 18-19). Detta då den etableras i en cirkulär relation där olika maktsystem producerar och upprätthåller sanningen samt där de båda begreppen försörjer och stödjer varandra (Foucault, 1980:133; Weaver, Motion & Roper, 2006:19). Makten är ständigt närvarande och operativ i förhållande till både sanning, kunskap, förnuft och verklighet – sanningen produceras exempelvis genom olika former av begränsningar, vilket i sin tur medför makteffekter (Stein & Harper, 2003:127). Sanningen är därmed socialt konstruerad och kontroversiell (Foucault, 1980:131). Det är en konstruktion av procedurer för produktion, reglering och spridning av utsagor – inlagrad i och skapat av maktsystem (Foucault, 1980:133; Winther Jørgensen & Phillips, 2000:21). Det huvudsakliga målet är inte att komma fram till huruvida sanning är "sann" eller "falsk" utan att synliggöra hur sanningseffekter uppstår i en process (Weaver, Motion & Roper, 2006:19):

There is a battle 'for truth', or at least 'around truth' - it being understood once again that by truth I do not mean 'the ensemble of truths which are to be discovered and accepted', but rather 'the ensemble of rules according to which the true and the false are separated and specific effects of power attached to the true', it being understood also that it's not a matter of a battle 'on behalf of the truth, but of a battle about the status of truth and the economic and political role it plays (Foucault, 1980:132).

Det är alltså mekanismerna bakom produktionen, där en sanning framhävs som dominant, som är av intresse – den så kallade "regime of truth" som etableras genom maktrelationer (Weaver, Motion & Roper, 2006:19). Sanningen ses således som en konstruktion där olika kunskapsregimer anger vad som kan anses vara en sanning. Syftet är att klarlägga strukturen bakom regimerna, alltså de regler kring vad som kan sägas, vad som är otänkbart samt vad som betraktas som sanning eller inte (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:19). För att kunna bibehålla eller förändra sociala normer måste dessa "regimer" skapas genom maktrelationer, men det är följaktligen inte skapandet av en sanning som är det huvudsakliga målet, utan hur sanningen kan användas som ett verktyg för att legitimera eller normalisera praktiker (Foucault, 1980: 131-132; Weaver, Motion & Roper, 2006:19). Det anses här förekomma en kamp om rätten att bestämma vad som är sanning, vilket innebär att något kan premieras på bekostnad av något annat (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:20). Denna poststrukturalistiska konceptualisering av kunskaper kan således möjliggöra vissa handlingar, samtidigt som den förhindrar andra (Berglund-Snodgrass, 2016:25). Teorin utgår från hypotesen att det i samhället existerar roller, vilka människor intar i olika sammanhang, en procedur som också bestämmer regler och förutsättningar för handlande

(Bergström & Boréus, 2012:359):

[...] produktionen i varje samhälle på en och samma gång kontrolleras, väljs ut, organiseras och fördelas av ett visst antal procedurer vilkas roll är att avvärja dess makt och hot, att bemästra dess slumpmässighet och att kringgå dess tunga, skrämmande materialitet (Foucault, 1993:7).

Den process av kontroll som avses ovan kan anses överensstämma med det som kallas för *utestängningsprocedurer* – vilka kontrollerar vad som får sägas, av vem samt huruvida det accepteras. Syftet med mekanismerna är att förhindra vissa skeenden, element och praktiker från att ta plats (Foucault, 1993:7), vilket således innebär att förekommande relationer mellan olika subjekt medför begränsningar för vissa och möjligheter för andra (Bergström & Boréus, 2012:361). Repression är dock inte det som enskilt konstituerar maktbegreppet, då det kan innebära en ökad intolerans och instabilitet (Nilsson, 2008:89). Maktens effektivitet står således i proportion till hur väl dess mekanismer är dolda – vilket innebär att det, vid maktanalyser, även bör sökas efter de mindre framträdande dragen av makt (Nilsson, 2008:89).

Maktbegreppet omfattas därmed av något som både förtrycker och möjliggör, begränsar och öppnar upp – det är det medium där ett subjekt definieras och inom vilket det politiska spelet om subjektet utspelas (Börjesson & Rehn, 2009:51). Det handlar om en subjektets politik och diskussionen om hur individen definieras som en aktör i ett system av maktutövning och tekniker. Individer socialiseras då de anpassas till funktioner och praktiker vilka i sig är kulturellt och socialt bestämda, praktiker som internaliseras och därmed också uppfattas som fritt valda (Lukes, 2008:104). Friheten kan således i själva verket vara ett resultat av disciplin och kontroll då funktioner framläggs, erbjuds och påtvingas individer – vilka i sin tur måste tolka kraven (2008:105).

Det är utifrån dessa komplicerade nätverk av maktrelationer som levnadssätt har byggts upp och teorierna möjliggör därmed ett ifrågasättande av de aspekter inom den sociala ordningen som tidigare setts som självklara. För den fysiska planeringen innebär det ett synliggörande kring olika aktörers påverkan på nuvarande och framtida planeringskontext – exempelvis i form av illustrerandet av existerande maktrelationer, de grunder inom vilket olika val görs samt vilka effekter valen får på befintliga så väl som framtida strukturer och relationer.

3.1.2 Agonistisk teori

Studiens andra maktteoretiska inriktning tar sin utgångspunkt i Chantal Mouffes agonistiska teori. En teori som delar den åsikt som tidigare presenterats i förhållande till det foucauldianska synsättet kring att kunskap är en social konstruktion, som representerar vårt sätt att kategorisera och organisera världen, genom att ta avstamp i socialkonstruktivismen samt poststrukturalismen (Winther Jørgensen & Philips, 2000:7). Synsättet instämmer således i att det inte finns någon objektiv verklighet, då den utgörs av sociala relationer och interaktioner. Synen på *makt* är till stor del hämtad från Foucault då den ses som både skapande av vår sociala omvärld och som en

avgörande faktor för hur världen framstår, uttrycks samt därmed är exkluderande (Winther Jørgensen & Philips, 2000:20). Mouffes (2008) förhållningssätt erbjuder dock även en något annorlunda, men också intressant, kritisk infallsvinkel till den liberala och deliberativa demokratimodellen genom att ifrågasätta rationell konsensus och istället synliggöra den agonistiska teorin och begreppen *hegemoni*, *politiken* och *det politiska*. Den optimistiska synen på globaliseringen, som har kommit att symbolisera en konsensuell demokratiform, ifrågasätts då den anses som verkningslös och snarare som en av orsakerna till många av de demokratiproblem vi står inför (Mouffe, 2008:9). Den optimistiska föreställningen vägrar enligt Mouffe (2008: 9-11) erkänna förekomsten av den antagonistiska dimension som enligt teorin anses ligga till grund för *det politiska* – att konflikter förutsätter det förfarande efter vilket samhället konstrueras (2008:17). Demokratin behöver enligt synsättet inneha en ömsesidig förståelse eller konsensus som är präglad av konflikt där olika åsikter synliggörs (Mouffe, 2008:118). Det behöver skapas förutsättningar för en livfull och agonistisk offentlig sfär av kraftmätningar, vilket anses vara en avgörande faktor för att kunna utöva demokrati på ett effektivt sätt (Mouffe, 2008:11). Den agonistiska teorin möjliggör således för ett kritiskt perspektiv kring den “postpolitiska visionen” om en värld utan fiender, i fred och välstånd – samt ett synliggörande av de styrkor och svagheter som kan förekomma inom det deliberativa och liberala idealet (Mouffe, 2008:9, 11). Strävan efter en värld där det inte görs distinktioner mellan vi och de medför enligt teorin att de verkliga utmaningar som demokratin och dess politik har att vänta, förbises – med bakgrund i att denna strävan bygger på falska premisser (Mouffe, 2008:10).

Inom den agonistiska teorin ses konflikter eller antagonismer som baserade på en ‘vän/fiendrelation’ där de parter som ingår i konflikten inte delar någon form av samsyn – medan agonismer innefattar parter som, trots avsaknaden av en rationell lösning på konflikten, likväl uppfattar varandra som legitima motståndare (Mouffe, 2008:27). De senare är alltså motståndare, inte fiender, då de uppfattar varandra som tillhöriga i samma politiska rum och därmed accepterar varandras existens (Mouffe, 2008:27; Berglund-Snodgrass, 2016: 20-21). Demokratin är ett exempel på en företeelse som kan innefattas av denna senare form av konflikthantering (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:369) och demokratin uppgift anses enligt Mouffe (2008:27) vara att omvandla antagonism till agonism. Den agonistiska teorin bygger på att samhället oförutsägbart och tillfälligt, vilket innebär att det också är politiskt inneboende (Berglund-Snodgrass, 2016:20).

Hegemoni

Ett av nyckelbegreppen inom den agonistiska teorin är hegemoni – vilket avser det synsätt, den ordning eller de praktiker som innehar en ledande position och därigenom etablerar en viss ordning som fixerar de sociala institutionernas mening (Mouffe, 2008:26). Det kan avse att specifika normer, värderingar och perspektiv kring världen etableras som en objektiv sanning – vilket innebär att de alternativa världsuppfattningarna då också trycks undan i någon mening (Torfing, 1999:302). Varje social ordning är därmed *hegemonisk* till sin karaktär och kan

formuleras annorlunda beroende på de val som görs mellan motstridiga alternativ, om vad som ska inkluderas och exkluderas (Berglund-Snodgrass, 2016:20). Det som uttalas som sanning döljer dock dessa konflikter där en positionering eller ett val har gjorts (Berglund-Snodgrass, 2016:20). På samma sätt är varje samhälle en produkt av en rad praktiker, vilka avser att skapa ordning i det tillfälliga och kontingenta (Mouffe, 2008:24). Berglund-Snodgrass (2016) uttrycker det, genom en referens till planering, som att:

The nature of any social phenomenon including spatial planning is that ‘it continuously makes choices’ between competing understandings of phenomenon, and ‘the choices it makes’ suggests something about the values and norms that are governing the practice (Berglund-Snodgrass, 2016:23)

En hegemoni uppnås därmed genom skapandet av en gemensam förståelse, vilket bidrar till att antagonismer löses upp – att “[...] ‘forcefully’ or ‘willfully’ forming consensus” (Berglund-Snodgrass, 2016:22). De praktiker som etablerar en viss ordning och fixerar de sociala institutionernas mening benämns som *hegemoniska praktiker* – vilka i sin tur också ständigt kan utmanas av så kallade *mothegemoniska praktiker* som strävar efter att lösa upp den existerande ordningen och etablera en annan hegemoni (Mouffe, 2008:26).

Inom planering kan en hegemoni exempelvis uttrycka sig genom att ett visst planeringsideal eller en viss sanning uttrycks inom kommuner, samarbeten eller regioner – vilken därmed undantränger övriga ideal eller uppfattningar kring hur planeringen bör bedrivas. Alternativa sanningar eller mothegemoniska praktiker inom en kommun kan därmed tryckas undan till fördel för den uppfattning eller den hegemoni som anses som den objektivt sanna i en region eller ett samarbete.

Politiken, det politiska och den demokratiska politiken

En av den agonistiska teorins mest essentiella ståndpunkter är den åtskillnad som bör göras mellan politiken och det politiska – då det anses öppna upp för nya möjligheter för reflektion (Mouffe, 2008:17). *Det politiska* anses enligt teorin vara den dimension av antagonism som är konstitutiv för mänskliga samhällen, medan *politiken* anses vara den uppsättning praktiker och institutioner där ordning skapas och mänsklig samlevnad organiseras – i den konfliktpräglade kontext som erbjudits av det politiska (2008: 17-18). Det förekommer dock meningsskiljaktigheter gällande definitionerna av begreppen, somliga hävdar att det politiska kan förstås som en sfär av frihet och offentlig deliberation – medan andra menar att det är präglat av konflikt, makt och antagonism, ett perspektiv som Mouffe (2008:17) också instämmer med. Teorins huvudsakliga fokus menas dock vara politiken, men samtidigt grundas oförmågan att tänka politiskt i en bristfällig förståelse för det politiska (Mouffe, 2008:18). Politiska frågor inkluderar alltid beslutsfattanden där val mellan motstridiga alternativ måste tas, vilket innebär att möjligheten för en distinktion mellan vän och fiende samt politikens konfliktpräglade natur är grundläggande för att förstå den demokratiska politikens uppgift (2008:22). Om frågorna reduceras till teknikaliteter, vilka endast kan hanteras av experter, kan en avpolitisering ske

(Mouffe, 2008:18). Genom att erkänna det politiska som bestående av antagonism och hegemoni kan centrala frågor kring den demokratiska politiken ställas (2008:18).

Enligt den agonistiska teorin behöver det etableras en klyfta eller distinktion mellan ”vi” och ”de” för att möjliggöra den pluralism som behövs för den moderna demokratins fortskridning (Mouffe, 2008: 9-10, 18). Ur ett identitetsskapande perspektiv anses ”vi” inte existera utan ett ”de” som avgränsning – men denna särskiljning medför dock risken att relationen mellan de två kan bli av den antagonistiska karaktär som nämnts tidigare, och då utvecklas till en vän/fiende-relation (Mouffe, 2008:23). Det kan även förstås utifrån de hegemoniska och mothegegoniska praktikerna ovan, vilka ger uttryck för att utpekandet av ett ”de” krävs för uppkomsten av ett ”vi” (Mouffe, 2008:26). Ur ett demokratiperspektiv utgörs det mest väsentliga för politiken av motståndaren då den möjliggör en omvandling från antagonism till agonism samt hjälper oss att förstå hur antagonismen kan ”tämjas” genom institutioner och praktiker som tillåter den potentiella antagonismen att istället bli agonistisk i sin uttryckssätt (2008:28). Det som skiljer synsättet från den liberala inriktningen är att politikens fält här inte ses som en neutral terräng där tävlan om maktpositioner sker, utan som en agonistisk kamp där denna tävlan istället sker mellan hegemonier, om den maktkonfiguration som strukturerar samhället. De premisser inom vilken konfrontationen äger rum är dock fastställda genom att antal accepterade demokratiska förfaranden (Mouffe, 2008:28). I förhållande till planering kan denna distinktion mellan ”vi” och ”de” förstås som de relationer som uppstår i planerings- och samverkansprocesser mellan olika aktörer, vilka också har skilda förutsättningar och figurerar på olika nivåer. I processerna skapas det ideligen ett ”vi”, ett ”de” samt vän/fiende-relationer för att navigera planeringsområdet och skapa praktiker eller sociala institutioner som poängterar hur planering bör genomföras.

I det pluralistiska samhället är det omöjligt att nå konsensuslösningar som gynnar alla, utan förekomsten av konflikter (Mouffe, 2008:126). Det går däremot att skapa praktiker och institutioner som tillåter agonistiska uttryck i dessa konflikter – den antagonistiska dimensionen av det politiska måste därmed erkännas och att både makt, hegemoni och suveränitet är en del av världen. Det primära är att synliggöra hur antagonismen kan gestaltas, genom en distinktion mellan ”vi” och ”de”, som också är förenlig med den pluralistiska demokratin (2008:118). När uppdelningen mellan ”vi” och ”de” erkänns inom samhällets demokratiska ramar, på ett agonistiskt sätt, möjliggörs hanteringen av de utmaningar som den demokratiska politiken ställs inför (2008: 9-10, 18).

3.2 Governance

Internationell forskning om offentlig styrning talar ofta om en förändringsprocess som skett i samhället ”from government to governance” – en process som också uppkommer i svensk kontext, då med benämningen ”från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning” (Montin & Hedlund, 2009:7). I Sverige skedde denna förändring mot *governance* framförallt under 1980- och 1990-talet då de tidigare traditionella styrelseformerna baserade på government

karaktäriserade av en hierarkisk, auktoritär styrning med stark dominant statsapparat allt mer ersattes med icke-hierarkiska och horisontella strukturer som verkar över flera politiska nivåer (Montin & Hedlund, 2009:12, 28; Pierre, 2009:38; Bergmann, 2010:14). Det innebar att nya former för inbördes samspel mellan olika samhällsaktörer, exempelvis genom styrning i nätverk eller i samverkan, utvecklades för att öka den offentliga politikens potential (Montin & Hedlund 2009:7; Bergmann, 2010:14). De samtida samhällsproblemen ansågs under perioden som svårlösta och nya samarbetsformer och styrelsesätt ansågs kunna bidra till en starkare hanterings- och lösningspotential (Montin & Hedlund 2009:7). Governance som samhällsstyrning syftade därmed på en mer interaktiv samhällsstyrning där aktivitet figurerar på flera olika håll, något som emellertid bidrar till en allt större komplexitet i styrningsprocessen (Montin & Hedlund 2009:7; Pierre & Sundström, 2009:249). I och med denna komplexitet och åtskilliga aktörsinblandningar krävdes det nu också koordination i processen för att generera en gemensam riktning (Montin & Hedlund, 2009:7). Trots att den utveckling som skett benämns som en förändringsprocess mellan styrelseformer är dock inte governance en helt ny företeelse då politiska institutioner fortfarande har en stor del i governanceprocessen (Pierre, 2011: 18-19). Det åsyftar egentligen endast att staten inte är den enda institution som bidrar med en auktoritativ distribution av värden (Montin & Hedlund, 2009:13). Det handlar alltså snarare om att en omdefiniering har skett av governments roll i governance (Pierre, 2011: 18-19). Healey (2007:269) betonar att "Governments do not act. Actors in positions in government act, drawing on all kinds of resources and social practices which shape their perceptions, ethics, remits and responsibilities". Governance inträder därmed som en komplex samling av relationer där politik och beslutsfattande interagerar inom en och samma regim (Healey, 2007: 269-270).

Governance som begrepp har över tid innefattas av flera olika definitioner men gemensamt är att det beskrivs som en styrnings- och organiseringsform som är nära associerad med nätverksbegreppet samt en gränsöverskridande samverkan mellan olika aktörsgrupper (Dannestam, 2009:69; Pierre, 2011:20; Bergmann, 2010:15). Det beskrivs som att större uppmärksamhet ges till den process och kontext som städer befinner sig i och de informella strukturerna (Pierre, 2011:20). Det handlar om en samexistens av governance och government, där institutionella lager av styrning och organisering fortsatt existerar samt där aktörer agerar i en väv av mellanorganisatoriska relationer – ett kontinuum (Dannestam, 2009:81). Healey (2007) beskriver denna förändringsprocess som skett på ett likartat sätt, som ett breddat synsätt där ett större fokus finns på komplexa interaktioner mellan olika aktörer och nivåer:

'Governance' has come into use to refer to all 'collective action' promoted as for public purposes, wider than the purposes of individual agents [...] It signals a shift of intellectual attention from the description and evaluation of government activity in terms of formal competences and laws to a recognition that the spheres of the state, the economy and daily life overlap and interact in complex ways in the construction of politics and policy, and in the formation of policy agendas and practices (Healey, 2007: 17-18).

Governance inbegriper således en minskad statlig kontroll och fokus på institutionerna – då intresset istället förflyttas till processer, nya nätverksbaserade samarbeten, sektorsintegrering, partnerskap och de nätverk av relationer som sammanlänkar olika grupper (Healey, 2007: 17-18; Pierre, 2011:21). Institutionella strukturer är dock fortfarande av betydelse i governance då de anger vilka värderingar, normer och mål som formar governance (Pierre, 2011:21). Governance framställs enligt Healey (2007: 269) som en mobilisering av kollektiva åtgärder som opererar genom olika former av relationer, vilken gemensamt sammankopplar organisationer och tillvägagångssätt av government – sammanslutningar som också inbegriper governance-arenor och nätverk. Governance skildrar därmed hur varierande intressen interagerar, skapar inbördes relationer samt nätverk för att exempelvis främja en angiven agenda – vilket i sin tur skapar uppfattningar om samhället (Healey, 2007: 269).

Föreställningen om governance kan, enligt NuiSSL & Heinrichs (2011:47), numera anses vara inskrivet i planeringsdiskursen då det används allt mer i teorier och modeller som förklarar hur koalitioner av intressen uppstår inom planering – modeller som sedermera formar strategiska beslutsfattanden och mål. Benz (i NuiSSL & Heinrichs, 2011:47) framhäver essensen av governance som ”a control and regulating structure that brings governmental and societal actors together [...] has both formal and informal levels and is characterized by hierarchical, competitive and cooperative inter-actor relations”. Fysisk planering, som här förstås som en process av beslutsfattanden kring markanvändning mellan ett balanserande av samhällets intressen, anses därmed även vara likställd en governanceprocess. Governance, förstått som ett sätt att begreppsliggöra hur reglering och beslutsfattande sker samt fungerar mellan offentliga myndigheter, privat sektor och civilsamhälle, är i och med det på många sätt förenat med de kriterier som kan användas för att studera planeringsprocesser (NuiSSL & Heinrichs, 2011: 52-53). En bred orientering inom planeringsanalyser anses medföra att den institutionella kontexten och flernivåproblematiken blir särskilt beaktad – samtidigt som den bidrar med ett vidgat analytiskt fokus, som komplement till de traditionella planeringsteorierna (NuiSSL & Heinrichs, 2011: 53). Detta då syftet med strategisk planering är att skapa en förståelse för den maktdynamik som förekommer mellan olika relationer och nätverk i governanceprocessen, vilket i sin tur möjliggör utformandet av planeringsåtgärder som återspeglar existerande intressen (Healey, 2007:269, 186).

Det är således i governanceprocesserna som mål sätts och samarbeten sker (Healey, 2007: 17-18), samtidigt som det också enligt Montin & Hedlund (2009:27) förorsakar en försvårad demokratisk process. Det anses bland annat kunna medföra en bristfällig politisk jämlikhet, insyn och försvagad legitimitet hos medborgarna samt begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande. Organiserade intressen tar större plats och inverkar på utformandet och genomförandet av politiken, samtidigt som skiljelinjen mellan stat och civilsamhälle suddas ut (Montin & Hedlund, 2009:27). Förekommande utvecklingstendenser, kring förhållandet mellan stat och samhälle, relateras bland annat till en utmaning av den representativa demokratins ideal och traditionella

beslutskedja innefattande bland annat politiska beslut, verkställighet och demokratiskt ansvarsutkrävande (Montin & Hedlund, 2009:11). Det representativa demokratiidealet tunnas ut allt mer och ersätts med andra ideal och deltagarformer – vilket innebär att utmaningen både utgörs av icke-demokratiska tendenser samt nya typer av ideal och praktiker (Montin & Hedlund, 2009: 10-11). Governance-teorin möjliggör emellertid för en förståelse för samspelet mellan stat och civilt samhälle, styrande och medborgare samt den institutionella komplexitet som figurerar inom den offentliga sfären (Montin & Hedlund, 2009:11). Enligt Healey (2007:269) blir governanceprocessen ideligen föremål för olika prövningar då förekommande aktörer eftersträvar makt eller kontroll. I relation till planering argumenterar Healey (2007:180) även att komplexa sociala konstruktioner, vilka i sin tur innehåller flera institutionella svårigheter, är en självklarhet. Strategisk planering utgörs av att samla in olika aktörers intressen och nätverk i syfte att skapa nya nätverk som ska förmedla idéer över tid (2007:180).

3.2.1 Governance network

Governance innefattas vanligen av flexibla, oreglerade eller horisontellt koordinerade samverkansformer vilka innehar en nätverksliknande struktur som också organiseras och styrs i enlighet med dess betydelse (Dannestam, 2009:69). Med detta sagt avser governance inte endast styrning genom nätverk, utan fortsatt hur ett samhälle styrs och samordnas i sin helhet och kan därmed involvera flera av nätverksliknande governance-arrangemang (Pierre, 2009:49). Icke-hierarkiska och nätverksliknande former av governance, baserade på en överenskommen interaktion mellan en mängd aktörer på olika nivåer, kan enligt Sørensen & Torfing (2007:3) benämnas som *governance network* eller *governance-nätverk* (egen översättning). Governance network implicerar även att policys, vilket definieras som ett försök att uppnå ett specifikt mål, är ett resultat av governanceprocesser där staten inte längre styr (Sørensen & Torfing, 2007: 3-4). Istället bygger processen på överenskommelser och förhandlingar mellan aktörer, privata så väl som offentliga – något som förorsakar ett mönster av ett bestämt pluricentriskt policyskapande, ett governance network (Sørensen & Torfing, 2007:4). Det kan förstås som ett ”flytande” område som synliggörs för att frångå existerande mönster och gränser, vilka kan upplevas som formellt kontrollerade, långsamma och byråkratiska (Allmendinger & Haughton, 2009: 619-620). Det kan ses som en plattform existerande både inom och utanför de formella strukturerna där diffusa gränser medvetet används för att sudda ut distinktioner, bland annat gällande ansvarsfördelning, i syfte att skapa tillfälliga ”rum” för konsensus (Olesen, 2012:911). Governance network anses vidare kunna koncentreras till följande beståndsdelar:

1. a relatively stable horizontal articulation of independent, but operationally autonomous actors;
2. who interact through negotiations;
3. which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework;
4. That is self-regulating within limits set by external agencies; and
5. which contributes to the production of public purpose (Sørensen & Torfing, 2007:9).

Nätverken omfattar alltså, förstnämnt (1), en tämligen självständig men förhållandevis stabil horisontell organisering av ett antal aktörer, vilka är beroende av varandra men samtidigt även är

självstyrande då de inte är tvungna att agera eller tänka på ett specifikt sätt (Sørensen & Torfing, 2007:9). För att ingå i ett nätverk måste de politiska aktörerna påvisa att de kan bidra till nätverket i något avseende, exempelvis genom resurser. Nätverkets horisontella relationer medför dock inte jämlikhet i förhållande till auktoritet och resursfördelning utan det kan förekomma asymmetri. Medverkan i nätverket sker dock på frivillig basis och aktörerna är jämbördigt beroende av varandra – vilket medför att maktutövning och hierarkisk kontroll är svårutövat (Sørensen & Torfing, 2007: 9-10). Det andra (2) karaktärsdraget i governance-nätverk är aktörers interaktioner och förhandlingar – något som är inbäddat i ett bredare deliberativt nätverk av gemensam förståelse. Denna avvägning av intressen figurerar dock, enligt Sørensen & Torfing (2007:10) i en kontext av maktstrukturer som frambringar konflikter och sociala motsättningar (antagonism) – vilket innebär att avvägningen sällan leder till ett gemensamt konsensusbeslut utan snarare till att en eller flera aktörer ger vika. Processens tredje (3) beståndsdel utgörs av att interaktionen mellan nätverksaktörerna sker inom ett institutionaliserat ramverk, där aktörers idéer, uppfattningar och regler samlas i en sammansatt struktur - vilken därmed har regulativa, normativa och kognitiva drag (Sørensen & Torfing, 2007:10). En fjärde (4) aspekt i governance-nätverk innefattar en självreglerande natur då det finns en avsaknad av hierarkiska ledningskedjor till förmån för egna idéer, resurser och interaktioner som figurerar inom ett inbillat ramverk som omformas genom förhandling. Den sista och femte (5) beståndsdel utgörs av att governance-nätverk bidrar till framställningen av allmänintresset och de visioner, planer, policys samt värderingar som produceras inom ett specifikt område (Sørensen & Torfing, 2007:10). Nätverk som inte innefattas av denna sista beståndsdel kan inte heller betecknas som governance-nätverk enligt författarna (Sørensen & Torfing, 2007:11). Sundström & Pierre (2009:10, 20) är av samma mening och klarlägger att governance-nätverk bygger resursberoenden mellan aktörer och att en aktör sällan har de resurser som krävs för att enskilt lösa olika utmaningar – vilket innebär att frivillighet, jämlikhet och förtroende blir essentiellt. Därigenom skiljer sig governance-nätverk från den traditionella samhällsstyrningens hierarki, tvång och auktoritet (Sundström & Pierre, 2009:10).

Orsaken till att enskilda aktörer medverkar i nätverk anses framförallt ha sin bakgrund i ett ömsesidigt beroende, där deltagandet ses som en nödvändighet för att uppnå aktuella målsättningar (Jensen & Sørensen, 2003:10). Sammanhållningskraften inom nätverket hänförs dock till förekomsten av tillit då hierarkier förkastas och nätverkets aktiviteter istället koordineras genom så kallade nätverksavtal – vilka etableras genom nätverksförhandlingar där utbyten och strategisk interaktion vägleds genom beräkningar av individuella intressen (Jensen & Sørensen, 2003:10). Enligt Jensen & Sørensen (2003: 10-11) kan förhandlingarna dock inte ses som ett uttryck för konsensus, då det alltid förekommer ett givande och tagande:

Det er altid et element af noget for noget, hvor man giver sig lidt, fordi man ser at andre også giver sig. Kernen i netværksforhandlingerne er altså en form for gensidighed, der gør forhandlingsresultatet til en kollektiv strategi (Jensen & Sørensen, 2003:11).

Det handlar således om en ömsesidighet, både av förtroende och beroende, där självtablerade regler ordnar ansträngningar i syfte att nå en accepterad kompromisslösning (Jensen & Sørensen, 2003:11). Governance-nätverk anses kunna uttrycka sig på många sätt, beroende på bland annat den politiska och institutionella kontext som förekommer – en aspekt som argumenterar för dess breda användningsområde vid analys av samhällsstyrningsprocesser (Sørensen & Torfing, 2007:11). Governance-nätverk ses enligt många som både en effektiv och legitim styrningsmekanism där inkluderingen av relevanta och påverkade grupper eller organisationer överbryggar samtida fragmentering och motstånd till policyförändringar och därmed främjar samhällsstyrningens effektivitet (Sørensen & Torfing, 2007:4). Mångfalden av medverkande aktörer i beslutsprocessen anses också bidra till en ökad demokratisk legitimitet kring den aktuella policyn. Detta skapar således en bild av decentraliserade nätverksstrukturer som något oproblematiskt, något som Klijn & Skelcher (2007) kritiserar:

[...] governance networks can be understood as being concerned with the questions of low politics rather than high politics. Being some way down the policy hierarchy – and perhaps even in the area of management rather than politics – means that the problem of democratic deficit [...] is seen to be irrelevant. Governance network institutions are essentially dealing with managerial issues and indeed overcome some of the problems of managerialism by opening public servants to greater interaction with affected citizens and other actors. Elected politicians, then, exercise a supervisory oversight on governance networks, but frequently are absent because of the low-level nature of the decisions being made (Klijn & Skelcher, 2007:596).

Enligt synsättet ses politiker endast som målformulerare eller så kallade ”igångsättare” av politiska processer, medan detaljerna överläts till experter – vilket medför att politikernas roll har reducerats i någon mening (Sundström & Pierre, 2009:17). Governance anses därmed innebära att avståndet mellan politiker och tjänstepersoner ökar samt att det blir svårare att kontrollera vilken aktör som är ansvarig för en specifik åtgärd – ansvarsutkrävandet blir alltså otydligare. Relationen mellan den representativa demokratin och governance-nätverk berörs allt för sällan enligt Klijn & Skelcher (2007:588) och bland annat Pierre (2000:245) lyfter fram att de långsiktiga, demokratiska konsekvenserna av governance behöver belysas. Den debatt som har skapats är dock enligt Klijn & Skelcher (2007:588) och Johansson (2010:113) en polariserad sådan, där förespråkare ser nätverk som arenor för nya sätt att sammankoppla policyskapande med medborgare och aktuella aktörer – medan kritiker menar att nätverk också agerar samlingspunkt för makt och privilegier, vilka skapar fördelar för särskilda privata intressen. Nätverken, vilka är baserade på utbyten av resurser, kan därmed medföra utestängningstendenser – att de som kan bidra med resurser också får delta, medan de med otillräckliga tillgångar utelämnas (Larsson & Bäck, 2008:111). De ses som konstruktioner där oberoende aktörer, med olika intressen, samordnas – samtidigt som en problematik gällande beslutsfattande,

ansvarsutkrävande och styrningsförmåga uppstår (Pierre, 2009:50). En avsaknad av auktoritet anses medföra att beslut ofta måste förhandlas fram, något som i sin tur leder till att det är enklare att samlas kring insatser som alla kan vara med på. Konflikthanteringen blir därmed vanligen något problematisk då det saknas en tydlig beslutsprocess som kan avgöra eventuella tvister – nätverkens karaktäristiska informellitet blir alltså även dess sårbara punkt (Pierre, 2009:50).

I den så kallade *nätverksdemokratin* anses det därmed vara omöjligt med ett deltagande likvärdigt med den traditionella representativa demokratin då privata aktörers inblandning ofta medför hemlighetsmakeri gällande individuella resurser (Larsson & Bäck, 2008:111). En aspekt som anses påverka och äventyra förekomsten av legitimitet i förhållande till deltagande och transparens i processen (Larsson & Bäck, 2008:111, 276-278; Jensen & Sørensen, 2003:21). Traditionell governance avsåg en tydlig, transparent process där kollektiva mål uppnås genom politisk auktoritet, men den politiska auktoriteten är idag i många fall kontextualiserat och graden av deltagande styrs därmed av aktörers politiska entreprenörskap. I vissa governanceprocesser är denna auktoritet mer framträdande, samtidigt som den också kan vara mer eller mindre osynlig i andra (Pierre, 2009:52). Roelofs (2009:992) för ett liknande argument och menar att governance-nätverk kan inneha tendenser av lågt medborgardeltagande, dominans och hierarkier. Enligt Sharpf (i Pierre, 2009:49) opererar nätverk ”i hierarkins skugga” och kan ha mer eller mindre autonomi och kontroll – samtidigt som handlingsutrymmet definieras av hierarkierna och processerna bedrivs med hierarkins tysta medgivande. Nätverksdemokratin anses emellertid underlätta för en annan typ av legitimitet genom sin problemlösningskapacitet gällande kollektiva problem och förmåga att nå konsensuslösningar genom kompromiss (Larsson & Bäck, 2008:111, 276-278; Jensen & Sørensen, 2003:21). Denna senare form av legitimitet kan användas för att legitimera det politiska systemet och Sverige anses här som ledande genom användandet av tjänstepersoner som överbryggande förtroendeskapare till politikerna (Larsson & Bäck, 2008:279). Staten är enligt synsättet därmed inte bara beroende av andra aktörer för politikens genomförande utan också för att definiera hur problem ska förstås, beskrivas samt vilka åtgärder som krävs för att lösa dessa problem – för formulerandet av politiken (Pierre & Sundström, 2009:250).

Det har, av politiker, gjorts försök att hantera demokratiproblemen – något som har karaktäriserats av ett framhävande av den deliberativa demokratimodellens fortskridning (Sundström & Pierre, 2009: 17-18). Denna deliberativa modell anses skapa demokratisk legitimitet genom att involvera och skapa påverkansmöjligheter för samtliga aktörer i ett beslutsfattande genom samtal på likaberättigade villkor – ett beslutsfattande som enligt somliga fattas genom konsensusskapande, medan andra hävdar att det skapas en ömsesidig förståelse för varandras ståndpunkter (Sundström & Pierre, 2009:18). Modellen anses medföra att staten blir mer ”bottom-up-inriktad” och skapar gynnsammare förutsättningar för berörda aktörer att medverka i de politiska beslutsprocesserna (Sundström & Pierre, 2009:18). Parallellt anses

nätverken dock skapa rum för utövandet av en indirekt och till synes konsensusuell hegemoni inom vilket en komplex struktur av institutioner och procedurer existerar, utformade för att producera konsensus och undanhålla asymmetrier av makt och inflytande (Roelofs, 2009:992). Jensen & Sørensen (2003:26) belyser på ett liknande sätt att goda processer inte garanterar goda resultat och åsyftar därmed att ett enhälligt nätverk inte behöver likställa sig med ett processuellt brett hänsynstagande av externaliteter. Förekomsten av obalans i ett governance-nätverk är enligt Roelofs (2009:992) självklart då somliga aktörer varaktigt innehar mer makt än andra. Pluralism ses enligt författaren till stor del som en täckmantel då nätverk ytterst innehar beslutsmakten kring vilka policys som antas, hur de implementeras samt bestämmer invånarens uppfattningar och värderingar (Roelofs, 2009:997).

3.3 Summering av teoretiska perspektiv

Den förståelse som ovanstående teoretiska tolkningsram medför utgörs sammanfattningsvis av makt som något som genomsyrar samhället samt konstituerar kunskaper och subjektiviteter. Det skapar den sociala omvärlden, skiljer objekt samt aktörer åt och skapar deras karaktäristiska relationer mellan varandra. Syftet med begreppet är att framhäva att alla hinder och förbud kan testas och förändras, samtidigt som den också har som avsikt att upprätta kunskapskontroll. Kunskapen kring samhället reglerar vad som är möjligt att säga och hur samt genom att tilldelas kunskap, tilldelas också makt. De kunskaper som anses som meningsfulla representerar i sin tur en sanning, som existerar som något accepterat och implicerar hur samhället bör organiseras och styras. Makt förstås följaktligen som något som formar den fysiska planeringens verklighet och som är ständigt närvarande och operativ i förhållande till så väl sanning som kunskap, förnuft och den sociala verkligheten. Det är något som både begränsar och öppnar upp då det ses som det medium inom vilket ett subjekt definieras samt det politiska spelet utspelas – vilket inom planering innebär att den bland annat möjliggör en förståelse för olika aktörers påverkan och existerande maktrelationer.

Vidare bidrar tolkningsramen till en förståelse för governance och governance network som flexibla och nätverksliknande strukturer vilka mobiliserar kollektiva åtgärder i syfte att bidra till framställningen av allmännyttan och de värderingar som anses konstituera nätverket. Nätverken förstås även som bestående av ett antal avhängiga aktörer, vilka interagerar och förhandlar med varandra i en kontext bestående av maktstrukturer. Denna interaktion sker inom ett institutionaliserat ramverk av idéer, uppfattningar och regler – vilket också medför att nätverken har en självreglerande natur där hierarki saknas och förhandlingar istället är i fokus. Governance som samhällsstyrning skapar en förståelse av den konstruktion inom vilken planeringsfallet Familjen Helsingborg befinner sig i samt hur beslutsprocessen förändras när nya aktörskonstellationer skapas.

Governance network används för att synliggöra och förstå sammansättningen av aktörer, det samspel som sker i planeringsprocessen samt huruvida samspelet påverkar beslutsfattanden och

demokratiska strukturer. Governance-nätverk förstås här, i förhållande till maktteorins och socialkonstruktivismens premisser, som konstruktioner inom vilka agonistiska förhållanden och koalitioner hanteras. De governance-roller som enligt viss litteratur existerar tydligt särskilda från varandra förstås här istället som sammanslutningar i en och samma konstruktion – aktörer utgörs därmed av såväl medlemskommuner som individuella tjänstepersoner och dess uppfattningar.

Governance-nätverk förstås som ett sätt att skapa den hegemoni och konsensus som maktteorin diskuterar, samtidigt som det också potentiellt utesluter det agonistiska samtalet – vilket dock inte utesluter att konsensus kan byggas upp genom ett agonistiskt samtal. För att möjliggöra en förståelse för rådande konstruktioner inom mellankommunala nätverksstrukturer, inom vilket demokratiska strukturer tar sig i uttryck, används det maktteoretiska och agonistiska synsättet samt den kritiska infallsvinkeln till den liberala/deliberativa demokratimodellen. Den agonistiska teorin möjliggör en förståelse av hur koalitioner, motsättningar eller alternativa synsätt formuleras och hanteras i den planeringsprocess präglad av governance och nätverk. Makt/kunskap och sanning synliggör sedermera en förståelse för maktstrukturer, kamper kring vad som kan anses som sanning, utestängningsprocedurer, vad som får sägas, av vem samt huruvida det accepteras inom den konstruktion som samverkansprocessen utgör. Teorierna används därmed som ett sätt att förklara maktstrukturer, men även vilka sociala praktiker eller ordningar som eventuellt är dominerande, det vill säga är hegemoniska, inom den konstruktion som studiens fall utgör. Tolkningen görs utifrån hur nätverket eventuellt skapar entydighet genom att producera normer, värderingar eller perspektiv kring planering, vilka etableras som en objektiv sanning och därmed exkluderar eller utestänger alternativa uppfattningar. När olika aktörer samverkar i stävan att uppnå den rationella konsensus som governance har framförts innebära, medför den agonistiska teorin en förståelse för att det också finns en konfliktpräglad dimension vilken ligger till grund för det politiska förfarande efter vilket ett nätverk konstrueras.

4. Forskningsdesign, metod och metodologi

Kapitlet redogör inledningsvis för valet av den kvalitativa forskningsstrategin och fallstudie som forskningsdesign. Med bakgrund i vald forskningsdesign beskrivs och motiveras valet av Familjen Helsingborg som fall samt att semistrukturerade intervjuer och dokumentstudier använts som datainsamlingsmetod. Vidare innefattas kapitlet av en redogörelse för det urval som ligger till grund för studien, de forskningsetiska principer som tagits i beaktning samt den kvalitativa innehållsanalys som använts för att organisera och analysera insamlad data. Avslutningsvis lyfts också det metodologiska kapitlets korrespondens med studiens teoretiska utgångspunkter fram.

4.1 Forskningsstrategi

Följande studie har sin utgångspunkt i en kvalitativ inriktning som syftar till att inhämta en djupare kunskap, där uppfattningar och tolkningar av den sociala verkligheten är i fokus (Bryman, 2011: 40-41). Det har grundat sig i en vilja att förstå samt hantera komplexa sociala situationer och subtiliteter (Denscombe, 2016:416), vilka här har yttrat sig som de demokratiska förutsättningarna för mellankommunal samverkan. Med bakgrund i det teoretiska perspektivet har studien vidare en socialkonstruktivistisk utgångspunkt, en utgångspunkt som inbegriper förståelsen av den sociala verkligheten som ständigt föränderlig, reproducerande och konstruerande – genom interaktionen mellan individer och olika företeelser (Potter, 2011:188). Den kvalitativa forskningen visar även på en tolkningsinriktad eller interpretativistisk, kunskapsteoretisk ståndpunkt där den sociala verkligheten förstås genom hur deltagarna i en viss miljö tolkar verkligheten (Bryman, 2011:341). Denna kvalitativa forskningsstrategi är, tillsammans med socialkonstruktivismen, relevant och adekvat givet studiens syfte, forskningsfrågor och teoretiska utgångspunkter.

Inom kvalitativ forskning ses reliabilitet, validitet och generaliserbarhet som svårbedömt då den sociala miljö och de sociala betingelser som förekommer vid undersökningens början är omöjliga att "frysa" (Bryman, 2011:352). Det har inom den kvalitativa forskningen därför funnits en tveksamhet kring att tillämpa reliabilitets- och validitetskriterier då det förutsätter möjligheten att kunna definiera en enskild och absolut bild av den sociala verkligheten – något som motsäger den kvalitativa strategin (Bryman, 2011: 354). Lincoln och Guba (i Bryman, 2011: 352-353) har därför specificerat två alternativa och grundläggande kriterier för att kunna bedöma kvaliteten i kvalitativa studier – *tillförlitlighet* samt *äkthet*. Tillförlitligheten består av fyra delkriterier: *trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet* samt *möjlighet att styrka eller konfirmera* – medan äkthet består av *rättvis bild, ontologisk autenticitet, pedagogisk autenticitet, katalytisk autenticitet* samt *taktisk autenticitet* (Bryman, 2011: 354-357). Lincoln och Guba förkastar samtidigt föreställningen kring att forskningen kan fånga den sociala verkligheten då författarna menar att begreppsapparaten inom den kvalitativa forskningen utgör representationer och därför inte heller

kan ses som enskilt trovärdiga sådana, av en specifik företeelse – utan det kan istället finnas andra, lika trovärdiga sådana (Bryman, 2011: 360). Andra lyfter fram att forskaren behöver vidta flera åtgärder för att generera *trovärdighet* i studiens resultat då det ofta finns flera alternativa tolkningar av en sanning (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:230). Tillvägagångssättet berör huruvida forskarens förförståelse har präglat studiens analys, det kan avse teoretisk förförståelse, tidigare erfarenheter samt förutfattade meningar. Det finns dock en risk med att åsidosätta förförståelsen helt, då budskap som grundar sig i igenkännande går förlorade (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017: 230). Andra sätt att skapa trovärdighet är genom att tydligt illustrera vems röst som hörs i resultatet, deltagaren eller forskaren samt att presentera citat från intervjuer (2017: 230-231). Studiens tillförlitlighet och överförbarhet kan även stärkas genom en tydligt redovisad analysprocess samt noggrann beskrivning av urval, deltagare, datainsamling, analys samt de omständigheter som utgör studiens kontext (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017: 231-232). I följande studie har ovanstående diskussioner kring reliabilitet, validitet, generaliserbarhet, tillförlitlighet, äkthet samt trovärdighet beaktats för att producera en bild av undersökningens kvalitet.

4.2 Forskningsdesign

Fallstudier lämpar sig enligt Denscombe (2016:91, 93) när forskaren ämnar studera en särskild företeelse eller ett fenomen med avsikt att få en djupgående redogörelse kring processer, förhållanden eller händelser avseende det specifika fallet – något som här har grundar sig i viljan att åskådliggöra kontexten kring ett specifikt planeringsfall. Bryman (2011:74) menar att varje fall kan ses som ett intensivt studium av ett fenomen – men det kan enligt andra också ses som ett enskilt experiment (Yin, i Denscombe, 2016:100). Forskaren får möjlighet att förstå *varför* en händelse uppstår, inte endast *vad* som händer och faktumet att händelsen uppstår i sig, vilket innebär att fallstudien har varit lämplig för följande studie. Genom valet av forskningsdesign har forskaren erhållit tillräckliga detaljer för att undersöka komplexiteten i förhållande till ett särskilt fenomen och förstå den dynamik som figurerar inom dess inramning (Denscombe, 2016: 92-93, 100). Syftet har således varit att “belysa det generella genom att titta på det specifika” samt att forskaren, genom ett fokus på få undersökningsenheter, har kunnat införskaffa sig insikter som inte hade uppkommit om ett stort antal enheter hade använts (Denscombe, 2016: 91-92).

Den enskilda fallstudien har därmed inte betraktas på samma sätt som exempelvis en surveyundersökning, som ett urval generaliserbart till att enbart vara en del av något större. Fallstudien har istället verkat för att generera hypoteser eller påståenden som kan förklara ett visst fenomen samt dess bakomliggande orsaker. Med bakgrund i detta har det funnits ett förhållningssätt till Denscombes (2016:100) nedbrytning av generaliseringsbegreppet till de två begreppen *statistisk generalisering* och *analytisk generalisering*. Enligt författaren konstateras det att fallstudier inte kan generaliseras till populationer eller universum och absoluta fynd (statistisk) men den har, liksom experimentet, möjlighet att generalisera genom teoretiska påståenden och provisoriska fynd - en analytisk generalisering (2016: 100-101).

Fallstudien har möjliggjort för en mer djupgående undersökning och i enlighet med Flyvbjerg (2006:12) har den också setts som bidragande till en utvecklad forskning eller kunskapsproduktion. Den djupgående undersökningen har därmed lämpat sig då avsikten har varit att studera sociala sammanhang, relationer och processer samt dess påverkan på varandra (Denscombe, 2016: 92-93). Värde av fallstudien har varit att den har möjliggjort för en detaljrikedom och en förståelse för komplexiteten i relation till det valda fallet. Generalisering i förhållande till fallstudier är följaktligen en vanlig kritik, men fallets detaljer kan medföra att fynden också kan vara överförbara till andra fall inom samma kategori (Denscombe, 2016: 101-103), något som har beaktats i studien.

I fallstudien har avsikten varit att skapa en förståelse för hur information konstrueras och produceras – vilket har medfört att empirin fått uttalas på egna villkor och premisser (Denscombe, 2016:94). Den information som fåtts har då kunnat användas för att beskriva ett fenomen och förstå dess underliggande orsaker, något som i studien utgörs av medlemskommunernas upplevelser och berättelser kring Familjen Helsingborg och mellankommunal samverkan – både i tal och skrift (Denscombe, 2016:94; Hsieh & Shannon, 2005:1 279; Lundman & Hällgren Graneheim, 2017: 220-221). Informationen har visat på flera olika saker, exempelvis vad informationen säger i sig, vad den föreslår eller vad den förklarar kring olika aspekters sammankoppling (Denscombe, 2016:95). Ett tillvägagångssätt som, i förhållande till relationen mellan teori och data, också vanligtvis har förknippas med just det kvalitativa synsättet (Bryman, 2011:29). Texten har därmed tillåtits att tala fritt, på egna premisser och har, i och med det, genererat teman eller kategorier som materialet har valt att förstås utifrån (Hsieh & Shannon, 2005:1 279). Tillvägagångssättet åskådliggörs framförallt i förhållande till den kvalitativa innehållsanalys som har genomförts, vilken beskrivs mer utförligt längre fram i kapitlet, i rubrik 4.5 Analys av data – Kvalitativ innehållsanalys.

4.2.1 Val av fall

Fallet som valts i denna studie är det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg. Det är ett fall som anses vara utmärkande för den typiska/representativa eller exemplifierande undersökningsenheten (Denscombe, 2016:97; Bryman, 2011: 77-78). Det grundar sig på argumentet att fallet anses vara just typiskt för den valda undersökningens inriktning. Familjen Helsingborg ses som representativt då det är ett samarbete som är väletablerat och har pågått under en längre tid (sedan 1990-talet), om än under annan benämning. Det är även ett fall som speglar Sveriges kommuner, då det påvisar geografiska och resursmässiga olikheter som också kan figurera i andra delar av Sverige. Det valda fallet har därmed ansetts likna de andra fall som annars skulle kunna ha valts och studiens förståelse skulle därför med största sannolikhet även kunna tillämpas på andra fall. Förståelsen kan därmed genereras till hela gruppen (Denscombe, 2016:97), men det är dock inte huvudfokus för den representativa fallstudien som helhet, utan

snarare att fånga och förstå den konstruktion och de omständigheter inom vilka situationen uppstår (Bryman, 2011:77).

Det fall som har studeras i studien är processen bakom den mellankommunala samverkanskommittén Familjen Helsingborg - vilket därmed anses vara ett intensivt studium av mellankommunal samverkan som miljö eller situation (Bryman, 2011:74). Fallets bakomliggande omständigheter, vilket här utgörs av ett demokratiperspektiv, har kunnat fångas in och förstås genom studien. Fallet har även varit av intresse då Familjen Helsingborg har erbjudits att delta i ett fallstudieprojekt som kommunutredningen ska genomföra på uppdrag av regeringen (Familjen Helsingborg, 2018a:2). Projektet avser att undersöka hur kommuners kapacitet kan stärkas för att möta den rådande samhällsutvecklingen samt vilken potential som finns i olika strukturförändrande åtgärder i kommungrupperingar av olika karaktär. Utredningen har för avsikt att genomföra tre till fyra fallstudieprojekt och Familjen Helsingborg har erbjudits att delta som ett av fallen – något som Familjen varit positivt inställda till och som det nu även har tagits ett positivt beslut kring (Familjen Helsingborg, 2018a:2). Fallet har därför skapat förutsättningar för att synliggöra och förstå demokratiprocesser och den praktiska politiken bakom samarbetet. Det är en relativt löst organiserad samverkansform på en ny skalnivå i planeringssystemet som saknar de krav kring representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet som konstituerar den representativa demokratins ideal. Samverkansprocessen medför att demokrati inte kan garanteras i samma utsträckning som de traditionella beslutskedjorna. Med bakgrund i ovanstående kan det argumenteras för val av forskning i studien, då forskning kring governance, makt och mellankommunal samverkan berör och har berört studieområdet i närtid. Familjen Helsingborg har ansetts vara representativt och exemplifierande för en mer generell kategori av kommuner som samarbetar kring olika resurser i svensk planeringskontext (i Skåne finns exempelvis: Familjen Helsingborg, vilket tidigare hette Skåne Nordväst, MalmöLundregionen samt Skåne Nordost). Familjen Helsingborg som fall är därmed aktuellt och relevant för följande studie, då det både är väletablerat och representativt, men också då det valts ut till kommunutredningens projekt – ett projekt som kommer mynna ut i ett vägledande beslut. En vidare och mer generell beskrivning av Familjen Helsingborg som samarbete kommer att göras i studiens efterföljande kapitel (5).

4.3 Kvalitativa intervjuer

Den insamlingsmetod som har använts för att besvara studiens frågeställningar är kvalitativa intervjuer, vilket är en ansats som antar mindre strukturerade former (Bryman, 2011: 412-413). Intervjuer är en lämplig metod då komplexa frågor, erfarenheter eller värdefulla insikter vill förstås (Denscombe, 2016:265) – vilket innebär att metoden har varit lämplig för studien. Metoden har, vid formuleringen av intervjufrågorna, haft en betoning på det övergripande och tyngden har lagts på att respondenternas egna uppfattningar, synsätt och ståndpunkter (Bryman, 2011:413). Då det som respondenten anser som viktigt eller relevant har styrts intervjun och mer generella frågor ställts, har det även möjliggjorts för intervjun och dess respondent att röra sig i

olika riktningar. Intervjuformerna tenderar i och med det att vara flexibla, följsamma och syfta till att generera “fylliga och detaljerade svar” men kan likväl ha en viss struktur i form av exempelvis övergripande teman (Bryman, 2011:413, 415). Graden av validitet och reliabilitet påverkas dock av dessa mindre strukturerade former, samtidigt som de då också skapar större möjligheter för det djupgående. Valet av kvalitativa intervjuer som metod i följande studie har grundat sig i en vilja att kunna bidra med just denna djupgående insyn i och förståelse för samverkansprocessen. Det kan därmed argumenteras för det val som gjorts av kvalitativa intervjuer som metod, då det har bidragit till en förståelse för tjänstepersoners, kommundirektörers samt politikernas berättelser och konstruktioner kring samverkan – ur ett demokratiperspektiv. Förhållningssättet har inkorporerats genomgående i studiens sammansatta förståelse, från val av metod, till utformandet av intervjuguide samt till intervjuernas genomförande.

4.3.1 Semistrukturerade intervjuer

Den intervjuförståelse som har legat till grund för genomförandet av intervjuerna är den semistrukturerade intervjun. Strukturen har möjliggjort för forskaren att utgå från ett antal relativt specifika teman, samtidigt som det har funnits en flexibilitet gällande exempelvis ordningsföljd och frihet för respondenten att utveckla sina idéer och på ett utförligt sätt tala om de ämnen som tas upp (Bryman, 2011:415; Denscombe, 2016:266). Intervjuprocessen har varit flexibel då tonvikten har legat på öppna svar samt respondentens synpunkter, uppfattningar och tolkningar av frågor och skeenden (Bryman, 2011:415). Flexibiliteten har möjliggjort för framförandet av följdfrågor, exempelvis avhängigt respondentens svar samt vilka andra perspektiv som kan vara av intresse för studiens sammansatta förståelse.

Den intervjuguide som arbetats fram och använts vid intervjuerna (se bilaga 1) har, med bakgrund i studiens problemförståelse, kategoriserats tematiskt genom övergripande teman (Bryman, 2011:419). Tolkningsramen av teman har även avsett att härleda intervjun till att besvara studiens frågeställningar, i enlighet med en semistrukturerad form. Intervjufrågorna har därmed haft avsikten att täcka studiens tematiska föreställningar, men likväl utgå från respondentens perspektiv. Det har, i enlighet med Bryman (2011:419), funnits utrymme för alternativa tolkningar vid intervjutillfället samt en förståelse kring att intervjuguidens ordningsföljd kan komma att påverkas av respondentens svarssätt – även om en viss ordning i förhållande till den tematiska kategoriseringen har funnits. Den underliggande förståelsen av teman och frågor som intervjun har baserats på har tagits fram med bakgrund i de konstruktioner av information som finns att tillgå på Familjen Helsingborgs webbplats, bland annat i form av aktuella mötesprotokoll från styrelse- och kommundirektörmöten, för att skapa en översiktlig förståelse för Familjen Helsingborg som mellankommunalt samarbete. Konstruktionerna har även inkluderat Familjen Helsingborgs gemensamma Strukturplan.

Vidare har intervjuguiden inletts med frågor av lättsam eller enklare karaktär, för att göra respondenten bekväm (Bryman, 2011:415) Genom att bekanta sig med den konstruktion inom vilket respondenten verkar, lever och engagerar sig i har även tolkningen och förståelsen för personens berättelser underlättats (Bryman, 2011:420). De kriterier som formulerats av Kvale (i Bryman, 2011:420) för en framgångsrik intervjuare har därmed följts till stor del, exempelvis då det före intervjutillfället har genomförts en djupgående studie kring Familjen Helsingborg som mellankommunalt samarbete, dess organisationsstruktur samt de dokument som har publicerats i anknytning. Det har således funnits en tydlighet och struktur vid intervjuerna, samtidigt som det funnits en öppenhet och flexibilitet. En sensitivitet och empatisk inställning i förhållande till respondentens uttalanden har varit väsentligt i form av ett fokus på *hur* saker sägs och även ett kritiskt, och i viss mening förtydligande, förhållningssätt till de svar som ges (Kvale, i Bryman, 2011:420).

Med utgångspunkt i det socialkonstruktivistiska synsättet är jag som forskare även med och konstruerar den förståelse som skapas av intervjumaterialet. Studien är i sig är en social konstruktion, vilket innebär att den skapar verkligheten samtidigt som den också avbildar den (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:148). Exempelvis då det i samband med studiens genomförande har utformats den intervjuguide som ligger till grund för intervjuerna.

4.3.2 Urval

Studiens intervjuer har därmed utgjorts av data producerad av forskaren själv, i syfte att bidra till den studie som genomförs, så kallad fabricerad data specifikt avsedd för ändamålet (Potter, 2011: 190-191). Urvalet har, i förhållande till socialkonstruktivismen, baserats på en vilja att generera en förståelse baserad på uppfattningar och skildringar från samverkansorganisationens medlemmar (Potter, 2011: 191). Urvalet har grundat sig i en strävan att skapa en förståelse baserad på ett så representativt urval som möjligt, där Familjen Helsingborgs olika medlemskommuner, representeras i största möjliga utsträckning – kommuner som har olika förutsättningar (framförallt ekonomiskt och geografiskt). Det har dock, på grund av studiens omfång och tidsram, likväl varit nödvändigt att göra ett urval kring vilka kommuner som denna förståelse underbyggs av inom samarbetet Familjen Helsingborg. Studiens förståelse har därför baserats på intervjuer genomförda med en kommundirektör, en politiker samt tre tjänstepersoner som på olika sätt är aktiva i samarbetet och som tillhör olika kommuner, av olika storlek. Det finns dock en avvikelse här då det förekommer två respondenter från en och samma kommun, något som både grundas i kommunens storlek och väsentliga roll i samarbetet samt att de två respondenterna likväl figurerar på olika nivåer och därmed kan bidra med olika perspektiv på samarbetsprocessen. Respondenterna fyller också kvalitativt olika roller då de har olika uppdrag.

Studiens urval har därmed varit av målinriktad karaktär, då informanterna valts med bakgrund i relevans för studiens forskningsfrågor och problemformulering (Bryman, 2011:434).

Urvalstekniken är rekommenderad inom kvalitativ forskning och är i grunden också strategisk då

avsikten är att frambringa en överrensstämmelse mellan forskningsfrågor och den förståelse som urvalet genererar – att respondenterna ska vara lämpade för att besvara studiens frågeställningar. Då studien bland annat fokuserar på att skapa en förståelse för mellankommunal samverkan ur ett demokratiperspektiv har respondenterna valts ut med hänvisning till deras medverkan i Familjen Helsingborg som organisation och samverkansprocess.

Det antal av personer som anses nödvändigt att intervjua kan enligt Bryman (2011:436) vara svårt att avgöra på förhand. Syftet är ofta att hitta ett antal som åstadkommer teoretisk mättnad (Bryman, 2011:436), en aspekt som studien argumenterar emot då fallstudien och det socialkonstruktivistiska synsättet har använts. Syftet inom det valda synsättet är, som tidigare nämnt, att belysa det generella genom att titta på det specifika (Denscombe, 2016: 91-92) och det är intervjupersonernas erfarenheter som är i fokus (Bryman, 2011:436). Intervjumaterialet behöver därmed inte vara heltäckande i den meningen att alla nivåer i alla kommuner ska representeras. Alla individer har, i enighet med den kvalitativa strategin, ansetts som bidragande till förståelsen för Familjen Helsingborgs sociala verklighet (Bryman, 2011:360), något som kan argumenteras medföra representativitet. Under urvalsprocessen gjordes även försök till ett större urval med fler respondenter från de kommuner som studien inte haft möjlighet att representera. Indikationer gavs dock på att de fem respondenter som valts var tillräckliga för att slutsatser kunde dras samt att fler respondenter inte hade tillfört en mer representativ bild av Familjen Helsingborg som fall.

4.3.3 Forskningsetik

Vid intervjuerna och bearbetningen av intervjumaterialet har en förståelse eftersträvat som är hänsynstagande till Denscombes forskningsetiska huvudprinciper (2016:427). Huvudprinciper som till viss del också berörs i kriterierna för en framgångsrik intervjuare (Bryman, 2011:420). Principerna har avsett att: deltagarnas (respondenternas) intressen ska skyddas, deltagandet ska vara frivilligt och baserat på informerat samtycke, forskaren ska arbeta på ett öppet och ärligt sätt med hänsyn till undersökningen samt forskningen ska följa den nationella lagstiftningen (Denscombe, 2016: 428-434). Skyddandet av deltagarnas intressen har här utgjorts av att respondenterna har fått möjlighet att ta del av de forskningsresultat som kommer fram av studien. Deltagandet i studien har varit frivilligt och försäkrats med ett skriftligt samtycke före intervjutillfället. Det har skett en tydlig och ärlig framställning kring studiens avsikter då respondenterna fått ta del av studiens syfte, övergripande forskningsfråga samt aktuell intervjuguide före intervjutillfället. Detta för att synliggöra syftet med intervjun, vilka teman som kommer att tas upp samt för att möjliggöra för eventuella förberedelser. Innan intervjutillfället har respondenterna även underrättats kring att intervjun kommer att spelas in och transkriberas samt att hanteringen av ljudupptagningar och transkriberingar är konfidentiellt utanför studiens omfattning. Respondenterna har även meddelats kring möjligheten att ta del av potentiella citeringar innan publicering. Respondenternas namn har, med hänvisning till dess integritet, censurerats och avpersonifierats i studien och istället benämns de som Dir 1, Pol 1, TP 1 och så

vidare (Direktör 1, Politiker 1 och Tjänsteperson 1). Avpersonifieringen har meddelats före intervjutillfället för att minska upplevelsen av återhållsamhet.

4.4 Dokumentstudier

Dokumentär forskning syftar på en social undersökning där dokument används som datakälla, något som både kan utgöras av skriven text, digital kommunikation samt visuella källor (Denscombe, 2016:319). Dokument vilka i följande studie ses som naturligt förekommande data (Potter, 2011:190) och som berikande av information som kan *användas som belägg för något* då det anses kunna förmedla något viktigt och användbart – exempelvis i form av avtal, rapporter och intyg (Denscombe, 2016:319). Dokument kan, inom samhällsvetenskapen, även fungera som en datakälla där dolda budskap och strukturer kan upptäckas vid djupläsning och tolkning av dokumentet (Denscombe, 2016:319). En aspekt som har varit av vikt i följande studie då dokumenten har bidragit med en grundläggande förståelse för samarbetet, vilket sedermera använts som underlag till intervjufrågor samt gett en kontrasterande bild av verkligheten. Dokumenten inrymmer också en föreställning om en *permanent handling* i stabil form som har sparats ned (Denscombe, 2016:320). Detta har skapat en bild av organisationens verklighet samt bidragit till en förståelse om vad som händer och sker – som ett slags dokumentärt fönster som har använts för att blicka in i Familjen Helsingborgs sociala och organisatoriska verklighet (Bryman, 2011:501). Dokument har här setts som ständigt innehavande av ett uttalat syfte och därmed inte som en direkt avspeglning av verkligheten, utan som en konstruktion av den (Bryman, 2011:502) – vilket innebär att studiens intervjuer inte har bedömts vara längre ifrån sanningen än de dokument som har studerats. Studiens intervjuer och dokumentstudier kan närmare uppfattas som ett stöd för varandra då de båda bidrar till studiens förståelse för fallet, vilket medför att de båda har setts som primärdata (Bryman, 2011:503).

I följande studie av Familjen Helsingborg har en kombination av de två nämnda inriktningarna varit aktuell då även den bakomliggande verkligheten här är av intresse. Vidare har det funnits ett förhållningssätt till de fyra grundläggande validitetskriterierna – vilket innebär att bland annat dokumentens äkthet, riktighet, tydlighet samt betecknande för sitt slag utvärderats (Bryman 2011: 489; Denscombe, 2016:326). Insamlingen och studerandet av dokumenten har till största del skett under studiens början då de utgjort ett visst underlag till intervjuguidens utformning. Därefter har intervjuerna realiserats och dokumenten har sedan studerats mer djupgående och en kvalitativ innehållsanalys genomförts på samtliga dokument och de transkriberade intervjuerna.

4.4.1 Urval

I dokumentstudien har således naturligt förekommande data använts, vilket är data som produceras oberoende av forskare och dess handlingar (Potter, 2011: 190-191). Dokumenten är därmed skrivna utan påverkan av forskare och kan därför också ge en bild av samarbetet, oberoende av forskningsprocesser. Detta är något som också sammanfaller med studiens

socialkonstruktivistiska ansats då det kan skapa en förståelse som frångår det förväntade. Urvalet av dokumenten har, på samma sätt som i intervjuerna, baserats på ett målinriktat eller målstyrt urval, där dokumenten valts med utgångspunkt i deras relevans för studiens forskningsfrågor och problemformulering (Bryman, 2011:434). Dokumenten har i studien setts som *texter* vilka alla konstruerar en verklighet och stor vikt läggs även vid *hur* dokumenten är konstruerade som distinkta produkter av denna verklighet (Atkinson & Coffey, 2011:81, 90). Detta innebär att ett specifikt dokument endast har setts som en del av Familjen Helsingborgs verklighet (Denscombe, 2016:326). De dokument som har använts är Strukturplan för Skåne Nordväst, Verksamhetsplan 2017-2019 och 2018-2019, gällande samarbetsavtal samt mötesprotokoll från styrelse- och direktörsmöten hållna de senaste sex månaderna. Urvalet har även omfattats av olika typer av uppföljningsdokument, exempelvis Årsredovisning: Verksamhetsberättelse och bokslut 2017 – dokument som dock ännu inte är antagna och beslutade kring, vilket innebär att de endast har kunnat ses som önsknings- eller viljeriktningar kring Familjen Helsingborgs framtid. Större delen av dokumenten har dock varit offentligt tillgängliga och har i och med det ansetts som trovärdiga, representativa och autentiska enligt de validitetskriterier som tidigare nämnts samt kunnat bidra med en systematisk bild av en specifik händelse, förslagsvis ett styrelsemöte (Denscombe, 2016:326; Bryman, 2011:489).

4.5 Analys av data – Kvalitativ innehållsanalys

För att analysera det datamaterial som framkommit, av intervjuerna samt de dokument som framkommit i dokumentstudierna, har en kvalitativ innehållsanalys använts som metod. Den något vanligare, traditionsenliga innehållsanalysen kan tillämpas på vilket textmaterial som helst och kan användas för att kvantifiera innehållet i texter (Denscombe, 2016:392). Den kan också användas för att avslöja dolda sidor men den anses vidare ha svårt för att hantera textens underförstådda meningar (Denscombe, 2016:393). Den kvalitativt inriktade innehållsanalysen möjliggör däremot enligt Bryman (2011: 505) ett sökande efter bakomliggande teman i det material som analyserats – varför denna inriktning har valts i studien. Denna aspekt har varit av vikt då demokratiska aspekter eventuellt inte alltid sägs uttryckligen och för att skapa en förståelse för fallets konstruktion har även eventuella underliggande budskap studeras – vilket innebär att ett problematiserande synsätt har krävts. Den kvalitativa innehållsanalysen har fokuserat på tolkningen av texter (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:219) och på att förstå den konstruktion inom vilket textinnehållet figurerar. Den kvalitativa innehållsanalysen har möjliggjort en analys av det *latenta* innehållet i texten, nämligen det underförstådda, *implicita* och de bakomliggande innebörderna till det *manifesta* och *explicita* innehåll som vanligtvis studeras vid innehållsanalys (Bryman, 2011:282). Det manifesta innehållet utgörs således av det textnära och uppenbara, medan det latenta berör det som sägs ”mellan raderna” (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017: 221-222). I studien av Familjen Helsingborg som fall, dess tillhörande dokument samt de berättelser som framförs av respondenterna, har en kombination av både det manifesta och latenta innehållet i textmaterialet använts för att skapa en förståelse för det empiriska materialet.

Vid genomförandet av innehållsanalysen har det inledningsvis gjorts en närläsning av textmaterialet för att få en överblick kring dess huvudsakliga innehåll (Hsieh & Shannon, 2005:1 279; Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:228). Materialet har därefter, med utgångspunkt i studiens teoretiska förståelse, studerats mer ingående för att generera meningsbärande enheter. Enheterna har sedermera kategoriserats i övergripande teman eller kategorier (Hsieh & Shannon, 2005:1 279), vilka skapats med utgångspunkt i forskaren, där tolkningen och förståelsen av textmaterialet har varit i fokus. Kategorierna har alltså skapats av forskaren själv för att skapa en förståelse för det empiriska materialets innehåll och utsagor – något som har setts som en ständigt pågående analysprocess (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:228). Meningsenheter har i regel formulerats textnära, men har ibland också omfattat en viss grad av tolkning (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:228). Huvudkategorierna är därmed baserade på texten som helhet och dess innehåll men även den tolkning som gjorts av textens latentia innebörd eller underförstådda budskap. Fördelen med att låta textmaterialet tala och generera kategorier är att den direkta informationen från respondenterna fås utan att förutbestämda kategorier eller teoretiska perspektiv används som ”intyg” (Hsieh & Shannon, 2005: 1 279-1 280). Det finns dock en medvetenhet kring att den bakomliggande teoretiska tolkningsramen likväl har påverkat studiens förståelse samt att den också har återspeglat vad som funnits och valts att lyftas fram.

Innehållsanalysen har, med utgångspunkt i forskarens förståelse och tolkningsram, genererat tre huvudkategorier som tillsammans har skapat en förståelse för textmaterialet (Lundman & Hällgren Graneheim, 2017:228): *Representativitet*, *Beslutsprocessen* samt *Transparens*. Kategorierna har skapats av forskaren genom att se till det latentia innehållet och därefter använts för att förstå vad textmaterialet betyder. Denna förståelse presenteras, tolkas och analyseras i studiens analyskapitel utifrån teoretiska utgångspunkter och forskning – med tillhörande textexempel i form av citat.

4.6 Korrespondens mellan teori och metod

Med bakgrund i den förståelse som ovanstående teoretiska och metodologiska kapitel bidragit till kommer empirin att förstås utifrån nedanstående resonemang. Den tolkningsram som underbygger studiens förståelse utgörs, med utgångspunkt i studiens teoretiska utgångspunkter, av teorier om makt, governance och governance-network. För att kunna strukturera en förståelse för det empiriska materialet och kunna påvisa utsagor kring det kommer de teoretiska begreppen att appliceras och stödja förmedlingen av studiens empiriska resultat genom att det i analyskategorin *Representativitet* berörs vilka aktörer som medverkar i samarbetet, deras roller samt vilket beroende som förekommer mellan dem, exempelvis gällande resursfördelning. *Beslutsprocessen* betonar vidare samarbetets institutionella ramverk, dess politiska dimension, produktion av kunskap, de interaktioner och förhandlingar som sker mellan aktörer, avvägningen av intressen (agonismer) samt figurerande maktstrukturer, hegemonier och utestängningstendenser. Analyskategorin *Transparens* innefattas avslutningsvis av en förståelse för processens

transparens, utifrån ett synliggörande av ansvarsfördelningen i samarbetet och dess förankring gentemot så väl kommuner som medborgare samt huruvida detta skapar legitimitet för samarbetet.

Teorierna bidrar således tillsammans med en förståelse för empirin på följande sätt: *Governance* och *governance network* bidrar med en förståelse för samverkan som en del av den förändrade samhällsstyrningen mot en mer interaktiv samhällsstyrning, bland annat bestående av flexibla och horisontellt koordinerade nätverksstrukturer. Här synliggörs även demokratiaspekter i förhållande till *governance*. Sørensen & Torfings (2007: 9-10) fem karaktärsdrag för *governance*-nätverk kommer här att användas som ett sätt att identifiera och tydliggöra hur Familjen Helsingborg som mellankommunalt samarbete kan förstås genom denna form av horisontella organisering. Karaktärsdragen används också för att skapa en förståelse för och synliggöra hur aktörer, förhandlingar, konflikter, motsättningar, institutionella ramverk och maktstrukturer uttrycker sig i det empiriska materialet. Samtidigt som övrig teoretisk litteratur kan bidra med ytterligare förståelse för materialet ur ett *governance*perspektiv, exempelvis med hänsyn till processernas demokratipåverkan. Teorin talar exempelvis om risken för avpolitisering. Samtidigt som det finns tidigare forskning som istället formulerar det som en fråga om en avdemokratisering, då samarbetena inte alltid består av en demokratiskt vald grupp. Vidare skapar begreppen *makt/kunskap* och *sanning*, tillsammans med *utestängning*, *agonistisk teori*, *hegemoni*, *politiken* och *det politiska*, ytterligare förståelse för hur uteslutningar, konflikter, avvägningen av intressen samt dominerande aktörer och sanningar kan konstrueras och interagerar i dessa nätverksstrukturer.

5. Familjen Helsingborg

I följande avsnitt kommer fallet Familjen Helsingborg att presenteras. Kapitlet inleds med en kort presentation kring samarbetets uppkomst och vad som konstituerar samarbetet för att därefter leda vidare på Strukturplan för Skåne Nordväst, vilken är den gällande strukturplanen för samarbetet.

Familjen Helsingborg upplevs som en sammanhängande stad och är en av norra Europas mest kreativa och inkluderande regioner (Familjen Helsingborg, 2017b:3).

Familjen Helsingborg är en samarbetskommitté bestående av de 11 kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga i nordvästra Skåne (Familjen Helsingborg, 2016a; se figur 1). Det är ett samarbete som i dess nuvarande form har pågått under en längre tid, sedan 1990-talet. Samarbetet kallades tidigare för Skåne Nordväst och då användes varumärket Familjen Helsingborg endast för näringslivs- och destinationsfrågor. Den 1 januari 2016 trädde dock ett nytt samarbetsavtal i kraft, vilket innebar att allt samarbete nu sker under namnet Familjen Helsingborg (Familjen Helsingborg, 2016a).

Samarbetet har sin utgångspunkt i ett samarbetsavtal tecknat mellan de 11 kommunerna och leds av en styrelse bestående av två representanter för varje medlemskommun – vilka ska representera rådande majoritet och minoritet i respektive kommun (Familjen Helsingborg, 2016a:1). Ordförande och vice ordförande, vilken ska representera både majoritet och opposition i Familjen Helsingborg, utses inom styrelsen och utgör tillsammans kommitténs presidium (Familjen Helsingborg, 2016a:1). Helsingborgs stad är ”i kraft av sin storlek” ordförande i samarbetskommittén och en kommundirektörsgrupp, bestående av respektive kommuns direktör, utgör beredningsgrupp och bereder ärenden till styrelsen. Styrelsen sammanträder cirka sex gånger per år och beslut fattas normalt i konsensus (Familjen Helsingborg, 2016a:2). Helsingborgs stad ansvarar för koordination och administration genom ett gemensamt sekretariat för dessa två aspekter. Sekretariatet ansvarar således för intern service genom att koordinera och administrera styrelsens, kommundirektörsgruppens, de olika nätverkens samt samverkansprojektens verksamhet och arbete (Familjen Helsingborg, 2016a:3; Familjen Helsingborg, 2018e).



Figur 1. Familjen Helsingborgs 11 medlemskommuner.

Samarbetets verksamhetsidé utgörs av att tillsammans driva de gemensamma frågor som gynnar regionen, att ha en gemensam vision och att samarbeta för tillväxt, effektivitet och utveckling (Familjen Helsingborg, 2017a; Familjen Helsingborg, 2016a:1). Det mellankommunala samarbetet, eller samarbetskommittén som den kallas i skrift, har som uppgift att skapa ett breddat och fördjupat samarbete mellan kommunerna i syfte att tillvarata de existerande utvecklingsmöjligheterna (Familjen Helsingborg, 2016a:1). Tillsammans samarbetar de med bakgrund i att det gynnar regionen och de enskilda kommunerna samt att de genom ett gemensamt agerande får en större tyngd i viktiga frågor (Familjen Helsingborg, 2018f). De främsta samarbetsområdena inom Familjen Helsingborg, vilka också är de prioriterade målområdena, är infrastruktur och kollektivtrafik, näringsliv, lärande, öppenhet och inkludering samt miljö – samtidigt som det även samarbetas kring samhällsplanering, socialtjänst, boende, trygghetsfrågor, räddningsverksamhet, bibliotek, kultur och arbetsgivarfrågor (Familjen Helsingborg, 2017a). Familjen Helsingborgs verksamhet drivs med bakgrund i den aktuella verksamhetsplanen – vilken anger aktuella målområden, tillhörande mätetal och ansvarig kommun för respektive mätetal (Familjen Helsingborg, 2017b:5). Samarbetet möjliggör även för att ett mindre antal kommuner inom samarbetet kan gå samman och samarbeta kring en viss strategi eller ett visst projekt, medan andra kommuner kan välja att stå utanför (Familjen Helsingborg, 2016:2). Samtliga 11 kommuner behöver således inte delta i alla projekt utan det finns cirka 40 olika så kallade kunskapsnätverk där kommunerna, i skilda konstellationer, samarbetar inom exempelvis arbetsmarknad, upphandling, folkhälsa, infrastruktur eller översiktlig planering (Familjen Helsingborg, 2016a:2; Familjen Helsingborg, 2017b:21).

Familjen Helsingborgs medlemskommuner innehar totalt 351 511 invånare (se tabell 1) och kommunerna betalar en medlemsavgift, baserad på antalet invånare, varje år – denna avgift är för närvarande 21 kronor per invånare och år (Familjen Helsingborg, 2016a:3). Tabell 1 visar även på en tydlig heterogenitet, både i förhållande till befolkningsmängd men också i förhållande till resurser. I Familjen Helsingborg förekommer såväl stora som små kommuner samt inlands- och kustkommuner med olika karaktärsdrag, förutsättningar och sammanhang.

Kommuner i Familjen Helsingborg	Antal invånare
Bjuv	15 429
Båstad	14 796
Helsingborg	143 304
Höganäs	26 193
Klippan	17 462
Landskrona	45 286
Perstorp	7 335
Svalöv	14 025
Åstorp	15 828
Ängelholm	41 786
Örkelljunga	10 047
Totalt	351 511

Tabell 1. Befolkningsmängd i Familjen Helsingborgs medlemskommuner.

5.1 Strukturplan för Skåne Nordväst

Familjen Helsingborg, som tidigare benämndes som Skåne Nordväst, antog år 2013 en gemensam Strukturplan för området där syftet var att ”[...] stärka de regionala aspekterna kring fysisk planering och bidra med ett väl förankrat planeringsunderlag för kommunernas översiktsplaner” (Familjen Helsingborg, 2018d). Den gällande strukturplanen antogs således innan namnbytet till Familjen Helsingborg skedde, men de elva medlemskommunerna är fortsatt identiska. Syftet med strukturplanen är att ta fram gemensamma ställningstaganden för översiktlig planering samt att fungera som ett stöd för de 11 medlemskommunerna (Familjen Helsingborg, 2013:3). Strukturplanen avsåg även att godkännas i som planeringsunderlag i respektive kommunfullmäktige. Strukturplanens ställningstaganden och överenskommelser togs fram genom fem rådslag, fördelade med sex månaders mellanrum, där både politiker och tjänstepersoner från ledande befattningar eller med specialistkunskaper deltog (Familjen Helsingborg, 2013:3). Det fanns även, i samband med framtagandet av planen, en arbetsgrupp bestående av representanter från samtliga 11 kommuner (2013:3). Arbetsgruppen träffades cirka en gång i månaden och arbetade med strukturplanen och dess faktiska dokument, samtidigt som de också medverkade i planeringen och arrangeringen av de olika rådslagen (2013:3). De rådslag som genomfördes resulterade i en strukturplan bestående av fyra delstrategier: Grönstruktur, Infrastruktur, Boende och bostadsförsörjning samt Arbete och verksamheter (Familjen Helsingborg, 2018d). Strukturplanen berör såväl nationell, internationell och regional nivå genom att hantera storskaliga och övergripande frågeställningar som exempelvis en ny fast förbindelse mellan Sverige och Danmark samtidigt som den bygger vidare på och konkretiserar Region Skånes arbete med Strukturbild (Familjen Helsingborg, 2013:3). Genom samarbete, dialog och gemensamma satsningar avser strukturplanen generera stärkta samband och kvaliteter i Öresundsregionen samt utveckla näringsliv, turism, rekreation samt boendemiljö (2013:2; 4). Den aktuella strukturplanen är giltig tills ett nytt likvärdigt dokument tas fram och i dagsläget pågår ett arbete för att ta fram en ny strukturplan (Familjen Helsingborg, 2013:3). Som en del i arbetet har det exempelvis tagits fram en ny delstrategi för infrastruktur och kollektivtrafik för planperioden 2018-2029 (Familjen Helsingborg, 2017c).

6. Analys

Följande kapitel redogör för analytiska resonemang som återknyter till den forskningsöversikt och de teoretiska utgångspunkter som tidigare presenterats. Det empiriska materialet studeras med utgångspunkt i teorier om governance, governance network och makt. Det väsentliga i kapitlet är att synliggöra hur studerade dokument och de berättelser som har framförts av respondenterna kan relateras till det teoretiska perspektivet och tidigare forskning. Vidare kommer även paralleller att dras till de demokrativärden som presenterats i studiens inledande delar, nämligen representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet. Kapitlet är indelat i fyra huvudkategorier – vilka tillsammans har skapat en förståelse för det empiriska materialet: representativitet, beslutsprocessen och transparens.

6.1 Representativitet

Med utgångspunkt i studiens tolkningsram diskuteras här hur representativitet synliggörs i det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg. Det är aspekter som belyses framförallt genom det sätt som medborgare och kommuner representeras i samarbetet samt de påverkansmöjligheter som förekommer bland aktörerna.

Sørensen & Torfing (2007:9) framhåller i det teoretiska materialet att olika karaktärsdrag eller beståndsdelar kan användas för att studera samverkansprocessen utifrån ett governanceperspektiv. Med utgångspunkt i författarnas första karaktärsdrag är det mellankommunala samverkansorganet Familjen Helsingborg representativt för den styrnings- och organisationsform som är nära associerad med nätverksbegreppet och gränsöverskridande samverkan mellan aktörgrupper (Dannestam, 2009:69; Pierre, 2011:20; Bergmann, 2010:15). Samarbetet ger uttryck för en icke-hierarkisk och horisontell struktur, innehavande av flera olika aktörer och som verkar över flera politiska nivåer i enlighet med litteraturens resonemang kring governance-begreppet (Sørensen & Torfing:3; Montin & Hedlund, 2009:7).

Studiens forskningsöversikt har visat på framväxten av mellankommunala samarbeten, motiven till samverkan samt de effekter som denna utveckling har medfört. Samverkan har idag kommit att bli allt mer aktuellt, framförallt med bakgrund i förslaget till ändringen i kommunallagen (SOU 2017:77:28) – något som aktualiserar processer utanför de traditionella beslutskedjorna. Dessa nya processer och tillvägagångssätt, där förhandlingar mellan privata så väl som offentliga aktörer är i fokus (Sørensen & Torfing, 2007: 3-4), framhålls ställa allt högre krav på kommunerna att verka för representativitet och legitimitet (SOU 2017:77:18; Gossas, 2006:83; Anell & Mattisson, 2009:29).

Sørensen & Torfings (2007:9) första beståndsdel har inledningsvis använts för att studera den planeringsprocess som konstituerar Familjen Helsingborg som samarbete, i ljuset av governance-

strukturer – genom att se till de aktörer som medverkar i denna horisontella organisering. Som fallbeskrivningen synliggjort består det mellankommunala samarbetet av flera aktörer som på olika sätt är delaktiga i samverkansprocessen. Samarbetsorganisationens 11 medlemskommuner visar på en konstellation som utifrån många aspekter är heterogen då kommunerna har olika geografiska, ekonomiska så väl som resursmässiga förutsättningar. Intervjumaterialet visar här på att förutsättningarna också karaktäriserar de samarbeten som sker på många sätt, då exempelvis inlandskommunerna samarbetar inom vissa områden som anses aktuella för dem, samtidigt som kustkommunerna samarbetar kring andra områden (Dir 1; TP 1; Pol 1). Ängelholm, Landskrona och Helsingborg intar i samarbetet rollerna som de större kommunerna, vilka har större förutsättningar ekonomiskt och resursmässigt (TP 1) – medan de mindre kommunerna har sina frågor och också drar nytta av det organisatoriska stöd som samarbetet skapar (Pol 1; TP 3).

Aktörerna i Familjen Helsingborg består av så väl tjänstepersoner och kommundirektörer som politiker och det finns otaliga nätverkskonstellationer här. En aspekt som utifrån det empiriska materialet ses som en viktig länk för ett effektivt samarbete då samarbetets cirka 40 olika kunskapsnätverk vanligtvis representeras av en person från respektive kommun (Familjen Helsingborg, 2018g:4). Kunskapsnätverken består bland annat av en strategisk planeringsgrupp, infrastrukturgrupp, kollektivtrafikgrupp, mångfaldsgrupp och näringsliv- och destinationsgrupp – samtidigt som det även förekommer nätverk bestående av ekonomichefer, socialchefer, folkhälsosamordnare och chefer inom räddningstjänst (Familjen Helsingborg, 2018g:21). I relation till Sørensen & Torfing (2007:9) visar ovanstående på en struktur innefattad av flera aktörer, vilka är beroende av varandra. I relation till teorier om makt ses detta som en plats där sanningseffekter produceras och där kampen om att få definiera samarbetets eller nätverkets sanning pågår (Weaver, Motion & Roper, 2006:19). Det bidrar till skapandet av regler, där det som är sant och falskt separeras och makteffekter uppstår (Foucault, 1980:132). En medverkan i samarbetsorganisationen sker dock på frivillig basis, i enlighet med Sørensen & Torfings första karaktärsdrag (2007:9) – vilket också understryks av flera intervjupersoner. En respondent poängterar exempelvis att:

[...] samverkan bygger ju ändå på en frivillighet, vi är 11 kommuner som vill samverka, så någonstans måste det vara grunden. Det innebär att [...] vi tillsammans försöker dra nytta av att vi är olika [...] det bygger också på just frivilligheten [...] vad vi själva vill [betoning] samarbeta kring och lyfta [...] (Pol 1, mindre kommun).

En annan respondent instämmer i ovanstående citat då det framhävs att samverkan bygger på frivillighet (Dir 1), samtidigt som respondenterna unisont betonar att det också förekommer en tydlighet kring den öppenhet som existerar i samarbetet (Pol 1; Dir 1). Resonemanget stärker tidigare forskning då det framhåller att en fungerande dialog inom ett samarbete är väsentligt för att skapa tillit och öppenhet i organisationen (Rader Olsson & Cars, 2017: 167-168). Politiker 1 betonar vidare att denna möjlighet att välja är uppskattad:

[...] jag värdesätter det egentligen rätt så högt det här med möjligheten att faktiskt välja på riktigt [...] att man kan säga att nej vi är inte med i det här, vi är med i det, det och det men inte dem och dem frågorna [...] Och det tycker jag faktiskt är ett samarbete på riktigt (Pol 1, mindre kommun).

Ett samarbete baserat på frivillighet är därmed väsentligt, vilket också litteraturen framhäver i relation till governance-nätverk då det anses som grundläggande för delaktigheten i nätverksstrukturer (Sundström & Pierre, 2009:10, 20). I så väl de dokument som studerats som intervjumaterialet poängteras det även att denna frihet medför att nätverkets organisering kan skilja sig åt beroende på projekt (Familjen Helsingborg, 2016a:2). Frivilligheten illustreras medföra en föränderlig organisationsstruktur, där alla 11 kommuner inte alltid är inblandade (Pol 1; Dir 1). Det förekommer exempelvis en viss sammanställning av aktörer i en fråga, samtidigt som en annan konstellationsform kan förekomma i andra frågor. Samarbeten sker där det finns en vilja att samarbeta och nätverken är även öppna för fler aktörers inträdande under tidens gång, något som visar på en oregerad och flexibel koordination av aktörer (Dannestam, 2009:69). Frivillighet och varierade strukturer främjas även i samarbetsorganisationens verksamhetsplan då det framhålls att samarbeten mellan ett par av medlemskommunerna för det gemensammas bästa uppmuntras (Familjen Helsingborg, 2017b:4).

Vidare framhåller intervjumaterialet att en avsaknad av frivillighet kan medföra ett upplevt tvång att medverka då det inom Familjen Helsingborg finns ett majoritetsbeslut (Dir 1; Pol 1) – en aspekt som stärks i Sørensen & Torfings (2007:9) poängtering att aktörer inom ett governance-nätverk, trots dessas beroende av varandra, också bör vara självstyrande och inte uppleva tvång att agera eller tänka på ett specifikt sätt. Om samarbetet hade innefattats av denna tvingande natur hade det kunnat hämma samarbetets utveckling enligt en respondent (Pol 1). Genom att framhålla just denna frihet görs ett försök att frånga existerande planerings- och beslutsprocesser i kommun- och regionorgan. Gränser som den traditionella samhällsstyrningens hierarki, auktoritet, tvång och kontrollerande struktur karaktäriseras av (Sundström & Pierre, 2009:10; Allmendinger & Haughton, 2009: 619-620).

Sammantaget medför samverkansorganisationen därmed en nätverksliknande struktur, där en komplex samling av aktörer och relationer förekommer (Healey, 2007: 269-270). I Familjen Helsingborg figurerar aktivitet på flera olika håll och nivåer, något som enligt litteraturen ytterligare bidrar till en komplexitet i styrningsprocessen (Pierre & Sundström, 2009:249). Samverkansorganisationen ses som ett ”flytande” område som synliggörs för att frånga existerande mönster (Allmendinger & Haughton, 2009: 619-620), mönster som enligt ovan kan upplevas som innebärande av hierarki, tvång och auktoritet (Sundström & Pierre, 2009:10; Montin & Hedlund, 2009:28; Bergmann, 2010:14). Denna flytande och nätverksliknande struktur, baserad på frivilligt deltagande, synliggör därför ett flertal andra grunder till deltagande och den representativitet som konstituerar Familjen Helsingborg. Ett av de perspektiv som

uttrycks i det empiriska materialet är en representativitet baserad på engagemang och en respondent uttrycker att det också underlättar processen i sin helhet:

[...] när engagemanget finns, ja då är det lättare att samarbeta [...] finns det ett stort engagemang så går det ganska enkelt att komma fram i frågorna och hitta lösningar [...] (Dir 1, större kommun).

Ett engagemang och intresse hos aktörerna bedöms enligt en annan respondent även avgöra hur aktörsrelationer kan komma att formuleras, samtidigt som det även uttrycks skapa en samhörighet i samarbetet (TP 1). Denna samhörighet anses vara överensstämmande med det förtroendeskapande som Sundström & Pierre (2009:10) klarlägger som en essentiell aspekt i ett governance-nätverk. Vidare vittnar intervjumaterialet om att ett engagemang hos medverkande aktörer, exempelvis hos politiker, styr mer än exempelvis kommunernas storlek, då en liten kommun med en engagerad kommundirektör eller engagerade politiker anses kunna ha en lika stor påverkan som en större kommun (TP 1). Det framhålls likaså i de studerade dokumenten då det betonas att samarbetet kräver engagemang (Familjen Helsingborg, 2017b:4; Familjen Helsingborg, 2016a:1). Det politiska entreprenörskap som teorier om governance-nätverk betonar (Larsson & Bäck, 2008:111, 276-278; Jensen & Sørensen, 2003:21) anses här vara styrande för vilka aktörer som tar plats i governanceprocessen, med bakgrund i att auktoritet i många fall är beroende av sammanhang och kontext i nätverksstrukturer. Auktoriteten anses som framträdande i samarbetet i och med ovanstående diskussioner, då engagemang framhålls som en väsentlig faktor för graden av representativitet (Pierre, 2009:52).

Vidare påverkas vilka aktörer som medverkar i Familjen Helsingborgs olika nätverkskonstellationer av det som framhävs i Sørensen & Torfings (2007:9) första beståndsdel gällande att politiska aktörer måste påvisa ett bidragande till nätverket. Det empiriska materialet illustrerar nämligen ett visst behov av aktivt deltagande hos medlemskommunerna – vilket medför att aktörerna i nätverket också måste påvisa att de kan delta och bidra med resurser. Detta uttrycks bland annat i de studerade dokumenten då det framhålls att det krävs ett aktivt deltagande bland medlemskommunerna, både personellt och resursmässigt (Familjen Helsingborg, 2017e:3). En respondent tydliggör på liknande sätt att nätverkens representativitet till stor del beror på den organisation som kommunerna har till förfogande och de resurser som finns att tillgå (TP 2). Det framhålls att somliga kommuner exempelvis endast har möjlighet att avsätta en tjänsteperson som då får delta i flera samarbeten eller nätverk inom Familjen samtidigt medan andra kommuner, med en större organisation, kan avsätta flera tjänstepersoner. Kommuner som i många fall då också innehar specialistkompetens inom det givna samarbetsområdet. En annan respondent delar åsikten då respondenten menar att: "[...] mycket arbete måste ju göras i de enskilda kommunerna [...] så att, det är väl en fråga om vart intresset och resurserna har funnits, vad man känt att man har kunnat avsätta [...]" (TP 3). Representativiteten i styrelsen och kommundirektörgruppen framhålls däremot vara mer självklar, då alla kommunerna där har en given plats (TP 2). Governance-nätverket förstås därmed, utifrån den teoretiska tolkningsramen, som konstruerat av resursberoenden mellan

aktörer – med bakgrund i att den enskilda aktören sällan har tillräckliga resurser för att lösa aktuella utmaningar (Sundström & Pierre 2009:10). En respondent betonar ovanstående genom klargörandet att:

[...] vi klarar oss inte så bra själva, vi är beroende av samarbetet på ett annat sätt [...] vi kan ha duktiga tjänstemän så funkar det när vi har dem [...] men när de blir gamla och sjuka så faller liksom det här arbetet och så märker vi hur sårbara vi är [...] vi behöver slå oss samman med någon annan (Pol 1, mindre kommun).

Det som konstituerar Familjen Helsingborg synliggörs därmed i det empiriska materialet ur åtskilliga hänseenden, både i egenskap av berättelser kring förekomsten av engagemang hos medlemskommunerna samt i egenskap av de resurser som den enskilda kommunen har att möjlighet att avsätta för en specifik åtgärd. En aktör som, framförallt baserat på tillgången på resurser men också på dess engagemang, uttrycks ha en betydande och i viss mening ledande roll i samarbetet är samarbetsorganisationens största kommun, Helsingborgs stad. I de dokument som studerats anges det exempelvis att ”Helsingborg intar i kraft av sin storlek en ledande roll och är den ’generösa motorn’” (Familjen Helsingborg, 2018g:4) samtidigt som de, även här ”i kraft av sin storlek”, har tilldelats ett permanent ordförandeskap i samarbetskommittén (Familjen Helsingborg, 2016a:1). Kommunen har ett samordnande ansvar då de bland annat tillhandahåller ett sekretariat som stöd till samarbetskommittén till självkostnadspris (Familjen Helsingborg, 2016a:3; Familjen Helsingborg, 2018g:4). Det empiriska materialet visar därmed på att Helsingborgs stad innehar en större makt att bestämma samarbetets förfaringsätt. Helsingborgs roll i samarbetet beskrivs av en respondent som att ett stort ansvarstagande tagits från kommunens sida, men det ses också som en självklarhet då de innehar de resurser som krävs: ”[...] Helsingborg har ju en ganska styrande roll eller har tagit på sig mycket ansvar och så. Så det är klart att de, har mer utrymme [...] då de har haft mer resurser [...]” (TP 3). En annan respondent instämmer i ovanstående berättelse då det artikuleras att:

I Helsingborg som har en större organisation finns det fler anställda och dem har ibland lite lättare att lägga mer krut och så på det här arbetet än i småkommuner där vi har tjänstemän som har lite ansvar för de här frågorna, samtidigt som för många andra ansvarsområden [...] Helsingborg kanske kan ha någon som kan lägga mer tid [...] (Pol 1, mindre kommun).

Den ledande roll som Helsingborgs stad intar i samarbetsorganisationen ses i någon mening som en självklarhet då det är en så pass väsentlig aktör i samarbetet. Kommunen genomgår här den procedur som belyses i litteraturen då en ledande roll skapas som i sin tur har påverkningar på regler och premisser för handlande (Bergström & Boréus, 2012:359). Det är den praktik eller det element som tar stor plats – vilket möjliggör vissa insatser, samtidigt som det förhindrar andra (Foucault, 1993:7; Berglund-Snodgrass, 2016:25). Helsingborg ses som motorn i samarbetet, som också gynnar helheten – vilket respondenterna uttrycker en förståelse för. Det empiriska materialet framhåller vidare att det även finns ett värde i att den större kommunen intar en ledande position då det ses som förutsättning för att få samarbetet att fungera (Dir 1; TP2):

Helsingborg har ju en stor roll i att samarbetet fungerar skulle jag vilja säga. De har ju en möjlighet att kanske avsätta resurser på ett annat vis, om jag bara tänker på tjänstepersonsarbetet [...] jag tror att de flesta andra kommuner hade haft svårt att lägga så pass mycket tid på samarbetet (TP 2, mindre kommun).

Ytterligare en respondent instämmer då det framhålls att det hade varit ”tungt för en mindre kommun att dra det lasset också [...] det ju Helsingborg som håller ihop det [...]” (TP 3). Helsingborgs ledande roll uttalas i och med det inte som en nackdel i intervjumaterialet, utan snarare som det motsatta. En respondent framhåller att Helsingborgs ledande roll även kan underlätta för de mindre kommunerna att få fram sina röster (Pol 1). Vidare nämner respondenter att samarbetet hade kunnat ha ett ordförandeskap som är mer föränderligt över tid (TP) men frågar sig samtidigt huruvida det hade upplevts som mer demokratiskt (Pol 1). Samtidigt understryker en av respondenterna att det också hade kunnat medföra problem i form av otydligheter inom organisationen:

[...] där är ett problem lite i det här att [...] vem driver frågorna? Rätt som det är så är det den lilla kommunen som är ordförande, ja men där är ju ingen kraft [...] i Helsingborg där kan ju [...] tar liksom tjänstemännen till hjälp på ett annat sätt och har en annan organisation som faktiskt kan jobba med de här frågorna [...] det här tror jag har varit en viss styrka [...] men det är klart, det får ju en slagsida mot Helsingborg. Och där får vi ju försöka balansera det på något sätt [...] (Pol 1, mindre kommun).

En respondent betonar dock, i motsats till ovanstående, att det finns en negativ bild av Helsingborg som en styrande aktör – vilket kan medföra ett minskat förtroende för samarbetet som helhet:

[...] den här synen att, ja men det är Helsingborg som styr och [...] den är jättesvår [...] lite det här lillebror/storebror-komplexet som dyker upp från andra kommuner, oftast mindre kommuner [...] Att Helsingborg ändå gör som de vill [...] Så det är en stor utmaning i ett sådant här samarbete, att även om man har riggat det och det [...] är hyfsat jämnt liksom, blir det aldrig helt hundra [...] det skapas en annan bild, en ryktesbild [...] då är ju risken att [...] man tappar förtroendet och då kommer det till sist urholka viljan att vara med [...] det är ju ett av de stora hoten, en misstänksamhet och [...] den finns väl mer eller mindre (TP 1, större kommun).

Citaten visar därmed på en viss motsättning i ett system av maktutövning och tekniker (Börjesson & Rehn, 2009:51), men också på en medvetenhet kring aktuella motsättningar inom samarbetet då det lyfts fram som en aktuell utmaning som argumenterar för att ett arbete sker kring motsättningen. En respondent hävdar vidare att den större kommunens ledande roll också skapar legitimitet och meningsfullhet för samarbetet:

[...] för att få legitimitet för samarbetet, det är trots allt så att den stora kommunen har tillgång till mycket mer, resurser och måste i många frågor gå före. Sen behöver det inte vara i alla frågor [...] men, i den stora sammanhållande delen så behöver [...] den stora kommunen vara en viktig part som driver på samarbetet. Det går inte, som jag har sett i andra samarbeten, att den stora kommunen bara är med lite grann eller har så stort intresse [...] då blir inte ett samarbete så meningsfullt (Dir 1, större kommun).

Samtidigt uttrycker en tjänsteperson att det nätverk som hen ingår i ibland upplevs vara relativt präglad av Helsingborgs intressen, med bakgrund i att de just där innehar huvudansvar – något som vanligen grundas i en tillgång till kompetens och personal inom området:

I [...] nätverket så har ju alla kommuner någon tjänsteperson på plats de flesta gånger [...] sen är det ju en grupp som är ganska... präglad av Helsingborg eftersom de har flera personer på plats och presenterar [...] och sen får vi andra tycka till [...] (TP 3, större kommun).

Citatet illustrerar därmed att Helsingborg som aktör är tongivande. Det visar att nätverkets horisontella relationer inte alltid medför en jämlikhet i förhållande till auktoritet och resursfördelning i enlighet med Sørensen & Torfing (2007:9) då den större kommunen här har tagit på sig en ledande roll, med bakgrund i så väl ekonomiska som organisatoriska resurser. Det empiriska materialet visar på ett nätverk, baserat på frivillighet och resursberoenden, där det framhålls finnas en varaktig möjlighet för alla aktörer att delta i den mellankommunala planeringsprocessen – där den asymmetri som författarna diskuterar uttrycker sig på flera olika sätt. En respondent klarlägger att fördelningen skiljer sig något beroende på samarbetsform då det inom de kommunala bolagen och kommunalförbunden genomförs en fördelning av aktier efter storlek, samtidigt som det inom avtalssamverkan förekommer en jämlik fördelning (Dir 1).

Frivillighet medför enligt governance-teorier att maktutövning och hierarkisk kontroll är svårutövat (Sørensen & Torfing, 2007: 9-10), men det empiriska materialet visar att frivilligheten i själva verket är ett resultat av disciplin, kontroll och socialt bestämda praktiker enligt Lukes (2008: 104-105) resonemang. Detta då Helsingborgs intressen framförs, erbjuds och även föreskriver samarbetet i någon mening genom innehavandet av resurser. Enligt litteraturen behövs en förståelse skapas för de maktstrukturer som förekommer mellan olika aktörer (Healey, 2007: 186, 269), vilket argumenterar för en granskning av dessa processer. Det empiriska materialet visar därmed på att Helsingborg, i och med sin ledande roll, har tilldelats makt i samarbetet då de innehar större definitionsrätt till sanningen och samarbetets konstruktion – något som litteraturen lyfter fram (Motion & Roper, 2006:19; Berglund-Snodgrass, 2016:25). Diskussionen implicerar därmed förekomst av makteffekter enligt Stein & Harper (2003:127) då aktören sprider utsagor i större utsträckning än övriga aktörer, utsagor som enligt litteraturen är inlagrade och skapade av maktsystem (Foucault, 1980:133; Winther Jørgensen & Philips, 2000:21). Vidare framhålls asymmetri vara en nödvändighet då en respondent exempelvis klarlägger att en total jämlikhet är svår att uppnå då de mindre kommunerna samtidigt drar nytta av att Helsingborgs styrka så väl storleksmässigt som organisatoriskt genom spetskompetenser (TP 2). Det framhålls även att en total jämlikhet inte nödvändigtvis skulle vara till fördel för varken samarbetet eller de mindre kommunerna. Ytterligare tre respondenter instämmer i ovanstående då de åsyftar att Helsingborgs ledande roll inte leder till ojämlikhet med bakgrund i att alla fortfarande formellt sätt har samma delaktighet i och med sin röst i samarbetets styrelse och direktörsgrupp (TP 1; Pol 1; Dir 1). Politiker 1 klarlägger först att ”Helsingborg som nu är åtta gånger större, de har inte åtta röster och vi har en utan, vi är lika stora på det viset” (Pol 1) –

samtidigt som den andra respondenten förklarar att Helsingborgs stad, på grund av samarbetets fördelningsnyckel, också får betala in mer till samarbetet:

Det är ju riggat som att alla har ju [...] formellt sett samma delaktighet i det [...] eftersom vi är den större kommunen så finansierar vi mer också. Det finns en fördelningsnyckel [...] hur mycket vi betalar in till samarbetet beror på hur många kommuninvånare vi har. Sen så har vi ju också tagit, oftast större ansvar i olika projekt att liksom lägga in resurser och personal som jobbar i frågorna... och då blir det ju också lite naturligt så att, vi har fler medarbetare helt enkelt än vad en mindre kommun har (TP 1, större kommun).

Det empiriska materialet illustrerar därmed att det organisatoriska och resursbaserade bidrag som Helsingborg medför anses kompensera för denna eventuella ojämlikhet i samarbetet. Litteraturen framhåller dock att ett governance-nätverk, baserade på utbyten av resurser, också medför så kallade utestängningstendenser där de innehavande av en större mängd resurser får delta i större utsträckning, medan de med otillräckliga resurser utelämnas (Larsson & Bäck, 2008:111). I relation till Familjen Helsingborg uttrycker detta sig på flera sätt. Ett exempel är samarbetets verksamhetsplan som visar på att Helsingborg är ansvarig för 19 av de 47 mätetal som omnämns i relation till planens målområden (Familjen Helsingborg, 2018g) – vilket motsvarar ungefär 40 procent. Ett ansvarsområde som har ökat sedan föregående verksamhetsplan (Familjen Helsingborg, 2017b) då aktören endast stod för 15 av 50 ansvarsområden (30 procent). De kommuner som inte är ansvariga för målområdena får därmed mindre utrymme och delaktighet, vilket argumenterar för ett upphov till kvalificerade utestängningstendenser kring de som inte innehar de organisatoriska resurser som krävs. Ovanstående utestängningstendenser behöver inte nödvändigtvis ske medvetet, men litteraturen argumenterar för att det i en nätverksdemokrati är omöjligt att kunna skapa ett deltagande likvärdigt med den traditionella representativa demokratin då det vanligen istället medför hemlighetsmakeri gällande individuella resurser (Larsson & Bäck, 2008:111).

I relation till den komplexitet som framhålls i diskussionerna ovan, av beroende men samtidigt självstyrande aktörer som innehar olika resurser, argumenterar intervjumaterialet för en ödmjukhet i processen – från så väl större som mindre kommuner (Dir 1; TP 1; Pol 1). En respondent betonar exempelvis att Helsingborg är av storleken att de kanske inte alltid är i samma behov av samarbetet men framhåller att kommunen samtidigt innehar en ödmjukhet:

[...] vi kan klara oss själva men vi klarar oss ännu bättre tillsammans [...] ibland får de kanske bromsa lite för att vi andra ska hinna med. Det tycker jag ändå liksom att, det är en ödmjukhet från Helsingborg för att de vill mycket, de skulle också kunna öka takten i många frågor men ibland så bromsar de upp för att vi andra också ska hinna med. Ibland så sticker de iväg också men då får de liksom backa tillbaka ibland också [...] (Pol 1, mindre kommun).

Vidare framhåller andra respondenter att även om Helsingborg i en nationell kontext anses vara en stor kommun, så är kommunen också liten i andra sammanhang (Dir 1) och det framhålls att

likaså den större kommunen är beroende av ett samarbete med grannkommunerna (TP 1). En respondent poängterar avslutningsvis denna ödmjukhet genom en referens till Pippi Långstrump:

[...] den stora kommunen måste vara ödmjuk, man måste vara lite som... Pippi Långstrump säger att när man är stor och stark så måste man vara snäll [...] men det gäller också att man är ödmjuk i den rollen och kan balansera både att driva på såklart, men också bjuda mycket till de mindre kommunerna. [...] (Dir 1, större kommun).

Ödmjukhet medför en acceptans kring eventuella ojämlikheter – något som också bidrar till nätverkets sammanhållningskraft då det skapas tillit och förtroende för den aktör som innehar denna ledande position (Jensen & Sørensen, 2003:10).

6.2 Beslutsprocessen

I följande avsnitt kommer den beslutsprocess som figurerar inom Familjen Helsingborg att belysas, framförallt genom ett maktteoretiskt perspektiv som synliggör de förhandlingar och avvägningar av intressen som sker, eventuella motsättningar samt dominerande aktörer eller sanningar.

Det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg består av flera olika kommunala aktörer som tillsammans verkar för att skapa en gemensam verksamhetsidé för nordvästra Skåne (Familjen Helsingborg, 2017b:4). Verksamhetsidén utgörs av samarbetet tillsammans ska verka för tillväxt, effektivitet samt utveckling i kommunerna och visionen är att Familjen Helsingborg ska upplevas som en sammanhängande stad (Familjen Helsingborg, 2017b:4). Denna samverkan karaktäriseras i egenskap av den avtalssamverkan som omnämns i tidigare forskning (Anell & Mattisson, 2009:41), en avtalssamverkan som också regleras av det gemensamma samarbetsavtal som samtliga elva medlemskommuner undertecknat (Familjen Helsingborg, 2016a). Det anges att samarbetsavtalet reglerar det gemensamma arbetet och åtagandet genom att exempelvis ange vilka projekt som är aktuella, ansvarsområden för förankring samt tillvägagångssätt vid beslutsfattanden (Familjen Helsingborg, 2018g; Familjen Helsingborg, 2016a). Det gemensamma samarbetsavtalet kan på många sätt relateras till de institutionella strukturer som enligt litteraturen fortfarande är av betydelse i governanceprocesser, vilka anger de värderingar, normer och mål som formar denna process (Pierre, 2011:21). I samarbetsavtalet (Familjen Helsingborg, 2016a:1) framhålls vilka aktörer som ingår i den struktur som nätverket innefattar, samtidigt som samarbetets vision, verksamhetsidé, mål och grundläggande värderingar anges – vilket överensstämmer med Healeys (2007: 17-18) tankar kring en governanceprocess.

De föreställningar och den institutionalisering som det empiriska materialet vittnat om relateras här till Sørensen & Torfing (2007:10) och processens tredje beståndsdel – vilken implicerar att nätverksaktörernas interaktion och samarbete sker inom ett ramverk där idéer, uppfattningar och regler samlas i en sammansatt struktur. Strukturen har den regulativa, normativa och kognitiva

natur som litteraturen (2007:10) framhäver då bland annat samarbetsavtalet och verksamhetsplanen ordnar organisationens verksamhet och process. Diskussionen är förenlig med den politiska dimension som Mouffe (2008: 17-18) diskuterar, vilken innefattas av den uppsättning av praktiker och institutioner, vilka skapar ordning för den samlevnad som utövas i samarbetet. Enligt Sørensen & Torfings (2007:10) fjärde beståndsdel för ett governance-nätverk omformas dess självreglerande natur genom förhandling – något som figurerar i Familjen Helsingborg då förhandlingar och överenskommelser är ständigt förekommande. Inom det ramverk som samarbetet utgör interagerar varierande intressen för att främja den agenda som dokumenten fastställer, vilken därmed skapar en mobilisering av kollektiva åtgärder för att skapa en gemensam uppfattning om samhället, i enlighet med Healeys (2007:269) resonemang. Det finns inom Familjen Helsingborg på likartat sätt ett fokus på kollektiva handlingar, vilka tjänar det allmänna intresse som de 11 kommunerna tillsammans producerar, snarare än de individuella kommunernas syften. I det empiriska materialet framhålls ständigt att ”helheten är större än delarna” (Familjen Helsingborg, 2016a:1; Familjen Helsingborg, 2017b:4; Familjen Helsingborg, 2018g:4). Samverkansorganet framkallar därmed, i enlighet med litteraturen (Healey, 2007: 17-18), en ny policy av agendor och praktiker som anger en bestämd uppfattning kring hur planering bör bedrivas – där helheten är i fokus. En uppfattning som enligt det teoretiska underlaget innefattas av det synsätt, den ordning eller de praktiker som innehar en ledande position i samarbetet och därigenom etablerar en viss ordning – vilken fixerar de sociala institutionerna och deras mening (Mouffe, 2008:26). På detta sätt etableras specifika normer, värderingar eller perspektiv kring planeringen som den objektiva sanning som konstituerar samarbetet och dess planeringsprocess (Torfing, 1999:302).

I vidare relation till det maktperspektiv som studiens teoretiska förståelse bygger på skildras ovanstående som den etablerade kunskapen, vilken reglerar vad som får sägas, hur det får sägas samt av vem (Bergström & Boréus, 2012:361; Foucault 1993:7). Intervjumaterialet visar här på ett tydligt mönster, där de synergieffekter som samverkan medför framhålls som en etablerad sanning. Bland annat betonar respondenterna att de utbyten av kompetens och erfarenheter som organisationen medför, att det skapar ett nätverkande kring gemensamma riktlinjer samt att den interna effektiviteten stärks (TP 2; TP 1; Pol 1; Dir 1; TP 3). Samarbetet anses även bidra till en slagkraftighet, gemensam röst och attraktivitet i så väl dokument som intervjumaterial (Familjen Helsingborg, 2016a; Familjen Helsingborg, 2017e; TP 1; TP 2; TP 3; Pol 1; Dir 1), vilket också omnämns i forskningsöversikten (Gossas, 2006:41; Montin, 2002:56; Rader Olsson & Cars, 2011:157) – samtidigt som det anses konkretisera det gemensamma arbetet (TP 2). Den regim inom vilket Familjen Helsingborgs aktörer, relationer och beslutsfattande interagerar argumenterar för att en sanning uttrycks kring de effekter som organisationen anses medföra – i enlighet med resonemang förda i litteraturen (Bergström & Boréus, 2012:361; Berglund-Snodgrass, 2016:24; Healey, 2007: 269-270). En sanning som här ses som en produkt av sättet att tala om och kategorisera samarbetet (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:11, 15). Synergieffekterna framhålls här som den dominanta sanningen kring samarbetet, den som i

litteraturen benämns som ”regime of truth” – vilken används som ett sätt att legitimera eller normalisera praktiker (Motion & Roper, 2006:19; Foucault, 1980: 131-132). Denna sanning ses här som en konstruktion inom vilket olika kunskapsregimer anger vad som kan anses som sanning – i enlighet med Winther Jørgensen & Phillips (2000:19) resonemang. Därför kommer de strukturer som ligger bakom regimerna, alltså de regler kring vad som kan sägas, vad som är otänkbart samt vad som betraktas som sanning eller inte, att redogöras för nedan.

Paralleller dras här till Sørensen & Torfings (2007:10) andra beståndsdel för ett governance-nätverk och de interaktioner och förhandlingar som sker mellan aktörer i nätverket – vilka är inbäddade i ett bredare deliberativt nätverk av en gemensam förståelse. Det betonar att förhandlingar och interaktioner också medför att en avvägning av intressen sker samt problematiserar även huruvida denna avvägning leder till gemensamma konsensusbeslut eller om det handlar om aktörer som ger vika. Intervjumaterialet visar här på att beslutsfattanden inom Familjen Helsingborg baseras på konsensus och kompromisser mellan medverkande aktörer (Familjen Helsingborg, 2016a:2; Pol 1) – något som är representativt för en hegemonisk ordning (Berglund-Snodgrass, 2016:22). Varje social ordning ses enligt teorin som hegemonisk till sin karaktär och formuleras därmed annorlunda beroende på val som görs mellan motstridiga alternativ – kring vad som ska inkluderas och exkluderas (Berglund-Snodgrass, 2016:20). Utifrån ett nätverksperspektiv är kompromisslösningar ett etablerat syfte med processen, där utbyten och förhandlingar vägleds genom en beräkning av individuella intressen (Jensen & Sørensen, 2003: 10-11). Intervjumaterialet som helhet exemplifierar beslutsfattanden baserade på konsensus och kompromiss, en respondent framhåller exempelvis att nätverket bygger på förhandlingar: ”[...] där (i nätverket) blir det ju liksom förhandling, kompromiss eller vad man ska säga, försöker liksom väga fram [...]” (TP 1). En annan respondent betonar vidare att det mer handlar om ett medlande mellan aktörer:

[...] sen är det ju såklart att man samtidigt är en del av det större arbetet och därför liksom... måste förstå att, det är liksom ingen förhandling utan man jämkar och... så. Att det inte alltid är, bara sin egen kommuns bästa utan man måste se helheten också i det. Och det är ju det jag ser som tanken med alltihop [...] (TP 2, mindre kommun).

Respondenten framhåller därtill att det till större del handlar om en diskussion som förs där aktörerna kommer fram till vad som är mest lämpligt och ”bäst” i situationen, snarare än ett traditionellt beslutsfattande – att det handlar om ”att, ge och ta, att man får med det som är viktigt liksom för en” (TP 2). I den teoretiska litteraturen förs liknande diskussioner då det klarläggs att de förhandlingar som sker inte kan ses som ett uttryck för konsensus utan snarare som ett givande, tagande och en ömsesidighet av förtroende och beroende där det är ”et element af noget for noget, hvor man giver sig lidt, fordi man ser at andre også giver sig [...] en form for gensidighed” (Jensen & Sørensen, 2003:11). En jämkande beslutsprocess betonas även av ytterligare respondenter och en framhäver att det här inte endast handlar om att uppnå en majoritet utan att jämkas för att skapa enighet i samarbetet (Pol 1). Verksamhetsplanen framhåller

att ”i ett samarbete av den här karaktären måste alla också vara beredda att avstå något” (Familjen Helsingborg, 2017b:4) och intervjumaterialet visar på att det också ses som en styrka om samtliga medlemskommuner går med:

[...] men sen i vissa frågor så är det ju en konsensus ändå att, ja men okej att vi måste stå bakom det allihop [...] Och det är ju en utmaning, och så var det ju med Strukturplanen [...] dess styrka var ju om alla 11 var med (TP 1, större kommun).

Ovanstående diskussion medför att ett givande och tagande sker i syfte att uppnå de mål, värderingar och normer som det institutionella ramverket förmedlar. Där alla aktörer också är medvetna om att den enskilda aktören inte står i fokus utan att samarbetet istället:

[...] ses som en sammanhängande stad [...] med lite stora parker i mellan [...] ibland så vinner man och ibland vinner man inte sådär jättemycket, men totalen vinner på det, och det är väl det som är det svåra i sådana här samarbeten att man kan inte alltid vinna [...] eller bara se till sin egen kommun [...] utan det gäller ju på något sätt att kunna ha en förmåga att lyfta sig och se oss som en sammanhängande region som ska utvecklas (Dir 1, större kommun)

Vidare illustrerar intervjumaterialet att somliga samarbetsområden väljs bort då de exempelvis är ”politiskt laddade” eller svåra att nå kompromisslösningar kring (Pol 1; TP 3). Då alla medlemskommuner är beroende av varandra finns det också en angelägenhet kring att nå kompromisslösningar (TP 1; TP 3). En respondent framhåller exempelvis att samarbetet innefattar ”pragmatisk politik, lite praktiskt, vad är bäst?” (Pol 1) samtidigt som det betonas att ett mer omfattande och juridiskt komplicerat dokument, som exempelvis en översiktsplan, har valts bort till förmån för det gemensamma planeringsinstrument som samarbetet nu innefattas av i form av Strukturplan för Skåne Nordväst. Ett dokument som anses vara enklare att producera fram och fatta beslut kring (Pol 1). Utestängningsprocedurer sker därmed, om än kvalificerade sådana, kring somliga samarbetsområden för att skapa tillfälliga ”rum” för konsensus i enlighet med Olesens (2012:911) resonemang. Vidare är följande citat illustrativt där valet av namn på samarbetet lyfts fram:

[...] allting bygger egentligen på konsensus [...] namnfrågan var ju en sådan som togs utanför konsensus eftersom Landskrona [...] egentligen om Landskrona hade sagt nej till den här frågan så hade vi inte kommit igenom i namnfrågan för då hade vi inte haft en konsensus. Men Landskrona säger okej, vi väljer att stå utanför i den här frågan [...] men de gjorde en protokollsanteckning [...] och då blev det ju ändå en konsensus av det även om man kan säga med reservation för Landskrona [...] men annars bygger det på att vi alla är överens om frågorna (Pol 1, mindre kommun).

En annan respondent framhåller att det här handlade om ett styrelsebeslut som togs, vilket bidrog till samarbetet kunde komma vidare i frågan: ”[...] styrelsen tog ett beslut att nu är det detta som gäller och då har Landskrona sagt okej då, men vi gillar inte det, men okej” (Dir 1). En respondent menar vidare att:

[...] det finns ju ingen som gynnas av om samarbetet inte fungerar. [...] Och det är ju liksom lite en utväg att, ja men okej vi måste inte alltid vara överens, men vissa saker behöver ju alla kommunerna stå bakom och det kan ju vara tuffa diskussioner [...] (TP 1, större kommun)

Citaten ger uttryck för att den avvägning av intressen som konsensuskapande innefattas av också figurerar i en kontext av maktstrukturer då aktörer ger vika, i enlighet med Sørensen & Torfing (2007:10). Uttalandena visar på en kvalificerad utestängningsprocedur i samarbetet, vilken förhindrar vissa element att ta plats och därmed begränsar dessa, i enlighet med Foucault (1993:7). Med utgångspunkt i litteraturen (Mouffe, 2008:26) görs här en åtskillnad mellan ”vi” som är eniga kring namnet och ”de” som innehar en annan åsikt, vilket etableras i syfte att navigera planeringen i samarbetet. Ovanstående intressen eller uppfattningar ses här som en mothegegonisk praktik eller antagonism som löses upp eller undanträngs för att “[...] ‘forcefully’ or ‘willfully’ forming consensus” (Berglund-Snodgrass, 2016:22). En konsensuslösning för samarbetet uppnås nämligen, trots denna motsättning, på grund av att aktören väljer att ”stå utanför i den här frågan” (Pol 1). En annan respondent instämmer i ovanstående då det framhålls att det finns aktörer som varit tveksamma till namnet då det inte var ”[...] sådär historiskt förankrat och det kändes lite knepigt att gå ifrån Skåne Nordväst [...] det var inget självklart namn [...] och den processen har man kanske inte varit helt nöjd med [...] (TP 3). Det kan argumenteras att förekommande maktstrukturer här frambringa en social motsättning eller antagonism, vilken i sin tur osynliggörs eller undanträngs till fördel för den uppfattning eller hegemoni som anses som den objektivt sanna i samarbetet, till gagn för en kompromisslösning i enlighet med litteraturen (Torfing, 1999:302; Berglund-Snodgrass, 2016:22). Nätverk kan på detta sätt agera samlingspunkt för makt och privilegier, vilka skapar fördelar för särskilda intressen (Klijn & Skelcher, 2007:588; Johansson, 2010:113). Hur väl dessa underliggande mekanismer döljs anses enligt litteraturen kunna utvärdera huruvida makten kan anses vara effektiv och slagkraftig (Nilsson, 2008:89). Paralleller kan även dras till Sørensen & Torfings (2007:10) andra punkt vilken implicerar att avvägningen av intressen inom ett governance-nätverk sällan leder till ett gemensamt konsensusbeslut utan snarare till att en eller flera ger vika, något som därmed sker i Familjen Helsingborg. En liknande situation kan anses illustrera en form av social motsättning då en respondent, med en referens till samarbetets strukturplan, framhäver följande:

[...] i vissa frågor så är det ju en konsensus ändå att, ja men okej att vi måste stå bakom det allihop [...] så var det ju med Strukturplanen [...] dess styrka var ju om alla 11 var med och där var det ju Landskrona många gånger som [...] kvarstod i slutet, deras fasta förbindelse [...] men de 10 andra kommunerna tyckte inte det [...] och det finns ju fortfarande diskussion som kommer tillbaka om och om igen. Sen så tog de ett beslut [...] okej vi antar Strukturplanen, men [betoning] vi tycker ändå att då, i första hand fast förbindelse mellan Helsingborg-Helsingör, men därefter [betoning] så bör ett annat alternativ [...] det har de skrivit i sitt yttrande [...] (TP 1, större kommun).

Här görs ett försök att tämja eller förändra samarbetets regler – något som dock inte behöver vara negativt för samarbetet utan ses i litteraturen istället som bidragande till en kreativ beslutsprocess

(Fredriksson, 2007:30; Stein & Harper, 2003:127). En respondent framhåller att strukturplanen, trots motsättningen, ”lever vidare [...] så det glappar ju där” (TP 3) – vilket argumenterar för att ett liknande förlopp sker, likt namnfrågan, där en form av konsensus uppnås trots motsättningen. Motsättningen gällande en fast förbindelse uttrycker sig dock inte de studerade dokumenten utan där framhålls endast att den mest väsentliga satsningen är en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör (Familjen Helsingborg, 2013:4; Familjen Helsingborg, 2017e:5, 10). En respondent framhåller att just strukturplanen har medfört en del oenigheter – vilket anses ”överskugga” processen något då det ”ligger och gnager” (TP 3). Det institutionella ramverk eller den politik som samarbetet utgörs av är därmed till viss del präglad av den kontext som erbjuds av det politiska enligt Mouffes (2008:18) tolkning – vilket här exemplifieras som existerande motsättningar. Det politiska ses dock omvänt som en omsättning av politiken, vilket här medför en argumentation för att denna också är präglad av motsättningar.

Det argumenterar för ett ifrågasättande kring huruvida nätverkets beslutsprocess utgörs av konsensusbeslut, eller om det snarare handlar om vad som samarbetet, dess aktörer och deras uppfattningar anser som sanning (Torfing, 1999:302). Intervjumaterialet framhåller att ett konsensuskapande är en utmaning för samarbetet (TP 1) och en respondent betonar att ”jag vet inte om vi kan få konsensus i alla frågor... det är ju så” (TP 3). Uttalandena ses här som grundade i den komplexitet som governance-nätverk innefattar (Montin & Hedlund, 2009:7). Paralleller kan här dras till litteraturens argument om makt som ett produktivt nätverk vilket genomsyrar samhället samt konstituerar kunskap och subjektiviteter (Foucault, 1980:119). Ett kunskapsuttalande görs här, som reglerar vad som är möjligt att säga och hur, i enlighet Bergström & Boréus (2012:361) resonemang. Den sanning som framhålls ses enligt litteraturen som en social konstruktion, vilken medför sanningseffekter där en sanning framhävs som dominant (Weaver, Motion & Roper, 2006:19). Kampen om rätten att bestämma sanningen medför att något premieras på bekostnad av något annat (Winther, Jørgensen & Phillips, 2000:20), vilket i det empiriska materialet illustreras genom olika infrastrukturdragningar. Den representation om en fast förbindelse som framhålls i samarbetet blir, genom acceptans, meningsfull kunskap och tilldelas därför makten att bestämma vad som anses som sanning, en sanning som också visar hur samarbetets planerings bör bedrivas – i enlighet med resonemang förda i litteraturen (Berglund-Snodgrass, 2016:25; Weaver, Motion & Roper, 2006: 18-19). Ovanstående konceptualisering av kunskaper möjliggör därmed för vissa handlingar, som exempelvis en förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör, samtidigt som den förhindrar Europabanan (Berglund-Snodgrass, 2016:25; Bergström & Boréus, 2012:361).

Intervjumaterialet visar vidare på att det, trots ovanstående motsättningar, förekommer ett fungerande samarbete då ”vi har ju våra roller och vi vet vart vi står” (TP 3) där aktörerna ändå försöker ”[...] jämka ihop detta så att vi blir överens [...] precis som i en familj, det är någon busunge ibland, men man måste stämma upp det, att vi tycker det här är tokigt och så” (Pol 1). Det förekommer därmed en stor medvetenhet kring de motsättningar som finns och det framhålls

även att hanteringen av eventuella motsättningar sker genom diskussion där så väl politiker som kommundirektörerna har en stor roll och ansvar att lyfta fram frågorna (TP 1). Motsättningarna medför emellanåt, som ovan visat, att en aktör väljer att stå utanför ett specifikt samarbete men intervjumaterialet betonar vidare att motsättningarna före dess vanligtvis lyfts upp till styrelsen eller kommundirektörsgruppen (Pol 1). En respondent menar dock att det samtidigt inte finns något konkret tillvägagångssätt när stridigheter uppstår och att nämnda motsättningar fortsatt inte är helt utredda:

[...] det finns ju inte riktigt, nej. [...] Det är ju inte riktigt löst, alltså... vi säger ju det, bara så ni vet det så kommer vi att köra vidare på våra utredningar och vi kommer skriva det i våra yttranden till olika andra myndigheter [...] den konflikten är ju inte löst [...] Och just de här [...] 'kill your darlings', det är ju svårt att göra det [...] vilken kommunpolitiker säger, ja men vi lägger ner vårt förslag, den finns ju inte... och det är ju lite där det krockar när man ska samarbeta [...] men vi kommer fortsätta att räcka upp handen och driva vår linje [...] och det hade väl inte skadat med en mer öppen diskussion kring det, en öppnare dialog, i Familjen liksom. [...] (TP 3, större kommun).

Ovanstående underbyggs av och argumenterar för en bekräftelse av tidigare diskussioner som förts i förhållande till utbyten av resurser samt avvägningen av intressen i samarbetet – framförallt då det intygar att kvalificerade utestängningstendenser förekommer kring alternativa uppfattningar (Foucault: 1993:7; Torfing, 1999:302; Larsson & Bäck, 2008:111). Den uppfattning som tjänsteperson 3 har skiljer sig därmed från de övriga. Det kan vidare resoneras kring huruvida det här även har skett, och sker, ett undanhållande kring asymmetrier av makt och inflytande i enlighet med litteraturen (Roelofs, 2009:992). I relation till de resonemang som förs i teorin skapar Familjen Helsingborg, som governance-nätverk, en hegemoni och konsensus – vilken utesluter det agonistiska samtal som litteraturen förespråkar (Mouffe, 2008:27). Detta är något som även styrker tidigare studier då det där problematiseras att politiska processer allt mer präglas av konsensus, med bakgrund i att själva essensen inom politik anses vara konflikt (Johansson, 2010:115). Agonistiska förhållanden, som bygger på en vän/fiende-relation där aktörer uppfattar varandra som legitima motståndare, är enligt litteraturen väsentligt för konstruktionen ur demokratisynpunkt (Mouffe, 2008:27). Studiens teoretiska tolkningsram möjliggör ett ifrågasättande kring förekomsten av en rationell konsensus, samtidigt som det istället måste ske ett erkännande av den konfliktpräglade dimension som ligger till grund för samarbetets politiska konstruktion (Mouffe:2008: 9-11, 17). Intervjumaterialet visar dock på att det finns en medvetenhet kring existerande motsättningar då det framhålls att aktörerna i samarbetet, precis som i alla familjer, ”kivas” ibland, samtidigt som det inte anses vara något utkristalliserat (Dir 1). Två respondenter betonar vidare att Landskrona i många fall är tongivande då de inte alltid håller med eller ställer sig utanför (TP 1) samt att de även kan uppfattas som den ”jobbige lillebrodern” i samarbetet (TP 3). En respondent framhåller vidare att den största svårigheten i ett samarbete av denna karaktär är just när motsättningar uppstår, en aspekt som ställer samarbetet på sin spets:

[...] det är ju lite där det krockar i ett samarbete. Hur gör man då [...] man har olika ståndpunkter, hur löser man det? Och det har vi ju inte riktigt svaret på än [...] Vilken kommun har mest rätt att tycka det ena eller det andra? Alltså när man har en fråga i sitt eget fullmäktige, då röstar man [...] men här har man ju på något sätt sagt att vi ska [...] ha någon slags konsensus och, vad händer när man inte når det då? [...] det blir ju då det ställs på sin spets liksom [...] vad händer då med ett samarbete? [...] när man inte är helt enig [...] backar man då eller hur gör man [...] Ena kommunen får det och den andra får det inte och så ska man samtidigt samarbeta på andra plan (TP 3, större kommun).

Maktutövning och hierarkisk kontroll anses enligt studiens teoretiska tolkningsram vara svårutövat inom governance-nätverk då det som diskuteras också baseras på ett jämbördigt beroende baserat på frivillighet (Sørensen & Torfing, 2007: 9-10). Det finns dock fördelar med att synliggöra att samarbetets ömsesidiga förståelse eller konsensus är präglad av konflikt på detta sätt enligt litteraturen (Mouffe:2008:9, 118), då det anses motverka de demokratiproblem som lyfts fram i tidigare forskning (Montin & Hedlund, 2009: 32; Montin, 2002: 60-61; Didi, 2010: 40-41; Erlingsson et al., 2015:12; Gjertsen, 2014: 1926, 1938).

Ovanstående visar på ett samarbete med en livfull och agonistisk sfär av kraftmätningar, något som anses avgörande för en effektiv demokratiutövning (Mouffe, 2008:11). En värld utan fiender kritiserar enligt litteraturen då den anses bygga på falska premisser (2008:10), vilket argumenterar för ett samband med ovanstående resonemangs utestängningstendenser. Genom att distinktioner görs mellan ”vi” och ”de” möjliggörs också den pluralism som behövs för demokratins fortskridning (Mouffe, 2008: 9-10, 18). Det maktpolitiska innehållet synliggörs, vem som styr samt huruvida dominerande normer existerar – något som krävs för att tydliggöra villkoren för en ökad politisering i förhandlingsbaserade miljöer (Johansson, 2010: 117-118). Det argumenterar vidare för ett resonemang kring huruvida ovanstående beslutsprocess sker på bekostnad av en transparent demokratisk process – något som kommer att beröras mer i nästkommande avsnitt.

6.3 Transparens

Sørensen & Torfings (2007:10) sista och femte beståndsdel berör att governance-nätverk bidrar till framställningen av allmännyttan samt de visioner, planer, policys och värderingar som produceras inom ett angivet område – vilket i samarbetets fall är nordvästra Skåne. En aspekt som vidare relateras till vilka aktörer som ansvarar för politiken eller de praktiker och institutioner som reglerar ovanstående (Sørensen & Torfing, 2010:9; Mouffe, 2008:18).

Ovanstående förståelse argumenterar för en analys av samarbetets demokratiaspekter samt de premisser inom vilket dess planerings- och beslutsprocess kan bedrivas. Den agonistiska teorin lyfter exempelvis att de förutsättningar inom vilket en maktkonfiguration, likt tidigare resonemang, äger rum är fastställda genom ett antal accepterade demokratiska förfaranden (Mouffe, 2008:28). Det är därför angeläget att lyfta frågor om ansvarsutkrävande och legitimitet då den nätverksliknande struktur som Familjen Helsingborg anses innefattas av, enligt Montin & Hedlund (2009:27) kan medföra en bristfällig politisk jämlikhet, insyn, försvagad legitimitet hos

medborgarna samt begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande. Den traditionella beslutskedjan, innefattad av bland annat ett demokratiskt ansvarsutkrävande, utmanas i takt med de utvecklingstendenser som skett där organiserade intressen inverkar på politikens genomförande (Montin & Hedlund, 2009:11, 27) – vilket argumenterar för den diskussion som följer.

Den mångfald av aktörer som synliggjorts i tidigare avsnitt, anses enligt litteraturen bidra till en ökad demokratisk legitimitet då en god inkludering överbryggat fragmentisering och främjat samhällsstyrningens effektivitet (Sørensen & Torfing, 2007:4). Den utveckling som skett, från government till governance och nätverk, anses dock samtidigt ställa höga krav på koordination samt en tydlig och formell ansvarsfördelning då en komplex process, med ett stort antal aktörer, skapar otydligheter kring vilka aktörer som ses som ansvariga (Montin, 2002: 60-61; Montin & Hedlund, 2009:7; Sundström & Pierre, 2009:17, 249). Ovanstående argumenterar för en diskussion kring denna legitimitet samt ett tydliggörande för organisationens förankring och ansvarsutkrävande. Ett tydligt ansvarsutkrävande ses enligt litteraturen som en allt mer som en väsentlig aspekt inom nätverk som frångår traditionella strukturer (Sundström & Pierre, 2009:17) och det empiriska materialet visar på många sätt på ett försök till en tydlig ansvarsfördelning där vilken aktör som är ansvarig för en specifik åtgärd uttrycks. I samarbetets verksamhetsplan klarläggs det exempelvis att varje målområde med tillhörande måttal, som tidigare berörts i avsnitt 6.2, innehåller en ansvarig kommun (Familjen Helsingborg, 2018g:5) något som också intervjumaterialet betonar (Dir 1). Ansvaret innebär att stå till svars inför styrelsen att mål uppnås, att strategier och handlingsplan genomförs i tid, att upprätta en handlingsplan som stöd för måluppfyllnad samt ett ansvar för uppföljning och utvärdering (Familjen Helsingborg, 2018g:5). Det framhålls dessutom att ansvarig kommun är arrangörs- och innehållsansvarig på tematiska styrelsemöten kopplat till det aktuella målområdet (Familjen Helsingborg, 2017d:1). Vidare betonas det tydligt vilka kommuner eller nätverk som har politiskt, tjänstemannamässigt, nätverksmässigt ansvar för respektive målområde – samtidigt som det illustreras vilka dokument som kan användas som stöd och att rapportering ska ske till såväl styrelse som kommundirektörsgrupp (Familjen Helsingborg, 2017d: 1-5). Det sker även en klarläggning kring kommundirektörernas och kunskapsnätverkens respektive ansvarsområden för uppföljning, omsättning och reellt arbete (Familjen Helsingborg, 2017d:1).

Intervjumaterialet framhåller vidare att den huvudsakliga fördelningen av ansvar sker delat med kommundirektörer och den politiska styrelsen, samtidigt som tjänstepersonerna ansvarar för att lyfta upp olika frågor från den enskilda kommunens organisation (TP 1). De som anses vara ytterst ansvariga för samarbetsorganisationen framhålls dock vara just styrelsen, då de ansvarar för att såväl fånga upp kommunens intressen som att vara slutgiltiga beslutsfattare (Pol 1). Kommundirektörsgruppen anses vidare ha ett större ansvar för tjänstepersonerna men de framhålls även ha ett ansvar gentemot styrelsen att lyfta aktuella frågor (TP 1). Det största ansvarsutkrävandet anses dock ske på hemmaplan genom en utvärdering av respektive ledamot eller kommundirektörs insats i samarbetet – något som i förlängningen anses ske var fjärde år på

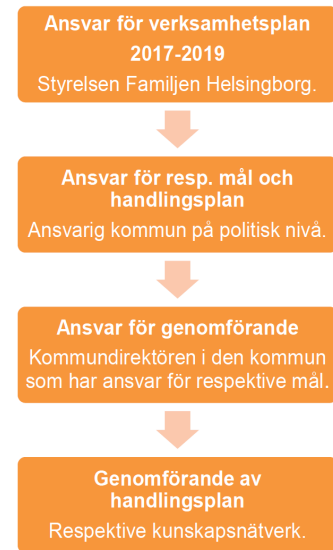
valdagen (Dir 1). Den verksamhet som bedrivs framhålls vidare vara helt öppen då organisationen figurerar under offentlighetsprincipen och allt diarieförs genom protokoll och minnesanteckningar – vilket anses bidra till en transparent organisation (Dir 1). Det tydliggörande som gjorts kring samarbetets ansvarsfördelning argumenterar för en viss legitimitet i organisationen, som ett kunskapsuttalande eller en sanning som tillåter, normaliserar och legitimerar den praktik som Familjen Helsingborg utgör – i enlighet med litteraturens (Börjesson & Rehn, 2009:46; Foucault, 1980: 131-132) argumentation. Ansvarsfördelningen representerar en form av sanning som implicerar hur samarbetet bör organiseras och styras då det empiriska materialet visar på att en viss struktur och ordnande former fastställs (Berglund-Snodgrass, 2016:25). Vidare argumenterar det för att ansvarsfördelningen medför en viss maktfördelning, där den som innehar ansvar för exempelvis ett specifikt målområde, också innehar en större makt i frågan – vilket i sin tur skapar asymmetrier inom samarbetet. Ansvarsfördelningen ses här, med utgångspunkt i litteraturen (Foucault, 1980:133; Weaver, Motion & Roper, 2006:19), som ett maktsystem som producerar och upprätthåller sanningen, en begränsning som görs, vilken i sin tur medför makteffekter i samarbetet. Makten skapar aktörernas karaktäristiska relationer till varandra, vilket får effekter på befintliga strukturer (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:20). Enligt Sharpf (i Pierre, 2009:49) opererar nätverk ”i hierarkins skugga” och innehar mer eller mindre autonomi och kontroll – samtidigt som handlingsutrymmet definieras av hierarkierna och processerna bedrivs med hierarkins tysta medgivande. Ett handlingsutrymme som här relateras till ovanstående ansvarsfördelning – vilket är baserat på hierarkiska strukturer i samarbetet. Exempelvis då Helsingborgs stad innehar betydligt fler ansvarsområden än de övriga kommunerna. Ansvarsfördelningen relaterar även till de regulativa och kognitiva drag som ett governance-nätverk innefattas av (Sørensen & Torfing, 2007:10). Det empiriska materialet visar vidare på att tjänstepersonerna i samarbetet, i egenskap av experter, till stor del är ansvariga för implementeringen av aktuella åtgärder – samtidigt som politikerna är uppdragsgivare, precis som i de enskilda kommunerna:

Besluten kommer ju alltid från styrelsen och sen då genom kommundirektörsgruppen, så vårt arbete blir ju liksom mer utförande [...] man får direktiven och riktningen för arbetet från politiken och sen ska vi hitta det bästa sättet att utföra den [...] Det handlar ju om att ta fram ett förslag till politiken, sen måste de ju alltid behandla det igen [...] så vi påverkar väl politiken på det viset att vi tar fram ett förslag, så det är klart att vi har en roll och ett jobb att göra. Men det finns ju alltid ett uppdrag (TP 2, mindre kommun).

Utifrån ett kritiskt perspektiv medför detta en problematik då politikernas roll i någon mening reduceras till ”igångsättare” eller målformulerare, samtidigt som detaljerna överläts till experter (Sundström och Pierre, 2009:17). Tjänstepersonen ovan understryker att deras roll dels är att ta fram ett förslag till politiken utifrån det aktuella direktivet, samtidigt som de sedan implementerar efter ett behandlat godkännande. Det bör här poängteras att kommundirektörsgruppen också består av tjänstepersoner och alla beslut framhävs även gå via den innan det går upp till Familjen Helsingborgs styrelse (TP 3). Det argumenterar för att tjänstepersonerna i samarbetet har en relativt viktig roll och ett tydligt ansvar. En respondent framhåller vidare att det finns två perspektiv att förhålla sig till:

[...] det finns ett underifrånperspektiv och det finns ett ovanifrånperspektiv. Att, ja men kommundirektörerna absolut de gör ju sitt arbete och politikerna de gör ju ett [betoning] arbete med prioriteringar och där kommer ju saker uppifrån och ner, det här vi ska jobba med [...] Men min bild är ju också att där finns ett utrymme för nätverken att lyfta frågor uppåt. Där man ser att [...] här skulle vi kunna göra någonting tillsammans [...] ja men okej här hittar vi en frågeställning eller ett område som det finns [...] en nytta med, ja men okej då testar vi det (TP 1, större kommun).

Respondenten betonar därmed att även om styrelsen och kommundirektörerna vanligen fastställer samarbetets prioriteringar ovanifrån, finns det också möjlighet att underifrån lyfta olika frågor. Kunskapsnätverken som nämns består av de omnämnda tjänstepersonerna och där kan då frågor lyftas som sedan undersöks. Det förfarande som diskuteras bekräftas även i samarbetets protokollföring då det framhålls att kommundirektörsgruppen ställer sig bakom förslag för att därefter överlämna det till styrelsen för beslutsfattande – samtidigt som representanter från berörda nätverk även ska göra sin bedömning och ge förslag till prioriteringar kring kommande åtgärder (Familjen Helsingborg, 2017f:1; Familjen Helsingborg, 2017g:2; Familjen Helsingborg, 2018b:2). Tjänstepersonerna i samarbetet argumenteras, i och med ovanstående, ha ett stort inflytande över processens riktning och konstitution. Detta förefaller påverka ansvarsutkrävandet i organisationen och litteraturen framhäver att det grundar sig i att avståndet mellan politiker och tjänstepersoner ökar samt att det då blir svårare att kontrollera vilken aktör som är ansvarig för en specifik åtgärd (Sundström & Pierre, 2009:17). Utifrån Familjen Helsingborgs perspektiv går det inte att säga att avståndet mellan politiker och tjänstepersoner har ökat då ansvarsutkrävandet likväl är relativt tydligt fördelat då det finns olika besluts- och implementeringsgrupper (se figur 2). Ovanstående illustrerar dock en politisk förskjutning där tjänstepersonerna i samarbetet till viss del politiseras då de används som förtroendeskappare till politikerna och legitimerar det nya politiska system som samarbetet innefattar, i enlighet med Larsson & Bäckes (2008:279) resonemang. Tjänstepersonerna blir enligt ovanstående mer involverade i och ansvariga för politiken, vilket utmanar den demokratiska ansvarskedjan. Fler aktörer och en ökad komplexitet medför ett försvårat ansvarsutkrävande och då blir också frågan kring det yttersta ansvarsutkrävandet i organisationen av vikt. I de empiriska dokumenten lyfts mestadels politikerna fram som ansvariga (se figur 2), vilket innebär att de anses inneha den yttersta makten. Det argumenteras för att en maktförskjutning sker i praktiken då samarbetet öppnar upp för tjänstepersoner att utöva större inflytande i processen. En maktförskjutning som i intervjumaterialet argumenteras bero på tjänstepersonernas relation till respektive kommundirektör då det avgör hur mycket inflytande som kan förfogas över:



Figur 2. Struktur för ansvar och genomförande i Familjen Helsingborg.

[...] då blir det ju lite grann avgörande hur, de personerna i nätverken, har en koppling till sin kommundirektör i respektive kommun. Jag [...] har ju ganska tät kontakt där så då fungerar det ju bra men man kan ju, man märker ju på vissa andra kommuner där, personer som sitter med i nätverket kanske aldrig träffar kommundirektören. Ja men då är det ju svårare, då är det ju längre steg (TP 1, större kommun).

Ur en annan synvinkel inkluderar politiska frågor alltid att val görs mellan motstridiga alternativ och om frågorna reduceras till teknikaliteter, vilka endast kan hanteras av experter, kan också en avpolitiserings ske (Mouffe, 2008:18). En förskjutning från politiken till de kommunanställda (Montin, 2002:103). Tidigare forskning belyser att ett gemensamt förvaltande av verksamheten kan medföra att delar av den politiska makten avyttras (Erlingsson et al., 2015:12) – vilket bekräftas i ovanstående diskussion. Detta behöver dock inte ses som en entydig effekt av governance network i sig själv, utan något som också sker i hela förvaltningsapparaten – vilket innebär att det också syns i samverkansprocesser. Den yttersta makten har på flera sätt flyttats från det direktvalda organet som kommunfullmäktige utgör, till den styrelse och ansvarskedja som Familjen Helsingborg innefattas av – vilket innebär att beslut också sker på den ”överkommunala” nivå som diskuteras i forskningsöversikten (Erlingsson et al., 2015:12). Detta anses medföra även att mindre och större kommuner får en ojämlig påverkan med bakgrund i argumentet om ett mindre antal ledarmötesplatser, en aspekt som dock inte visar sig i Familjen Helsingborgs styrelse och direktorsgrupp då kommunerna, oavsett storlek, innehar samma antal platser. Det visar sig emellertid i samarbetets kunskapsnätverk då antalet platser där baseras på resurser inom organisationen. Organisationens beslutskompetens delas även enligt ovanstående av flera olika aktörer på olika nivåer då tjänstepersonerna samt andra aktörer i kunskapsnätverken också är delaktiga i beslutsfattanden (Didi, 2010: 40-41). Det empiriska materialet visar på uppfattningen att det är tjänstepersonernas och de enskilda kommunernas ansvar att lyfta upp olika frågor (Pol 1) – något som, i relation till tidigare forskning, förespråkar ett tydliggörande kring de valdas skyldigheter gentemot väljarna (Anell & Mattisson, 2009: 50-51). Ovanstående visar på den komplexitet som ett governance-nätverk medför, där ansvarsroller upplevs som löst definierade och diffusa (Erlingsson et al., 2015:12). Samarbetet ses som den plattform, existerande så väl inom som utom formella strukturer, där otydliga gränser används för att suddas ut distinktioner – bland annat angående ansvarsfördelning (Olesen, 2012:911). I förhållande till governanceprocesser har bland annat ansvarsutkrävande visat sig vara problematiskt då nätverken endast representerar de som ingår i nätverket, vilket innebär att det blir svårt för utomstående att påverka besluten. Då det dessutom handlar om beslut som påverkar medborgarnas vardag och kanske också fördelar skattepengar blir denna problematik än mer problematisk – vilket argumenterar för ett ifrågasättande av beslutsprocessens transparens (Pierre, 2009:51). Ansvarsutkrävande försvåras genom att beslutsprocesserna flyttas till andra arenor än den enskilda kommunens fullmäktige samt att samma arenor därmed inte är framröstade genom allmänna val. En aspekt som också en respondent betonar då det framhålls att Familjen Helsingborg som organisation inte är direktvalt på samma sätt som ett traditionellt kommunfullmäktige (TP 1). De som sitter i styrelsen representerar således endast majoritet och opposition i respektive kommun, vilket innebär att det är indirekt valda politiker. Det försvaras

dock med att samarbetets styrelse inte kan ta beslut som trumfar eller står över det kommunala självstyret då beslutsfattanden fortsatt kan behöva bekräftas i respektive kommun (TP 1).

I vidare förhållande till transparens kvarstår frågan om demokratisk legitimitet gentemot medborgare – vilket det råder relativt enade meningar kring. Roelofs (2009:992) menar att governance-nätverk innehar tendenser av lågt medborgerligt deltagande, en aspekt som här argumenteras överensstämma med Familjen Helsingborg. På ett generellt plan är den medborgerliga förankringen bristande på många sätt, framförallt då majoriteten av respondenterna framhåller att samarbetets huvudsakliga fokus är strategisk planering på en övergripande nivå, vilket anses medföra att den enskilda kommuninvånaren inte heller är i fokus (TP 1; TP 2; Pol 1; Dir 1). En annan respondent framhåller parallellt att det finns frågor där medborgarna är centrala, exempelvis i bibliotekssamarbeten där ambitionerna är annorlunda, men i den övergripande planeringen betonas avstämningar utåt ske ytterst sällan (TP 3). Det framhålls att medborgarna på många sätt blir perifera i samarbetet och då anses den representativa demokratins förlängning, genom styrelsen som en förlängning av kommuninvånarna, istället existera (TP 1). Det betonas dock att detta skulle kunna vara problematiskt ur ett demokratiperspektiv – samtidigt som det betonas att samarbetet inte kan kringgå de kommunala beslut som kommunstyrelse och kommunfullmäktige tar (TP 1; Dir 1). Kommunen anses fortsatt vara suverän inom det kommunala självstyret och Familjen Helsingborg ses endast som ett komplement eller som ett stöd – något som betraktas bidra till samarbetets legitimitet (TP 1). En bristfällig medborgerlig förankring understryks därmed ”vägas upp” av att samverkansorganisationen inte innehar samma beslutsmakt som de traditionella beslutskedjorna, processer som därmed innehar den utbredda legitimitet som litteraturen betonar (Gjertsen, 2014: 1938-1939). Vidare framhävs det att Familjen Helsingborg inte är ett forum där medborgarna eller invånarna kan vara med och påverka då syftet är att stärka nordvästra Skåne som helhet och effektivisera verksamheten (Dir 1). Tidigare forskning menar i relation till detta att effektivitet och legitimitet är oskiljaktiga i någon mening då effektivitet är en del av en legitim samhällsstyrningsprocess (Gjertsen, 2014: 1938-1939). Effektivitet argumenteras därmed bidra till legitimerandet av planeringsprocessen och respondenten betonar vidare att resultaten av samverkan ständigt betonas:

[...] vi framhåller resultaten av samverkan, det enda som ger legitimitet det är att man ser att det, och att man åstadkommer någonting som är bättre. Antingen för verksamheten själv eller åt invånarna [...] och det skapar legitimitet, att det visar att vi kan uppnå resultat [...] inte samverkan i sig eller Familjen Helsingborg som företeelse för det är liksom inte det som är det viktiga utan [...] vad vi åstadkommer med vår samverkan (Dir 1, större kommun).

Denna resurseffektivitet sker dock enligt tidigare forskning på bekostnad av en transparent och demokratisk process (Gjertsen, 2014: 1926, 1938; Erlingsson et al., 2015:12). Vidare anses legitimerandet av processen kunna förklaras genom den formella legitimitet som beslutsprocessen medför, att alla har sin plats i styrelse- och kommundirektörsgrupper, att verksamhetsplaner och samarbetsavtal finns som bidrar till en stadgar kring samarbetets

organisering – samtidigt som protokoll förs (TP 1). Det argumenteras däremot att denna effektivisering inte kan ses som ett ”botemedel” eller ett alternativ till ett tydligt ansvarsutkrävande samt en transparent och legitim process.

Ur ett demokratiperspektiv ses sammanfattningsvis legitimitet och ansvarsutkrävande som kritiska aspekter vilka är framträdande i diskussionen om en planering som äger rum i icke-hierarkiska strukturer utanför de traditionella beslutskedjorna. Enligt ovan har detta också bekräftats i det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg.

6.4 Avslutande diskussion

Föreliggande studie har i många avseenden stärkt tidigare forskning gällande mellankommunal samverkan och representativitet, ansvarsutkrävande samt legitimitet – samtidigt som teorier om governance och makt bland annat har visat på förhandlingar, konsensusskapande, motsättningar och maktstrukturer. Det har även illustrerat samverkansorganisationers påverkan på demokratin – samtidigt som det uppkommit nya insikter om det problemområde som diskuterats. Insikterna illustreras här även genom ytterligare exempel på empiriska fynd som inte har stärkt litteraturen.

En aspekt som dök upp under studien var det ansvarsutkrävande som sker genom förankringen i den enskilda kommunen och partiet. En förankring som är förenlig med den medborgerliga förankringen då de politiska representanterna i samarbetets styrelse är folkvalda i den enskilda kommunen. Det empiriska materialet synliggör här en relativt tydlig förankringsprocess i teorin där alla får ta del av vad som sker samt att var enskild kommun ansvarar för denna förankring – vilket visar på en legitimitet i processen. Det visar dock på en process som i praktiken kan tendera vara bristfällig och innehar förbättringspotential, då det inte finns någon formell konstruktion för hur förankringen ska ske och där det existerar stora skillnader beroende på så väl vilken åtgärd det avser som mellan de olika medlemskommunerna. Det empiriska materialet visar på att det är väsentligt att de som innehar förankringsansvaret också har en förmåga, ett mandat eller en möjlighet att förankra till hemkommunen – något som ses som en förutsättning för ett fungerande samarbete. Det empiriska materialet visar därmed på två sidor, en tydlig teoretisk förankring men också en bristfällig praktisk tillämpad sådan. Denna bristfälliga förankring lyfts också av tidigare forskning (Montin, 2002: 60-61) som bidragande till en minskad demokratisk legitimitet.

Andra intressanta empiriska fynd som framkommit är att Familjen Helsingborg är ett relativt formaliserat samarbete där det finns en tydlig struktur, en budget, en organisation och en vana kring hur en samverkansprocess går till. Bland annat den ansvarsfördelning som tidigare berörts framgår med bakgrund i detta, men också vilka mandat som tilldelas samt vilka former av uppföljning som bör ske kring olika projekt. Vidare visar empirin på att samverkan ibland kan vara tidskrävande, men nödvändigt, då det medför ytterligare arbetsuppgifter för kommunerna. Kommunerna är vana vid att vara självständiga i och med det kommunala planmonopolet och att

föra diskussioner inom en samverkansorganisation upplevs ta energi från kommunens enskilda verksamhet, speciellt när motsättningar uppkommer. Processen ses i många fall som ett experiment, där det ständigt utvärderas och diskuteras vad är mest lämpligt att samverka kring, vart behoven finns, vart störst utväxling och utbyten av kompetenser kan ske eller där en konkretisering av verksamheten behövs. Aspekter som alla ses som bidragande till synergieffekterna av samverkan. Det har även framkommit att aktörerna framförallt anser sig representera den enskilda kommunen eller förvaltningen i samarbetet. Vid medverkan i Familjen Helsingborgs styrelse eller kommundirektörsgrupp ses det däremot som att en grupp av företrädare skapats gemensamt för samarbetet som helhet. Vidare uttrycks det att etablerandet av olika projektledarroller i samarbetet, exempelvis i relation till framställningen av ett specifikt dokument, också förutsätter en särskild objektivitet gentemot den enskilda kommunen. Detta för att erhålla tillit och skapa ett fungerande gemensamt arbete både kort- och långsiktigt.

Studiens analys har vidare visat att Helsingborgs stad har en stor roll i samarbetet, vilket ses som självklart och upplevs positivt av de mindre kommunerna som inte innehar samma kapacitet eller resurser som krävs för en sådan roll. Samarbetets ansvarsutkrävande är på många sätt tydligt i organisationen då det förekommer dels verksamhetsplaner och ansvarsfördelningsdokument som avgränsar detta. Dock är Helsingborgs stad även här tongivande då de innehar majoriteten av dessa ansvarsområden och argumentationen för oss därför till att det likväl förekommer asymmetrier i samarbetet. Utvecklingen som skett, från government till governance och nätverk, har medfört en komplex sammansättning av aktörer som förorsakar en oundviklig asymmetri i Familjen Helsingborg. En asymmetri som dock har visat sig vara nödvändig för ett fungerande samarbete. Den som bär det yttersta ansvaret framhävs unisont vara de ledande grupperna, den politiska styrelsen och kommundirektörsgruppen, vilka också fattar de slutgiltiga besluten. Beslutsfattandet har till viss del delegerats till nätverken och tjänstemännen, vilket innebär att de blir allt mer involverade i politiken. Äventyrar detta likväl den demokratiska ansvarsfördelningen och sker en effektivisering av den politiska verksamheten, samtidigt som det sker legitimitetsöverföringar?

En medverkan i Familjen Helsingborg baseras bland annat på vilka resurser som innehas, vilket medför att kvalificerade utestängningstendenser sker av aktörer som inte innehar samma resurser. Ett vidare resonemang bör här föras huruvida det faktiskt handlar om utestängningstendenser eller snarare om en tröskeleffekt som konstitueras. Om en avsaknad av organisatoriska och ekonomiska resurser förekommer som medför svårigheter för aktörer att delta och inneha mandat i processen, behöver inte det nödvändigtvis resultera i att en total utestängning sker. Den enskilda kommunen kan då få möjlighet att införskaffa de resurser som krävs och är aktuella. Det handlar därmed snarare om en tröskel som behöver övervinnas, där exempelvis en ökad organisatorisk potential införskaffas gemensamt. Liknande argumentation kan även föras i relation till konsensusskapande, där kvalificerade utestängningar sker av aktörer som motsäger sig den hegemoniska praktik som samarbetet förordar.

Sammanfattningsvis ses Familjen Helsingborg som ett relativt formaliserat samarbete, med en tydlig ansvarsfördelning och där sammanhållningskraft och engagemang är av vikt, speciellt med bakgrund i dess förekommande asymmetri – vilket också ses som en nödvändighet enligt de mindre kommunerna. Det är ett samarbete där beslutsfattandet har delegerats till tjänstemännen till viss del och där en ständig utvärdering också sker kring eventuella samarbetsområden och vilken effektiviseringspotential som finns. Det är ett samarbete där kvalificerade utestängningstendenser förekommer, tendenser som i ett vidare resonemang snarare visar på konstituerade tröskeeffekter.

7. Slutsatser

I följande avsnitt kommer studiens slutsatser att presenteras och de tre frågeställningarna att besvaras för att vidare göra en återkoppling till studiens syfte.

De frågeställningar som besvarats är:

- Hur påverkas demokratin avseende representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet när kommuner väljer att samverka i mellankommunala samarbeten?
- Hur är den mellankommunala planeringsprocessen konstruerad – ur ett demokratiperspektiv?
- Hur hanteras avvägningen av intressen i den mellankommunala planeringen?

Fallstudien av det mellankommunala samarbetet Familjen Helsingborg har visat en *representativitet* baserad på frivillighet – en frivillighet som är väsentlig för organisationens funktion. Det är ett samarbete där engagemang, intresse och resurser istället styr vilka nätverksfrågor som aktörerna medverkar i. Det är ett formaliserat samarbete med ett tydligt *ansvarsutkrävande* då det finns olika besluts- och implementeringsgrupper samt en formulerad ansvarsfördelning i aktuella dokument – vilket argumenterar för Familjen Helsingborgs *legitimitet*. Samarbetet är präglad av Helsingborg som den större aktören, framförallt då de innehar en ledande roll och mer resurser, vilket övriga aktörer uppskattar då de tar ett stort ansvar för samarbetet i sin helhet. Ansvarsfördelningen har medfört att Helsingborg innehar en större rätt att definiera sanningen och konstruktionen av den mellankommunala planeringsprocessen – vilket kan vara problematiskt ur ett demokratiperspektiv då det ger upphov till makteffekter och asymmetri i strukturerna. Det som argumenterar för demokrati och en jämlik påverkan är dock att alla aktörer, oberoende av resurser och roller, innehar lika många röster i den ledande styrelsen och kommundirektörsgruppen. Förekomsten av en ledande aktör kräver en ödmjukhet, hos så väl de större som mindre kommunerna, då samarbetets sammanhållningskraft förutsätter ett ömsesidigt beroende och förekomst av tillit. Ödmjukhet behövs för att mindre kommuner ska tilldelas ansvarsområden i samarbetet, även om de kanske inte nödvändigtvis innehar de organisatoriska resurser eller den specialistkompetens som behövs. En tröskeleffekt som måste tas i beaktning och förstås för att undvika dominans, utestängningstendenser samt för att uppnå en demokratisk process.

Vidare har analysen illustrerat en *planeringsprocess* där helheten går före delarna, vilket innebär att samarbetets gemensamma intressen går före den enskilda kommunens. Processen är konstruerad av konsensusskapande, då avvägningen av intressen sker genom förhandlingar, överenskommelser samt ett givande och tagande i syfte att uppnå gemensamma mål. En aspekt som också uttrycks vara en utmaning i samarbetet då det inte existerar någon handlingsplan för när eventuella motsättningar uppstår. Processen är konstituerad av kvalificerade

utestängningstendenser där somliga aktörer, med en avsaknad av resurser eller avvikande uppfattning, utestängs från samarbetet. Dominerande praktiker eller normer styr på många sätt det policyskapande och den politiska intressekamp som sker – vilket påvisar en förekommen avpolitisering. Det sker en rörelse från vissa värden som anses som karakteristiskt för den representativa demokratin. Samarbetets planeringsprocess existerar utanför de traditionella beslutskedjorna, vilket har medfört att tjänstepersoner kan så väl initiera som ansvara för utförandet. En politisk ansvarsförskjutning sker därmed i någon mening. Det sker samtidigt en politisering av den professionella verksamheten i samband med att ansvaret för politiken förflyttas till tjänstepersonerna och de innehar en allt större roll i planeringsprocessens genomförande. Detta försvaras i det empiriska materialet med att samarbetets styrelse inte trumfar den enskilda kommunens kommunstyrelse.

I samarbetet hanteras *avvägningen av intressen* genom detta konsensuskapande, vilket leder till kvalificerade utestängningar av vissa aktörers intressen. De val som görs och den avvägning som sker innehar en politisk samt konfliktpräglad dimension som ofta utesluts till förmån för ett konsensusbeslut. Politiken och den uppsättning av praktiker som är dominerande i samarbetet organiserar den komplexa kontext som nätverket innefattas av. För att uppnå en demokratisk process krävs att de motsättningar som förekommer i Familjen Helsingborg synliggörs i större utsträckning, att aktörer kan samverka trots motsättningar och uppleva tillit gentemot medverkande aktörer och processen som helhet. Resonemanget medför därmed att eventuella motsättningar och utestängningstendenser som förekommer kan figurera samtidigt som samverkansprocessen är demokratisk. I och med förändringen i kommunallagen, vilket möjliggör för en ökad samverkan, behöver praktiker skapas som tillåter agonistiska uttryck. Först då kan den pluralism som behövs för en demokratisk planering uppnås. För en demokratisk legitimitet krävs även, likt fallet Familjen Helsingborg, ett tydligt ansvarsutkrävande och en representativitet baserad på frivillighet. Asymmetrier av den karaktär som figurerar i samarbetet ses som en nödvändighet enligt det empiriska materialet – vilket också förutsätter en ödmjukhet, från så väl den större som den mindre aktören, likt Pippi Långstrump. Studien har visat att en demokratisk process också förutsätter sammanhållningskraft och tillit mellan medverkande aktörer – en aspekt som fordras ödmjukhet.

Fallstudien av Familjen Helsingborg har bidragit med kunskaper kring hur en praktisk tillämpning av ett governance-nätverk kan se ut. Det är ett omfattande samverkansorgan som samverkar inom flera områden och där en mängd aktörer förekommer. Det är också ett samarbete som har funnits under lång tid, vilket innebär att det också fungerar i flera avseenden. Det framhålls även effektivisera kommunernas verksamhet och synergieffekterna av samverkan framhålls som ett sätt att legitimera samarbetets organisation – samtidigt som det inte ses som en ersättning för transparent och legitim process. Ödmjukhet från samtliga aktörer är också väsentligt för ett fungerande samarbete och en långsiktig sammanhållningskraft. Studien av fallet har framförallt bidragit med erfarenheten att förekomsten av en ledande aktör också kan ses som något positivt bland medlemskommunerna, då en större drivkraft också innehar de resurser

krävs. De frågor som berörs i samarbetsorganisationen handlar ofta om gemensamma utmaningar och aspekter som det kan nås en konsensus kring, vilket medför att det skapas en starkare röst gemensamt och slagkraftighet regionalt och nationellt. Andra empiriska fynd har visat att samverkan i dessa strukturer kan vara tidskrävande med nödvändighet och det sker en ständig utvärdering kring vilka samverkansformer som är mest lämpliga och som genererar störst utväxling mellan aktörerna. Vidare framhålls objektivitet gentemot den egna kommunen vara väsentligt, framförallt när en projektledarroll innehas, då det skapar tillit och ett fungerande gemensamt arbete. Aktörerna anser sig främst representera den enskilda kommunen men när företrädare går samman i gemensamma grupper representeras samarbetet som helhet. Det är sammantaget kunskaper och erfarenheter som nyanserar den forskningskontext som behandlats samt ger nya perspektiv på problematiken kring hur demokratiaspekter påverkas av mellankommunala samarbeten.

Avslutningsvis kan djupare studier göras med fokus på ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande i samverkansprocesser då det har en stor påverkan på demokratisk legitimitet. Vidare kan ytterligare undersökningar göras om hur kommunerna praktiskt skapar en demokratisk process gällande nätverk, samverkan och horisontella lösningar.

8. Källförteckning

Allmendinger, P & Haughton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A* 41, 617-633.

Anell, A. & Mattisson, O. (2009). *Samverkan i kommuner och landsting: en kunskapsöversikt*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Atkinson, P & Coffey, A. (2011). Analysing Documentary Realities. I: Silverman, D. (red.) *Qualitative research: issues of theory, method and practice*. 3. ed. London: SAGE, 77-92.

Berglund-Snodgrass, L. (2016). *Demanding certainty: a critical examination of Swedish spatial planning for safety*. Diss. Karlskrona: Blekinge tekniska högskola, 2016.

Bergmann, M-L. (2010). Vad menas med flernivåstyrning. I: Tallberg, P. & Bergmann-Winberg, M-L von. (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). Diskursanalys. I: Bergström, G. & Boréus, K. (red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3:1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 353-415.

Börjesson, M. & Rehn, A. (2009). *Makt*. 1 uppl. Stockholm: Liber.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 [rev] uppl. Malmö: Liber.

Dannestam, T. (2009). *Stadspolitik i Malmö: politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Denscombe, M. (2016). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 3., rev. och uppdaterade uppl. Lund: Studentlitteratur.

Didi, M. (2010). Partnerskapsprincipens tillämpning i en svensk kontext. I: Tallberg, P. & Bergmann-Winberg, M-L von. (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Elias, K., Forsemalm, J., Gustafsson, J., Johansson, E., Johansson, M., Montin, S., Lilled, L., Löf, Y. (2011). *Governance: att styra med insikt snarare än avsikt. : en studie om flernivåstyrning och sektorssamverkan i Göteborg och Malmö*. Malmö University & Faculty of Culture and Society..

Erlingsson, G.Ó., Syssner, J., Ödalen, J. (2015). Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier – CKS, Filosofiska fakulteten, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Statsvetenskap & Institutionen för studier av samhällsutveckling och kultur. *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. Stockholm: SNS förlag.

Familjen Helsingborg. (2017d). *Ansvarsfördelning Verksamhetsplan 2017*. Helsingborg: Sekretariatet Familjen Helsingborg.

Familjen Helsingborg. (2017e). *Årsredovisning: Verksamhetsberättelse och bokslut 2017*. Helsingborg: Familjen Helsingborg.

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Vol 12, no. 2, 2019-245.

Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977*. Brighton: Harvester P.

Foucault, M. (1993). *Diskursens ordning: installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970*. Stockholm: B. Östlings bokförlag. Symposion.

Fredriksson, J. (2007). I: Fredriksson (Westberg), Johannes & Larsson, Esbjörn (red.) *Att rätt förfoga över tingen: Historiska studier av styrning och maktutövning*. Uppsala: Historiska institutionen, Uppsala universitet.

Gjertsen, A. (2014). Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy. *Urban Studies*. Vol. 51, no. 9, 1926-1942.

Gossas, M. (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Diss. Örebro: Örebro universitet, 2006.

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.

Hsieh, H. & Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*. Vol. 15, no. 9, 1277-1288.

Jacobsen & Kiland. (2017). Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *School of Public Administration*. Vol 21, no. 4, 53-76.

Jensen, L & Sørensen, E. (2003). *Netværk mellem styring og demokrati*. Working paper 2003:3. Roskilde: Centre for democratic network governance.

Johansson, J. (2010). Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relation mellan lokalt och regionalt. I: Tallberg, P. & Bergmann-Winberg, M-L von. (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Klijn, x & Skelcher. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or not? *Public Administration*. Vol. 85, no. 3, 587-608.

Larsson, T. & Bäck, H. (2008). *Governing and governance in Sweden*. 1. ed. Lund: Studentlitteratur.

Lukes, S. (2008). *Maktens ansikten*. [Ny utök. Utg.] Göteborg: Diadalos.

Lundman, B. & Hällgren Graneheim, U. (2017). Kvalitativ innehållsanalys. I: Höglund-Nielsen, B. & Granskär, M. (red.) *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård*. 3:1. uppl. Lund: Studentlitteratur, 219-234.

Montin, S. & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I: Hedlund, G. och Montin, S. (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press, 7-36.

Montin, Stig (2002). *Moderna kommuner*. Liber, Malmö.

Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft förlag.

Nilsson, R. (2008). *Foucault: en introduktion*. Malmö: Égalité

Nuissl, H. & Heinrichs, D. (2011) Fresh Wind or Hot Air—Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning?. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 31, no. 1, 47-59.

Olesen, K. (2012). Soft spaces as vehicles for neoliberal transformations of strategic spatial planning? *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 30, no. 5, 910-923.

Pierre, J. (2011). *Politics of urban governance: Rethinking the local state*. NewYork/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Pierre, J (red.). (2000). *Debating Governance. [authority, steering, and democracy]*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. I: Hedlund, G. och Montin, S. (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press, 37-56.
- Pierre, J. & Sundström, G. (2009). Politikens roll i samhällsstyrningen. I: Pierre, J. & Sundström, G. (red). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber AB, 246-263.
- Potter, J. (2011). Discursive Psychology and the Study of Naturally Occurring Talk. I: Silverman, D. (red.) *Qualitative research: issues of theory, method and practice*. 3. ed. London: SAGE, 187-207.
- Rader Olsson, A. & Cars, G. (2011). Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*. Vol. 31, no. 2, 155-171.
- Roelofs, J. (2009). Networks and Democracy - It Ain't Necessarily So. *American Behavioral Scientist*. Vol. 52, no. 7, 990-1005.
- Stein, S.M. & Harper, T.L. (2003). Power, Trust, and Planning. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 23, no. 2, 125-139.
- Sundström, G. & Pierre, J. (2009). Samhällsstyrning i förändring. I Pierre, J. & Sundström, G. (red). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber AB, 7-31.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. I: Sørensen, E. & Torfing, J. (red.). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*. Vol. 87, no. 2, 234-258.
- Torfing, J. (1999). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Weaver, K., Motion, J., & Roper, J. (2012). From propaganda to Discourse (and Back Again): Truth, power, the Public interest and Public Relations. I: L'Etang, J. & Pieczka, M. (red.) *Public Relations [Elektronisk resurs]: Critical debates and contemporary practice*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Elektroniska källor

Familjen Helsingborg. (2013). *Strukturplan för Skåne Nordväst – gemensamma ställningstaganden för översiktlig planering*. Helsingborg: Skåne Nordväst.

Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2017/11/strukturplan-huvuddokument.pdf> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg. (2016a). *Samarbetsavtal för Familjen Helsingborg*. Tillgänglig:

<https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2017/11/samarbetsavtal-focc88r-familjen-helsingborg.pdf> [2018-03-08]

Familjen Helsingborg. (2017a). *Om oss*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/> [2018-03-08]

Familjen Helsingborg. (2017b). *Verksamhetsplan 2017-2019 Familjen Helsingborg*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2017/11/verksamhetsplan-2017-2019.pdf> [2018-04-04]

Familjen Helsingborg. (2017c). *Strategi för infrastruktur och kollektivtrafik 2018-2029*.

Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2017/11/strategi-for-infrastruktur-och-kollektivtrafik-2018-2029.pdf> [2018-04-04]

Familjen Helsingborg. (2017f). *Kommundirektörsgruppens protokoll 8/2017*. Tillgänglig:

<https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2018/03/protokoll-komdir-171013.pdf> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg. (2017g). *Kommundirektörsgruppens protokoll 9/2017*. Tillgänglig:

<https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2018/03/protokoll-komdir-171117.pdf> [2018-03-05]

Folkesson, A. (2017). Lucka #16: Mellankommunal samverkan – den bortglömda kommunreformen. *Politologerna*. [Blogg]. 16 december.

<https://politologerna.wordpress.com/2017/12/16/lucka-16-mellankommunal-samverkan-den-bortglomda-kommunreformen/#more-8212> [2018-01-23]

Familjen Helsingborg. (2018a). *Samarbetskommitténs protokoll 1/2018*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2018/02/protokoll-styrelsen-180209.pdf> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg. (2018b). *Samarbetskommitténs protokoll 2/2018*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2018/02/protokoll-styrelsen-180406-undertecknat.pdf> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg. (2018c). *Kommundirektörsgruppens protokoll 1/2018*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2018/03/protokoll-komdir-180126.pdf> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg, (2018d). *Strukturplan*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/samarbetsomraden/infrastruktur/strukturplan/> [2018-03-05]

Familjen Helsingborg. (2018e). *Sekretariat*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/om-familjen-helsingborg/sekretariat/> [2018-04-10]

Familjen Helsingborg. (2018f). *Syfte*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/grafisk-manual/om-oss/syfte/> [2018-04-10]

Familjen Helsingborg. (2018g). *Verksamhetsplan 2018-2019 Familjen Helsingborg*. Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se/wp-content/uploads/2017/11/verksamhetsplan-2018-2019.pdf> [2018-04-04]

Regeringen, Finansdepartementet (2017). *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201777/> [2018-01-15]

Offentligt tryckta källor

Dir. 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*. Stockholm: Finansdepartementet.

Ds 2001:61. *Samverkan mellan kommuner: för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2017:725. *Kommunallagen*. Stockholm: Finansdepartementet K.

SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige AB.

Figurförteckning

Figur 1. Familjen Helsingborgs medlemskommuner (2015). Tillgänglig: <https://familjenhelsingborg.se> [Hämtad: 2018-04-20]

Figur 2. Struktur för ansvar och genomförande i Familjen Helsingborg (Familjen Helsingborg 2017d:1).

Tabell 1. Befolkningsmängd i Familjen Helsingborgs medlemskommuner (Statistiska centralbyrån, 2018).

Otryckta källor

Pol 1 (Politiker 1): Politiker, mindre kommun (intervjudatum: 2018-03-22).

Dir 1 (Direktör 1): Kommundirektör, större kommun (intervjudatum: 2018-03-27).

TP 1 (Tjänsteperson 1): Landskapsarkitekt, större kommun (intervjudatum 2018-03-22).

TP 2 (Tjänsteperson 2): Översiktsplanerare, mindre kommun (intervjudatum 2018-03-23).

TP 3 (Tjänsteperson 3): Planarkitekt, större kommun (2018-04-03).

Intervjuerna är transkriberade. Transkriptionerna förvaras hos författaren och kan lämnas ut på begäran.

Bilaga 1

Intervjuguide

PRESENTATION

Jag heter Isabelle Albrecht och läser Masterprogrammet inom strategisk fysisk planering på Blekinge Tekniska Högskola. Jag utför just nu mitt masterarbete på utbildningen, vilket handlar om mellankommunal samverkan och där Familjen Helsingborg är det fall som är i fokus.

Först och främst vill jag tacka för att du tagit dig tid till denna intervju då det kommer hjälpa mig i förståelsen av mellankommunal samverkan och Familjen Helsingborg. Syftet med intervjun är att få insikt i dina erfarenheter kring samverkan för att få en ökad förståelse för hur dessa samverkansprocesser går till samt hur de förhåller sig till demokratiska aspekter som exempelvis representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet. Jag har därför förberett några frågor som jag hoppas att du kan svara på. Studiens övergripande fråga är:

- *Hur påverkas demokratin avseende representativitet, ansvarsutkrävande och legitimitet när kommuner väljer att samverka i mellankommunala samarbeten?*

Intervjun kommer att spelas in och transkriberas om det går bra? Mestadels för att ingen värdefull information ska gå förlorad. Är det även "okej" om jag citerar dig i arbetet? Du som respondent kommer avpersonifieras till exempelvis TP1, Pol 1, Dir 1, och så vidare.

INLEDNING OCH BAKGRUND: OM FAMILJEN HELSINGBORG

1. Kan du berätta kort om dig och din roll här på kommunen (år i branschen och på kommunen etc.)?

- a. Vilka typer av samarbeten har du varit delaktig i tidigare? Lärdomar från dessa?
- b. Hur länge har du varit delaktig i Familjen Helsingborg?

2. Vilken är din generella syn på Familjen Helsingborg som organisation och samverkansprocess?

- a. Varför valde ni (kommunen) att gå med? Hur skulle du beskriva kommunens roll i samarbetet?
- b. Vilken betydelse har Familjen Helsingborg för er som kommun, varför behövs samarbetet? Vilka fördelar kan du se? Vilka nackdelar? Möjligheter/begränsningar? Exemplifiera en följdverkan av att vara med i samarbetet (positiv/negativ)?

3. Vem anser du att du främst representerar i Familjen Helsingborg som samarbete: samarbetet, enskilda kommunen, partiet eller väljarna exempelvis?

SAMVERKANSPROCESSEN

4. Hur går samverkansprocessen i Familjen Helsingborg till? När ni ska genomföra någonting, hur upplever du att ni kommer överens om en viss fråga?

- a. Hur upplever du att beslut fattas (process/relationer)? Öppen beslutsprocess för alla deltagande aktörer? Hur sker avvägningar av intressen? Är samtliga kommuner delaktiga i de beslut som tas?
- b. Kan du berätta om någon specifik händelse eller ett exempel på hur processen går till/ett beslutsfattande? Vem/vilka fattar det slutgiltiga beslutet?

5. Hur tror/anser du att utformningen av en idealisk samverkansprocess bör se ut - ur ett demokratiperspektiv?

- a. Hur nära en sådan typ av "idealbild" (kan finnas flera), av en demokratisk samverkansprocess, är ni i Familjen Helsingborg?
- b. Vilka faktorer är viktiga för en framgångsrik samverkan? Vilka faktorer hindrar en sådan framgång?

6. Vilka åsikter upplever du finns här i kommunen om Familjen Helsingborg som organisation/samarbete?

- a. Är det också din uppfattning/är det en uppfattning som du delar?

REPRESENTATIVITET, ANSVARSUTKRÄVANDE OCH LEGITIMITET

7. Hur är olika kommuner representerade i samarbetet?

- a. Finns det någon fördelning? Andra sätt?

8. Hur kommer olika intressen fram i samarbetet?

- a. Hur kommer olika aktörer till tals?

9. Upplever du att era (kommunens) intressen blir tillgodosedda i samarbetet?

- a. På vilket sätt? Har ni som kommun möjlighet att påverka? Tas de frågor upp som ni i kommunen upplever som mellankommunalt betydelsefulla eller är det något som saknas?

10. Hur säkerställs den enskilda kommunens möjlighet till inflytande och insyn i samarbetsprocessen?

- a. Finns det några krav? Hur ser dessa kravbilder ut? Skiljer de sig åt beroende på beslutsfattandets karaktär? På vilket sätt?
- b. Finns det någon aktör som får större eller mindre utrymme i processen? Någon som är styrande?

11. Hur fungerar återkopplingen/förankringen mellan den enskilda kommunen och Familjen Helsingborgs verksamhet?

12. Hur ser du på uppdelningen/fördelningen av frågor mellan Er som kommun och Familjen Helsingborg som samarbete?

- a. Är den tydlig? Hur avgörs detta?

13. Hur arbetar ni för att inkludera medborgarna (tankar/idéer/åsikter) i samarbetet/organisationen?

- a. Hur kommuniceras samarbetets verksamhet utåt? Vilken möjlighet har medborgarna till att påverka? Hur säkerställs medborgares möjlighet till inflytande och insyn i samarbetet (även de aktörer som inte är representerade)?
- b. Är medborgare i kommunen medvetna om vad familjen Helsingborg arbetar med/för? Finns det ett intresse för samarbetet?

14. Hur arbetar ni för att legitimera/skapa legitimitet kring de beslut som tas?

15. Kan du berätta om din syn på ansvarsutkrävandet i organisationen?

- a. Kan du berätta lite kring vilken påverkan/vilket ansvar styrelsen, kommundirektörsgruppen och tjänstepersonerna i nätverken har?
- b. Vem/vilka anser du/ni är högst/ytterst ansvarig/a för Familjen Helsingborgs verksamhet? Var ligger ansvaret om något går snett?

16. Hur uttrycker sig olika relationer i samarbetet?

- a. Finns det exempelvis några kommuner/aktörer som har ett närmare samarbete, som delar intressen?
- b. Finns det några frågor som kommuner/aktörer har olika åsikter/intressen kring?
- c. Hur hanteras detta?

17. Avslutningsvis: finns det något som du vill tillägga, utveckla eller har du några frågor?