



Mellankommunalt samarbete

- ur ett demokratiperspektiv

Lina Sandberg
FM2610 - Masterarbete i Fysisk planering 30 hp
Masterprogram i Strategisk Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2019-06-07



The Swedish School of Planning
BLEKINGE INSTITUTE OF TECHNOLOGY

Författare: Lina Sandberg

Titel: Mellankommunalt samarbete – ur ett demokratiperspektiv

Nyckelord: demokrati, governance, kommunal planering, legitimitet, MalmöLundregionen, medborgare, mellankommunal samverkan, mellankommunalt samarbete

Handledare: Jimmie Andersén

Examinator: Christer Persson

Institution: Blekinge tekniska högskola, Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogram i Strategisk Fysisk Planering

Nivå: Avancerad

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2019-06-07

Sammanfattning

Till följd av en ökad globalisering av samhället blir problemen som fysisk planering förväntas hantera allt mer komplexa. Inte sällan sträcker de sig över kommungränserna. Detta har lett till att mellankommunala samarbeten blivit allt vanligare. Mellankommunala samarbeten kan ske i många olika former, men gemensamt för dem är att de sker mellan de formella styρνivåerna. Detta innebär att de inte självklart tillskrivs den legitimitet som till exempel kommunal planering har till följd av att den sker enligt beslutade lagar och regler. Detta arbete syftar till att undersöka hur de som deltar i ett mellankommunalt samarbete ser på och förstår legitimitet, både kopplat till samarbetet och påverkan på den kommunala förvaltningen. Undersökningen fokuserar på hur kommunens deltagande i ett mellankommunalt samarbete påverkar medborgarnas möjligheter att delta i demokratin och hur förutsättningarna för demokrati i den kommunala fysiska planeringen samt förvaltningen i stort påverkas.

Undersökningen har initierats ur reflektioner kring hur deltagandet i mellankommunala samarbeten påverkar kommunens förutsättningar för fysisk planering och konsekvenserna för legitimitet och demokrati. Mellankommunala samarbeten framhävs ofta som positiva för den fysiska planeringen med fokus på ökad prestationsförmåga och effektivitet samt möjligheterna att hantera komplexa utmaningar. Hur samarbetet eventuellt påverkar legitimiteten för det som planeras och demokratiska värden som medborgarnas möjligheter till deltagande och insyn står inte lika ofta i centrum.

Denna undersökning har genomförts som en fallstudie där fallet utgjorts av MalmöLundregionen. Empirin har samlats in genom intervjuer med planerare och politiker aktiva i MalmöLundregionen och genom dokumentstudier av styrdokument för samarbetet. De teoretiska utgångspunkterna består av demokrati, legitimitet, kommunikation och governance. Det analytiska ramverket och analysen utgår båda från legitimitetsbegreppen som etableras i de teoretiska utgångspunkterna.

Slutsatserna visar på att samarbetet inte nödvändigtvis behöver påverka förutsättningar för demokrati inom fysisk planering på kommunal nivå negativt, så länge planerare och politiker lyssnar på medborgarnas eventuella invändningar mot de mellankommunala besluten. Legitimiteten för den verksamhet som bedrivs i MalmöLundregionen är dock bristande inom vissa aspekter. Medborgarna har inte möjlighet att delta och svårt att få insyn i processer och beslut inom samarbetet. Det sker inte tillräcklig kommunikation från politiker och kommunen till medborgarna om motiven till att delta i samarbetet och vilka frågor som drivs. Det mellankommunala samarbetet präglas av ett representativt demokratiideal samtidigt som den kommunala planeringen även har starka inslag av andra demokratimodeller.

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Problemformulering.....	7
1.2 Syfte.....	7
1.3 Frågeställningar.....	8
1.4 Disposition	8
2. Teoretiska utgångspunkter	9
2.1 Legitimitet.....	9
2.1.1 Inflödeslegitimitet	10
2.1.2 Genomflödeslegitimitet.....	11
2.1.3 Utflödeslegitimitet.....	12
2.1.4 Sammanfattning	13
2.2 Demokrati	14
2.2.1 Ett urval av demokratimodeller.....	14
2.2.2 Direkt demokrati	15
2.2.3 Representativ demokrati.....	15
2.2.4 Deliberativ demokrati	16
2.2.5 Konsumentdemokrati	17
2.3 Relationen mellan legitimitet och demokrati.....	18
2.4 Kommunikation	19
2.5 Governance	20
2.6 Sammanfattning.....	21
3. Forskningsöversikt	22
3.1 Kommunala samarbeten.....	22
3.2 Legitimitet i planeringen.....	23
3.3 Governance och demokrati.....	25
4. En svensk kontext.....	27
4.1 Demokrati och legitimitet inom planeringen i Sverige.....	27
4.2 Offentlig kommunikation	29
5. Forskningsdesign och metod.....	31
5.1 Forskningsdesign: Fallstudie	31
5.1.1 Val av fall	32
5.2 Metod.....	32
5.2.1 Metodologi	32
5.2.2 Metod för insamlande av data.....	34
5.2.3 Metod för analys av insamlade data	39
6. Analys.....	47
6.1 Inflödeslegitimitet.....	47
6.1.1 Medborgarnas möjligheter till deltagande	47
6.1.2 Representation av medborgarna	48
6.1.3 Öppenhet i sättande av agendan	50
6.1.4 Sammanvägd analys	51

6.2 Genomflödeslegitimitet	52
6.2.1 Beslutsfattande	52
6.2.2 Kvaliteten på deltagande	54
6.2.3 Maktfördelning	56
6.2.4 Sammanvägd analys	57
6.3 Utflödeslegitimitet.....	58
6.3.1 Effektivitet och prestationsförmåga	58
6.3.2 Mottaglighet	61
6.3.3 Ansvarsskyldighet.....	62
6.3.4 Sammanvägd analys	62
6.4 Sammanfattning.....	64
7. Slutsats.....	67
7.1 Slutsats.....	67
7.1.1 Påverkan på den lokala demokratin.....	67
7.1.2 Påverkan på den kommunala fysiska planeringen	69
7.1.3 Påverkan på medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande	70
7.2 Diskussion.....	71
7.3 Vidare forskning.....	73
8. Källor	75
8.1 Intervjupersoner	78
8.2 Tabellförteckning	79
Bilaga 1: Intervjuguide.....	80

1. Inledning

Globaliseringen har ökat komplexiteten i samhället och skapat ett behov för kommunerna att se utanför de egna gränserna för att kunna hantera problem som bostadsbrist och behovet av ett integrerat transportsystem. Förändringen i hur juridiska och administrativa gränser hanteras av aktörerna inom fysisk planering påverkar planeringens förutsättningar och möjligheter. En ny regional fysisk planering växer fram och från och med 1 januari 2019 fick landstingen ansvar att ta fram tillväxtplaner för sina respektive län (SFS 2010:630). Detta ställer ökade krav på samverkan över kommunernas gränser. Samtidigt som den regionala fysiska planeringen blir mer formaliserad och får juridiska riktlinjer har det vuxit fram andra typer av samarbeten mellan kommuner och aktörer aktiva inom den fysiska planeringen. Aktörerna som deltar i och påverkar den fysiska planeringen utgörs inte bara av offentliga sådana utan även privata aktörer får ett inflytande på den offentliga styrningen och samhällsutvecklingen. Samarbeten bygger på funktionella indelningar snarare än administrativa och innebär en samverkan inom specifika frågor som inte anses kunna lösas inom kommunens gränser eller som kan hanteras bättre tillsammans. De enskilda aktörernas förhoppningar handlar ofta också om att skapa synergieffekter och öka tillväxten. Dessa samarbeten kan ske både över kommunala och regionala gränser och skapar nya arenor för beslutsfattande för den fysiska planeringen.

Samarbeten mellan kommuner existerar ofta tematiskt överlappande, det vill säga en kommun kan vara involverad i samarbeten med olika parter beroende på vilken fråga som står på agendan. En kommun kan ha gemensamma utmaningar kopplade till miljö och klimat med andra kustkommuner, men behöva samarbeta med helt andra kommuner när det kommer till trafik- och transportfrågor. Detta skapar en ökad komplexitet i planeringen där många olika instanser existerar parallellt och påverkar utvecklingen. Till följd av den ökade komplexiteten kan det bli svårare för utomstående som medborgare att få insyn i och förståelse för vad som sker. Därmed får utvecklingen demokratiska konsekvenser. Utvecklingen mot en ökad komplexitet är inte unik för fysisk planering. Etablerandet av inofficiella arenor för samarbete och beslutsfattande berör också andra förvaltningar. Det handlar således inte om ett unikt planeringsproblem utan snarare om ett demokratiskt samhällsproblem.

Den fysiska planeringen får generellt legitimitet på flera olika sätt. Det finns inflödeslegitimitet som handlar om att medborgarna kan påverka vilka beslut som fattas, antingen genom val där de väljer sina representanter eller genom direkt deltagande. Det finns också utflödeslegitimitet som handlar om resultatet av planeringen och om det anses vara goda och bestående resultat. Till sist finns det även genomflödeslegitimitet som bygger på att systemet för styrning behöver vara förståbart och spårbart för utomstående. Planering som sker inom de juridiska indelningarna och hanteras i plan- och bygglagen har en tydlig process och rutin som skapar legitimitet för det som planeras och beslutas. När planeringen inte längre sker inom dessa juridiska indelningar försvinner också de tydliga processerna och rutinerna för transparens och medborgardeltagande.

Eftersom kommuner upplever ett behov av att samarbeta över gränser för att skapa en så gynnsam utvecklingsmiljö som möjligt för kommunen och komplexiteten i samhället fortsätter

att öka går det att tänka sig att mängden samarbeten inom den fysiska planeringen inte kommer att avta. Det blir därför viktigt att undersöka vad som händer med den demokratiska legitimiteten för det som planeras och planeringsprocessen när den fysiska planeringen inte längre bara sker inom de officiella institutionerna.

1.1 Problemformulering

Fysisk planering i Sverige sker på statlig, regional och kommunal nivå. Staten påverkar och styr planeringen genom lagstiftning, myndigheter, riksintressen och länsstyrelserna. På regional nivå har landstingen ett utvecklingsansvar och kommunerna har på en lokal nivå hand om hur mark och vatten ska utvecklas. Det går att tillskriva dessa officiella nivåer av planering demokratisk legitimitet, det vill säga de är berättigade till att bedriva fysisk planering till följd av att det görs enligt lagstiftning och beslut fattade av folkvalda politiska representanter.

Till följd av bland annat förändrade pendlings- och boendemönster ökar komplexiteten i planeringen och kommunerna söker nya vägar för att kunna utvecklas så gynnsamt som möjligt. Som konsekvens av detta växer det fram nya samarbeten mellan kommuner och mellan kommuner och privata aktörer. Inofficiella arenor för att ta fram visioner och utvecklingsarbete uppstår där det inte alltid är tydligt för medborgarna vem som fattar beslut på vilka grunder. Styrning genom samarbete och styrning utanför de reglerade nivåerna benämns i litteraturen ofta som governance. Governance besitter inte självklart samma demokratiska legitimitet som den styrning som kommuner och regioner utövar enligt lagstiftning och formella regelverk. Eftersom allt mer planering sker genom samarbeten är det aktuellt och relevant att undersöka hur dessa organisationer förstår legitimitet. Genom att undersöka hur mellankommunala samarbeten påverkar den demokratiska legitimiteten för fysisk planering skapas ökad förståelse för vilka konsekvenser detta sätt att möta ökad komplexitet inom samhällsbyggandet får på demokratiska värden. När vi får ökad kunskap om hur utvecklingen påverkar demokratin ger det oss ökade möjligheter att kunna hantera eventuell negativ påverkan och på sikt utveckla fysisk planering inom governance ytterligare.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att genom ett praktiskt fall undersöka hur kommuner som deltar i ett mellankommunalt samarbete ser på och förstår legitimitet kopplat till samarbetet och hur samarbetet i sin tur påverkar arbetet i den enskilda kommunen. Genom att undersöka hur de deltagande aktörerna förstår relationen mellan samarbetet och kommunen ska uppsatsen bidra till att skapa en ökad förståelse för legitimitet kopplat till governancestrukturer i en svensk kontext. Vidare är syftet att därigenom bidra till en ökad förståelse för hur mellankommunala samarbeten påverkar de demokratiska värdena inom fysisk planering och därmed möjliggöra för förbättring av styrningen av samhällsutvecklingen.

1.3 Frågeställningar

- Hur påverkas den lokala demokratin av att kommuner samverkar i ett mellankommunalt samarbete?
- Hur påverkar kommunernas deltagande i ett mellankommunalt samarbete de demokratiska förutsättningarna för fysisk planering på kommunal nivå?
- Hur påverkas medborgarnas möjligheter till insyn och delaktighet när kommunen deltar i ett mellankommunalt samarbete?

1.4 Disposition

1. Inledning

Uppsatsens problemformulering, syfte och frågeställningar presenteras.

2. Teoretiska utgångspunkter

De teoretiska utgångspunkterna utgörs av teorier kring legitimitet och demokrati samt kommunikation och governance. Dessa utgör stommen för den empiriska insamlingen av data och analysen av denna.

3. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten innehåller en presentation av central forskning om kommunala samarbeten, legitimitet i planeringen samt governance och demokrati. Forskningsöversikten visar på den kunskapslucka som denna forskning ska bidra till att fylla.

4. En svensk kontext

I detta avsnitt relateras de teoretiska utgångspunkterna till den svenska kontexten. Legitimitet, demokrati och kommunikation förklaras utifrån de lagar och regler som styr offentlig förvaltning.

5. Forskningsdesign och metod

Detta kapitel innehåller en beskrivning av och diskussion kring den forskningsdesign och de metoder som valts. Kapitlet innehåller även en beskrivning av hur urvalet av empiri har skett.

6. Analys

I detta kapitel presenteras empirin samt analysen av denna. Analysen sker utifrån de teoretiska utgångspunkterna.

7. Slutsats

Här besvaras uppsatsens frågeställningar och kompletteras med en avslutande diskussion kring konsekvenserna av mellankommunala samarbetet för demokrati och legitimitet i den offentliga förvaltningen. Avslutningsvis presenteras potentiella utgångspunkter för fortsatt forskning.

2. Teoretiska utgångspunkter

Följande avsnitt redovisar de teoretiska utgångspunkter med hjälp av vilka empirin i slutet av uppsatsen kommer att analyseras. Teoriavsnittet består av fyra delar. Först presenteras en teoretisk modell för hur legitimitet kan analyseras. I det andra avsnittet introduceras fyra demokratimodeller som alla finns närvarande i den fysiska planeringens praktik. Därefter sker en fördjupning i hur kommunikation mellan politiken och medborgarna bör ske. Avslutningsvis etableras begreppet governance och hur det påverkas av legitimitet och demokrati. Tillsammans ska dessa fyra utgångspunkter bidra till att öka kunskapen om de demokratiska effekterna av mellankommunala samarbeten inom fysisk planering.

De teoretiska utgångspunkterna har valts till följd av att det identifierade forskningsproblemet grundar sig i ett demokratiskt problem: den demokratiska makten ska utgå från att folket och medborgarna har en rätt till delaktighet i samhället, men denna delaktighet riskeras att påverkas negativt när beslut fattas utanför de officiella styρνivåerna. Legitimitetsbegreppet blir ett sätt att förhålla sig till demokratis förändrade förutsättningar och undersöka förändringarnas påverkan på demokratin. Kommunikationen mellan politiken och medborgarna är central för att medborgarna ska kunna vara delaktiga i samhällsbyggandet och det behöver därför finnas en teoretisk bakgrund för att djupare kunna analysera den i senare skeden av forskningen.

2.1 Legitimitet

Legitimitet är ett omtvistat begrepp som kan tillskrivas olika mening beroende på sammanhang. En grundläggande definition av legitimitet är ett lagligt eller moraliskt berättigande till att göra något (Nationalencyklopedin 2019a). Uppsatsen kommer att utgå från en demokratisk förståelse av legitimitet, vilket innebär att fokus ligger just på förhållandet mellan demokrati och legitimitet. Både inom tydligt reglerade institutionella nivåer, som kommunen, och inom governancestyrning behöver legitimitet skapas för att stärka och säkerställa demokratiska värden.

Huruvida en verksamhet kan anses vara legitim kan bedömas utifrån olika premisser för legitimitet. Forskningen utgår ofta från en tredelad förståelse av legitimitet (se t ex Taylor 2018; Haus 2014; Sørensen 2013; Bäck, Larsson & Erlingsson 2011; Bekkers & Edwards 2007) där den totala legitimiteten i förvaltningen upprätthålls och stärks genom inflödeslegitimitet (*input*), genomflödeslegitimitet (*throughput*) och utflödeslegitimitet (*output*). Denna tredelade syn på legitimitet är förenlig med en demokratisk förståelse av legitimitet och kommer att användas i uppsatsen.

Bernstein (2011:19) menar att det finns begränsningar i att undersöka governance och legitimitet ur ett perspektiv som utgår från demokratisk legitimitet. Han menar att governance involverar fler aktörer än de demokratiskt valda politikerna och därmed behöver en bredare syn på legitimitet användas. I regeringsformen (SFS 1974:152) 1 kap. 2§ står det att "Det allmänna ska verka för att demokratin blir vägledande inom samhällets alla områden". Demokratin kan

därmed förstås som ett grundläggande kärnvärde för den svenska förvaltningen och således blir det relevant att granska även de governancestrukturer som påverkar samhället utifrån en demokratisk syn på legitimitet.

Det teoretiska ramverket kommer att utgå från den tredelade synen på demokratisk legitimitet och bestå av inflödeslegitimitet, genomflödeslegitimitet och utflödeslegitimitet. Olika demokratiska modeller prioriterar inte dessa tre typer av legitimitet lika högt och således är vissa demokratiideal präglade av en hög inflödeslegitimitet medan andra huvudsakligen utgår från en hög utflödeslegitimitet, en enkel sammanställning av detta finns i tabell 2 på s.18.

Legitimitet kan fås både direkt och indirekt (Bekkers & Edwards 2007:46). Om medborgarna väljer representanter på kommunal nivå genom val blir det en direkt representation och tillskrivs en hög inflödeslegitimitet. Om dessa representanter sedan väljer att företräda kommunen, till exempel i ett mellankommunalt samarbete, blir det en indirekt representation av medborgarna (Ruano de la Fuente & Schaap 2007:214). Den indirekta legitimiteten innebär en sämre inflödeslegitimitet än vid en direkt representation eftersom medborgarna inte direkt kan påverka vem som representerar dem och deras åsikter i det mellankommunala samarbetet. Direkt och indirekt legitimitet som begrepp kan också användas för att förstå hur genomflödes- och utflödeslegitimitet påverkas av olika faktorer. Det kan till exempel ske antingen ett direkt eller indirekt ansvarsutkrävande beroende på vilken instans medborgare ska vända sig till för att kunna kräva ansvar för fattade beslut (Bekkers & Edwards 2007:46).

2.1.1 Inflödeslegitimitet

Inflödeslegitimiteten handlar i grunden om hur medborgarna är delaktiga i demokratin. Medborgarna behöver ha en möjlighet att uttrycka sina åsikter om politiska förslag och kunna påverka diskussionen om dem (Bäck, Larsson & Erlingsson 2011:26). Ett sätt att säkerställa inflödeslegitimitet är fria, jämlika och offentliga val där majoriteten får sin vilja igenom (Rothstein 2009:314–315).

Tre normer är centrala för inflödeslegitimiteten och dessa är relaterade till politisk jämlikhet, aktivt medborgarskap och folksuveränitet. Normerna går att undersöka i en politisk process för att se huruvida processen eller besluten som fattas har en inflödeslegitimitet. Den första delen av inflödeslegitimitet är *möjligheter till deltagande*. I centrum står principen om allmänna och jämlika val. Men för att kunna vara en aktiv medborgare mellan valen krävs att politiken erbjuder ytterligare möjligheter till deltagande. Medborgarna behöver ha möjligheten att kunna uttrycka sina önskemål och intressen samt engagera sig i beslutsfattande och påverka policyskapande. Möjligheterna till medborgardeltagande behöver genomgående vara jämlika och tillgängliga för alla medborgare. Denna aspekt av inflödeslegitimiteten är tätt förknippad med öppenhet i sättandet av agendan (Bekkers & Edwards 2007:43–44). För att inflödeslegitimiteten ska bli hög räcker det inte med deltagande i sig, deltagandet behöver också innebära en reell påverkansmöjlighet där medborgarnas deltagande innebär att agendan påverkas. Medborgarnas deltagande ska alltså innebära ett inflytande över processen eller den fråga som är aktuell. Inflytande kännetecknas av att en dubbelriktad kommunikation av något

slag sker (Henecke & Khan 2002:25), det vill säga att politiker och tjänstepersoner kommunicerar med medborgarna samt att medborgarna också kan göra sina röster hörda.

Den andra normen handlar om *representationen* av medborgarna. Representationen och kvaliteten på denna är central för inflödeslegitimiteten, särskilt när medborgarna bara har indirekt inflytande eller helt saknar möjlighet att vara delaktiga i demokratin utöver valen. Representation innebär att de valda representanterna behöver stå bakom de intressen som valkretsen uttrycker och i varje situation företräda medborgarna (Bekkers & Edwards 2007:44). Denna aspekt av inflödeslegitimiteten kan till exempel minska till följd av att det upplevda avståndet mellan medborgare och politiker ökar.

Den tredje och sista delen av inflödeslegitimitet handlar om *öppenheten i sättandet av en agenda*. Detta handlar om att det politiska systemet behöver vara mottagligt för medborgarnas angelägenheter. Det ska vara enkelt för medborgare att få upp ett problem på den politiska agendan och styrningen behöver vara öppen nog för att kunna svara på behov i samhället (Bekkers & Edwards 2007:44,49–50). Öppenhet i sättandet av agendan innebär både att medborgarna direkt kan kontakta sina politiska representanter och föra upp en fråga på agendan, men även att de tillåts påverka hur frågor behandlas genom till exempel fokusgrupper och medborgardialoger (Ruano de la Fuente & Schaap 2007:206–207,214). Därmed är normerna om agendasättande och möjligheter till deltagande tätt sammankopplade.

2.1.2 Genomflödeslegitimitet

Genomflödeslegitimitet handlar om de regler och procedurer som leder fram till beslutsfattande inom demokratiska institutioner. Det handlar i grunden om att processerna behöver vara öppna och transparenta så att medborgare och andra aktörer kan förstå hur beslutsfattandet fungerar, vad som ligger bakom de fattade besluten och vilka som varit delaktiga i processen (Bäck, Larsson & Erlingsson 2011:26; Bekkers & Edwards 2007:44).

Genomflödeslegitimiteten kan delas upp i tre olika normer som tillsammans påverkar nivån av legitimitet i en verksamhet. Dessa handlar i grunden alla tre om kvaliteten på de processer som leder fram till att beslut fattas eller processer för beslutsfattandet i sig. Den första normen fokuserar enbart på *beslutsfattandet*. Det går att skilja på beslutsfattande som innebär en aggregation av de individuella preferenserna genom röstning och på integrerande typer av beslutsfattande som fokuserar på deliberation och samtal mellan parterna som gemensamt ska fatta beslutet. Både ett aggregerat och ett integrerat beslutsfattande kan medföra en hög genomflödeslegitimitet, men oavsett vilken av dessa former för beslutsfattande som är gällande är det grundläggande inom ett demokratiskt system att avvägningar sker mellan olika intressen på lika villkor (Bekkers & Edwards 2007:44). Detta hänger samman med den tredje normen som handlar om maktfördelning.

Den andra normen berör *kvalitet på deltagandet* i processer för beslutsfattande och processer som leder fram till beslut. Normen kan uppnås på olika sätt, beroende på hur medborgarnas roll i demokratin förstås. Kvalitet på deltagande kan handla om att och hur de politiska

representanterna deltar i processerna, men det kan också innebära en diskussion om vilka förutsättningar medborgarna har för att delta i och påverka processerna. Beroende på vilken demokratisyn som finns kan olika typer av deltagande värderas olika högt. Oavsett ur vilket perspektiv kvaliteten på deltagandet i processerna undersöks är transparensen i processerna central, liksom tillgången till information om såväl innehåll i som process för beslutsfattandet (Bekkers & Edwards 2007:44–45).

Den sista delen av genomflödeslegitimiteten handlar om *maktfördelningen* i beslutsfattandet och i de processer som leder fram till att ett beslut kan fattas. Det behöver finnas olika verktyg eller motvikter för att kontrollera maktutövandet hos politiker, tjänstepersoner och andra aktörer. Det handlar i grunden om att förebygga att särskilda intressen eller aktörer får övertaget och att andra intressen åsidosätts. Särskilt viktigt är detta för att säkerställa att svaga intressen eller de intressen som minoritetsgrupper har får ta plats (Bekkers & Edwards 2007:44–45,50).

2.1.3 Utflödeslegitimitet

Det demokratiska systemet bedöms ofta av medborgarna utifrån dess förmåga att leverera vad de efterfrågar och förväntar av ett demokratiskt system. Utflödeslegitimitet handlar om att verksamheten lyckas lösa de problem som uppmärksammas samt att det levererar den gemenskap som ett demokratiskt system representerar. Det är alltså förmågan att lösa problem och leverera som är de legitimitetsskapande mekanismerna för utflödeslegitimiteten (Bäck, Larsson & Erlingsson 2011:26).

För att utflödeslegitimiteten ska vara hög krävs att verksamheten bidrar till att lösa gemensamma problem i samhället. Det är de faktiska effekterna som ska bedömas, inte vad processerna och besluten var tänkta att resultera i. Precis som de två andra typerna av legitimitet går utflödeslegitimiteten att dela upp i tre olika normer. Den första berör *effektivitet och prestationsförmåga* hos de politiskt fattade besluten och verksamheten som helhet. Detta handlar om huruvida verksamheten uppnår de förväntade resultaten och om detta sker på ett så effektivt sätt som möjligt sett till resursutnyttjande. Resurser i detta sammanhang innefattar både tid, personal och ekonomiska aspekter (Bekkers & Edwards 2007:45).

Den andra normen är *mottagligheten* för de beslut som fattas och den verksamhet som bedrivs. Detta handlar om huruvida verksamheten leder fram till lösningar och resultat som efterfrågas av medborgarna och samhället i stort. För att en verksamhet ska kunna bedömas vara legitim behöver den möta de problem som medborgarna lyfter fram (Bekkers & Edwards 2007:45). Mottagligheten är således delvis beroende av både agendasättandet i samarbetet och kvaliteten på deltagandet. För att medborgarnas efterfrågan ska kunna mötas krävs att denna uppmärksammas och tas upp i verksamheten i fråga.

Den tredje normen handlar om *ansvarsskyldighet* och ansvarsutkrävande. Det handlar om att de som fattar beslut också behöver kunna hållas ansvariga för dessa och följderna av dem. Således behöver det för medborgarna och andra som vill granska verksamheten finnas information tillgänglig om vilka beslut som har fattats och vilka effekter dessa har gett.

Beslutsfattandet behöver vara transparent för att ansvar ska kunna utkrävas av utomstående. Samtidigt så är det också inom denna norm viktigt med kommunikationen mellan medborgare och politiker samt tjänstepersoner, både för att lämna feedback på fattade beslut och deras konsekvenser men även för att medborgarna ska kunna veta hur de kan påverka nästa gång (Bekkers & Edwards 2007:45–46).

2.1.4 Sammanfattning

I tabellen nedan sammanfattas hur legitimitet skapas och bibehålls både på inflödes-, genomflödes- och utflödessidan av ett demokratiskt system eller process.

Legitimitetsnormer	Sätt att säkerställa och bibehålla legitimitet
<i>Inflödeslegitimitet</i>	
Möjligheter till deltagande	Allmänna och jämlika val. Aktivt medborgarskap där medborgarna kan delta i demokratin.
Representation	De politiska representanterna behöver arbeta för medborgarnas vilja och önskemål.
Öppenhet i sättande av agendan	Medborgarna måste både kunna påverka vad som finns på agendan och hur det som finns på agendan behandlas.
<i>Genomflödeslegitimitet</i>	
Beslutsfattande	Aggregerat eller integrerat beslutsfattande. Avvägningar mellan olika intressen måste ske på lika villkor.
Kvaliteten på deltagande	Transparens gentemot medborgarna om vad som sker och varför. Behöver finnas tillgång till information om innehåll i och process för beslutsfattande.
Maktfördelning	Kontrollera maktutövandet så att svaga intressen inte skjuts undan på bekostnad av starka.
<i>Utflödeslegitimitet</i>	
Effektivitet och prestationsförmåga	Resurser ska användas så effektivt som möjligt. Effektivt nyttjande innebär högre legitimitet.
Mottaglighet	Medborgarnas problem behöver lösas eller deras efterfrågan mötas.
Ansvarsskyldighet	Transparens om vem som är delaktig i att fatta beslut så att dessa kan hållas ansvariga. Tvåvägskommunikation.

Tabell 1: Sammanfattning av legitimitetsnormer

2.2 Demokrati

Demokrati är ett kärnvärde för den svenska förvaltningen. Det är ett mångfacetterat begrepp som kan ha olika utgångspunkter och mål samt innebära olika saker för skilda personer och länder. Demokratiteori är de teorier som undersöker vad som är demokratiskt, vad en demokrati innebär och hur ett demokratiskt samhälle ser ut. Grundläggande för demokratin är tanken om ett styrande folk samt medborgarnas lika rättigheter och möjligheter (Bäck & Larsson 2008:32–33). Demokrati är både en distinkt politisk ordning och ett sätt att leva som upprätthåller frihet och jämlikhet samt utgör en särskild form av samexistens (March & Olsen 1995:2). Demokratin är tänkt att knyta samman och medla mellan olika mål, som frihet, jämlikhet och rättvisa. Den förutsätter inte att medborgarna blir överens om värdena och målens innebörd utan används snarare som ett sätt att relatera olika värden till varandra (Held 1997:364).

Robert A. Dahl är en uppmärksammad forskare inom demokratiteori och har tagit fram fem kriterier för vad som utgör en demokratisk process. (1) Effektivt deltagande: medborgare behöver ha tillräckliga och jämlika möjligheter att delta i det demokratiska beslutsfattandet. (2) Jämlik röstning: medborgaren ska få en möjlighet att uttrycka sin vilja och den viljan ska anses jämlik med viljan som en annan medborgare uttrycker. (3) Upplyst förståelse: medborgarna måste få en möjlighet att skapa sig en förståelse för det som kan påverka deras beslutsfattande. (4) Kontrollera agendan: folket ska ensamt ha möjligheten att avgöra vilka ämnen som ska finnas på den politiska agendan. (5) Inkludering: de som har rätt att delta i demokratin ska inkludera alla vuxna i samhället (Dahl 1989:108–114,120). Dessa teoretiska ideal går att tolka och applicera på olika sätt genom konstruktionen av demokratimodeller.

Olika demokratimodeller existerar ofta som komplement till varandra snarare än som renodlade alternativ till varandra (Oscarsson 2003:10). Respektive modell visar på särskilda ideal och sätt att möta legitimitetsnormerna. Legitimitetsnormerna uppnås i olika utsträckning beroende på vilken demokratimodell som är i fokus. Varje modell har olika sätt att hantera till exempel medborgardeltagande (inflödeslegitimitet), processer för politiskt beslutsfattande (genomflödeslegitimitet) och hur ansvarsskyldighet ska säkerställas (utflödeslegitimitet) (Bekkers & Edwards 2007:49).

2.2.1 Ett urval av demokratimodeller

Eftersom det finns en stor mängd demokratimodeller har ett urval behövts göras. Med grund i syftet för forskningen och det faktum att demokrati och legitimitet kommer att undersökas i svensk kontext och med fokus på planeringspraktiken har följande fyra modeller valts ut: direkt demokrati, representativ demokrati, deliberativ demokrati och konsumentdemokrati. Sverige är i grunden en representativ demokrati (Sveriges riksdag 2018), vilket motiverar att demokratimodellen är med i urvalet. Plan- och bygglagen, som i stor utsträckning styr den fysiska planeringen, anger att kommunens medlemmar, det vill säga medborgarna, ska ha rätt att delta på samråd och uttrycka sin åsikt om kommunens föreslagna utveckling (SFS 2010:900). Detta visar på att det finns inslag av såväl deliberativ och direkt demokrati i den fysiska planeringen, vilket motiverar dessa två modellers plats i det teoretiska ramverket. På

senare år har det blivit viktigt för lokala förvaltningar att marknadsföra sig till följd av ökad konkurrens om medborgare, företag och resurser (Colomb 2013:12). Därmed har det uppstått en konkurrenssituation för kommunerna där de tävlar mot varandra om investeringar och satsningar. Utifrån detta är det relevant att ha med konsumentdemokrati som en av de demokratiska modellerna.

Demokratimodellerna är komplicerade och olika förespråkare ser på dem på olika sätt. Det finns alltså olika sätt att formulera vad som utgör en specifik demokratimodell och redogörelsen här är således en av många möjliga formuleringar. Det går omöjligtvis att fånga modellernas komplexitet i korthet, men avsnittet här syftar till att vara tillräckligt omfattande för att kunna användas som ideal gentemot vilka praktiken senare kan analyseras. Demokratimodellerna existerar inte fristående från varandra. I teorin finns det tydliga distinktioner mellan dem, men i praktiken existerar de ofta samtidigt och kompletterar varandra för att ge demokratins så stor legitimitet som möjligt.

2.2.2 Direkt demokrati

Direkt demokrati betyder att varje medborgare direkt och personligen medverkar i det politiska beslutsfattandet. Detta kan främst förekomma på två olika sätt, antingen att alla medborgare möter varandra ansikte mot ansikte i beslutande församlingar eller att medborgarna genom folkomröstningar tar ställning i viktiga frågor (Lundquist 2001:122). Den direkta demokratin härstammar från det antika Grekland där alla medborgare deltog i beslutsfattandet, definitionen av vem som ansågs vara en medborgare skiljer sig dock mellan då och nu. I dagens demokratier förekommer oftare inslag av direkt demokrati i anslutning till specifika frågeställningar där de styrande låter medborgarna ha en direkt påverkan genom röstning (Bekkers & Edwards 2007:50). Exempel på detta finns dels att hämta från nationell nivå i Sverige när en omröstning skedde huruvida Sverige skulle byta valuta till Euro eller inte. Det finns också exempel från omröstningar på lokal nivå, som när Svedala kommuns medborgare röstade om etableringen av ett fängelse i kommunen våren 2019.

Direkt demokrati får huvudsakligen legitimitet på inflödessidan genom att medborgarna direkt får delta i beslutsfattandet. Kvaliteten på deltagandet går dock att ifrågasätta eftersom det främst rör sig om ja eller nej-frågor. Mottagligheten påverkas positivt eftersom politiken med hjälp av folkomröstningar kan få reda på hur medborgarna ställer sig i en särskild fråga (Bekkers & Edwards 2007:51). För att få en ökad mottaglighet kräver det dock att politikerna också agerar enligt medborgarnas röstning.

2.2.3 Representativ demokrati

Dahl benämner förändringen från direkt demokrati till representativ demokrati som en transformation. Demokratien förflyttades från stadsnivå till nationsnivå och följaktligen blev det inte längre möjligt för alla medborgare att individuellt delta i beslutande församlingar. Som en konsekvens förändrades den enskilda medborgarens möjligheter att delta i demokratin (Dahl 1989:213–215,217).

Representativ demokrati innebär en delegation av det politiska beslutsfattandet från medborgarna till ett mindre antal professionella politiker genom folkval (Bekkers & Edwards 2007:49). Det finns två viktiga och centrala aspekter som kännetecknar representativ demokrati. Dels skapandet av en vald församling som återspeglar medborgarnas åsikter och uppfattningar och dels existensen av ett valsysteem som leder fram till att en församling för styrning kan etableras (Bäck & Larsson 2008: 135).

Majoritetsprincipen anses ofta vara en del av den representativa demokratin och innebär att det beslut ska gälla som får stöd från flest antal röster. Det är ett sätt att operationalisera hur jämlikhet och medborgarnas styre ska kunna genomföras i praktiken. Genom att beslut fattas enligt majoritetsprincipen går det generellt att hävda att beslutet är demokratiskt och därmed både rättmätigt och lagligt. Majoritetsstyre innebär alltså att så många medborgare som möjligt, genom sina valda representanter, står bakom det enskilda lagförslaget eller beslutet (Held 1997:411; Spång 2005:54). Det finns dock risker med att utgå från majoritetsprincipen. Dessa omfattar bland annat risken att majoriteten åsidosätter minoritetens intressen och inför förändringar eller fattar beslut som får stora negativa konsekvenser för delar av befolkningen (Spång 2005:57).

Det finns två grundläggande mekanismer för den representativa demokratin: mandatgivande och ansvarsutkrävande. Mandatgivande utgår från att det är medborgarnas uppgift att i valen välja mellan olika policys och deras företrädare. De valda representanterna får mandat från folket att agera på ett visst sätt i särskilda frågor. Ansvarsutkrävande handlar om att valen medför att det går att hålla styrelsen ansvarig för effekterna av de handlingar de genomfört sedan förra valet. De styrande måste således ständigt arbeta utefter vad de tror medborgarna kommer uppfatta som positivt vid nästa val (Lundquist 2001:123). Genom dessa mekanismer är tanken att den representativa demokratin säkerställer att medborgarna får ett jämlikt inflytande över och samma makt i samhället.

Den representativa demokratin får huvudsakligen sin legitimitet på inflödessidan till följd av de öppna och fria valen. Som konsekvens av en ökad komplexitet i samhället så ökar distansen mellan de ämnen och frågor som diskuteras inför valen och de frågor som de valda politikerna sedan behöver hantera. Detta påverkar också legitimiteten i form av bristande förtroende från medborgarna (Bekkers & Edwards 2007:49–50).

2.2.4 Deliberativ demokrati

Inom deliberativ demokrati¹ står samtal och debatt mellan medborgarna i centrum. Den deliberativa fåran av demokratiteorin förkastar idén om att medborgarnas preferenser kan tas förgivet och utgår istället från att preferenserna behöver samlas ihop. Detta sker genom samtal och debatt. I dessa jämförs och kritiskt granskas medborgarnas preferenser gentemot varandra genom framförande av argument och diskussion (Bekkers & Edwards 2007:52). En av de stora

¹ Denna syn benämns även som diskursiv demokrati, se t ex Reinikainen & Reitberger 2004

fördelarna med politisk debatt ligger i att fördomar och ensidiga och felaktiga uppfattningar minskar. Det är troligare att de beslut som fattas är väl avvägda om förslagen har diskuterats i debatter där många aktörer haft möjligheten att delta. Deliberation är en form av samtal som karaktäriseras av en ömsesidig dialog och kan därmed bidra till att deltagarna förändrar sina uppfattningar och ståndpunkter under samtalets gång (Spång 2005:77).

Generellt anses deliberativ demokrati och de medborgerliga samtal den för med sig idag vara ett komplement till den representativa demokratin (Reinikainen & Reitberger 2004:278). Genom att placera den offentliga debatten i centrum går det att undvika flera av de problem som förknippas med den representativa demokratins majoritetsstyre. Detta grundar sig i att det finns en skillnad mellan den majoritet som bildas enkom genom val och den majoritet som bildas efter att offentliga samtal och diskussioner ägt rum där förslag har stötts och blötts och lett fram till att deltagarna förändrar sina uppfattningar och går varandra till mötes (Spång 2005:77–79). Deliberation bygger alltså på att konsensus uppnås mellan de deltagande aktörerna, men deliberation saknar samtidigt en mekanism för att säkerställa att konsensus nås. Detta innebär att deliberativ demokrati i praktiken behöver förlita sig på andra verktyg för att avsluta samtalen, till exempel röstning hämtat från direkt eller representativ demokrati (Bekkers & Edwards 2007:54).

Deliberativ demokrati bidrar främst med genomflödeslegitimitet sett till kvaliteten som erbjuds medborgarna i deltagandet i politiken. Alla erbjuds möjligheten att starta ett politiskt samtal och det är eftersträvansvärt att flera olika typer av aktörer deltar i samtalet. På inflödessidan prioriterar deliberativ demokrati aktivt deltagande hos medborgarna. Det som kan vara problematiskt med att bygga upp legitimiteten för demokratimodellen på aktivt deltagande är att det krävs en hög motivation hos medborgarna för att engagera sig i politiken. Trots goda ansatser kan därmed det slutgiltiga samtalet bestå av en relativt homogen skara aktörer (Bekkers & Edwards 2007:53).

2.2.5 Konsumentdemokrati

Konsumentdemokrati utgår från en tanke om att politik kan säljas på ett liknande sätt som produkter, marknadsföring blir därför en central aspekt. Politikerna marknadsför sina idéer och ståndpunkter för att tydliggöra för medborgarna vad de står för inför till exempel val. Denna kommunikation är ofta väldigt tydlig och innebär att medborgarna får det enklare att granska huruvida politikerna gör vad de inför valet utgav sig för att satsa på. Konsumentdemokratin försöker bemöta de brister som finns i dagens demokrati där medborgarengagemanget och valdeltagandet minskar. Den utger sig inte för att vara en helhetslösning men menar att marknadsföring av politiken kan bidra till att öka engagemanget snarare än vara en del av problemet. Tanken med en konsumentdemokrati är att marknadsföring kan bidra till demokratiseringen av politiken genom att öka ansvarsskyldigheten och lyhördheten till medborgarnas behov. Politisk marknadsföring ökar ifrågasättandet av politiken och därmed även engagemanget hos medborgarna. Att medborgarna är skeptiska gentemot politiken är positivt för demokratin. Politikerna har ett ansvar för att kommunicera med medborgarna.

Mycket av kommunikationen som sker är olika former av marknadsföring, till exempel valslogans och uttalanden i media (Scammell 2014:1–4).

Konsumentdemokrati bör huvudsakligen förstås som ett komplement till övriga redovisade modeller. Den ökar inte inflödeslegitimiteten, men kan bidra till en förbättrad utflödeslegitimitet. Genom marknadsföring kan ansvarsskyldigheten hos de styrande öka, det vill säga medborgarna kan koppla uttalanden och löften till de styrande och utvärdera deras insatser som politiska representanter (Bekkers & Edwards 2007:56).

2.3 Relationen mellan legitimitet och demokrati

Tabellen nedan förtydligar skillnaderna mellan demokratimodellerna kopplat till de tre typerna av legitimitet som etablerades i föregående avsnitt. Syftet är att på ett lättillgängligt sätt visa hur de respektive idealen skiljer sig från varandra och vilka legitimitetsgrunder som är starka inom respektive modell samt hur de uppfylls. Genom att kombinera de olika modellerna i praktiken går det att stärka upp demokratins totala legitimitet. Till exempel erbjuder den representativa demokratin i regel begränsade möjligheter för medborgarna att delta i politikens processer, men genom att komplettera den med deliberativa inslag ökar legitimiteten för demokratin som helhet.

	Direkt demokrati	Representativ demokrati	Deliberativ demokrati	Konsumentdemokrati
Inflödeslegitimitet				
<i>Möjligheter till deltagande</i>	Jämlig röstning	Jämlig röstning Politisk arbetsfördelning	Aktivt medborgarskap	”Tunt” medborgarskap
<i>Representation</i>	-	Socialt avstånd	Otydligt	Otydligt
<i>Öppenhet i agendan</i>	Potentiellt stark	Problematisksk	Otydligt	Svagt/otydligt
Genomflödeslegitimitet				
<i>Beslutsfattande</i>	Aggregerat	Aggregerat/ integrerat	Integrerat	Aggregerat
<i>Kvalitet på deltagande</i>	Svagt	Begränsat	Potentiellt högt	Svagt
<i>Maktfördelning</i>	Begränsad	Potentiellt stark	Potentiellt stark	Begränsat
Utflödeslegitimitet				
<i>Utförande (effektivitet, prestation mottaglighet)</i>	Begränsat	Problematisksk	Problematisksk	Begränsat/starkt
<i>Ansvarsskyldighet</i>	Begränsat	Stark inom framträdande problem	Potentiellt stark	Begränsat/starkt

Tabell 2: Styrkor och svagheter sett till legitimitet för olika demokratimodeller. Tabell från Bekkers & Edwards (2007:55)

2.4 Kommunikation

En god relation mellan politiker och medborgare är en central aspekt för det demokratiska samhället och för att uppnå en demokratisk styrning (Akhtar, Kumar Malla & Gregson 2000:124). Forskning visar på att ökad och förbättrad kommunikation från offentlig sektor till medborgarna om hur verksamheten presterar kan förbättra relationen mellan politiker och medborgare (Fisher Liu, Horsley & Yang 2012:597). Kommunikationen påverkar således relationen mellan förvaltningen och medborgarna, vilket även innebär konsekvenser för legitimitet och demokrati.

Flera av normerna för legitimitet kräver en transparens för det som sker i verksamheten gentemot medborgare och andra utomstående aktörer. Transparensen krävs framförallt eftersom medborgarna behöver få insyn och kunna påverka för att verksamheten ska ha en demokratisk legitimitet. Transparens handlar om tillgången till nyheter, information och kunskap om det som sker i verksamheten samt hur detta påverkar medborgarna (Akhtar, Kumar Malla & Gregson 2000:125). Kommunikation är således en central faktor för att en offentlig verksamhet ska kunna uppnå hög demokratisk legitimitet. Om en offentlig verksamhet tar fram policys och fattar beslut behöver de inte bara ha en god intern kommunikation om detta utan även kommunicera med utomstående för att visa att de har legitimitet att påverka dessa policys och beslut (Raphael & Karpowitz 2013:19).

Det går att förstå kommunikation på många olika sätt. Det går bland annat att prata om kommunikation i termer av interpersonell kommunikation, vilket är när två personer kommunicerar med varandra, och masskommunikation, vilket är den envägskommunikation som sker via till exempel internet och tidningar. En central skillnad mellan dessa är att det vid masskommunikation som avsändare inte går att veta vem som mottar informationen eller är medveten om att informationen är producerad (Nationalencyklopedin 2019b). Beroende på hur masskommunikationen sker och vilket ämne den behandlar blir den olika uppmärksammad av medborgare.

Kommunikation kan förstås som en bidragande faktor till ökad legitimitet för governanceverksamheter endast om den bidrar till att öka medborgarnas inflytande över beslutsfattande och deras möjligheter att utkräva ansvar för politikernas agerande mellan valen. För att kommunikationen ska kunna bidra till en ökad legitimitet enligt denna förståelse behöver verksamheten kommunicera tre olika dimensioner av politisk process: (1) Ämnen: Vilka ämnen som diskuteras och hur diskussionen går, (2) Processen: Hur processen ser ut och i vilken fas processen befinner sig i samt (3) Ansvarsutkrävande: Vem som argumenterar för vad och vem som är ansvarig för att fatta beslut samt att implementera dessa (Meyer 1999:622–623). Utifrån dessa tre dimensioner av kommunikation går det således att diskutera huruvida olika typer och former av offentlig kommunikation med medborgarna som mottagare är tillräcklig för att bidra till en ökad legitimitet för verksamheten.

2.5 Governance

Governance berör styrningen av samhället. Begreppet går att förstå på flera olika sätt. Ofta talas det om ett skifte från *government* till *governance*, vilket på svenska kan översättas till ett skifte från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning (Montin & Hedlund 2009:7). Inom governance är det inte längre endast offentliga organisationer som står i centrum för styrningen. Styrning sker istället i nätverk där flera olika aktörer och organisationer kan medverka (Kjær 2004:3). Förändringar gällande styrning kopplat till governance har skett både generellt i Sverige och specifikt inom den fysiska planeringen.

Governance associeras med en förändrad syn på bland annat beslutsfattande, framtagande av policy och genomförande, det sker ofta parallellt med och vid sidan av de offentliga och institutionaliserade besluts- och styrprocesserna. Governance kännetecknas av att styrningen sker genom olika former av nätverk bestående av aktörer från olika organisationer. Detta arbetssätt är i grunden tänkt att positivt påverka effektiviteten i policyframtagande och beslutsfattande, men målas samtidigt ut som något som påverkar samhällets demokratiska värden, som transparens och möjligheten till ansvarsutkrävande, negativt. Kritiken handlar framför allt om att governance förflyttar makten från de folkvalda representanterna till näringslivet och civilsamhället och därigenom riskerar att bidra till en ojämn maktfördelning. Huruvida demokratin påverkas negativt eller inte av governance beror på vilken demokratimodell som governance sätts i relation till (Nuissl & Heinrichs 2011:51; Klijn & Skelcher 2007:587–588).

Den traditionella demokratiska styrningen, som anses ha demokratisk legitimitet till följd av att medborgarna väljer sina representanter, bedöms inte kunna hantera de komplexa problem och utmaningar som samhället ställs inför idag på ett tillfredsställande sätt. Governance är tänkt att ge en möjlighet till aktörer att samverka och lösa utmaningar som den enskilda aktören inte kan hantera på egen hand (Plüss 2013:722–732). Såväl institutionella aktörer som näringslivet och civilsamhället kan involveras i governancenätverk. I den svenska planeringsprocessen, vilken förstås som en del av den institutionaliserade demokratin styrmedel, tillåts medborgarna komma till tals genom medborgardialoger. Problemet är dock att medborgarnas åsikter och synpunkter inte alltid tas tillvara och därmed riskerar medborgarna uppfatta beslutsprocessen som odemokratisk (Henecke & Khan 2002:33–34). Att medborgarna uppfattar processen som odemokratisk är dock inte det samma som att processen är det. Det är en del av demokratin att som medborgare delta och göra sin röst hörd, men detta är innebär inte att man som medborgare alltid får sin vilja igenom. Governance kan dock också förstås som något som öppnar upp för andra sätt att involvera och engagera aktörer och kan ur den synvinkeln förstås bidra till att stärka demokratin (Alexander, Doorn & Priest 2018:401). Governance kan därför inte bara förstås som något som utmanar demokratiska värden, utan också något som stärker demokratin och gör demokratin mer mottaglig för att hantera de komplexa utmaningar som samhället står inför idag.

Governance kan också beskrivas som ett sätt för staten att förskjuta makt åt olika håll. Detta sker dels uppåt till överstatliga organ som EU och dels nedåt till regioner och kommuner.

Dessutom så sker det också utåt till privata och kvasiprivata organisationer och företag (Jordan, Wurzel & Zito 2005:480). Maktförskjutningen går även att se på andra nivåer i samhället, till exempel så skjuter kommuner också makt både uppåt och utåt. Styrningen är alltså inte längre traditionellt hierarkisk utan har fått större och större inslag av horisontalitet där konkurrens och tävlan mellan olika instanser om bland annat medel ökar (Brenner 2004:303,310,482). En horisontell struktur öppnar dock inte bara upp för tävlan utan också för samarbete och koordinering av arbetet. Nya skalor och nivåer för styrning kan uppstå med hjälp av governancestyrning för att spegla faktiska problemområden eller områden med utvecklingspotential snarare än administrativa gränser (Allmendinger & Haughton 2009:618, 625).

2.6 Sammanfattning

De fyra delar, legitimitet, demokrati, kommunikation och governance, som tillsammans utgör de teoretiska utgångspunkterna för detta arbete är tätt förknippade med varandra. Governance används för att förklara hur mellankommunala samarbeten som styrform skiljer sig från den traditionella offentliga styrningen. Det finns i grunden en viss demokratisk legitimitet till följd av att de politiska representanter som är med i samarbetet är valda av medborgarna, om än i en annan instans, men governance har generellt sett inte samma givna legitimitet som den offentliga förvaltningen. De fyra demokratimodellerna representerar olika sätt för en verksamhet att balansera och prioritera de tre legitimitetsgrunderna. Dessa fyra demokratimodeller är alla demokratiska, men får legitimitet på olika sätt. De kan komplettera varandra och på så sätt bidra till att ytterligare stärka legitimiteten för en verksamhet. Kommunikation mellan politiker och medborgare är centralt för legitimiteten och därmed även för de demokratiska värdena.

Genom att undersöka mellankommunalt samarbete med hjälp av legitimitetsgrunderna och demokratimodellerna fungerar dessa som ideal gentemot vilka verkligheten kan jämföras. Med hjälp av de begrepp som etablerats här går det att i analysen och slutsatsen värdera olika påståenden och ageranden utifrån normer om vad som är legitimt eller hur en viss typ av demokrati får legitimitet.

3. Forskningsöversikt

Forskningsöversikten ämnar ge en bild av det befintliga forskningsläget om kommunala samarbeten, legitimitet inom fysisk planering samt demokrati och governance. Forskningen är hämtad såväl från Sverige som internationella exempel. Översikten ger en kontext till problembeskrivningen och de teoretiska utgångspunkterna och kommer att hantera samverkan, demokrati och legitimitet utifrån tidigare forskning. Översikten visar dessutom på att det i nuläget finns ett gap inom forskningen gällande hur mellankommunala samarbeten påverkar demokratiska värden i en svensk kontext.

Forskningsöversikten är uppdelad i tre delar. Den första innehåller en genomgång av forskning som handlar om kommunala samarbeten och samverkan. Den andra delen kopplar tillbaka till legitimitet, som etablerades i det teoretiska ramverket och hur forskning om legitimitet och fysisk planering tidigare sett ut samt vad den resulterat i. Den tredje och sista delen handlar om forskning som genomförts om governance och demokrati med särskild koppling till planering.

3.1 Kommunala samarbeten

Kommunal samverkan och kommunalt samarbete kan se ut på många olika sätt och involvera aktörer från olika organisationer. Att flera kommuner väljer att samarbeta med varandra kan ses som ett exempel på regionbildning. Kommunerna bildar då funktionella regioner som kompletterar de administrativa regionerna. De administrativa regionerna utgörs av landsting eller regioner och de har ett regionalt utvecklingsansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar (SFS 2010:630). De funktionella regionerna skapas genom kommunernas positionering, geografisk eller tematisk, i relation till varandra. Kommunerna placerar in sig själva i ett funktionellt sammanhang och försöker därigenom öka sina möjligheter att lösa problem de inte kan hantera på egen hand. Centrala frågor för mellankommunalt samarbete är ofta bostadsförsörjning, kollektivtrafik, arbetsmarknad och infrastruktur (Boverket 2017; Mörck 2008:14). Genom att samarbeta och gemensamt investera i t ex utbyggnad av vägar kan kommunerna bidra till att öka regionens attraktivitet och därigenom locka fler företag och invånare till kommunerna. Det finns dock inget som säkerställer att kommunerna får lika stora utdelningar av de gemensamma satsningar, vissa kommuner kan få större positiva effekter än andra (Rader Olsson & Cars 2011:158–159).

Samverkan mellan kommuner kan ske på olika sätt och vara formaliserat i olika stor utsträckning. Det finns till exempel nätverk och informella överenskommelser eller mer formaliserade samarbetsformer där kommuner delar nämnd och förvaltning. Formella samarbeten är vanligare än informella i Europa (Mörck 2008:15; Sveriges Kommuner och Landsting 2014:7–9; Bel & Warner 2014:54). Det finns flera olika avvägningar kommuner behöver göra när ett samarbete ska initieras eller samverkan ska upprättas. Motiven för att delta i ett samarbete eller teckna ett samverkansavtal beror naturligtvis i stor utsträckning på fokus för samarbetet, men forskningen visar på ett antal motiv som är centrala (Gjertsen 2014:1931–1932):

- Ökade kompetenstillgångar
- Ökat politiskt inflytande i relation till regionala och statliga instanser
- Gemensamma beslut har större tyngd än de som en enskild kommun fattar
- Minskad konkurrens med närliggande kommuner

Det finns också ofta en tanke om att mellankommunal samverkan ska bidra till ett effektivare beslutsfattande i och med att kommunerna enas om en inriktning för utveckling och således inte behöver tvista om utvecklingsriktning i framtagandet av kommunala planer och program. Men denna ökade effektivitet bidrar samtidigt med en minskande transparens i det lokala beslutsfattandet och har därmed konsekvenser för medborgarnas insyn i den kommunala verksamheten (Gjertsen 2014:1938).

Politikerna har en central roll i det regionala samhällsbyggandet. Det är deras engagemang som har störst påverkan på skapandet av mellankommunala samverkansorgan. Det är en politisk fråga att samarbeta med sina grannkommuner samt att sätta agendan för ett sådant samarbete. Kommunpolitiker definierar vilka problem och utmaningar som är aktuella att hantera gemensamt i samverkan med andra kommuner (Mörck 2008:192–194). Samarbetet behöver vara frivilligt och fungerar bäst när alla deltagande kommunerna ser tydliga potentiella vinster med att delta i samarbetet. Frivilligheten i att delta i samarbetet ökar förverkligandet av besluten i och med att de deltagande aktörerna själva tagit ansvar för sin utveckling och valt att ingå i samarbetet (ESPON 2017:55,57)

Det EU-finansierade forskningsprojektet *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas* (SPIMA) lyfter fram att storstadsregioner ofta är i särskilt stort behov av samarbete över kommungränserna. Det beror på att storstadens pendlingsområde och bostadsmarknad oftast inte rymms inom de administrativa gränser som kommunindelningen utgör. För att få en gynnsam utvecklingssituation för både storstaden och dess omland krävs att kommunerna samarbetar i den funktionella region som skapas av bland annat pendlings- och boendemönster (ESPON 2018:2–7). Det mellankommunala samarbetet, vilket är en form av governancestyruing, behöver vara tätt sammanknutet med kommunens egen verksamhet för att besluten från samarbetet ska få effekter i fysiska planer och program. Samarbetet behöver vara flexibelt nog att hantera de snabba förändringar som sker i en storstadsregion. De aktörer som representerar kommunerna i samarbetet behöver vara villiga att göra kompromisser och se till regionens bästa, utan att någon kommun går miste om fördelarna med samarbetet. Det behöver finnas tillgång till aktörer med tillräckligt inflytande för att kunna driva vidare de beslut samarbetet fattar (ESPON 2018:58–59, 69; Mörck 2008:15).

3.2 Legitimitet i planeringen

Legitimitet som utgångspunkt för analys av planeringspraktiken och planering i governance används återkommande i flera vetenskapliga artiklar publicerade under de senaste åren. Flera av dessa utgår från samma tredelade förståelse av legitimitet som används i denna undersökning: inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet.

Det finns en grundläggande oenighet för hur legitimitet skapas och bibehålls i ett demokratiskt system likt planeringspraktiken. Vissa argumenterar för att legitimiteten skapas på inflödessidan, medan andra framhåller att det är kvaliteten och resultatet som bör vara i centrum (Taylor 2018:2). Haus (2014:123,134) ifrågasätter om det överhuvudtaget går att enas om en verklig legitimitet för lokal demokrati och kommer fram till att så är fallet, men att den lokala och den statliga demokratin måste bedömas utifrån sina olika förutsättningar och bedömningsgrunder. Han utvecklar vidare att det inte bör förstås som bara en lokal demokrati utan flera, där medborgarna antar olika roller där de ställer olika krav och gör olika bedömningar vid skilda situationer.

Gjertsen (2014:1927,1938–1940) undersöker i en artikel hur legitimiteten påverkas av att lokala planeringsinstanser samarbetar med varandra. Hans undersökning visar på att kommuner ofta deltar i samarbeten för att få en ökad beslutsfattandekapacitet och öka effektiviteten i styrningen. Deltagandet i samarbetet kan dock medföra problem med insyn för medborgarna och minskad demokratisk makt för såväl medborgare som lokala beslutsfattare. Det finns också en risk att deltagande i ett samarbete ökar snarare än minskar kostnaderna till följd av att deltagandet är förknippat med utgifter. Lau (2014:1943-1944,1955-1956) undersöker samma problematik men med ett fokus på flexibilitet i processer kontra demokratisk legitimitet. Hon menar att samarbeten minskar inflödeslegitimiteten samtidigt som utflödeslegitimiteten ökar. Vad de båda forskarna har gemensamt är att de utgår från att demokratisk legitimitet kan fås på flera olika sätt, inte bara genom den traditionella synen där legitimitet ges det politiska systemet beroende på väljarnas röster. När styrningen av samhället till följd av ökat inflytande från governance allt mer utspelas i samarbeten mellan olika aktörer och instanser verkar fokus i större utsträckning än tidigare ligga på vilka resultat som produceras och kvaliteten på dessa. Haus (2014:123,133) kallar detta ökade fokus på utflödeslegitimitet för ett skifte inom demokratisk legitimitet och menar att det är tätt förknippat med andra trender i samhället som new public management och marknadisering.

Levelt och Metzte (2014:2372) argumenterar för att trovärdighet är ett centralt begrepp för förståelsen av och upprätthållandet av legitimitet. Beslutsinstanser och olika styrformer behöver vara trovärdiga för medborgare och andra externa aktörer. Även om legitimitet i form av juridik, medgivande och motiv, det vill säga inflödeslegitimitet, är uppfyllda behöver både organisationen och beslutsfattandet vara trovärdigt. Levelt och Metzte (2014:2373) bygger upp begreppet trovärdighet med hjälp av effektivitet och tilltro till samarbetet. Trovärdighet, effektivitet och tilltro är snarlika de begrepp som andra forskare placerar inom utflödeslegitimitet. Levelt och Metzte (2014) hävdar således att utflödeslegitimiteten är central för att samarbeten och andra typer av styrning ska bedömas som legitima. Deras undersökning utgick främst från samarbeten på regional nivå och fokuserade på styrformer och beslutsinstanser som inte besitter den traditionella legitimitet som till exempel kommunal förvaltning och staten har.

Diskussionen om legitimitet har ursprungligen utgått främst från inflödes- och utflödeslegitimitet. Schmidt (2013:19) var en av de som tidigt undersökte den *black box*² som kan identifieras mellan inflöde och utflöde i en demokratisk verksamhet eller process. Hon menade att denna *black box* kan beskrivas med hjälp av termen genomflödeslegitimitet som inbegriper bland annat öppenhet, transparens, tillräknelighet och inkludering. Det går enligt Schmidt (2013:3,19) att kompensera bristande inflödeslegitimitet med en ökad utflödeslegitimitet och vice versa, det vill säga det finns möjlighet till att göra *trade-offs* mellan de två typerna av legitimitet. Genomflödeslegitimitet går dock inte att involvera i detta utbyte, även om legitimiteten på inflödes- och utflödesidan är höga riskeras den totala legitimiteten om genomflödeslegitimiteten är dålig till följd av till exempel korruption, inkompetens eller jäv. Om jäv och korruption kännetecknar ett samarbete eller annan form av styrning kommer medborgarna med stor sannolikhet inte att anse att samarbetet och dess effekter är legitima.

Sammantaget så visar forskningen om legitimitet och planeringspraktiken att utflödeslegitimiteten blir allt mer central när beslutsfattande inte längre bara sker inom de traditionella institutionerna. Ökad utflödeslegitimitet används ofta som ett motiv för att det är värdefullt för t ex en kommun att samarbeta med andra. Schmidts forskning (2013) visar dock på att det behöver finnas en balans mellan de tre typerna av legitimitet, där viss kompensation av bristande inflödeslegitimitet förvisso kan göras med bättre resultat och ökad effektivitet men där genomflödeslegitimiteten, det vill säga hur beslut fattas och hur insyn erbjuds, inte kan kompenseras genom hög legitimitet inom andra områden.

3.3 Governance och demokrati

Klijn och Skelcher (2007:589–600) undersöker relationen mellan demokrati och governance utifrån fyra olika förhållningssätt till relationen mellan governancenätverk och demokratiska institutioner: (1) oförenlig, (2) kompletterande, (3) ersättande och (4) instrumentell. Det första förhållningssättet utgår från representativ demokrati som ideal och då utmanar governancenätverk både legitimiteten i systemet och de valda politikernas auktoritet. Det andra förhållningssättet ser governance som en möjlighet för det demokratiska systemet att få fler kontakter med samhället. Den representativa demokratin med folkvalda representanter står fortfarande i centrum men den kompletteras med deliberativa och deltagande inslag genom governancenätverk. Det tredje förhållningssättet ser governance som en steg i utvecklingen av demokratin. Governance erbjuder mer flexibilitet och effektivitet och kommer på sikt leda till att den representativa demokratin ersätts av något som bättre motsvarar samhällets förväntningar på styrning. Det fjärde förhållningssättet ser governance som ett medel som de demokratiska institutionerna och representanterna kan använda för att öka sin auktoritet i ett allt mer komplext samhälle. Det är alltså ett sätt att stärka den representativa demokratin. Det finns således många olika sätt att se på relationen mellan demokrati och governance.

Boyte (2005:536–537) undersöker governance i relation till demokrati och menar att förflyttningen av styrning och beslutsfattande från officiella institutioner till governancenätverk

² I detta sammanhang går en *black box* att förstå som den del av ett komplext system som inte går att förklara eller beskriva utifrån den kunskap om systemet som finns tillgänglig.

utmanar demokratins grunder och kan leda fram till ett paradigmskifte i betydelsen av demokrati. I den nya demokratin får både medborgare och tjänstepersoner nya roller som ger dem större inflytande över samhällsutvecklingen. Detta uttrycks som ett skifte i betydelsen av demokrati, från val till demokratiskt samhälle. Boytes syn på och förståelse av governance påverkan på samhället stämmer överens med det tredje förhållningssättet i Klijn och Skelchers analysmodell, det vill säga att governance är en utveckling av traditionell demokrati som bättre hanterar de utmaningar samhället står inför idag.

Sammanfattningsvis går det att säga att governance påverkar demokratins traditionella beslutsfattande och värden. Huruvida governance bidrar till en förbättrad eller försämrad demokrati beror dels på vilken typ av demokrati som hålls ideal och dels på hur governance förstås och byggs upp. De demokratiska negativa konsekvenserna blir större när kopplingen mellan governance och de formella beslutsinstanserna är svag (Klijn & Skelcher 2007:587–588). Governance och demokrati är tätt kopplat med de olika formerna av legitimitet, inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet, och huruvida governance anses stärka demokratin eller försvaga den hänger ofta tätt samman med om legitimitetsgrunderna förstås som komplementära eller om en av dem anses överordnad de andra.

4. En svensk kontext

I detta avsnitt appliceras det teoretiska avsnittet om legitimitet och demokrati på den svenska planeringspraktiken, med huvudsakligt fokus på den kommunala planeringens legitimitetsgrunder och demokratisyn. Avsnittet syftar till att etablera en jämförelsepart för det mellankommunala samarbetets legitimitetsgrunder och demokratisyn och visa på hur den kommunala förvaltningen traditionellt sett får legitimitet för sina beslut och sin planeringsverksamhet.

4.1 Demokrati och legitimitet inom planeringen i Sverige

Detta avsnitt är tänkt att kort koppla samman den begreppsapparat som har etablerats i det teoretiska ramverket med hur styrningen av Sverige sker och hur den fysiska planeringen i Sverige är tänkt att fungera sett till demokrati och legitimitet. Fysisk planering sker huvudsakligen på kommunal nivå i Sverige och detta avsnitt kommer således huvudsakligen fokusera på demokrati och legitimitet kopplat till den lokala nivån. Inledningsvis ges dock en kort introduktion till det övriga systemet, inom vilket kommunen och den fysiska planeringen existerar. Detta görs eftersom demokratins legitimitet skapas av systemet som helhet och inte enkom inom en enskild förvaltning.

Sverige har ett parlamentariskt styre där makten på nationell nivå är uppdelad mellan tre enheter: domstolsväsendet, riksdagen och den verkställande makten. Dessa får sin legitimitet på olika sätt. Domstolsväsendet får sin legitimitet från att vara oberoende och objektiv samt genom att den tolkar och applicerar lagar fördomsfritt (genomflödes- och utflödeslegitimitet). Den verkställande makten kan få sin legitimitet på olika sätt, dessa kan till exempel vara att de utses av folket (inflödeslegitimitet) eller är utvalda av och ansvarsskyldiga mot riksdagen (utflödeslegitimitet). Riksdagen får sin legitimitet genom att de väljs av folket (inflödeslegitimitet) (Bäck & Larsson 2008:34–35).

Även om den fysiska planeringen främst sker på kommunal nivå påverkar den nationella nivån ramarna inom vilka den kommunala planeringen sedan kan agera. Lagar stiftas på nationell nivå och det är huvudsakligen plan- och bygglagen (SFS 2010:900) och miljöbalken (SFS 1998:808) som styr planeringen. Bland annat så stipulerar plan- och bygglagen processregler för planeringsprocesserna och miljöbalken pekar ut särskilt skyddsvärda områden i form av riksintressen. Myndigheterna, t ex Boverket och Trafikverket, som ger ut riktlinjer och sätter praxis för den kommunala planeringen, styrs och får sina uppdrag från nationell nivå. Länsstyrelserna är också en del av den statliga nivån och har i uppdrag att vara regeringens företrädare ute i landet (Länsstyrelsen 2019). De är även en viktig samrådspart för kommunala planer och har därmed inflytande över kommunernas planering (SFS 2010:900). Den kommunala planeringen får genom detta system en del av sin legitimitet till följd av att den agerar inom de ramar som den nationella nivån sätter upp. Det är främst inflödes- och genomflödeslegitimiteten som påverkas av detta. Inflödeslegitimiteten kommer av att lagarna och de övriga bestämmelserna beslutats av en institutionell styrenivå som styrs av demokratiskt valda representanter. Genomflödeslegitimiteten skapas genom transparensen, det vill säga det

går enkelt för medborgarna att följa processer och beslutsfattande i den kommunala planeringen.

Den fysiska planeringen i en kommun ges sin inriktning av politiska beslut. Det är också politiker som beslutar om antagande av planer och program. Genom de folkvalda politiska representanterna skapas en inflödeslegitimitet. Denna kan vara olika stark beroende på i vilken utsträckning medborgarna kan påverka den politiska agendan och vilket demokratiideal som är gällande. Tjänstepersoner kan få mandat från politikerna att fatta beslut i vissa frågor, detta kan organiseras på olika sätt i olika kommuner och handla om skilda typer av beslut. Beroende på vilken typ av beslut som tjänstepersonerna får mandat att fatta kan det påverka maktfördelningen mellan tjänstepersoner och politiker, vilket i sin tur påverkar legitimiteten.

Att folket representeras av de politiker de väljer stämmer överens med en representativ demokratimodell. Enligt plan- och bygglagen ska medborgarna bjudas in till samråd (SFS 2010:900 3 kap. & 5 kap.) i samband med framtagandet av detalj- och översiktsplaner. Detta ger dem möjlighet till ett aktivt medborgarskap, vilket ligger i linje med vad en deliberativ demokratimodell förespråkar. I särskilda fall kan det även förekomma direkt demokrati i form av röstning. Den kommunala planeringen, precis som stora delar av den övriga kommunala förvaltningen, får således en grundläggande inflödeslegitimitet genom medborgarnas röster i kommunalvalet. Men medborgarna bjuds också in till att vara delaktiga i det löpande arbetet i kommunen, det är därmed flera olika demokratimodeller som samverkar för att gemensamt skapa en stark inflödeslegitimitet i den svenska modellen för offentlig styrning.

Genomflödeslegitimiteten på den kommunala nivån påverkas positivt av samråden utifrån en deliberativ demokratisyn. Det är dock centralt att samråden är transparenta och medborgarna vet vad deras deltagande innebär och varför de är inbjudna till att delta. Om medborgarna istället upplever sitt deltagande som ett spel för gallerierna riskerar genomflödeslegitimiteten snarare att minska. Generellt sett påverkas genomflödeslegitimiteten positivt av att det finns tydliga och öppna processer för hur detalj- och översiktlig planering ska gå till enligt lagstiftningen samt att alla beslut och dokument är offentliga handlingar. Det finns således en möjlighet för medborgarna att granska sina representanter.

Kommunal fysisk planering och utflödeslegitimitet går inte att diskutera utifrån lagar och regler på samma sätt som inflödes- och genomflödeslegitimitet eftersom utflödeslegitimiteten till stor del handlar om resultaten av planeringen. Genomflödeslegitimiteten stärks till följd av transparens och kommunikation med medborgarna om vad som planeras och varför. Processen att planera och förändra en kommuns fysiska utveckling tenderar därmed att bli utdragen. Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) och miljöbalken (SFS 1998:808) stärker genomflödeslegitimiteten men bidrar samtidigt till att utvecklingen går långsammare och att effektiviteten uppfattas som låg. Det vill säga utflödeslegitimiteten blir lägre. Dessutom är fysisk planering generellt en långsiktig verksamhet, därmed kan det vara svårt för de folkvalda politikerna att uppfylla de löften de gav inför mandatperioden. Medborgarnas utvärdering inför nästa val kan därmed påverkas.

Genomgången här visar på att planeringen enligt de lagar och bestämmelser som finns bygger på olika former av legitimitet. De demokratimodeller som har presenterats finns med i olika stor utsträckning i uppbyggnaden av den fysiska planeringen. Konsumentdemokratin går inte att finna som ett ideal vid en granskning av lagstiftning och formella regler för den offentliga planeringen i Sverige. Detta betyder dock inte att den inte är närvarande. Konkurrensen mellan kommuner och städer ställer krav på att de marknadsför sig för att locka till sig både investerare och nya medborgare.

Detta har varit en huvudsakligen teoretisk genomgång som utgått från teoretiska begrepp och modeller samt de lagar som ska styra och prägla planeringen. Verkligheten är dock mer komplicerad än vad teorin ger sken av och de samarbeten som den kommunala planeringens politiker och tjänstepersoner deltar i har inte samma tydlighet i processer samt beslutsfattande, vilket kan påverka dess legitimitet.

4.2 Offentlig kommunikation

I den kommunala förvaltningen måste kommunen publicera viss information på sin anslagstavla. Detta handlar bland annat om tillkännagivanden om viktiga sammanträden och att protokoll är justerade samt var de återfinns (SFS 2017:725). Intresserade medborgare har då all information tillgänglig på ett och samma ställe.

Legitimitet går att förstå som detsamma som laglighet i vissa fall, att en process blir legitim om den följer de normer, regler och procedurer som är relevanta för processen i fråga (Bekkers & Edwards 2007:37). Därmed går det att argumentera för att kommunikationen som framförallt inflödes- och genomflödeslegitimiteten är beroende av, enligt teorin i avsnittet om legitimitet, är legitim om den följer de lagar som finns för kommunikation och medborgarinformation som finns i till exempel kommunallagen (SFS 2017:725). Bland annat så klargör kommunallagen (SFS 2017:725) hur medborgarförslag ska gå till (5 kap.) samt hur och vilken information som ska tillkännages medborgarna via den kommunala anslagstavlan (8 kap.). Det finns således en struktur och ett regelverk för kommunikation mellan offentlig förvaltning och medborgarna. Detta handlar dock bara om kommunikation inom det som i samband med att governance diskuteras brukar omnämnas som *government*³. Denna uppsats fokuserar på demokrati och legitimitet i governanceprocesser med fokus på mellankommunala samarbeten där det inte nödvändigtvis finns samma legala handledning och grund för hur kommunikation mellan politik och medborgare ska gå till.

Det nionde kapitlet i kommunallagen (SFS 2017:725) behandlar kommunal samverkan i tre olika former: kommunalförbund, gemensam nämnd och avtalsamverkan. Dessa är reglerade i lag och har formella riktlinjer och regler för hur samverkan ska gå till. De går alltså att beteckna som en del av den offentliga sektorn, *government*, snarare än som exempel på governancestrukturer. Kommunallagen behandlar således inte den typ av samarbeten som undersöks i denna forskning och därmed går det inte att förutsätta att de krav som finns i lagen

³ *Government* är den offentliga styrningen som regleras av lagar och regler och kan till exempel utgöras av kommuner, landsting och regering

efterföljs eller finns som målbild i governancesamarbeten. Kommunikationen i dessa får således undersökas utifrån den specifika situationen och ställas mot allmänna kriterier om vad som är god respektive bristande kommunikation. Det saknas lagrum för hur kommunikation mellan politiska representanter och medborgare ska ske i governanceprocesser. Därmed blir det också svårt att ställa krav och bedöma vad som är en god eller tillräcklig kommunikation i relation till legitimitet och demokrati.

5. Forskningsdesign och metod

I detta avsnitt redogörs för metodologiska ställningstaganden och för forskningens upplägg. Här redovisas bland annat hur de valda metoderna ska bidra till att uppfylla syftet med forskningen och besvara undersökningsfrågorna. Avslutningsvis presenteras ett analytiskt ramverk som kommer att styra analysen och empirins koppling till de teoretiska utgångspunkterna.

5.1 Forskningsdesign: Fallstudie

Utifrån syftet med denna forskning och för att kunna möjliggöra besvarandet av frågeställningarna kommer fallstudie att användas som forskningsdesign. Med hjälp av en fallstudie går det att inhämta kunskap och insikter på djupet om det specifika fallet och därmed bidra till att berika den totala kunskapsbanken. Fallstudien innebär att information systematiskt inhämtas om ett utvalt fall för att kunna förstå hur fallet agerar och fungerar (Rutterford 2012:119). För att kunna förklara varför något sker eller fungerar på ett visst sätt behöver relationer och processer i den särskilda situationen och kontexten undersökas. Då kan kunskap nås om både vad som inträffar och varför det inträffar (Denscombe 2016:92–93; Flick 2014:122). Genom att använda fallstudien som forskningsdesign kan de inledande frågeställningarna undersökas ur flera vinklar.

Fallstudier kan ha flera olika syften: beskrivande, utforskande, jämförande, förklarande eller illustrerande (Denscombe 2016:95). Den fallstudie som genomförs här kommer att fokusera på att vara utforskande, beskrivande och förklarande. Fallet kommer att utforskas för att se hur det mellankommunala samarbetet påverkar de enskilda kommunerna och demokrativärden. Den beskrivande delen handlar om att beskriva hur kommunerna och det mellankommunala samarbetet hänger ihop och fungerar. Hur samarbetet fungerar är bland annat viktigt att förstå för att kunna analysera genomflödeslegitimiteten. I analysen och slutsatsen blir det centralt att försöka förklara orsakerna till att fallet ser ut och beter sig som det gör (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:337–338). Den information som samlas in under undersökningens inledande skeden kommer ligga till grund för den senare analysen.

Det finns en oenighet inom forskningsvärlden huruvida en fallstudie bör bestå av ett enda fall eller flera (Denscombe 2016:92; Rutterford 2012:120; Bryman 2011:73), detta går att koppla till olika vetenskapssyner. Den kritiska realismen har inslag från både realistisk och idealistisk vetenskapssyn. Urvalet av fall inom kritisk realism handlar om att hitta representativitet, ibland behövs flera fall för att kunna uppnå detta, medan det i andra fall går att nå intressanta resultat genom att undersöka ett enda fall (Danermark, Ekström & Karlsson 2018:255). Här bedöms ett fall av mellankommunal samverkan vara tillräckligt för att kunna gå in på djupet och bidra till ytterligare kunskap om demokrati och legitimitet kopplat till planering i governancestrukturer. En central faktor för att avgöra hur många fall en forskning kan bestå av är tillgången till resurser i form av tid i förhållande till det djup forskningen har.

5.1.1 Val av fall

När fallstudie används som forskningsdesign är det centralt att välja ett lämpligt fall utifrån syftet med forskningen och de tillhörande frågeställningarna. Genom att undersöka det valda fallet på djupet ska syftet kunna uppnås och frågeställningarna besvaras. Det finns olika sätt att välja ut ett fall. Denna undersökning kommer att genomföras på ett exemplifierande fall (Bryman 2012:70) eftersom resultatet då kan bidra till en ökad förståelse för drivkrafter för och effekter av mellankommunala samarbeten och i ett senare skede kan fungera som underlag för fler undersökningar. På så sätt kan denna forskning bidra till den totala kunskapsbanken om mellankommunala samarbeten kopplat till demokrati i en svensk kontext.

Det exemplifierande fallet som väljs här anses vara en lämplig kontext för att besvara forskningsfrågorna. Risken med att välja ett sådant fall är att det kan uppstå bekräftelsefel. Dessa påverkar hur man tolkar, söker och minns information. Det finns en generell tendens att ignorera den information som inte stämmer överens med ens världsbild eller tankar och endast söka efter information som stämmer överens med det man förväntar sig att finna (Britannica Academic 2016). För att minimera denna risk tas ett brett ramverk för analys fram. Genom att systematiskt och på samma grundpremiser undersöka inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet minskar risken för att någon av dem ska få mer vikt än de andra. Dessutom så genomförs flera intervjuer med både tjänstepersoner och politiker, därigenom möjliggörs för olika syner på relationen mellan kommun och mellankommunalt samarbete och den potentiella förbestämda bilden av hur relationen dem emellan ser ut kommer att utmanas.

Skåne som geografisk undersökningsplats för fallstudien valdes dels till följd av tillgången till resurser och närhet och dels eftersom det är ett väletablerat mellankommunalt samarbete. Det ingår tolv kommuner i MalmöLundregionen: Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge. Antalet kommuner får som följd att sannolikheten ökar att tillräckligt många tjänstepersoner och politiker väljer att ställa upp och bli intervjuade. MalmöLundregionen har offentliga styrdokument på sin hemsida och en regional strukturplan antagen. Genom styrdokumentet går det att inhämta kunskap om hur samarbetet är tänkt att fungera och på vilka premisser det ska genomföras. Strukturplanen visar på att fysisk planering är en central fråga för samarbetet och visar därmed på relevansen att undersöka MalmöLundregionen med utgångspunkt i detta arbetets syfte och frågeställningar. Sammantaget anses MalmöLundregionen utgöra ett exemplifierande fall för relationen mellan kommun och mellankommunalt samarbete som kan bidra till att alstra tillräckligt med empiri för att uppfylla syftet med undersökningen och besvara forskningsfrågorna.

5.2 Metod

5.2.1 Metodologi

Denna undersökning kommer att utgå från en metodologi i linje med kritisk realism. Kunskapen förstås då som föränderlig och verkligheten förstås som något som existerar oberoende av hur och om vi tänker på den (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:31). Fokus kommer att ligga på att öka förståelsen för MalmöLundregionen och relationen mellan

mellankommunalt samarbete och kommunerna snarare än producera en absolut kunskap som kan anses vara allmängiltig för alla mellankommunala samarbeten. Det som går att upptäcka genom en empirisk undersökning utgör en begränsad del av verkligheten, det finns också dolda element som vi som människor och forskare inte har direkt tillgång till genom observation. För att få tillgång till dessa delar krävs en djupare analys (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:169,338). Detta innebär att insamlingen av empirisk data, det vill säga intervjuer och dokumentgranskning, endast utgör en del av forskningen och att tonvikten snarare ligger på analysen eftersom det är där den insamlade kunskapen kan förstås på ett djupare plan.

Detta utgångsläge för relationen mellan empiriska data och analyskedet innebär att det finns ett beroende mellan empirin som samlas in och teorin som ligger till grund för undersökningen. Empirin hade kunnat analyseras utifrån flera olika teoretiska utgångspunkter, men det är just det valda perspektivet med fokus på demokrati och legitimitet som kommer att bidra till att besvara forskningsfrågorna här. Kunskapen som produceras är beroende av vilka problem som identifieras och undersöks. Den är således inte tillämpbar i alla mellankommunala samarbeten utan har gränser för hur brett den kan appliceras. Kunskap förstås enligt kritisk realism som något som ständigt utmanas och ny kunskap kan användas för att pröva tidigare kunskap (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:40,56,62). Empirin har alltså ett begränsat värde om den inte kopplas till och analyseras utifrån teoretiska begrepp som kan ge en djupare förståelse och bidra till att förklara fallet.

Det vetenskapliga arbetet ligger i att utreda och identifiera sammanhang mellan det vi upplever, det som faktiskt händer och de underliggande mekanismer som producerar händelserna. Det vi upplever framkommer genom insamling av empiriskt material, de underliggande mekanismerna är de teoretiska utgångspunkterna och vad som faktiskt händer blir resultatet av att pröva empirin utifrån teorin (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:46–48). Det är en del av forskningsarbetet att visa hur det empiriska materialet kan prövas på teorins premisser.

Den kunskap som samlas in förstås som socialt betingade begreppsliga konstruktioner, det vill säga människorna som bidrar till det empiriska materialet, genom till exempel intervjuer, konstruerar en förståelse av hur det mellankommunala samarbetet fungerar och interagerar med den kommunala förvaltningen. I och med att empirin samlas in genom kontakt med människor så sker en tolkning i två steg, vilket utmanar det analytiska arbetet. I det första steget tolkar individen sin verklighet och i ett andra skede behöver forskaren tolka vad individen säger eller visar, så kallad dubbel hermeneutik. Empirin blir härigenom både socialt producerad och socialt definierad (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:40–42,65). Vetenskapen utgår från teorier om verkligheten, snarare än verkligheten i sig. Teorierna utgör det element som förbinder vetenskapen och verkligheten (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:51).

Inom kritisk realism finns det, beroende på utgångspunkt och frågeställningar, möjlighet att använda såväl kvantitativa som kvalitativa metoder (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:272). Med hänsyn till frågeställningarna och syftet med denna undersökning

kommer endast kvalitativa metoder användas. Komplexiteten i det som undersöks gör det lämpligt med en mer intensiv och djupgående analys av det utvalda fallet.

Genom att utgå från denna metodologiska utgångspunkt erkänns att det som forskare inte är möjligt att få kunskap om hur verkligheten förhåller sig enkom genom insamling av empiri. Analysen i undersökningen är en central fas och bidrar både till att sätta den insamlade empirin i relation till teoretiska utgångspunkter och till att utforska de mekanismer och skeenden som ligger bakom empirin. Således blir det möjligt att undersöka vad något beror på eller varför det sker. Metodologin erkänner också värdet i att undersöka ett enda fall. Det finns inga tankar om att denna forskning ska bidra till en linjär kunskapsutbyggnad inom fältet utan snarare bidra med resonemang och resultat som kan ligga till grund för kommande studier och alstra nya idéer om mellankommunala samarbeten och demokrati.

5.2.2 Metod för insamlande av data

Det är viktigt att basera valet av metoder på deras användbarhet att alstra empiri som kan bidra till att besvara syftet med forskningen och forskningsfrågorna (Lindstedt 2017:91).

Den här studien kommer att utgå från två metoder för insamling av data: intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer möjliggör för forskaren att få tillgång till intervjupersonernas erfarenheter och förståelse av ämnet som står i centrum för forskningen (Flick 2014:207). Information produceras i samtalet mellan den som intervjuar och den som blir intervjuad och representerar en av flera förståelser av verkligheten (Byrne 2012:208). Genom intervjuer går det att få kunskap om hur kommunernas relation till MalmöLundregionen ser ut och insikter i både beslutsfattande inom, drivkrafter för att delta i och effekter av samarbetet. Dokumentstudien kommer att bidra med en skriftlig redogörelse av MalmöLundregionens föreslagna utveckling i regionen och de enskilda kommunernas inriktning inom fysisk planering. Genom att kombinera de båda metoderna är målsättningen att skapa ett djupare underlag för att kunna utforska, beskriva och förklara relationen mellan kommuner och mellankommunala samarbeten.

Intervjuerna speglar de intervjuades förståelse av hur samarbetet fungerar medan styrdokumentet för MalmöLundregionen visar på hur kommunerna enats om hur det borde fungera. Genom att använda två olika typer av källor för att undersöka samma frågeställningar går det att se huruvida intentionerna och praktiken skiljer sig åt, vilket är centralt när det kommer till huruvida en verksamhet har legitimitet eller inte. Legitimiteten i en verksamhet handlar om hur den faktiskt fungerar snarare om hur det tänkta idealförfarandet är. Därmed kompletterar dessa två typer av empiriska källor varandra och bidrar gemensamt till att forskningsfrågorna kan besvaras och forskningens syfte kan uppnås.

5.2.2.1 Intervjuer

Det finns få standardiserade regler och metodologiska måsten inom kvalitativa intervjuer. Hur en intervju bör genomföras och analyseras är beroende på syftet med undersökningen och

vilken information intervjuerna är tänkta att bidra med (Kvale & Brinkmann 2009:14–15). Intervjuerna är inom denna forskning tänkta att bidra med information om varför kommuner väljer att delta i mellankommunala samarbeten, vilka effekter samarbetet har på de enskilda kommunernas utvecklingsmöjligheter och vilka aktörer som är delaktiga i beslutsfattandet.

Intervjuer kan genomföras på en mängd olika sätt. Denna forskning kommer att utgå från semi-strukturerade intervjuer, vilket säkerställer att utvalda ämnen tas upp men samtidigt erbjuds en flexibilitet vilken tillåter att olika följdfrågor ställs beroende på intervjupersonens svar (Denscombe 2016:266; Bryman 2012:471). Två intervjuguides togs initialt fram för att säkerställa att frågor ställs som bidrar till att besvara uppsatsens övergripande frågeställningar. Intervjuguiderna är snarlika men frågorna är anpassade efter planerare och politiker. Planerarna antas ha en större kunskap om hur MalmöLundregionen påverkar den fysiska planeringen i kommunen medan politikerna förutspås besitta mer kunskap om hur beslutsfattandet sker. Intervjuguiderna inleds med enklare, inledande frågor som intervjupersonen enkelt kan besvara vilket möjliggör för en mer avslappnad intervjusituation. Om intervjupersonen känner sig bekväm i situationen och en god relation uppstår mellan intervjuperson och intervjuare är sannolikheten större att intervjun blir produktiv och en djupare förståelse för ämnet skapas (Rapley 2004:19). De inledande frågorna följs av frågor som på olika sätt berör eller ämnar bidra med kunskap om legitimitet. Avsnittet om legitimitet i det teoretiska ramverket har legat till grund för frågorna här. Intervjuguiderna går att finna i bilaga 1. Att ta fram en intervjuguide är en viktig del av förberedelsearbetet inför en semi-strukturerad intervju, men i själva intervjusituationen behöver inte intervjufrågorna ställas i den ordning som intervjuguiden visar (Rapley 2004:18).

Intervjuer kan genomföras både ansikte mot ansikte eller via telefon. Generellt är fördelarna fler med en intervjusituation där intervjuperson och intervjuare möts ansikte mot ansikte, då syns också den icke verbala kommunikationen i form av ansiktsuttryck och rörelser. Den verbala kommunikationen har dock samma möjligheter att framkomma i en telefonintervju. Fördelen med en telefonintervju är att den enklare kan planeras in i en fullspäckad kalender och att den kan genomföras även på distans (Yeo et al. 2013:182). Utifrån syftet med forskningen och de forskningsfrågor som intervjuerna ämnar bidra till att besvara kan båda dessa typer av intervjusituationer fungera. En intervju ansikte mot ansikte är dock att föredra eftersom det enklare går att skapa en god relation mellan intervjuperson och intervjuare och detta kan potentiellt leda till en ännu djupare insikt i ämnet (Denscombe 2016:277).

Antalet intervjuer som har genomförts inom denna undersökning har varit beroende av en mängd faktorer, bland annat tillgängliga resurser i form av tid och ekonomiska förutsättningar för att genomföra resor. Detta har avgjort hur många informanter som har intervjuats. Tidsåtgången per intervju uppskattades initialt till att vara ca 30–60 minuter för att genomföra intervjun och ungefär sex gånger så lång tid för att transkribera intervjun. Intervjuerna blev i snitt 40 minuter långa och tog ungefär tre timmar att transkribera, vilket ledde till att antalet intervjuer kunde utökas i förhållande till vad som initialt bokades in. Därigenom kunde en bredare och mer omfattande empiri samlas in. Initialt bokades tio intervjuer in, men utökades till tolv i ett senare skede. Det finns inte ett antal intervjuer som ska genomföras för att

automatiskt kunna säga att forskningen blir bra, empirin behöver bli tillräcklig för att kunna besvara syftet och forskningsfrågorna (Lindstedt 2017:108–110).

Det går att förstå intervjun antingen som ett sätt att konstruera kunskap eller ett sätt att samla in redan existerande kunskap. Vilket förhållningssätt undersökningen har till intervjuer beror på ontologiska och epistemologiska ställningstaganden. Utifrån kunskapssynen i detta arbete finns en förståelse att den som blir intervjuad redogör för sina tolkningar av det som efterfrågas. Den som intervjuar behöver sedan tolka detta (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:340–341). På så sätt är inte kunskapen som kommer ur intervjuer något statistiskt utan snarare något som konstrueras i samtalet. När kunskap konstrueras i en intervju innebär det att både den som intervjuar och den som blir intervjuad gemensamt bidrar till att öka förståelsen för och vetskapen om det som undersöks (Kvale & Brinkmann 2009:48–49). Genom att sätta intervjupersonen och dennes upplevelser, erfarenheter och förståelse av frågorna i centrum för empiriinsamlingen möjliggörs för en djup förståelse av ämnen centrala för undersökningen. Det kan vara svårt att genom andra metoder få tillgång till samma information.

Synen på intervjuer som kunskapsalstrande kommer att påverka analyskedet i stor utsträckning och påverka vilka sanningsanspråk som kan göras på det slutgiltiga resultatet av forskningen.

5.2.2.1.1 Val av informanter

MalmöLundregionen har en styrelse som sätter agendan för regionens utveckling och beslutar gemensamma strategier. Alla deltagande kommuner har politiska representanter i styrelsen. Därmed blir dessa politiska representanter intressanta potentiella intervjupersoner för att få en ökad förståelse för bland annat vilka drivkrafter kommunen har att delta i samarbetet, hur beslut fattas samt hur interaktionen ser ut mellan kommunerna i styrelsen. I varje kommun finns det också planerare som har i ansvar att genomföra de politiska besluten genom till exempel översiktlig planering och strategiska program. Dessa planerare samverkar också inom ramarna för MalmöLundregionen. Samverkan inom fysisk planering sker i den så kallade ÖP-gruppen där en eller flera representanter per kommun deltar. Dessa planerare kan bidra med kunskap och förståelse om bland annat hur besluten från MalmöLundregionen påverkar kommunens fysiska planering, vilka effekter deltagandet får och medborgarnas medvetenhet om regionens existens. Det är dock viktigt att vara medveten om att den syn på MalmöLundregionen och relationen mellan kommunen och samarbetet som framkommer i intervjuerna kan vara den enskilda intervjupersonens bild av hur det fungerar och inte nödvändigtvis speglar övriga planerares eller politikernas syn på samarbetet. Det vill säga det kan finnas många olika bilder av relationen mellan kommun och samarbete inom kommunen, men det är i undersökningen nödvändigt att göra ett urval av personer att intervjuas.

Utifrån ovanstående förståelse för vilka personer som innehar nyckelroller i samarbetet och antagandet om att dessa kan bidra med information som i sin tur kan bidra till att besvara forskningsfrågorna skickades mail ut med förfrågan om intervju. Dessa mail skickades dels till respektive kommuns stadsbyggnadsavdelning för att komma i kontakt med planerare som deltar i MalmöLundregionens arbete kring strategisk planering. Dels skickades också mail direkt till

kommunstyrelsens ordförande i de tolv deltagande kommunerna. Målet var att få in minst åtta personer som ville ställa upp på en intervju, dessa skulle föredragsvis vara jämnt fördelade mellan de två grupperna av informanter. Av de 24 mail som skickades ut svarade tio personer och tackade ja till att ställa upp på intervju. Alla dessa bokades in och genomfördes. Av dessa var sex intervjuer med planerare och fyra med politiker. Efter att de tio intervjuerna hade genomförts upplevdes en mättnad⁴ ha uppstått i insamlingen av data från tjänstepersoner. Det hade dock inte uppstått någon mättnad gällande politikerna och därför bokades ytterligare två intervjuer in. Detta skedde genom att mailförfrågningar skickades ut till oppositionsråden i de åtta kommuner från vilka kommunstyrelsens ordförande inte tackat ja. Därmed genomfördes totalt tolv intervjuer, med sex tjänstepersoner och sex politiker. Nio av dessa genomfördes ansikte mot ansikte på intervjupersonens arbetsplats och tre genomfördes via telefon. Totalt fanns bland de intervjuade tio av de tolv kommuner som ingår i MalmöLundregionen representerade.

Eftersom det endast finns tolv kommuner som deltar i MalmöLundregionen och således ett begränsat antal personer som uppfyller de kriterier som ställts upp för urval av informanter till denna uppsats gjordes en bedömning att anonymitet inte kunde garanteras för intervjupersonerna. Alla informanter som ställt upp på intervju har fått information om att den informationen de bidrar med kommer att avpersonifieras genom att de antingen omnämns som politiker eller tjänsteperson, men att de inte kan garanteras att vara anonyma. Samtliga medverkande har muntligen godkänt dessa premisser för deltagande i undersökningen.

5.2.2.1 Dokumentstudier

Dokument produceras i en särskild kontext som påverkar hur det som står skrivet i dem kan och borde tolkas (Flick 2014:353). Det finns två huvudsakliga egenskaper hos dokument som gör dem användbara som undersökningsmaterial. Dels pekar dokument på varaktighet i det som står i dokumentet. Dokumentet producerades vid en viss tid och återspeglar det som beslutades vid det tillfället. Dels kan informationen de innehåller användas som belägg för något. Att ett dokument är framtaget pekar på att det innehåller något som är viktigt eller användbart (Denscombe 2016:319–320). Med en kvalitativ utgångspunkt i forskningen går det att göra en djupare läsning av dokumenten där det som står inte läses bokstavligt utan analyseras djupare efter dolda innebörder och strukturer.

Inom forskning skiljer man i regel mellan ombett och oombett producerade dokument, det vill säga antingen så kan forskaren be särskilda personer att producera dokument i ett visst syfte eller så kan den använda dokument som redan är producerade (Flick 2014:354). I denna undersökning kommer redan producerade dokument att användas, så kallat naturligt förekommande data. I och med att dokumenten redan är framtagna kan forskaren inte kritiseras för att ha påverkat dem (Bryman 2011:489). Naturligt förekommande data anses i regel ha hög validitet eftersom dokumentens framtagande inte kan ha påverkats av forskningsfrågorna och undersökningens inriktning (Silverman 2011). Det är dock viktigt att vara medveten om att

⁴ Mättnad uppstår när samma svarsmönster återkommer i ett flertal intervjuer och den som intervjuar känner igen svaren (Eriksson-Zetterquist & Ahme 2015:42)

dokument ibland produceras med ett visst syfte och att detta syfte kan påverka hur det som står i dokumenten bör behandlas. Ett dokument som är producerat för att locka nya invånare till en kommun eller region kan tänkas framhålla fördelar och positiva aspekter i mycket större utsträckning än det belyser problem och eventuella nackdelar med att bo i regionen. Kontexten i vilken dokumenten producerades och eventuellt publicerades samt vem som tog fram dokumenten i fråga är central (Bryman 2011:501). Eftersom dokument produceras med ett syfte och ofta har i åtanke vilka som potentiellt kan komma att läsa dokumentet finns det en möjlighet att det som står i dokument som mötesanteckningar och protokoll är tillrättalagt och inte visar på de eventuella konflikter eller diskussioner som ligger bakom beslutet. Därmed går det inte att oreflekterat godta allt i ett dokument bara för att det är så kallade naturligt förekommande data.

Kvalitativa intervjuer kritiserar ibland för att ha bristande validitet. Genom att använda dokumentstudier går det att jämföra delar av det material som kommer ur intervjuerna med den verklighet som framkommer i dokumenten. På så sätt går det att se huruvida de två typerna av empiri stämmer överens. Om intervjuerna och dokumenten är samstämmiga ökar validiteten i empirin. Genom att använda både intervjuer och dokument kan dessa komplettera varandra och gemensamt bidra till en djupare insyn i och förståelse för relationerna mellan kommunerna och MalmöLundregionen. Intervjupersonerna kan till exempel bidra med sin förståelse för hur beslutsfattandet faktiskt sker medan dokument kan visa på hur beslutsfattandet var tänkt att gå till och/eller vad som beslutades.

5.2.2.1.1 Val av dokument

Fokus för undersökningen ligger på att förstå hur legitimitet och demokrati påverkas av att kommunerna deltar i mellankommunala samarbeten. De dokument som blir intressanta och relevanta att undersöka i relation till forskningsfrågorna är de som bidrar till att belysa hur samarbetet är tänkt att fungera och vad samarbetet ska kretsa kring. MalmöLundregionen har ett samverkansavtal på sin hemsida från 2018 och en handlingsplan från 2012. MalmöLundregionen bildades 2012 och handlingsplanen klargör syftet med och inriktningen för samarbetet. Handlingsplanen och samverkansavtalet var en del i att formalisera det nätverk som tidigare funnits mellan kommunerna i sydvästra Skåne. Handlingsplanen och samverkansavtalet kommer att bli en del av empirin och analyseras tillsammans med intervjuerna. Handlingsplanen tillsammans med samverkansavtalet bidrar också till att skapa en förståelse för varför kommunerna initialt valde att formalisera det tidigare samarbetet i nätverk och hur de valde att göra det. Genom intervjuerna skapas dock en förståelse för hur det faktiskt fungerar idag i samarbetet.

MalmöLundregionen antar löpande verksamhetsplaner för varje mandatperiod. Dessa uppdateras och aktualiseras inför varje verksamhetsår. Genom att granska den senaste verksamhetsplanen går det att skapa en förståelse för och insyn i hur agendan sätts för samarbetet och vilka som påverkar denna. Verksamhetsplanen stipulerar vad samarbetet ska fokusera på under året. Detta är särskilt intressant att sätta i relation till hur intervjupersonerna förstår agendasättandet och vem som påverkar detta. Verksamhetsplanen kompletteras med

styrelsemötesprotokoll som redogör för vad som behandlas och beslutas under respektive möte. Dessa kommer också att granskas för att se vilken information som finns tillgänglig för medborgare som vill få insyn i vad MalmöLundregionen arbetar med och hur de representeras där av politiker och tjänstepersoner.

MalmöLundregionen har även en strukturplan antagen från 2016. Denna ska lyftas fram i respektive kommuns översiktsplan. Strukturplanen kommer dock inte att vara en del av granskningen mer än att den omnämns i relation till tjänstepersonernas beskrivningar av verksamheten. Detta beror på att en analys av huruvida strukturplanen påverkar översiktsplaneringen i respektive kommun inte ryms inom varken syftet eller forskningsfrågorna för denna undersökning. Det uppstår också ett problem med kausalitet om detta ska undersökas eftersom det inte går att säga vad som leder till vilken påverkan.

5.2.3 Metod för analys av insamlade data

Att analysera den insamlade empirin är ett viktigt skede i forskningsprocessen. Här är syftet att få ut mer information av det insamlade materialet än vad som ges av de enskilda orden och meningarna empirin består av. Tänkandet och förmågan att analysera, tolka och dra slutsatser ligger till grund för möjligheterna att utveckla vetenskapen och kunskapen. Inom kritisk realism förstås kunskap som tillfällig och öppen för att utmanas av ny kunskap. Det innebär att man talar om tendenser snarare än kausala lagar i analysen och slutsatsen (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:168,345). Analysen utgår från de teorier och begrepp om legitimitet och demokrati som återfinns i det teoretiska ramverket, den tidigare forskningen samt forskningsfrågorna och den insamlade empirin (Fejes & Thornberg 2016:28).

Analysen går ut på att utifrån den data som samlats in genom intervjuer och dokumentstudier identifiera mönster och förklaringar. Data organiseras, sorteras, bryts ner, kategoriseras och söks igenom efter mönster. En utmaning inom kvalitativ forskning ligger ofta i att det är stora mängder data som ska analyseras (Fejes & Thornberg 2016:35). I denna forskning kommer en kvalitativ innehållsanalys att användas som analysmetod. En kvalitativ innehållsanalys handlar om att söka bakomliggande teman i den insamlade datan (Bryman 2011:505). Det är en systematisk process som styrs av kategorier och variabler. Initialt tas ett antal kategorier fram utifrån vilka det insamlade empiriska materialet delas in. Dessa kategorier utgår från de tre legitimitetsgrunderna som etablerades i det teoretiska ramverket. Kategoriseringen för analysen återfinns i avsnittet ”Analytiskt ramverk”.

En kvalitativ analys sker i regel genom tre processer: sortering, reducering och argumentation. Att sortera datan handlar om att skapa ordning i materialet. Att reducera innebär att sälla ut det som är centralt för undersökningen, detta ska göras utan att göra avkall på nyanser och komplexiteter i empirin. Det är upp till forskaren som gör analysen att avgöra vad som ska sällas bort och vad som ska analyseras vidare. Argumentationen handlar om att föra fram analysen och skapa ett inlägg i forskningsdebatten om det aktuella ämnet. Detta sker till exempel genom att pröva befintliga teorier eller genom att jämföra resultatet med annan forskning. Argumentationen kan således förstås som slutsatsen för forskningen (Rennstam &

Wästerfors 2015:220). Sorteringen sker utefter den systematik som presenteras i det analytiska ramverket. Reduceringen kan sägas vara det som presenteras i analysen, då har det som är centralt för undersökningen i respektive intervju valts ut och satts i relation till empiri från andra intervjuer och dokumenten. Argumentationen och inlägget i forskningsdebatten återfinns under rubrikerna slutsats och diskussion.

För att kunna analysera intervjuerna som genomförts behöver de i ett första steg transkriberas. Att transkribera innebär att skriva ned intervjuerna i ord med hjälp av inspelningen och på så sätt skapa data som enklare kan analyseras. Detta kan något förenklat delas in i tre faser: (1) reducere av data, (2) omorganisering av data och (3) representation av data (Flick 2014:237). Detta innebär att relevanta avsnitt i intervjuerna identifieras och väljs ut för att sedan kategoriseras i syfte att kunna bidra till att besvara undersökningens övergripande frågeställningar. Det är således ett arbete som delvis ersätter den generella analysprocess som beskrevs tidigare och utgick från sortering, reducere och argumentation. Med hjälp av kategoriseringen blir det också enklare att jämföra intervjuerna eftersom uttalanden om liknande aspekter kan paras samman. Kategoriseringen utgår från den uppdelning som redovisas för i avsnittet ”Analytiskt ramverk”. Det finns inte någon precis standard för hur en transkribering ska gå till, men en rimlig utgångspunkt är att endast transkribera så mycket som behövs utifrån de satta forskningsfrågorna. Anledningen till detta är att transkribering är mycket tidskrävande och det inte är meningsfullt att transkribera delar av intervjun som inte bidrar till att besvara forskningsfrågorna (Flick 2014:389). Kategoriseringen och det analytiska arbete som hör till är inte en process som går att förklara mer ingående än så här. Det går att förstå kategoriseringen, precis som senare delar av analysen som en form av svart låda där intervjumaterialet stoppas in och sedan associeras till respektive norm ur det analytiska ramverket. Tolkningen är central för kategoriseringen, vilket innebär att forskaren tolkar vad intervjupersonerna säger utifrån kontext och sätter uttalanden från olika intervjupersoner i relation till varandra. Kontexten för uttalanden och påståenden står i centrum. Tolkningen sker utifrån det analytiska ramverket, vilket ämnar säkerställa att tolkningen sker utifrån samma premisser för alla intervjuer.

Kritisk realism har en stor öppenhet i vilka typer av tankeoperationer som är lämpliga att använda för att analysera och pröva resultatet i forskning. Dessa kan användas komplementärt. I detta arbete används huvudsakligen den deduktiva slutledningen, vilken innebär en slutledning där slutsatserna följer ur angivna premisser. Premisserna utgörs av de teoretiska utgångspunkterna. Således prövas slutsatserna om det undersökta fallet stämmer överens med det vi redan vet. Den deduktiva slutledningen har kompletterats med abduktion, vilket handlar om att rekontextualisera och beskriva på nytt. Rekontextualiseringen har skett bland annat när empirin kategoriserades om enligt det analytiska ramverket och sattes i relation till annan empiri, teori och tidigare forskning. Abduktionen visar hur något skulle kunna vara till skillnad från deduktionen som visar att något måste vara på ett visst sätt. På så sätt kompletterar dessa tankeoperationer varandra och bidrar med olika perspektiv på empirin i analysen (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson 2003:169–170,174,181,184).

5.2.3.1 Analytiskt ramverk

I detta avsnitt kommer studiens teoretiska ramverk att konkretiseras för att kunna användas i analysen av den insamlade empiriska datan. Forskningsfrågorna och syftet med undersökningen är avgörande för vilken information som bedöms intressant att analysera. Det analytiska ramverket ska bidra till att klargöra hur den data som samlats in genom intervjuer och dokument ska tolkas och utgör därmed en brygga från de inledande ställningstagandena till analysen.

Det analytiska ramverket ska också bidra till att relatera de mer abstrakta teoretiska begreppen som används inom denna forskning till det som framkommer i intervjuer och dokumentstudier. Syftet är att förstå vad intervjupersonerna förstår som inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet och hur de ser på dessa i relation till det samarbetet de ingår i samt hur detta relaterar till de dokument som undersöks. I analysen sätts således intervjupersonerna och deras uttalanden och förståelse i centrum.

Ramverket utgår från de tre legitimitetsbegreppen vilka används för att kategorisera den insamlade empirin. I ett senare skede kommer resultatet av sorteringen och kategoriseringen av empirin att relateras till demokratimodellerna som presenterades i det teoretiska ramverket. Analysarbetet och det följande arbetet med att ta fram slutsatser för forskningen kommer att ske genom deduktion och abduktion.

5.2.3.1.1 *Inflödeslegitimitet*

Enligt teorin byggs inflödeslegitimiteten upp av (1) medborgarnas möjligheter till deltagande, (2) hur medborgarna representeras och (3) öppenhet i sättande av agendan. Hur kan dessa begrepp förstås i praktiken och vara applicerbara på kommunerna och MalmöLundregionen?

Medborgarnas möjligheter till deltagande

Möjligheter till deltagande handlar om *hur* medborgarna kan delta i att sätta agendan, styra utvecklingsinriktningen och påverka beslutsfattandet. Beroende på hur man ser på demokratin utövar medborgarna sitt deltagande på olika sätt. Öppna, fria val av politiska representanter är grundstenen i den representativa demokratin och bör således också ha inflytande i den kontext som undersöks här eftersom Sverige i grunden är en representativ demokrati. Andra sätt som kan vara aktuella är genom samråd eller samtal i form av workshops eller projektgrupper, vilket är kännetecknande för en deliberativ demokrati.

Genom att undersöka medborgarnas möjligheter till deltagande i anslutning till kommunens deltagande i MalmöLundregionen är förhoppningen att få en djupare insikt i vilket demokratiideal som är mest framträdande i samarbetet samt vilken roll medborgarna har i samarbetet.

Representation av medborgarna

Representationen av medborgarna handlar om att de politiska representanterna behöver företräda medborgarna och de som bidragit till att välja dem. Det innebär konkret att politikerna

behöver vara tydliga och transparenta gentemot väljarna om dels vad de ämnar prioritera och genomföra under sin mandatperiod och dels vilka frågor politikerna väljer att satsa på löpande under verksamhetsåret. I MalmöLundregionen borde politikerna därmed ha tydliggjort för medborgarna att de deltar i samarbetet, vilka frågor de driver och varför de är med.

Genom att undersöka hur politiker och tjänstepersoner ser på sin representation av medborgarna och hur den eventuellt påverkas av deltagandet i MalmöLundregionen är målsättningen att få en djupare förståelse för hur medborgarna företräds i kommunen och regionen.

Öppenhet i sättande av agendan

Det politiska systemet behöver vara mottagligt för att föra upp det medborgarna tycker är angeläget på agendan. Det behöver således finnas möjligheter för medborgarna att förmedla till sina politiker vad som är viktiga frågor för dem och att dessa frågor sedan behandlas av politikerna. I och med att kommunerna deltar i MalmöLundregionen behöver möjligheten att påverka agendan för medborgarna gälla såväl på kommunal som mellankommunal nivå.

Genom att undersöka hur agendan sätts och vem som tillåts påverka den, både när det kommer till kommunens val att delta i MalmöLundregionen och agendan för själva samarbetet är tanken att få bättre insyn i de maktförhållanden som styr samarbetet. Det har olika påverkan på demokratiska ideal och legitimitet om endast politiker tillåts komma till tals eller om medborgare har möjlighet att påverka agendan.

5.2.3.1.2 Genomflödeslegitimitet

Enligt teorin byggs genomflödeslegitimitet upp av (1) hur beslutsfattande sker, (2) kvaliteten på deltagandet och (3) maktfördelningen. Hur kan dessa normer appliceras på kommunerna och MalmöLundregionen och därigenom bidra till att förstå hur de involverade tjänstepersonerna och politikerna ser på genomflödeslegitimiteten i samarbetet?

Beslutsfattande

Beslutsfattande sker både på kommunal nivå och i samarbetet och handlar i båda fallen om att väga mellan olika intressen och preferenser på jämlika villkor. Här kommer fokus framförallt att vara på hur beslutsfattandet sker i MalmöLundregionens styrelse och hur avvägningar görs mellan de deltagande kommunernas olika intressen. Om någon eller några kommuner får ett övertag över andra kommuner eller om några intressen inte beaktas i beslutsfattandeprocessen är det negativt för genomflödeslegitimiteten.

Genom att undersöka hur och varför beslut fattas samt vem som är delaktiga i att dessa beslut fattas är målet att få en ökad förståelse för hur besluten kommuniceras och förmedlas till medborgare och andra intressenter samt hur beslutsfattandet sker. Hur beslutsfattande sker och vilka intressen som beaktas sker säger mycket om vilket demokratiideal som är gällande, till exempel så bygger deliberativ demokrati på konsensus medan en valdemokrati oftast utgår från majoritetens val.

Kvaliteten på deltagande

Kvaliteten på deltagande handlar om hur de politiska representanterna genomför sin representation och hur de sedan förmedlar denna vidare till medborgare och andra aktörer i kommunen. Transparens och kommunikation är nyckelord inom detta. Det behöver vara tydligt för en utomstående hur samarbetet går till, vilka beslut som fattas på vilka grunder och vem som har varit delaktig i att fatta dem. Detta kan tyckas låta snarlikt den föregående normen som handlade om beslutsfattande, men här är det snarare själva processen som står i centrum, det vill säga hur det går att få insyn i och förståelse för verksamheten. Det är därför centralt att kommunen förmedlar sitt deltagande och resultatet av detta samt att det finns möjligheter för medborgarna att granska deltagandet.

Genom att undersöka kvaliteten på deltagandet är förhoppningen att få förståelse för hur det går att få insyn i verksamheten som utomstående och hur de som deltar arbetar för att öka transparensen.

Maktfördelning

Maktfördelningen kan uppfattas som synonym med beslutsfattandet i och med att beslutsfattandet är en form av maktutövning. Maktfördelningen i samarbetet involverar dock också vilka aktörer som är delaktiga i att sätta agendan och hur detta förmedlas utåt. Det krävs att maktfördelningen är jämn för att inte riskera att kommunerna som deltar i MalmöLundregionen får ett ojämnt inflytande över regionens utveckling. Maktfördelningen påverkas av vem som är representant för kommunen i respektive instans. Makten förskjuts nämligen från de folkvalda politikerna till tjänstepersonerna om det är tjänstepersonerna som fattar beslut i frågor.

Genom att undersöka maktfördelningen inom MalmöLundregionen är tanken att få djupare förståelse för hur kommunerna interagerar med varandra och vad denna interaktion får för konsekvenser för samarbetets beslutsfattande och agendasättande.

5.2.3.1.3 Utflödeslegitimitet

Enligt teorin byggs utflödeslegitimiteten upp av (1) effektivitet och prestationsförmåga, (2) mottagligheten och (3) ansvarsskyldighet. Hur kan dessa normer förstås i praktiken och hur kommer de till uttryck i MalmöLundregionen?

Effektivitet och prestationsförmåga

Effektiviteten och prestationsförmågan handlar om hur snabbt och med vilken kvalitet MalmöLundregionen levererar resultat. I samarbetet bidrar alla kommuner med resurser och alla ska få ta del av resultaten. Ett samarbete kan både vara mer eller mindre effektivt jämfört med arbete inom den egna förvaltningen. Resultatet av samarbetet påverkar dels värdet i att driva samarbetet och dels medborgarnas och andra aktörers tankar om huruvida MalmöLundregionen bidrar till något gott som kommunerna inte skulle kunnat klara av på egen hand.

Genom att undersöka effektivitet och prestationsförmåga i MalmöLundregionen är det meningen att få ökad kunskap om effektiviteten blir högre och prestationsförmågan bättre till följd av att kommunerna samverkar samt vad det kan tänkas bero på.

Mottaglighet

Mottaglighet handlar om huruvida resultaten som MalmöLundregionen producerar är efterfrågade av de deltagande kommunerna och deras medborgare. MalmöLundregionen bör med grund i denna norm producera lösningar på problem eller utmaningar som är aktuella i regionen idag.

Genom att undersöka mottagligheten i MalmöLundregionen så är målet att skapa en ökad förståelse för motiven till att driva samarbetet och vilka effekter samarbetet får på regionen.

Ansvarsskyldighet

Den här normen berör möjligheterna för medborgarna och andra aktörer att utkräva ansvar för beslut som fattas inom MalmöLundregionen. Det behöver vara tydligt vem som är ansvarig för vilka beslut. Det kan vara komplicerat att förstå vem som är ytterst ansvarig för ett beslut och dess påverkan på den enskilda kommunen när beslutet har fattats i ett mellankommunalt samarbete.

Genom att undersöka ansvarsskyldigheten i MalmöLundregionen är målsättningen att få en ökad förståelse för vem som är ansvarig för vilka beslut och vilka effekter detta får på kommunens beslutsfattande samt medborgarnas tilltro till organisationen.

5.2.3.1.4 Sammanfattning

I tabellen nedan sammanfattas det analytiska ramverket. Utifrån de tre typerna av legitimitet och tillhörande normer som finns inom dessa innehåller tabellen nyckelaspekter som eftersöks i empirin för att identifiera respektive norm. Tabellen innehåller samma information som den löpande texten i föregående tre avsnitt.

Legitimitetsnormer	Aspekter att eftersöka i empirin
<i>Inflödeslegitimitet</i>	
Möjligheter till deltagande	<u>Hur medborgarna kan delta och påverka.</u> Politiska representanter deltar. Medborgare har direkt möjlighet till inflytande.
Representation	<u>Transparens från politiker gentemot medborgare.</u> Politikerna behöver kommunicera varför de är med i MalmöLundregionen samt vad de vill driva där.
Öppenhet i sättande av agendan	<u>Mottaglighet i samarbetet för medborgarnas angelägenheter.</u> Medborgarna ska kunna förmedla vad de tycker är viktigt på både lokal och mellankommunal nivå.

	Medborgarna ska kunna påverka hur frågor behandlas.
<i>Genomflödeslegitimitet</i>	
Beslutsfattande	<u>Jämlika avvägningar mellan kommunernas intressen.</u> Hur beslut fattas och vem som är delaktig i att fatta dessa samt hur besluten kommuniceras vidare.
Kvaliteten på deltagande	<u>Processen för politisk representation.</u> Hur det går att få insyn i och förståelse för processen. Hur politikerna genomför sin representation av medborgarna. Hur medborgare tillåts delta.
Maktfördelning	<u>Vem som har makt i vilka situationer och hur det förmedlas.</u> Det behöver vara tydligt hur makten fördelas mellan kommunerna och på vilka villkor de har inflytande.
<i>Utflödeslegitimitet</i>	
Effektivitet och prestationsförmåga	<u>Hur snabbt och med vilken kvalitet som samarbetet levererar resultat.</u> Resurser ska användas så effektivt som möjligt. Effektivt nyttjande innebär högre legitimitet. Alla kommuner får ta del av resultatet.
Mottaglighet	<u>Resultaten behöver vara efterfrågade.</u> Medborgarnas problem behöver lösas eller deras efterfrågan mötas. Samarbetet behöver producera lösningar på aktuella problem.
Ansvarsskyldighet	<u>Behöver finnas möjlighet att utkräva ansvar.</u> Transparens om vilka som är delaktiga i att fatta beslut så att dessa kan hållas ansvariga.

Tabell 3: Sammanfattning av legitimitetsnormer utifrån det analytiska ramverket.

5.2.3.2 Operationalisering

I det analytiska ramverket presenterades tre normer som är centrala för respektive typ av legitimitet. Normerna operationaliseras med hjälp av sin tillhörande förklaring och konkretisering. Uttalanden från intervjuerna och texter i dokumenten som associeras till normerna kopplas till den typen av legitimitet. Olika begrepp som kan associeras till normerna och kategorierna kan inledningsvis upplevas höra till flera olika kategorier. *Transparens* kan till exempel handla om transparens i vad politikerna sätter upp på agendan eller transparens kring hur beslutsfattandet sker. Därmed är det kontexten som är avgörande, alltså i vilket sammanhang något sägs, för att avgöra till vilken norm som uttalandet hör.

Med hjälp av det analytiska ramverket och operationaliseringen är det tänkt att empirin ska kunna sorteras, kategoriseras och analyseras på ett sätt som bidrar till att sammanfoga

information som gemensamt kan bidra till att besvara undersökningens inledande frågeställningar. Även om någon av normerna och kategorierna i det analytiska ramverket inte skulle kunna associeras till specifika uttalanden eller texter säger det ändå något om hur intervjupersonerna ser på normen och vilken prioritet den har när kommunen motiverar sitt deltagande i MalmöLundregionen.

Tolkningen av det empiriska materialet sker genom associering av uttalanden i intervjuerna och texter i dokumenten till de analytiska kategorierna. Vilka uttalanden eller texter som kopplas till respektive analytisk kategori är beroende av kontexten i vilka de återfinns. Det går att förstå denna process som en *black box* där intervjumaterialet och dokumenten finns på input-sidan och det kategoriserade materialet finns på output-sidan. Själva processen där kategoriseringen sker går inte att beskriva mer ingående än att det rör sig om rekontextualisering och associering till de olika normerna. Analysen är således beroende av forskarens förståelse för de teoretiska utgångspunkterna och det analytiska ramverket samt tolkningen av intervjupersonernas uttalanden och hur dokumenten framställer olika aspekter av MalmöLundregionen.

6. Analys

I analysen så kopplas det empiriska materialet i form av intervjuer och dokument samman med de teoretiska utgångspunkterna. Fokus ligger på att förstå hur de olika legitimitetsgrunderna uppfylls inom MalmöLundregionen.

6.1 Inflödeslegitimitet

6.1.1 Medborgarnas möjligheter till deltagande

Det finns inga motsvarigheter i MalmöLundregionen till de samråd som är lagstadgade i planprocesser i den kommunala förvaltningen. Det har varit upp till de deltagande kommunerna att tillsammans avgöra huruvida medborgarna ska få möjlighet till en direkt påverkan i samband med att till exempel strukturplanen togs fram⁵. Valet föll i samband med strukturplanen på att inte ge medborgarna någon möjlighet att yttra sig eftersom den inte bedömdes ha någon direkt påverkan på medborgarna utan endast skulle fungera som inriktningsdokument för kommunerna⁶. Diskussionerna verkar främst ha skett mellan planerarna som arbetade med att ta fram strukturplanen. Det som behandlas i MalmöLundregionen uppfattas av de kommunala representanterna generellt som för abstrakt för att engagera medborgarna. Arbetet i MalmöLundregionen försöker alstra kunskap och bygga en gemensam värdegrund för framtida satsningar och utveckling, vilket några av intervjupersonerna hävdar är svårt för medborgarna att direkt kritisera eller ha synpunkter på⁷. Den långsiktiga karaktären på MalmöLundregionens arbete innebär att det inte blir några fysiska förändringar som direkt följd av det som behandlas och beslutas i styrelsen och arbetsgrupperna. Fysiska förändringar kommer till stånd efter kommunala beslut och där kan medborgarna möjligtvis ha ökade möjligheter att delta och påverka.

Flera av de intervjuade förstod det som att medborgarnas påverkan på MalmöLundregionen sker genom att rösta i de allmänna valen⁸. Då väljer de sina politiska representanter som ska företräda dem och verka för kommunens bästa. Detta är i linje med hur medborgarna ska kunna påverka politiken enligt den representativa demokratimodellen. För att medborgarna ska kunna förstå hur deras röst påverkar MalmöLundregionens agenda och kommunens val att delta i samarbetet krävs det dock att politikerna och de politiska partierna är öppna och tydliga med vad de ämnar prioritera och hur detta ska ske under den kommande mandatperioden. Som går att se i nästa avsnitt om *representationen av medborgarna* är det få politiker och kommuner som har en kommunikation gentemot medborgarna om just mellankommunala samarbeten.

Några av de intervjuade framhåller att medborgarna borde kunna påverka både samarbetet och politiken i allmänhet men har svårt att komma med idéer och förslag för hur det rent praktiskt

⁵ Tjänsteperson 2 & 6

⁶ (ibid)

⁷ Politiker 3, Tjänsteperson 2,4 & 6

⁸ Politiker 2-5, Tjänsteperson 5-6

skulle gå till i MalmöLundregionen⁹. Medborgarengagemanget ses som viktigt och flera kommuner hade planer på hur man kunde utveckla det lokalt¹⁰. I dessa resonemang går det att se att ett ideal om en deliberativ demokrati finns, där medborgarna ska få vara med i de löpande samtalen om kommunens och regionens utveckling. Svårigheten för intervjupersonerna att komma med idéer hur och när medborgarna borde engageras i MalmöLundregionen pekar på att det är en utmaning att förverkliga idealet om en deliberativ demokrati i det mellankommunala samarbetet.

Sammantaget så går det utifrån ovanstående att förstå medborgarnas möjligheter till deltagande som begränsade i MalmöLundregionen. Medborgarna kan indirekt påverka samarbetet genom sin röst i kommunalvalet. Men det är oklart om medborgarna är medvetna om hur de olika partierna ställer sig till mellankommunalt samarbete och om detta i sin tur är en faktor som påverkar hur medborgarna väljer att rösta. Detta påverkas ytterligare av det faktum att medborgarna har en bristande insyn i beslutsprocesserna, vilket analyseras mer i avsnittet om genomflödeslegitimitet. Utifrån en representativ demokratimodell går det att förstå denna aspekt av inflödeslegitimitet som hög, medborgarna har alla lika möjligheter att påverka. Utifrån ett deliberativt-, direkt- eller konsumentdemokratiideal är däremot inflödeslegitimiteten låg sett till medborgarnas möjligheter till deltagande. Det finns i nuläget inga möjligheter för medborgarna att delta i det mellankommunala samarbetet.

6.1.2 Representation av medborgarna

Alla de intervjuade politikerna framhöll att deltagandet i MalmöLundregionens styrelse är en viktig del av det kommunpolitiska uppdraget¹¹. Anledningar till detta var bland annat att kommunens frågor på så sätt kan bli en del av en större agenda¹² och att man som liten kommun får möjlighet att vara med och påverka den regionala utvecklingen på ett annat sätt än vad som är möjligt på egen hand och därmed bidrar det mellankommunala samarbetet till fler möjligheter för kommunens invånare¹³. En av politikerna framhöll att utvecklingen idag går snabbare och att man därför måste hitta nya sätt att samverka för att kunna möta framtida utmaningar i kommunerna och regionen¹⁴. Således har kommunpolitikerna tydliga motiv för att delta och representera medborgarna i samarbetet.

Det var inte direkt någon kommun som framhöll att de har en gemensam kommunikation till medborgarna om varför de är med i MalmöLundregionen och vilka frågor de driver där. En del politiker kommunicerar via sina egna sociala medier till väljare och andra intresserade när de representerar kommunen i MalmöLundregionen¹⁵. En del framhöll i intervjuerna att det finns möjlighet för medborgarna att få reda på att kommunen är med eftersom protokollen för såväl

⁹ Politiker 2 & 6, Tjänsteperson 4-5

¹⁰ Politiker 2, 4 & 6

¹¹ Politiker 1-6

¹² Politiker 3

¹³ Politiker 5

¹⁴ Politiker 2

¹⁵ Politiker 3-4

MalmöLundregionens styrelsemöten som kommunstyrelsen är offentliga¹⁶. Kommunstyrelsens protokoll behöver redovisas på de kommunala anslagstavlor enligt kommunallagen (SFS2017:725), således finns det möjlighet för medborgarna att få tillgång till dessa på ett systematiskt sätt. Detsamma gäller dock inte för MalmöLundregionens styrelseprotokoll. Protokollen för samarbetets styrelsemötesprotokoll kommunicerades inte ut till medborgarna på samma vis som de kommunala protokollen. Det är i stället upp till medborgarna själva att lokalisera dem på MalmöLundregionens hemsida. MalmöLundregionens existens kommuniceras av planerarna i de kommunala översiktsplanerna antagna efter strukturplanen¹⁷.

Kommunikationen från politiker och planerare till medborgarna är bristande utifrån de teoretiska utgångspunkterna. Det rör sig om en form av masskommunikation där avsändarna inte kan veta vilka mottagare som tar del av det publicerade materialet. Protokollen och annan information som hade kunnat bidra till att medborgarna kunnat granska representationen av dem kommuniceras inte heller direkt till medborgarna utan publiceras endast i arkiv på MalmöLundregionens hemsida och delvis i de kommunala protokollen för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Transparensen blir bristande eftersom det blir svårt för medborgarna att uppfatta vad som sker när det inte kommuniceras direkt till dem. Kommunikationen i form av mötesprotokoll innehåller också bara redogörelser för vad som diskuterats på möten samt vilka beslut som har fattats (MalmöLundregionen 2019). Det vill säga inte information till medborgarna inför beslut eller utredningar där medborgarna kunnat få en reell möjlighet att påverka representationen.

En av tjänstepersonerna framhöll att politikerna generellt borde bli bättre att kommunicera till medborgarna hur de ser på regional utveckling och kommunens roll, men att det inte är säkert att medborgarna är intresserade av hur politikerna väljer att arbeta med dessa frågor¹⁸. Andra intervjuade lyfter fram att kommunen borde bli bättre på att kommunicera och det finns kommuner som arbetar aktivt med att förbättra kommunikationen¹⁹. När varken kommunerna som helhet eller de enskilda representanterna i MalmöLundregionen regelbundet kommunicerar till medborgarna om varför de är med i samarbetet och vilka frågor de kommer att prioritera där blir det svårt för medborgarna att skapa sig en förståelse för samarbetet och granska representationen.

Gällande ansvarsfördelningen i representationen av medborgarna i MalmöLundregionen mellan politiker och planerare så finns det olika sätt att se på saken. Flera av de intervjuade förklarade hur politikerna representerar medborgarna och sätter agendan, strategier och visioner medan planerarna sedan får i uppdrag att genomföra politikernas vilja²⁰. Planerarnas representation av medborgarna blir sekundär eftersom de företräder politikernas tolkning av medborgarnas vilja och önskemål. Andra lyfte främst fram hur båda parterna har ett lika stort

¹⁶ Politiker 1,3 & 6

¹⁷ Tjänsteperson 2-3

¹⁸ Tjänsteperson 5

¹⁹ Politiker 2 & 4

²⁰ Politiker 4-6 Tjänsteperson 2,4 & 6

ansvar att företräda kommunen och därmed även medborgarna när de deltar i MalmöLundregionen²¹. Dessa två resonemang är dock förenliga eftersom både politiker och planerare kan ha ett ansvar för att företräda och representera kommunen samtidigt som politikerna har ett ökat ansvar gentemot medborgarna.

Sammantaget så är det tydligt att politikerna är de som huvudsakligen representerar medborgarna men att planerarna också har ett ansvar att representera kommunen och framförallt den politiska viljan i kommunen när de är med i MalmöLundregionen. Kommunikationen från politiskt håll och från kommunerna som helhet om deltagandet i MalmöLundregionen: varför de deltar och vilka frågor de driver, var generellt bristande. Förvisso kan kommuninvånarna få reda på att kommunen deltar i MalmöLundregionen, men det kräver ett eget engagemang och intresse. Utifrån normen om kvalitet i representation av medborgarna går det att förstå denna aspekt av inflödeslegitimiteten som låg i kommunernas medverkan i MalmöLundregionen.

6.1.3 Öppenhet i sättande av agendan

Medborgarna kan inte direkt påverka vad som finns på agendan för MalmöLundregionen²². Men de uppfattas dock av några av de intervjuade ha en möjlighet att påverka agendan på samma sätt som de kan påverka vad som behandlas på den lokala nivån. Detta sker genom att medborgarna kontaktar sina lokala politiker och uppmärksammar dem på att det finns problem eller frågor som de vill att politikerna arbetar med²³. Kommunerna kan lyfta upp frågor som är aktuella på lokalt plan eller särskilt viktiga för kommunen till MalmöLundregionen om de tror att det är en fråga som behöver arbetas med på en mellankommunal nivå²⁴. På så sätt finns det en indirekt möjlighet för medborgarna att påverka agendan även i samarbetet. Problemet är att medborgarna har en bristande insyn i samarbetet och förståelse för samarbetets existens, vilket redogjordes för i avsnittet om representation (s.48). Därmed blir det svårt för medborgarna att veta att det ens finns en mellankommunal nivå som de kan utöva påverkan på.

Vad som finns på agendan i samarbetet ska, enligt styrdokumentet, främst styras av *handlingsprogrammet* (MalmöLundregionen 2012) och *verksamhetsplanen* (MalmöLundregionen 2017). I dessa dokument redogörs för de långsiktiga målen för samarbetet och hur de ska genomföras under det kommande verksamhetsåret. Endast ett fåtal av de intervjuade lyfte fram att agendan till stor del avgörs av styrdokumentet²⁵. Övriga lyfte inte fram dessa dokument när agendan för samarbetet diskuterades, vilket är anmärkningsvärt. De menar istället att agendan sätts till följd av till exempel förslag från planerarna, vilka remisser som behöver besvaras eller vad kommunerna anser behöver lyftas upp på en mellankommunal nivå²⁶. Det finns alltså inte en gemensam förståelse för hur agendan sätts. Om

²¹ Politiker 6, Tjänsteperson 3-5

²² Politiker 1 & 4-6

²³ Politiker 1 & 6, Tjänsteperson 3

²⁴ Politiker 1-3 & 5-6, Tjänsteperson 3

²⁵ Politiker 5, Tjänsteperson 5

²⁶ Politiker 2-3 & 6 Tjänsteperson 2-4 & 6

agendan inte sätts utefter styrdokumentet blir det svårt för medborgarna att få insyn och kunna påverka agendasättandet.

Planerarna har en påverkan på agendan²⁷, de kan lyfta fram olika frågor som de anser är viktiga att arbeta med. I slutändan krävs det dock att politikerna väljer att ge dem i uppdrag att arbeta med frågorna de önskar för att de ska få mandat att arbeta vidare med det inom samarbetet²⁸. Politikerna har en demokratisk legitimitet att fatta beslut för kommunens räkning till följd av att de är valda av medborgarna. Planerarna har inte samma demokratiska legitimitet till följd av att de anställs och att medborgarna inte har möjlighet att påverka denna tillsättning. Det hade därmed varit problematiskt sett till demokrati och legitimitet om planerarna hade kunnat sätta agendan för samarbetet utan att politikerna har någon påverkan. Planerarna har dock en kompetens som sakkunniga inom sina respektive områden och besitter därmed kunskaper som politikerna inte har.

Sammanfattningsvis så verkar agendan kunna påverkas av en mängd faktorer och de planerare och politiker som är involverade delar inte samma bild av hur agendan sätts. Utifrån normen om öppenhet i sättande av agendan finns det därmed brister i det nuvarande upplägget. Medborgarna har förvisso i teorin en möjlighet att påverka agendan, genom att först föra upp en punkt på den lokala agendan och sen hoppas att politikerna lyfter frågan vidare. Men i praktiken är det inte så enkelt att förstå hur man som medborgare går till väga för att få upp en fråga på agendan. Fokus för samarbetet med tyngdpunkt på långsiktiga frågor och framtagande av strategier leder dock till att det går att ifrågasätta huruvida medborgarna generellt har problem och frågor ses som lämpliga för den mellankommunala nivån av de som är verksamma där. Därmed är det snarare transparensen i sättandet av agendan, så att medborgarna kan följa varför något tas upp, som borde stå i centrum. I och med att de politiker och planerare som sitter med i samarbetet har olika syner på och förståelse av hur agendan sätts blir det svårt för medborgarna att skapa sig en bild av hur det går till. Legitimiteten i sättandet av agendan kan härmed bedömas som låg.

6.1.4 Sammanvägd analys

Inflödeslegitimiteten för MalmöLundregionen och dess verksamhet bör utifrån denna undersökning förstås som låg. Medborgarna har en svag påverkan på det löpande arbetet, deras påverkan sker huvudsakligen genom att de röstar i kommunvalet vart fjärde år. Problemet är bara att det finns många viktiga frågor på agendan inför ett val och det blir svårt för medborgarna att förstå och få insyn i hur politiken vill arbeta med regionala frågor när det inte sker någon tydlig kommunikation om detta. Det sker inte heller någon regelbunden återkoppling eller information till medborgarna under mandatperioden gällande just dessa frågor där de får möjlighet att granska den representation som sker av dem. Hur agendan för samarbetet sätts är inte heller enkelt att förstå, vilket bland annat tydliggörs genom att de intervjuade alla har olika bilder av hur det går till. Det är till exempel flera planerare som lyfter

²⁷ Politiker 2, Tjänsteperson 2 & 4-6

²⁸ Tjänsteperson 2 & 6

fram att de ofta kommer med idéer och förslag på vad de tycker samarbetet borde arbeta med, medan färre politiker lyfter upp denna aspekt av agendasättandet²⁹.

Synen på hur agendasättandet går till är inte något man kan förvänta sig vara enhetligt eftersom en person kanske anser att det är till följd av styrdokumentet som man arbetar med gemensamma remissvar medan en annan förstår detta som att Region Skåne eller staten för upp en viss fråga på samarbetets agenda. Det är problematiskt att så få av de som är aktiva i MalmöLundregionen hänvisar till att styrdokumentet är en avgörande faktor för vad som finns på agendan i samarbetet eftersom det är dessa dokument som ger medborgarna möjlighet att få insyn i hur samarbetet fungerar och vad som tas upp.

Inflödeslegitimiteten handlar i teorin om hur medborgarna är och kan vara delaktiga i demokratin. Om medborgarna ska kunna vara aktiva i demokratin måste det finnas fler möjligheter att engagera sig och påverka än vid valet. I en representativ demokratimodell är dock utgångspunkten att medborgarna endast påverkar vid valet. Många kommuner har på lokal nivå tydliga inslag av aktivt medborgarskap i samråd och medborgardialoger om olika frågor. Flera av de politiker som blivit intervjuade lyfter fram en vilja att i större utsträckning engagera medborgarna och göra dem delaktiga i kommunens utveckling. Dessa två saker gör det svårt att förstå hur ett representativ demokratiideal kan vara så starkt i det mellankommunala samarbetet när kommunerna och deras politiker förespråkar fler deliberativa inslag.

Möjligheterna för medborgarna att påverka MalmöLundregionen och kommunens regionala sammanhang är i nuläget minimalt. De har valda representanter som väljer att delta i samarbetet och de kan kontakta dessa om de vill föra upp en fråga på agendan, men det sker i princip ingen direkt kommunikation till medborgarna om att samarbetet existerar och vad syftet med samarbetet är. En aspekt av inflödeslegitimiteten som det dock går att argumentera för att samarbetet möter i stor utsträckning är möjligheten att svara på behov i samhället. Dessa behov identifieras dock av de politiska representanterna och diskuteras i större utsträckning under avsnittet om utflödeslegitimitet.

6.2 Genomflödeslegitimitet

6.2.1 Beslutsfattande

Beslutsfattandet i MalmöLundregionen sker genom konsensus för att få så stor uppslutning som möjligt bakom de beslut som fattas (MalmöLundregionen 2018)³⁰. Detta innebär att styrelsen alltid försöker enas i ett gemensamt beslut. Detta leder till att jämkning behöver ske när olika kommuner inte har samma åsikt om en fråga och att besluten därmed tenderar att bli av karaktären minsta gemensamma nämnare³¹. I vissa känsliga frågor står kommunerna för långt ifrån varandra och då kan beslut inte fattas kring dessa överhuvudtaget i samarbetet³².

²⁹ Politiker 2, Tjänsteperson 2 & 4-6

³⁰ Politiker 2 & 4, Tjänsteperson 2, 4 & 6

³¹ Politiker 2-5, Tjänsteperson 1 & 5-6

³² Tjänsteperson 6

Intentionerna som finns när en utredning startade riskerar härmed att inte fullföljas och vissa beslut tenderar att bli ganska urvattnade³³.

Det finns en oklarhet huruvida kommunerna är bundna till de beslut som fattas i MalmöLundregionen. En del intervjupersoner förstod det som att kommunen kanske inte formellt är bunden till det som fattas, men att man ändå upplever sig vara det i och med att man varit med och tagit fram förslaget och sen varit delaktig i beslutsfattandet³⁴. Andra uppfattade det som tveksamt huruvida man är bunden till beslutet eller uppfattade det inte alls som att man som kommun är bunden till att följa besluten i MalmöLundregionen³⁵. I samverkansavtalet (MalmöLundregionen 2018) står det att all verksamhet bygger på frivillig basis och att kommunerna inte är skyldiga att delta i alla projekt. Om kommunerna inte upplever sig vara bundna till att följa det som styrelsen kommer överens om och beslutar på mötena är det svårt att säga vilken funktion beslutsfattandet egentligen fyller eftersom det inte går att lita på att de andra kommunerna också agerar i samma riktning³⁶.

Ofta handlar beslutsfattandet om att ställa sig bakom gemensamma yttranden till Region Skåne, staten eller andra parter. Kommunerna enas då om ett gemensamt yttrande för att få mer tyngd bakom det. Kommunerna har dock möjligheten att ställa sig utanför det gemensamma yttrandet och skicka in ett eget³⁷ eller komplettera med ett eget som går djupare in på den enskilda kommunens förutsättningar och önskemål. Detta uppfattas av vissa som positivt eftersom politikerna då har en möjlighet att driva kommunens frågor på flera plan³⁸. En av de intervjuade lyfte fram det som ett konstigt upplägg eftersom det blir väldigt svårt för den som mottar remissvaren att förstå vem som tycker vad när kommuner både står bakom ett gemensamt yttrande och skickar in ett eget med andra resonemang³⁹. Viktiga beslut, som antagandet av den gemensamma strukturplanen, uppmanas kommunerna att fatta officiellt också i den kommunala förvaltningen, antingen i kommunstyrelsen eller i fullmäktige⁴⁰. Genom detta tillvägagångssätt stärks beslutens genomslagskraft.

Sammanfattningsvis verkar principen för beslutsfattande vara enkel att förstå: det ska ske genom konsensus. Tillvägagångssättet liknar idealen för beslutsfattande som finns inom den deliberativa demokratin där samtalet står i centrum. Här handlar det dock inte om att medborgarna är med i samtalet, utan det sker endast mellan de representanter som sitter i styrelsen. I praktiken verkar dock inte beslutsfattandet vara lika enkelt eftersom kommunerna i vissa frågor har olika viljor och idéer om vilken som är den bästa och mest önskvärda utvecklingen. Det är en central del av demokratin att olika viljor och synsätt kan mötas och

³³ Politiker 2-5

³⁴ Politiker 4, Tjänsteperson 5

³⁵ Politiker 5, Tjänsteperson 3

³⁶ Denna diskussion skulle också kunna föras under avsnittet för inflödeslegitimitet eftersom det faktum att vissa kommuner anser att de inte behöver följa överenskommelser i MalmöLundregionen påverkar grunderna för hur verksamheten får legitimitet. Jag har dock valt att föra diskussionen här eftersom jag anser att det i större utsträckning handlar om påverkan i processen snarare än förutsättningarna för vad som tas upp i samarbetet.

³⁷ Politiker 5, Tjänsteperson 2 & 5

³⁸ Tjänsteperson 5

³⁹ Tjänsteperson 3

⁴⁰ Politiker 1 & 4-5, Tjänsteperson 1-2

diskuteras. Ingen kommun i MalmöLundregionen behöver ställa sig bakom ett beslut de inte håller med om, därmed riskerar inte övertag att uppstå där en kommun måste vika sig för de andra. Detta gör till viss del att styrkan i konsensusprincipen försvinner. Konsensus bygger på att alla ska enas genom samtal och diskussion, men när en eller flera parter kan ställa sig utanför beslut som de inte håller med om försvagas beslutsfattandet och aktörer som mottar yttranden eller medborgare som vill granska besluten behöver noga kontrollera huruvida hela MalmöLundregionen faktiskt ställer sig bakom ett beslut eller inte. Genomflödeslegitimiteten i beslutsfattandet kan dock fortfarande anses vara god enligt en deliberativ utgångspunkt och de teoretiska utgångspunkterna för beslutsfattande. Samtalet står i centrum och olika intressen vägs mot varandra. Men eftersom ingen kan vara säker på att alla kommuner följer de beslut de har varit med om att fatta är det svårt att se vilka effekter besluten som fattas i MalmöLundregionen har. Därmed går det att förstå att beslutsfattandet även kommer att påverka utflödeslegitimiteten – vilka resultat får egentligen samarbetet?

6.2.2 Kvaliteten på deltagande

Politikerna arbetar för att sin kommuns utmaningar och hjärtefrågor ska få ta plats på MalmöLundregionens agenda på olika sätt. Det anses vara viktigt av flera av de intervjuade politikerna att vara aktiv på möten och förbereda sig genom att till exempel ta del av dagordningen⁴¹. En del väljer också att hålla kontakten med de andra styrelseledamöterna mellan mötena för att diskutera och höra hur de andra resonerar kring aktuella frågor i samarbetet⁴². Om politikerna inte engagerar sig i MalmöLundregionens styrelse innebär det att de inte företräder sina medborgare på den nivån. Det är problematiskt för legitimiteten i sådana kommuners deltagande, oavsett anledningen till ett svikande engagemang i styrelsen. Om politikerna inte representerar sina kommuninvånare, men ändå väljer att vara en del av MalmöLundregionen, kommer kommunen att påverkas av vilken utvecklingsinriktning de övriga kommunerna satsar på. Politikerna i en kommun som inte deltar på styrelsemöten och aktivt företräder sin kommun har således inte heller någon möjlighet att varken påverka agendan, granska deltagandet eller påverka beslutsfattandet. Det är alltså inte bara genomflödeslegitimiteten som påverkas negativt av om politikerna inte fullföljer sina åtaganden i MalmöLundregionen.

Det råder delade meningar om alla kommuner är lika engagerade i samarbetet. En politiker menade att engagemanget är stort och alla kommuner alltid har i alla fall en representant närvarande på styrelsemötena⁴³. Två andra hävdade att engagemanget blivit något lägre och att vissa kommunrepresentanter inte har lika hög närvaro som andra, men detta behöver inte bero på avsaknad av intresse för MalmöLundregionen utan kan bero på flera olika faktorer, till exempel att personerna i fråga har många olika engagemang som krockar med varandra⁴⁴. En kommun som inte närvarar på möten får automatiskt en mindre påverkan på det som behandlas och beslutas i samarbetet eftersom de inte kan delta i diskussionerna och föra fram sin kommuns

⁴¹ Politiker 2 & 4-5

⁴² Politiker 1-2 & 4

⁴³ Politiker 4

⁴⁴ Politiker 2 & 5

vilja. Kvaliteten på deltagandet blir då lägre för den kommunen och därmed försämras genomflödeslegitimiteten.

Det finns delade meningar huruvida medborgarna påverkas av det som behandlas på MalmöLundregionens möten eller inte. Några hävdar att medborgarna inte påverkas eftersom det som sker i MalmöLundregionen är på en form av metanivå som inte har någon direkt påverkan på den kommunala verksamheten⁴⁵. Andra menar att medborgarna påverkas av samarbetet eftersom det i ett första led sätter inriktningen för regionens utveckling, men även eftersom samarbetet kan leda till att till exempel infrastrukturen i regionen utvecklas vilket medborgarna kommer att märka av⁴⁶. Eftersom medborgarna anses påverkas av samarbetet borde de också kunna få insyn i och granska vad som sker i MalmöLundregionen. Problemet är dock att flera av de intervjuade inte tror att medborgarna är medvetna om att kommunen deltar i MalmöLundregionen⁴⁷. Det är svårt att granska och ha insyn i en verksamhet man inte vet existerar. Men denna problematik hänger tätt samman med mottagligheten för deltagandet, det vill säga om MalmöLundregionen bidrar till att möta och lösa utmaningar och problem i regionen. Det vill säga om MalmöLundregionen möter behov som invånarna i kommunerna har (mer om detta i avsnittet om mottaglighet på s.60).

Det finns en bred enighet om att medborgarna borde kunna få insyn i och information om kommunens deltagande i MalmöLundregionen⁴⁸. Samtidigt så går det inte från politikernas och planerarnas sida att kräva att medborgarna engagerar sig⁴⁹. Det anses dock av en av de intervjuade vara viktigt att medborgarna på ett generellt plan förstår att kommunerna behöver samverka och att de utmaningar som samhället står inför inte alltid ryms inom kommunens gränser⁵⁰.

Kvalitet på deltagande är svårt att bedöma med ett inifrån-perspektiv. Det är svårt att säga huruvida kunskapen och medvetenheten hos medborgarna stämmer överens med vad politiker och tjänstepersoner uppfattar den vara. Engagemanget i samarbetet och ett högt deltagande på styrelsemötena pekar på att kvaliteten på genomförandet av deltagandet är högt, vilket är positivt för genomflödeslegitimiteten. Det finns en teoretisk möjlighet för medborgarna att granska hur samarbetet fungerar och vilka frågor som behandlas där genom protokoll och hemsidan för MalmöLundregionen⁵¹, men det finns inga möjligheter för dem att själva delta. Ett problem kan dock ligga i den bristande kunskapen om samarbetets existens hos medborgarna. Sammantaget finns det hos de intervjuade en bild av att medborgarna borde kunna få insyn och skapa sig en förståelse för samarbetet, vilket pekar på att kvaliteten på deltagandet är potentiellt god.

⁴⁵ Tjänsteperson 2 & 6

⁴⁶ Politiker 4 & 6, Tjänsteperson 3-5

⁴⁷ Politiker 2 & 6, Tjänsteperson 2, 4 & 6

⁴⁸ Politiker 1-2 & 5, Tjänsteperson 2-6

⁴⁹ Tjänsteperson 4

⁵⁰ Tjänsteperson 2-3

⁵¹ Politiker 1 & 5, Tjänsteperson 1

6.2.3 Maktfördelning

Enligt samverkansavtalet (MalmöLundregionen 2018) för MalmöLundregionen ska varje kommun representeras av två politiska representanter och ordförandeskapet ska växla mellan Malmö och Lund. Det står också att alla kommuner ska ha lika stort inflytande vid beslutsfattande.

Det uppfattades av flera av representanterna att Malmö och Lund har mer inflytande på agendan och vad som behandlas i samarbetet än de mindre kommunerna⁵². Flera lyfte dock att detta inte upplevs som ett problem utan mer är ett faktum som inte går att komma ifrån till följd av att bland annat Malmö och Lund har så pass mycket större befolkning än de mindre kommunerna⁵³. Detta innebär att Malmö och Lund i större utsträckning än de mindre kommunerna uppfattas kunna påverka den regionala agendan och därmed är mindre beroende av samarbetet. Det fanns flera som förde fram ett resonemang om att de mindre kommunerna har mer nytta än de stora av att delta i MalmöLundregionen, bland annat eftersom t ex Malmö talar med en stark röst även ensam⁵⁴. Geografiskt sett ligger också både Malmö och Lund centralt placerade i regionen samt fungerar som tillväxtnoder för de grannkommuner som inte har samma utbud av arbetsplatser och möjligheter till högre utbildning. De mindre kommunerna är till viss del beroende av Malmö och Lunds tillväxt för att själva kunna bibehålla en tillväxt⁵⁵. Insatserna för de mindre kommunerna i samarbetet är större eftersom de har färre tjänstepersoner att tillgå och således avvarar en förhållandevis större andel av sin personalstyrka till de olika arbetsgrupper som finns inom MalmöLundregionen där alla kommuner har en representant.

Politikerna är de som fattar beslut för kommunens räkning i MalmöLundregionen. Tjänstepersonerna bereder frågor på egen hand men måste se till så att de företräder kommunen i frågan, detta gör de genom att stämma av på hemmaplan innan de deltar i arbetet i MalmöLundregionen⁵⁶. Till följd av detta tillvägagångssätt så finns samma maktfördelning mellan tjänstepersoner och politiker som i den kommunala förvaltningen. Tjänstepersonerna kan fatta löpande beslut om hur arbetet ska gå vidare, men politikerna ger det inledande uppdraget samt beslutar om antagande eller att ställa sig bakom den slutliga produkten.

Sammantaget så går det utifrån intervjuerna att konstatera att Malmö och Lund upplevs ha mer makt när det kommer till att sätta agendan för samarbetet, i och med att de innehar ordförandeposten samt avvarar tjänstepersoner till att skriva yttranden i större utsträckning än de andra kommunerna. Denna maktfördelning finns dock i sydvästra Skåne oberoende av om kommunerna hade deltagit i samarbetet eller inte. Genom att delta i samarbetet får de mindre kommunerna större inflytande i fattandet av beslut och får möjlighet att diskutera och påverka utvecklingen i andra kommuner och i regionen som helhet. Det innebär att de mindre kommunerna får mer makt och inflytande över utvecklingen i regionen genom att de deltar i samarbetet än vad de hade fått om de inte deltagit. Maktövertaget för Malmö och Lund ses som

⁵² Politiker 2 & 4-6, Tjänsteperson 1-2 & 4

⁵³ Politiker 5-6, Tjänsteperson 2, 4 & 6

⁵⁴ Politiker 1, 3 & 5, Tjänsteperson 5

⁵⁵ Politiker 5

⁵⁶ Tjänsteperson 3 & 6

ett faktum och är inget som de mindre kommunerna lyfter fram som problematiskt. Maktförhållandet mellan tjänstepersoner och politiker skiljde sig inte från hur det ser ut i den kommunala förvaltningen.

Normen om maktförhållande säger tydligt att det är viktigt att kommunerna inte har ojämnt inflytande i ett samarbete. Problemet här är dock att det ojämna inflytandet är ett faktum i regionen, oberoende av samarbetet. Samarbetet skapar en möjlighet för att utjämna maktobalansen i regionen och ger i teorin kommunerna en lika stor möjlighet att påverka regionens framtida utveckling. Det finns en tydlig medvetenhet hos de politiker som sitter med i samarbetet om hur maktfördelningen ser ut, vilket pekar på en god transparens. Härmed går det att förstå legitimiteten i maktfördelningen som god.

6.2.4 Sammanvägd analys

De politiker som representerar kommunerna i MalmöLundregionen har en plan för hur de ska kunna företräda sin kommun och verka för att kommunens regionala intressen både prioriteras och skyddas. Genom att delta i MalmöLundregionen vill kommunerna kunna ge medborgarna fler möjligheter till följd av en god utveckling i hela regionen. Intentionerna med deltagandet i samarbetet är således goda, men bristen ligger i att deltagandet inte i tillräcklig utsträckning kommuniceras vidare till medborgarna så att de kan följa och granska hur de blir representerade. Eftersom varken kommunens val att delta eller vilka frågor kommunen driver i MalmöLundregionen kommuniceras till medborgarna blir det svårt för dem att få insyn.

Beslutsfattandet sker enligt styrdokumentet och intervjupersonerna vittnar om en miljö där alla kommunrepresentanter får komma till tals och allas synpunkter och reservationer beaktas. Det finns således ingen möjlighet för ett antal kommuner att köra över andra och tvinga dem att gå med på en utveckling som inte gynnar deras kommun. Det kan dock uppstå problem om någon kommun har ett lågt deltagande – då har de inte möjlighet att skydda sin kommuns intressen. Några av de intervjuade menar att samarbetet är av *win-win*-karaktär och att kommunerna endast har att vinna på att delta⁵⁷. De enda förlusterna kommunen möjligtvis gör är i form av undvarande av resurser.

Enligt normen om maktfördelning behöver det finnas verktyg i samarbetet för att säkerställa att ingen deltagare kan få mer inflytande än någon annan för att genomflödeslegitimiteten ska vara hög. Ett sådant verktyg är principen om att beslutsfattande ska ske genom konsensus, då får alla deltagare möjlighet att lyfta fram sina intressen och det finns möjlighet att diskutera för- och nackdelar med olika förslag. Det är dock problematiskt sett till normen om beslutsfattande att konsensus inom MalmöLundregionen kan innebära att elva kommuner ställer sig bakom ett beslut och den tolfte kommunen väljer att stå utanför.

I sydvästra Skåne har Malmö och Lund en större inverkan på regionens tillväxt än de mindre kommunerna, oberoende av MalmöLundregionen. Enligt normen om maktfördelning behöver

⁵⁷ Politiker 5-6

denna vara jämn så att större intressen inte kan genomdrivas på bekostnad av minoritetsintressen. Flera av de intervjuade vittnar om att den ojämna maktfördelningen i sydvästra Skåne kvarstår inom samarbetet och att Malmö och Lund har mer att säga till om bland annat till följd av deras position som alternerande ordförande. Frågan är vad en jämn maktfördelning innebär? Det skulle kunna anses vara en jämn maktfördelning om alla kommuner har lika mycket att säga till om. Det skulle också kunna anses vara en jämn maktfördelning om kommunerna har proportionell makt i förhållande till antalet invånare. Konsensusprincipen i beslutsfattandet ger alla kommuner lika mycket att säga till om när beslut ska fattas, vilket innebär att de mindre kommunerna får mer makt än om de inte varit med i samarbetet. I nuläget har Malmö och Lund både flest invånare och mest att säga till om inom MalmöLundregionen. Det vill säga båda principerna om jämn maktfördelning existerar inom samarbetet. Alla har lika mycket att säga till om vid beslutsfattandet, men Malmö och Lund har en större möjlighet att påverka agendan och utredningar till följd av sina större personalresurser och den delade ordföranderollen. Maktförhållandet mellan kommunerna är inte jämnt utan MalmöLundregionen, samarbetet bidrar möjligtvis till att jämna ut förutsättningarna och ger de mindre kommunerna en större påverkan.

Genomflödeslegitimiteten anses, utifrån den undersökning och analys som gjorts, vara god. Deltagandet sker för att förbättra utvecklingen i regionen och gynna kommunerna och deras medborgare, alla är delaktiga i de beslut som fattas på lika villkor och maktfördelningen i regionen förbättras till följd av samarbetet. Det problem som finns här är detsamma som vid inflödeslegitimiteten: att det finns en bristande medvetenhet hos medborgarna om samarbetet samt att kommunikationen till medborgarna om vad som händer, och varför, inte sker i en utsträckning som säkerställer transparens och möjlighet att granska MalmöLundregionen.

6.3 Utflödeslegitimitet

6.3.1 Effektivitet och prestationsförmåga

I detta avsnitt analyseras hur effektiviteten och prestationsförmågan inom samhällsplanering upplevs påverkas av att kommunen är med i MalmöLundregionen. Utflödeslegitimiteten ökar om samarbetet bidrar med något positivt som kommunerna inte kunnat lösa på egen hand, om samarbetet däremot inte leder till vad planerare, politiker och medborgare anser är meningsfullt minskar legitimiteten för att delta i samarbetet.

En av de effekter som många lyfter fram är att till följd av samarbetet så blir kommunerna en starkare part mot regionen och staten⁵⁸. Genom att tillsammans ställa sig bakom yttranden och ställningstaganden upplever de intervjuade att de kan få större genomslag för sina önskemål. Det blir ytterligare en styrka av att yttrandena, förutom kommungränserna, också sträcker sig över partigränser⁵⁹. Samarbetet i MalmöLundregionen förstås också göra så att kommunerna

⁵⁸ Politiker 1-6, Tjänsteperson 4-6

⁵⁹ Politiker 3

bättre kan hantera gränsöverskridande frågor av olika slag⁶⁰. Exempel på sådana frågor är bostadsförsörjning, infrastruktur, kollektivtrafik och pendling.

Några av de intervjuade uttrycker att det är svårt att peka på vad som är en effekt av MalmöLundregionens arbete och vilka effekter kommunen uppnår på egen hand⁶¹. Effekterna är långsiktiga och samarbetet i stort präglas av långsiktighet⁶². Om kommunerna på egen hand kunnat uppnå samma resultat som de upplever att de får från att delta i samarbetet råder det delade meningar kring. En politiker hävdar att kommunen kunnat komma lika långt i sin utveckling utan att samverka i MalmöLundregionen men att det i så fall hade tagit längre tid⁶³. Två andra menar att de inte kunnat uppnå samma saker på egen hand⁶⁴. En av dem hävdar att de mindre kommunerna är beroende av utvecklingen i Malmö och Lund och att de inte kunnat dra samma nytta av deras utveckling om de inte varit med i samarbetet. Samarbetet blir de mindre kommunernas enda möjlighet att påverka utvecklingen i Malmö och Lund⁶⁵. Det är viktigt för de mindre kommunerna att kunna påverka utvecklingen i Malmö och Lund eftersom denna i olika stor utsträckning påverkar deras egen möjlighet till tillväxt och utveckling. Dessutom har de kommuninvånare som arbetar i Malmö och Lund och är därmed beroende av fungerande infrastruktur och kollektivtrafik mellan kommunerna. Medborgare som bor i en kommun och jobbar i en annan kan förmodas ha ett intresse av att båda kommunerna har en gynnsam utveckling, något som politikerna och planerarna kan samverka kring i MalmöLundregionen. Långsiktigheten i samarbetet bedöms vara en av huvudanledningarna till att det är svårt för de intervjuade att uttala sig om effekter av samarbetet.

Flera av de intervjuade lyfter att det finns en risk för dubbelarbete till följd av att det finns många olika instanser som arbetar med snarlika frågor⁶⁶. Några anser att detta är ett problem⁶⁷, medan andra inte håller med om det⁶⁸. En av intervjupersonerna upplever att det finns ett revirtänkande mellan till exempel MalmöLundregionen och Region Skåne där de olika instanserna konkurrerar med varandra och tar fram snarlikt material⁶⁹. Dubbelarbete är negativt för effektiviteten och utflödeslegitimiteten om det innebär att kommunerna behöver avsätta resurser till att arbeta med samma fråga flera gånger men kan vara positivt när en fråga behöver behandlas på flera olika nivåer och i olika instanser för att kunna få ett positivt genomslag.

Det finns en idé om att kommunernas planering kan bli bättre och mer genomförbar till följd av att kommunerna deltar i MalmöLundregionen. Vad som finns på agendan i samarbetet påverkar vad som tas upp lokalt och planerarna kan få större genomslag för sina förslag när de

⁶⁰ Politiker 3 & 5-6, Tjänsteperson 1-4 & 6

⁶¹ Politiker 1-2, Tjänsteperson 6

⁶² Tjänsteperson 1 & 5-6

⁶³ Politiker 4

⁶⁴ Politiker 2 & 5

⁶⁵ Politiker 5

⁶⁶ Politiker 2-3, Tjänsteperson 3-6

⁶⁷ Politiker 2-3, Tjänsteperson 5

⁶⁸ Tjänsteperson 4 & 6

⁶⁹ Tjänsteperson 3

har MalmöLundregionen som står bakom dem⁷⁰. Det handlar till exempel om frågor som förtätning och satsning på kollektivtrafik och infrastruktur. Det finns alltså en ömsesidig påverkan mellan MalmöLundregionen och kommunerna. Genom ovanstående och genom de gemensamma yttranden som skrivs uppfattas samarbetet medföra att resurser kan användas mer effektivt⁷¹.

Det är ingen av de intervjuade som lyfter fram att det hittills har uppstått några konflikter mellan det som MalmöLundregionen förespråkar och det som kommunerna planerar och vill. Några av planerarna trycker särskilt på det faktum att MalmöLundregionens planering inte konkurrerar med kommunens egen⁷². Avsaknaden av konflikter skulle kunna bero på upplevelsen att de planer och visioner som tas fram inom samarbetet är så pass övergripande att kommunerna kan stoppa in vad de vill i dem⁷³. Frågan är då vilket syfte det fyller att lägga resurser på planer och visioner, när kommunerna sen inte upplever att de begränsar vilken riktning den enskilda kommunen kan ha på sitt plan- och utvecklingsarbete. Det är svårt att avgöra hur prestationsförmågan av att delta i samarbetet förändras om de visioner och planer som tas fram inom samarbetet inte uppfattas peka ut en utvecklingsriktning.

Ett sätt som kommunernas prestationsförmåga förbättras genom samarbetet är att tjänstepersonerna ökar sin kunskap och erfarenhet genom att samverka med varandra⁷⁴. Genom att såväl tjänstepersoner som politiker möts finns det en möjlighet att genom samtal och diskussion både alstra nya idéer och lösningar på tidigare meningsskiljaktigheter.

Sammantaget går det att förstå att MalmöLundregionen möter ett behov i kommunerna, dels att arbeta gränsöverskridande och möta de frågor som inte kan hanteras inom kommunens gränser och dels för att få en starkare röst gentemot staten och regionen. Detta är frågor som kommunerna inte haft samma möjlighet att hantera på egen hand. Därmed ökar prestationsförmågan potentiellt till följd av samarbetet. Eftersom samarbetet är av en långsiktig karaktär är det svårt att avgöra om det bidrar till en ökad effektivitet i samhällsbyggandet. Resurserna kan användas mer effektivt, bland annat till följd av att det finns en gemensam regional positionering som kommunerna kan använda i översiktsplanarbetet och att utredningar kan göras gemensamt. Genom att föra en dialog både tidigt och regelbundet kan kommunerna få en bättre förståelse för varandras ställningstaganden i samrådsskeden för översiktsplaner⁷⁵. Utflödeslegitimiteten kan enligt ovanstående förstås som potentiellt god inom normen för effektivitet och prestationsförmåga.

⁷⁰ Politiker 5, Tjänsteperson 3-5

⁷¹ Politiker 2-5, Tjänsteperson 2-3

⁷² Tjänsteperson 3 & 5-6

⁷³ Tjänsteperson 1 & 3

⁷⁴ Tjänsteperson 1-2 & 5-6

⁷⁵ Tjänsteperson 5

6.3.2 Mottaglighet

Det är få av de som blev intervjuade som tror att medborgarna efterfrågar just MalmöLundregionen som lösning på sina problem⁷⁶. Det finns dock en bred enighet om att samarbetet bidrar till att möta medborgarnas förväntningar på kommunen gällande till exempel pendling och infrastruktur över kommungränserna⁷⁷. Medborgarna uppfattar inte kommungränserna som en faktisk gräns i sina dagliga liv, vilket ställer krav på kommunerna att samordna och samarbeta kring frågor över kommungränserna.

Samarbetet ger kommunerna möjlighet att sätta lokalt viktiga frågor i ett bredare perspektiv och på så sätt arbeta för att kunna lösa dem eller skapa en bättre situation⁷⁸. Kommunen sätter sig i ett större sammanhang och uppfattar det då som att de kan få ett bredare genomslag för sina ställningstaganden och remissvar⁷⁹.

Att som kommun välja att vara en del av ett visst mellankommunalt samarbete är ett tydligt ställningstagande. I Skåne finns det till exempel fyra olika mellankommunala samarbeten, där alla skånska kommuner är med i något av dem, men ingen kommun är med i två stycken. Den geografiska inledningen som följer av samarbetena blir en geografisk begränsning på samma sätt som kommungränsen utgör en begränsning i vissa frågor. Kommuner som ligger i ytterkant av samarbetet, det vill säga de kommuner som gränsar till Familjen Helsingborg, Skåne Nordost eller Sydöstra Skånes samarbetskommitté kan ha mycket gemensamt med kommuner som ligger i dessa andra samarbeten. På samma sätt kan de kommuner som har kust i vissa frågor ha mer gemensamt och ett större utbyte med andra kustkommuner än de kommuner utan kust som ingår i MalmöLundregionen. Indelningen i fyra hörn i Skåne erbjuder inte en flexibilitet att skapa olika indelningar beroende på fråga utan innebär att tydliga forum för samarbete inom fysisk planering har etablerats. Att etablera ett mellankommunalt samarbete kan således både fungera som en möjliggörare, men även innebära begränsningar när det kommer till samverkan utanför samarbetet. Region Skåne för till exempel ofta dialog om sina planer och program med de ”fyra hörnen” i Skåne⁸⁰, det vill säga de etablerade mellankommunala samarbetena. Då blir det svårare för gränskommuner, eller andra kommuner med liknande utmaningar, att samordna sig och föra fram sina idéer och synpunkter. Det mellankommunala samarbetet kan på ett positivt sätt bidra till att de deltagande kommunerna kan föra fram gemensamma ställningstaganden och prioriteringar. Men samtidigt så innebär det mellankommunala samarbetet att just de frågor som går att göra gemensamma ställningstaganden kring hamnar i centrum och det blir svårare för kommuner att samordna sig med kommuner utanför samarbetet i frågor som samarbetet ska fokusera på, till exempel infrastruktur och kollektivtrafik.

Utifrån ovanstående går det att förstå det som att politikernas val att samverka inom MalmöLundregionen möter ett behov och en efterfrågan inom kommunerna. Det är svårt att

⁷⁶ Politiker 1 & 3-6, Tjänsteperson 2 & 4

⁷⁷ Politiker 1 & 3-6, Tjänsteperson 1-3 & 5-6

⁷⁸ Politiker 2-4 & 6, Tjänsteperson 3-4

⁷⁹ Politiker 1-2 & 4-6, Tjänsteperson 4 & 6

⁸⁰ Politiker 3

säga huruvida de gemensamma yttrandena och remissvaren faktiskt ger ett större genomslag för det kommunerna framhåller gemensamt⁸¹, men flera av de intervjuade framhöll att de uppfattade sig få mer genomslag i till exempel Region Skånes arbete⁸². Därmed kan mottagligheten för det samarbetet behandlas bedömas som god.

6.3.3 Ansvarsskyldighet

Styrelseledamöterna i MalmöLundregionens styrelse anses generellt dela på ansvaret för de beslut som fattas där och de överenskommelser som görs⁸³. De båda ordförandekommunerna, Malmö och Lund, anses däremot ha ett större ansvar än de andra för att styrelsearbetet ska flyta på och att jämka mellan olika intressen och viljor⁸⁴. Därmed liknar styrelsen i MalmöLundregionen de flesta andra styrelser.

Det finns ett generellt resonemang från både tjänstepersonernas och politikernas sida om att möjligheterna till ansvarsutkrävande inte blir svårare av att kommunen är med i MalmöLundregionen⁸⁵. Detta anses huvudsakligen vara en följd av att det som direkt påverkar kommunens och dess medborgare också beslutas i den kommunala förvaltningen. Detta kan till exempel röra sig om ekonomiska bidrag till ett projekt eller beslutet att använda den gemensamma Strukturplanen som strategidokument. Därmed kan medborgarna på samma villkor som andra beslut som fattas inom kommunen utkräva ansvar för det som beslutas i MalmöLundregionen. När besluten inte befästs i kommunen så anses det ändå vara tydligt att de som representerar kommunen i styrelsen är ansvariga och således de som medborgarna får utkräva ansvar från⁸⁶. Det handlar dock om ett indirekt ansvarsutkrävande.

Ansvarsutkrävandet kan dock kompliceras av att det för medborgarna kan vara svårt att veta var ett beslut fattas⁸⁷. Det är till exempel flera olika instanser som kan uppfattas ha en påverkan på kollektivtrafik och infrastruktur, bland annat MalmöLundregionen, Region Skåne, Länsstyrelsen och Trafikverket. Detta gör det svårare för medborgarna att utkräva ansvar för fattade beslut, men är inte något som endast är en följd av att kommunerna samarbetar i MalmöLundregionen. Till följd av dessa olika nivåer och instanser kan det också bli svårare för medborgarna att veta hur och inom vilka instanser ens politiska representanter verkar samt på vilket sätt det påverkar kommunen⁸⁸, vilket generellt kan sägas inverka negativt på legitimiteten.

6.3.4 Sammanvägd analys

Långsiktigheten i samarbetet och fokus på visionära frågor och gemensamma utvecklingsstrategier gör det svårt att säga vilka resultat MalmöLundregionen bidrar till att

⁸¹ Politiker 1, Tjänsteperson 3 & 5-6

⁸² Politiker 2,4 & 6, Tjänsteperson 4 & 6

⁸³ Politiker 1-6

⁸⁴ Politiker 1-3 & 5

⁸⁵ Politiker 2-6, Tjänsteperson 2 & 6

⁸⁶ Politiker 3 & 6, Tjänsteperson 2

⁸⁷ Politiker 2 & 5, Tjänsteperson 6

⁸⁸ Tjänsteperson 4

skapa. Utflödeslegitimiteten handlar generellt sett om förbättrade resultat till följd av samarbete, det vill säga att samarbetet bidrar till att uppnå något som de enskilda parterna inte kunnat uppnå på egen hand.

MalmöLundregionen förser de deltagande kommunerna med en möjlighet att arbeta gränsöverskridande och skapa en gemensam strategi för utveckling i hela regionen. På så sätt kan kommunerna komplettera varandra och skapa en starkare region. Samarbetet blir en arena för koalitionsbyggande och för att se potentialer över kommungränserna. MalmöLundregionen är en ny skala för fysisk planering och regional utveckling där det finns gemensamma problem och möjligheter för de involverade kommunerna. Genom att samarbeta kan kommunerna bättre hantera problem som inte ryms inom kommunens gränser. Samarbetet skapar således möjlighet till förbättrad prestation inom samhällsplaneringen och samhällsbyggandet. Till följd av långsiktigheten är det dock oklart huruvida detta samtidigt sker med ökad effektivitet.

Precis som inom de två andra formerna av legitimitet är det också inom utflödeslegitimiteten ett problem att medborgarna har en begränsad insyn i samarbetet och får en begränsad information om samarbetets existens och innehåll. Det finns många nivåer av beslutsfattande som påverkar samhällsplaneringen och utvecklingen i kommunerna vilket kan vara svårt för medborgarna att uppfatta. Så även om de som blivit intervjuade inte uppfattar att ansvarsutkrävandet blir svårare för de beslut som fattas i MalmöLundregionen än de som fattas i kommunerna så bidrar samarbetet ändå till att skapa en mer komplex struktur där det krävs mer kunskap hos medborgarna för att de ska kunna få en helhetssyn. Ansvarsutkrävandet för beslut fattade inom MalmöLundregionen är inte svårare än för de beslut som fattas i de enskilda kommunerna. Men till följd av införandet av ytterligare en beslutsnivå inom samhällsbyggandet kan möjligheterna till ansvarsutkrävande ha försämrats totalt sett.

Det finns en bild hos de intervjuade av att medborgarna efterfrågar det som MalmöLundregionen tillför i sydvästra Skåne. De önskar en fungerande arbetsmarknad, goda möjligheter till pendling, välutvecklad infrastruktur och fler bostäder. De kommunala politikerna ser MalmöLundregionen som en möjlighet att möta dessa önskemål hos medborgarna. Kommunerna kan i samarbetet gemensamt peka ut korridorer för pendling eller identifiera brister i infrastrukturen och ansöka om medel från statliga aktörer eller på annat sätt lobba för att åtgärda dessa brister tillsammans. Därmed producerar samarbetet, i alla fall på sikt, lösningar på problem som finns i regionen och som medborgarna uppmärksammar.

Utflödeslegitimiteten kan anses vara stark till följd av att MalmöLundregionen bemöter problem som är identifierade i regionen och som kommunerna inte anser att de kan hantera lika bra på egen hand. Prestationsförmågan ökar potentiellt inom samhällsbyggandet och mottagligheten hos medborgarna och andra aktörer inom regionen lyfts av de intervjuade fram som hög. Ansvarsskyldigheten är komplicerad. Men den skiljer sig inte från den kommunala verksamheten och följer därmed ett etablerat system, vilket medborgarna borde kunna ta till sig om de har ett behov eller vilja att utkräva ansvar.

6.4 Sammanfattning

I tabellen nedan sammanfattas hur respektive legitimitetsnorm tar sig uttryck inom MalmöLundregionen. Tabellen innehåller samma information som texten i analyskapitlet.

Legitimitetsnormer	Uttryck i MalmöLundregionen
<i>Inflödeslegitimitet</i>	
Möjligheter till deltagande	Medborgarna röstar i kommunerna och påverkar på så sätt MalmöLundregionen. Ett representativt demokratiideal. Det finns inga möjligheter för medborgarna att direkt delta i samarbetet. Medborgarna har också bristande möjligheter till insyn i samarbetet. Låg legitimitet i jämförelse med den kommunala förvaltningen.
Representation av medborgarna	Ingen kommun kommunicerar direkt till medborgarna om varför de är med i MalmöLundregionen och vilka frågor de driver där. Alla politiker är dock överens om att det är viktigt att representera medborgarna i samarbetet och har tydliga interna motiv till detta. Svårt att bedöma legitimiteten, men det är ett problem att medborgarna inte upplevs vara medvetna om att det sker en representation av dem i MalmöLundregionen.
Öppenhet i sättande av agendan	Medborgarna kan inte direkt påverka vad som finns på agendan i samarbetet. De kan dock föra upp saker på den lokala agendan genom att kontakta politikerna och sedan kan lokala frågor på sikt föras upp på agendan i samarbetet. Det finns många olika förståelser av hur agendan sätts, vilket gör det svårt för utomstående att veta hur de kan föra upp sina frågor. Låg legitimitet. Det är problematiskt för både medborgares och deltagarnas förståelse av samarbetet att det finns flera olika sätt att förstå agendasättandet.
<i>Genomflödeslegitimitet</i>	
Beslutsfattande	Beslutsfattandet sker genom konsensus, det vill säga integrerat beslutsfattande till följd av deliberation. Ingen kommun riskerar således att bli överkörd av de andra och behöva genomföra något de inte tror gynnar kommunen. Det är otydligt huruvida kommunerna är skyldiga att följa besluten som fattas. En kommun kan ställa sig utanför ett yttrande om denne inte håller med de övriga kommunerna, detta

	försvagar konsensusprincipen. Hög legitimitet inom samarbetet enligt ett deliberativt demokratiideal.
Kvaliteten på deltagande	Politikerna försöker vara aktiva och förberedda på mötena för att kunna företräda sin kommun väl. Om politiker inte valt att delta hade det inneburit att kommunen saknat representation på den nivån. Det finns delade meningar om medborgarna påverkas av det som behandlas i samarbetet eller inte. Det finns en bred enighet om att medborgarna borde kunna få insyn i samarbetet. Det är svårt att bedöma kvaliteten på deltagandet utifrån ett inifrån-perspektiv.
Maktfördelning	Alla kommuner har lika många representanter i styrelsen för MalmöLundregionen. Malmö och Lund uppfattas ha mer inflytande över agendan än de andra kommunerna. Detta upplevs dock inte som ett problem utan endast som en återspeglning av hur maktfördelningen ser ut i regionen. Malmö och Lund har fler invånare och en större andel av tillväxten. Samarbetet bidrar snarare till att de mindre kommunerna får mer att säga till om än tidigare. Hög legitimitet ur deltagarnas perspektiv.
<i>Utflydeslegitimitet</i>	
Effektivitet och prestationsförmåga	Kommunerna upplever att de blir en starkare part gentemot staten när de samarbetar. Det är svårt att säga vilka effekter som är en följd av samarbetet och vilka som är resultat av det kommunala arbetet. Långsiktigheten i samarbetet gör det svårt att peka på direkta effekter av samarbetet. Genom att politiker och tjänstepersoner möts kan en mer genomförbar planering skapas till följd av att de får en ökad förståelse för varandras avvägningar och motiv. Prestationsförmågan inom fysisk planering ökar potentiellt till följd av samarbetet. Det är svårt att säga huruvida effektiviteten blir högre. Potentiellt hög legitimitet för samarbetet.
Mottaglighet	Det finns en bred enighet om att MalmöLundregionen bidrar till att möta medborgarnas förväntningar på kommunen inom gränsöverskridande fysisk planering. Samarbetet ger kommunerna möjlighet att sätta sig i ett bredare perspektiv. Det går utifrån undersökningen inte att säga huruvida gemensamma yttranden och remissvar ger större genomslag än det enskilda kommuner

	svarar. Bedöms hålla hög legitimitet utifrån det perspektiv undersökningen har, svårt att veta vad medborgarna upplever.
Ansvarsskyldighet	Styrelseledamöterna i MalmöLundregionen delar på ansvaret för de beslut som fattas i samarbetet, samma princip för ansvarsutkrävande som i kommunal förvaltning. Viktiga beslut som direkt påverkar medborgarna ska befästas på kommunal nivå. Ansvarsutkrävandet kompliceras generellt av att ännu en nivå för beslutsfattande införs och medborgarna därmed får det svårare att se var beslut fattas. Svårt att avgöra om legitimiteten för denna norm är hög eller låg eftersom ansvarsutkrävandet är beroende av medborgarnas medvetenhet om samarbetets syfte och existens, vilket undersökningen inte fokuserat på. Principen som framhölls i intervjuerna för ansvarsutkrävande visar dock på en förhållandevis hög legitimitet ur deras perspektiv.

Tabell 4: Uttryckta legitimitetsnormer i det analyserade empiriska materialet.

Analysen visar på att legitimiteten för den fysiska planeringen framförallt ökar till följd av samarbetet inom maktfördelning och mottaglighet. Beslutsfattandet har också en hög legitimitet enligt ett deliberativt demokratiideal, sett till hur det interna arbetet fungerar i samarbetet. Prestationsförmågan kan potentiellt också öka till följd av samarbetet. Legitimiteten för samarbetet är dock lägre främst inom inflödeslegitimiteten: medborgarnas möjligheter till deltagande, representation och öppenhet i sättande av agendan. Möjligheterna till ansvarsutkrävande försvåras också, men detta är framförallt beroende på att det blir svårare med en komplexare struktur, inte att ansvarsfördelningen inom samarbetet är otydligt. Sammantaget visar analysen på att det undersökta mellankommunala samarbetet potentiellt ger den fysiska planeringen ökade möjligheter att möta gränsöverskridande utmaningar utan att negativt påverka maktfördelningen mellan de involverade kommunerna. Detta sker dock på bekostnad av demokratiska värden som medborgardeltagande och engagemang.

7. Slutsats

I detta avslutande kapitel kommer mitt bidrag till kunskapen om mellankommunala samarbeten och deras effekter på legitimitet och demokrati att presteras. Detta sker först genom en återkoppling till och besvarande av uppsatsens inledande forskningsfrågor. Detta följs av en bredare diskussion som grundar sig i analysen och det empiriska materialet och avslutas med tre ingångar till fortsatt forskning kopplad till fysisk planering, mellankommunala samarbeten och demokrati.

7.1 Slutsats

7.1.1 Påverkan på den lokala demokratin

Hur påverkas den lokala demokratin av att kommuner samverkar i ett mellankommunalt samarbete?

I den kommunala demokratin finns såväl representativ som deliberativ och konsumentdemokrati närvarande. Det finns också inslag av direkt demokrati. I det undersökta mellankommunala samarbetet går det efter undersökningen att konstatera att det finns ett starkt representativt demokratiideal. Bakgrunden till hur samarbetet får legitimitet utifrån intervjupersonernas uttalanden bygger helt på att politikerna är valda av kommunmedborgarna och därmed har rätt att agera och besluta på de sätt som de gör. Flera uttrycker dock deliberativa och direktdemokratiska visioner för hur medborgarna ska kunna engageras och få möjlighet att påverka även på en mellankommunal nivå. Detta är dock inget som sker i samarbetet idag. Konsumentdemokratin, med sitt fokus på marknadsföring, omnämns inte på ett sådant sätt att idealet överhuvudtaget går att identifiera genom intervjuerna. De intervjuade politikerna och planerarna verkar generellt inte ha uppfattningen om att medborgarna är intresserade av mellankommunala frågor eller att det arbete som bedrivs i samarbetet är något som behöver marknadsföras. Konsumentdemokratin är enligt tidigare forskning relevant i relation till fysisk planering (se t ex forskning om platsmarknadsföring), men denna undersökning visar på att demokratimodellen inte är närvarande alls i det undersökta mellankommunala samarbetet.

Utifrån ovanstående skulle det kunna gå att hävda att det finns skilda grunder för hur legitimitet ska bedömas i kommunerna jämfört med det mellankommunala samarbetet till följd av att det finns olika demokratiideal som kommer till uttryck i verksamheterna. Problemet med skilda bedömningar är att inflödeslegitimiteten i det mellankommunala samarbetet endast finns indirekt till följd av inget val av politiska representanter sker direkt till styrelsen. Istället är det de kommunala politikerna, vilka har sin direkta legitimitet att styra och representera medborgarna på kommunal nivå, som väljer att också ta denna roll på mellankommunal nivå och därmed blir legitimiteten indirekt. Inflödeslegitimiteten för MalmöLundregionen är således beroende av kommunernas legitimitet. På inflödessidan påverkas inte den lokala demokratin av att kommunerna samverkar i ett mellankommunalt samarbete, det är snarare tvärtom – att det mellankommunala samarbetet är beroende av att kommunerna uppvisar en hög legitimitet.

Den lokala demokratin påverkas av ett mellankommunalt samarbete genom att beslut och frågor behandlas på en övergripande nivå. Därmed sätts ett ramverk för hur kommunen förväntas agera i vissa frågor eller vilken övergripande inriktning kommunen bör följa för till exempel utveckling av infrastruktur och pendlingsstråk. Det kommunala beslutsfattandet kan till följd av detta komma att påverkas eftersom vissa utvecklingsinriktningar utesluts när samarbetet väljer att fokusera på andra. Förvisso är kommunerna inte formellt bundna till att följa de beslut som gemensamt fattas i styrelsen, men att frångå de gemensamma besluten försvagar samarbetet och dess möjligheter att påverka den regionala utvecklingen. Till följd av detta går det att konstatera att processerna i det mellankommunala samarbetet – det vill säga vilka beslut som fattas och vilka planer som antas, kan påverka den lokala demokratin. När en utvecklingsinriktning väljs på mellankommunal nivå innebär det att lokala politiker, som inte är verksamma i samarbetet, och medborgare potentiellt får minskad möjlighet att påverka kommunens utvecklingsinriktning. Om det hade funnits möjligheter för medborgarna att påverka processer och beslut i samarbetet hade demokratin inte riskerats att påverkas negativt på lokal nivå i samma utsträckning. En hög genomflödeslegitimitet i det mellankommunala samarbetet påverkar inte den lokala demokratin, men om kvaliteten på deltagande är låg i samarbetet riskeras kvaliteten på deltagande att försämrans även i den lokala förvaltningen.

I intervjuerna lyfte flera fram att de tror att samarbetet kommer att bidra till fler möjligheter för kommunerna, bland annat till följd av att de blir en starkare part mot regionen och staten samt att de får en ökad förståelse för varandras utmaningar och visioner. Flera menade också på att kommunerna behöver arbeta gränsöverskridande för att hantera framtida utmaningar och möta medborgarnas behov om välfungerande infrastruktur inom och mellan kommunerna. Detta handlar om prestationsförmågan och mottagligheten i samarbetet. Eftersom samarbetet är långsiktigt går det inte att säga huruvida prestationsförmågan i regionen har ökat till följd av samarbetet, men de som är involverade i samarbetet menar att det är ett effektivt sätt att hantera frågor som berör flera kommuner. Detta pekar på att utflödeslegitimiteten förväntas vara hög för samarbetet. Om så är fallet innebär det även att utflödeslegitimiteten för den kommunala verksamheten ökar eftersom kommunen får ökad prestationsförmåga och fler möjligheter att genomföra ett arbete som möter invånarnas behov.

Forskningsöversikten visade bland annat på att en verksamhets totala legitimitet är beroende av dess delar. Utflödeslegitimitet och inflödeslegitimitet kan i viss mån kompensera varandra, medan genomflödeslegitimiteten måste vara hög. Genomflödeslegitimitet hos de kommuner som deltar i MalmöLundregionen riskerar att försämrans av att kommunerna är med i samarbetet, bland annat till följd av bristande insyn, transparens och påverkansmöjligheter. Utflödeslegitimiteten blir däremot potentiellt starkare. Sammantaget går det att tillskriva MalmöLundregionen viss demokratisk legitimitet, men samarbetet är beroende av förhållandet till de enskilda kommunerna och hur de får legitimitet samt hur de hanterar beslut och effekter från samarbetet. Hur den totala legitimiteten för den kommunala verksamheten påverkas är svårt att konstatera med säkerhet.

7.1.2 Påverkan på den kommunala fysiska planeringen

Hur påverkar kommunernas deltagande i ett mellankommunalt samarbete de demokratiska förutsättningarna för fysisk planering på kommunal nivå?

Det undersökta mellankommunala samarbetet inbegriper frågor som överlappar ansvaret som den kommunala fysiska planeringen har, till exempel infrastrukturutveckling och pendling. Därmed skulle samarbetet kunna få konsekvenser för kommunens förutsättningar för fysisk planering. De planerare som blivit intervjuade menar överlag att de strategier och planer som arbetas fram inom samarbetet inte på något sätt utgör hinder för kommunens fysiska planering. Flera menar istället att samarbetet skapar möjligheter för kommunerna som de inte haft innan. De mindre kommunerna kan tydligare positionera sig i relation till de större och verka för förbättrad pendling till städerna där deras kommuninvånare har sina arbeten.

Om MalmöLundregionens arbete aldrig uppfattas som ett hinder för den kommunala fysiska planeringen kan det antingen tyda på att konsensusbeslutsfattandet fungerar väldigt väl och att alla är överens om vilken väg regionen ska ta framåt. Det skulle också kunna vara ett tecken på att kommunerna inte upplever sig vara bundna till de gemensamma överenskommelserna och att de inte har några problem med att gå en annan väg om lokala politiker och medborgare har andra önskemål än de som uttrycks i samarbetet. Det fanns delade meningar hos de intervjuade huruvida de som kommun är bundna till att följa de gemensamma besluten. Flera menade att även om kommunerna kanske inte är juridiskt bundna att följa besluten så finns det en förväntan hos de som deltar i samarbetet att man gör som har blivit överenskommet i styrelsen. Det tyder alltså på att konsensusbeslutsfattandet fungerar väl och de deltagande kommunerna blir överens om vägen framåt för MalmöLundregionen.

Kommunerna är inte juridiskt bundna till att följa besluten och de strategier som arbetas fram i samarbetet, men några av de intervjuade politikerna menar att det finns en generell förväntan från de andra styrelsemedlemmarna att kommunerna som är med och fattar beslut följer dessa. Därmed finns det en potentiell möjlighet för samarbetet att påverka de demokratiska förutsättningarna för fysisk planering i kommunerna. Det skulle kunna ske om medborgarna i en kommun efterfrågar en viss utveckling, men denna går i motsatt riktning med vad som är överenskommet i samarbetet. Detta är dock utifrån de intervjuades erfarenheter av samarbetet hittills osannolikt eftersom beslut och planer från samarbetet är strategiska och långsiktiga och inrymmer en stor bredd av kommunal utveckling. Gemensamma strategiska planer och program innebär dock ökade möjligheter för den kommunala fysiska planeringen att uppnå synergieffekter inom gränsöverskridande frågor tillsammans med grannkommunerna. Således kan samarbetet öppna upp för ökade möjligheter för långsiktig fysisk utveckling.

Den kommunala planeringen påverkas av samarbetet, men förutsättningarna för demokrati inom fysisk planering på kommunal nivå förändras inte så länge planerare och politiker lyssnar på och tar tillvara medborgarnas eventuella invändningar mot de mellankommunala beslutens påverkan på den lokala utvecklingen.

7.1.3 Påverkan på medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande

Hur påverkas medborgarnas möjligheter till insyn och delaktighet när kommunen deltar i ett mellankommunalt samarbete?

Den genomförda undersökningen visar tydligt på att medborgarna i den nuvarande formen av mellankommunalt samarbete i MalmöLundregionen har bristande möjligheter till insyn och delaktighet. För det första så sker inte tillräckligt med kommunikation till medborgarna om varför kommunen deltar i samarbetet och vad de vill uppnå med deltagandet. Detta gör det svårt för medborgarna att överhuvudtaget vara medvetna om att det finns en mellankommunal samverkan att granska eller delta i. För det andra så finns det inga möjligheter för de medborgare som är medvetna om samarbetets existens att delta i det mellankommunala samarbetet. Det finns varken möjligheter till medborgardialog eller någon motsvarighet till samråd. Medborgarna kan endast påverka genom att kontakta sina lokala politiker och be dem driva frågan vidare. För det tredje är det svårt för medborgare att granska och få insyn i samarbetet eftersom samarbetet endast redovisar protokoll för vad de har behandlat och vilka beslut som har fattats, det publiceras inga dokument på förhand så att medborgarna får en möjlighet att påverka de beslut som ska fattas.

Avsaknaden av insyn och delaktighet för medborgarna i det löpande arbetet ligger i linje med hur deltagande och representation är tänkt att fungera inom ett representativt demokratiideal. Där sker medborgarnas påverkan på demokrati endast vid valen. En grundförutsättning för valen är dock att information finns tillgänglig så att medborgarna kan göra ett medvetet val när de väljer sina politiska representanter för de kommande åren. Så är inte fallet när politikerna och kommunerna misslyckas i att kommunicera och förmedla hur och vilka frågor de vill driva på mellankommunal nivå. Så trots att det representativa demokratiidealet förespråkar att medborgarna har en mer passiv roll förutom i samband med valen brister inflödeslegitimiteten även ur denna demokratimodell till följd av att medborgarna inte har all information tillgänglig när de ska välja sina politiska representanter.

Deliberativ, direkt och konsumentdemokrati förespråkar möjligheter för medborgarna att på olika sätt mer aktivt delta i demokratin. Utifrån dessa demokratiideal handlar det således inte bara om att inflödeslegitimiteten försämras till följd av bristande kommunikation. Hela legitimiteten för det mellankommunala samarbetet är sviktande till följd av medborgarnas avsaknad av delaktighet och insyn. De intervjuade menar att det inte finns intresse hos medborgarna att engagera sig i så pass övergripande frågor som MalmöLundregionen behandlar. De flesta resonerar att medborgarnas möjligheter att påverka den strategiska inriktningen finns vid just kommunvalet. På kommunal nivå resonerar dock flera av de intervjuade att det är centralt med medborgardeltagande i relation till den fysiska planeringen, men även uppfattas intresset och engagemanget vara större ju mer konkreta frågor det handlar om.

Medborgarna i kommunen har tydliga möjligheter för påverkan och insyn, genom till exempel de samråd som plan- och bygglagen (SFS 2010:900) stipulerar och de regler för

medborgarinformation som finns i kommunallagen (SFS 2017:725). Inga av dessa lagar påverkar det mellankommunala samarbetet. Om besluten från samarbetet påverkar kommunens utvecklingsmöjligheter, men medborgarna inte kunnat vara med och påverka dessa på mellankommunal nivå finns det risk att deras framtida medverkan på kommunal nivå blir ett ”spel för gallerierna” eftersom kommunen redan har inriktningsbeslut fattat på en mellankommunal nivå. Den bristande legitimiteten när det kommer till insyn och deltagande för medborgarna på mellankommunal nivå påverkar således legitimiteten för det kommunala beslutsfattandet negativt.

Eftersom det mellankommunala samarbetet påverkar de medverkande kommunerna är medborgarnas bristande insyn och delaktighet en brist som potentiellt också påverkar förutsättningarna för demokrati lokalt. Det finns också annan forskning som visar på samma sak, om än i annan kontext. Gjertens (2014) undersökning av mellankommunala samarbetens påverkan på lokal demokratisk legitimitet i Norge visade också på att deltagande i ett samarbete kan minska den demokratiska makten för såväl medborgare som lokala beslutsfattare.

7.2 Diskussion

I MalmöLundregionen är många politiker och tjänstepersoner involverade, detta har i undersökningen visat sig innebära att det existerar många olika förståelser för hur samarbetet fungerar. Detta märktes särskilt tydligt under intervjuerna när intervjupersonerna fick beskriva hur de förstår agendasättandet i samarbetet. Många olika bilder av vem och vad som påverkar vad samarbetet behandlar framträdde. Detta gör det komplicerat att förstå samarbetet, både som forskare, deltagare och medborgare. Att de som deltar i MalmöLundregionen har olika förståelser av hur samarbetet fungerar och vem som påverkar gör det svårt att få klarhet i vem som har mandat i vilka frågor. De intervjuade politikerna upplevde att de hade mandat att fatta beslut på styrelsemötena och vissa hävdade att detta var en förutsättning för att samarbetet skulle fungera effektivt. Vissa av planerarna menade att de också har mandat att företräda kommunen i sin roll i översiktsplanegruppen i MalmöLundregionen. Frågan om vem som har mandat när och hur agendan sätts påverkar både hur samarbetet fungerar och hur det går att analysera det utifrån demokratiska aspekter. Det är svårt att få full klarhet i såväl beslutsfattande som sättande av agenda och maktfördelning när mandatet och ansvarsfördelningen är otydlig.

En svårighet med mellankommunala samarbeten som MalmöLundregionen är att veta när de agerar som ett samarbete och när de är en sammanslutning av kommuner med egna agendor. Detta problem uppstår till exempel när kommunerna gemensamt svarar på yttranden och kompletterar dessa med egna fördjupningar. Vem är det egentligen som står bakom MalmöLundregionens yttrande då och vilken styrka ska det ha i jämförelse med de individuella, kompletterande yttrandena? Samma svårighet uppstår i situationer när till exempel Region Skåne bjuder in MalmöLundregionen för att diskutera nya program och strategier för hela länet. Bör MalmöLundregionen då agera som en enad region eller som tolv kommuner vilka i vissa frågor faktiskt kan ha olika intressen och synpunkter? Ur ett demokratiskt perspektiv är det viktigt att de kommunala politikerna och tjänstepersonerna företräder sina medborgare. Politikerna är valda just i sin kommun och har ett ansvar gentemot sina kommunmedborgare.

Det mellankommunala samarbetet kan bidra till flera styrkor för kommunerna som deltar. Det blir enklare att hantera mellankommunala frågor, något som både denna undersökning och tidigare forskning visar på. Det skapas också möjligheter för att enklare få en samsyn i regionala frågor som påverkar flera kommuner. Genom att flera kommuner går samman kan de hävda sina gemensamma intressen i regionala och statliga frågor samt tillsammans söka om pengar för att driva projekt. Denna forskning har dock visat på att det utifrån ett demokratiskt perspektiv finns ett antal problem med mellankommunalt samarbete. I de teoretiska utgångspunkterna presenterades Dahls (1989:108–114,120) fem kriterier för en demokratisk process: (1) effektivt deltagande, (2) jämlik röstning, (3) upplyst förståelse, (4) kontrollera agendan och (5) inkludering. Undersökningen har visat på att det framförallt finns brister i tre av dessa fem inom MalmöLundregionen. Först och främst så finns det inte tillräckliga möjligheter för medborgarna att delta i det demokratiska beslutsfattandet i MalmöLundregionen. Det sker enkom genom de politiska representanterna. För det andra så finns det inte möjlighet för medborgarna i nuläget att skapa sig en upplyst förståelse för vad beslutsfattandet berör. De fattade besluten presenteras i protokoll på samarbetets hemsida och hänvisningar till dessa kan finnas även i kommunens politiska mötesprotokoll. Problemet ligger i att information inte presenteras inför beslutsfattandet så att medborgarna kan vara proaktiva och bevaka sina intressen. Den sista demokratiska bristen ligger i medborgarnas bristande möjligheter i att kontrollera vilka sakfrågor som ska finnas på agendan.

Undersökningen pekar tydligt på att det krävs ökade möjligheter för medborgarna att delta i och få insyn i samarbetet för att det ska kunna få en ökad demokratisk legitimitet. Ur en teoretisk förståelse av samarbetet är därmed en naturlig lösning att också erbjuda samråd och medborgardialoger samt publicera dagordningar inför de mellankommunala styrelsemötena. Flera av de intervjuade, vilka är verksamma i praktiken, lyfter dock fram att de inte upplever att det finns ett tillräckligt engagemang hos medborgarna för att genomföra sådana insatser. De upplever att medborgarna efterfrågar att samhällsstrukturen ska uppfylla och möta deras behov, men inte engagerar sig i hur detta ska gå till. Oftast uppstår starkt medborgarengagemang bara i väldigt specifika frågor, till exempel vid omdragning av en busslinje som många nyttjar. Det MalmöLundregionen arbetar med är långsiktiga, strategiska och mer abstrakta frågor, vilket kräver engagemang och förståelse för att sätta sig in i. Teorins lösningar och praktikens erfarenheter är alltså inte i linje med varandra. Att lägga resurser på ökade möjligheter till medborgardialog kräver att det också finns ett engagemang hos medborgarna som gör att de tar tillvara på de möjligheter som erbjuds – vilket praktiken menar är tveksamt när det kommer till mellankommunala frågor.

Den genomförda undersökningen går till stor del i linje med vad tidigare forskning visat, vilket har redovisats i slutsatserna och i diskussionen. Det undersökningen framförallt bidragit med är att sätta samman legitimitetsbegreppen med ett praktiskt fall av mellankommunal samverkan i en svensk kontext och visat på de demokratiska brister som uppstår med nuvarande upplägg: MalmöLundregionen tillför möjligheter för den fysiska planeringen i regionen, men det finns demokratiska problem och en bristande legitimitet för aspekter av samarbetet som behöver åtgärdas för att de möjligheter som samarbetet för med sig ska kunna få en legitim påverkan på

både regionens och kommunernas utvecklingsmöjligheter. Detta rör sig främst om transparens i processer och medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkan.

En central aspekt med undersökningen är att den skett i den kontext MalmöLundregionen existerar i just nu. Inom den offentliga styrningen, det vill säga kommunalt, regionalt och statligt arbete, går det att förvänta en beständighet i processer. Styrningen är mer stel och svårföränderlig där än i governanceprocesser. Det tar tid att förändra lagar och rutiner som styr en offentlig verksamhet. MalmöLundregionen existerar i den form kommunerna behöver samarbeta och enligt de principer som de fastslår i samverkansavtalet och handlingsprogrammet. Dessa styrdokument kan kommunerna välja att förändra, det vill säga kontexten för MalmöLundregionen och syftet med samarbetet kan ändras när kommunerna gemensamt beslutar det. Undersökningen är aktuell och applicerbar på de förhållanden som råder idag, men det finns inget sätt att avgöra hur legitimiteten ser ut i samarbetet om några år eller vilka demokratiska ideal som är gällande då. Kommunerna deltar så länge de anser att fördelarna de får av att delta överväger de insatser och resurser som de lägger på samarbetet. Därmed går det att förstå att när samhället förändras, och utmaningarna för planeringen med det, kommer MalmöLundregionen behöva anpassas och förändras för att fortsätta fylla ett syfte för kommunerna. Samhällsstyrningen blir mer oförutsägbar till följd av att en ökad andel av styrningen sker genom governance. Detta är på gott och ont. En stor fördel är att styrningen enklare kan anpassas till de aktuella utmaningarna. Medan en risk är de konsekvenser oförutsägbarheten och föränderligheten får på legitimiteten i den fysiska planeringen och demokrativärden i styrningen – något denna undersökning har visat ett exempel på.

7.3 Vidare forskning

Denna genomförda undersökning om mellankommunala samarbeten i relation till demokrati och legitimitet har resulterat i att ett antal potentiella utgångspunkter för fortsatt forskning har identifierats. Dessa introduceras kort här nedan.

Undersökningen visar på att medborgarna har en bristande insyn och delaktighet i den mellankommunala verksamheten. Detta skulle potentiellt också kunna vara något som påverkar den lokala demokratin negativt eftersom beslut fattas och inriktning för utveckling väljs utan att medborgarna kan påverka det. När medborgarna sedan engageras och involveras på lokal nivå kan det således finnas en vald inriktning för utveckling som de inte kan påverka. Deras deltagande riskerar därmed att bli ett spel för gallerierna om inte kommunen är tydlig med att inriktningen är vald och i vilken utsträckning medborgarna kan påverka den fysiska planeringen framöver. För att kunna säga huruvida medborgarnas roll i den lokala demokratin i Sverige påverkas av ett mellankommunalt samarbete eller inte behöver en undersökning med fokus på just det göras.

En svårighet som uppmärksammades under intervjuerna som behöver undersökas vidare är när ett mellankommunalt samarbete agerar som en enhet och när de agerar som ett antal enskilda kommuner med skilda agendor och visioner samt vad det får för konsekvenser för demokratin. MalmöLundregionen svarar gemensamt på remisser och bjuds gemensamt in till dialoger kring

den regionala utvecklingen av Region Skåne. Det behöver finnas en transparens i dessa situationer kring huruvida MalmöLundregionen agerar som en enhet eller som tolv individuella kommuner. Risken är annars att maktfördelningen och genomflödeslegitimiteten generellt påverkas negativt. Detta går dock inte att uttala sig om med grund i den genomförda forskningen, utan kräver att ny forskning med fokus på just detta genomförs.

Den genomförda undersökningen visar på att det behövs mer medborgardeltagande i den mellankommunala planeringen för att öka den demokratiska legitimiteten. Men flera av de intervjuade planerarna och politikerna menar att det inte finns tillräckligt med engagemang i övergripande frågor för att det ska vara meningsfullt att ha till exempel samråd på en mellankommunal nivå. En framtida undersökning skulle kunna genomföras med fokus på medborgarnas förväntningar på och engagemang i långsiktig fysisk planering. Genom att undersöka ett mellankommunalt samarbete ur medborgarnas perspektiv går det att få en djupare förståelse för demokratiska frågor ur ett utifrån-perspektiv, vilket kan bidra till att vidareutveckla medborgardeltagande och insyn på mellankommunal nivå.

8. Källor

Akhtar, S., Kumar, M. & Gregson, J. (2000). Transparency, accountability and good governance: Role of new information and communication technologies and the mass media. *International Journal on media Management*. 2(3-4), ss. 124-132, DOI: 10.1080/14241270009389931

Alexander, M., Doorn, N. & Priest, S. (2018). Bridging the legitimacy gap – translating theory into practical signposts for legitimate flood risk governance. *Regional environmental change*, 8, ss. 397-408, DOI 10.1007/s10113-017-1195-4.

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

Bekkers, V. & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. I Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (red.). *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate, ss.35-61

Bel, G. & Warner, M.E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public administration*, 93(1), ss. 52-67, DOI: 10.1080/03003930.2017.1403904

Bernstein, S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of international political economy*, 18(1), ss.17-51, DOI: 10.1080/09692290903173087

Boverket (2017). *Regional och mellankommunal samverkan*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/klimatpaverkan-och-oversiktsplanering/samordnad-planering/regional-och-mellankommunal-samordning/> [2019-03-12]

Boyte, H.C. (2005). Reframing Democracy: Governance, civic agency and politics. *Public Administration review*, 65(5), ss. 536-546.

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. I: *Review of International Political Economy*, 11(3), ss. 447-488.

Britannica Academic (2016). *Confirmation bias*. *Encyclopedia Britannica*. academic-eb-com.miman.bib.bth.se/levels/collegiate/article/confirmation-bias/627535 [2019-04-08]

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4 uppl., Oxford: Oxford University Press.

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

Byrne, B. (2012). Qualitative interviewing. I Seale, C. (red.). *Researching society and culture*. 3 uppl., Los Angeles: Sage.

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

Bäck, H., Larsson, T. & Erlingsson G.O. (2011). *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. 3 uppl. Stockholm: Liber.

Colomb, C. (2011). *Staging the new Berlin: place marketing and the politics of urban reinvention post-1989*. London: Routledge.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

Danermark, B., Ekstöm, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J.C. (2003). *Att förklara samhället*. Uppl. 2, Lund: Studentlitteratur.

- Danermark, B., Ekström, M. & Karlsson, J.C. (2018). *Att förklara samhället*. Uppl. 3, Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2016). *Forskningshandboken. För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson-Zetterquist, U. & Ahrne, G. (2015) 3. Intervjuer. I Ahrne, G. & Svensson, P. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Upp. 2.2, Stockholm, Liber, ss. 34–54.
- ESPON (2018). *SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. Final report*. <https://www.espon.eu/metropolitan-areas> [2019-03-12]
- ESPON (2017). *ACTAREA – Thinking and planning in areas of territorial cooperation. Final report*. <https://www.espon.eu/actarea> [2019-03-12]
- Fejes, A. & Thornberg, R. (2016). Kvalitativ forskning och kvalitativ analys. I Fejes, A. & Thornberg, R. (red.) *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber, ss.16-43.
- Fisher Liu, B., Horsley, J.S. & Yang, K. (2012). Overcoming negative media coverage: Does government communication matter? *Journal of public administration research and theory*. 22, ss.597-621, DOI: 10.1093/jopart/mur078
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. 5 uppl., Los Angeles: Sage.
- Gjertsen, A. (2014). Legitimacy in interlocal partnerships: Balancing efficiency and democracy. *Urban studies*. 51(9), ss. 1926-1942, DOI: 10.1177/0042098013502828
- Haus, M. (2014). Mirror of the state or independent image? – Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy, *Urban Research & Practice*, 7:2, ss. 123-136, DOI: 10.1080/17535069.2014.910919
- Held, D. (1997). *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. 2., rev. och utvidgade uppl. Göteborg: Daidalos.
- Henecke, B. & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Working paper, Department of sociology. Lund: Lunds universitet.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W & Zito, A. (2005). The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: Has Governance eclipsed government?. I: *Political studies*. 53, ss. 477-496.
- Kjær, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E.-H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), ss. 587-608
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *InterViews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. 2 uppl., Los Angeles: Sage.
- Lau, M. (2014). Flexibility with a purpose: Constructing the legitimacy of spatial governance partnerships. *Urban Studies*, 51(9), ss. 1943-1959, DOI: 10.1177/0042098013499799
- Levelt, M. & Metz, T. (2014). The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy. *Urban studies*, 51(11), ss. 2371–2386, DOI: 10.1177/0042098013513044
- Lindstedt, I. (2017). *Forskningens hantverk*. Uppl. 1, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen (2019). *Vårt uppdrag*. <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-lansstyrelsen-stockholm/om-oss/vart-uppdrag.html> [2019-02-14]

- MalmöLundregionen (2019). *MalmöLundregionen Styrelsemöte 2019-03-01*.
<https://www.malmolundregionen.se/wp-content/uploads/2019/03/Protokoll-styrelsemo%CC%88te-MLR-190301-Lund.pdf> [2019-04-29]
- MalmöLundregionen (2018). *Samverkansavtal MalmöLundregionen*.
<http://www.malmolundregionen.se/wp-content/uploads/2018/04/Samverkansavtal-Malm%C3%B6Lundregionen.pdf> [2019-04-16]
- MalmöLundregionen (2017). *MalmöLundregionen Verksamhetsplan 2016–2018*.
<http://www.malmolundregionen.se/wp-content/uploads/2018/01/Verksamhetsplan-Malm%C3%B6Lundregionen-2018.pdf> [2019-04-16]
- MalmöLundregionen (2012). *Handlingsprogram för MalmöLundregionen*.
<http://www.malmolundregionen.se/wp-content/uploads/2016/10/handlingsplan-malmc3b6lundregionen-1.pdf> [2019-04-16]
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press.
- Meyer, C. (1999). Political legitimacy and the invisibility of politics: Exploring the European Union's communication deficit. *Journal of common market studies*. 37(4), ss. 617-639
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009). 1. Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?. I Hedlund, G. & Montin, S. (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, ss.7–36.
- Mörck, J. (2008). *Regionalt samhällsbyggande i otakt. En studie av den varierande framväxten av samverkansorgan*. Diss. Örebro: Örebro Universitet.
- Nationalencyklopedin (2019a). *Legitimitet*. <https://www-ne-se.miman.bib.bth.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/legitimitet> [2019-06-06]
- Nationalencyklopedin (2019b). *Kommunikation*. <https://www-ne-se.miman.bib.bth.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/kommunikation> [2019-04-27]
- 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*, 31(1), ss. 47-59, DOI: 10.1177/0739456X10392354
- Oscarsson, H. (2003). Demokratitrender. I Oscarsson, H. (red.). *Demokratitrender. SOM-rapport 32*. Göteborg: SOM-institutet, Univ., ss.7–30.
- Plüss, L. (2013). Urban Governance and its impact on the role perception and behavior of European city councilors. *Local Government studies*, 39(5), ss. 721-737, DOI: 10.1080/03003930.2012.670750.
- Rader Olsson, A. & Cars, G. (2011). Polycentric spatial development: institutional challenges to intermunicipal cooperation. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*. 31(2), ss. 155-171, DOI 10.1007/s10037-011-0054-x
- Raphael, C. & Karpowitz, C.F. (2013). Good publicity: The legitimacy of public communication of deliberation. *Political communication*. 30(1), ss. 17-41, DOI: 10.1080/10584609.2012.737412
- Rapley, T. (2004). Interviews. I Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J.F. & Silverman, D. (red.) *Qualitative research practice*. London: Sage.
- Reinikainen, J. & Reitberger, M. (2004). Kritiken av deliberativ demokrati. I Premfors, R. & Roth, K. (red.) *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

- Rennstam, J. & Wästerfors, D. (2015). Att analysera kvalitativt material. I Ahrne, G. & Rothstein, B. (2009). Creating political legitimacy. Electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*. 53(3), ss. 311-350.
- Ruano de la Fuente, J.M. & Schaap, L. (2007). Democratic legitimacy of inter-municipal and regional governance. I Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (red.). *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate, ss.203-222.
- Rutterford, C. (2012). Research design. I Seale, C. (red.). *Researching society and culture*. 3 uppl., Los Angeles: Sage.
- Scammell, M. (2014). *Consumer democracy: The marketing of politics*. New York: Cambridge University Press.
- Schmidt, V.A. (2013). Democracy and legitimacy in the European union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political studies*, 61, ss. 2–22, DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- SFS 2017:725. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2010:630. *Lag om regionalt utvecklingsansvar*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 1974:152. *Regeringsformen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Silverman, D. (2011). *What is naturally occurring data?* [video]
<http://methods.sagepub.com.miman.bib.bth.se/video/what-is-naturally-occurring-data>
 [2019-05-02]
- Spång, M. (2005). *Det moderna demokratiidealet*. Lund: Studentlitteratur.
- Sveriges kommuner och landsting (2014). *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges Riksdag (2018). *Demokrati*. <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/> [2019-02-19]
- Sørensen, E. (2013). Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical policy studies*, 7:1, ss. 72-86, DOI: 10.1080/19460171.2013.766024
- Taylor, Z. (2018). Pathways to legitimacy [epubl. före tryckning]. *Planning theory*, ss. 1-23, DOI: 10.1177/1473095218806929
- Yeo, A., Legard, R., Keegan, J., Ward, K., Mc Naughton Nicolls, C. & Lewis, J. (2013). In-depth interviews. I Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton Nicholls, C. & Ormston, R. (red.). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. London: Sage, ss. 178–210

8.1 Intervjupersoner

- Politiker 1, 19/3 2019
- Politiker 2, 21/3 2019
- Politiker 3, 22/3 2019
- Politiker 4, 27/3 2019
- Politiker 5, 9/4 2019
- Politiker 6, 11/4 2019

Tjänsteperson 1, 19/3 2019
Tjänsteperson 2, 21/3 2019
Tjänsteperson 3, 25/3 2019
Tjänsteperson 4, 25/3 2019
Tjänsteperson 5, 26/3 2019
Tjänsteperson 6, 26/3 2019

De transkriberade intervjuerna finns hos författaren och lämnas ut avpersonifierade vid begäran. [lina.sandberg1\(at\)gmail.com](mailto:lina.sandberg1(at)gmail.com)

8.2 Tabellförteckning

Tabell 1, Sammanfattning av legitimitetsnormer, s.13
Tabell 2, Styrkor och svagheter sett till legitimitet för olika demokratimodeller, s.18
Tabell 3, Sammanfattning av legitimitetsnormer utifrån det analytiska ramverket, s.44–45
Tabell 4, Uttryckta legitimitetsnormer i det analyserade empiriska materialet, s.64–66

Bilaga 1: Intervjuguide

Intervjuintroduktion

Mitt mastersarbete, där denna intervju kommer att utgöra en del av det empiriska underlaget, handlar om hur kommuner förstår sin medverkan i mellankommunala samarbeten, vilka drivkrafter de har för att delta samt vilka effekter samarbetet får på den kommunala planeringen. Genom intervjuer med både politiker och tjänstemän vill jag förstå hur kommunens verksamhet hänger samman med det mellankommunala samarbetet, det handlar alltså inte om att jag vill utvärdera eller bedöma det arbete ni gör i kommunen utifrån någon förståelse av vad som är rätt eller fel. Jag vill snarare belysa och problematisera konsekvenserna av olika antaganden och ageranden.

Anledningen till att jag vill spela in intervjun är att jag då får med all information som kommer fram i samtalet här idag. Jag kommer så småningom att transkribera intervjun, det vill säga skriva ner vad vi båda säger här i dag och sen analysera detta utifrån uppsatta parametrar. Dessa parametrar handlar om legitimitet och demokrati. Jag är intresserad av att få en ökad förståelse för vilka demokrativärden och vilka legitimitetsgrunder som är mest framträdande när kommuner väljer att delta i och fatta beslut i samarbeten. Alla informanter kommer att avpersonifieras, du kan t ex komma att omnämnas som politiker/tjänsteperson 1.

Intervjufrågor politiker

Inledning

1. Kan du berätta kort om dig och din roll här på kommunen?
 - a. Hur länge har du varit delaktig i MalmöLundregionen?

Om kommunen och MalmöLundregionen?

2. Vilken betydelse har samarbetet i MalmöLundregionen för kommunen?
 - a. Anser du att samarbetet behövs? Varför/inte?
 - b. För vilken typ av kommun tror du att samarbetet är viktigast?
3. Tycker du att kommunen har fått några positiva eller negativa effekter till följd av samarbetet? Vilka?

Inflödeslegitimitet

4. Tycker du att det är en del av ditt kommunpolitiska uppdrag att sitta med i MalmöLundregionens styrelse?
 - a. Förmedlar du till dina väljare att det är något du gör? Hur?
5. Anser du att samverkan borde ske på politisk eller tjänstemannanivå?
 - a. Varför? Vilka fördelar/nackdelar finns med respektive typ av samverkan?
 - b. Tror du att ni får större positiva effekter i kommunen till följd av att ni både har samarbete på politisk och tjänstemannanivå? Varför? Vilka?
 - c. Skiljer sig ansvaret för att företräda kommunen och medborgarna sig åt mellan politiker och tjänstemän i din mening?
6. Finns det möjligheter för medborgarna att delta i eller på annat sätt påverka vad som finns på agendan för MalmöLundregionen?

- a. Hur?
 - b. Kan medborgarna få insyn i samarbetet? Hur?
7. Tycker du att det är viktigt att medborgarna är medvetna om att kommunen deltar i mellankommunala samarbeten och vilka effekter detta får på kommunens möjligheter?
- a. Varför/inte?
 - b. Hur medvetandegör man det i så fall?
8. Hur gör du för att se till så att din kommuns intressen får ta plats i MalmöLundregionens strategier?
- a. Har du och de tjänstemän som representerar kommunen i MalmöLundregionen någon intern kommunikation?

Genomflödeslegitimitet

9. Hur fungerar beslutsfattandet i MalmöLundregionen?
- a. Är kommunerna bundna till att följa besluten som fattas?
 - b. Hur fattas besluten?
 - c. Hur ser beslutsgången ut? Till exempel när Strukturplanen antogs
 - d. Finns det någon risk att större kommuner får mer påverkan än de mindre?
 - e. Har ni som företrädare kommunen i styrelsen mandat att fatta beslut utan att det först behandlas i kommunstyrelsen lokalt?
 - f. Hur agerar ni i styrelsen om två kommuners viljor skiljer sig åt?
10. Hur sätter ni agendan för vilka frågor ni vill samverka kring i samarbetet?
- a. Vem kan komma att påverkas av vad samarbetet tar upp och behandlar på möten och i de olika arbetsgrupperna?
11. Kan medborgarna påverka beslutsfattandet i MalmöLundregionen?
- a. Tycker du att medborgarna borde kunna påverka beslutsfattandet och vad ni behandlar i MalmöLundregionen? Varför/inte?
 - b. Tycker du det är tydligt hur medborgarna kan göra sina röster hörda?

Utflödeslegitimitet

12. Vilka effekter upplever du att det ni beslutar om i styrelsen för MalmöLundregionen har på kommunens utvecklingsmöjligheter?
- a. Hade kommunen kunnat uppnå samma effekter på egen hand?
 - b. Vilka tror du är de största vinsterna kommunen gör till följd av att ni samarbetar i MalmöLundregionen?
 - c. Riskerar samarbetet inom något område att påverka kommunens prestationsförmåga negativt?
 - d. Tror du effekterna av samarbetet fördelar sig jämnt mellan kommunerna?
 - e. Hur tror du kommunens konkurrenskraft påverkas av att ni deltar i samarbetet?
13. Hur förstår du ansvarsfördelningen i samarbetet?
- a. Vem eller vilka är ytterst ansvariga för de beslut som fattas i MalmöLundregionen?
 - b. Skulle du kunna se någon situation där det blir svårare för medborgarna att utkräva ansvar för kommunens val till följd av att kommunen deltar i samarbetet?
14. Upplever du att allmänheten efterfrågar de möjligheter som MalmöLundregionen innebär för er kommun?

- a. På vilket sätt?
- b. Anser du att medborgarna får fördelar av att kommunen är med i samarbetet som de kanske inte är medvetna om själva? Vilka?

Avslutningsvis

15. Finns det något som du vill tillägga, utveckla eller har du några frågor?

Intervjufrågor, tjänsteperson

Inledning

1. Kan du berätta kort om dig och din roll här på kommunen?
 - a. Innebär din roll att du är delaktig i samarbetet för MalmöLundregionen? På vilket sätt?

Om kommunen och MalmöLundregionen

2. Anser du att samarbetet i MalmöLundregionen behövs? Varför/inte?
 - a. Vilken betydelse har MalmöLundregionen för kommunen?
 - b. Tycker du att kommunen har fått några positiva eller negativa effekter inom samhällsplaneringen till följd av samarbetet?
 - c. Tror du att några kommuner är i större behov av samverkan än andra?
3. Finns det tjänstepersoner i kommunen som arbetar med samhällsbyggnadsfrågor som är eller har varit delaktiga i MalmöLundregionens arbete?
 - a. När? Hur har det fungerat?
 - b. Var tjänstepersoner från kommunen delaktiga i att ta fram strukturplanen? Hur fungerade det arbetet?

Inflödeslegitimitet

4. Vad anser du om hur tillsättandet av styrelsen i MalmöLundregionen går till idag?
5. Anser du att samverkan borde ske på politisk eller tjänstemannanivå?
 - a. Varför? Vilka fördelar/nackdelar finns med respektive typ av samverkan?
 - b. Skiljer sig ansvaret för att företräda kommunen och medborgarna sig åt mellan politiker och tjänstemän i din mening?
6. Hur förstår du agendasättandet i samarbetet?
 - a. Vem kan påverka agendan i samarbetet?
 - b. Vem påverkas av vad samarbetet tar upp och behandlar på möten och i de olika arbetsgrupperna?
7. Får du någon information om vad som behandlas på politikernas möten?
 - a. Har du och de politiker som representerar kommunen i MalmöLundregionen någon intern kommunikation?
8. Upplever du att medborgarna i kommunen är medvetna om att MalmöLundregionen existerar som samarbetsorgan och att beslut fattas där?
 - a. Hur märker du detta?
 - b. Kan medborgarna få insyn i de frågor som MalmöLundregionen arbetar med?

Genomflödeslegitimitet

9. Kan medborgarna påverka beslutsfattandet i samarbetet?
 - a. Tycker du att medborgarna borde kunna påverka beslutsfattandet och vad som behandlas i MalmöLundregionen? Varför/inte? På vilket sätt?

10. Tycker du att det är viktigt att medborgarna är medvetna om att kommunen deltar i olika samarbeten och vilka effekter dessa samarbeten får på kommunens möjligheter? Varför/inte?
11. Hur fungerar beslutsfattandet i samarbetet?
 - a. Vem eller vilka representerar kommunen i MalmöLundregionen?
 - b. Är kommunen skyldig att följa de beslut som fattas i samarbetet?
 - c. Tycker du det är tydligt vem som har mandat att fatta beslut i frågor som rör samarbetet? Varför/inte?
12. Hur påverkar Strukturplanen den fysiska planering ni gör i kommunen?
 - a. Skiljer sig påverkan från MalmöLundregionens Strukturplan och Region Skånes Strukturbild sig åt?
13. Tycker du att din kommuns politiker lyckas bevaka och företräda kommunens intressen i MalmöLundregionen? Hur?
 - a. Tycker du det är tydligt var man ska arbeta med vilka frågor eller finns det någonstans risk för dubbelarbete?

Utflödeslegitimitet

14. Vilka effekter har MalmöLundregionen på kommunens utvecklingsmöjligheter?
 - a. Är det några särskilda resultat du ser av samarbetet som kommunen hade haft svårare att uppnå utan samverkan?
 - b. Har du upplevt att det uppstått någon konflikt mellan MLR:s planer, beslut och inriktning och det ni vill i kommunen?
 - c. Tycker du att strukturplanen stämmer överens med vad som vore den bästa utvecklingen för kommunen?
 - d. Utgör strukturplanen ett hinder inom någon fråga som påverkar kommunens utveckling?
 - e. Hur tror du kommunens konkurrenskraft påverkas av att ni deltar i samarbetet?
15. Hur förstår du ansvarsfördelningen för de beslut som fattas i MalmöLundregionen?
 - a. Vem är ansvarig för det som beslutas i MalmöLundregionen?
 - b. Skulle du kunna se någon situation när det blir svårare för medborgarna att utkräva ansvar för kommunens val till följd av att kommunen deltar i samarbetet?
16. Upplever du att allmänheten efterfrågar de möjligheter som MalmöLundregionen ger till er kommun?
 - a. På vilket sätt?
 - b. Anser du att medborgarna får fördelar av att kommunen är med i samarbetet som de kanske inte är medvetna om själva?

Avslutningsvis

17. Finns det något du vill tillägga, utveckla eller har du några frågor?