



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

EFTER KOMMUNENS TILLSTYRKAN

- En fallstudie om efterprocessen vid kommunal vindkraftsetablering

Rebecka Berg

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT2020
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Efter kommunens tillstyrkan – en fallstudie om efterprocessen vid kommunal vindkraftsetablering
Titel (engelsk):	After permission is given – a case study on the after processes of municipal wind power projects
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT//2020
Handledare:	Jenny de Fine Licht
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Efterprocess, representation, representativ demokrati, vindkraftsetablering, beslutsfattare, motstånd

Syfte:	Studiens syfte är att öka den empiriska kunskapen om hur beslutsfattare hanterar efterprocessen till svåra beslut och därigenom bidra till diskussionen om den representativa demokratins förmåga att hantera svåra beslut. Studien fokuserar på hur beslutsfattare hanterar, reflekterar och resonerar kring ett vindkraftsprojekt, som i uppsatsen används som ett typfall för ett svårt beslut.
Teori:	Studien utgår från normativ representativ demokratiteori samt tidigare empirisk och experimentell forskning om efterprocessuella hanteringar och dess effekter.
Metod:	Studien är en explorativ och teorigenererande intervjustudie, där totalt tretton beslutsfattare och tjänstepersoner intervjuats, från fyra olika kommuner. I uppsatsen analyseras det huvudsakliga empiriska materialet, som består av intervjumaterial av tjänstepersoner och beslutsfattare, med hjälp av en tematisk analys. Materialet kodades i dataprogrammet NVivo.
Resultat:	Studiens resultat är att det finns få tecken på att det finns en strategisk och planerad hantering av efterprocessen, efter kommunal tillstyrkan vid vindkraftsetableringar. Den långa beslutsprocessen före det formella beslutet tas, det uppleva motståndet, uppfattningen av kommunens och kommunpolitikernas roll samt frågans karaktär, är olika faktorer i studiens material som ökar förståelsen för att detta är fallet.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1. Syfte och frågeställning	4
1.2. Begreppsförklaring	4
1.3. Disposition	5
2. Teoretisk referensram	6
2.1. Efterprocessens värde vid beslutsfattande i den representativa demokratin	6
2.1.1. Den goda representanten	8
2.1.2. Empiriska och experimentella studier om efterprocessen	9
2.2. Fallet vindkraftsetablering	14
2.2.1. Kommunala styrdokument gällande vindkraftsetablering	17
2.2.2. Medborgares deltagande vid vindkraftsetablering	17
3. Studiens genomförande	20
3.1. Studiens övergripande design och material	20
3.2. Val av kommuner	21
3.3. Val av respondenter	23
3.4. Intervju som metod	24
3.4.1. Etiska överväganden	25
3.5. Analys av materialet	26
4. Resultat och analys	27
4.1. Hur hanterar, reflekterar och resonerar beslutsfattare kring efterprocessen? ...	27
4.2. Hur kan hanteringen förstås?	35
4.2.1. Det uppfattade motståndet	35
4.2.2. Den långa beslutsprocessen	37
4.2.3. Kommunens och kommunpolitikernas roll	41
4.2.4. Frågans karaktär	44
4.3. Sammanfattning	46
5. Slutsats och diskussion	49
Källförteckning	53
Bilaga 1. Intervjuguide (beslutsfattare)	58
Bilaga 2. Intervjuguide (tjänsteperson)	59

1. Introduktion

I en representativ demokrati har vi medborgare delegerat uppgiften att fatta beslut till våra förtroendevalda. Svåra beslut som involverar flera aktörer och intresseavvägningar, är ett nödvändigt ont som alltid kommer att generera vinnare och förlorare. För beslutsfattare är det nödvändigt att det finns en viss tolerans och acceptans av besluten för att bibehålla och skapa legitimitet för sitt agerande (McGraw et al. 1993; Grose et al. 2015; de Fine Licht 2011; 2014; Fenno 1978). Idag menar vissa forskare att den representativa demokratiformen befinner sig i en kris (Achen & Bartels 2016; Khan 2004; Mansbridge 2019). Vissa kritiker hävdar att den representativa modellen misslyckats och inte lyckas spegla vårt komplexa samhälle. Modellen riskerar ge olika grupper i samhället ett större mandat och är därför ofta inte helt representativ. En skev representation ger olika grupper ett oproportionerligt stort inflytande i förhållande till de representerade, medan andra grupper åsidosätts (Dahl 1989). Att medborgare röstar på partier vars åsikter stämmer överens med sina egna, vilket den representativa modellen till viss del bygger på, är inte heller säkert. Medborgare kan likväl låta sin röst styras av andra saker, såsom grupployalitet (Achen & Bartels 2016; Khan 2004).

Ett minskat medlemskap i politiska partier, en ökad känsla av utanförskap och social polarisering, minskat förtroende för våra beslutsfattare och kommunens vida roll som både serviceaktör och demokratiaktör i allt mer komplexa frågor - är andra faktorer som belyser faktumet att det representativa systemet inte räcker till (Montin & Granberg 2014; SKR 2019; Westerståhl 1997).

Resultatet av faktorerna brukar ofta beskrivas som att det finns ett demokratiskt gap mellan medborgare och förtroendevalda (SKR 2019). Idag finns flera institutionaliserade deltagardemokratiska åtgärder att vidta i beslutsprocesser med syfte att öka den politiska legitimiteten. Åtgärderna syftar till att besluten blir ”mer demokratiska”, generellt mer underbyggda och genomtänkta då fler perspektiv inkluderas, och medborgare får dessutom möjligheten att säga sitt. Medborgarnas behov av att få göra sin röst hörd och närheten till våra beslutsfattare tillmötesgås. Deltagarna utbildas också i processen och den politiska legitimiteten ökar (Khan 2004; Montin & Granberg 2014).

En stor del av forskningen som syftar till att skapa legitimitet och acceptans för beslut och policy, fokuserar på förprocessen som leder fram till beslutet. För att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare har deltagardemokratiska åtgärder som inkluderar medborgare i beslutsprocessen blivit vanliga, snarare än att det fokuseras på åtgärder som kan vidtas inom den representativa demokratiformen (Westerståhl 1997). Idag är det till exempel

vanligt att medborgardialoger, såväl som medborgarkommittéer eller -paneler även inkorporeras i besluts- och policyprocessen (Langlet et al. 2019; Montin & Granberg 2014; Khan 2004). Andra åtgärder, såsom rådgivande folkomröstningar, är väl utforskade områden i den teoretiska litteraturen såväl som i empiriska undersökningar. Samtliga ovannämnda åtgärder fokuserar dock inte på vad som sker efter att ett beslut har fattats, och faller inte in under åtgärder inom den representativa demokratiska formen. Kritiker mot deltagardemokratiska åtgärder menar också, att de urholkar den representativa demokratiska modellen (Khan 2004).

Effekterna av åtgärderna är också omstridda och har flera baksidor. Dialoger och folkomröstningar är kostsamma och tidskrävande och riskerar att ge högljudda, mindre grupper större inflytande. Syftet med deltagandet kanske inte stämmer överens med deltagarnas förväntningar, vilket ökar risken att medborgarna blir mer besvikna (Naturvårdsverket 2008; Fogelholm et al. 2019; Khan 2003; Langlet et al. 2019; Tahvilzadeh 2015; Montin & Granberg 2014). Deltagardemokratiska åtgärder genererar heller inte alltid en bättre policy och ökar inte heller alltid det faktiska medbestämmandet (Tahvilzadeh 2015). De kan också bidra till att beslutsprocessen blir mer långdragen. Ibland kvarstår missnöje och en oförmåga att nå acceptans för beslut, fastän många deltagardemokratiska åtgärder inkorporerats i beslutsprocessen. Medvetenheten om att andra deltagare har varit med i beslutsprocessen ökar inte nödvändigtvis acceptansen för beslutet heller (de Fine Licht 2011). Åtgärder som vidtas för att öka medborgarnärvaron i beslutsprocessen fokuserar inte på vad som sker efter det formella beslutet; utan förlorare som är missnöjda med beslutet lämnas därhän.

Det finns förvånansvärt lite forskning som fokuserar på vad som händer efter ett beslut har fattats. Efterprocessuella hanteringar av beslutsfattare har väckt lite uppmärksamhet bland empiriskt orienterade forskare. Inom representativ demokratiteori är det däremot tydligt att den demokratiska processen inte avstannar efter ett formellt beslut har fattats, utan den demokratiska processen fortlöper. Dessa forskare har också normativa idéer om hur beslutsfattare kan öka legitimiteten inom den representativa demokratiformen i efterprocessen av svåra beslut. De teoretiska idéerna tillskriver efterprocesserna vid beslutsfattande ett instrumentellt värde, något som sällan studeras. Hanna Pitkin (1967) lyfter i sin klassiska bok *"The concept of representation"* att en god förtroendevald representant bör förklara och motivera sitt agerande vid beslut av svår karaktär, även efter att beslutet har fattats (Pitkin 1967:55 & 111). Jane Mansbridge (2019) har i sin normativa teori om *rekursiv representation*, också betonat att som representant är det viktigt att föra kontinuerliga samtal med medborgare om sitt beslutsfattande, inte bara i beslutsprocessen, utan också efteråt (Mansbridge 2019:304).

Studier som fokuserar på hur beslutsfattaress agerande efter ett beslut har fattats, indikerar att en efterprocessuell hantering (i form av förklaringar och motiveringar) kan ge effekter för upplevd legitimitet och förtroende, hjälpa medborgare nå acceptans för ett beslut samt påverka bilden av beslutsfattare hos medborgare (de Fine Licht 2014; Grose et al. 2015, Esaiasson et al. 2017; McGraw et al. 1995). De studierna är dock ofta experiment, som genomförts med kvantitativa metoder i en fiktiv miljö.

I kontrast till deltagardemokratiska åtgärder som är väl utforskade områden i den teoretiska och empiriska policylitteraturen, finns färre empirisk forskning om hur beslutsfattare faktiskt hanterar svåra beslut i dess efterprocess (Fenno 1978; Fogelholm et al. 2019). En tongivande forskare, Richard Fenno (1978), följde kongressledamöter i sitt hemdistrikt genom deltagandeobservationer. Han fann att beslutsfattarnas förklaringar till hur de röstat och agerat, skapade möjlighet för beslutsfattarna att knyta an till väljare samtidigt som de legitimerar sin politik och framhåller sin policyposition i olika frågor (Fenno 1978:168f).

Den här uppsatsen handlar om beslutsfattaress hantering av efterprocessen vid svåra beslut. Uppsatsen är en explorativ och teorigenererande intervjustudie om hur beslutsfattare hanterar, reflekterar och resonerar kring svåra beslut efter att ett formellt beslut har fattats och hur vi kan förstå denna hantering. För att undersöka detta har jag använt mig av vindkraftsetablering som ett exempel på ett fall av ett svårt beslut. Den kommunala tillstyrkan som måste ges i samband med etableringen agerar markör för det formella beslutet. Studiens material kommer från fyra kommuner där det uppstått ett medborgerligt motstånd inför en vindkraftsetablering.

Den svenska styrmodellen som genomsyras av en hög grad av kommunalt självstyre, innebär att en stor del administrativa och politiska uppgifter faller inom kommunernas ansvarsområden (Westerståhl 1997). Kompetensfördelningen mellan kommun och stat, det lokala planmonopolet som ger kommunen vetorätt i vissa frågor, gör kommunen och därigenom också kommunfullmäktige, till en nyckelaktör vid beslutsfattande rörande vindkraftsetableringar. Vindkraftsetableringar är ett typiskt område där lokala och nationella politiska intressen vägs in vid beslutsfattande. Projekten skapar ibland stora meningsskiljaktigheter bland lokalbefolkningen som leder till motstånd och protester (Waldo et al. 2013; Ek et al. 2017). Rapporter som syftar till att underlätta för beslut om vindkraftsetableringar fokuserar däremot ofta på fasen före ett beslut tas, genom förankringsprocesser, ersättningar såsom bygdepeng och inkludering av medborgare vid beslutsprocessen (Klintman & Waldo 2012; Naturvårdsverket 2008; Ek & Matti 2014). Vid projekten betonas ofta vikten av medborgarnas delaktighet i

planeringsskedet och betydelsen av att föra en kontinuerlig dialog med medborgarna, för att vindkraftsetableringen ska gå rätt till.

1.1. Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att öka den empiriska kunskapen om hur beslutsfattare hanterar efterprocessen till svåra beslut och därigenom bidra till diskussionen om den representativa demokratins förmåga att hantera svåra beslut. En empirisk undersökning kan komplettera normativ representativ demokratiteori, och bidra med kunskap om hur svåra beslut faktiskt hanteras av beslutsfattare i efterprocessen. En ökad insikt i hur beslutsfattare hanterar och resonerar, och reflekterar kring efterprocesser av svåra beslut kan skapa förståelse för hur framtida utmaningar kan hanteras. Den kan även fungera som ett komplement till den teoretiska forskningen om efterprocessuell hantering av beslutsfattare.

Utifrån syftet härleds följande forskningsfrågor:

1. *Hur hanterar, reflekterar och resonerar beslutsfattarna kring efterprocessen av ett svårt beslut?*
2. *Hur kan beslutsfattarnas hantering, reflektioner och resonemang förstås?*

1.2. Begreppsförklaring

Med *ett svårt beslut* avses i denna studie ett beslut där det finns tydliga meningsskiljaktigheter bland medborgare och där alla inte är nöjda med utfallet. Svåra beslut kan också vara något som måste tas, men som accepteras av en stor majoritet trots att det innebär en uppoffring eller obehag. Här avses alltså inte ett svårt beslut vara något som beslutsfattarna uppfattar som problematiskt och upplevts vara svårt att fatta - utan ett formellt beslut som väckt motstånd eller genererat missnöje bland medborgarna och som innebär att beslutsfattaren måste göra legitima intresseavvägningar. I denna uppsats är kommunens tillstyrkan av ett vindkraftsprojekt markören för att ett formellt beslut fattats och den hantering som löper efter detta beslutet tagits syftar till *efterprocessen* av det svåra beslutet.

Med *hantering* av ett svårt beslut avses både vad beslutsfattarna gör och säger. Det kan betyda dialog eller kommunikation såsom förklaringar, motiveringar, ursäkter eller yttranden som görs efter ett svårt beslut. Förklaringar, motiveringar eller ursäkter avseende antagna beslut sker

alltid i en kontext, vilken kan vara både inofficiell och officiell, och därför är det forum som beslutsfattarna kommunicerar med befolkningen också av intresse. Hanteringen innefattar även agerande i efterprocessen, såsom inbjudningar, föreläsningar, sammanträden eller presskonferenser där medborgare kan delta.

Med *resonerar och reflekterar* menas vidare hur beslutsfattarna uppfattar hanteringen av beslutet, efterprocessen och sin roll i den. En reflektion kan till exempel vara en tanke om ett agerande, eller en tydlig avgränsning om beslutsfattarnas roll avseende dess efterprocessuella hantering.

1.3. Disposition

Studien är indelad i fem avsnitt. Det andra avsnittet presenterar det teoretiska ramverk som har utgjort grund för det empiriska materialets analys. I avsnitt tre redogörs studiens design, metodologiska val och urval. I det fjärde avsnittet presenteras analysen av det empiriska materialet och uppsatsens frågeställningar besvaras. Avsnittet avslutas med en sammanfattning. I uppsatsens sista avsnitt gör jag en diskussion om studiens resultat och slutsatser samt ger förslag på framtida forskning inom området.

2. Teoretisk referensram

I detta avsnitt presenteras min teoretiska referensram, som tar avstamp i teorier om beslutsfattande i den representativa demokratin. I den efterföljande delen beskriver jag den empiriska kunskap som finns avseende hur svåra beslut hanteras i efterprocessen. Därefter redogörs tidigare forskning inom kommunal vindkraftsetablering.

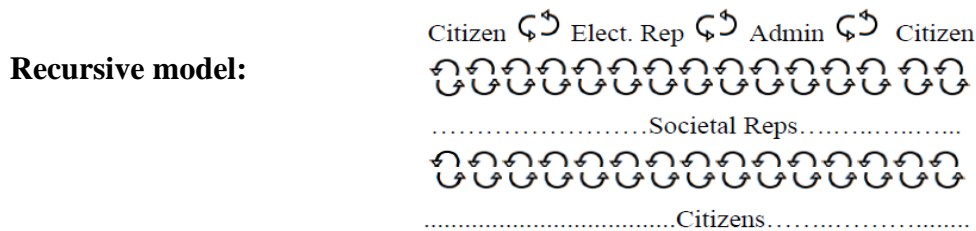
2.1. Efterprocessens värde vid beslutsfattande i den representativa demokratin

Även om vi är vana att fokusera på förprocessen vid beslutsfattande, finns också teoretisk litteratur som tydligt identifierat en efterfas vid formella beslut och som menar att den demokratiska processen fortlöper. Enligt Hanna Pitkin (1967) bör det vara i representantens intresse att förklara sitt agerande i syfte att legitimera sin politik, men det kan också anses vara en förpliktelse som genomsyrar rollen som förtroendevald representant (Pitkin 1967:56ff). Pitkin (1967) diskuterar och analyserar, i sin klassiska bok *"The concept of representation"*, olika uppfattningar om den förtroendevalda representanten. Hennes analys resulterar i ett flertal olika versioner av representation, och hon belyser att representationens *de facto* betydelse i den politiska litteraturen inte varit given, utan snarast antagen. Pitkin menar att *re-present* kan betyda att något helt enkelt måste "åter-presenteras". En av slutsatserna som författaren drar är att representanten måste förklara och motivera sitt agerande och beslutsfattande till sina väljare (Ibid. 1967:55 & 111). Förhoppningen och den normativa uppfattningen är, såklart, att detta inte skall behövas. Den goda representanten är ju vald för att den representerar sina väljare, och bör ha en uppfattning om vilka policys väljarna vill ha och inte ha. Men oavsett om ett beslut är åsiktsrepresentativt eller inte kan en förklaring eller motivering vara rimlig att ge i efterhand (Esaiasson & Wlezien 2017).

Jane Mansbridge (2019), som länge forskat om politisk representation, tilldelar också behovet att föra aktiv dialog med medborgarna ett stort principiellt värde inom den representativa demokratiteorin. Hon hävdar att den klassiska formen av representation, som bland annat Pitkin (1967) diskuterar; principal och agent, har gjort sitt. I den moderna tid vi lever i idag är det standardiserade förhållandet mellan väljare och representant otillräckligt. Både medborgares höga utbildningsnivå och möjlighet till snabb kommunikation har utvecklats i den moderna demokratin, vilket gör att vi kommunicerar allt mer med våra förtroendevalda. Problemet är att kommunikationen ofta är en- eller tvåvägsorienterad och stannar av mellan

fråga och svar (Mansbridge 2019:299). I den komplexa relationen mellan representant och väljare bör vad hon kallar *rekursiv representation* (min översättning) vara gällande. Den rekursiva representativa rollen betonar vikten av att representanten befinner sig i ett kontinuerligt samtal med sina väljare, lagstiftare och administration (Mansbridge 2019:305).

Standard model: Voter → Representative → Administration → Voter



Figur 1. Standardiserad modell och rekursiv modell av relationen mellan väljare och representant (hämtad från Mansbridge 2019:304)

I den normativa modellen beskriver Mansbridge kommunikationen mellan beslutsfattare och väljare som en kritisk faktor för att bibehålla en god relation:

”In this revised model, recursive communication is critical for maintaining a normatively justifiable and perceptually legitimate relationship between represented the and representative, including the mutual constitution of each by the other.” (Mansbridge 2019:304ff)

Den rekursiva kommunikationsmodellen skiljer sig från den traditionella tvåvägs-kommunikationen mellan beslutsfattare och väljare. I den rekursiva modellen kan väljare delta med sina åsikter, men också genom att beslutsfattarna kan förklara sin röst och föra en kontinuerlig dialog efter att beslutet fattats. Representant och väljare kan genom en rekursiv modell spegla och återskapa varandras relation och vilja (Mansbridge 2019:314). Genomgående dialog och kommunikation minimerar enligt Mansbridge de maktförhållanden som finns mellan förtroendevalda och väljare. Modellen är ett ideal och såsom alla ideal inte fullkomligt uppnåelig. Och modellen som inkluderar en stor del kommunikation, har en inneboende problematik. Att aktivt förklara sina beslut är i sig att försvara och agera opinionsbildande för sina beslut och sin policy (Pitkin 1967; Mansbridge 2003; Disch 2011). Förklaringar och aktiv kommunikation öppnar upp för möjligheter att utbilda och informera medborgare, men samtidigt också för manipulation (Mansbridge 2003; 2019; Fenno 1978).

Lisa Disch (2011; 2012), är en av de forskare som varnat för bakslagen av de förklarande och motiverande funktioner som Mansbridge (2003; 2019) och Pitkin (1967) förespråkar, då det inte alltid finns en objektiv uppfattning om vad som är utbildning eller manipulation. Disch

(2011; 2012) menar, liksom Mansbridge, att synen på representation som ett förhållande mellan principal och agent är för smal. Demokratisk representation handlar enligt Disch inte enbart om de frågor som beslutsfattare berör – utan också om de bordlagda ärendena. Att representera innebär också att uppmärksamma dessa ärenden och belysa dem, för att få en helhetsbild av de problemområden som är viktiga för medborgarna (Disch 2012).

Mansbridges (2019) idealistiska modell ser positivt på möjligheten till ökad kommunikation mellan beslutsfattare och medborgare, och i takt med fler kommunikations-kanaler har det ökat (Öhberg & Naurin 2016). Men att enbart kommunicera mer genererar inte nödvändigtvis en bättre demokratisk relation mellan väljare och förtroendevald, då det enligt Disch (2012) kanske innebär att rätt frågor inte ens diskuteras. Förutom att förklaringar och kommunikation kan vara utbildande och manipulativa, finns också möjligheten att de är missledande och falska (McGraw et al. 1995).

2.1.1. Den goda representanten

Inom den normativa demokratiteorin om representation spelar beslutsfattaren en nyckelroll. Men i en svensk kommunal kontext har beslutsfattarna också den partipolitiska linjen att ha i åtanke vid sitt agerande. Den representativa rollen bär i sig flera interna motsättningar (Pitkin 1967; Westerståhl 1997; Skoog 2010; Mansbridge 2009; Grose et al. 1995).

Å ena sidan är den förtroendevalda en *representant*, som skall representera folkviljan (ett begrepp det ofta talas om i singular); å andra sidan är den förtroendevalda också en aktiv part och beslutsfattare, en *företrädare* för folket (Westerståhl 1997:23). Men i verkligheten finns varken ett *demos*, eller en folkvilja, och representationen kan se olika ut. Den förtroendevalda befinner sig med andra ord i ett dilemma av kontroverser; skall den förtroendevalda fatta beslutet som väljarna vill ha, eller det beslut som denne anser är bäst (Pitkin 1967:145ff)? Och i tredje hand; i enlighet med partilinjen? (Skoog 2010; Davidsson 2006; Öhberg & Naurin 2016). Om beslutsfattarna också kan lita på att deras beslut faktiskt är åsiktsrepresentativt, är en annan fråga (Mansbridge 2019; Westerståhl 1997).

Vid svåra beslut, där medborgarna heller inte besitter samma information som beslutsfattaren och det råder en naturlig informationsasymmetri, kan frågan vara svår att besvara. Det är ofta här de deltagardemokratiska åtgärderna inkorporeras i beslutsprocessen, i syfte att öka beslutens legitimitet (Tahvilzadeh 2015).

Den goda representanten ska alltså kunna fatta svåra beslut som denna motiverar och förklarar; och i representationsteorierna ingår också idéer om att den representativa rollen och den demokratiska processen fortlöper efter att ett beslut tas.

Det finns således en normativ idé inom representationsteorier som innebär att det är viktigt för beslutsfattare att hantera beslutsprocessen *ex post*, för att gynna relationen mellan beslutsfattare och representant samtidigt som denna skapar acceptans och legitimitet för sin policy. Beslutsfattare bör vara öppna för övertalning och påverkan både via förklaringar men också genom att lyssna på medborgare (Mansbridge 2009; Esaiasson et al. 2017). En bra hantering av en efterprocess, som underbyggs av kommunikation, kan skapa en grogrund för en rekursiv representationsmodell.

Men efterprocessen glöms ofta bort och få empiriska studier undersöker vad som faktiskt sker efter besluten (Mansbridge 2019). Denna studie syftar till att explorativt och empiriskt undersöka *hur* beslutsfattare hanterar, reflekterar och resonerar kring svåra beslut. Men på vilket sätt *bör* då en efterprocess hanteras och vad får då hanteringen för effekter?

2.1.2. Empiriska och experimentella studier om efterprocessen

Medan det finns mycket empirisk forskning om policyprocessen och tiden innan formella beslut fattas, finns färre empirisk kunskap och studier som fokuserar på vad som faktiskt händer efter beslut tas. En forskare som studerat förtroendevalda i sin hemmamiljö, är pionjären Richard Fenno (1978), som genom deltagandeobservationer undersökte amerikanska kongressledamöters relation till sina hemdistrikt. I hans bok *"Home style – House members in their districts"*, landar Fenno i att om förklaringar till hur en ledamot röstat spelar minst lika stor roll som rösten i sig, bör fokus ligga på att förklara förklaringarna:

"If that is the way political members of congress sees it, then it might be useful for political scientist to look at it that way as well – to spend a little less of our time explaining votes, and a little more of our time explaining explanations." (Fenno 1978:141).

Genom beslutsfattares presentationer av sig själva på hemmaplan, hur de fördelar resurser och hur förtroendevalda förklarar sitt agerande i representanthuset för sina väljare, ser forskaren olika typer av "hemmastilar" bland ledamöterna. Hemmastilarna och den presentation samt förklaring som beslutsfattare har på hemmaplan genererade viktig kunskap. Bland annat gav det Fenno insikten av att, för att beslutsfattare ska vinna röster måste de "vända sig" mot sitt eget system och framhäva sin egen kompetens i förhållande till kongressen: *"Members of congress run for congress by running against congress."* (Fenno 1978:168).

Hur förtroendevalda förklarar sitt agerande och sina tagna beslut, är enligt Fenno sammankopplat med hur de förtroendevalda presenterar sig själv och sin syn på olika policys. Han finner flera aspekter av förklaringarna som de förtroendevalda uppger för sina väljare på hemmaplan intressanta, bland annat kan förklaringar ses som en typ av utbildning i frågor och ges i syfte att verka legitimitetsbyggande. Förutom att förklaringarna är funktionella, ser forskaren även att beslutsfattarna är konsekventa i sina förklaringar till medborgarna. Förklaringarna för olika beslut som kongressledamöterna tar, knyter också an beslutsfattare och medborgare genom dess legitimerande och utbildande aspekter, och sätter fokus på viktiga frågor och beslutsfattarnas position till olika policys (Fenno 1978).

Eftersom kongressledamöterna i Fennos studie agerar i ett helt annat representativt system än det svenska kommunalpolitiska, dessutom för ungefär 50 år sedan, är studien svår att överföra till svenska förhållanden. Uppenbart är dock att kongressledamöterna tar tillvara på den strategiska möjligheten att förklara för sina väljare, efter att ledamöterna har röstat eller fattat beslut.

Förutom Fennos studie är det enbart ett fåtal undersökningar som har fokuserat på den efterprocessuella hanteringen efter att ett beslut har fattats, och en stor del av dem består av experiment. De studierna fokuserar också på befolkningen och effekter på deras uppfattningar av beslutsfattarna och deras beslut (McGraw et al. 1991; 1993; 1995; de Fine Licht 2013; 2014; Grose et al. 2015).

Kathleen M. McGraw är en forskare som studerat vilka effekter förklaringar och motiveringar som görs av beslutsfattare får (McGraw et al. 1991; 1993; 1995). Vid förklaringar och kommunikation i efterhand kan det vara nödvändigt att förstå vilken typ som genererar acceptans. Forskarna skiljer där på ursäkter (*excuses*) och motiveringar (*justifications*)¹. Motiveringar sätter den valda situationen i förhållande till en annan², medan ursäkter har en mer avvikande karaktäristika. Ursäkter listar inte de fördelar som ett fattat beslut har. I ursäkter lyfts inte heller jämförande aspekter av beslutet med andra fördelar eller undvikta nackdelar. Vid ursäkter kan istället beslutsfattaren skjuta ifrån sig ansvaret ansvar i frågan, eller skylla på någon/något annat. Resultatet visar att motiveringar snarare än ursäkter, främjar acceptans av beslut. En potentiell anledning till detta kan vara att beslutsfattare indirekt tar på sig ansvaret för beslutet (McGraw et al. 1991:1148f).

¹ Det finns fler typer av förklaringar och ansatser, såsom *förnekelse*, eller *konsolidering* där ett erkännande av beslutet och dess effekter behandlas (McGraw et al. 1995).

² En jämförelse kan till exempel ske i förhållande till en annan kommun som kan agera positivt exempel, eller tidsmässig jämförelse med att man vinner på ett beslut i längden.

I en annan studie som berörde efterprocessen, undersöktes det kausala sambandet mellan policy och opinion. Forskarna undrade om det är opinionen som påverkar policy, tvärtom eller båda ömsesidigt (McGraw et al. 1995). Genom att fokusera på förklaringar efter att ett kontroversiellt beslut har fattats, mätte forskarna om deras agerande eller deras förklaringar inverkar på acceptans av policyn. De fann att båda påverkar varandra. Motiveringar och förklaringar kan ses som en billig och effektiv åtgärd för att ena medborgare i svåra frågor och har ibland en lika stor effekt som den faktiska handlingen. Ett väl motiverat beslut och förklaring till medborgare vars åsikt inte ligger i linje med fattat beslut, kan vinna förståelse bland medborgare och minska gapet av oförståelse mellan medborgare och beslutsfattare (McGraw et al. 1995; Grose et al. 2015).

Författarna lyfter dock en viktig faktor som även är relevant att beakta i denna studie, nämligen hur man kan mäta acceptans och från vilken definition den mätningen kan utgå från. För beslutsfattare blir detta ännu en aspekt i policyprocessen att förhålla sig till. För att hanteringen ska vara värd att genomföras bör den ju generera någon typ av acceptans eller effekt som väger upp hanteringen, även om en förklaring i sig är kostnadseffektiv.

En annan aspekt av att hantera något, har att göra med hur beslutsfattare uppfattas. I en annan experimentell studie som undersökte beslutsfattaress förmåga till att vara lyhörd, förklara sig och anpassa sig efter medborgares önskemål, fann forskare indikationer på att det genererar en ökad acceptans (Esaiasson et al. 2017). En slutsats som författarna drog är att representationen mellan beslutsfattare och väljare kan förbättras, om beslutsfattare är lyhörda och inkännande av medborgares önskemål och kommunicerar bättre. Det kräver dock också att medborgare anstränger sig för att göra objektiva och rättvisa bedömningar av beslutsfattaress agerande (Esaiasson et al. 2017; Mansbridge 2009).

I ett amerikanskt experiment där forskare skickade ut fiktiva brev till senatorer som fattat beslut som de inte höll med om, undersöktes hur svaren konstruerats och hur läsarna uppfattade beslutsfattarna. De kom fram till att senatorer framhäver och lyfter de beslut som är i linje med brevskickarens åsikt, men däremot inte nämner de beslut som inte är i linje med ståndpunkten. Oavsett ståndpunkt besvarades breven i ungefär lika stor utsträckning. I studien framkom att en skraddarsydd förklaring till medborgare som uppfattar att en antagen policy eller beslut de inte håller med om, kan få mottagaren att uppfatta personen som mer legitim och ärlig (Grose et al. 2015). Forskarna fann dock att de skraddarsydda förklaringarna av senatorernas beslut faktiskt hade en mer manipulativ karaktär, vilket är i linje med den problematik som lyfts av Disch (2012). I tidigare forskning inom vindkraftsetablering, som ofta fokuserar på att integrera medborgare innan ett beslut tas, finns en uppfattning bland medborgare att integreringen i själva

verket rör sig om en typ av övertalning från beslutsfattarnas sida och att förankringsprocesser och information till medborgare snarare handlar om att beslutsfattarna vill rättfärdiga sina handlingar (Mels 2016).

Flera av studierna som handlar om efterprocessen är amerikanska och kan vara svåra att översätta till en svensk kommunal miljö, där det dessutom finns stark partitillhörighet. En experimentell studie som involverade skolnedläggningar och beslutsfattares vilja att kommunicera med medborgare som inte var för beslutet, fokuserade på just svenska förtroendevalda. Studien visade att beslutsfattarnas vilja att svara på frågor och kommunicera policybeslut, visade att den linje som partiet höll, för eller emot beslutet, påverkade om politikerna var villiga att besvara fiktiva mail från väljare (Öhberg & Naurin 2016). Det visade sig att beslutsfattarna var mindre benägna att besvara mail som inte stämde överens med partiets uppfattning i frågan (Ibid. 2015:794).

Ett annat sätt att generera kunskap om efterprocessuella hanteringar kan komma från etnografiskt inspirerade studier, där medborgare är subjekt i relationen mellan väljare och förtroendevalda. Deras efterfrågan på agerande, åtgärder och diskussioner kan då sättas i fokus. Där blir Dischs (2012) kritik också relevant, för hur kan man som medborgare eller forskare veta om hur mottaglig och lyhörd en beslutsfattare har varit? Liksom Esaiasson et al. (2017) och Mansbridge (2009) resonerar, kan relationen mellan förtroendevald och väljare förbättras, men det kräver ju också att medborgare sakligt och rättvist utvärderar beslutsfattares handlingar.

Få empiriska studier har undersökt på vilket sätt motiveringar och förklaringar från beslutsfattare i efterprocessen genererar acceptans (Grose et al. 2015; de Fine Licht et al. 2014). Och ytterst få i en kommunal kontext. I en rapport från Förvaltningshögskolans rapportsamling, som undersökte hur skolnedläggningar i kommuner hanterades, lyfte författarna att:

”Utifrån materialet i den här rapporten verkar det i allmänhet vara så att ju snabbare och personligare beslutet delges föräldrarna, desto bättre. Även om beslutet är fattat bör det även finnas möjlighet till att ställa frågor och föra en dialog om den fortsatta processen.” (Fogelholm et al. 2019:53)

Hur själva besluten kommuniceras kan även ha betydelse, då det öppnar upp för olika typer av kommunikation för besvikna medborgare. Ett beslut om skolnedläggningar väcker ofta starka känslor hos berörda föräldrar och barn, och beslutsfattarna möter ofta ett stort motstånd. Beroende på hur beslutsfattare kommunicerar beslutet kommer det att uppfattas olika av medborgare, på samma sätt som att förtroendevalda skräddarsyr förklaringar genom att förutspå väljarnas uppfattning om de beslut som tagits (Grose et al. 2015).

Vid en annan undersökning av motiveringar och förklaringar på ett företag, fann forskare att jobbkandidater föredrog muntliga förklaringar av dåliga nyheter, då arbetsgivaren (som fattat ett negativt beslut) uppfattades som mer genuin i de fallen (Shapiro et al. 1994). På liknande sätt som att skraddarsy förklaringar, fann de också ett samband mellan att förklaringar som anpassades till mottagaren, gjorde att beslutsfattarna uppfattades som mer lyhörda, igenkännande och ärliga (Ibid. 1994:365).

I en studie där förtroendevaldas rationalitet vid beslutfattande undersöktes, kom forskarna fram till att beslutsfattare är varken goda vinnare eller dåliga förlorare (Esaiasson & Öhberg 2019:12). Beslutsfattare som är missnöjda med beslutets utfall (förlorare), är till skillnad från medborgare *mer* benägna att tillskriva hanteringen av förprocessen som mer orättvis, och en vinnare vid en policyprocess tvärtom, särskilt om beslutsfattaren är personligen engagerad och intresserad av en fråga. På samma sätt var även nöjda beslutsfattare (vinnare) villiga att åsidosätta processuella orättvisor vid förprocessen. I samma undersökning kommer forskarna även fram till att i de fallen där beslutsfattarna ägnar sig åt en ärlig och uppriktig kommunikation och en rättvis hantering av en fråga, är väljare också mer villiga att lyssna (Esaiasson & Öhberg 2019).

Samtalsdemokratiska inslag vid implementeringsfasen av policyprocessen, är andra alternativa åtgärder som kan förbättra efterprocessen av ett beslut. Boswell (2016), menar att demokratorienterad forskning ofta fokuserar på förprocessen vid policyskapande. I den är maktasymmetriska förhållanden och nätverk, lobbygrupper eller politiska eliter som kan influera beslut fram till beslutsfattandet centralt. Därefter klassas ofta implementeringsprocessen som teknisk och fristående; där politiken lämnar över tar den byråkratiska förvaltningen vid. Forskaren argumenterar för att införandet av olika typer av åtgärder med inneboende deliberativa ideal såsom granskade forum, co-produktion eller strukturerade partnerskap, kan minska glappet mellan beslutfattande och administrativ implementering (Boswell 2016).

Sammanfattningsvis finns alltså en normativ uppfattning i representativ demokratiteori om att policyprocessen fortlöper efter att formella beslut har fattats, men få empiriska studier om efterprocessuell hantering. Den normativa uppfattningen styrs av ideal om att beslutsfattare bör vara öppna, lyhörda och förklarande genom hela den demokratiska processen. Det finns även ett par experimentella undersökningar som pekar på olika sätt att hantera svåra beslut i efterprocessen och dess positiva effekter, men i verkligheten är det oklart hur en efterprocess efter ett formellt beslut går till praktiken.

Experimentella undersökningar har sina begränsningar. Undersökningens resultat är en direkt effekt av en handling eller åtgärd som genomförts i en tvärsnittsstudie. Flera undersökningar är också genomförda med kvantitativ metod i en fiktiv miljö. Ibland är deltagarna en enstaka samhällsgrupp, såsom studenter och urvalet är därmed inte representativt (McGraw et al. 1991; 1993; 1995; Shapiro et al. 1994; de Fine Licht et al. 2014). Det begränsade fokuset på vad som sker efter beslut, fastän det finns indikationer på att en genomtänkt efterprocess genererar positiva effekter och är legitimitetsskapande, samt normativa teoretiska idéer om att den demokratiska processen fortlöper, skapar ett behov av att fler empiriska undersökningar genomförs. I denna studie undersöker jag därför beslutsfattarens hantering, reflektioner och resonemang, efter att kommunen beslutat om att tillstyrka en vindkraftsetablering.

2.2. Fallet vindkraftsetablering

Den pågående debatten och hotet om globala klimatförändringar har lett till ett behov av en mer hållbar nationell energiförsörjning. Det finns idag inget politiskt uppsatt mål om vindkraftsutbyggnad i Sverige, utan enbart ett uttalat mål om 100% förnybar elproduktion år 2040. Komplexiteten med skiftet från fossila bränslen berör aktörer på flera beslutsnivåer i samhället. Svåra avvägningar vid intressekonflikter är ofta något som beslutsfattare kan stöta på vid vindkraftsetableringar. Den snabba tekniska utvecklingen inom el- och vindkraftsproduktionen gör att vindkraftverken blir högre och mer effektiva, samtidigt som dess visuella påverkan blir mer påtaglig (SOU 2017:2).

Under 2017 kom enbart 11% av Sveriges energiförsörjning från vindkraftsturbiner och de fem län som har störst vindkraftsutbyggnad stod ensamma för mer än 50% av den totala vindkraften i landet år 2018 (Hedberg 2019; Statens energimyndighet 2019:13). År 1999 kom enbart 0,3 % av energiförsörjningen av vindkraft (Hedberg 2019).

Vindkraftverk är idag vida accepterad som en alternativ energikälla bland medborgare i Sverige och det nationella politiska stödet, som förverkligades i den politiska energiöverenskommelsen 2016, för utbyggnad är brett (Ibid. 2019). Ifrån nationellt politiskt håll och bland den generellt positiva inställningen bland medborgare, finns ett intresse för att öka utbyggnaden i och med målet om klimatneutralitet. Fastän utbyggandet har ökat sedan 1990-talet från enbart ett par tiotal vindkraftverk till att år 2016 vara 3 334 verk, kan inte data från SOM-institutets nationella enkätundersökningar finna någon avsevärd förändrad åsikt avseende utbyggnaden från det svenska folket (Hedberg 2018).

Men det finns kända faktorer som ibland gör att vindkraftsetableringen blir svår och väcker motstånd. Medborgare som är positiva till vindkraft, har också en tendens att motsätta sig en vindkraftsetablering nära sin egen bostad. Det skapas ett ”gap” mellan samhällsnivå och individnivå (Henningsson et al. 2012; Mels 2016). I Naturvårdsverkets rapport från 2012 ”*Vindkraftens påverkan på människors intressen*” beskriver forskarna genom en rad olika projekt hur vindkraftsetablering påverkar människan (Henningsson et al. 2012). De menar att fast det funnits en identifierad NIMBY-effekt³ av vindkraftsparker som skapar svårigheter och protester vid potentiell vindkraftsetablering, är det svåra beslutet om vindkraft mer komplext än så (Hedberg 2016; Henningsson et al. 2012:117). Större vindkraftsverk och parker, klassas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens nionde kapitel. Vanligt förekommande moment som stör människor i omgivning av vindkraftsparker är visuella effekter såsom skugga och ljus, men också buller och ljud (Khan 2003). Vindkraftsparker kräver ibland svåra avvägningar mellan inskränkning på djurliv, natur och kulturhistoriska värden. Andra faktorer som kan påverkas av vindkraftsetableringarna är till exempelvis bedrivande av rennäring eller eventuell inverkan på militär infrastruktur och verksamhet.

Det långtgående kommunala självstyret ger kommunen en betydelsefull roll för den svenska energiförsörjningen, då det i slutändan är beslutsfattare på kommunal nivå som sluter avtal om byggnation av vindkraftsetableringar med projektörer (Ibid. 2003). När lagstiftningen tillkom 2009 var syftet att bevara kommunernas planmonopol och utöka kommunens inflytande över mark och vattendragen. Även om utbyggnaden av vindkraft och alternativa energikällor förespråkas nationellt, är det lokala förtroendevalda representanter som är beslutande i frågan. Naturvårdsverket och Energimyndigheten har i en rapport från 2017, behandlat vad som brukar kallas det ”kommunala vetot”⁴ som vindkraftsetableringen styrs av. Vetot innebär att innan vindkraftsetableringen kan upprättas och tillståndsprövas, behövs en kommunal tillstyrkan från kommunen. Detta gäller även vid väsentliga ändringar av en ansökan, såsom höjning av verk.

En kritik mot vetorätten är att det i grunden blir rättsosäkert. Dels för att projektören inte kan överklaga kommunens beslut, dels också för att kommunen inte behöver motivera eller hänvisa till något underlag (såsom översiktsplan eller andra kriterier) för sitt beslut. Ett stort problem som Länsstyrelser och projektörer stöter på är att kommunerna inte godkänner ansökan

³ NIMBY-effekt är en akronym för *not-in-my-back-yard*. Fenomenet innebär att de flesta är positivt inställda till vindkraft, men är motståndare till att ha vindkraft nära sig och sin bostad. Enligt SOM-institutets data finns en NIMBY-effekt mellan 2005 – 2017 (se Hedberg 2016).

⁴ Vetorätten är fastställd i Miljöbalkens 16 kap 4 §.

genom tillstyrkan eller avstyrkan⁵, vilket är en av de vanligaste orsakerna till avslag (Energimyndigheten 2019:10; Geijer & Lundmark Essen 2017). När denna tillstyrkan skall lämnas är inte fastställt i lag, utan det kan ta lång tid, många gånger flera månader.

I en utvärdering av vetorätten var därför en rekommendation av utvärderarna att det krångliga regelverket för etablering behöver luckras upp (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2017). Utvärderarna menade att kommunen får möjlighet att göra ett politiskt ställningstagande vid etableringen (Ibid. 2017:20). Förutom att kommunerna har vetorätt, är den även en remissinstans till vindkraftsetableringen. Kombinationen av att vara remissinstans, att genom översiktsplaner och tematiska tillägg kunna påverka lokaliseringen av vindkraftverk och samtidigt agera tillstyrkande part gör kommunens roll mångtydig (Ibid. 2017).

Kommunen kan ibland också lämna in tillstyrkan med villkor för vindkraftsetableringen, något som i själva verket faller på Miljöprövningsdelegationens bord att utreda, i enlighet med praxis (Ibid. 2017:25). I en annan utvärdering om en vägledande text av kommunal tillstyrkan, lyfter utvärderarna att kommunens beslut kan upplevas som oklart (Geijer & Lundmark Essen 2017; Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2017). Problematiken med tillstyrkans oklara ramverk kan i vissa fall leda till ”informella förhandlingsspel” mellan kommun och projektör, som enligt författarna kan inskränka på både processens transparens och förutsägbarhet (Ibid. 2017:60).

Oklara roller och tillstyrkan kan i sig få konsekvenser för politikens och beslutets legitimitet. Om inte medborgare vet när ett beslut egentligen har fattats – kan det vara svårt att se hur en deltagandeprocess för medborgare verkligen kommer att generera något. Lokala intressekonflikter i samband med kommunens vetorätt i fråga om etablering, gör att utbyggnaden av vindkraft ibland blir en långdragen konflikt där projektörer och kommuner möter stort motstånd (Waldo et al. 2013). Under åren har ett flertal folkomröstningar om vindkraftsetableringar genomförts i svenska kommuner,⁶ och vissa kommuner har helt sagt nej till vindkraft. Ofta är etableringsprocessen en långdragen affär med ett oklart utfall för investerare, vilket medför att kostnader och investeringar som projektörer tagit sig an inte ger någon avkastning.

Möjligheten att överklaga Länsstyrelsens tillståndsbeslut och därefter Mark- och Miljödomstolens dom, för att vidare ansöka om prövning i Mark- och Övermiljödomstolen gör

⁵ Av antalet avslagna ansökningar mellan 2014 - 2018 var det i 17 % av fallen avsaknaden av godkännande från kommunen som ledde till avslag (Energimyndigheten 2019:10).

⁶ Ett aktuellt fall är den potentiella etableringen på Ripfjället, där fullmäktige i Malung-Sälens kommun nyligen beslutat om att hålla en rådgivande folkomröstning om vindkraftsetableringen.

att det blir en långdragen process, som kan infektera och påverka politiken i lokalsamhället under lång tid.

Vindkraft är inget som kommuner absolut *måste* installera, utan beskrivs ofta som en politisk satsning av lokala beslutsfattare, eller en del i en nationell, och till och med, global politik. Besluten om vindkraftsområden fattas vid flera tillfällen, baserat på underlag som förbereds av kommunala tjänstepersoner eller projektörers utredningar.

Att människan har en tendens att föredra det säkra före det osäkra och att förespråka den situation vi befinner oss i nu, framför ett förändrat tillstånd kallas att vi är *status quo bias* (Samuelson & Zeckhauser 1988). I kontext av vindkraftsetablering kan det innebära att motiveringen av projekten bör vara starkare, än vid fall där *status quo* ibland *måste* ändras, som vid nedskärningar. Att installera vindkraftsturbiner är att ändra *status quo*, och kan även ses som att medborgare påtvingas ett element som inte är önskvärt. Detta skiljer sig från andra svåra beslut där medborgare upplever att de fräntas någonting, såsom vid skolnedläggningar (Fogelholm et al. 2019).

2.2.1. Kommunala styrdokument gällande vindkraftsetablering

I Sveriges kommuner finns flera styrdokument som behandlar utbyggnaden av vindkraft. Bland annat kan potentiella områden för vindkraft pekats ut på översiktsplaner och vindbruksplaner, eller så kan kommunen ha antagit visioner och styrmodeller med mål som bygger på att kommunen skall röra sig mot en klimatneutral eller klimatpositiv verksamhet (Khan 2003).

Tiden från en antagen kommunal översiktsplan till att ett vindkraftverk byggs och är på plats tar lång tid, ibland mer än ett årtionde. Ibland är översiktsplanen inte uppdaterad på många år, och den som finns har antagits av förtroendevalda i partier som inte längre sitter kvar. Översiktsplanerna kan också vara olika detaljerade och mer eller mindre övergripande, vilket medför att de kan uppfattas som bristfälliga beslutsunderlag för tillstyrkan (Geijer & Lundmark Essen 2017).

2.2.2. Medborgares deltagande vid vindkraftsetablering

Tidigare studier och forskning om vindkraftsetablering tar ofta avstamp i inkludering av lokalsamhällen eller kommunala tjänstepersoners inverkan på etableringen, (Gradén 2016) förankrings- eller planeringsprocesser (Klintman & Waldo 2012; Naturvårdsverket 2008; Mels 2016; Khan 2004; Ek & Matti 2014), eller faktiska sociala och fysiska påverkansfaktorer av

vindkraftsetablering, så kallade *human-environment-interactions* (se till exempel, Waldo et al. 2013). Problem med protester och motstånd på en lokal nivå är däremot inget entydigt svenskt fenomen (se bl.a. Martin & Rice 2015; Thygesen & Agarwal 2014; Aitken 2010).

Medborgerligt deltagande i kommunala översiktsplaner genom så kallade samråd är idag lagstadgat (Statens energimyndighet 2019; Khan 2003). Projektörer har även en skyldighet att bjuda in berörda medborgare till samrådsmöten vid initiala planeringar av ett vindkraftsuppförande. Där är även kommunen en aktör som projektören är skyldig att samråda med (Geijer & Lundmark Essen 2017). Naturvårdsverkets rapport från 2008, ”*Erfarenheter av vindkraftsetablering - Förankring, acceptans och motstånd*”, innehåller en rad rekommendationer om hur vindkraftsetablering kan förankras på ett bättre sätt hos lokalbefolkningen, efter att ha studerat svenska och europeiska projekt. Naturvårdsverkets forskare kommer fram till att det är viktigt att inte genomföra ett vindkraftsprojekt där det finns ett stort motstånd. Författarna belyser att då det kan ”skada framtida utvecklingsmöjligheter för vindkraften” (Klintman & Waldo 2008:49). Ett genomtvingat projekt riskerar enligt författarna att skada förtroendet för inblandade aktörer på lång sikt. I rapporten lyfts diskussion, deltagande och delägande upp som åtgärder för att öka acceptans, men författarna betonar även vikten av att inte ge medborgare falska förhoppningar om inflytande, om deras inflytande i själva verket inte kan påverka utfallet. Rapporten fokuserar på planerings- och etableringsprocesser och inte en hantering efter taget beslut eller processer för att nå acceptans *ex post* (Ibid. 2008).

Många fler aspekter av etableringen bör tas i åtanke. Vidare har Naturvårdsverkets rapport från 2013, ”*Vindkraft i öppet landskap, skog, fjäll och hav - Lokala förutsättningar för förankring*” undersökt hur etablering sker i olika nationella miljöer genom en stor nationell studie och flera delstudier (Waldo et al. 2013). I rapporten nämns bland annat en medborgerlig misstro till projektörer, myndigheter och kommunens sätt att hantera projekten:

”Vanliga beskrivningar är att kommunen blivit överrumplad och sagt ja till ett projektförslag utan tillräckligt underlag, att det är ekonomiska krafter som driver genom projektförslagen och att projektören försöker smyga igenom sina projekt i det tysta för att undvika folkligt motstånd. Sådana misstankar bidrar förstås till en allmänt skeptisk inställning till projektförslagen.” (Waldo et al. 2013:56)

En avgörande faktor för en god lokal förankring vid vindkraftsetableringen är information till medborgare i ett tidigt stadium av processen. Samtidigt som påverkansmöjligheten bland respondenterna i rapporten upplevdes som låg, fanns kunskapsluckor och stora informationsgap. Forskarna finner också att deltagandemöjligheten är begränsad i och med att alla medborgare inte bjuds in till samråd, vilket kan orsaka en exkluderande uppdelning i

befolkningen (Waldo et al. 2013). Rapporterna nämner inte efterhanteringen av vindkraftsetableringen, utan fokuserar på förprocessen.

Svensk forskning om kommunal vindkraftsetablering som involverar ett medborgerligt deltagarperspektiv, påpekar att det finns flera försvårande och komplexa aspekter av deltagande. Jamil Khan (2004) har tidigare forskat på varför det är så stora skillnad mellan kommuner avseende vindkraftsetablering. I sin avhandling *”Local Politics of Renewable Energy: Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation”* (2004) lyfter Khan flera teoretiska perspektiv på medborgardeltagande. Khan påpekar att den forskning som bedrivs på beslutsfattande och deliberativ demokrati sällan handlar om områden som berör mark eller miljö, utan snarare hur medborgare skall involveras och engageras i beslutsfattandets elitistiska strukturer (Ibid. 2004:41). I sin avhandling lyfter han att medborgardeltagande, som är ett starkt inslag i svensk kommunal kontext, kan ha flera funktioner vilket påverkar målet med deltagandet. I en tidigare studie undersökte Khan vilken positionering av vindturbinerna, graden av medborgardeltagande och ägandet av vindturbinerna hade för effekt på vindkraftsetableringen. En slutsats som Khan drar är att involveringen av medborgare i beslutsprocessen var viktigt men kunde orsaka problem. Dels kan medborgare bli besvikna i ett tidigt stadie, när vissa delar av kommunen pekas ut för potentiella intressen för vindkraftsetablering, men dels också få utvecklingen av projektet att stanna av (Khan 2003:575ff).

I sin avhandling *”Vindkraft och lokala förankringsprocesser - Perspektiv på deltagande, förståelse och acceptans”* som fokuserar på förankringsprocessernas effekter vid vindkraftsetablering, har Sanna Mels (2016) landat i att rättvisa är en central faktor för att legitimera förankringsprocessen. Mels menar att: *”rättviseperspektivet utgörs av lokala önskemål om en rättvis fördelning av fördelar och baksidor av en vindkraftsetablering, något som är svårt att nå utan adekvat deltagande och kommunikation.”* (Ibid. 2016:184). Forskaren finner att inte enbart projektören kan påverka förutsättningarna vid en vindkraftsetablering. Lokaltidningar likväl som ett tydligt ledarskap från lokala och regionala myndigheter samt ett representativt ledarskap kan också inverka på processen. Tidningarna återspeglar ofta händelser på ett informativt sätt, men kan också förstärka olika sidor som finns i en debatt. Hon skriver att:

”Studien visar också betydelsen av ett tydligt ledarskap från lokala, och ibland regionala myndigheter. Ett representativt ledarskap som hanterar planeringsfrågor på ett engagerat sätt och förmedlar en tydlig politisk viljeriktning i den offentliga debatten tycks skapa ett klimat av lokal kontroll i frågan. Avsaknad av detta kan istället komma att fyllas genom ett självpåtaget ledarskap bland grupperingar i samhället, vilket kan leda till en polarisering och distansering i processen.” (Mels 2016:184)

3. Studiens genomförande

I detta avsnitt beskriver jag studiens metodologiska val samt urval för respondenter och kommuner. Inledningsvis presenterar jag studiens design och material. Därefter redogör jag för urvalet av kommunerna, intervjumetoden och urval av respondenter, samt analysmetoden för det empiriska materialet.

3.1. Studiens övergripande design och material

Uppsatsen är en fallstudie som syftar till vara både explorativ och teorigenererande. Fallstudien handlar om hur beslut om vindkraftsetablering hanteras i svenska kommuner med fokus på vad som händer efter att det formella beslutet om tillstyrkan har fattats. Valet av fallstudie som design är fördelaktigt för att kunna utröna sociala fenomen och relationer och kunna besvara frågor om hur- och varför- (Flyvbjerg 2003). Jag vill undersöka hur efterprocessen hanteras av beslutsfattare och hur vi kan förstå den hanteringen. Min fallstudie syftar i det hänseendet till att skapa analytisk generalisering. Den analytiska generaliseringen, ämnar i detta fall, i begränsad mån, kunna uttala sig om hur efterprocessen hanteras och hur den kan förstås i förhållande till andra fall, vilket i sig är den teorigenererade aspekten (Kvale et al. 2014:312).

Det empiriska materialet utgörs huvudsakligen av intervju material i kombination med offentlig dokumentation och medierapportering. Dokumentationen och det mediala materialet har varit viktigt för att få en inbördes kontext till respondenternas svar och för att kunna vara påläst om etableringsprocesserna innan intervjuerna ägt rum. Materialet består av bland annat ansökan om etablering av vindkraft, protokoll och kallelser, översiktsplaner, överklaganden, beslut och utredningar.

Inledningsvis hade jag en förväntan av att mer material om efterprocessen skulle framkomma i dokument, vilket det gör till en viss del. Såsom allt empiriskt material har sina begränsningar, har protokoll och dokument sina. Protokoll är ofta framtagna för att ge en riktig och fullständig ögonblicksbild av vad som hänt och beslutats. De präglas av neutralitet, och påverkas av vilken del av en policyprocess de framkommer i (George & Bennet 2005; Denscombe 2014). I studien var detta inte tillräckligt för att belysa hur beslutsfattare har agerat och resonerat, och materialet blev i relation till min studie inte nog rikt och koncentrerat. Om handlingarna inte heller är inskannade och digitala, kan dokumentinsamlingen också innebära en kostnad. Artiklar och radioinslag har inhämtats från Google Artikelsök och Mediearkivet. Materialet har, förutom dess kontextuella bidrag, inhämtats i syfte att verka källkritiskt, och för

att undvika ett ensidigt perspektiv på hur hanteringen och händelseförloppet i efterprocessen, av det svåra beslutet gått till (Esaiasson et al. 2007:298).

3.2. Val av kommuner

Det insamlade materialet kommer från fyra kommuner. Den höga graden av kommunalt självstyre och långdragna processen gör att kommunen blir en nyckelaktör vid vindkraftsutbyggnad (se bland annat Khan 2004). För att uppnå uppsatsens syfte har kommunal vindkraftsetablering valts som ett typiskt fall på ett svårt beslut. Vad som brukar kallas det kommunala vetot, den slutliga kommunala tillstyrkan eller avstyrkan till att etablering får ske i kommunen, har fungerat som fokuspunkt för att ett svårt beslut har fattats.

Urvalet av kommunerna har skett i två steg. I det första steget har jag sökt efter kommuner där det finns ett beslut om tillstyrkan av ett vindkraftsprojekt, där det formella beslutet om tillstyrkan har fattats inom en, för studiens syfte, rimlig tidsram, samt där det förekommit tydliga meningsskiljaktigheter och motstånd till beslutet bland medborgare. Att det har förekommit meningsskiljaktigheter innebär att det måste förekommit något typ av motstånd och opposition mot beslutet bland medborgare, vilket är en förutsättning för att beslutet kan klassas som svårt i denna studie. Vindkraftsetableringarna som valts ut är de som kräver tillstånd enligt miljöbalken, så kallad kategori ett⁷ (Ek et al. 2017). Tillstånd ges av Miljöprövningsdelegationen från den Länsstyrelse i det län där den huvudsakliga delen av vindkraftsparken skall upprättas.

Vindbrukskollen har använts för att välja ut vindkraftsetableringar som kan passa till urval av kommun. Vindbrukskollen.se är en frivillig och öppen karttjänst på Energimyndighetens hemsida.⁸ Vindbrukskollens användare (projektörer, myndigheter och verksamhetsutövare) är själva ansvariga för att lägga in uppgifter om pågående vindparksprojekt, och ett kansli sköter hemsidan. Efter en första sökning har jag sökt mer information om varje vindkraftspark på Google, Artikelsök eller Mediearkivet och matchat dem med mina urvalskriterier. I lokala tidningar framkommer ofta uppgifter om huruvida det förekommit missnöje eller konflikter i samband med beslut, men också på antalet

⁷ Tillståndsplikt gäller för större vindkraftverk och beror på hur mycket megawatt som de producerar. Tillståndsplikten regleras i 21 kap. 10–11 §§ miljöprövningsförordningen.

⁸ Se länk till Vindbrukskollens hemsida och interaktiva karttjänst:
<http://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/vindbrukskollen/>

överklaganden. Slutligen har jag sökt på kommunernas egen hemsida i protokoll för att säkerställa att fullmäktige har fattat beslut för vindkraftsetablering.

I syfte att verka teoriutvecklande har jag strävat efter att maximera urvalets variation i urvalets andra steg. Kommunerna som slutligen valts är på basis av vad som är relevant för uppsatsens frågeställningar och syfte, och som är undersökningsbara (Yin 2012). Kommunerna befinner sig i olika delar av landet, har olika storlek och olika befolkningsmängd.

<i>Kommunegenskap</i>	<i>Kommun A</i>	<i>Kommun B</i>	<i>Kommun C</i>	<i>Kommun D</i>
<i>Befolkningsmängd</i>	< 5 000	> 5 000	< 5 000	> 5 000
<i>Geografisk placering</i>	Södra Sverige	Södra Sverige	Norra Sverige	Norra Sverige
<i>Typ av kommun</i>	Landsbygd	Tät kommun	Landsbygd	Landsbygd

Tabell 1. Beskrivning av kommuner

Tre kommuner är landsbygdskommuner med minst 50 % av befolkningen i rurala områden, och en av kommunerna är en tät kommun, vilket innebär att mindre än 50 % av alla invånare bor på rurala områden (Tillväxtverket, 2019). Två av kommunerna befinner sig i södra Sverige och två i norra Sverige. Två av kommunerna har mindre än 5 000 invånare. Ingen av kommunerna har mer än 50 000 invånare.

Ingen av kommunerna har gett tillstånd till en vindkraftspark vid hav. I samtliga kommuner som valts ut för studien har ett beslut om tillstyrkan av vindkraftsprojekt tagits under år 2014 och framåt. En viss tid från beslutsfattandet bör ha gått, för att uppsatsens syfte att undersöka hanteringen av svåra beslut *ex post*, kan uppfyllas. I vissa fall har ett beslut om vindkraft fastställts, men vindturbinerna har inte än monterats, i samtliga kommuner har tillståndsbeslutet hos Miljöprövningsdelegationen överklagats till Mark- och Miljödomstolen. I ett fall har kommunens ståndpunkt i projektet ändrats och i ett annat fall har kommunens beslut överklagats till Förvaltningsdomstolen. I ett av fallen har kommunens politiska enighet för storskalig vindkraft vänt. I ett av fallen skall Mark- och Miljööverdomstolen pröva beslutet och i ett avvaktas prövningstillstånd. I vissa fall är vindkraftsturbiner också synliga i närliggande kommuner om några verk befinner sig utom eller ligger på kommungränser. Därför agerar då andra kommuner remissinstans vid beslut hos Miljöprövningsdelegationen, eller i den kommun som är föremål för tillstyrkan eller avstyrkan. I denna studie har jag valt att bara i de fall där flera kommuner yttrat sig om frågan, enbart inkludera den huvudsakliga kommunen som hanterat ärendet och varit föremål för tillstyrkan enligt miljöbalken.

Vindkraftsutbyggnad i Sverige är inte något nytt fenomen och många vindkraftsetableringar har uppförts för tiotals år sedan, vilket gör de fallen mindre passande för

min studie. Vindkraftverk etableras ofta på platser som är glest befolkade, och platsen behöver uppfylla ett par kriterier för att vara aktuella för etablering. Påverkan på landsbygdens utseende, hotade och sällsynta djurarter och inverkan på privatpersoners bostäder bör också minimeras. I Sveriges befolkningstäta kommuner har det varit svårt att återfinna fall av vindkraftsetablering, då en till storleken mindre kommun med högt invånarantal har större svårigheter att etablera en vindkraftspark. I glesbygdsområden, där det inte finns en stor efterfrågan på andra byggnationer i området, behöver inte kommunen heller ta fram en detaljplan för vindkraftsetableringen (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2017).

I de utvalda kommunerna har även olika grad av protester och organiserat motstånd (såsom Facebook-grupper eller ideella föreningar) förekommit. Mängden och karaktären på motståndet och meningsskiljaktigheterna har inte varit helt enkelt att specificera från början, utan det har fått visa sig under studiens gång.

3.3. Val av respondenter

Från kommunerna har jag intervjuat tretton personer, varav fyra tjänstepersoner vid Miljöprövningsdelegationen. Resterande nio respondenter är beslutsfattare från sammantaget fyra kommuner. Respondenterna valdes ut baserat på centraliseringskriteriet och tendenskriteriet (Esaiasson et al. 2007). Tjänstepersonerna har varit involverade i vindkraftsetableringens tillståndsprocess efter att kommunal tillstyrkan lämnats, och haft varierande befattningar såsom sakkunnig eller handläggare. Det huvudsakliga kriteriet för urvalet av beslutsfattare i kommunerna, är dem som varit delaktiga vid beslutsprocessen av vindkraftsetableringen. Därigenom uppfylls centraliseringskriteriet.

En spridning av partitillhörighet bland respondenterna i kommunerna har eftersökts, för att minska risken av ett ensidigt partipolitiskt perspektiv vid svaren, och i fall där det varit möjligt har beslutsfattare i oppositionen till beslutet intervjuats. Två av respondenterna var emot tillstyrkan av vindkraftsetableringen. Av samtliga tretton var sju respondenter kvinnor och sex män. Tre av respondenterna representerar Socialdemokraterna och tre Vänsterpartiet. Två av respondenterna representerar Centerpartiet, och en av respondenterna Moderaterna. Under studiens gång och vid urval av respondenter har jag varit medveten om den partipolitiska tillhörigheten hos respondenterna för källkritikens skull, vilket är i enlighet med tendenskriteriet.

I de inledande kontakterna med respondenterna skickades ett mejl, med en förfrågan om intervju och en kort beskrivning av uppsatsen och dess syfte, att skapa förståelse för hur

förtroendevalda hanterar svåra beslut efter att ett sådant fattats och mer specifikt om ett vindkraftsprojekt i deras kommun. Respondenterna intervjuades i sin politiska roll som förtroendevald beslutsfattare eller tjänsteperson, vilket kan innebära att de känner sig friare i sina svar, än om vi pratat om mer personliga ämnen (Esaiasson et al. 2007).

När det gällde att finna passande respondenter visade sig svårigheterna ligga i att hitta kontaktuppgifter och att vissa beslutsfattare inte fanns kvar på sina poster. En maximal variation vid urval av respondenter har eftersträvat i kommunerna. Blandningen av respondenten har inte syftat till att hitta en allmän representativ partipolitisk bild av hanteringen i kommunen, utan snarare för att hitta olika perspektiv på hur efterprocessen har förlöpt och hur beslutsfattarna resonerar kring den. Respondenterna har olika politisk bakgrund, erfarenhet, och befattningar. Vissa är fritidspolitiker och andra politiker på heltid. En undersökning som fokuserat på ett visst partis hantering hade möjligtvis kunnat motivera urvalet av respondenter med ett deltagande från alla partier. I detta fall har valet av respondenter utgått från hur mandatfördelningen såg ut vid tillfället för kommunal tillstyrkan.

3.4. Intervju som metod

I studien har jag genomfört tretton telefonintervjuer med politiker och tjänstepersoner. Intervjuer som metod har valts för att utröna en ”osynlig” praktik hos beslutsfattare, nämligen hur beslutsfattarna har hanterat och resonerar kring det svåra beslutets efterprocess; två områden som inte vanligen lyfts i empiriska undersökningar. Men valet av intervjuer för att hitta rätt data var också naturligt. Hanteringar och förda resonemang av en efterprocess framkommer sällan i sekundärdata och därmed inte heller i övrigt material, något som jag inledningsvis hade förhoppningar om. Intervju som metod innebär att forskaren skapar ett synliggörande av ett fenomen, där den intervjuade tolkar och förstår respondenten genom ett socialt samspel i samtal (Esaiasson et al. 2007:261).

I ett samtal finns möjligheterna att fånga upp inofficiella former av hanteringar eller resonemang. Den uppenbara nackdelen med intervju som forskningsmetod är bristen på repeterbarhet och det faktum att intervjusituationen kan påverkas av flera saker under intervjuens gång. En alltför snäv eller ledande fråga riskerar att vinkla ett förutsägbart svar till respondenten, som den uppfattar som ett ”rätt svar”, och den som intervjuar kan också inverka på svaren. Intervjuerna genomfördes också via telefonen. Att inte se den person man intervjuas av kan också påverka relationen till den intervjuade.

I bilaga ett och två återfinns intervjuguider för respondenterna, som innehöll teman vindkraft, hantering och reflektion. Frågan om hur beslutsfattarna har hanterat efterfasen av beslutet, operationaliseras i tema tre i min intervjuguide till beslutsfattarna och i tema två och tre i intervjuguiden för tjänstepersonerna. Uppsatsens fråga om hur beslutsfattarna resonerar och reflekterar om efterprocessen har operationaliserats i tema fyra i min intervjuguide med beslutsfattarna. Underfrågorna till teman i guiderna ställdes i de flesta fall, men var inte helt styrande, eftersom jag ville att respondenten skulle få lyfta sitt perspektiv, då fallen och förutsättningarna vid vindkraftsetableringen är olika.

Min tanke med öppna frågor var att beslutsfattarna själva fick kartlägga händelseförloppet och deras upplevda process, för att sedan ställa mer ingående frågor om för- och efterprocessen. En fördel för den semistrukturerade intervjun är att det kan generera tydliga och mer nyanserade svar från respondenterna (Kvale et al. 2014; Davidsson 2006). Nackdelen med en semistrukturerad intervju är att det inte går att jämföra svaren på samma sätt som i en fullt ut strukturerad intervjuform (Esaiasson et al. 2007; Lantz 1993). Då det också gått en viss tid sedan beslutet tagits, är det också viktigt att det som respondenterna minns bäst och det som stuckit ut för dem, styr samtalet.

Vid intervjuerna med tjänstepersonerna var intervjuguiden kortare, alla underfrågor ställdes inte, utan deras kartläggning av händelseförloppet och reflektion om ärendet var i huvudsak styrande i intervjuerna.

Intervjuerna tog mellan 15 minuter och upp till en timme och 15 minuter.

Intervjumaterialet är studiens viktigaste empiriska källa. En beskrivning av efterprocessen som är informell eller mindre uppmärksam i media belyses på ett annat sätt, med beslutsfattarnas egna ord. Under studiens gång har jag även haft kontakt med andra tjänstepersoner som kunnat ge insikt i ärenden utöver det som framkommer i dokument, såsom praxis eller varför ett visst ärende behandlas på ett specifikt sätt.

3.4.1. Etiska överväganden

Studien har genomförts med förhållning till Vetenskapsrådets (2002) fyra forskningsetiska krav; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Nyttjandekravet uppnås då insamlandet av information enbart används av mig och för att uppnå studiens syfte. Vid min första kontakt beskrev jag studiens syfte och bad om en intervju, vilket är i linje för informationskravet och samtyckeskravet. Innan intervjuerna frågade jag om det gick bra att spela in intervjuerna för att kunna göra en korrekt citering. Respondenterna

informerades också om att de kunde vara anonyma, och att jag enbart skulle skriva ut deras roll och politiska parti. I studien har jag även valt att anonymisera platser och beslutsfattare, något som jag beslutade om ganska sent. Det minskar möjligheten till replikerbarhet och möjligheten att styrka och bekräfta resultaten. Men vindkraftsetablering kan ses som en känslig fråga, och jag valde därför att anonymisera kommunerna också (Bryman 2018:170ff).

3.5. Analys av materialet

Då uppsatsen har ett teorigenererande syfte har jag jobbat explorativt med materialet. Förfarandet av analysen kan beskrivas som en tematisk analys (Bryman 2018; Clarke & Braun 2006). Intervjuerna med beslutsfattarna har inledningsvis lyssnats igenom och skrivits ned i sin helhet. Därefter har jag kodat materialet i dataprogrammet NVivo.

Koderna har skapats för att finna mönster, resonemang och reflektioner av den efterprocessuella hanteringen av beslutsfattarna. Efter den initiala kodningen har jag gått igenom materialet en till gång och letat efter skillnader och likheter, kategoriseringar, resonemang, repetitioner och för det teoretiska ramverket relevanta hanteringar, reflektioner och resonemang som kan kopplas till mina undersökningsfrågor (Bryman 2018). Därefter har jag kunnat identifiera olika relationer mellan teman.

Som forskare är det oundvikligt att på något sätt påverka den forskning som genomförs. En ökad medvetenhet av detta har varit viktigt vid genomförandet av intervjuerna. För att minimera min påverkan vid analystillfället har jag även försökt skala av mina tidigare reflektioner och uppfattningar för att lättare kunna finna teman och kategorier i intervjumaterialet.

Då studien är explorativ har jag haft ett öppet förhållningssätt för att kunna hitta hantering och förklaringar till den efterprocessuella hanteringen och hur beslutsfattarna resonerar om den (Kvale et al. 2014). Identifierade teman och kategorier belyses och exemplifieras med lyfta citat från intervjumaterialet. För att skydda respondenternas anonymitet har jag tagit bort eller gjort om namn och platser som kan koppla samman respondenterna till deras kommuner.

4. Resultat och analys

I följande avsnitt beskriver jag resultatet av den empiriska analysen gällande efterprocessen av svåra fall av vindkraftsetablering i fyra olika kommuner. Den inledande delen besvarar frågan om hur efterprocessen hanteras och hur beslutsfattarna resonerar respektive reflekterar kring den, och den andra delen behandlar frågan om hur hanteringen kan förstås. Avsnittet avslutas med en sammanfattning.

4.1. Hur hanterar, reflekterar och resonerar beslutsfattare kring efterprocessen?

Det är tydligt utifrån materialet att kommunikation och interaktion mellan beslutsfattare och medborgare om vindkraftsetableringen i huvudsak sker innan beslutet fattas. Då kommunicerar och diskuterar beslutsfattarna med väljare genom traditionella kanaler, såsom fullmäktigesammanträden, att översiktsplaner ställs ut och synpunkter lämnas, och i vissa fall informationsmöten där medborgare får komma till tals. I vissa fall förekommer ett snabbt sista-minuten möte med oroliga medborgare innan beslutet tas, eller möten långt tillbaka i tiden när projekten är nya. Det är även innan fullmäktigesammanträdet som motståndare till vindkraftsprojekten försöker att ändra beslutsfattarnas ståndpunkt.

På en direkt fråga om det hållits något uppsamlingsmöte eller informationsmöte efter att beslutet har fattats, är svaren i stor del nekande. Vissa beslutsfattare är mer säkra på sina svar, medan andra lyfter att de inte vet, antingen för att de inte varit för beslutet, eller för att de inte varit ansvariga för projektet och i kontakt med projektören. De ansvariga för projekten är ofta heltidspolitiker som också är för etableringen. Två beslutsfattare uppger att de inte kommer ihåg, då det är för långt bakåt i tiden. Att efterprocessen inte är minnesvärd antyder att det inte fanns en utmärkande strategi. Besluten om tillstyrkan skapar en fokuspunkt för själva motståndet, något att hinna med. Frågan diskuteras innan, i partisammanträden och i kommunstyrelse samt fullmäktige. Men efteråt är det, från beslutsfattarnas håll gentemot medborgarna, få eller inga organiserade tillfällen för kommunikation. Vid frågan om ett möte med en handfull oroliga medborgare tog plats före eller efter beslutet svarar respondenten:

”Absolut före, såklart, dom försökte ju påverka oss så att. För det här är ju en ganska lång process, det tas ju först i allmänna utskottet, sen kommunstyrelsen och så småningom fullmäktige, så det här är ju en process som håller på i ett par månader i alla fall. Den är ju fullt offentlig, så alla kan ju ta del av den och så.” – Beslutsfattare (S)

Beslutsfattaren nedan svarar vid frågan om det funnits några informationsmöten eller specifik kommunikation om projektet efter att beslutet tagits:

”Vi har haft informationsmöte och sen har det stått i tidningen om att det här är på gång, och sen har det ju tagit en väldigt lång tid när det inte hänt någonting. Och... Dom har varit informerat oss [Projektören], om att de har kompletterat sin ansökan, det har de gjort. Det tror jag inte att vi har kommunicerat med allmänheten. Och sen har det rullat på igen och till slut så kom det nu i, ja för ett antal månader sedan kom beslutet, och då stod det i alla länsstidningar om det. Men inget informationsmöte angående det.” – Beslutsfattare (S)

Medan en beslutsfattare, i ett fall där kommunen sedan har avstyrkt sitt tidigare beslut svarar på frågan om det hölls några möten med medborgare att det inte hölls, för att påverkan inte var möjlig:

”Nej vad jag vet. Vi hade inga möten med dem. Och det berodde väl på att de visste ju att de inte skulle kunna få oss att ändra oss.” – Beslutsfattare (V)

Vid frågan om det fanns någon handlingsplan eller kommunikationsplan för hur beslutet skulle förmedlas till medborgare efter det fattats, svarar respondenterna på liknande sätt som vid om det fanns ett möte efteråt. Antingen att de inte kommer ihåg, att det inte fanns någon handlingsplan eller att det kommunicerades på ett vanligt sätt. Material från tidningar, nyhetsinslag och radioinslag och besluten i kommunernas protokoll styrker den bilden. På sociala medier och i traditionella tidningar skrivs ofta om vindkraftsetableringen när något händer vid handläggningen av ärendet, liksom efter beslutet har fattats. Beslutsprotokollen läggs upp på kommunens hemsida efter beslutet fattats, och vissa kommuner erbjuder också direktsänd video via länk. Motståndsgupper och föreningar, och partier som motsätter sig vindkraftsetableringen, lägger också ut material och kommenterar på sina sidor. Via media och tidningar får beslutsfattare möjligheten att motivera och förklara sin ståndpunkt och beslut en gång till, men oftast blir det en typ av envägs- eller tvåvägskommunikation, som Mansbridge (2019) anser är för lite och för enkelt, med tanke på vårt informationstäta samhälle idag som bär många kommunikationsmöjligheter. Och det finns det. I mitt material förekommer diskussioner på privata bloggar, hemsidor samt motståndssidor och partisidor på Facebook. Kommunikationen med medborgarna fortsätter visserligen ibland efter beslutet tas, men inte på organiserade möten eller med hjälp av handlingsplaner som framarbetats av beslutsfattarna eller kommunen. Ofta är det enstaka motståndare som ihärdigt lyfter sina invändningar och beslutsfattarna får en mer reaktionär roll. Sociala medier är det vanligaste forumet tillsammans med tidningar där vindkraftsplaner och annat i kommunen fortsätter att diskuteras av intresserade och engagerade medborgare och beslutsfattare, men ibland i mer generella former, och inte alltid om de särskilda projekten. Såsom följande beslutsfattare beskriver det:

”Det är framförallt Facebook, det finns ju här precis som på de flesta andra ställen en grupp, [Gruppen], där folk som är kritiska skriver, händer väl ibland att nån skriver när de tycker något är bra också men mestadels kritik. Och där har ju dem vindkraftsmotståndarna luftat sina åsikter ofta och frekvent. På sina egna sidor också men det är framförallt Facebook.”
– Beslutsfattare (S)

Och en annan beslutsfattare när jag frågar om det fanns mycket motstånd till parken:

”Jo, både och var det ju – det var både mycket motstånd och det var också många som var för det. Och jag minns på Facebook var det ena fruktansvärda diskussioner för och emot och folk var ju jätteovänner, var dom. Och är fortfarande en del, är fortfarande ovänner om det, trots att det ännu inte har börjat byggas nånting.” – Beslutsfattare (V)

Förutom lokala partigrupper Facebooksidor, finns motståndsgupper och hemsidor där motståndare kan fortsätta diskutera och kommentera när något händer. I en kommun formades en lokal men rätt stor protestgrupp efter beslutet om tillstyrkan. Den kommunen drog sedan tillbaka sin tillstyrkan av vindkraftsetableringen, med snäv majoritet. Överklagan är ännu inte behandlad.

Anledningen till att det inte fanns något särskilt behov av en kommunikationsplan, enligt respondenten nedan, är att en förklaring inte var nödvändig då det fanns en politisk enighet och konsensus om vad frågan egentligen handlar om. Vid en intern överenskommelse finns enligt beslutsfattaren ett mindre behov av en förklaring till medborgare:

”Nej, det tror jag inte fanns någon handlingsplan utan... Nej jag tror inte det fanns, för att. Det var väl ganska enkelt beslut att ta då inledningsvis. För att i och med att det var så stor enighet om det så var det inte så mycket att kommunicera och förklara utan. Dem där ute visste ju precis vad det handlade om, och vi visste vad det handlade om, vilken är den övergripande problematiken är när det gäller klimatfrågan.” – Beslutsfattare (V)

Att det formella beslutet inte behöver förklaras eller kommuniceras på något speciellt sätt då det finns en intern uppfattning om vad frågan handlar om, visar att det finns en tydlig skiljelinje mellan den normativa demokratiteorin som förespråkar förklaringar och motiveringar av beslut (särskilt när det är en fråga som orsakat uppståndelse och motstånd) och som menar att den demokratiska processen fortsätter och den faktiska hanteringen (Pitkin 1967; Mansbridge 2019).

När politikerna fattar beslut om tillstånd för vindkraftsprojektet finns i vissa fall en medborgerlig närvaro i fullmäktigesalen, där medborgare lyssnar till beslutsfattarnas slutpläderingar i frågan. I överklagan av ett tillstyrkansbeslut framkom att en medborgare inte fick ta del av handlingar från kommunstyrelsen i tid innan mötet skulle hållas. Men också att ljudet vid fullmäktigesammanträdet inte fungerade när de skulle ta del av mötet digitalt. I annat fall blir beslutet ett sista tillfälle för beslutsfattare att gå igenom och visa hur processen gått till, och vilka avvägningar som gjorts. Då sammanfattas och kommuniceras ställningspunkten i

samband med själva beslutet, något som är i linje med en snarlik efterprocessuell hantering. Här, en beslutsfattare, som liksom de flesta, inte hade problem med hur beslutet skulle fattas, men som försökte bemöta medborgare på bästa sätt:

”Det var inte alls svårt att komma fram till att vi inte skulle säga nej. Det som var svårt var ju liksom själva mötet... Jag vet att det fanns ju folk på läktaren i fullmäktigesalen och sådär jag försökte gå igenom alla olika steg, och berätta liksom vilka avvägningar som har gjorts och vilka myndigheter som varit involverade och så här. Så jag försökte, jag försökte visa att det inte var ett ... nåt som vi bara liksom hastat igenom utan att det fanns en väldigt lång process bakom det här. Det var mitt fokus.” – Beslutsfattare (S)

Av respondenterna framkommer att de som vill och är intresserade av fortsättningen av vindkraftsetableringen efter beslutet, kan följa ärendet precis som alla andra ärenden. En stor del av respondenterna kommer inte ihåg hur beslutet kommunicerades, men lyfter att det nog gjordes genom att protokoll hamnar på hemsidan eller att någon lokaltidning skriver om det:

”Jamen det kommunicerar ju på vanligt sätt via vår hemsida och via vår lokaltidning och den biten. Och det är väl klart att dom jag har haft kontakt med har jag väl jag pratat med under den här resan då. Men det kommuniceras alltid på samma sätt, via att vi offentliggör våra beslut. Det var ju rätt många som var inne i salen och lyssnade när vi fattade det här beslutet i fullmäktige.” – Beslutsfattare (M)

”Ja men protokollet, de här tas ju i kommunfullmäktige, så alla de handlingarna finns ju på webben. Protokollet anslås ju så det är ju inga... Allt som vi fick se fick ju alla andra intresserade se också. Det finns ju... och det är väldigt omfattade. Om du skulle jämföra med [Kommun] så har vi väldigt omfattade handlingar kring det här.” – Beslutsfattare (S)

I sin avhandling om lokala förankringsprocesser vid vindkraftsetableringar diskuterar Mels (2016) medias roll och vikten av ett tydligt representativt ledarskap vid förankringsprocessen av vindkraftsetablering. I studiens empiriska material framkommer också vikten av ett sådant ledarskap i en efterprocess. Enstaka beslutsfattare sticker ut på det sättet att de tar mer diskussioner med medborgare, är starkt för eller emot etableringar, och diskuterar frågan mer i media. Ofta är det nyckelpersoner i kommunerna, som också blir frontfigurer till vindkraftsetableringen, som bemöter och svarar på frågor om beslutet i efterhand. Då är det i huvudsak enstaka medborgare som kontaktar beslutsfattarna, vid informella samtal i samhället, eller diskussioner som frekventerar på sociala medier och i motståndsgupper. Att enstaka beslutsfattare blir frontfigurer för ett projekt kan vara positivt, men kan också få negativa konsekvenser, då enstaka personer blir ”ansvariga”, och därmed också mer utsatta, för att vindkraftsprojektet blir av eller inte. I själva verket fattas ju ofta beslutet om tillstyrkan av hela partier, eller i partiöverskridande enighet. I princip alla beslutsfattare uppfattar att det politiska beslutet om vindkraftsparken egentligen inte var så svårt att fatta och att det fanns en, ofta bred

politisk enighet som stod bakom beslutet. Men beslutsfattarna uppger också att frågan innehöll många (ibland svåra) intresseavvägningar, som inte antyder att beslutet fattades lättvindigt. Att vissa protester och motståndsgupper också förekom, tyder på att det fanns spänningar som förstärkte behovet av noggranna intresseavvägningar ytterligare.

På frågan om vem som beslutsfattarna representerade vid beslutet om vindkraftsetablering kan tre huvudsakliga grenar av beslutsfattarnas uppfattning identifieras, som är i linje med tidigare forskning om representation i beslutsfattande församlingar (Öhberg & Naurin 2016; Davidsson 2006; Skoog 2010). De tre svaren cirkulerar mellan partitillhörighet, enskild uppfattning och väljare, men också den övergripande frågan vid vindkraftsetablering: klimatfrågan. Samtliga respondenter har suttit i kommunfullmäktige, och vissa i kommunstyrelsen dit beslutsfrågan delegerats:

”Alltså vem jag representerade? Alltså **mina väljare, representerar vi ju i fullmäktige** sen ingår vi ju i ett parti och i en partigrupp men vi representerar våra väljare. Det är, som sagt, fullmäktige, det ska man ha respekt för också, att det är det, det är det enda folkvalda organet.” – Beslutsfattare (C)

”Jag representerade **en del av partiets väljare som var emot det**. Inom vänsterpartiet så har vi ju ändå det här att vi får ha fria åsikter, alltså vi ska säga till före, men vi får gå upp och rösta helt annorlunda. Vi är ju som inte skyldiga att hålla en partilinje, utan vi får ha åsikter och vi får välja själv. Så jag representerade den del av väljarna som, som inte ville ha vindkraftsbygget där. Och **även några från partiet som inte ville ha det, som inte själv sitter i fullmäktige**, och så var de ju antingen från de övriga två eller tre som röstade nej från vänsterpartiet.” – Beslutsfattare (V)

”Ja, socialdemokraterna. Vi var ett **enigt parti** i den frågan.” – Beslutsfattare (S)

”Ja, jag representerade väl, **den delen av befolkningen som tar klimatfrågan på väldigt väldigt stort allvar**, och som inser att vi alla måste vara med och dra oss, vårt strå till stacken.” – Beslutsfattare (V)

Vid beslutsfattandet är det ofta dessa tre linjer (partiet, enskild, väljare), och den mer kollektivistiska bilden om klimatfrågan som ett samhällshot som framkommer som förklaringar till beslutet. Andra gånger under intervjuerna kommer det också fram att för vissa är vindkraften personlig, vilket det såklart kan bli i en beslutsfattarens hemkommun, särskilt om vindkraftsetableringen skall sättas upp på en liten ort. Anledningar till etableringen kan vara att utveckla orten, hjälpa småföretagare, bidra till samhället som stort med hållbar klimatiförsörjning, men det kan också finnas en underliggande vilja med att bistå med de resurser som faktiskt finns tillgängliga, vilket är vindkraft. Kärnkraften har valts bort, vattenkraften finns redan där och i många kommunala styrmodeller med långsiktiga visioner finns ambitioner om en hållbar energiförsörjning.

Såsom beslutsfattaren nedan resonerar, kan det faktum att beslutsfattare bor på en liten ort även påverka villigheten att rösta öppet:

”Sen ser man ju också där att det finns dem som inte vågar egentligen säga sin mening i en offentlig församling. För att först var det ju... de här vanliga då du säger ja och nej, och så krävde någon utav oss en omröstning, och då blev den sluten och då vågade en till rösta nej till vindkraftverk. [-----] Men de vågade inte säga det högt.” – Beslutsfattare (V)

Att känna partipolitiskt tvång eller en rädsla för att bli uthängd genom besluten är en ovanlig aspekt av beslutsfattande, som de normativa teoretikerna som förespråkar efterprocessuella hanteringar, sällan berör. Det kan bero på kulturella skillnader i länder och att många av undersökningarna som finns inte studerar den svenska kontexten. I Davidssons (2006) avhandling om partipolitiskt maktspel i den svenska riksdagen, undersöker forskaren hur utskottsledamöter (principaler) påverkas av dominans av gruppleddare (agenter), och vice versa, vid konfliktsituationer. Att gå emot partiets gruppleddare, kunde där i vissa fall påverka framtida möjligheter inom partiet och politiken, och ledde till att utskottsledamöter fick tappat förtroende (Davidsson 2006:174ff). Att inte vilja fortsätta hantera, motivera och förklara ett ärende efter ett formellt beslut har fattats, kan också tyvärr eventuellt förklaras av det faktum att beslutsfattare inte egentligen vill, för att de kände sig tvungen att rösta på ett visst sätt. Förutom att vindkraft skapar spänningar bland befolkningen, finns också flera fall av skapade ”läger” och spänningar i de förtroendevalda församlingarna.

I en av kommunerna där särskilt intensiva debatter hölls, och som vaknade till liv flera gånger efter beslutet fattats (då det hände något i ärendet), befarades vindkraftsprojektet påverka natur- och kulturhistorisk miljö i stor omfattning. Mark- och miljödomstolen beslutade då att gå syn på vindkraftsplatsen efter att tillståndsprövningen från Länsstyrelsen var klar. I detta fall fanns även en webbsida på Länsstyrelsen där inkomna handlingar till Miljöprövningsdelegationen lades upp under tillståndsprövningen och det hölls ett offentligt sammanträde. Den främsta anledningen till åtgärderna var att underlätta för prövningstillståndet. För tjänstepersonen som var involverad i handläggningen var detta mycket användbart och sparade tid, då många medborgare hör av sig och frågar om tillståndsprocessen:

”Kan vara bra att ha med sig i komplexa ärenden, att vara transparent i vilket information som finns i ärendet. Det spar tid och frustration.” - Tjänsteperson vid MPD

Från mina intervjuer med tjänstepersonerna är det vanligt att medborgare vänder sig därefter till tillståndsmyndigheten med sina frågor och sedan med överklagan. För tjänstepersonerna som är delaktiga vid tillståndsprövningen hos Länsstyrelsen, tar komplicerad handläggning med

många intresseavvägningar mer tid. Det övergripande intrycket jag får vid intervjuerna är att deras roll är tudelad, något som bekräftas i intervjuerna.

Å ena sidan ska de handlägga tillståndsprövningar av vindkraftsetableringar, men också ge mycket information till de medborgare som överklagar och ibland vissa beslutsfattare från kommunen. Vid intervjuerna med tjänstepersonerna framkommer att deras kommunikation med beslutsfattare i kommunen är begränsad. Vissa beslutsfattare har ingen kontakt med dem alls, utan det beror på rollen som beslutsfattaren har i kommunen. Det är i huvudsak vid två tillfällen som skriftlig kommunikation uppstår mellan tillståndsmyndighet och kommun, vid tillstyrkan eller avstyrkan av projektet och då kommunen agerar som remissinstans. Förutom de tillfällena är det få beslutsfattare som har någon typ av kommunikation med tjänstepersonerna på miljöprövningsdelegationen. Som en tjänsteperson uttrycker sig:

”Efter att tillstyrkan lämnats finns ingen anledning att ha kontakt med kommunen.”
– Tjänsteperson, MPD

Det gäller liksom bilden jag får från beslutsfattarna, som, om de hör av sig, har frågor om tidsram och hur processen fortgår eller liknande till projektören eller handläggarna. Som en beslutsfattare uttrycker det, när jag inledningsvis frågar beslutsfattaren om hen tittar tillbaka på hanteringen, om kommunen hade kunnat göra något annorlunda. Kommunen vill gärna veta hur prövningen ligger till, för att få veta var beslutet slutligen landar:

”Nej. Nej, alltså jag ser inte vad det skulle vara. Jag ser inte vad det skulle vara. Och vi har också, vi har under den här tillståndsprövningsprocessen också försökt ha en aktiv del, där vi inte försökt påverka åt något håll men försökt ligga på för att få fram beslut och liksom kolla, var ligger vi, och alltså följa det, lite så. Se hur det ser ut.

Menar ni på kommunen eller? (Jag)

Från kommunens sida, hålla ett öga på det, men sen har vi ju ingen påverkansdel i en utredning av miljötillstånd. Utan det är ju Länsstyrelsen då som sköter, det ligger på deras bord. Det vi har gjort är att hålla oss a jour med hur man ligger där. Men i övrigt så var det ju överlämnat till nästa instans.” – Beslutsfattare (C)

Att inte veta hur tillståndsprövningen går, blir inte bara en frustration för medborgare utan också för beslutsfattare. Efter många möten, diskussioner och avvägningar blir det en lång väntan för alla inblandade. Ärenden som innehåller svåra intresseavvägningar, överklaganden från medborgare eller organisationer gör att handläggningstiderna kan bli långa.

Vissa menar dock att ärendet, trots all förhantering och beslutsfattande, kunde ha hanterats ytterligare i kommunen. Beslutsfattaren nedan, lyfter möjligheten att genomföra en folkomröstning, i en kommun där medborgare skrivit under en lista för en folkomröstning om vindkraftsparken:

”Ja jag tycker ju fortfarande att det skulle hållits mer diskussioner med folket alltså med kommunbefolkningen om det, och jag tycker nog också att man hade kunnat köra en folkomröstning. Det tycker jag, att man ska ändå lyssna och man behöver ju inte göra som de säger för det, men man kan ta råd av folket, det är aldrig fel. Och det känns bättre för kommunmedborgarna också om man får komma till tals med frågor. Annars känner de sig överkörda, och så blir det ju. Det blir som aldrig bra på det sättet.” – Beslutsfattare (V)

Beslutsfattaren ovan var emot vindkraftsetableringen. Att vilja processa frågan ytterligare stämmer överens med tidigare forskning om att beslutsfattare, liksom medborgare, är dåliga förlorare vid policybeslut (Esaiasson & Öhberg 2019). Men en annan indikation av att en vidare process och diskussion om vindkraft efterfrågats, kommer från några bybor som lämnar ett möte. Under det mötet får de inte diskutera det som är viktigt och enligt deras uppfattning påverkar allt, nämligen vindkraften:

”Jag var på något möte här uppe i [Ort], och det var några som gick hem då eftersom, det var inbjudet till ett annat möte då, runt de här bitarna, och vi skulle diskutera turism, och vi skulle diskutera det... Men de här människorna som var emot det vart ju besvikna och gick hem. Så att det minns jag, att, det hände på nåt möte.

Vad ville de prata om då? (Jag)

De ville ju prata om vindkraften. För dom ansåg att det gick att prata om turism när vi prata om vindkraften samtidigt. Utan det är ett hot mot all annan verksamhet. Det är väl så litegrann debatten har varit här. Det var en ganska tuff debatt i samhället, där man liksom, nej, är det vindkraft, det förstör allting annat.” – Beslutsfattare (C)

I mitt material framkommer sammanfattningsvis att det finns få tecken på en planerad och tydlig efterprocess och inte någon tydlig strategi om vad som ska ske efter beslutet väl är fattat. Beslutsfattarna samlar inte vanligtvis till möte efter att beslutet fattats, det kommuniceras inte på något särskilt sätt utan behandlas som alla andra beslut. Vid tillfällen då det händer något i Miljöprövningsdelegationens och Mark- och Miljödomstolens handläggning, väcks diskussionerna på motståndssidan. Det genererar mer debatt, men istället för att den debatten sker via fullmäktige, sker den ofta mellan individer via sociala medier eller tidningar. Då finns en möjlighet för beslutsfattare att motivera och förklara beslutet igen, men oftast med en envägs- eller tvåvägskommunikativ form på individnivå. Vidare förekommer lite kommunikation mellan handläggare på miljöprövningsdelegationen och beslutsfattare.

4.2. Hur kan hanteringen förstås?

Som framkom i föregående del finns det få tecken i mitt material på att det finns en strategisk, utstakad och tydlig efterprocess. I huvudsak fokuseras tid och resurser på möten och diskussioner innan beslutet fattas. Hur kommer det sig då att beslutsfattarna inte någon högre grad planerar för eller reflekterar över perioden efter att det formella beslutet har fattats?

4.2.1. Det uppfattade motståndet

Den första och mest frekventa reflektionen som beslutsfattare har är att det helt enkelt inte varit ett stort motstånd vid vindkraftsetableringarna. När jag intervjuade respondenterna fick jag en annan bild av motståndet än det som framkommer i media och i sociala medier. Visserligen kan också antalet överklagande ge en indikation på hur stort motståndet är i förhållande till befolkningen. Men då miljöbalken är utformad så att enbart individer kan göra överklagan och inte organisationer, kan det vara många som är motståndare som inte märks av och som inte överklagar då de måste göra det som enskild individ.

I många fall ansåg respondenterna att motståndet var litet och i minoritet, men utgjordes ofta av en högljudd grupp, som inte släppt diskussionen om vindkraftsetableringen, fastän de flesta beslutsfattare gjort det. Detta kan i sig göra att beslutsfattarna, i och med det lilla motståndet, legitimerar beslutet för sig själva. Men det kan också innebära att de uppfattade motståndet som litet och därmed också mindre relevant.

Uppfattningen om motståndets karaktär och storlek är ibland olika bland beslutsfattare i samma kommun. Detta kan bero på flera saker. I mitt material finns en tendens av att det uppfattade motståndet är större bland dem som har agerat i opposition till beslutet. Denna tendens kan tyda på att beslutsfattare som ställt sig på en sida, får mer gehör av medborgare som också är motståndare till vindkraftsparken, och kanske upplevs som mer benägen att motta kritiska åsikter av medborgare som är motståndare. I en undersökning av Öhberg och Naurin (2015) som mätte villigheten att besvara mail från medborgare om skolnedläggningar, fann forskarna ett samband mellan att beslutsfattare är mer benägna att bemöta åsikter från medborgare som håller med åsikten som deras parti har. Det kan därmed vara en indikation på varför motståndet uppfattas olika. Men i den, liksom i denna undersökning, är studiesubjektet beslutsfattare, och huruvida medborgare letar upp och vill prata med och diskutera med beslutsfattare med samma övertygelse, undersöktes inte.

Från beslutsfattare i samma kommun skiljer sig vissa upplevelser åt stort. Som i alla demokratier finns det dem som är besvikna över att vissa beslut fattas. I ett fall hade en förespråkare till vindkraft en bild av att befolkningen nära etableringen inte var helt nöjda med beslutet, men röstade för det tidigare i alla fall:

”Men jag träffade även folk där ute som tyckte det skulle vara väldigt mycket bra av att det skulle bli av och som inte hade mycket till övers till dem som var emot det. Så att det delades lite grann där ute, även om jag fortfarande tror det var en majoritet som ville avslå det. Men det fanns även folk som var för det.” – Beslutsfattare (V)

Medborgare som är missnöjda med beslutet, hanteringen och beslutsfattarnas resonemang, fortsätter ju inte att protestera utan mening, utan vill ju skapa en förändring. I detta fall röstade beslutsfattarna emot vindkraftsetableringen under nästa mandatperiod och ändrade sig. Motstånd och protester, har i sig också en kontrollerande funktion. Medborgare vill säkerställa att allt som kan göras har gjorts, och som vid folkröstningar, dubbelkolla om beslutsfattandet faktiskt är åsiktsrepresentativt (Pitkin 1967). Det är en del av att vara beslutsfattare, och i mitt material visar de flesta beslutsfattare förståelse för detta.

Som tidigare rapporter och forskning lyft fram har svenskar generellt en positiv inställning till förnybar energi och vindkraft. I fallen med vindkraftsetableringar finns däremot ett motstånd på lokal nivå och acceptanssvårigheter. Man talar ofta om detta som ett gap, mellan lokal och nationell nivå (Mels 2016). I mitt material framkommer ofta att placeringen av verken är en central fråga, och inte om vindkraften är överlag är bra eller inte. Detta är i enlighet med det klassiska resonemanget om NIMBY i samband med vindkraftsetableringar (Hedberg 2016; Henningsson et al. 2012:117). Tanken om att vindkraft överlag är bra finns där hos beslutsfattarna, men bara inte här (på den utpekade fysiska platsen).

I ett av de fallen som förekommer i studien har den politiska inställningen till storskalig vindkraft i kommunen svängt. Inledningsvis uppkom inget motstånd. Men i den nya vindbruksplanen har kommunen tagit bort de områden som de tidigare gett tillstyrkan till:

”Så jag tror att idag, är det nog kanske inte så att dom skulle ha fått tillstånd. [---] Motståndet från vindkraften är ju betydligt större idag, än det var när det här tillståndet gavs.” – Beslutsfattare (S)

Och i ett fall har beslutsfattare i kommunen avstyrkt en tidigare tillstyrkan av vindkraft. Av respondenterna jag talat med framkommer i vissa fall en successiv övergång till en mer negativ inställning bland medborgare, och i det andra en förändring till inställningen i själva vindkraftsprojektet. Generellt lyfter beslutsfattare också att majoriteten, är i huvudsak neutral eller positiv:

”Det fanns ett motstånd, men det var ju en, alltså ett minoritetsmotstånd. Man samlade ihop namnlistor, nu kommer jag inte ihåg hur många namn man hade.” – Beslutsfattare (C)

I de mindre befolkade kommunerna är närheten till medborgarna mindre, och det finns ofta en känsla hos beslutsfattarna om hur den större delen av medborgarna ställer sig till projektet. Att beslutsfattarna lyssnat in och åhört vad medborgare egentligen tycker om projektet är såklart positivt ur ett normativt teoretiskt perspektiv om hur den representativa modellen bör fungera. Som en beslutsfattare uppfattar opinionen:

”Och det finns också dem, vill jag påpeka, som var emot när beslutet fattades, men som nu har svängt. Och det är, eftersom klimatfrågan är mycket mer aktuell och större idag, så är det fler upplever jag, som idag tycker idag att det kan vara värt, att man får väl offra då att man får se de här vindkraftsverken, för att ändå bidra till en mer hållbar energiproduktion.”
– Beslutsfattare (S)

I studien finns olikheter i hur stort motståndet är, men i de flesta fallen har beslutsfattarna i konsensus uppfattat att deras beslut varit åsiktsrepresentativt och en liten minoritet har motsatt sig etablering. I McGraw et al. (1995) studie om vad beslutsfattare gör och säger kan påverka offentlig opinion, men de lyfter också svårigheten med att mäta acceptans. På samma sätt måste beslutsfattare göra en avvägning vid sitt agerande och besluta om en efterprocessuell hantering faktiskt genererar (nog med) acceptans och legitimitet för att en hantering ska ge effekt. Att döma från det uppfattade motståndet om den vindkraftsetablering som finns i mitt material, där det uppfattades som att motståndet var litet, kan det vara svårt att motivera.

Det är svårt att fastställa kausala samband mellan olika beslut och opinion (McGraw et al. 1995; Esaiasson et al. 2017). Men att döma från den långsiktiga effekten av vindkraftshanteringar i mitt material, baserat på att en av kommunerna har tagit tillbaka sin tillstyrkan och en av kommunerna har fått ett ökat motstånd (både politiskt och medborgerligt) till storskalig vindkraft, kan man argumentera att det inte hade funnits något att förlora.

4.2.2. Den långa beslutsprocessen

En annan aspekt som bidrar till förståelsen om att kommunerna inte verkar ha någon tydlig strategi för efterprocessen, är att beslutsprocessen ofta är väldigt lång. Motståndet till vindkraftsetableringen vaknar också ofta sent, och istället för att fortsätta behandla och hantera frågan efter beslutet brukar beslutsfattarna och projektörer snarare hinna med allt innan beslutet fattas. Många gånger har ju beslutsfattarna redan arrangerat och bjudit in till möten där åsikter har luftats. Ibland har de även haft medborgardialoger och tagit in synpunkter. Att motivera att

detta ska fortgå efter att beslutet fattats, när det dessutom upplevs finnas ett minoritetsmotstånd, är svårt. Beslutsprocessen i kommunen är också ofta lång, där flera beslut fattas fram till att tillstyrkan lämnas. Det är i sig ingen garanti för att en vindkraftspark kommer att byggas. Men i kombination till att motståndet börjar sent och upplevs vara litet, kan det vara en förklaring till att beslutet blir en definitiv punkt för vidare diskussion.

Vindkraftsetableringar lämnas vidare av beslutsfattare till nästa instans för tillståndsprovning och sedan projektör att implementera. Till skillnad från skolnedläggningar eller andra formella beslut, som direkt innebär ett merarbete för kommunens förvaltning eller en plötslig förändring på individnivå, präglas etableringarna av osäkra utfall och ett långsamt inkrementellt händelseförlopp. Osäkerheten och den långsamma förändringen, kan dels göra att människor vänjer sig vid tanken om att det kan byggas en vindkraftspark. Men tidsförloppet kan också ”skjuta upp” reaktionerna, vilket kan resultera i starkare reaktioner längre fram i tiden.

Det underlag som beslutet om tillstyrkan ofta baseras på och som kommunerna antar väldigt tidigt i processen, är vindbruksplaner och översiktsplaner. Vid vindkraftsetableringen fattas ibland flera beslut, till översiktsplan, tillägg, eller strategier, och inom olika partier också planer om att gå mot en mer hållbar energiförsörjning. Vid antaganden av sådana planerna är ofta den politiska enigheten stor. Den initiala kontakten med medborgare om vindkraftsetableringar sker genom översiktsplaner, som ställs ut på allmänna platser och annonseras i tidningen. Där finns möjlighet för medborgare att tycka till, kritisera och lyfta sina perspektiv. Vid det stadiet finns det ofta inte en projektör som vill lämna in ansökan. Planerna väcker inte mycket uppståndelse eller motstånd hos medborgarna, och går ofta obemärkta förbi. I vissa fall uppfattar beslutsfattarna att medborgarna inte förstår att planerna kan leda till en verklig vindkraftsetablering, vilket resulterar i att medborgarna ger uttryck för sitt motstånd alltför sent, och det är då placeringen på verken och storleken som ofta blir utgångspunkten för motståndet.

Flera respondenter upplever att intresset för vindkraft vid detta skede i processen är svalt eller neutralt. Vid stadiet för utformningen av översiktsplanen, är det medborgerliga intresset inte så stort. Vid frågan om kommunen mötte motstånd angående vindkraftsprojektet eller om det var en positiv ton från medborgarna svarade respondenten:

”När vi upprättade vindbruksplanen så var det nog **egentligen ganska litet intresse**. Vi åkte runt i kommunen och vi erbjöd faktiskt då kommunfolket, framförallt uppe i [Området], men då inte mot [Område] sidan, för där uppe upplevdes det väl som att det fanns ett intresse. Så att de var med ganska tidigt. Och där erbjöd man dem att

tjänstemännen kunde komma hem till den enskilde och visa liksom vid köksbordet och prata om vad innebär det här och så.

Vi fick ett stöd, ifrån det var väl från boverket tror jag, ett särskilt bidrag för att just upprätta planen och att just de här sakerna, att gå vidare, att gå hem till folk, för det gör man ju normalt inte. Men det erbjudandet fanns, där men inte just för [Vindkraftspark] det tror jag inte att det var. **Det var ett ganska ljumt intresse när de här kom 2008.**

Det var inte särskilt mycket folk på de där mötena, för vi åkte runt, ja framförallt runt i de västra delarna, [Områden], i de här områdena utanför kommunen **men det var svårt att samla folk på mötena.** Det var det. Då var det litet, men sedan har ju motståndet kommit.”
– Beslutsfattare (C)

Underlaget till beslutet för vindkraftsetablering följer med länge, över mandatperioder och politiska styren. I vissa fall i mer än tio år, och blir en första grund för framtida vindkraftsetableringar och ett första tillfälle att diskutera med medborgare. Vid min initiala intervjufråga om hur projekten kommer till, börjar historien ofta med en vindbruksplan och slutar i ett projekt som överklagas. Så här inleder respondenterna vid frågan om projektet:

”Ja jag varit med hela vändan. Jamen det var ju som så att vi tittade på områden som kunde vara lämpliga för att bygga vindkraft. Så att vi var väldigt tidiga med ett tematiskt tillägg på översiktsplan, för områden som kunde vara lämpliga att bygga ut. Och då var [Området] ett område och [Område] ett av några områden till som vi tittade på. Och då var vindkraftsverken var rätt små på den tiden, för vi var ju tidiga då. Det som är det är att vindkraftverken har blivit mer än dubbelt så höga och producerar mycket mycket mer energi åt gången.” – Beslutsfattare (M)

En annan beslutsfattare, som kom in i politiken för ungefär tio år sedan uttrycker sig såhär:

”Jag är rätt ny i politiken, så dom har frågorna har man börjat jobba med före jag överhuvudtaget var involverad. [-----] Dom som hanterade frågorna var ju då kommunstyrelsen, alltså som jobbade aktivt med det. Det låg ju då redan inne i översiktsplanen att [Kommunen] är, är alltså positivt inställda till vindkraftsetableringar och så vidare.” – Beslutsfattare (C)

Den av beslutsfattarna upplevda problematiken av att motståndet vaknar för sent är vanligt förekommande reflektioner från beslutsfattarna. Det är även något som till viss del styrks av materialet från media, då till exempel även i kommunen där insamlingen av namnunderskrifter till en folkomröstning om vindkraftsparken började sent.

Att ingen medborgare protesterar vid upprättandet av planerna, brukar väcka en viss förvåning hos beslutsfattarna när motståndet till vindkraftsparken växer i ett sent skede. Vissa av dem, som varit med inledningsvis redan vid översiktsplanen har hanterat ärendet länge, och försökt möta åsikter och lyfta perspektiv på det vanliga sättet, genom medborgardialog och deltagande:

”Man kan alltid ifrågasätta om man kunde ha gjort saker och ting annorlunda. Vi trodde att vi hade varit väldigt noga med medborgardialog, och att vara liksom öppna och inlyssnande och sådär men dom som var kritiska vaknade alldeles, alldeles för sent.”
– Beslutsfattare (S)

Att beslutsfattarna noggrant lyssnat in motståndare och gjort en genomtänkt avvägning av olika intressen innan beslutet fattats, är något som talar för att den representativa demokratiska funktionen av att vara medveten om och representera sina väljare vid besluten, fungerar väl. Men ofta kvarstår motståndet, trots att deltagardemokratiska åtgärder såsom medborgardialog använts, vilket är i enlighet med tidigare kritik, om att åtgärderna inte helt löser ”problemet” i en representativ demokrati (Tahvilzadeh 2015; Khan 2003; 2004; Montin & Granberg 2014; Fogelholm et al. 2019; Langlet et al. 2019).

I en av kommunerna ändrades den politiska inställningen till projektet efter att beslutet fattades. För beslutsfattarna börjar processen om att diskutera vindkraftsetablering långt bakåt i tiden – redan vid upprättandet av tematiska tillägg till översiktsplaner och vindbruksplaner. I vissa fall glöms dessa sedan bort, och tas fram när en projektör hör av sig till kommunen. I annat fall finns ofta en eller ett par personer i kommunen som lyfter frågan och jobbar aktivt för att etablera vindkraft.

Det kommunala vetot är även en aspekt vid vindkraftsetablering som respondenterna återkommer till vid intervjuerna. Som medborgare kan man överklaga kommunala beslut, inte i sak, men i process. En alltför detaljerad och för projektören kravställande översiktsplan, eller en tillstyrkan med villkor, kan ge upphov till att kommunens vetorätt (och därigenom kommunens roll) inte blir lika tydlig. En beslutsfattare som resonerar kring vindbruksplanen, vetorätten och dess utökade betydelse beskriver det såhär:

”Det har ju varit litegrann just det här med vad ska kommunen ska göra för någonting och inte göra, vad är den kommunala kompetensen när det gäller vindbruk så att säga. Vad är det man ska yttra sig över och vad är de andra bitarna, för själva miljöprövningen och den biten och villkoren för den, har ju inte legat på kommunen utan det ligger ju på länsstyrelsen och miljödomstolen då.

Så ni har diskuterat det, hur långt ska kommunen gå, vad är kommunens roll? (Jag)

Ja det har ju blivit successivt så, det har ju blivit mer och mer också frågan där man lägger in det här i vetot så att säga. Så det är väl egentligen, där har väl alla kommuner och alla parker har gått längre än vad som var tänkt i ursprungsbiten. Men det är ju så, det hänger ju ihop alltihop det här, för kommunen och medborgare blir ju påverkade på ett eller annat sätt naturligtvis.” – Beslutsfattare (C)

Kommunens faktiska beslut kan därmed få olika innebörd, något som uppmärksammas tydligt i Naturvårdsverkets rapporter, men även hos respondenterna. En till synes otillräcklig eller

otydlig översiktsplan, som inte är uppdaterad på lång tid, eller en alltför villkorstyngd tillstyrkan, riskerar att bli en källa till missnöje av den kommunala hanteringen (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2017). Den snabba tekniska utvecklingen gällande vindkraftverk kan också göra att projektörerna vill gå utöver den tidigare ansökan och höja vindkraftverkens maxhöjd. Detta får i sig effekter hos medborgare, då det kan vara en stor skillnad mellan vad som tidigare diskuterats på ett samråd, hur översiktsplanen ser ut, vad beslutsfattarna tillstyrkte och hur det egentligen kommer att se ut. Ansökningsprocessen måste i många fall göras om.

4.2.3. Kommunens och kommunpolitikernas roll

En annan aspekt som bidrar till förståelsen av att det inte finns några tecken på en efterprocess är att beslutsfattarna inte upplever att processen längre är deras, när beslutet väl är fattat. Beslutsfattarna har i intervjuerna förmedlat en bild av hur de ställt sig till beslutet, vem de representerat och vidare motiverat och förklarat beslutet för mig. De har även resonerat kring den roll som beslutsfattare och kommunen har. Rollen, om än definierad tydligt av vissa beslutsfattare, skiljer sig åt. Hur långt olika beslutsfattare tar ansvar för att vara inlyssnande och mottagliga för medborgarnas åsikter skiljer sig åt i mitt material, men beslutsfattarna är till en övervägande del mån om att medborgares röst måste få komma till tals. Uppdelningen präglas av om beslutsfattare tillhör den politiska oppositionen eller majoriteten, samt om hen är heltids- respektive fritidspolitiker.

Kommunens roll, såsom beslutsfattarna porträtterar den, omfattas egentligen inte av en efterprocessuell hantering vid vindkraftsetableringen. Deras roll är i huvudsak att fatta beslutet som de förtroendevalda representanter de är. Vissa beslutsfattare menar att man vid ett stadie bara måste ta beslutet och sluta vela. Att hamna i en bred och ändlös debatt om energipolitik, leder inte kommunen vidare. Kommunpolitikerna är inte heller några experter, utan följer lag, policys, tidigare beslut och vilar på kommunala tjänstepersoners och tillståndsmyndigheters expertis. De fattar beslut om kommunens bästa som helhet, ofta i form av partipolitisk representant i fullmäktige. Vid vindkraftsetableringar ”släpper” kommunen ärendet, och lämnar över till projektörer och länsstyrelse (och så småningom domstol). Som en beslutsfattare berättar:

”Och vi har ju egentligen bara följt alla lagar och regler, jag är ingen expert på varken vindkraft eller något annat energilag och det är inte någon annan i fullmäktige heller, utan vi har ju litat på dem bedömningar som alla inblandande expertmyndigheter har gjort. Det är det vi har förlitat oss till. Och sen inte sagt nej. Utan vi har litat på att säger dom att det här följer regelverket så gör det, det. Och ja, jamen det har ju varit väldigt starka känslor, konstigt nog, tycker jag, från en liten grupp människor.” – Beslutsfattare (S)

En annan beslutsfattare beskriver av när jag frågar om hur denne skulle förklara beslutet för medborgare som är besvikna att projektet eventuellt nu blir av:

”Jojojo, det står skrivet i stjärnorna om det någonsin blir av. Men dom som är besvikna på hur... Det är ju i sig, i sak ganska enkelt. Är man intresserad av detaljerna i en miljöprocess, så kan man läsa utredningsmaterialet, det är ju ganska många sidor så då har man att göra ett tag. Det är inte min uppgift. Utan min uppgift i så fall som lokalpolitiker är att ja vi hade en majoritet, och vi hade en bred majoritet, till grund för att tillstyrka en etablering. Och det är fortfarande en demokrati. [-----]

Jag har inga problem med att motivera, jag skulle rösta ja igen. Skulle jag göra. Och sen är det ju som sagt kompetensen, expertisen, sen lämnar man det med varm hand till expertisen om det är lämpligt, alltså rent detaljmässigt. Om det är lämpligt.”

– Beslutsfattare (C)

Vid frågan om något hade kunnat göras annorlunda, är det i de flesta fall kommunens begränsade roll som agerar som stoppkloss. På ett sätt blir kommunens vetorätt en garant för vindkraftsprojektets möjlighet att bli av. Kommunen har ju också, för länge sedan, genom översiktsplan och samtal med projektör och ett beslut, fastställt att de ställer sig positiva. Kommunens roll och tiden som ärendet hanteras hänger ihop. Men kommunens handlingsförmåga begränsas i vissa fall av kommunens roll, såsom kan illustreras i detta fall, då jag frågar en beslutsfattare om de höll några möten innan beslutet:

”Generellt i kommunen alltså, så var det ju alltså, är det ju vindkraftsbolaget och så där, de bjuder in till samråd och såna saker, men det är ju ingenting, alltså kommunen har ju ingenting med etableringen i det fallet att göra. Vi vi.. Jag minns inte att kommunen hade nåt officiella möten eller såhär det informerades, utan det var såna i alla fall i de politiska partierna i de politiska församlingarna som det skedde information. Det är ju vindkraftsetablerarna som har det ansvaret att vara gent utemot medborgarna.” – Beslutsfattare (S)

Inledningsvis lyfter respondenten nedan diskussioner som möjlighet på min fråga om något hade kunnat göras annorlunda. Hen lyfter att den delen beror mycket på projektören, som vid denna vindkraftsetablering haft en projektör som regelbundet uppdaterat om projektet och där folk har kommit på mötena och diskuterat och förklara vad de skulle göra. Hen landar dock i att det inte riktigt är en uppgift för kommunen:

”Men det är ju liksom inte en uppgift för kommunen, utan det är ju mer för entreprenören. Men där går det säkert att göra mycket mer. För jag tror nog att det här liksom, ja det är som jag säger det är en skepsis, en rädsla mot något nytt i ett samhälle som haft tillbakagång i 50 år. Och det, det respekterar jag. För att det är klart att det är så.

Sen är det ju, det hör vi än idag, nej vi ska inte ha vindkraft, vi ska ha kärnkraft istället. Jaja men då är vi ju liksom i en annan diskussion. Dem kan vi inte övertyga, dem kan vi inte klara av så att säga. Med några kommunala delar, eller med kommunala bitar. Så jag har lite svårt att peka på, just att, jag kan säga att det här ville jag göra annorlunda. Jag vet inte riktigt. Det där måste man nästan ställa till dem som upplever sig...

För jag förstår ju att de upplever sig överkörda, en del, det har jag ju förstått i debatten. För de var inte med, tog inte diskussionen i ett tidigt skede. Utan det är ju, det blir ingen vindkraft där. Det där, det är bara fria fantasier. Ja så fattar kommunen ett beslut om det här i fullmäktige då, och då vaknar man liksom och då är det ju lite för sent. Så det är nog många som är besvikna på en.” – Beslutsfattare (C)

Att beslutsfattaren ovan inte uppfattar att detta är en uppgift för kommunen (och därigenom också beslutsfattare) är i bjärt kontrast med den representativa demokratiteoretiska forskningen, som tvärtom menar att den demokratiska processen inte avstannar. Men att beslutsfattaren samtidigt menar att detta är något som man måste fråga medborgare om, då de känner sig överkörda, indikerar att den demokratiska processen inte nödvändigtvis måste stanna av.

Här lyfter också beslutsfattaren tidsaspekten, att medborgarna inte var med i diskussionen i ett tidigt skede. Den breda debatten som beslutsfattare återkommande hamnar i vid vindkraftsetablering och som breddas till att beröra allt från klimatfrågan till höjd på verk, gör också diskussionerna svåra att bemöta.

Att kommunens roll i samband med vindkraftsetableringen är tvetydlig, är även något som framkommit vid en utvärdering av den kommunala tillstyrkan (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2017). Å ena sidan är kommunens beslut politiskt, och tillstyrkan kan komma med villkor som sedan inte tillståndsmyndigheten följer. Men å andra sidan lämnar kommunerna över ärendet till länsstyrelsen, som i sin tur beslutar om etableringens tillstånd. Fasen efter beslutet kan liknas, i enlighet med Boswells forskning, (2016) som en teknisk och fristående process från beslutsprocessen. Vindkraftsetablering skiljer sig också från vissa andra beslut som kommunen tar, då deras egen förvaltning är ansvarig för implementering och hantering av beslutets efterfas, såsom vid exempelvis skolnedläggningar (Fogelholm et al. 2019). Vid skolnedläggningar finns inte möjligheten att ”lämna över” eller att ärendet ”vandrar vidare” till experter, vilket kan innebära reaktionerna blir snabbare från motståndare.

Beslutsfattarna lutar sig delvis initialt på projektören och dennas samrådsplikt. Därefter är det enligt regelverk och lagstiftning som tjänstepersoner följer och formar handläggningen av vindkraftsetableringen i kommunen. Medan vissa kommuner anordnar sista-minuten möten för att möta motståndare, är vissa inte inställda på att hålla möten då det finns en politisk enighet. Den statliga och kommunala kompetensfördelningen finns också att tydliggöra ansvarsområden för medborgarna (Westerståhl 1997:28). Kommunens uppfattade och ibland otydliga roll har onekligen en betydelse, vilket också har framkommit i andra undersökningar om vindkraftsetablering och kommunalt veto (Naturvårdsverket & Energiverket 2017).

4.2.4. Frågans karaktär

Vindkraftsfrågans karaktär gör att den begränsar kommunens roll och agerande, samtidigt som frågan i flera kommuner är känslös.

I mitt material framkommer att flera olika intresseavvägningar påverkat projekten i kommunerna. Konflikterna om de olika värdena som finns, komplicerar handläggningen för tjänstepersonerna. Före tillstyrkan finns ofta flera intressemotsättningar som kräver svåra avvägningar mellan inskränkning på djurliv, natur och kulturhistoriska värden. Bland beslutsfattarna finns ofta ett möjlighetstänkande vid etableringarna. Den stora mängd statliga stimulanspengar som förekommer vid etableringar ses i något enstaka fall som en, nästintill, muta. Beslutsfattarnas uppfattning om orsaken till medborgarnas protester är olika i kommunerna, men i stort sett samma avvägningar som ger upphov till protest som i andra fall och i enlighet med tidigare forskning. Naturvärden styr ibland. Medborgare uppfattar att tidigare lugna, tysta och orörda platser förstörs. Näringslivet påverkas ömsom negativt, ömsom positivt. Djurlivet påverkas negativt och kulturhistoriska platser skymfas. Ibland är det statliga intresse-organisationer eller myndigheter som håller med medborgarna. För beslutsfattarna blir avvägningarna något att ta ytterligare hänsyn till och motivera – även om det finns en politisk enighet. Frågans karaktär kan i sig också påverka hur frågan hanteras och därmed också hur den sköts efter beslutet har fattats. Vindkraftsetablering, som involverar en extern projektör och stora summor pengar, och som väcker känslor från båda hållen, gör att den kan bli svår att hantera även om det funnits en politisk enighet. Som en beslutsfattare reflekterade om vindkraft:

”Och det verkar som att vindkraft är ungefär som med vargfrågan och med skolnedläggningar. Det väcker väldigt starka känslor, och människor som jag vet är jätteresonabla, trevliga, kloka, får en helt annan attityd och ett helt annat språkbruk när det handlar om vindkraft.” – Beslutsfattare (S)

Att frågan om vindkraften frekvent dyker upp, och att det finns ett intresse att följa hanteringen efter att kommunen har beslutat om etableringen, att kommunen ändrat sin ståndpunkt i ett fall och att ett par av beslutsfattarna själva menar att de skulle undersökt frågan en gång till, är vidare indikationer på att den inte är helt färdighanterad. Beslutsfattarnas resonemang om något kan göras annorlunda, skall dock ses i ljuset av beslutets politiska eftereffekter och utfall som hos beslutsfattarna kanske inte var önskvärda. I en undersökning av Esaiasson och Öhberg (2019), fann forskarna att beslutsfattarna inte är mer rationella vid beslutsfattandet än vad medborgare är, vad gäller uppfattningen av hanteringen innan ett beslut tas. Beslutsfattare som är missnöjda med beslutets utfall beskriver ofta processen som orättvis, och en vinnare vid en

policyprocess ser tvärtom mellan fingrarna på orättvisor mellan processen, särskilt om de är personligt engagerade och intresserade av policyfrågan (Esaiasson & Öhberg 2019).

Vid frågan om annorlunda hantering ska beslutsfattarnas svar därmed tolkas med försiktighet, då det finns en tendens att hanteringen färgas av deras personliga bias om en rättvis eller orättvis process och hantering. Vindkraftsetableringar är till skillnad från andra politiska beslut ibland en enstaka och extraordinär händelse i kommuner, vilket också gör att det kanske inte finns så stor erfarenhet av frågan i kommunen. Höga vindkraftsturbiner, som klassas som miljöfarlig verksamhet, väcker dock i regel motstånd:

”Det är ju mer vanligt än ovanligt att det blir mycket motstånd när det ska etableras en vindkraftspark. [...] Så är det ju med alla miljöfarliga verksamheter.” – Tjänsteperson, MPD

Och i en av de kommuner som inte haft vindkraft tidigare svarade respondenten om man kunde göra något annorlunda såhär:

”Det här var ju helt nytt för mig. Har aldrig varit med om någon liknande så att jag kan inte se hur man skulle... men det är klart, man kanske skulle ha informerat än mer, för att man kan aldrig informera för mycket.” – Beslutsfattare (S)

Vid intervjuerna med respondenterna finns flera indikationer på ett behov av en vidare process och diskussion om vindkraftsetableringen. Men ingen av de beslutsfattare jag intervjuar nämner att någon åtgärd hade kunnat vidtas efter beslutet, utan har enbart reflekterat om något som skulle kunnat ha påverkat beslutet eller hanteringen innan tillstyrkan. I tre av kommunerna är det fortfarande oklart om vindkraftsetableringen kommer att bli av. Flera av respondenterna jag talar med har åsikter om hur Miljöprövningsdelegationens beslutat, fast de egentligen lämnat över det för experter att utreda. Respondenten nedan menar, att det hade nog varit bra att beslutsfattarna kunde tänka igenom det en vända till, och att det är viktigt att vindkraftprojektören preciserar hur det kommer att se ut så att kommunen är medveten om vad den säger ja till:

”Ja, alltså jag vill påstå att det har hänt nånting med vindkraft, förr så om någon skrek vindkraft sa vrålade alla jagemän, hur många ska vi ha? Nuförtiden så har man en saklig diskussion där man lägger in dem i ljuskurvor, man lägger in dem i bullerkurvor, man liksom jobbar mer strukturerat för att se i simuleringsprogrammen innan man fattar beslut.” – Beslutsfattare (M)

Att fatta ett beslut om ett enstaka projekt uppfattar beslutsfattarna som lätt. Men att upprätta vindkraftsparker kräver svåra avvägningar mellan inskränkning på djurliv, natur och kulturhistoriska värden. Frågan kompliceras också av att närliggande kommuner blir berörda, och andra aspekter, såsom stimulanspengar, kan inverka på beslutet. Att frågan också väcker

en bred diskussion som inkluderar allt från själva energikällan till specifik placering och höjd, gör den vidare svår att bemöta.

4.3. Sammanfattning

I denna del sammanfattas svaren på uppsatsens forskningsfrågor. Frågorna är följande:

1. *Hur hanterar, reflekterar och resonerar beslutsfattarna kring efterprocessen av ett svårt beslut?*

Sammanfattningsvis har studien visat att det finns få tecken som tyder på en planerad och strategisk efterprocess och att det inte finns någon tydlig idé om vad som ska ske efter att beslutet väl är fattat.

På frågan om vad som händer efter beslutet om kommunal tillstyrkan, svarar respondenterna på ett likartat sätt. Det har inte skett någon typ av uttalade från kommunens sida. Beslutsfattarna organiserar inte några uppföljningsmöten, informationsmöten eller sammankomster med medborgare avseende projektet efter att det formella beslutet har fattats. I mitt material finns få tecken att på en kommunikationsplan för hur beslutet skall förmedlas upprättats.

Beslutet ses som ett av alla andra beslut som tas av beslutsfattarna, som ofta röstar i enlighet med partitillhörighet. Beslutet anses inte heller vara svårt att fatta, trots att det i vissa fall kräver svåra avvägningar mellan olika värden som djurliv, natur och miljö. Samtidigt finns även ett, av beslutsfattarna upplevt, litet men högljutt motstånd till beslutet.

Beslutets klubbande i fullmäktige verkar som en markör för att kommunens beslutsfattare och tjänstepersoner lämnar över ärendet till tillståndsmyndigheten. Efter kommunens tillstyrkan tycks det inte förkomma någon omfattande kommunikation mellan beslutsfattare och tillståndsmyndighet, däremot vill beslutsfattarna i vissa fall gärna hålla sig uppdaterade om hur handläggningen går. Tiden efter beslutet fattats blir fristående från själva beslutsprocessen. Beslutsfattarna väntar liksom väljare på nästa fas.

Förutom protokoll som läggs upp på kommunens hemsida, livesändningar eller radiosändningar från fullmäktige, är det främst lokal media som kommunicerar att beslutet har fattats. Diskussionerna om etableringen vaknar till liv när det sker något vid handläggning av projektet eller vid överklagan och domslut. Då fortsätter diskussionen i lokala dagstidningar, på hemsidor och i sociala medier efter att kommunen fattat sitt formella beslut. Vid de tillfällena är det däremot inte hela fullmäktiges församling eller enade partier som tar diskussionen eller besvarar kritik, utan ofta några få beslutsfattare.

I intervjumaterialet framkommer att initiativ till ett möte tagits av personal vid Miljöprövningsdelegationen. Syftet med åtgärden var då att underlätta för handläggningen av prövningstillståndet.

På min direkta fråga om kommunen hade kunnat göra något annorlunda, svarar ingen av respondenterna att något hade kunnat göras *efter* att beslutet hade fattats. I mitt material finns få tecken på att beslutsfattarna har sett på efterprocessen som en strategisk möjlighet att generera acceptans och legitimitet för sitt beslut, och att bygga upp relationen till befolkningen igen efter en uppslitande process.

Det finns indikationer i vissa kommuner på att medborgare och beslutsfattare ville eller borde ha behandlat frågan om vindkraftsprojektet mer. I fall av kommunal vindkraftsetablering står ofta (inte alltid, och inte alltid många, men vissa) motståndare och besvikna medborgare kvar. I efterhand har vissa beslutsfattare också reflekterat om att det skulle varit bra att behandla frågan vidare och ta det en gång till. I forum som Facebook finns möjligheten att föra diskussionerna vidare, och det mediet fyller således ett utrymme för åsiktsutbyte och argumentation, vilket sker vid de tillfällen som debatten vaknar till liv igen.

2. *Hur kan hanteringen och beslutsfattarnas resonemang förstås?*

Hur kommer det sig då att det finns få tecken på en planerad och strategisk efterprocess och att det saknas en tydlig idé och struktur för hanteringen efter att beslutet väl är fattat? I studien framkommer att den långa beslutsprocessen, frågans karaktär, kommunens roll och det uppfattade motståndet är faktorer som bidrar till förståelse för varför det bland beslutsfattarna finns få tecken på en aktiv och genomtänkt efterprocessuell hantering.

Faktorerna hänger givetvis ihop. I den långa beslutsprocessen före det formella beslutet tas, inkluderas ofta medborgare genom informationsmöten och andra deltagardemokratiska åtgärder såsom medborgardialog, eller vid utställningar av översiktsplaner. Vissa beslutsfattare är mer benägna att samla till möten och lyssna in medborgare än andra. Vindkraftsplanerna antas ofta tidigt och i politisk enighet. De väcker då få eller neutrala reaktioner från medborgare.

I studien finns indikationer på att motståndet vaknar till liv sent och enligt beslutsfattarna är motståndet ofta en liten men högljudd minoritet. Den uppfattade storleken på motståndet kan antingen göra att beslutsfattarna legitimerar sitt beslut om vindkraft eller att det uppfattas som mindre väsentligt. Kombinationen av att ärendet är något som kommunen hanterat under en lång tid, att det ofta finns en politisk enighet i kommunfullmäktiges församling och att

motståndet uppfattas komma från en liten minoritet som vaknar sent – gör en efterprocessuell hantering svår att motivera.

Vindkraftsfrågans karaktär påverkar beslutsprocessen och kan bidra till förståelse för hanteringen av, eller bristen på, efterprocessen. Vindkraftsetableringarna väcker ofta motstånd. Frågan väcker också starka känslor hos olika intressegrupper och medborgare och skapar en bred diskussion. I en kommun som kanske inte haft vindkraft tidigare kan frågan och diskussionen omkring bli strategiskt svårhanterlig. Frågans karaktär, i samband med ett litet uppfattat motstånd och en lång förprocess skapar inte gynnsamma förutsättningar för en vidare efterprocess. Med det sagt uppfattar inte beslutsfattarna heller, i kontrast till teorier som menar att den demokratiska processen fortsätter, att det är deras huvudsakliga roll. Initialt vilar beslutsfattarna mot projektörens samrådsplikt, sitt eget förarbete (vindkraftsplan, tematiska tillägg, utredningar) och förprocess. Efter att beslutet om tillstyrkan fattats, lämnar beslutsfattarna över beslutet till experter. Kommunens och beslutsfattarnas roll, såsom den porträtteras i mitt material och utav beslutsfattarna, omfattas egentligen inte av en efterprocessuell hantering efter det formella beslutet om vindkraftsetableringen. De skall i egenskap av förtroendevald representant i huvudsak fatta ett beslut.

5. Slutsats och diskussion

I representativ demokratiteori är det givet att den demokratiska processen fortsätter även efter det att ett formellt beslut är fattat (Pitkin 1967; Mansbridge 2019). De undersökningar som fokuserat på processen efter beslut är fattat, är ofta fiktiva experiment där hypoteser testas, vid ett tillfälle och genom kvantitativa metoder (Öhberg & Naurin 2016; Esaiasson et al. 2017). Undersökningarna har dock visat att det kan finnas en vinst i att hantera en efterfas av ett beslut på ett engagerat och genomtänkt sätt, då det kan generera acceptans, förtroende eller legitimitet för beslutet (McGraw et al. 1991; de Fine Licht 2013; 2014; Grose et al. 2015). Hur förtroendevalda motiverar och förklarar sitt agerande och beslutsfattande, kan även forma framtida åsikter om beslutsfattaren och dess uppfattning om policyn. Förklaringar från beslutsfattare skapar även en anknytning till väljare (Fenno 1978; McGraw et al. 1995). Det finns alltså olika sätt att hantera svåra beslut inom den representativa demokratin.

I denna studie har jag fokuserat på vad som händer efter en kommunal tillstyrkan. En slutsats som jag drar av analysen av mitt material, är att det finns få tecken på att efterprocessen tillägnas tid och engagemang från beslutsfattarna vid kommunal vindkraftsetablering. Jag har också identifierat fyra olika förklaringsfaktorer till varför det inte finns någon strukturerad hantering av efterprocessen vid vindkraftsetableringarna; den långa beslutsprocessen före, det uppleva motståndet, kommunens och kommunpolitikernas roll och frågans karaktär. Faktorena bidrar till förståelse för avsaknaden av en strategisk och tydlig efterprocessuell hantering. Faktorena förhåller sig till varandra på olika sätt.

I min studie är den lokala demokratiska kontexten i fokus, men det finns även liknande svåra frågor som beslutsfattare hanterar på regional och nationell nivå. Sammantaget visar studien att det finns få tecken på en uttänkt, strategisk efterprocessuell hantering av beslutsfattarna. Är det då rimligt att anta att faktorer som det uppfattade motståndet, kommunens och kommunpolitikernas roll, frågans karaktär och längden på förprocessen till ett formellt beslut kan påverka en efterprocessuell hantering för beslut i andra kommunala områden eller beslutsfattande nivåer? Faktorena som framkommer i mitt material kan knytas till liknande politiska svåra beslut som involverar flera aktörer och otydliga roller, legitima och svåra intresseavvägningar, svåra frågor med tvetydlig karaktär och beslutsprocesser som präglas av långa händelseförlopp där kommunen har en stor påverkansdel. Faktorena kan visserligen vara kopplade till frågor som liknar vindkraftsetableringar.

Men tidigare forskning om hanteringen av beslut om skolnedläggningar, som också är en fråga som väcker motstånd och protester, visade att det inte fanns så många genomtänkta processer efter nedläggningen där heller (Fogelholm et al. 2019). Den studien var också retrospektiv och fokuserad på lokalt beslutsfattande. En stor skillnad mellan studierna är att den kommunala förvaltningen ofta tar hand om implementeringen av beslutet, i det fallet själva nedläggningen, vilket kan göra att beslutsfattarna upplever att en efterprocessuell hantering faller inom kommunpolitikernas och kommunens roll. Det kan också innebära att motståndet vaknar tidigare och reagerar snabbare. Vid skolnedläggningar *måste* kommunerna ibland helt enkelt också lägga ned en skola, vid vindkraftsetableringen ändrar beslutsfattarna *status quo* frivilligt. De två empiriska exemplen som finns indikerar sammantaget att det rimligen kommer att finnas fler områden där svåra beslut har fattats, som saknar en uttänkt och strukturerad efterprocessuell hantering. Generaliserbarheten av resultaten i min studie påverkas av de urval och material som studien baseras på. Det kommunala urvalet är i huvudsak landsbygdskommuner och den partipolitiska tillhörigheten hos respondenterna är inte representativ för riket som helhet. Studien är explorativ och fångar därför in händelseförlopp och agerande med hjälp av breda begrepp som hantering, reflektion och resonemang. Detta innefattar också vad beslutsfattarna uppfattat skulle kunna förbättrats och göra annorlunda.

Att andra faktorer också spelar roll för efterprocessens hantering kan inte uteslutas. En studie likt Fennos (1978), som genomfördes med deltagandeobservationer, eller en följande fallstudie kan lyfta andra faktorer som påverkar vindkraftsetableringen (eller andra svåra frågor) och därigenom också följa efterprocessen i realtid.

Det finns vissa svagheter i min studie. Att studera vindkraftsetablering *ex post*, med utgångspunkt från beslutsfattarnas hantering av ett svårt beslut, har visat sig vara komplicerat. Den politiska representationen är dynamisk och inte statisk. Förtroendevaldas relation till ett projekt som pågår under lång tid är svårfångat. Samma förtroendevalda beslutsfattare har i vissa fall inte antagit vindbruksplanen och fattat det formella beslutet i kommunfullmäktige flera år senare, och kan därmed inte bidra med ett kontinuerligt perspektiv. För beslutsfattaren som varit med från början har vindkraftsprocessen pågått längre än för den nyinvalde beslutsfattaren som inte nödvändigtvis varit med på alla möten och också är fritidspolitiker, vilket ger en mer fragmenterad bild.

Resultat baseras främst på mitt intervju-material av tretton respondenter. Besluten och processerna är händelser som skett för flera år sedan, och det är därför viktigt att komma ihåg att detta är reflektioner, minnen, efterkonstruktioner och subjektiva uppfattningar hos respondenterna. Det finns naturligtvis risk för att respondenterna minns fel eller inte kommer

ihåg en händelseutveckling korrekt. Det finns också en risk att deras preferens för utfallet påverkar deras svar, än att de gör objektiva bedömningar av besluts- och efterprocessen (Esaiasson & Öhberg 2019). Jag är därför försiktig med att dra för långtgående slutsatser. Med det sagt, är det också faktiska upplevelser om en händelse och beslutsfattarnas erfarenheter och tankar, som formar den tillbakablicken. Den tillbakablicken har också betydelse för kommunernas framtida agerande samt politiska och medborgerliga inställning till vindkraft.

I studien intervjuas i huvudsak två roller, beslutsfattare och tjänstepersoner på Länsstyrelsen som tar vid handläggningen *efter* beslutet fattats. Men vi vet sedan tidigare att kommunala tjänstepersoner också är involverade i vindkraftsetableringar. De kommunala tjänstepersonerna är dock inte förtroendevalda, så deras närvaro i denna studie är inte central. Intervjuer med fler respondenter med olika befattningar hade kunnat bidra med ett bredare perspektiv för hanteringen, särskilt då studien är explorativ. Ett bredare perspektiv hade också, genom ett urval av representanter från alla politiska partier, kunnat bidra med kunskap om det finns en ideologisk prägel på hanteringar och förklaringar av beslutsfattarna i efterprocessen.

Det faktum att diskussioner fortsätter och att det finns en viss efterfrågan på möten talar för att frågan inte utagerats helt. Att vid två av fallen i kommunerna, där inställningen till storskalig vindkraft eller projektet i fråga svängt talar också för att det finns mer stenar att vända på. Debatterna fortsätter sporadiskt. Detta är i sig inget politiskt problem – att stöta och blöta mellan olika alternativ kan och är nödvändigt i en demokrati.

Att majoriteten av respondenterna i studien ämnar fatta ett beslut som är åsiktsrepresentativ är givetvis positivt. Men enligt de teoretiker som anser att den demokratiska processen fortlöper, visar studien på en avsaknad hantering av efterprocessen, som i sig är en viktig del av rollen som representant (Pitkin 1967; Mansbridge 2019). Studiens huvudsakliga teoretiska implikation är att den belyser det gap som finns mellan representativ demokratiteori som menar att den demokratiska processen fortsätter, och beslutsfattarnas uppfattning om deras roll och brist på en genomtänkt och strukturerad efterprocessuell hantering. En stor del av respondenterna uppfattar inte heller sin representativa roll på det sätt som teoretiker inom representativ demokratiteori definierar den, såsom till exempel Pitkin (1967). I studien finns också en indikation på att det finns utrymme och en efterfrågan av en strategisk efterprocess, både från beslutsfattare och från medborgerligt håll. Ett par av respondenterna själva har också reflekterat över att göra om beslutsprocessen av vindkraftsetableringen och ”ta det en vända till” – hade varit bra.

En empirisk implikation från studien är därmed också att det finns tecken på ett missat tillfälle, eller möjlighet, för beslutsfattare att hantera efterprocessen på ett strategiskt sätt.

Beslutsfattarna kan då, i syfte att generera acceptans och legitimitet för beslutet, såsom tidigare forskning och normativa teorier förespråkar, bygga upp relationen till befolkningen igen efter en uppsplitande process (Mansbridge 2019; Pitkin 1967; Fenno 1987).

Om en andel medborgare upplever sig orättvist behandlade, kan det få konsekvenser för den representativa demokratin. Trots att kommunerna genom översiktsplaner, informationsmöten och debatter i fullmäktige diskuterat frågan såsom alla andra innan beslutet tas, finns i vissa kommuner ett missnöje som riskerar att växa, eller redan har växt, över tid. Risken blir att enstaka frågor dominerar kommunpolitiken, förtroendet för representativa institutioner minskar, tid och resurser läggs på utredningar och diskussioner eller att projektörer står ute med pengar som inte bidrar till något samhällsnyttigt.

Ytterligare forskning om vad som sker efter att svåra beslut fattats behövs. I mitt material framkommer i huvudsak fyra faktorer som skapar förståelse för bristen av en strategisk efterhantering, men det finns också indikationer på att fler aspekter påverkar beslutsfattarnas hantering efter ett beslut. Ett par av dem kan vara den upplevda ansvarigheten för beslutet eller huruvida det politiska spelet i fullmäktige påverkar viljan att agera.

Ideologiskt laddade policyområden kan generera empirisk kunskap om hur kommunens uppfattade roll skiljer sig beroende på kommunens tidigare erfarenhet, såsom ett långt partimonopol bland de styrande i kommunen.

Empiriska undersökningar som fokuserar på individens uppfattning av faktiska efterprocesser behöver också genomföras. Då finns möjligheten att testa de acceptansgenererande och legitimitetsskapande effekter som identifierats i tidigare experimentella undersökningar. Att även undersöka hur ett kvarlämnat missnöje bland medborgare påverkar förtroendet för kommunen på lång sikt och vad som händer med motståndare som lämnas därhän, är viktigt för att identifiera om det finns ytterligare behov av att hantera svåra beslut på lång sikt. En undersökning som följer en efterprocess över tid fanns det inte utrymme eller möjlighet till i denna studie. Då krävs fysisk och återkommande närvaro bredvid beslutsfattare i anslutning till ett pågående vindkraftsprojekt. Vid en sådan studie hade inkrementella förklaringar och motiveringar av etableringar efter att beslutet har tagits kunnat undersökas.

Framtida forskning får utröna om efterprocessens hantering kan generera samma effekter och förtjänster som beslutsprocessen tillskrivs idag.

Källförteckning

- Achen, C.H. och Bartels, L.M. 2016. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Aitken, M. 2010. *Wind power and community benefits: Challenges and opportunities*. *Energy Policy*, 38(10), pp.6066–6075.
- Anshelm, J. och Simon, H. 2016. *Power production and environmental opinions – Environmentally motivated resistance to wind power in Sweden*. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 57, pp.1545–1555.
- Boswell, J. 2016. *Deliberating Downstream: countering Democratic Distortions in the Policy Process*. *Perspectives on Politics*, 14(3): 724-737.
- Braun, V. och Clarke, V. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), pp.77–101.
- Bryman, A. och Nilsson, B. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Upplaga 3. Stockholm: Liber
- Dahl, R. A. 1989. *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Davidsson, L. 2006. *I linje med partiet?* Stockholm: SNS Förlag
- de Fine Licht, J. 2011. Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. *Scandinavian Political Studies*, 34(3), pp.183–201.
- de Fine Licht, J. et al. 2014. When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance. An International Journal Of Policy, Administration And Institutions*. Vol. 27, Iss. 1, 27(1)
- de Fine Licht, J. 2014. Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making. *European Political Science Review*, Vol. 6, Iss. 2, pp. 309-330, 6(2), pp.309–330.
- de Fine Licht, J. och Esaiasson, E. 2018. *After Disagreement: The Role of Justifications in Creating Public Acceptance of Hard Decisions*. Paper presented at the ECPR General Conference in Hamburg, August 2018.
- Denscombe, M. 2016. *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* 3. rev. och uppdaterade uppl. Lund: Studentlitteratur
- Disch, L. 2011. Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *American Political Science Review*, 105:100-14.
- Disch, L. 2012. Democratic Representation and the Constituency Paradox. *Perspectives On Politics*, 10(3), pp.599–616.

- Ek K. & Matti, S. 2015. Valuing the local impacts of a large scale wind power establishment in northern Sweden: public and private preferences toward economic, environmental and sociocultural values. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(8), pp.1327–1345.
- Ek K. Bäckström, L. & Pettersson, M. 2017. *Samhällsnyttans betydelse vid tillståndsprövning av vindkraft*. Naturvårdsverket. RAPPORT 6738. Arkitektkopia AB, Bromma
- Energimyndigheten. *Vindbrukskollens karttjänst*. Senast ändrad 2020-01-31 10:42.
Länk till hemsida:
<http://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/vindbrukskollen/>
- ER 2015:05. Statens energimyndighet. *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk – Enligt miljöbalken 16 kap 4 §*.
- ER 2019:10. Statens energimyndighet *Vindkraftsstatistik 2018 – Nationell-, länsvis, och kommunal statistik*. Bromma: Arkitektkopia AB
- Esaiasson, P, Gilljam M, Oscarsson H, Towns A, Wängnerud L. 2007. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad* 3. [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Esaiasson, P. Gilljam, M. och Mikael, P. 2017. Responsiveness beyond policy satisfaction: Does it matter to citizens? *Comparative Political Studies*, 50 (6): 739-765
- Esaiasson, P. och Wlezien, C. 2017. Advances in the Study of Democratic Responsiveness: An Introduction. *Comparative Political Studies*, 50(6), pp. 699–710.
- Esaiasson, P. och Öhberg, P. 2019. The moment you decide, you divide. How politicians assess procedural fairness. *European Journal Of Political Research*, pp: 1-17
European Journal of Political Research.
- Fenno, R. F. 1978. *Home style: House members in their districts*. Harper Collins
- Flyvbjerg, B. 2003. Fem missförstånd om fallstudieforskning. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, 2003/04 årg. 106(3): 185-206
- Fogelholm, P. de Fine Licht, J. och Esaiasson, P. 2019. *När beslutet fattats - en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Geijer E. Lundmark Essen A. 2017, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft – hur fungerar det idag?* Naturvårdsverket. NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6769.
- Gradén, M. 2016. *Storskalig vindkraft i skogen : om rationell planering och lokalt motstånd*, Uppsala: Uppsala Universitet
- Grose C., Malhotra N. och Van Houweling R. 2015. Explaining explanations: How legislators explain their policy positions and how citizens react. *American Journal of Political Science*, 59:724-743.

- Hedberg, P. 2016. Ett år av stiltje i vindkraftsopinionen i Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson & Maria Solevid (red) *Ekvilibrium*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Hedberg, P. 2018. Mer vindkraft – mer negativa eller positiva bedömningar? i Ulrika Andersson, Anders Carlander, Elina Lindgren & Maria Oskarson (red) *Sprickor i fasaden*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Hedberg, P. 2019. Svensk vindkraftopinion under 20 år i Ulrika Andersson, Björn Rönnerstrand, Patrik Öhberg & Annika Bergström (red) *Storm och stiltje*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Henningsson M. et al. 2012. *Vindkraftens påverkan på människors intressen*. Naturvårdsverket. NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6497
- Khan, J. 2003. “Wind power planning in three Swedish municipalities”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 46, No. 4, pp. 563-581.
- Khan, J. 2004. *Local Politics of Renewable Energy: Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation*. Environmental and Energy Systems Studies, Lund university.
- Klintman, M. & Waldo, Å. 2008. *Erfarenheter av vindkraftsetablering - Förankring, acceptans och motstånd*. Naturvårdsverket. Rapport 5866
- Kvale, S., Brinkmann, S. & Torhell, S.-E. 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun 3*. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Langlet, et al. 2019. *Medborgardialog i styrning – För ett stärkt demokratiskt samhälle*. Sveriges kommun och landsting.
- Lantz, A., 1993. *Intervjumetodik : den professionellt genomförda intervjun*. Studentlitteratur: Lund
- Mansbridge, J. 1997. Taking coercion seriously. *Constellations*, 3(3): 407-416.
- Mansbridge, J. 2003. Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4): 515-528.
- Mansbridge, J. 2009. A “selection” model of political representation. *Journal of Political Philosophy*, 17(4): 369-398.
- Mansbridge, J. 2019, Recursive representation I Castiglione, D. & Pollak, J. (red), 2019. *Creating political presence: the new politics of democratic representation*, Chicago: The University of Chicago Press
- Martin, N. och Rice, J. 2015. Improving Australia's renewable energy project policy and planning: a multiple stakeholder analysis, 84, pp.128–141.
- McGraw, K.M. 1991. Managing Blame: An experimental test of the effects of political accounts. *The American Political Science Review*, 85(4): 1133-1157.

- McGraw, K.M. Timpone, R. och Brick, G. 1993. Justifying Controversial Political Decisions: Home style in the laboratory. *Political Behavior*, 15(3): 289-308.
- McGraw, K.M. Best, S. och Timpone, R. 1995. "What they say or what they do?" The impact of elite explanation and policy outcomes on public opinion. *American Journal of Political Science*, 39(1): 53-74.
- Mels, S. och Karlstads universitet. 2016. Institutionen för geografi, medier och kommunikation. *Vindkraft och lokala förankringsprocesser : perspektiv på deltagande, förståelse och acceptans*. Karlstad: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Kulturgeografi, Karlstads universitet.
- Montin, S. och Granberg, M. 2014. *Moderna kommuner*, Stockholm: Liber
- Pitkin, H. 1967. *The concept of representation*. Berkeley CA: University of California Press.
- Samuelson, W. och Zeckhauser, R. 1988. Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), pp.7–59.
- SFS nr: 1998:808. *Miljöbalken*. Miljö- och energidepartementet: Stockholm
- SFS nr: 2013:251. *Miljöprövningsförordningen*. Miljö- och energidepartementet: Stockholm
- SOU 2017:2. *Kraftsamling för framtidens energi*. Betänkande av Energikommissionen
- Shapiro, M. Buttner, H. och Barry, B. 1994. Explanations: What Factors Enhance Their Perceived adequacy? *Organizational Behavior and Human decision processes*, 58: 346-368.
- Skoog, L. & Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan, 2011. *Alla följer partilinjen : en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken* 1. uppl. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Skr. NV-00099-16/EM 2016-4752. 2017. *Kommunal tillstyrkan av vindkraft – Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016*. Naturvårdsverket & Energimyndigheten
- Tahvilzadeh, N. 2015. Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research & Practice*, 8(2), pp.238–254.
- Tillväxtverket, 2019. *Kommuntyper – stad och landsbygd*. Hämtad från: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/kommuntyper.html> (2019-04-14)
- Thygesen, J. och Agarwal, A. 2014. Key criteria for sustainable wind energy planning -- lessons from an institutional perspective on the impact assessment literature. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 39, p.1012.

- Vetenskapsrådet. 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet Tillgänglig på Internet:
http://www.gu.se/digitalAssets/1268/1268494_forskningsetiska_principer_2002.pdf
- Waldo Å. et al. 2013. *Vindkraft i öppet landskap, skog, fjäll och hav – lokala förutsättningar för förankring*. Rapport 6540. Naturvårdsverket. Arkitektkopia AB, Bromma
- Westerståhl, J. 1997. Representativ demokrati - teoretiska utgångspunkter.
Kommunforskning i Västsverige. *Kommunal ekonomi och politik*. 1(2): 21-33. Hämtad från: <http://hdl.handle.net/2077/20127>
- Yin, R.K. 2012. *Applications of case study research 3. ed.* Thousand Oaks: Calif. SAGE
- Öhberg, P. och Naurin, E. 2016. Party-constrained Policy Responsiveness: A Survey Experiment on Politicians' Response to Citizen-initiated Contacts. *British Journal Of Political Science*, Vol. 46(4), pp.785–797.

Bilaga 1. Intervjuguide (beslutsfattare)

Tema 1. Allmänt

Berätta om dig själv. (*Ålder, politisk erfarenhet, andra uppdrag, yrke?*)

Tema 2. Vindkraftsetableringen

Beskriv processen med vindkraftsprojektet i kommunen.

- Vad skedde före/ under och efter vindkraftsetableringen i kommunen?
 - *Vilka avvägningar gjordes vid beslutet? (Var beslutet lätt/svårt? Mötte ni motstånd?)*
 - *Vad var din roll? (Vem har varit huvudsakligen drivande part i beslutsfattandet? Är det kommunen, en kollision, enstaka individer i nämnder, partierna?)*
 - *Vilka representerar du i denna fråga? (Vilka ser du som dina väljare?)*

Tema 3. Hantering av beslutets efterprocess

Beskriv vad som hände efter att beslutet hade tagits.

- *Hade ni någon handlingsplan för hur beslutet skulle förmedlas eller kommuniceras till medborgare? (Hur kommunicerades beslutet, i vilken kontext? Fanns någon strategi? Hölls möten?)*
- *Hur mottogs beslutet? (Hur hanterades mottagningen?)*

Tema 4. Reflektioner av processen

- *Hur skulle du/har du förklarat beslutet till medborgare som är besvikna att vindkraftsetableringen blir av?*
- *Finns det något som ni skulle kunna gjort annorlunda?*

Avslutningsvis

Är det något du själv vill tillägga – något viktigt som jag inte frågat om eller inte kommit upp?

Bilaga 2. Intervjuguide (tjänsteperson)

Tema 1. Allmänt

Berätta om dig själv. (*Ålder, yrke, roll?*)

Tema 2. Vindkraftsetableringen

Beskriv processen med vindkraftsetableringen i kommunen och handläggningsprocessen.

- *Kan du beskriva om/hur beslutsfattarna är involverade i handläggningen? (Kommunal tillstyrkan? Hölls några möten? Kontakt med beslutsfattare?)*
- *Fick du någon uppfattning om hur medborgarna och politikerna ställde sig till beslutet? (Hur ställde de sig?)*
- *Hur uppfattade du ärendet? (Var det något som stack ut?)*

Tema 3. Hantering av processen

- *Kan du beskriva vad som hände efter att tillstånd för vindkraftsparken lämnats? (Överklagan?)*

Avslutningsvis

Är det något du själv vill tillägga – något viktigt som jag inte frågat om eller inte kommit upp?