

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Liz Aspebo

Handledare: Oskar Svärd, Julia Carlsson

Examinator: Stig Montin

En arena för alla?

**Den semi-offentliga organisationsformens betydelse
för offentliga värden**

1 INLEDNING	1
1.1 Tidigare forskning om arenor och andra kommunala projekt	2
1.2 Betydelsen av att externa aktörer är involverade i politiken	3
1.3 Studiens syfte och frågeställning	3
1.4 Disposition	4
2 GRÄNSÖVERSKRIDANDE ORGANISERING	6
2.1 Partnerskap och nätverk	6
2.2 Hybrid- och semi-offentliga organisationer	6
2.3 Aktörer i samhället	8
3 TEORI	9
3.1 Demokrati	9
3.1.1 Demokrati som en process	9
3.2 Operationalisering av värden	10
3.2.1 Allmänintresse	12
3.2.2 Öppenhet	13
3.2.3 Ansvar	13
3.2.4 Analysverktyg	14
4 METOD	16
4.1 Genomförande av studien	16
4.1.1 Varför Cloetta Center?	16
4.1.2 Fallstudie	16
4.2 Datainsamling	17
4.3. Val av intervjupersoner	18
4.4 Tolkning av insamlat material	19
5 CLOETTA CENTER	20
5.1 Bakgrund	20
5.2 Organisation	21

6 ARENADRIFT UR ETT VÄRDEPRESPEKTIV	23
6.1 Allmänintresse	23
6.1.1 Motiv och intressen	23
6.1.2 Mål	25
6.1.3 Fördelningsprinciper	26
6.2 Öppenhet	27
6.2.1 Insyn och tillgänglighet till information	27
6.2.2 Kommunikation	28
6.3 Ansvar	29
6.3.1 Tydlighet i ansvarsfördelning	29
6.3.2 Politisk ansvarighet och mekanismer för att utkräva ansvar	30
6.4 Sammanfattad analys	31
6.4.1 Allmänintresse	31
6.4.2 Öppenhet	32
6.4.3 Ansvar	33
7 ORGANISATIONSFORMENS BETYDELSE FÖR OFFENTLIGA VÄRDEN	34
7.1 Allmänintresse	34
7.2 Öppenhet	35
7.3 Ansvar	35
8 REFLEKTIONER OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	37
8.1 Vad händer med de offentliga värdena?	37
8.2 Reflektioner och fortsatt forskning	37
9 KÄLLFÖRTECKNING	39
9.1 Litteratur	39
9.2 Intervjuer	40
SAMMANFATTNING	42
BILAGA 1	43

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1. Idealtyper för offentliga organisationer, marknadsorganisationer och ideella organisationer	8
Figur 2. Analysverktyg	15
Figur 3. Organisationsschema för Cloetta Center	21

1 Inledning

Under de senaste decennierna har det skett en förändring i den offentliga sektorn där den traditionella, hierarkiska styrmodellen kompletterats, och i vissa fall ersatts, av en mer nätverksbaserad styrning (Elander 1999:328). Denna förändring kallas vanligtvis för att det skett ett skifte från ”government” till ”governance”, och denna förändring beskriver Rhodes (1996:655) som *'less government (or less rowing) but 'more governance' (or more steering)*. Detta är en ganska bred definition på vad ”governance” innebär, en något snävare idé om innebörden ges av Anne Mette Kjaer (2004:15) som menar att ”governance” handlar om att hantera spelreglerna för att höja den offentliga sektorns legitimitet. En legitimitet som kan hänföras både till demokratiska värden och effektivitet. Avseende de demokratiska värdena menar Kjaer (2004:15) att när styrningen inte längre sker genom den traditionella modellen så är det av stor vikt att beakta värden såsom öppenhet, ansvar och kontroll.

Denna förändring har medfört att många kommuner valt att gå in i partnerskap¹ eller andra former av nätverk, med privata, semi-offentliga² och ideella aktörer. Dessa aktörer agerar vanligtvis under andra förutsättningar än traditionellt offentliga aktörer. De kommunala bolagen har att förhålla sig, inte bara till kommunallagen, utan även till aktiebolagslagen och annan speciallagstiftning, som exempelvis lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SKL 2006a). Många av de kommunala bolagen agerar även på en marknad i konkurrens med andra privata aktörer vilket gör att de befinner sig i ett gränsland mellan den privata och den offentliga sfären. De privata bolag som agerar inom den offentliga sfären har i sin tur dels att förhålla sig till den offentliga sektorns krav och förväntningar samtidigt som de ska vara vinstdrivande och ge avkastning till dess ägare.

Varför kommuner väljer partnerskap som organisationsform kan bero på ett flertal olika faktorer, men en av grundidéerna med partnerskap är att flertalet ska vinna och fåtalet förlora på ett bredare samarbete mellan olika aktörer och intressen. Partnerskap sägs också skapa synergieffekter, där vinsten för de aktörer som ingår kommer bli större än respektive aktörs bidrag (Elander 1999:333).

Det är inte enbart styrningen i den offentliga sektorn som genomgått en förändring, kommunerna möter även allt större utmaningar, där en av de utmaningar de ställs inför är att de ska synas och vara konkurrenskraftiga på en marknad där konkurrensen om nya investeringar och arbetstillfällen blir allt hårdare (Elander 1999:327). Ett tydligt exempel som tyder på detta är den arenaboom som på senare år kunnat skådas i Sverige. Allt fler städer bygger idrotts- och evenemangsarenor och kommunerna är inblandade i en stor del av dem, antingen i form av ägare eller hyresgäst (Alpenberg & Lundberg 2006:9). Det finns ingen given modell för hur ägande- och driftsformerna för arenorna ser ut. De kan ägas eller drivas

¹ Med partnerskap menas här en organisation där minst två aktörer är involverade, partnerskapet i sig kan även utgöra en semi-offentlig organisation om organisationen i sin helhet inte kan sägas vara helt offentlig eller helt privat.

² Med semi-offentliga aktörer menas här kommunala bolag eller samägda bolag som i traditionell mening inte kan sägas vara helt offentliga eller helt privata..

av privata, offentliga, semi-offentliga och idéella aktörer, eller genom partnerskap. Det är när arenan drivs i ett partnerskap mellan det offentliga och det privata som konflikter kan uppstå, då de kan ställas inför motstridiga målsättningar och motstridiga intressen. En av många frågor som är viktig att belysa då både offentliga och privata aktörer är involverade är hur det påverkar förhållandet mellan elitidrott och breddidrott, det vill säga, prioriterar kommunerna elitidrotten framför bredd-, barn- och ungdomsidrott? (SKL 2009:4). Ytterligare frågor som kan ställas är hur partnerskapen förhåller sig till mer demokratiska aspekter, kan demokratiska värden som exempelvis öppenhet och ansvar försäkras när andra aktörer är involverade?

1.1 Tidigare forskning om arenor och andra kommunala projekt

Det har genomförts en hel del forskning avseende arenor och andra idrottsanläggningar med varierande utgångspunkter, allt från huruvida de är en hållbar ekonomisk investering, vilka eventuella effekter som arenan bidrar med för samhället till de politiska processer som föregår beslutet att investera i en arena (Delaney & Eckstein 2007:332ff).

Elitidrotten är i många fall en viktig del i arenorna och den för även med sig ekonomiska fördelar, vilket i många fall är en bidragande faktor till att kommunerna väljer att bygga en arena. Elitidrotten har ofta höga krav på sig för att kunna hålla sig kvar på elitnivå, vilket bland annat kan innebära att de behöver större arenor med högre publikkapacitet.

Kommunerna är ofta delaktiga i uppförandet av de nya, större arenorna då kommunerna i olika avseenden kan dra nytta av att den lokala idrottsföreningen befinner sig på elitnivå (Delaney & Eckstein 2002:235). Delaney och Eckstein (2002:235ff) hävdar dock att trots växande bevis på att de offentligt finansierade arenorna medför en lägre vinst än väntat så fortsätter kommuner att investera stora pengar i nya idrottshallar och arenor. På senare tid har dock argumenten för att bygga dessa arenor gått från att fokusera på ekonomiska fördelar för att istället sätta fokus på icke-ekonomiska fördelar. Delaney och Ecksteins studie (2002) visar dock att det är vanligare att de kommunala aktörerna lyfter fram att investeringen kommer att bidra till ekonomisk tillväxt genom fler hotellnätter, ökade intäkter för näringslivet i kommunen etc. De privata aktörerna ter sig vara mer tveksamma till ovanstående effekter då de istället framhåller att det främst är av vikt för att kommunen ska skapa en samhörighet bland dess invånare.

Som tidigare nämnts finns det ett flertal studier om arenor och idrottsanläggningar men det finns även en hel del forskning kring andra kommunala projekt som kan likställas med arenaprojekt, som exempelvis köpcenter, turistanläggningar och infrastrukturprojekt. (Siegfried & Zimbalist 2000; Delaney & Eckstein 2007; Brorström 2010). De motiv som ligger bakom genomförandet beskrivs i många fall vara identitetsskapande, symbolskapande, konkurrens mellan kommuner (arbetstillfällen etc), marknadsföring av staden, lokal och regional tillväxt etc. I många av studierna verkar de ekonomiska och icke-ekonomiska faktorerna parallellt, medan Delaney och Eckstein (2002) menar att det skett ett skifte där man gått från att fokusera på de ekonomiska fördelarna till att lyfta fram de icke-ekonomiska. De motiv som framhållits, ekonomiska som icke-ekonomiska, visar på att allmänintresset är av betydelse. Det är dock lätt att tänka sig att det i initieringsfasen funnits ett särintresse, som därefter formulerats om till ett allmänintresse för att vinna legitimitet till beslutet.

1.2 Betydelsen av att externa aktörer är involverade i politiken

Under de senaste decennierna har den offentliga sektorn influerats av New Public Management (NPM), som kan beskrivas som ett paraplybegrepp av ett flertal reformer som genomförts. Det finns inte en entydig definition vad dessa reformer innebär men gemensamt för dem är att de är inspirerade av den privata sektorn och kännetecknas främst av; införandet av olika lednings- och styrningsmetoder, kundfokusering och olika metoder för att konkurrensutsätta offentlig verksamhet (Thomasson 2009; Bevir 2009; Kickert 2001). Privata aktörer har fått allt större utrymme avseende tillhandahållandet av den typ av service och tjänster som tidigare varit förbehållen offentliga aktörer. Det talas även om ett skifte från government till governance, vilket kortfattat kan beskrivas som ett skifte från traditionell, hierarkisk styrning till en mer nätverksbaserad styrning.

Att involvera privata aktörer i driften av kommunal verksamhet eller genom att bedriva verksamhet i kommunala aktiebolag kan ha en påverkan på de offentliga värdena. Den offentliga aktörens roll bör enligt Flyvbjerg et al. (2003) stärkas genom att ta en mer aktiv roll när det gäller att engagera intressenter och allmänheten, identifiera mål av allmänt intresse samt att definiera regleringssystem. I den offentliga sektorn är sättet att upprätthålla ansvarsskyldighet transparens, i den privata sektorn är motsvarande konkurrens. Att genomföra projekt eller bedriva verksamhet i kommunala bolag påverkar öppenheten och med den möjligheten för politisk och offentlig kontroll.

Kjaer (2004:49) menar att det kan vara svårt att försäkra värden såsom ansvar och öppenhet. Sörensen och Torfing (2007) menar att vissa grupper och individer tenderar att exkluderas och att nätverksorganisering kan komma att hämma den demokratiska processen. Det demokratiska problemet är enligt Sörensen och Torfing att nätverk vanligtvis tjänar vissa särintressen och allmänintresset kan komma att hamna i skymundan.

Då en organisation är utformad som ett partnerskap mellan offentliga, semi-offentliga och privata aktörer och då de aktörer som ingår i partnerskapet till stor del utgörs av organisationer som inte kan placeras in i den traditionellt offentliga respektive privata sfären, bör det uppstå en viss problematik avseende upprätthållandet av demokratiska och andra offentliga värden. Detta antagande grundar jag i resonemanget ovan, där det framgår att det kan uppstå svårigheter att upprätthålla vissa värden då styrningen och organiseringen av offentlig verksamhet inte sker enligt en traditionell hierarkisk styrmodell. Denna förmodade problematik är därmed av intresse att studera, dels för att utforska huruvida dessa värden påverkas av en semi-offentlig organisationsform och dels för att undersöka hur aktörerna i en sådan organisation förhåller sig till och arbetar för att upprätthålla dessa värden.

1.3 Studiens syfte och frågeställning

Ett arenaprojekt, liksom många andra projekt, kan delas upp i ett tre huvudfaser: investeringsfasen/beslutsfasen, genomförandefasen och slutligen driftfasen (Aaltonen & Kujala 2010:386). En stor del av den forskning som tidigare gjorts kring arenor och andra större projekt fokuserar till stor del på de förstnämnda faserna, det vill säga på beslutsprocessen inför projektet och byggandet av arenorna samt om arenans attraktionsvärde

för staden (Delaney & Eckstein 2007). Studier avseende den politiska processen berör främst processen innan beslutet är fattat och studier rörande perioden efter det att arenan är färdigställt fokuserar till stor del på dess ekonomiska påverkan. Studier av den politiska processen som pågår då arenan är i drift är dock få. Då många av de arenor som finns i landets kommuner drivs i partnerskap mellan det offentliga och privata är det av intresse att undersöka denna fas i ett sådant projekt, särskilt med ett fokus på just den politiska processen och hur de offentliga värden som är kopplade till den påverkas.

I ett partnerskap kan det uppstå en rad konflikter eftersom det är flera aktörer som är involverade. Det övergripande syftet med denna studie är således att undersöka hur kommuner arbetar för att upprätthålla offentliga värden för att säkerställa ett legitimt och korrekt förfarande avseende driften av kommunal verksamhet då den bedrivs i partnerskap mellan offentliga, semi-offentliga och privata aktörer.

Öppenhet och ansvar är de värden som sägs vara demokratins grundvalar och som kan komma att påverkas då en verksamhet drivs av aktörer som antingen är helt privata eller av aktörer som befinner sig i gränslandet mellan det offentliga och privata. Detta för att de bland annat har andra regelsystem att förhålla sig till, vilket kan leda till konflikter då det fortfarande är kommunen som är huvudman för verksamheten. Ytterligare ett värde som kan komma att hamna i skymundan är allmänintresset, då det i partnerskap eller andra former av nätverksorganisering kan komma att bli de privata (sär-)intressena som gynnas. Det är således dessa tre värden som kommer att undersökas i denna studie. För en mer utförlig motivering av mitt val och vad värdena innebär se kapitel 3.

Den fråga jag ämnar besvara är:

- Vad händer med centrala offentliga värden då privata aktörer är involverade i driften av kommunal verksamhet?

1.4 Disposition

I nästkommande kapitel ges en inblick i den problematik som kan uppstå då en verksamhet bedrivs genom partnerskap av offentliga, semi-offentliga och privata aktörer. I detta kapitel går jag även in på de olika aktörer som verkar i samhället och ger en beskrivning av vad som karakteriserar respektive aktör i förhållande till de värden som jag i denna studie avser undersöka. I kapitel 3 går jag sedan in på demokratibegreppet och resonerar kring de värden som är betydande för den demokratiska processen. Detta leder fram till hur jag resonerat för att välja ut de värden som jag kommer att undersöka samt en presentation av respektive värde och dess innebörd. I slutet av kapitel 3 presenteras sedan mitt analysverktyg, som ligger till grund för min analys av mitt material. Kapitel 4 bjuder sedan på en presentation och förklaring till hur min studie har genomförts och de val jag gjort under resans gång samt hur jag förhållit mig i tolkningen av mitt material. I kapitel 5 ger jag en bakgrundsbeskrivning av mitt fall samt en presentation av hur organisationen är utformad för att underlätta förståelsen för den redogörelse och analys av mitt material som jag lägger fram i kapitel 6. I kapitel 7

återknyter jag studiens resultat till studiens syfte och frågeställning och lägger fram de slutsatser som jag dragit utifrån de teoretiska problem/dilemman som en semi-offentlig organisationsform kan innebära för demokratin.

2 Gränsöverskridande organisering

Följande kapitel avser att beskriva och skapa en förståelse för den problematik som uppstår då det dels är flera aktörer som agerar tillsammans i form av partnerskap och dels då en organisation befinner sig i gränslandet mellan den offentliga och privata sektorn.

2.1 Partnerskap och nätverk

I ett kommunalt perspektiv kan det enligt Montin (2007) finnas fördelar med ett utökat samarbete med omgivningen. Detta har blivit allt mer aktuellt i samband med att offentliga myndigheter och politiska institutioner ingår i partnerskap eller andra former av nätverk tillsammans med andra organisationer i samhället. Gränsen mellan det offentliga och det privata har blivit alltmer diffus, vilket i sin tur kan göra att den politiska ansvarigheten skjuts undan och ger marknadsorganisationer större utrymme att "inkräkta" på den politiska domänen. Partnerskap kan även innebära att ansvarsrelationen mellan invånarna och de förtroendevalda blir oklar. I ett partnerskap är ansvaret fördelat mellan de aktörer som ingår, vilket gör att det finns en risk för att vissa områden av politiken undandras från det traditionella demokratiska ansvarsutkrävandet (Elander 1999:334). Ur ett demokratiskt perspektiv är det därför önskvärt att det finns en tydlig makt- och ansvarsfördelning mellan de privata och de offentliga aktörerna för att upprätthålla den demokratiska legitimiteten (Mörth 2006:48).

Att bedriva verksamhet i partnerskap kan även medföra andra risker, sett ur ett politiskt perspektiv. Politiken riskerar att tappa kontroll, insyn och beslutanderätt, det vill säga att det politiska handlingsutrymmet begränsas. Besluten kring offentliga tjänster och offentlig service tas i vissa fall av den privata aktören, som inte har något egentligt mandat och invånarnas möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande kan begränsas eller gå förlorad (SKL 2007:38).

Sörensen och Torfing (2007) beskriver de för- och nackdelar som nätverkorganisering kan ge för de aktörer som ingår i nätverken. Dessa anser jag kan tillämpas även då det gäller partnerskap, då partnerskap är en form av nätverksorganisering. Sörensen och Torfing menar att nätverken kan vara fördelaktiga för de involverade aktörerna eftersom det tenderar att bemyndiga dess medlemmar men nätverken har också en exkluderande funktion, där de exkluderar vissa grupper och individer. Nätverk kan med andra ord vara effektiva att komma med nya politiska uppslag och att realisera dem men de kan också hämma den demokratiska processen. Det demokratiska problemet är att nätverk vanligtvis tjänar vissa särintressen och allmänintresset kan komma att hamna i skymundan. Det verkar dock finnas ett behov för strukturerade forum där den gemensamma viljan är avgörande som en balans till nätverkens intressen (Sörensen & Torfing 2007).

2.2 Hybrid- och semi-offentliga organisationer

Det finns ett flertal offentliga verksamheter vars uppdrag begränsas av en rad faktorer och deras utbud av tjänster på marknaden sköts mer eller mindre självständigt, de är så kallade hybridorganisationer (Joldersma & Winter 2002:84). Med detta menas att de kombinerar drag från den typiskt offentliga organisationen med drag från den typiskt privata organisationen.

En annan benämning på hybridorganisationer är semi-offentliga organisationer, vilket är den benämning jag kommer att använda mig av i fortsättningen. Att jag väljer att benämna dem semi-offentliga organisationer är för att tydliggöra att de i grunden är en offentlig organisation, men som på grund av dess organisationsform har drag som kännetecknar en privat organisation och därmed befinner sig i ett gränsland mellan det privata och det offentliga.

Skillnaden mellan den typiskt offentliga och den typiskt privata organisationen är att den offentliga organisationen erbjuder tjänster som nästan är helt finansierade av kommunen och det finns således en stark koppling mellan det styrande organet och organisationen. Politikerna är de som beslutar om vilka typer av uppgifter som organisationen ska utföra och de kan även styra resultatet genom att besluta om vilka tjänster som ska utföras, när de ska utföras, till vilken kvalitet och i vilken omfattning de ska utföras (Joldersma & Winter 2002:84).

Den privata organisationen agerar i en motsatt miljö och levererar sina tjänster till användare som betalar för dessa. Avseende omfattning och kvalitet på deras tjänster så är den privata organisationen inte beroende av det styrande organet i samma omfattning som den offentliga organisationen. De kan även själv besluta om vem de ska leverera deras tjänster till. Väljer de att endast leverera tjänster till en konsument så kan denne få mycket makt och inflytande i organisationen, men detta är ett frivilligt förhållande från organisationens sida då de har möjligheten att leverera tjänster även till fler kunder. Den privata organisationen kan även ta fler strategiska beslut mer självständigt än den offentliga organisationen har möjlighet till (Joldersma & Winter 2002:84).

En minskad offentlig sektor och ökade effektivitetskrav har bidragit till att många länder beslutat att privatisera en del av de offentliga verksamheterna. Privatisering kan sägas innebära att marknadsanpassa de offentliga verksamheterna, bland annat genom att tillåta offentliga organisationer att tjäna pengar på den öppna marknaden eller genom att konkurrensutsätta verksamheten. Genom att privatisera en verksamhet går den offentliga organisationen in i marknadsliknande miljöer och kommer att uppvisa ett mer företagslikt beteende. De uppvisar och kombinerar drag som kännetecknar både den offentliga och den privata organisationen, vilket är det som benämns som en semi-offentlig organisation. En semi-offentlig organisation sägs befina sig i ett gränsland mellan den offentliga och den privata sfären (Joldersma & Winter 2002; Thomasson 2009; Kickert 2001). Det finns dock inte en entydig organisationsstruktur som kan sägas gälla för alla semi-offentliga organisationer, utan dess utformning kan komma att skilja sig från organisation till organisation beroende på i vilken grad den offentliga respektive privata har inflytande i organisationen (Thomasson 2009; Emmert & Crow 1988). Ett kännetecken som i många fall återfinns i semi-offentliga organisationer är att det existerar flera, ofta motstridiga mål. Detta ställer krav på ledning och styrning eftersom det skapar en otydlighet och svårigheter att uppnå en överensstämmelse mellan de olika målen (Thomasson 2009:13). En semi-offentlig organisation kan utgöras av en, eller flera, organisationer som enskilt eller tillsammans utgör en organisation som inte kan placeras in i den privata eller den offentliga sfären. Det fall som

studeras i denna undersökning är dels en semi-offentlig organisation i den mening att den innefattar flera organisationer som tillsammans gör att organisationen inte är helt offentlig eller helt privat och dels är kommunala bolag involverade i organisationen vilka i sig är att betrakta som semi-offentliga.

2.3 Aktörer i samhället

Det finns oändligt många organisationer i samhället som skiljer sig åt i sin utformning. En vid uppdelning av de aktörer som verkar i samhället kan dock göras och vi finner då: offentliga, privata och ideella organisationer. Organisationerna har olika målsättningar och karakteriseras på olika sätt. Den offentliga organisationen ska värna om allmänintresset och att den verksamhet som bedrivs styrs av invånarnas behov. Detta till skillnad från en marknadsorganisation som styrs av sina kunder och av efterfrågan på varor och tjänster samt att de har ägarnas vinstkrav att förhålla sig till (Lundquist 2001:47). Att studera ett arenaprojekt innebär i många fall att det finns ytterligare en aktörs intressen som är av betydelse, den ideella organisationen. Det som styr den ideella organisationer är medlemmarnas intresse (Einarsson 2008:46).

Oavsett i vilken samhällskategori organisationen befinner sig i så ska organisationen tillse att det finns information om organisationens struktur, innehåll samt vilka ansvarsområden dessa organisationer har, vem som har rätt att ta del av denna information skiljer sig dock åt. Offentliga organisationer ska genomsyras av öppenhet, där både invånare och politiker ska tillhandahålla denna information (Lundquist 1998:91). Marknadsorganisationer kan dock sägas karakteriseras av en slutenhet, där de själva kan välja vilken information de vill att utomstående ska ta del av (Lundquist 2001:47). Den ideella organisationen är något av ett mellanting mellan de övriga två organisationstyperna, där endast medlemmarna har rätt till information om föreningens angelägenheter samtidigt som medlemskapet i föreningar i normalfallet karaktäriseras av stor öppenhet (Einarsson 2008:67).

Om organisationen inte sköts på ett tillfredsställande sätt, har de beslutande organen i respektive organisation en ansvarsskyldighet gentemot sina ägare. För den offentliga organisationen så kan exempelvis ansvar utkrävas av ansvarig politiker vid nästkommande val, i marknadsorganisationen är styrelse och VD ytterst ansvariga mot ägaren och i den ideella organisationen är föreningsstyrelsen ansvariga gentemot dess medlemmar (Einarsson 2008:68). Utifrån ovanstående resonemang har jag gjort en sammanställning över vad som karakteriserar respektive organisation, se figur 1 nedan.

Värden / Aktörer	Offentliga organisationer	Marknadsorganisationer	Ideella organisationer
Styrs av	Allmänintresse	Egenintresse	Gruppintresse
Organisationens beslutande organ (styrelse/nämnd) är ansvariga gentemot	Invånare	Ägare	Medlemmar
Karakteriseras av	Öppenhet	Slutenhet	Begränsad öppenhet

. Figur 1. Idealtyper för offentliga organisationer, marknadsorganisationer och ideella organisationer

3 Teori

I följande kapitel redogör jag för de offentliga värden som i litteraturen ges stor vikt. Då de flesta värden har en demokratisk grund kommer först en redogörelse för vad demokrati är för att sätta värdena i dess rätta sammanhang samt för att hitta värden som är lämpliga att undersöka utifrån ett gränsöverskridande perspektiv. Det kommer sedan att leda fram till det analysverktyg som kommer att ligga till grund för min undersökning.

3.1 Demokrati

Att besvara frågan ”vad är demokrati?” är en omfattande uppgift. För att kunna föra ett resonemang kring de värden som är relevanta när man undersöker i vilken mån kommunerna hanterar de problem kopplade till dessa värden som kan uppstå vid driften av kommunal verksamhet bör dock en kortare beskrivning kring detta vara på sin plats.

En grundläggande kunskap är att veta vad ordet demokrati har för ursprunglig betydelse och innebörd. Ordet demokrati kommer ur *demos*, folk och *kratia*, styre, det vill säga *folkstyre*. Demokratins grundtanke är att skapa ett politiskt system, där ett suveränt folk har rätt att styra sig självt och därtill förfogar över självstyrelsets alla nödvändiga resurser och institutioner (Dahl 1989:15, 27). Detta är en väldigt bred definition av begreppet och att bryta ner det till en mer hanterbar beskrivning kan göras på en rad olika sätt.

Det finns ett flertal demokratiska teorier och doktriner som skiljer sig åt vad det avser att definiera vad demokrati innebär. I Sverige uttrycks följande i regeringsformen:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.” (RF 1:1)

I regeringsformens första kapitel framgår även att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.

I regeringsformen framgår, enligt ovan, att den svenska demokratin är en representativ demokrati, med vilket menas att den offentliga makten innehas av politiker som genom allmänna val fått folkets förtroende.

3.1.1 Demokrati som en process

Dahl (1989:168) beskriver demokrati som en process där det inte är själva besluten som är av störst vikt utan beslutsprocessen som föregår besluten. Han redogör för en rad kriterier för att säkerställa en demokratisk process, vilka är följande;

- *Effektivt deltagande*, det vill säga, invånarna bör ha adekvata och lika möjligheter att uttrycka vilket slutligt avgörande de föredrar både avseende att föra upp frågor på dagordningen och att förespråka det ena avgörandet framför det andra.
- *Lika rösträtt vid det slutliga avgörandet*, det vill säga, varje invånare måste tillförsäkras lika möjligheter att, under beslutsfattandet, uttrycka ett val som väger lika tungt som varje annan invånare. Vid det slutliga avgörandet så utgör dessa val grunden för beslut.
- *Upplyst förståelse*, det vill säga, för att "folket" ska veta vad de vill ha eller vad som är bäst så måste det vara upplyst, åtminstone till en viss grad.
- Varje invånare bör ha *adekvata och lika möjligheter att upptäcka och begrunda det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen* (inom den tidsram som tvånget att fatta beslut i frågan medger).
- *Kontroll över dagordningen*, det vill säga, "folket" ska ha en exklusiv möjlighet att bestämma hur ärenden ska föras upp på den demokratiska beslutsprocessens dagordning.

Demokrati kan även beskrivas som "styrelse av folket, genom folket och för folket", vilket Lundquist (1998:76) menar handlar om demokratins processer avseende styrelse av och genom folket, och demokratins substans avseende styrning för folket. Att göra en uppdelning av de demokratiska process- och substansvärdena är inte en enkel uppgift, då det finns skilda meningar av vilka värden som är mest betydande. De processvärden som enligt Lundquist (2001:138) oftast nämns i förhållande till den politiska demokratins institutioner är öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar. Processvärden ska sedan bidra till att utforma de demokratiska institutionerna på sådant sätt att substansvärdena kommer att uppnås. Substansvärdena i sin tur består enligt Lundquist (2001:138) av: jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa.

3.2 Operationalisering av värden

I föregående avsnitt behandlades värden som är av betydelse för att uppnå en fullständigt demokratisk process. De demokratiska processvärdena kan sägas utgöra de medel som krävs för att uppfylla substansvärdena, som i sig är den demokratiska grunden, eller målet om man vill uttrycka det så. Att undersöka demokrati och demokratiska värden låter sig bäst göras genom att undersöka processvärdena, då det är de som ska bidra till att substansvärdena kommer att uppnås. Men hur undersöker man bäst detta och vilka värden är lämpligast att undersöka i förhållande till semi-offentliga organisationer och partnerskap?

Processvärdena kan stå i konflikt med varandra och till viss del även överlappa varandra och valet av vilka värden som bör undersökas måste motiveras väl. Motivering måste finnas för de värden jag bedömer vara av intresse att undersöka, men även för de jag väljer att inte undersöka vidare. Att vissa värden inte kommer att undersökas separat i förhållande till andra värden innebär i samtliga fall dock inte att hänsyn inte är tagen då ett mer övergripande värde kan komma att innefatta delar av dem ändå. Att göra denna distinktion medför att denna undersökning inte kommer att täcka in samtliga aspekter av den demokratiska processen. Det

kommer således att finnas andra värden som hade kunnat undersökas och de värden som de facto undersöks hade kunnat specificeras annorlunda. Dock anser jag att den avgränsning jag kommer att göra avseende värdena är rimlig och har en teoretisk förankring.

Det finns två värden som anses vara demokratins grundvalar: öppenhet och ansvar. På dessa värden vilar övriga värden som blir förhållandevis menlösa om inte dessa grundläggande värden är uppfyllda. Både Flyvbjerg et al. (2003) och Kjaer (2004:49) lyfter fram att dessa värden kan vara svåra att försäkra när organisering av verksamhet sker i partnerskap eller andra former av nätverk. Öppenhet är det värde som sätter grunden för demokratin och är en förutsättning för att övriga processvärden ska kunna tillgodose, diskussionen förlorar sin mening, ömsesidigheten förlorar sin betydelse och det går inte att utkräva ansvar av någon (Lundquist 2001:138). Med andra ord kan öppenhet sägas omfatta även diskussion och ömsesidighet. Ansvar i sin tur är ett tudelat värde som gäller både invånarnas ansvar för den politiska demokratin och det ansvar som i huvudsak politiker och tjänstemän har för sina åtgärder. Att ta ansvar innebär bland annat att bestämma sig för vad som bör göras, vilket kräver inhämtande av kunskap, att fundera över sina motiv, att förutse konsekvenser och att ifrågasätta principer (Dahl 1989:69f).

Ett demokratiskt dilemma som kan uppstå i nätverk är att det kan leda till att särintressen gynnas och att allmänintresset hamnar i skymundan (Sörensen & Torfing 2007). I en organisation som är utformad som ett partnerskap, med ett flertal involverade aktörer, är det därför av intresse att frångå de demokratiska processvärdena och även undersöka huruvida verksamheten bedrivs utifrån ett allmänintresse eller ej. Allmänintresset är i likhet med öppenhet och ansvar ett offentligt värde som är av stor vikt för den offentliga sektorn som även regleras i kommunallagen (se 3.2.1). Om öppenhet och ansvar kan jämföras med det Lundquist (1998:76) kallar för styrelse *av* och *genom* folket så är allmänintresset ett exempel på vad han menar med styrelse *för* folket.

Utifrån resonemangen ovan kan tre värden utläsas som anses vara både viktiga och problematiska att upprätthålla vid gränsöverskridande organisering, ansvar, öppenhet och allmänintresse (se 3.2.1-3). Men övriga värden, som även de anses vara viktiga för den demokratiska processen, ska de bortses ifrån helt? Där vill jag svara både ja och nej. Öppenhet är ett mångfacetterat värde som ligger till grund för att kunna försäkra ett flertal andra värden. Lundquist (2001:138) menar att öppenhet är en förutsättning för att ge diskussioner mening och för att ömsesidigheten ska vara av betydelse samt för att det ska vara möjligt att utkräva ansvar. Ser man till de värden som Dahl (1989:168) lyfter fram är öppenhet en förutsättning för kriteriet om upplyst förståelse samt adekvata och lika möjligheter att upptäcka och begrunda det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen, med vilket menas att invånarna ska ha tillräcklig kunskap om verksamhetens organisation och innehåll samt ges möjlighet att skaffa sig insikter om mål och medel. För att de ska kunna få denna kunskap och de möjligheter som krävs för att inhämta relevant kunskap så krävs det att verksamheten präglas av öppenhet och att det finns möjlighet till insyn. Dessa kriterier ligger även till grund för ansvar och ansvarsutkrävande, då invånarna måste ha en tillräcklig kunskap för att kunna utkräva ansvar från beslutsfattarna. Dahls kriterier om lika rösträtt vid

det slutliga avgörandet och effektivt deltagande är kriterier som i detta sammanhang blir något övergripande då de främst är aktuella under beslutsfasen. Denna studie har sitt fokus på implementeringsfasen vilket gör att de i sammanhanget är mindre relevanta att undersöka, mer än i de fall då de tangerar de värden som de facto undersöks. Samma resonemang kan föras avseende kontroll över dagordningen med det tillägget att det, för den här undersökningens utvalda fall, fortfarande finns ett övergripande ansvar som innehas av politiker, och då indirekt av invånarna.

3.2.1 Allmänintresse

”Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” (KL, 2 kap, 1 §)

Det måste alltså finnas ett allmänintresse för att kommuner själva ska få ha hand om en angelägenhet. Om angelägenheten endast kommer en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av invånarna tillgodo så kan kommunerna trots det vara berättigade att göra detta om det anses vara av allmänt intresse att ändmålet främjas (SKL 2006b).

De förtroendevaldas roll kan sägas vara tudelad: dels har de en roll som företrädare som lyssnar och för fram invånarnas önskemål och dels rollen som beslutsfattare som prioriterar mellan olika önskemål. Det är beslutsfattandet i termer av avvägningar och prioriteringar som utgör kärnan i den representativa demokratiska processen (Montin 2007:28). Montin menar att de politiska partierna förväntningas föra fram och balansera invånarnas problem och behov (olika särintressen) i en demokratisk process som utmynnar i gemensamma målsättningar (allmänintresset).

Utifrån resonemanget ovan kan tre områden urskiljas för att bedöma huruvida verksamheten bedrivs utifrån ett allmänintresse:

- Lika möjligheter (att ta del av vara/tjänst)
- Motiv och intressen
- Mål med verksamheten

Lika möjligheter kommer i min analys att mätas genom att undersöka huruvida övriga föreningsverksamhet och allmänheten har lika möjligheter att nyttja de tjänster som verksamheten erbjuder, i det här fallet de isytor som arenan inrymmer. Ett annat perspektiv avseende lika möjligheter är invånarnas möjligheter och förutsättningar att ta del av de evenemang som hålls i arenan. En studie ur det perspektivet hade krävt andra forskningsmetoder för att undersöka och är inte relevant för denna studie och kommer därför att lämnas därhän. Motiv och intressen är väsentliga områden när det handlar om allmänintresset och kommer att mätas genom att undersöka dels vilka motiv som de offentliga respektive de privata aktörerna har avseende ägande och drift av denna typ av verksamhet och dels genom att undersöka i vilken grad invånarnas intresse är i fokus avseende driften av verksamheten /i vilken grad andra intressen tar överhanden. Slutligen kommer målen med

verksamheten att mätas genom att undersöka huruvida det finns tydliga mål för verksamheten samt i vilken grad målen syftar till att tillgodose invånarnas intressen.

3.2.2 Öppenhet

Öppenhet i den politiska processen är ett värde som ligger till grund och ger mening till övriga offentliga värden (Lundquist 2001:138). Öppenheten är fundamental för att invånarna ska kunna ta del av de politiska beslut som fattas och ge dem möjlighet att få kunskap om den offentliga verksamhetens organisation och innehåll. Den kunskap som öppenheten ska möjliggöra är en förutsättning för att invånarna ska kunna utkräva ansvar genom väl övervägda val. För att invånarna vid valtillfällena, utifrån övervägda val, ska kunna hålla de förtroendevalda till svars behöver de dels ha insyn i den politiska processen och dels ha förmågan att identifiera vem som är ansvarig för olika beslut. Då politik formas genom förhandlingar i nätverk blir det problematiskt att upprätthålla transparens och ansvarighet (Elander 1999:226). Öppenhet och ansvar är två värden som är beroende av varandra, utan det ena så förlorar det andra sin betydelse.

Utifrån resonemanget ovan kan tre olika områden urskiljas för att mäta huruvida det finns en tillräcklig öppenhet:

- Insyn
- Tillgänglighet
- Kommunikation

Huruvida det finns en tillräcklig insyn kommer att mätas genom att bedöma i vilken grad invånarna har tillgång till information i form av handlingar avseende ärenden och beslut som rör verksamheten. Tillgängligheten hör tätt samman med insynen och kommer mätas genom att undersöka huruvida informationen finns tillgänglig elektroniskt och/eller huruvida det är tydligt var den går att finna. Kommunikation avser aktörernas kommunikation till invånarna, det vill säga vad som aktivt kommuniceras ut samt hur den informationen kommuniceras ut.

3.2.3 Ansvar

En av demokratins grundpelare är *”möjligheten att hålla ett vakande öga över de styrande och - om så krävs – att genom befintliga institutioner ställa makthavare till svars”* (Ahlbäck 2001:287). Utifrån detta är det av vikt att reflektera kring vilka mekanismer som finns för att garantera detta, även när det gäller förvaltningen. Att det ska finnas mekanismer som garanterar detta även för förvaltningen grundar sig i att en mer decentraliserad organisation har lett till att politiska beslut inte enbart fattas under de förtroendevaldas sammanträden utan även på tjänstemannanivå under ett övergripande mandat (Ahlbäck 2001:287f).

Ansvar är ett centralt begrepp för den offentliga verksamheten, och det ställs ofta krav på att ansvarsförhållandena tydliggörs. Det framhålls också som oklart vad som egentligen gäller för de organ som är hybrider mellan offentligt och privat (Lundquist 1998:184). Ahlbäck (2001:289) menar att de förtroendevalda inte bara har en politisk handlingsfrihet, de har även en skyldighet gentemot invånarna att stå till svars för hur detta förtroende hanteras. Ansvaret

för en verksamhet innebär här en skyldighet att stå till svars för det som går snett, oavsett om det ligger inom eller utom den förtroendevaldas direkta inflytande. Det handlar om en förpliktelse att bemöta anklagelser om eventuella försummelser, vilka kan leda till att personen i fråga måste ta konsekvenserna av det inträffade.

Att utkräva ansvar innebär att invånarna vid kommande val kan välja bort sittande politiker och mekanismen för utkrävande av ansvar är i många fall liktydigt med kontroll genom val- och röstningsförfarandet. För att detta ska kunna ske genom ett korrekt förfarande krävs det att invånare och beslutsfattare kontinuerligt tillhandahåller kunskap om hur den offentliga verksamheten bedrivs, vanligt här är att man talar om ”upplyst förståelse” (Dahl 1989:168). Ahlbäck (2001:292) hävdar att den reella möjligheten till ansvarsutkrävande bygger på att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om hur den offentliga verksamheten bedrivs samt att det finns mekanismer för att utkräva ansvar

Ser vi till partnerskap och nätverk så är de förhållandevis slutna konstellationer och dess slutenhet kan göra det problematiskt att uppnå det demokratiska ansvaret sett ur ett perspektiv med representativ demokrati där väljarna i slutändan håller politiker ansvariga. Detta kan de göra så länge politikerna är ansvariga för de politiska besluten och för implementeringen av dessa (Kjaer 2004:49).

Utifrån ovanstående resonemang kan tre olika områden urskiljas för att mäta invånarnas möjligheter till ansvarsutkrävande:

- Tydlig ansvarsfördelning
- Politiskt ansvar och mekanismer för att utkräva ansvar
- Upplyst förståelse

Huruvida det finns en tydlig ansvarsfördelning kommer att mätas genom att undersöka om ansvarsområden är tydligt reglerat mellan aktörerna samt om det är tydligt utåt vilken aktör som ansvarar för vad. Politiskt ansvar och mekanismer för att utkräva ansvar kommer att mätas genom att dels undersöka huruvida det är tydligt för vilka verksamhetsområden som politisk ansvar kan utkrävas samt om det är tydligt vilka som innehar det politiska ansvaret. Upplyst förståelse är en förutsättning för att kunna utkräva ansvar och är även tätt sammankopplat med öppenhet. Det kommer att mätas genom att undersöka vilka förutsättningar invånarna har att tillgodose sig den kunskap om verksamhetens organisation och innehåll som krävs för att kunna bedöma om verksamheten bedrivs tillfredställande.

3.2.4 Analysverktyg

I figur 2 ges en sammanfattning och ett förtydligande av de resonemang som förts i tidigare avsnitt kring respektive värde som jag ämnar att undersöka. För varje värde har jag tagit ut tre områden, vilket grundar sig i tidigare förda resonemang (se 3.2.1-3). För varje delområde har jag därefter tagit fram indikatorer, vilka jag kommer att utgå ifrån då jag analyserar mitt insamlade material som presenteras i kapitel 5 och 6. Varje delområde kommer att bedömas var för sig men kommer tillsammans att utgöra min bedömning kring huruvida värdet de representerar är att anses som uppfyllt.

Värden	Delområden	Indikatorer
Allmänintresse	<ul style="list-style-type: none"> Lika möjlighet att ta del av vara/tjänst Motiv för att driva verksamheten Verksamhetsmål 	<ul style="list-style-type: none"> Principer för lokalfördelning, prioriteringar avseende nyttjande av vara/tjänst Hur hög grad invånarnas intresse är i fokus avseende driften av verksamheten Tydligt framgå i målen för verksamheten att den syftar till att tillgodose invånarnas intresse.
Öppenhet	<ul style="list-style-type: none"> Insyn Tillgänglighet Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> Ärenden och beslut som allmänheten har tillgång till Tillgängligt elektroniskt och/eller tydligt var information finns tillgänglig Vad och hur information avseende verksamheten kommuniceras ut till allmänheten
Ansvar	<ul style="list-style-type: none"> Tydlig ansvarsfördelning Politiskt ansvar och mekanismer för att utkräva ansvar Upplyst förståelse 	<ul style="list-style-type: none"> Ansvarsområden tydligt reglerat, tydligt utåt vilken aktör som ansvarar för vad. Tydlighet för vilka verksamhetsområden som politiskt ansvar kan utkrävas samt tydligt vilka som innehar det politiska ansvaret.. Invånarnas förutsättningar att tillgodose sig kunskap om verksamhetens innehåll och organisation.

Figur 2. *Analysverktyg*

4 Metod

I följande kapitel beskriver jag hur jag genomfört min studie och de val jag gjort under resans gång som fört mig till mitt valda fall. Jag ger även en beskrivning hur jag förhållit mig till mitt material.

4.1 Genomförande av studien

Denna studie är en fallstudie av organisationen kring Cloetta Center och nedan förklarar jag vad som ligger bakom mitt val av fall samt en motivering varför jag valt att göra denna typ av studie.

4.1.1 Varför Cloetta Center?

För att besvara studiens syfte och frågeställning finns det ett flertal verksamheter som hade varit lämpliga att undersöka då det är allt vanligare att privata aktörer involveras i driften av kommunal verksamhet. Privata aktörer återfinns i stort sett inom de flesta verksamhetsområden; vård, utbildning och kultur för att nämna några. Att då välja en arena som fall, trots oändliga valmöjligheter, grundar sig i att jag dels ville ha en verksamhet som inte är obligatorisk för kommunen såsom vård och skola och dels ville jag ha en verksamhet som representeras av ett flertal aktörer, både avseende ägande och drift. Detta ledde in mig på arenor, som det senaste decenniet blivit allt vanligare i svenska kommuner. Det är inte en obligatorisk verksamhet och motivet för att äga och driva en arena vilar alltså på andra grunder än övrig kommunal verksamhet såsom vård och utbildning. När jag hade det klart för mig vilken typ av verksamhet jag ville undersöka återstod nästa fråga: vilken arena kan på bästa sätt bidra till att jag kan besvara min frågeställning? De kriterier jag hade då jag gjorde min efterforskning av arenor som kunde tänkas vara relevanta var att (1) arenan skulle ha varit i drift under en längre tid för att ha kommit till ett "normalläge", där varje aktör känner sig trygg i sin plats i organisationen, (2) kommunen skulle äga arenan och privata aktörer skulle finnas representerade avseende driften av arenan, (3) arenan skulle kostnadsmässigt vara en stor investering för kommunen samt att (4) arenan skulle inrymma mer än endast idrottslig verksamhet. Utifrån dessa kriterier så kom jag till slut fram till Cloetta Center som uppfyller samtliga kriterier.

4.1.2 Fallstudie

Denna studie utgörs således av en fallstudie, vilket jag bedömde vara det lämpligaste tillvägagångssättet för att kunna besvara mitt syfte och min frågeställning. Att göra en fallstudie ger möjligheter att göra en ingående och detaljerad studie av ett enda fall (Bryman & Bell 2005:71). Att endast välja ett fall, istället för att göra en multipel fallstudie där jag hade kunnat studera flera fall för att få en jämförelse, beror på att det hade krävt att övriga fall hade en likadan organisationsstruktur för att kunna vara jämförbara. När det gäller just arenadrift ser organisationen olika ut från fall till fall och efter viss efterforskning bland landets arenor framgick det att det är svårt att hitta en arena där organisationsstrukturen ser likadan ut. Att involvera fler fall än ett hade även gjort att intervjuerna hade blivit mer övergripande för att undvika ett alltför omfattande material. Att välja ett fall har gjort att jag kunnat bygga upp en förståelse för den komplexitet som en sådan här organisation uppvisar samt belysa hur de i organisationen arbetar med de värden som är i fokus för denna studie.

Studien är av kvalitativ art och har därmed ett fokus på hur individerna som deltagit i studien uppfattar och tolkar den givna situationen (Bryman & Bell 2005:40). Även metoden, semi-strukturerade intervjuer, är kvalitativ. Att genomföra semi-strukturerade intervjuer möjliggör att respondenterna kan ge öppna svar utifrån hur de upplever organisationen utifrån deras personliga uppfattningar (Bryman 2004:321). Hade jag istället valt en kvantitativ ansats, såsom enkäter eller strukturerade intervjuer hade detta med stor sannolikhet inneburit att jag inte kunnat få samma djup och bredd i mina svar.

Då en fallstudie syftar till att generaliseras till teori och inte till populationer, som är vanligare för kvantitativ forskning, har jag försökt att göra min beskrivning av organisationen och dess särprägel så utförlig som möjligt, dels för att ge läsaren en kontextuell förståelse för organisationen och den situation som den befinner sig i och dels för att underlätta för andra att bedöma i vilken grad resultaten är överförbara till en annan miljö (Bryman & Bell 2005:307;320)

4.2 Datainsamling

Det material som jag utgått från i denna studie har till viss del bestått av beslutshandlingar men i huvudsak har datainsamlingen skett genom intervjuer. De dokument jag tagit del av har använts för att komplettera de svar jag fått från respondenterna avseende beslutsprocessen för att kunna kartlägga processen på ett korrekt sätt. Detta för att kunna skapa en bild av när besluten tagits samt vad som låg till grund för besluten. Då denna studie inte har som syfte att undersöka hur beslutsprocessen såg ut innan beslut så har denna endast beskrivits översiktligt för att ge läsaren en bild av hur kommunen resonerade vid beslutstillfället och vad som eventuellt har förändrats över tid. Jag har vid upprepade tillfällen efterfrågat de avtal som finns mellan de olika aktörerna för att komplettera och bekräfta de uppgifter som respondenterna delgett mig under intervjuerna. Jag har dock inte fått möjlighet att ta del av samtliga avtal, vilket gör att jag för de områden som rör förhållandena mellan aktörerna samt vad som framgår av avtalen har fått utgå från respondenternas svar då jag återgett hur det förhåller sig.

Som tidigare nämnts bestod den huvudsakliga datainsamlingen av intervjuer som var semi-strukturerade i sin karaktär. Samtliga intervjuer, utom en, var personliga djupintervjuer där jag träffade respondenterna på deras arbetsplats. En intervju kunde inte genomföras på plats och en telefonintervju genomfördes istället. Samtliga intervjuer utgick från en i förväg sammansatt intervjuguide (se bilaga 1) som angav de områden kring vilka frågorna skulle kretsa. Denna intervjuguide fick respondenterna ta del av innan intervjutillfället för att de skulle ges möjlighet att förbereda sig inför intervjun. Intervjuguiden utformades utifrån ett antal områden och delområden som jag sammanställt utifrån mitt syfte och min frågeställning och mer specifikt de värden som jag ämnade att studera och hade därmed en tydlig koppling till min teoretiska referensram. I intervjuguiden framgick inte vilka frågor som skulle ställas, utan endast de områden som frågorna skulle kretsa kring, vilket är ett vanligt förekommande tillvägagångssätt då semi-strukturerade intervjuer används vid genomförandet (Bryman 2004:321). Mitt val att endast ange områden, och inte specifika frågor, i intervjuguiden var för att respondenterna skulle ges möjlighet att fundera kring områdena men trots det inte kunna

ge på förhand formulerade svar. Jag ville heller inte riskera att respondenternas personliga uppfattningar skulle gå förlorade samt att jag ville öppna upp för respondenterna att ge mer öppna och spontana svar. Intervjuerna utformades på så sätt att respondenterna till att börja med fick berätta om hur arenan kom till stånd, det vill säga hur beslutsprocessen såg ut, vilka aktörer som var pådrivande samt kommunens intresse i att äga en arena. Därefter kretsade frågorna till stor del kring de värden som är i fokus i denna studie samt deras bild av organisationen och hur den fungerar.

Intervjuerna varade i cirka 60-75 minuter vardera och samtliga intervjuer bandades och transkriberades kort efter intervjutillfället. Därefter sammanställdes de till en mer sammanhängande text som skickades ut till respondenterna för faktagranskning för att säkerställa att det inte fanns några felaktigheter eller feltolkningar i materialet (Bryman & Bell 2005:306). Då återkopplingen på detta utskick var något svag så skickade jag även ut materialet efter att jag sammanställt det till en gemensam text, där respondenterna gavs möjlighet att komma med feed-back och eventuella korrigeringar. Då texten som skickades ut var en text där respondenternas svar var sammanvävda med varandra, och där det på vissa ställen fanns skilda åsikter respondenterna emellan, var det viktigt att jag förhöll mig kritisk till denna återkoppling. Detta för att behålla eventuella skillnader och nyanser i respondenternas svar.

4.3. Val av intervjupersoner

Valet av intervjupersoner kan sägas vara en form av snöbollsurval (Bryman & Bell 2005:126; Esaiasson et al. 2004:212), där jag initialt kontaktade den person på kultur- och fritidskontoret på Linköpings kommun som har hand om idrottsanläggningar och som även varit involverad i arenaprojektet från start. Utifrån de aktörer som finns representerade i organisationen fick han hjälpa mig vidare och ge mig namn på nyckelpersoner från respektive organisation som jag därefter kontaktade. Utöver det fick jag ytterligare namn på ett par personer som var involverade i projektet då beslutet om att bygga arenan togs. Sammantaget blev det sju intervjupersoner som representerade samtliga aktörer och som bedömdes kunna ge en god bild av organisationen, där samtliga intervjuer var personliga, bortsett från en som genomfördes över telefon. Att denna intervju genomfördes över telefon bedömer jag inte ha påverkat resultatet i någon riktning, då intervjun utgick från samma intervjuguide som användes vid övriga intervjuer och var väldigt informativ. De intervjupersoner som deltagit i denna studie är följande;

Hans Mayer, ansvarig för idrottsanläggningar och tempererade bad, kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun

Jörgen Öckinger³, VD, Resmex AB, Linköpings kommun

Catarina Thuning⁴, kommunikationsdirektör, Linköpings kommun (telefon)

³ Jörgen Öckinger var chefsekonom i Linköpings kommun då beslutet om att bygga arenan togs.

⁴ Catarina Thuning var kultur och fritidschef då beslutet om att bygga arenan togs.

Johan Rustan, VD, Arenabolaget i Linköping, Linköpings kommun

Per Ridne, VD, Lejonfastigheter AB, Linköpings kommun

Rolf Johansson, VD, Ispalatset i Linköping AB

Lars-Erik Johnsson, vice ordförande i Linköpings Hockey Club samt ordförande i Ispalatset i Linköping AB⁵

Efter att ha genomfört samtliga intervjuer bedömde jag att jag fått en god bild och en relativt god förståelse för hur dels beslutsprocessen gått till samt hur organisationen fungerar utifrån de områden som är i fokus för denna studie. Samtliga respondenter besatt kunskap om projektet och organisationen och gav enhetliga svar och jag gjorde därmed en bedömning att en ytterligare intervju inte hade tillfört något nytt för studiens resultat.

4.4 Tolkning av insamlat material

Datainsamlingen har skett utifrån analysverktyget i kapitel 3 (figur 2), vilket är en konkretiserad form av den operationalisering av begreppen som återfinns tidigare i samma kapitel. Det insamlade materialet har hela tiden ställts emot analysverktyget för att göra en bedömning av hur materialet står sig i förhållande till givna indikatorer.

Då respondenterna representerade olika delar av organisationen så har framställandet av organisationen vid vissa tillfällen varit präglade av den situation som de befinner sig i, vilket jag varit tvungen att förhålla mig kritiskt till. För att deras personliga åsikter inte skulle prägla beskrivningen av organisationens utformning och funktionalitet har jag fått väga respondenternas svar mot dels deras intressen och dels mot övriga respondents svar. De intervjuer som genomförts har endast omfattat personer som har varit involverade i projektet och organisationen från start vilket gör att de ger relativt likartade beskrivningar av hur förhållandet mellan aktörerna ser ut samt hur organisationen fungerar. Det finns dock andra aktörer som har ett intresse i verksamheten och som inte kommit till tals i denna undersökning, exempelvis övriga föreningar, invånare och representanter från näringslivet etc. Att även inkludera dessa aktörer hade kunnat ge en bredare och mer nyanserad bild av verksamheten och organisationen kring den. Undersökningen tangerar vid vissa tillfällen även övriga aktörers förhållanden till organisationen, vilka jag har fått tolka utifrån de deltagande respondenternas svar. Detta kan innebära att mina tolkningar av övriga aktörers intresse i, och kunskap om, verksamheten i samtliga fall inte är helt fullständiga. Att jag inte kunnat ta del av de avtal som finns upprättade mellan aktörerna kan också det innebära att min redogörelse för deras inbördes förhållanden och vad som är reglerat i avtal inte i alla avseende är helt komplett.

⁵ Lars-Erik Johnsson var ordförande i Linköpings kommunstyrelse fram till 2001.

5 Cloetta Center

I följande kapitel kommer jag redogöra för den beslutsprocess som ledde till att arenaprojektet genomfördes samt för den organisation som är uppbyggd kring arenan. Den information som återges här är hämtade dels från de beslutshandlingar som jag tagit del av samt från de intervjuer som är genomförda med representanterna från respektive organisation.

5.1 Bakgrund

Beslutet att bygga en arena i Linköping togs av kommunfullmäktige i november 2002 (KF/KS 2002:10). Med tanke på beslutets omfattning var processen innan beslut relativt kortvarigt då den påbörjades i december 2001. Linköpings Hockey Club (i fortsättningen kallat LHC) och dess bolag Ispalatset i Linköping AB (i fortsättningen kallat Ispalatset) var de aktörer som initierade arenan. Ispalatset tillsammans med det kommunala fastighetsbolaget Linköpings sportfastigheter AB (ett helägt dotterbolag till Lejonfastigheter AB) prövade och utredde frågan och Sportfastigheter påbörjade därefter en förstudie som behandlade byggnation, ekonomi, detaljplan, tidsplan samt avtals- och organisationsfrågor.

I beslutsunderlagen (KF 2002:10) går det att finna att ett av motiven för att bygga och äga arenan var, och är, att en sådan innebär nya möjligheter för att marknadsföra Linköping utifrån dess slogan ”Linköping – där idéer blir verklighet”. Ytterligare möjligheter som arenan, vid beslutstillfället, antogs skulle kunna bidra med är att ett ökat antal arrangemang och evenemang ger bättre möjligheter för besöksnäringen samt fler arbetstillfällen i servicenäringarna.

En av förutsättningarna var att byggandet av arenan inte fick medföra försämrade möjligheter för föreningar och allmänhet att använda Stångebroområdet, där arenan är belägen, samt att det inte fick medföra att kommunens kostnader för nyttjandet av området skulle öka. Detta tillförsäkrades genom att Ispalatset och/eller LHC skulle finansiera en stor del av de framtida drift-, kapital-, och underhållskostnaderna. I beslutsunderlaget (KF 2002:10) redogörs för hur kostnadsfördelningen skulle komma att se ut, fördelat på de aktörer som då var involverade i projektet, främst mellan Ispalatset, Linköping sportfastigheter AB samt det särskilda arenabolag som kommunen vid samma beslutstillfälle beslutade att bilda.

Att kommunen är en viktig aktör framgår tydligt, då det redan i beslutsunderlaget framgår att det inte är lämpligt att försälja området till någon extern aktör för att möjliggöra byggandet av arenan. Detta för att området innefattar andra kommunala sportanläggningar.

I beslutsunderlaget (KF 2002:10) redogörs för de kommunala mål som kan kopplas, och rättfärdiga, byggandet av en arena. Den huvudsakliga målgruppen framställs vara alla invånare, och målen är kopplade till olika områden såsom kultur och fritid, näringsliv och sysselsättning samt ekonomi. Kortfattat kan detta beskrivas som att Linköpingsborna ska erbjudas ett omfattande och varierat kultur- och fritidsutbud för upplevelser och utövande som tillgodoser olika grupper, där barn och ungdomar ska prioriteras. Därutöver ska Linköping vara attraktiv som en ort att bosätta sig, studera, etablera sig i samt besöka. Kommunens

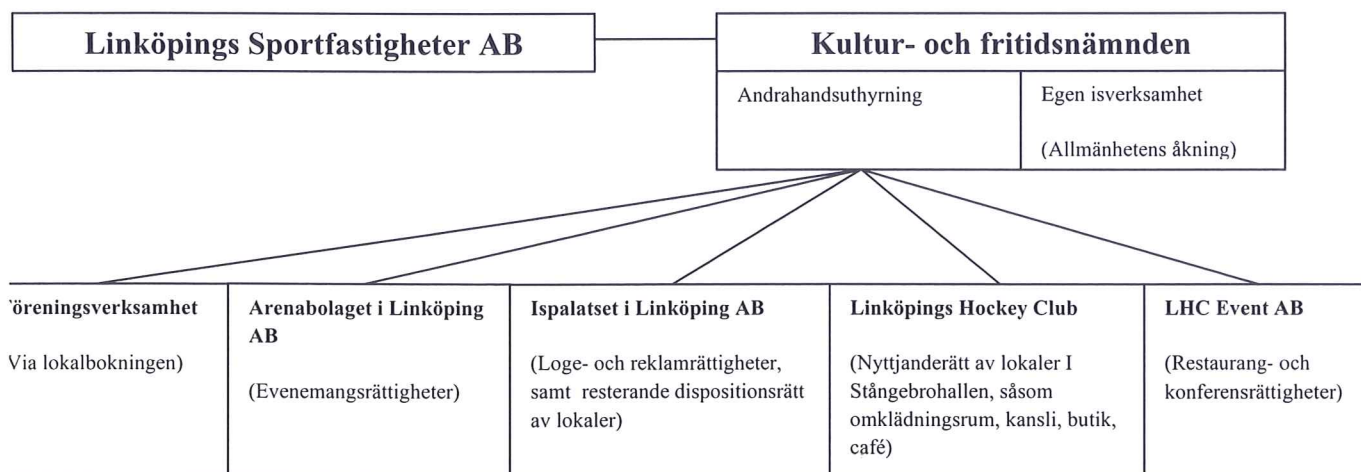
årliga resultat ska möjliggöra att även framtida kommuninvånare kan tillförsäkras en bibehållen hög standard på anläggningar, service och verksamhet.

Det har enligt respondenterna inte varit någon omfattande kritik mot beslutet att bygga arenan, vilket tros bero på att det fanns en tydlighet under hela processen om vad som skulle ske, i ett realistiskt perspektiv samt att de höll sig inom givna ekonomiska och tidsmässiga ramar.

5.2 Organisation

Organisationen kring arenan kan te sig något komplex vid första anblicken, då det är ett flertal aktörer som är involverade i driften eller på annat sätt har intresse i verksamheten. Arenan ägs av Linköpings sportfastigheter AB. De hyr ut arenan i sin helhet till kultur- och fritidsnämnden, som dels nyttjar arenan för egen isverksamhet (allmänhetens åkning) och dels upplåter den genom andrahandsuthyrning till Arenabolaget, Ispalatset, LHC Event AB, LHC samt till övrig föreningsverksamhet (via lokalbokning som sköts av Linköpings Idrottsförbund). Kultur- och fritidsnämnden har upprättat avtal med samtliga ovanstående aktörer avseende nyttjandet av arenan, bortsett då det rör sig om övrig föreningsverksamhet som sköts via en gemensam lokalbokning. Utöver detta hör även att Ispalatset är det bolag som svarar för driften av arenan, på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden.

LHC är med andra ord en viktig aktör i arenan, dels genom föreningens hyresavtal och dels genom dess bolags uppdrag och verksamhet i arenan. I figur 3 framgår de hyresförhållanden som föreligger samt vilka rättigheter respektive aktör har.



Figur 3. Organisationsschema för Cloetta Center

Arenabolaget i Linköping AB (kommunalt bolag) ansvarar för konserter, mässor och evenemang. LHC Event AB (av LHC ägt bolag) driver försäljningen i arenan i form av restaurang, barer och kiosker och svarar även för konferensverksamheten i arenan. Ispalatset har sedan ett antal år svarat för driften av Stångebro Sportfält. I detta har iskötseln i Cloetta Center inkluderats men sedan 2007 har Ispalatset ansvaret för hela driften inklusive reception och vaktmästeri i arenan. Ispalatset äger även loge- och reklamrättigheterna i arenan, efter

avtal med kultur- och fritidsnämnden. De har i sin tur logeavtal med externa parter avseende nyttjandet av logerna. LHC innehar även nyttjanderätten av de lokaler som finns i Stångebrohallen (den äldre byggnaden), det vill säga omklädningsrum, kansli, butik, café etc.

Sammanfattningsvis består organisationen av följande aktörer, indelade efter organisationsform:

- Traditionellt offentlig aktör – kultur- och fritidsnämnden
- Semi-offentliga aktörer – Linköpings sportfastigheter AB, Arenabolaget i Linköping AB
- Privata aktörer – Ispalatset i Linköping AB, LHC Event AB
- Ideell aktör⁶ – Linköpings Hockey Club

⁶ Jag har valt att i denna studie benämna Linköpings Hockey Club som en ideell aktör men är medveten om att det är en ideell organisation som i vissa avseenden bedrivs som ett företag i traditionell bemärkelse.

6 Arenadrift ur ett värdeperspektiv

I följande kapitel återges vad som framkommit i genomförda intervjuer, utifrån de operationaliserade värdena som presenterades i mitt analysverktyg (se 3.2.4). Framställningen av resultaten av min empiriska undersökning kommer här att varvas med analys.

6.1 Allmänintresse

I följande avsnitt kommer respondenternas svar avseende motiv, intressen, mål och lika möjligheter att diskuteras utifrån de teoretiska dilemman som är kopplade till detta värde.

6.1.1 Motiv och intressen

Samtliga respondenter är överens om att det grundläggande motiven för att bygga arenan är starkt kopplade till LHC som genom sitt bolag Ispalatset var den aktör som initierade arenan och även var starkt pådrivande i processen. Anledningen till att de initierade förslaget var att LHC gick upp i elitserien och då behövde en arena som rymde upp till 7 500 åskådare, vilket det inte fanns förutsättningar för i den gamla hallen (Stångebrohallen) (Johansson & Johnsson, 110413). För att vinna gehör för förslaget hos kommunen insåg LHC och Ispalatset tidigt att arenan var tvungen att rymma andra arrangemang än endast ishockey och det förslag som lades fram var en evenemangsarena. Johansson och Johnsson (110413) anger under intervjun att de arbetade intensivt och opinionsbildande, genom att besöka samtliga politiska partigrupper, föreningar och andra intressegrupper för att redogöra för de möjligheter en sådan här arena skulle kunna ge. Beroendeförhållandet mellan ishockeyn och arenan har dock förändrats sen start, vilket Johnsson (110413) uttrycker enligt följande: *”i början var arenan nödvändig för vår utveckling av ishockeyn, idag är det nog så att ishockeyn är nödvändig för arenans utveckling”*. Ishockeyns betydelse för arenan är ofrånkomlig, kommunen har även ett intresse av att ishockeyn håller sig kvar på elitnivå, då det sägs vara en garanti för att projektet ska lyckas på lång sikt (Mayer, 110412).

Arenan byggdes inte primärt för att ha en isyta för föreningsverksamheten, men för att skapa ett intresse hos ungdomar måste man enligt Thuning (110420) ha ett elitserielag. Ishockeyn och deras intressen har en ganska stor betydelse för arenan (Thuning 110420). Öckinger (110412) för ett liknande resonemang, där han menar att arenan byggdes för LHC i första hand och Linköpingsborna i andra hand, för att de ska kunna se på ishockey och gå på andra evenemang där. *”Man kan dock inte säga tvärtom, att den byggdes för linköpingsborna, för utan hockeyn så skulle det inte fungera”*. Ishockeyn har enligt Öckinger (110412) högsta prioritet när det gäller arenan.

Samtliga respondenter har angett att kommunens övergripande motiv för att äga och driva arenan är att *”sätta Linköping på kartan”*, det vill säga för staden att synas och vara känd som en utvecklingsort där det är intressant att bosätta sig. Ytterligare motiv har angetts vara att det är ett sätt för kommunen att använda LHC i marknadsföringen av kommunen (Öckinger, 110412). Den sägs också föra med sig turistekonomiska effekter, med vilket menas att även näringslivet gynnas då de kan dra nytta av de turister som större evenemang drar (Rustan, 110413). Mayer (110412) menar att kommunen ansåg att genom att själva äga arenan så hade

de fortfarande kontroll i projektet, istället för att stötta en förening ekonomiskt, det sågs som en bättre lösning på lång sikt.

De motiv som angetts ovan är nog så goda, och lyfter fram även andra områden som gynnas av projektet, men kan de sägas återspegla invånarnas intressen? Arenan sägs skapa förutsättningar för idrott, både för de som utövar den och för de som är publik, och det kommunala intresset är att invånarna ska tycka att det är bra att leva och vara i Linköping (Mayer, 110412). Rustan (110413) anser att arenan finns främst för invånarna, men utifrån övriga respondenters svar ter sig detta något märkligt då arenan byggdes på initiativ av LHC som var i behov av en större arena för sin elitverksamhet och det ter sig även vara så att projektets framgångar är avhängiga LHC's framgångar. Att särintressen har en tendens att ta överhanden då andra aktörer än offentliga är involverade är ett av de demokratiska problem som Sörensen och Torfing (2007) beskriver. Är detta fallet även här, får allmänintresset ta ett steg tillbaka för att tjäna vissa särintressen? LHC har en viktig roll avseende om projektet lyckas eller ej, vilket kan leda till att det är deras intressen som prioriteras och lämnar endast ett begränsat utrymme för andra intressen att ta plats.

LHC har som tidigare nämnts en avgörande roll i arenan genom dess föreningsverksamhet och genom dess bolag. De bör därmed ha ett relativt stort inflytande och deras intressen måste tas tillvara för att arenaprojektet ska vara framgångsrikt. Om LHC inte skulle hålla sig kvar på elitnivå skulle det bli en ekonomisk belastning för kommunen, då de konserter och andra evenemang som hålls i arenan inte genererar någon direkt vinst för kommunen (Thuning 110420; Mayer 110413).

För LHC är det föreningens intressen som är viktigast att värna om och LHC's primära fokus är deras elitverksamhet då det är den som genererar pengar. Bredvid elitverksamheten så bedriver de även ishockeyverksamhet för damer och ungdomar men de verksamheterna är avhängiga elitverksamheten då det är de pengar som den drar in som skapar förutsättningar för att bedriva övrig verksamhet. Johnsson (110413) uttrycker sig enligt följande: *"Det är tveklöst så att vi arbetar för föreningen och för att varumärket ska bli starkare, och då måste vi se till att vår motor som drar in pengar fungerar, (...) grunden för oss är att se till att vårt A-lag mår så bra som möjligt, det är kärnverksamheten"*.

Att ishockeylaget även i fortsättningen spelar i elitserien är av intresse även för kommunen, för att säkra intäkterna (Öckinger 110412). Ett lag som spelar i lägre divisioner har inte samma förutsättningar att betala hyra, samt att arenans reklamvärde skulle sjunka (Mayer 110420).

Samtidigt som respondenterna lyfter fram arenans marknadsföringsvärde och de effekter som arenan och de evenemang som hålls där medför för näringslivet i kommunen så går det inte att frånga det faktum att arenan byggdes för LHC och att deras framgångar är av stor vikt även för kommunen. Arenan skulle inte finnas om det inte varit för LHC's behov av en större anläggning och det är LHC som, genom deras hyresavtal, bär upp arenan ekonomiskt. Samtidigt måste de kommunala intressena tillgodoses, vilket bör innebära att kommunen vid en eventuell intressekonflikt skulle ställas inför dilemmat att välja mellan att hålla fast vid

deras krav och riskera att förlora LHC som hyresgäst, vilket i sig skulle vara ödesdigert avseende finansieringen av arenans kostnader, och att vika sig för LHC's krav och åsidosätta allmänintresset till förmån för LHC's intressen.

6.1.2 Mål

Att förslaget att bygga arenan grundas på särintressen behöver i sig inte vara ett problem, då det är politikens uppgift att omvandla dessa särintressen till ett allmänintresse och gemensamma målsättningar (Montin 2007). Frågan är då, har politiken lyckats med detta fullt ut? För ett projekt av denna omfattning, med en organisation bestående av ett flertal aktörer, bör det finnas tydliga målsättningar. Tydliga målsättningar från politiken är av särskild betydelse då organisationen består av privata och offentliga aktörer med olika målsättningar och intressen då de kan uppstå otydligheter och svårigheter att kombinera aktörernas målsättningar (Thomasson 2009:13).

Ur ett kommunalt perspektiv går det inte att urskilja något övergripande mål som kan sägas gälla specifikt för arenan. Det är ett flertal kommunala aktörer involverade där respektive aktör har mål med sin verksamhet. Det rör sig då om mer övergripande mål som fastställs av politiken, från kommunfullmäktige ner till mer nämndspecifika mål och uppdragsbeskrivningar för de kommunala bolagen. Det finns inga måldokument eller verksamhetsplaner på objektsnivå, verksamheten följs istället upp mot de avtal som finns. Dessa avtal fungerar som en uppdragsbeskrivning som reglerar hur verksamheten ska bedrivas (Mayer 110412). Då mål och målsättningar diskuterats har ett flertal resonemang förts fram. Mayer (110412) menar att *"i verkligheten är det ingen som bryr sig om mål utan det är helt andra faktorer som avgör om ett projekt eller en verksamhet blir lyckosam"*. Thuning (110420) har dock uttryckt målsättningarna något konkretare i följande termer *"LHC har som mål att vara ett elitserielag, Arenabolaget har som mål att vara professionella för att kunna genomföra stora evenemang. Kommunen har som mål att erbjuda kommuninvånarna ett brett och varierat utbud av evenemang"*. För Sportfastigheter som fastighetsägare är arenan en del av ett strategiskt utvecklingsområde i staden, vilket är ett av de uppdrag som bolaget har (Ridne 110412). Arenabolaget i sin tur har i uppdrag att fylla arenan med så många evenemang som möjligt, i deras uppdragsbeskrivning framgår hur många evenemang som ska genomföras under året vilket de arbetar för att uppfylla samtidigt som de arbetar med att få en bredd i utbudet (Rustan 110413).

Enligt Johansson och Johnsson (110413) har LHC som målsättning att ha fullsatt varenda match och för att kunna åstadkomma det så krävs det att arenan är modern och ger möjligheter för upplevelser. Med detta menas att de ska erbjuda en totalupplevelse där även allt runtomkring själva matchen ska upplevas som positivt. LHC's övergripande mål är, enligt Johansson och Johnsson (110413) att de ska ligga på högsta nivå och tillhöra ett av de bästa lagen i Europa, samt att de ska kunna bjuda på den bästa idrottsunderhållningen på is. All verksamhet som de bedriver är för att stötta och bistå deras A-lag. Driftsuppdraget som sköts av Ispalatset gör de för att få den bästa driften för deras verksamhet och eventuella överskott av detta ska föras över för att kunna ha de bästa spelarna (Johansson & Johnsson 110413).

I partnerskap är det vanligt att aktörerna har olika, och ibland motstridiga, målsättningar (Thomasson 2009:13). Aktörerna som är involverade i arenan har olika målsättningar, men av vad som framkommit under intervjuerna är målkonflikter inte ett problem, då aktörerna är relativt autonoma i förhållande till varandra och var och en ska fokusera på sin kärnverksamhet. Att ha olika målsättningar lyfts istället fram som positivt, då de olika målen bör kunna kombineras samt att det ger spänst i de frågor som uppstår. Att det går att kombinera aktörernas mål bygger på att de privata aktörerna har som mål att tjäna pengar och för att kunna göra det måste de hålla en hög kvalitet, vilket i sin tur är kommunen och dess bolags målsättning (Thuning 110420; Mayer 110412).

Att det inte finns några övergripande målsättningar specifikt för arenan lämnar det öppet för de involverade aktörerna att utforma verksamheten utifrån deras intressen, vilket kan bli ett problem då de olika aktörerna värnar om skilda intressen (se figur 1). Då det är en kommunal verksamhet bör allmänintresset vara gällande (KL, 2 kap 1 §) men då privata och ideella aktörer har ett stort inflytande kan detta komma att hamna i skymundan och istället lämna ett stort utrymme för särintressen att ta överhanden (Sörensen och Torfing 2007).

Respondenterna hävdar att målkonflikter inte är, eller har varit, ett problem i organisationen men utifrån de intressen som är representerade med deras möjligheter till inflytande kan frågan ställas huruvida det är medlemmarna i föreningen, föreningen som ägare eller invånarna som huvudsakligen får sina intressen tillgodosedda av denna verksamhet? Det är trots allt LHC som genom sin förening och sitt bolag utmärker sig som en stark aktör vars intressen direkt eller indirekt är styrande för organisationen. Både respondenterna från kommunen och de kommunala bolagen och respondenterna från LHC och Ispalatset har angett att LHC är högst prioriterade avseende nyttjandet av arenan och att förutsättningen för att arenan inte ska bli en ekonomisk belastning för kommunen är att LHC och deras elitserielag når fortsatta framgångar i elitserien.

6.1.3 Fördelningsprinciper

De fördelningsprinciper som gäller i arenan är främst fördelningen mellan LHC och Arenabolaget. Avseende nyttjandet av arenan har samtliga respondenter angett att det finns en prioriteringsordning där LHC's elitseriematcher har högsta prioritet, därefter kommer Arenabolagets evenemang och slutligen sker en fördelning till övrig föreningsverksamhet genom lokalbokningen. Elitseriematcher ska spelas i arenan och övriga dagar har Arenabolaget företräde. Johansson och Johnsson (110413) har angett att vid starten var tanken att fördelningen mellan LHC och Arenabolaget avseende lokalutnyttjandet skulle vara 75/25, det vill säga, LHC betalar för att nyttja arenan till 75 procent och Arenabolaget till 25 procent. Idag anser LHC att deras hyra är förhållandevis hög och snarare motsvarar en nyttjandegrad på 90 procent, istället för 75 procent. Det enda som LHC har tryggt är som sagt deras elitseriematcher. Arenabolaget har inte rätt att ändra detta om de vill genomföra ett evenemang. För att LHC inte ska få kritik från kommunen och invånarna så tar de dock hänsyn till andra evenemang som är inbokade då spelschemat läggs, vilket kan innebära att LHC får byta en hemmamatch mot en bortamatch om det skulle kollidera (Johansson & Johnsson 110413). I det fall att LHC och Arenabolaget inte kan lösa en sådan tvist genom

diskussion så finns det reglerat i avtal att kultur- och fritidsnämnden som en tredjepart ska göra en bedömning av förutsättningarna för just det tillfället, ur ett Linköpingsperspektiv (Johansson & Johnsson 110413; Rustan 110413).

Ett problem som Johansson och Johnsson (110413) lyft fram är då Arenabolaget lägger in andra evenemang, exempelvis företagsmässor, då föreningen normalt sett tränar. Detta för att deras A-lag då måste träna på andra isytor vilket påverkar ungdomsverksamheten som då bortprioriteras till A-lagets fördel.

Det är kultur- och fritidsnämnden som har ansvaret för övrig föreningsverksamhet och dess möjligheter att nyttja arenan, vilket sker genom den gemensamma lokalbokningen. Taxan för att nyttja isytorna i arenan är samma som i övriga ishallar och den är även samma för LHC som för andra föreningar då det inte rör sig om elitseriematcher (Mayer 110412). Den fördelning som sker till övrig föreningsverksamhet sker genom en gemensam lokalbokning som Linköpings Idrottsförbund sköter på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden. Hur fördelningen mellan föreningarna ser ut kan variera från år till år, vad som ligger till grund för hur fördelningen bestäms har dock inte framkommit i intervjuer, och jag har heller inte haft möjlighet att ta del av något dokument som beskriver fördelningsprinciperna.

LHC betalar dock en hyra som vid starten skulle motsvara en nyttjandegrad på 75 procent, vilket i praktiken bör innebära att deras föreningsverksamhet har tillgång till isytorna i betydande större omfattning än övrig föreningsverksamhet, vilket grundas på att de elitseriematcher de har tryggt inte uppgår till 75 procent av den möjliga tiden som arenan kan nyttjas. Resterande tid bör då logiskt vara avsatt till träning och andra matcher, till förmån för LHC.

6.2 Öppenhet

I följande avsnitt kommer respondenternas svar avseende insyn, tillgänglighet och kommunikation att diskuteras utifrån de teoretiska dilemman som är kopplade till detta värde.

6.2.1 Insyn och tillgänglighet till information

Öppenheten är det värde som sägs vara en förutsättning för att övriga värden ska kunna uppfyllas, det är också ett värde som kan vara svårt att försäkra då en verksamhet bedrivs i form av partnerskap (Kjaer 2004:49). Det är öppenheten som ska försäkra att invånarna har möjlighet att få kunskap om verksamhetens organisation och innehåll och utifrån vad som framgått i föregående avsnitt så är invånarnas kunskap om detta begränsad. Den bristande kunskapen kan bero på att det finns en ovilja från de involverade aktörerna att informera om de delar som rör verksamhetens organisationen men det kan också vara en följd av att det är många aktörer, som inte är offentliga i traditionell bemärkelse, som är involverade.

De flesta aktörerna i organisationen är offentliga, eller semi-offentliga, och omfattas därmed av offentlighetsprincipen. Då det även är privata aktörer involverade är förutsättningarna för öppenhet något mer begränsad än i en organisation som är helt offentlig, vilket är viktigt att ha med sig då detta värde diskuteras. Respondenterna själva, både de som representerar de offentliga och de privata aktörerna, anser att organisationen är förhållandevis öppen, trots att

aktörer som är mer eller mindre slutna är involverade. LHC och dess bolag har två förhållningssätt till öppenhet där de som förening har ett intresse att hålla en öppenhet mot dess befintliga och potentiella medlemmar men där de som bolag har en skyldighet att hålla affärshemligheter, se figur 1.

Föreningen har, till skillnad från de offentliga aktörerna inte någon skyldighet att vara öppna mot andra än dess medlemmar och bolagen har endast sådana skyldigheter gentemot dess ägare (se figur 1). Johansson och Johnsson (110413) menar att invånarna har förutsättningar att ta reda på hur organisationen är utformad samt att den drivs på uppdrag av kultur och fritidsnämnden. Avseende de delar av verksamheten som kultur- och fritidsnämnden ansvarar för har invånarna möjlighet till full insyn (Johansson & Johnsson 110413; Mayer 110413), vilket också är lagstadgat. Hade inte möjligheter till insyn funnits där hade det funnits starka grunder för oro. För bolagen gäller inte samma regler, mycket av det som rör de involverade bolagen är offentliga handlingar men det begärs inte ut lika mycket som rör dem. Den information som rör de avtalsförhållanden som de privata aktörerna har med kultur- och fritidsnämnden finns öppen och tillgänglig även för allmänheten (Johansson & Johnsson 110413).

Johansson och Johnsson (110413) menar att Ispalatset befinner sig i en sfär av slutenhet av affärsmässiga skäl men avseende den verksamhet som bedrivs som rör föreningsverksamhet och allmänhetens åkning så finns det möjligheter att få önskad information genom att kontakta dem. Den del av verksamheten som bedrivs av LHC menar de är något ”snärjigare” att få insyn i.

6.2.2 Kommunikation

Den information som aktörerna kommunicerar ut till invånarna är relativt begränsad och rör huvudsakligen de evenemang som hålls i arenan. Information kring verksamhetens organisation och dess utformning är de mer återhållsam med. Som framgick i tidigare avsnitt så finns det en inställning från kommunens sida där de förutsätter att invånarna inte har ett intresse att få information om det. Rustan (110413) och Thuning (110420) menar att invånarna främst är intresserade av vilka evenemang som hålls i arenan. Om det sker några förändringar eller investeringar i arenan och organisationen kring den så kommuniceras detta inte aktivt ut till allmänheten, inte heller de ekonomiska aspekterna kring arenan kommuniceras ut (Ridne 110412; Rustan 110413; Thuning 110420). Större investeringar svarar dock fastighetsägaren för och ansvaret för att kommunicera ut denna information bör således ligga på dem. Detta kan ställas i relation till övriga nämnders verksamhet som exempelvis skola och barnomsorg som kommuner är skyldiga att ha, till skillnad från kultur- och fritidsverksamheter. Att inte delge invånarna information om hur de obligatoriska verksamheterna bedrivs, och av vem, är i princip otänkbart då invånarna har rätt till, och i många fall kräver, denna typ av information. Det är trots allt en förutsättning att invånarna har en kunskap om hur verksamheten bedrivs för att de ska kunna utkräva ansvar (SOU 1999:83; Ahlbäck 2001) och vilken sorts information som kommuniceras ut och som finns tillgänglig för invånarna ska inte bero på om verksamheten som bedrivs är obligatorisk eller frivillig för kommunen samt om den bedrivs av nämnd eller genom ett kommunalt bolag. Så länge

kommunen är huvudman ska kommunikationen ut till invånarna vara lika omfattande oberoende av vilken verksamhet det handlar om och det bör vara invånarna som tar ställning till om informationen är relevant för dem eller inte.

Enligt Rustan (110413) har Arenabolaget *"en strategi om hur vi vill att folk ska uppleva oss och vår önskan är att folk ska säga att nu händer det mycket saker, för det kan de ta på. Ekonomi kan inte alla ta på och förstå"*. Att företag vill skapa en image utåt för att deras kunder ska uppleva dem på ett visst sätt är i sig legitimt, både för privata och kommunala aktörer, men ett kommunalt bolag har andra krav på sig avseende insyn och öppenhet än vad privata bolag har och bör således kommunicera ut information om verksamheten som inte enbart rör de evenemang de erbjuder.

Den kommunikation som trots allt sker till invånarna sker främst genom någon av de hemsidor som finns (Thuning 110420; Rustan 110413; Mayer 110412; Johansson & Johnsson 110413). Samtliga aktörer har egna hemsidor där information går att finna och sedan finns det även en hemsida som specifikt rör arenan. För att invånarna ska få en övergripande bild av vilken aktör som ansvarar för vad måste de söka sig till Linköpings kommuns hemsida – kultur och fritid (www.linkoping.se) eller till Ispalatsets hemsida (www.ispalatset.se) där det framgår att de sköter driften på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden. Varken på LHC's hemsida (www.lhc.eu) eller arenans hemsida (www.cloettacenter.se) framgår det att det är kommunen som är huvudman. De avtal som finns och en mer detaljerad ansvarsfördelning går dock inte att finna och inte heller i vilken omfattning LHC som förening är involverade mer än att det är föreningens hemmaarena.

Invånarna sägs ha förutsättningar att ta del av information kring verksamheten, men enligt Mayer (110412) finns det inte en tillräckligt bra kommunikation utåt om hur verksamheten de facto bedrivs, hur ansvarsfördelningen ser ut samt vilka aktörer som är involverade. Att kommunikationen är bristande samt att inte samtliga respondenter anser att det är viktigt att kommunicera ut den sortens information till invånarna är intressant i det avseende att det är från kommunens sida som bristerna i kommunikationen blir tydliga snarare än från den privata sidan.

6.3 Ansvar

Hur organisationen kring arenan ser ut framgår av figur 3 (kapitel 5), som visar vilket verksamhetsområde som respektive aktör ansvarar för. Utöver detta så kan ansvarsbegreppet innefatta ytterligare perspektiv såsom;

- Tydlighet i ansvarsfördelning, både inom organisationen och ut mot invånarna
- Politiskt ansvar och mekanismer för att utkräva ansvar
- Förutsättningar för invånarna att kunna utkräva ansvar

6.3.1 Tydlighet i ansvarsfördelning

Organisationen kring arenan är något komplex vilket kan göra det svårt att ha en tydlig ansvarsfördelning (Öckinger 110412). Inom organisationen anser dock samtliga respondenter att ansvarsfördelning är tydlig då den grundar sig i de avtal som finns upprättade. I avtalen

finns dock vissa gråzoner, då det inte är möjligt att förutse alla situationer som kan uppstå. Det kan uppstå konflikter då det är många aktörer involverade och där samma aktör kan inneha två roller, exempelvis Ispalatset som både innehar ett hyresavtal och ett driftsuppdrag. De konflikter som kan uppstå avseende otydligheter i avtalen kan vara av olika karaktär, men samtliga respondenter lyfter fram att det finns ett bra samarbete mellan de involverade aktörerna, vilket gör att konflikter som eventuellt uppstår kan lösas genom att tillsammans diskutera igenom dem.

Organisationens komplexitet gör dock att det inte är helt tydligt ut mot invånarna hur ansvarsfördelningen ser ut (Johansson & Johnsson 110413). Johansson och Johnsson menar att den allmänna uppfattningen är att det är LHC som ansvarar för samtliga delar av verksamheten, trots att det inte är på det viset det förhåller sig.

Hur tydlig ansvarsfördelningen är för allmänheten är respondenterna oeniga kring. Alla är eniga om att det finns förutsättningar för allmänheten att ta reda på hur verksamheten bedrivs, hur ansvarsfördelningen ser ut, vilka aktörer som är involverade etc. Enligt Mayer (110412) ska det vara tydligt för invånarna att Ispalatset driver arenan på kultur- och fritidsnämndens uppdrag. Som nämnts tidigare så anser Johansson och Johnsson (110413) att den komplexa organisationen gör att det inte är tydligt för invånarna hur ansvarsfördelningen ser ut. Att invånarna har en kunskap om verksamhetens organisation och innehåll är en förutsättning för att ansvar ska kunna utkrävas av ansvariga politiker (Ahlbäck 2001:292). Enligt Mayer (110412) och Öckinger (110412) är det inte tydligt för invånarna avseende vilka verksamhetsområden som politiskt ansvar kan utkrävas.

6.3.2 Politisk ansvarighet och mekanismer för att utkräva ansvar

Under intervjuerna har det förts ett flertal resonemang kring den politiska ansvarigheten ur vilka det går att utläsa att det är kommunstyrelsen som har ett indirekt ansvar och kultur och fritidsnämnden som har det direkta ansvaret för verksamheten. Om det skulle finnas felaktigheter av större karaktär så är det kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret (Johnsson 110413; Thuning 110420). Det som invånarna kan utkräva politiskt ansvar för av kommunstyrelsen är det faktum att arenan byggdes samt huruvida verksamheten finansieras med skattemedel eller ej (Johnsson 110413). Kultur- och fritidsnämnden i sin tur har ansvar för att få in hyresintäkter och avtalsrelaterade frågor samt att de har ansvar för att leverera en arena som uppfyller förutsättningar och möjligheter för att spela ishockey i. De har med andra ord ett ansvar för föreningsverksamhetens och allmänhetens tillgång till isytor samt för de hyresavtal och driftsavtal som finns (Johnsson 110413; Mayer 110412).

Förekommer det direkta felaktigheter i driften av de kommunala bolagen så är det bolagsstyrelsen som är ytterst ansvarig genom sin bolagsstyrning (Ridne 110413). Ridne lyfter fram att politiken styr de kommunala bolagen genom uppsatta verksamhetskrav. Rustan (110413) lägger politikerna dock inte särskilt stora värderingar i det de gör och är inte inne och styr verksamheten. Med detta påstående menas att det är bolagets politiskt valda styrelse som har till uppgift att genomföra politikernas önskemål om vad bolagen ska utföra för invånarna, vilket även återfinns i ägardirektiven. Politikerna behöver således inte följa

verksamheten i bolagen på detaljnivå då styrelsen tertiälvvis rapporterar till ägaren hur bolaget levt upp till ägarkraven och hur det ekonomiska utfallet ser ut. Invånarna förutsätts veta att det är bolagsstyrelsen som är ansvarig för den verksamhet som bedrivs i de kommunala bolagen.

Under intervjuerna har två olika spår kunnat urskiljas avseende vikten av att delge invånarna den kunskap om verksamheten och dess organisation och innehåll som krävs för att de ska ha möjlighet att utkräva ansvar. Mayer (110412) å ena sidan menar att det inte finns en tillräckligt bra kommunikation ut till invånarna om hur verksamheten bedrivs, hur ansvarsfördelningen ser ut och vilka aktörer som är involverade. Han anser trots detta att det ska vara tydligt utåt vem som driver verksamheten och vem som har ansvar för den, även om det är bristfälligt på vissa punkter. Thuning (110420) och Rustan (110413) å andra sidan är av en annan åsikt då båda ställer sig frågan om det finns ett intresse hos invånarna att veta hur organisationen är utformad och hur ansvarsfördelningen ser ut. Både Thuning och Rustan är av samma åsikt även då det handlar om vilken information som de anser att invånarna vill ta del av, och det är information som rör de evenemang som erbjuds. Att utgå ifrån att invånarna inte har något större intresse av att ta del av kunskap om hur verksamheten bedrivs är anmärkningsvärt, då den reella möjligheten till ansvarsutkrävande bygger på att invånarna har den kunskapen (Ahlbäck 2001:292). Ridne (110412) menar att *"det är medborgarna som äger det här och medborgarna representeras av politiker"*. Detta påstående är helt korrekt, men för att det ska finnas någon tyngd i ett sådant påstående krävs det att aktörerna tar sitt ansvar gentemot invånarna och delger dem den information som de som ägare har rätt att få. Utifrån vad som framgår ovan avseende invånarnas kunskap om verksamheten går det att utläsa att den kunskap de har är förhållandevis låg.

6.4 Sammanfattad analys

Det som framkommit under intervjuerna, och således är resultaten för denna undersökning, är att det finns vissa brister avseende uppfyllelsen av respektive värde. Nedan ges en kortfattad sammanfattning av resultaten utifrån respondenternas svar.

6.4.1 Allmänintresse

Att arenan har ett värde för kommunen och dess invånare är ofrånkomligt, invånarna ges möjlighet att ta del av de evenemang som hålls på arenan, näringslivet gynnas av evenemang som lockar turister till staden och kommunen i sig drar nytta av arenan i form av marknadsföring för att nämna några effekter. Men går det ändå att säga att det är invånarna i Linköpings kommuns intressen som är i fokus när det handlar om arenan? Sett till bakgrunden till varför arenan byggdes, motiven för kommunen att äga och driva en sådan arena och främst förutsättningarna för att arenan ska anses vara ett lyckat projekt så är det istället en aktörs intressen som ter sig stå över andras intressen. Det är tydligt att LHC's, och mer specifikt deras elitserielags, intressen är de som är prioriterade. Arenan byggdes för att LHC hade ett behov av en högre publikkapacitet då de tog sig till elitserien, det var de som var pådrivande i processen och det är LHC som står för en stor del av verksamheten som bedrivs i arenan (Johansson & Johnsson 110413; Thuning 110420; Öckinger 110412). Deras bolag svarar både för driften (Ispalatset i Linköping AB) och för restaurang och konferensverksamheten (LHC Event AB) samt att de innehar reklam- och logerättigheterna (se figur 3). LHC som förening

står dels för en stor del av underhållningen/evenemangen genom deras elitseriematcher och dels nyttjar de arenan för träning i viss utsträckning. Rent ekonomiskt är kommunen beroende av att LHC fortsatt spelar på elitnivå, då det är en förutsättning för att de ska kunna betala hyra (Mayer 110412). Ishockeyn är prioriterad i arenan vilket gör att det inte går att komma ifrån att ett särintresse i det här fallet är det som står över allmänintresset. Utan ishockeyn och de hyresintäkter som kommer från LHC skulle arenan inte kunna bära sina kostnader då resterande evenemang inte genererar intäkter som täcker kostnaderna och utan LHC i elitserien så förlorar arenan dess marknadsföringsvärde. Sett ur detta perspektiv är det logiskt att tänka sig att LHC har ett stort inflytande i arenan och den organisation som finns runt den.

För arenan finns inga specifika mål uppsatta från politiken, de målsättningar som de anger är nämndsspecifika och rör hela nämndens verksamhet eller så går de att återfinna i uppdragsbeskrivningar och ägardirektiv för de kommunala bolagen (Mayer 110412; Rustan 110413). Detta lämnar det fritt för aktörerna att sätta sina egna målsättningar, där en följd kan bli att de privata aktörerna lämnas stort utrymme att fatta beslut som rör den kommunala verksamheten och särintressen kan därmed gynnas i större utsträckning. I detta fall ägs de privata bolagen av en förening, vilket gör att det blir föreningens intressen, i kombination med bolagens intressen, som blir styrande.

6.4.2 Öppenhet

Öppenhet är ett värde, som framhålls som en av demokratins grundvalar, och ställs på sin spets då en verksamhet bedrivs i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer (Lundquist 2001; Kjaer 2004). Att öppenheten begränsas är givet då både privata och semi-offentliga aktörer är involverade, vilket är viktigt att ha med sig vid mätning av detta värde. Utifrån de intervjuer som genomförts finns det möjligheter för invånarna till full insyn i verksamheten, bortsett från det som rör de privata bolagen och de semi-offentliga bolagen som är öppna med allt utom affärshemligheter (Rustan 110413; Ridne 110412; Johansson & Johnsson 110413). Men utöver det, vilken information finns då tillgänglig för invånarna och vad kommuniceras aktivt ut? Av intervjuerna så framgår det att den information som kommuniceras ut till invånarna är kring de evenemang som hålls i arenan, övrig information som rör verksamheten anses inte relevant (Rustan 110413; Thuning 110420). Ett par av respondenterna lägger orden i invånarnas mun genom att säga att den sortens information är invånarna inte intresserade av. Invånarna sägs dock ha förutsättningar för att ta del av denna information, men de får då vända sig till bolagen eller kommunen för att begära ut den. Förhållandevis lite information som rör verksamhetens organisation och ansvarsfördelning finns tillgängligt elektroniskt, inte heller besluts- och ärendehandlingar eller avtal finns tillgängliga. Detta kan ställas i relation till andra nämnder som ansvarar för verksamheter som kommunen är skyldiga att tillhandahålla, exempelvis skola och barnomsorg. För en sådan verksamhet hade det varit i princip otänkbart att inte delge invånarna information om hur verksamheten bedrivs och vem som är ansvarig för den. Information om sådana verksamheter kommuniceras ut till invånarna utan att kommunen gör bedömningen om det är av intresse för den enskilde invånaren att ta del av informationen och detsamma bör gälla även för de verksamheter som kommunen bedriver frivilligt och i andra organisationsformer.

6.4.3 Ansvar

Ansvar är liksom öppenhet ett grundläggande värde i den demokratiska processen och en av förutsättningarna för att invånarna ska kunna utkräva ansvar är att organisationen karaktäriseras av en öppenhet (Lundquist 2001). Ansvar sägs kunna vara svårt att försäkra när verksamheten bedrivs genom partnerskap, och det är därför av stor vikt att ansvaret är tydligt fördelat mellan de involverade aktörerna (Kjaer 2004; Mörth 2006). Enligt respondenterna i denna undersökning så finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de involverade aktörerna, vilken är reglerad i avtal. I avtalen finns det vissa gråzoner men även här är respondenterna eniga i sina svar då de menar att om oklarheter i vem som ansvarar för vad så löser de det genom diskussion utan att det leder till konflikt. Ansvarsfördelningen är med andra ord tydlig för aktörerna i organisationen, men det ska även vara tydligt för invånarna. Som nämnts ovan, avseende öppenhet, så är kommunikationen inte helt tydlig ut mot invånarna avseende verksamhetens organisation. En övergripande bild av vilken aktör som svarar för vilket område går dock att få på kommunens hemsida, det är dock ingen djupgående beskrivning av hur förhållandena ser ut.

Ser man till vilka områden som det de facto går att utkräva ansvar för så har kommunstyrelsen ett indirekt ansvar i det fall att det skulle finnas större felaktigheter avseende driften. Det är även de som kan ställas till svar för det faktum att arenan byggdes samt i vilken omfattning skattemedel används till att finansiera verksamheten (Johnsson 110413). Det direkta ansvaret innehas av kultur- och fritidsnämnden som kan ställas till svars för del de frågor som rör hyres- och driftsavtal och dels föreningsverksamhetens möjligheter att nyttja arenan (Johnsson 110413; Mayer 110412). Förekommer det direkta felaktigheter i driften av de kommunala bolagen så är det bolagsstyrelsen som är ytterst ansvariga (Ridne 110412; Rustan 110413). Respondenterna är något oeniga kring om invånarna har kunskap om vem de kan ställa till svars vid eventuella felaktigheter. Ett par av respondenterna å ena sidan förutsätter att detta är känt hos invånarna, medans andra respondenter å andra sidan menar att det finns en låg kunskap hos invånarna och att kommunikationen av den sortens information är något bristfällig.

En grundläggande förutsättning för att invånarna ska kunna utkräva ansvar från de förtroendevalda, genom väl övervägda val, är att de har en tillräcklig kunskap om verksamhetens innehåll och organisation (Ahlbäck 2001). Detta förutsätter att det finns en kunskap om annat än om de evenemang som hålls i arenan. Den sortens information kommuniceras inte aktivt ut, och finns inte heller tillgänglig elektronisk i någon större omfattning. Om det sker förändringar i organisationen, såsom nyinvesteringar eller förändringar i organisationens utformning, så kommuniceras inte detta heller ut (Mayer 110413; Ridne 110412; Rustan 110413). Om invånarna inte får information om vad som händer i verksamheten, utöver de evenemang som erbjuds, hur ska de då veta vilken information de ska eftersöka för att få denna information?

7 Organisationsformens betydelse för offentliga värden

I följande kapitel återknyter jag de resultat som framkommit i studiens analyserande del till studiens syfte och frågeställning vilket leder fram till en diskussion kring de slutsatser som kan dras utifrån de demokratiska dilemman som diskuterats i kapitel 2 och 3.

Denna studies utgångspunkt har varit de demokratiska dilemman som kan uppstå då den offentliga verksamheten bedrivs i partnerskap. Att involvera privata aktörer i driften av offentlig verksamhet kan påverka verksamheten på ett flertal olika sätt men syftet med denna studie har varit att undersöka hur kommuner arbetar för att upprätthålla offentliga värden för att säkerställa ett legitimt och korrekt förfarande avseende driften av kommunal verksamhet då den bedrivs i partnerskap mellan offentliga, semi-offentliga och privata aktörer. De värden som har undersökts är allmänintresse, ansvar och öppenhet. Den frågeställning som ämnades besvaras av denna undersökning var:

- Vad händer med centrala offentliga värden då privata aktörer är involverade i driften av kommunal verksamhet?

Undersökningen har bestått av en fallstudie av en organisation där ett flertal aktörer är involverade; offentliga, semi-offentliga, privata och ideella. Det som sätter denna organisation på sin spets är att det även är en förening som är involverad, som därtill har stort inflytande. I undersökningen har intervjuer genomförts med personer som representerar samtliga involverade aktörer. Intervjumaterialet har därefter sammanställts och analyserats utifrån det analysverktyg som presenterades i kapitel 3. Empiri och analysframställningen har gjorts parallellt utifrån de värden som är i fokus för undersökningen. Svaren från offentliga och privata aktörer har vägts mot varandra, men då det är en slimmad organisation där samtliga respondenter varit med från start så har svaren i de flesta fallen varit förhållandevis lika. Trots detta så har det funnits vissa skilda meningar. Det som denna undersökning har visat är att det inte är helt lätt att upprätthålla de offentliga värdena då verksamheten bedrivs av olika samhällsaktörer genom partnerskap.

7.1 Allmänintresse

Ett av de demokratiska problem som kan uppstå då en verksamhet bedrivs genom partnerskap är att allmänintresset kan komma att hamna i skymundan och till fördel för vissa särintressen (Sörenssen & Torfing 2007). Resultaten av denna studie visar på att i en verksamhet som bedrivs genom partnerskap så är det problematiskt att försäkra att verksamheten bedrivs utifrån ett allmänintresse då även privata och ideella aktörer är involverade. I detta specifika fall är det den ideella aktören som innehar en betydande roll i organisationen, då bolagen står under direkt ägande av föreningen. Då den ideella aktören, genom sina bolag och sin föreningsverksamhet, har ett stort inflytande i driften av verksamheten så lämnar det ett stort utrymme för den ideella aktören att ta beslut i frågor som rör den offentliga verksamheten samt möjligheter att driva den i en riktning för att uppfylla deras målsättningar. Att politiken inte beslutat om några specifika målsättningar för verksamheten är också bidragande till att den ideella aktören ges ett större utrymme. För att återgå till figur 1, vill jag hävda att verksamheten i huvudsak styrs av ett gruppintresse, som är hänförligt till föreningen och dess

medlemmar. Detta i kombination med det egentintresse som karakteriserar den privata aktören, då egenintresset i det här fallet är föreningens intressen. Allmänintresset hamnar här i skymundan, utan att jag för den skull menar att det är helt obetydligt i sammanhanget.

7.2 Öppenhet

Öppenhet är ett värde som är grundläggande i den demokratiska processen och även en förutsättning för att försäkra övriga värden (Lundquist 2001). Att driva en verksamhet genom partnerskap kan dock medföra svårigheter att försäkra en tillräcklig öppenhet (Kjaer 2004; Flyvbjerg et al. 2003). Min undersökning visar att öppenheten i organisationen inte är fullständigt tillfredsställande, trots att hänsyn tagits till att förutsättningarna för öppenheten ser annorlunda ut då det även är privata aktörer involverade. Insyn är det område, som utifrån givna förutsättningar, är tillräcklig utifrån den indikator jag valt för att göra denna bedömning. De områden som däremot är mer problematiska är tillgänglighet och kommunikation. All information om verksamhetens innehåll och organisation kommuniceras inte aktivt ut av de offentliga aktörerna. För att invånarna ska kunna ta del av denna information måste de själva eftersöka den. Informationen är inte lättillgänglig, utifrån min indikator på tillgänglighet som är att informationen ska finnas tillgänglig elektroniskt och/eller det ska vara tyligt var informationen går att finna. Förhållandevis lite information finns tillgänglig elektroniskt och då aktörerna inte aktivt kommunicerar ut information om hur verksamheten bedrivs så är det svårt för invånarna att veta vilken information de ska eftersöka. Huruvida detta helt går att tillskriva organisationsformen kan jag inte besvara utifrån mitt material, men problemet ter sig ligga på en mer övergripande nivå där det inte finns ett intresse från kommunen att aktivt kommunicera ut information kring samliga delar av verksamheten och den information som finns är inte helt lättillgänglig för invånarna som eftersöker den.

7.3 Ansvar

Ansvar är, liksom öppenhet, ett grundläggande värde i den demokratiska processen (Dahl 1989; Lundquist 2001). Att bedriva en verksamhet genom partnerskap kan medföra svårigheter att försäkra detta värde samt att det kan innebära att ansvarsrelationen mellan invånarna och de förtroendevalda blir oklar (Elander 1999). För att upprätthålla den demokratiska legitimiteten bör det därför finnas en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna (Mörth 2006). Ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen är att den regleras i avtal som upprättas med de olika aktörerna, vilket har gjorts i detta fall. Det gör att aktörerna upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning och det gör det även tydligt vem som innehar det politiska ansvaret för verksamheten. En grundförutsättning för att invånarna ska kunna utkräva ansvar från de förtroendevalda är dock att de har en tillräcklig kunskap om hur verksamheten bedrivs, dess organisation och dess innehåll (Ahlbäck 2001). Detta ställer krav på aktörerna att dels delge invånarna den informationen och dels att informationen finns tillgänglig för invånarna att ta del av. Av vad som framkom avseende organisationens öppenhet så är invånarnas kunskap i detta område begränsad, med vilket menas att invånarna inte har en tillräcklig kunskap om ansvarsfördelningen i organisationen samt för vilka områden de kan ställa de förtroendevalda till svars. Det finns trots allt en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna samt att det går att urskilja ett tydligt politiskt ansvar,

vilket är grundläggande för att försäkra ansvar som ett demokratiskt värde. För att ansvar ska kunna utkrävas måste dock invånarna ha kunskap om hur verksamheten bedrivs, och då de i detta fall inte anses ha den kunskapen kan ansvarsvärdet inte sägas vara uppfyllt.

8 Reflektioner och sammanfattande slutsatser

I detta avslutande kapitel redogör jag för de slutsatser som kunnat dras och besvarar därmed studiens syfte och frågeställning. Slutligen ger jag mina reflektioner kring undersökningen samt mina tankar avseende fortsatt forskning.

8.1 Vad händer med de offentliga värdena?

Min studie har visat att det inte är helt oproblematiskt att upprätthålla de offentliga värdena i en verksamhet som bedrivs i partnerskap, där privata, offentliga och ideella aktörers intressen och målsättningar finns representerade och ska tas tillvara på. De tydligaste slutsatser som kan dras utifrån min studie är:

- Att bedriva en verksamhet i en semi-offentlig organisationsform, där privata, offentliga, semi-offentliga och ideella aktörer är involverade kan leda till att allmänintresset hamnar i skymundan. Med detta inte sagt att allmänintresset bortses ifrån men att det hamnar i skuggan av starkare aktörers särintressen. Då den offentliga aktören sätter sig i ett beroendeförhållande till övriga aktörer, där verksamheten är beroende av en aktörs framgångar, innebär det att denna aktörs intressen också tar överhanden.
- Semi-offentliga organisationer i sig behöver inte betyda att öppenheten blir svår att försäkra, bortsett från att insynen till viss del begränsas då privata och semi-offentliga aktörer är involverade. I det fall som jag har studerat har det dock visat sig finnas svårigheter att försäkra öppenheten och utifrån mina teoretiska utgångspunkter är det rimligt att dra den slutsatsen att organisationsformen trots allt har betydelse för öppenheten. Det har i denna studie visat sig att det, för att försäkra öppenheten, är av stor vikt att de offentliga aktörerna aktivt kommunicerar ut information om verksamheten till invånarna och att all information finns lättillgänglig, oavsett i vilken organisationsform verksamheten bedrivs.
- Ansvarsfördelningen och det politiska ansvaret behöver inte bli otydligt om det inom den semi-offentliga organisationen finns en tydlig fördelning som, förslagsvis, är reglerat i avtal. Då många aktörer är involverade är det av stor vikt att det finns en tydlig ansvarsfördelning. Ansvarsvärdet innefattar även att invånarna ska ha kunskap om hur ansvarsfördelningen ser ut och för vilka områden som de förtroendevalda kan ställas till svars. Öppenheten är med andra ord en förutsättning för att ansvar ska kunna utkrävas. I detta fall har det visat sig finnas svårigheter att försäkra öppenheten, som rimligtvis beror på organisationens utformning, vilket påverkar möjligheterna till ansvarsutkrävande på så sätt att inte heller det går att försäkra om invånarna saknar kunskap om hur verksamheten bedrivs.

8.2 Reflektioner och fortsatt forskning

Mitt val av fall grundades i att jag ville studera organisationen kring en verksamhet som inte är obligatorisk för kommunen samt att jag ville att det skulle vara ett flertal aktörer representerade i organisationen för att se huruvida det påverkade upprätthållandet av centrala offentliga värden. Studien visar att det finns svårigheter att upprätthålla de för undersökningen

utvalda värdena. Det hade dock varit intressant att se hur kommunen arbetar för att upprätthålla de offentliga värdena i verksamheter som är obligatoriska för kommunen att tillhandahålla för att se vilka eventuella skillnader som finns och vad de beror på.

I denna studie har endast representanter från de involverade aktörerna fått komma till tals vilket har gjort att jag har fått göra egna tolkningar av respondenternas svar som rör invånarna och deras kunskap om verksamheten. Då både ansvar och öppenhet till stor del handlar om invånarnas kunskap om hur verksamheten bedrivs och hur organisationen är utformad så hade det varit intressant att undersöka närmare huruvida invånarna anser att de får en tillräcklig information om hur offentliga verksamheter bedrivs och om de upplever att det är lätt att få tag i den information som de vill ha.

Utifrån mina slutsatser avseende allmänintresset hade det även varit intressant att se en jämförande studie mellan ett projekt som initierats av en offentlig aktör och ett projekt som initierats av en privat aktör för att se om det har någon betydelse för vilka intressen som är i fokus då projektet är i drift.

9 Källförteckning

9.1 Litteratur

Aaltonen, Kirsi och Kujala, Jaakko (2010). A project lifecycle perspective on stakeholder influence in global projects. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 26, pp. 381-397

Ahlbäck, Shirin (2001). Varför behövs granskarna? I Rothstein, Bo (Red.) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Stockholm

Alpenberg, Jan & Lundberg Hans (2006). Arenainvesteringar i Sverige. *Svensk Idrottsforskning*, nr. 4/2006

Bevir, Mark (2009). *Key concepts in governance*. SAGE Publications: Thousand Oaks

Brorström, Sara (2010). *Kommunala satsningar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*. Diss. Göteborgs universitet

Bryman, Alan (2004). *Social research methods*. Oxford University Press: Oxford/New York

Bryman, Alan & Bell, Emma (2005). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Liber: Malmö

Dahl, Robert A (1989). *Demokratin och dess antagonister*. Ordfront förlag: Stockholm

Delaney, Kevin & Eckstein, Rick (2002). New sports stadiums, community self-esteem and community collective conscience. *Journal of Sport and Social Issues*, vol. 26, ss. 235-247

Delaney, Kevin J & Eckstein, Rick (2007). Urban power structures and publicly financed stadiums. *Sociological forum*, vol. 22, ss. 331-353

Einarsson, Torbjörn (2008). *Medlemsskapet i den svenska idrottsrörelsen – En studie av medlemmar i fyra idrottsföreningar*. Riksidrottsförbundet/Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm: Stockholm

Elander, Ingemar (1999). *Partnerskap och demokrati: Omaka par i nätverkspolitikens tid? I Brink, Anna et al, Globalisering*, SOU 1999:83, Fakta Info Direkt: Stockholm

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2004). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB: Stockholm

Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils, Rothengatter, Werner (2003). *Megaprojects and risks: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press: Cambridge

Joldersma, Cisca & Winter, Vijco (2001). Strategic Management in hybrid organizations. *Public Management Review*, Vol. 4, ss. 83-99

Kickert, Walter J.M (2001). *Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies*. *International Public Management Journal*, Vol 4, pp. 135-150

- Kjaer, Anne Mette (2004). *Governance*. Polity Press: Cambridge
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Studentlitteratur: Lund
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratien och eliterna*. Studentlitteratur: Lund
- Montin, Stig (2007). *Moderna Kommuner*. Liber: Malmö
- Mörth, Ulrika (2006). Partnerskap och demokrati – en fråga om effektivitet eller deliberation? I Mörth, Ulrika & Sahlin-Andersson, Kerstin (Red.). *Privat Offentliga Partnerskap – Stryning utan hierarkier och tvång?* SNS Förlag: Stockholm
- Rhodes, R.A.W (1996). The new governance: Governing without government. *Political studies*, vol. 44, ss. 652-667
- Siegfried, John & Zimbalist, Andrew (2000). The Economics of Sports Facilities and Their Communities. *The Journal of Economic Perspective*, vol. 14, ss.95-114
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2006a). *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag — Erfarenheter och idéer*. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc38077_1.pdf>. (2011-04-20)
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2006b). *Kommunallagen – kommentarer och praxis*. Kommentus förlag: Stockholm
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2007). *Offentligt privata partnerskap – erfarenheter från samverkan i fyra kommuner*. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting. [Elektronisk]. Tillgänglig:< http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc38984_1.pdf> (2011-01-27)
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2009). *Nya rum i samverkan – mellan det offentliga, näringslivet och det civila samhället*. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39405_1.pdf> (2011-02-02)
- Sörensen, Eva & Torfing, Jacob (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillian: Basingstoke
- Thomasson, Anna (2009). *Navigating in the landscape of ambiguity – A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations*. Diss. Lunds universitet

9.2 Intervjuer

Johansson, Rolf, VD Ispalatset i Linköping AB, 110413

Johnsson, Lars-Erik, Vice ordförande i Linköpings Hockey Club samt ordförande i Ispalatset i Linköping AB, 110413

Mayer, Hans, ansvarig för idrottsanläggningar och tempererade bad, kultur- och fritidskontoret, Linköpings kommun, 110412

Ridne, Per, VD Lejonfastigheter AB, Linköpings kommun 110412

Rustan, Johan, VD Arenabolaget i Linköping AB, Linköpings kommun 110413

Thuning, Catarina, Kommunikationsdirektör, Linköpings kommun, 110420 (telefon)

Öckinger, Jörgen, VD Resmex AB, Linköpings kommun, 110412

Sammanfattning

Under de senaste decennierna har offentlig sektor genomgått en förändring och privata aktörer har fått ett allt större utrymme avseende tillhandahållandet av den typ av service och tjänster som tidigare varit förbehållen offentliga aktörer. Den här studiens utgångspunkt är de demokratiska dilemman som kan uppstå då privata, semi-offentliga och ideella aktörer är involverade i driften av kommunal verksamhet eftersom det kan ha en påverkan på de offentliga värdena. Syftet med studien är att undersöka hur kommuner arbetar för att upprätthålla offentliga värden för att säkerställa ett legitimt och korrekt förfarande avseende driften av kommunal verksamhet då den bedrivs i partnerskap mellan offentliga, semi-offentliga och privata aktörer. De värden som är i fokus i den här studien är allmänintresse, öppenhet och ansvar. Allmänintresset studeras för att det är ett värde som kan hamna i skymundan och lämna ett stort utrymme för särintressen att ta överhanden då verksamheten bedrivs i en semi-offentlig organisationsform med flera aktörer involverade. Öppenhet och ansvar i sin tur är intressanta att studera i en sådan situation då det är värden som lyfts fram som demokratins grundvalar samtidigt som de kan vara svåra att försäkra då verksamheten bedrivs av aktörer som enskilt, eller tillsammans, befinner sig i gränslandet mellan det offentliga och privata.

Den frågeställning som jag ämnar att besvara är:

- Vad händer med centrala offentliga värden då privata aktörer är involverade i driften av kommunal verksamhet?

För att besvara mitt syfte och min frågeställning har en fallstudie genomförts, där mitt utvalda fall är organisationen kring Cloetta Center i Linköping. Cloetta Center är en idrotts- och evenemangsarena och organisationen kring arenan består av offentliga, semi-offentliga, privata och ideella aktörer vilket om något bör ställa de demokratiska värdena på sin spets. Intervjuer har genomförts med representanter från respektive aktör som finns representerad i organisationen och resultaten visar på att särintressen kan bli styrande för verksamheten då den bedrivs i en semi-offentlig organisationsform och allmänintresset hamnar med andra ord i skuggan av andra aktörers intressen som är starkare. Det har också visat sig att det i semi-offentliga organisationer kan finnas svårigheter att försäkra öppenhet och ansvar gentemot invånarna. Svårigheterna grundar sig i att invånarna inte har kunskap om hur verksamheten bedrivs, vilket är en förutsättning för att de ska kunna utkräva ansvar. Den bristande kunskapen hos invånarna har sin grund i att aktörerna inte aktivt kommunicerar ut information som rör alla delar av verksamheten samt att all information inte finns lättillgänglig för invånarna. Utifrån mina teoretiska utgångspunkter kring organisationsformer och demokratiska värden är det rimligt att anta att det är den semi-offentliga organisationsformen som ligger till grund för de svårigheter som finns avseende upprätthållande av de offentliga värdena.

Bilaga 1

Följande intervjuguide fick samtliga respondenter ta del av innan intervjun ägde rum.

Övergripande

Delområden:

- Beslutsprocessen
 - Vem som initierade arenan.
 - Vilken/vilka aktörer som varit pådrivande i processen
 - Eventuellt kritik mot de beslut som tagits
- Organisationen
 - Organisationsschema
 - Eventuella organisationsförändringar
 - Effekter i förhållande till de mål som finns för verksamheten
 - Ansvar för strategiska beslut, utveckling och inriktning för verksamheten
- Aktörer
 - Intressen
 - Målsättningar

Drivkrafter och motiv för verksamheten

Delområden:

- Motiv
 - Motiv för ägande och drift
 - Eventuella förändringar
 - Huvudsaklig målgrupp
- Mål
 - Övergripande mål
 - Operativa mål
 - Uppföljning av mål
- Tillgänglighet
 - Allmänhetens möjligheter att nyttja/ta del av verksamhetens utbud av lokaler, evenemang etc.
 - Ansvar för lokalfördelning
 - Användare som har företräde avseende nyttjande av arenan

Kunskap och information om verksamheten

Delområden:

- Kunskap om verksamheten
 - Verksamhetens organisation
 - Verksamhetens innehåll
 - Ansvarsfördelningen i verksamheten
 - Uppföljning och utvärdering av verksamheten
 - Allmänhetens kunskap om ovanstående punkter
- Information
 - Information som allmänheten har/inte har tillgång till
 - Hur denna information kommuniceras ut
 - Vilka fora används för kommunikation
 - Tillgänglighet till information

Ansvar

Delområden:

- Ansvarsfördelning
 - Övergripande ansvar
 - Ekonomiskt ansvar
 - Samhälleligt ansvar (gentemot medborgare)
 - Politisk ansvarighet
 - Tydligt ansvar för samtliga av verksamhetens områden
- Ansvarsutkrävande
 - Rätt att utkräva ansvar
 - Eventuella sanktionsmöjligheter om avtal ej följs