

# Privat beteende i offentligt uppdrag.

En studie av privata aktörers förhållande till ekonomiska och demokratiska värden mellan den egna och den offentliga sektorn.



# Abstract

Undersökningen fokuserar på att reda ut privata aktörers förhållanden till Lennart Lundquists ekonomi- och demokrativärde. Ambitionen är inspirerad av Lundquists teoretiska tolkning av privata aktörers värdeförhållande, och varningen som han därefter målar upp för privatiseringen av offentlig förvaltning. Närmare fokuserar studien därför på att reda ut huruvida privata aktörer prioriterar ekonomivärden över demokrativärden i privat sektor, och ifall ett sådant värdeförhållande följer med dem till uppdrag inom offentlig sektor.

Studiens empiriska material består av remissinstanser till tre olika lagförslag som bär på inneboende demokrativärden. Analysen av dessa avslöjar att majoriteten av de granskade remisserna har en negativ inställning till lagförslagen, samt att majoriteten av dessa 'negativa' remisser argumenterar med ekonomivärden. Däremot visar också resultaten på tendenser för privata aktörer att prioritera demokratiska värden över offentliga, i den offentliga sektorn.

*Nyckelord:* ekonomivärde, demokrativärde, privata aktörer, offentlig förvaltning

*Antal ord:* 8864

# Innehållsförteckning

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning</b>                                  | <b>5</b>  |
| 1.1      | Bakgrund  | 5         |
| 1.1.1    | NPM, privatiseringen av offentliga uppdrag        | 6         |
| 1.1.2    | Kritik mot privatiseringen                        | 6         |
| 1.1.3    | En blandad sektor med nya meddelarskydd           | 7         |
| 1.2      | Syfte   | 8         |
| 1.2.1    | Legitimitetsproblem och forskningslucka           | 8         |
| 1.3      | Frågeställning                                    | 9         |
| <b>2</b> | <b>Teori</b>                                      | <b>10</b> |
| 2.1      | Centrala begrepp                                  | 10        |
| 2.1.1    | Demokrativärde                                    | 10        |
| 2.1.2    | Ekonomivärde                                      | 10        |
| 2.2      | Teoretiskt ramverk                                | 11        |
| 2.2.1    | Ekonomivärden över demokrativärden                | 11        |
| 2.2.2    | Kritik och aktuell forskning                      | 12        |
| <b>3</b> | <b>Metod och material</b>                         | <b>13</b> |
| 3.1      | Metod och operationalisering av ekonomivärde      | 13        |
| 3.2      | Material och operationalisering av demokrativärde | 17        |
| 3.3      | Urval och avgränsningar                           | 18        |
| 3.3.1    | Reflektioner om urval                             | 19        |
| <b>4</b> | <b>Resultat och analys</b>                        | <b>20</b> |
| 4.1      | Disposition                                       | 20        |
| 4.2      | Inställning och argument                          | 21        |
| 4.2.1    | Privata aktörer i privat sektor                   | 22        |
| 4.2.2    | Privata aktörer i offentlig sektor                | 23        |
| 4.3      | Analys  | 25        |
| 4.3.1    | Inställning                                       | 25        |
| 4.3.2    | Argument  | 26        |
| <b>5</b> | <b>Slutsats</b>                                   | <b>26</b> |
| <b>6</b> | <b>Avslutande diskussion</b>                      | <b>28</b> |
| <b>7</b> | <b>Referenser</b>                                 | <b>29</b> |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I överlappningen mellan stat och företag varnar boken *Demokratins Vaktare* om risken för att statens demokratiska funktion kan komma att påverkas negativt av värdeförhållanden som följer med från den privata sektorn (Lundquist, 1998, s.23). Boken menar även att de privata värdeförhållandenas entré till det politiska systemet, via samma överlappning, är anledningen till "...att offentlig sektor för närvarande befinner sig i en situation där demokratin kommit på undantag" (Lundquist, 1998, s.23). "För närvarande" hänvisar här naturligtvis till tiden då boken trycktes, och eftersom denna nästan är 20 år gammal är det intressant att ställa sig frågande till huruvida demokratiska värden faller för den privata sektorns värdeförhållanden även i dagens förvaltning.

Mycket har förändrats i dagens förvaltning, och en stor skillnad ligger i att privata aktörer tar mer plats än tidigare. Därför är även Lundquists varning potentiellt sett nu extra relevant; är det så att privata aktörers allt större ingång till offentlig sektor påverkar dess demokratiska karaktär?

I sitt utlägg om privatiseringen menar Lundquist att det är privata aktörers ekonomiska fokus och vikt vid ekonomivärden som överröstar de demokratiska värdena, som regelrätt och historiskt genomsyrar Sveriges offentliga sektor. Funderingen kring huruvida den offentliga sektorns demokrativärde påverkas ligger i undersökningens huvudfokus, men den analytiska grunden berör en mer aktuell och specifik fråga. Indikatorn till frågan om ekonomivärdenas prioritering för privata utförare i dagens offentliga tjänster kommer från den nya lagen som berör meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierat välfärdsarbete.

Meddelarskyddet är ett bra exempel på en specifik demokratisk funktion som nyligen tillkommit för de offentliga tjänster som utförs av privata aktörer, delvis eller helt finansierade av offentliga medel.

Med hjälp av remissinstanser till tre olika utredningar ska inställningen till en aktuell demokratisk funktion avläsas bland privata utförare. Inställningen från vardera remiss ska senare återkopplas till teorier från *Demokratins Vaktare* som ska hjälpa med att kartlägga vilka organisatoriska värden som prioriteras i de privata aktörernas remisser, för att sedan också se ifall dessa skiljer sig beroende på vilken sektor en privat aktör är verksam inom. För att se skillnad mellan de privata aktörernas värdeförhållande mellan engagemang i olika

sektorer berör de granskade remissinstanserna privata aktörer som är aktiva i offentlig respektive privat sektor.

### 1.1.1 NPM, privatiseringen av offentliga uppdrag

Under 1990- och 2000-talet växte New Public Management fram som ett nytt sätt att bedriva offentliga uppdrag på i Sverige. Tankesättet, vidare hänvisat till som NPM, är dels en idé om hur principer från den privata sektorn kan hjälpa offentligt arbete men också tanken att privata aktörer kan förbättra välfärdstjänsterna genom att själva delta i att erbjuda dem (Hysing, Olsson, 2012, s.18-19). Huvudargumentet för att använda tankesätt som NPM, privata målsättningar och aktörer i offentliga tjänster betonas ofta just med att detta exempelvis kan göra statens uppdrag mer effektiva och närmare medborgares faktiska behov (Pollitt, Bouckaert, 2011, s.22). Dessa argumenterade fördelar hävdas ta sig uttryck genom de principer som skiljer den privata sektorn från den offentliga. Principer som resultatstyrning, kundorientering, valfrihet och kostnadseffektivitet (Hysing, Olsson, 2012, s.18-19) går bortom vad tankarna för traditionell offentlig förvaltning förutsätter och tillåter ett narrativ inom NPM som föreslår att privata aktörer, via dessa principiella skillnader, erbjuder en bättre fungerande välfärd.

### 1.1.2 Kritik mot privatisering

Privata aktörers introduktion till svenska offentliga tjänster via ett NPM-tänk har däremot inte skett fritt från kritik. Frågan om att integrera styrsättet i svensk förvaltning har fick hård motsättning redan under 1980- och 1990-talet, då länder som Storbritannien och Nya Zeeland började ta stora steg mot privat utförda offentliga uppdrag (Pollitt, Bouckaert, 2011, s.306).

Det framträdande perspektivet i den svenska kritiken mot en privatiserad välfärd har ofta ställts utifrån hotbilden den privata sektorn ställer mot tjänsternas demokratiska funktion. Att just den demokratiska karaktären som påverkas antyder flera också som extra allvarligt för den svenska förvaltningen, eftersom tjänsternas grundläggande legitimitet också vilar på de samma unika demokratiska kriterierna som utsätts (Lundquist, 1998, s.23),(Hysing, Olsson, 2012,s s.19).

Argumentet för demokratiproblemet bygger på att offentligt och privat arbete hänvisar till två helt olika uppsättningar av principer och målbilder, där flera av grundvärderingarna står i kontrast till varandra (Hysing, Olsson, 2012, s.19). Boken *Demokratins Våktare* av Lennart Lundquist definierar principiella skillnader mellan privat och offentlig sektor, och benämner således skiljelinjerna mellan två huvudsakliga kategorier av värdeförhållanden; demokrati- och ekonomivärde (Lundquist, 1998, s.22). Dessa kategorier representerar vars ett strukturellt styrsätt, i form av privat och offentlig sektor, samtidigt som de också hänvisar till vardera sektors uppsättning av värden och principer. Demokrativärdena dominerar offentligt utförda

uppdrag och karaktäriseras av principer som insyn, öppenhet, hänsyn till regler och likvärdig behandling (Hysing, Olsson, 2012, s.19) (Lundquist, 1998, s.22). Ekonomivärdena står i det privata systemets fokus, och nyckelorden här fokuserar tillsammans mot en ekonomisk målsättning (Lundquist, 1998, s.22). Lundquist menar att detta görs i stor utsträckning med en rak motsats till demokrativärdenas principer, där det exempelvis står i större intresse att bibehålla företagshemligheter än att förse insyn, att bedriva verksamhet efter vinstmöjligheter istället för generella regler och att favorisera de kunder företaget får mest ut av istället för att förse alla med samma tjänst (ibid).

Jämförelsen av Lundquists begrepp i *Demokratins Väktare* betonar alltså två helt olika syner på vad god verksamhet innebär mellan kategorierna, samt att den privata sektorns definition av detta prioriterar vinstintresse före en demokratisk funktion. Lundquist menar att risken att ett ekonomiskt fokus följer med de privata aktörerna till deras nya offentliga uppdrag därför hotar den svenska välfärdens unika demokratiska karaktär (Lundquist, 1998, s.23) (Hysing Olsson, 2012, s.19).

### 1.1.3 En blandad sektor med nya meddelarskydd

NPM har, trots kritiken, haft ett stort inflytande på svensk välfärd. Vissa menar att det inte bara rör sig om ett praktiskt inflytande, utan också ett som påverkar den generella uppfattningen om hur svenska välfärdstjänster kan förvaltas (Hysing, Olsson, 2012, s.19). Den privata sektorns närvaro i offentlig tjänst har därmed växt och de privata leverantörerna av flera välfärdstjänster är att betrakta som huvudaktörer. Mycket av utvecklingen har kommit relativt nyligen, exempelvis beräknar SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) att svenska kommuners utgifter för privata aktörer inom vård och omsorg har stigit från 19 till 35 miljarder kronor mellan åren 2006 och 2013 (Riksdagen) och att även skolväsendet följt liknande utveckling. Skolverkets utvärderingar beräknar att utav det totala antalet gymnasieelever är 44 procent placerade i privata skolor, medan den motsvarande siffran för elever på grundläggande nivå ligger på 25 procent (Riksdagen).

Just dessa tre yrkesområden, vård, skola och omsorg, behandlas ofta som de mest känsliga i debatten om privatisering av offentliga tjänster, och möjligtvis på grund av den stora expansion som skett på sistone.

De tre yrkesområdena är också huvudaktörer i en ny svensk lagstiftning. Från och med den första juli 2017 finns ett meddelarskydd för privatanställda inom helt eller delvis offentligt finansierad vård, skola och omsorg. Lagen bär ambitionen att motsvara det skydd offentligt anställda har när de meddelar om missförhållanden, samt att förbättra förhållandena för insyn i allokeringen av offentliga medel (bet. 2016/17:KU7, s.7). Under 2017 färdigställdes också en statlig utredning som anser att offentligt finansierade verksamheter bortom vård, skola och omsorg borde täckas av ett liknande meddelarskydd. Bakgrunden till detta var också att förbättra förståelsen för hur offentliga medel används (Regeringen, 2017).

## 1.2 Syfte

Den här undersökningen fokuserar på hur privata aktörer förhåller sig till ekonomiska och demokratiska värden, utifrån engagemang i privata respektive offentliga sammanhang. Ambitionen härstammar från Lennart Lundquists teorier från *Demokratins Väktare*, där privatiseringen av offentliga tjänster kritiserar efter de motsatta organisatoriska värdeförhållanden som finns mellan privat och offentlig sektor. Lundquist menar att den privata respektive offentliga sektorn ser så pass olika på ekonomiska och demokratiska värden att detta utgör ett problem när de båda sektorerna blandas via ett NPM-tänk. Den huvudsakliga problembilden hänvisar till att offentliga verksamheters demokratiska karaktär, som innefattar värden som öppenhet, lika behandling och garantier, undermineras av ekonomiska incitament som följer med från den privata sektorn.

Tanken med den här undersökningen är att testa teorierna utifrån vilka *Demokratins Väktare* beskriver hotet mot offentliga tjänsters demokratiska karaktär. Finns det ekonomiska incitament som prioriteras över demokratiska värden, och följer de med privata aktörer till offentligt arbete? Prioriterar privata aktörer ekonomiska värden över demokratiska funktioner i den egna sektorn, och stämmer det att dessa värdeförhållanden följer med när privata aktörer även är verksamma i offentligt finansierade välfärdstjänster?

### 1.2.1 Legitimitetsproblem och forskningslucka

Syftet bakom problemformuleringen grundar sig också ur perspektivet för offentliga tjänsters legitimitet. Vissa teoribildningar menar att mycket av offentlighetens maktkapital utgår från resurserna som samlas i skattemedel, och vad som är avgörande för legitimiteten i den här makten är att ekonomiska värden hålls i balans till de demokratiska värdena. Dessa presenteras närmare under nästa avsnitt.

Ifall privata aktörer bär med sig samma ekonomiska prioriteringar över demokratiska värden från den privata sektorn finns det således ett rimligt argument om att den offentligt försörjda förvaltningens legitimitet kan vara hotad. En potentiell skadeverkning på offentliga verksamheters legitimitet är allvarlig, då den senare kan komma att negativt påverka även tilliten till myndigheter, politiker och samhället i stort (Abrahamsson, Agevall, s.54).



## 1.3 Frågeställning

Hur ser privata aktörers inställning och ekonomiska värdeförhållande ut inför lagstiftning med ett inneboende demokrativärde, och hur skiljer detta sig mellan engagemang i privat respektive offentlig sektor?

## 2 Teori

### 2.1 Centrala begrepp

För att utläsa privata aktörers prioritering av ekonomiska värden mellan privat och offentlig verksamhet kommer undersökningen att använda två stycken begrepp, hämtade från Lennart Lundquists bok *Demokratins Väktare*. Begreppen utgör det två delarna av vad boken kallar *vårt offentliga etos*, och representerar betoningen i två olika organisatoriska värdesystem. Dessa olika värdesystem skiljer sig åt i huvudsakliga fokus samt genom att vara karaktäriserande för vars en sektor.

Andra forskare har i egna sammanhang definierat versioner av demokratiska och ekonomiska värden, men den här undersökningen kommer följa Lennart Lundquists definitioner av begreppen från boken *Demokratins Väktare*, som följer nedanför.

Begreppen kommer vara vägledande för den analys remissvaren ska studeras med. Omfånget begreppen hänvisar till kommer eftersökas i materialet för att kunna svara på frågan om en aktör prioriterar ett ekonomiskt värde över ett demokratiskt, och således även frågan om huruvida privata aktörers förhållande mellan värdena skiljer sig mellan sektorerna.

#### 2.1.1 Demokrativärden

*Demokratins Väktare* beskriver demokrativärdena med hjälp av en uppsättning indikatorer. *Politisk demokrati*, *rättssäkerhet* och *offentlig etik* står i centrum och utmärks som de avgörande punkterna där andra värdesystem, som ekonomivärden, skiljer sig åt (Lundquist, 1998, s.63). Värdet preciseras också ytterligare genom principiella regler där *öppenhet*, *reglerad anställning* och *lika behandling* betonas (ibid, s.22).

#### 2.1.2 Ekonomivärden

Ekonomivärde kan sammanfattas i att dess huvudfokus hänvisar direkt till ekonomisk profit. Detta exemplifieras av Lundquist i *Demokratins Väktare* med hur olika värden naturligt står prioriterade över andra enligt ekonomivärdenas perspektiv. Istället för *politisk demokrati*, *rättssäkerhet* och *offentlig etik* står värdeorden *funktionell rationalitet*, *kostnadseffektivitet* och *produktivitet* i centrum (ibid, s.63). Ekonomivärde exemplifieras också av principiella regler, som i stort kan ställas i direkt kontrast till de demokrativärdena prioriterar. Exempelvis

prioriterar ekonomivärdena öppenhet först när lagen kräver det, och det leder till profit (ibid, s.22).

## 2.2 Teoretiskt ramverk

### 2.2.1 Ekonomivärden över demokrativärden

Lennart Lundquist beskriver ett hot privatiseringen utgör för offentlig förvaltning utifrån att redogöra för krav som ställs på offentlig verksamhet. Kraven summeras av Lundquist i ett begrepp, *vårt offentliga etos*. Detta utgörs av en blandning mellan ekonomi- och demokrativärdena där båda delar ständigt måste tas i beaktning av den offentliga verksamheten (Lundquist, 1998, s.63). Lundquist hävdar också att ett offentligt etos innefattar de krav som ställs på legitimiteten för makten den offentliga sektorn har (ibid, s.90-91) och att utan en balans där båda värden tas i ständig beaktning blir den offentliga sektorn också utan demokrativärdena som krävs för dess legitima status (ibid, s.23). Lundquist likställer också vårt offentliga etos till nödvändiga processvärden för offentlighetens makt, som då förutsätter att politiska frågor ska kunna diskuteras på rätt sätt och att medborgare ska kunna begära ansvar från beslutsfattare (Lundquist, 2001, s.13). Utan dessa processvärden menar han att substansvärdena genom politiska beslut, och själva demokratins fortgående, blir ifrågasättbar (ibid).

Idén om vårt offentliga etos handlar alltså om en uppsättning krav som gäller inom den offentliga sektorn (Lundquist, 1998, s.63). I den privata sektorn gäller däremot inte samma processkrav, menar Lundquist. Istället för en ständig balans, där demokrativärdenas närvaro krävs för att legitimera maktutövning och beslutsfattande, finns ett värde som befinner sig i en ständig hierarki över demokrativärden i den privata sektorn - ekonomisk profit. Det ständiga fokuset mot profit manifesterar sig i ekonomivärdena som Lundquist menar präglar den privata sektorn (Lundquist, 1998, s.21-22, s.159). Ekonomivärden finns närvarande i renodlad offentlig sektor, men måste ju där alltid balanseras med sina demokratiska motsvarigheter. Så är inte fallet i den privata sektorn, menar Lundquist. Här styr de ekonomiska värdena och gör så bortsett från krav att demokratiska värden ska uppfyllas (ibid, s.21). Det innebär att demokratiska värden är prioriterade under ekonomiska i privata aktörers målbilder (ibid, ss.63, 23, 159), vilket i förlängning leder till kärnan i Lundquists kritik mot privatiseringen av offentliga tjänster; privata aktörer delar inte värdestrukturerna som är avgörande för processkraven i offentlig verksamhet (ibid, s.23).

Den här studien tar avstamp i Lundquists kritik mot de privata aktörernas värdeförhållanden, i reflektion till den utveckling mot privatisering som offentliga sektor gjort sedan formuleringarna från *Demokratins Våktare* trycktes. Specifikt intresserar sig studien för den argumenterade skiljelinjen mellan privata och offentliga aktörers förhållanden till ekonomi-

och demokrativärden. För att göra detta kommer studien hålla privata aktörers remissyttranden om en demokratisk funktion mellan verksamhet i privat och offentlig sektor till uttryck för ekonomivärde. Detta för att se huruvida ekonomivärden är avgörande för privata aktörers inställning till en demokratisk funktion.

Studien antar också en prövande ambition, och så med teorierna från *Demokratins Väktare* som objekt. Lundquist presenterar inte empirisk evidens för sina belägg om att den privata sektorn prioriterar ekonomiska värden över demokratiska i den egna sektorn, eller att dessa värdeförhållanden följer med till offentligt arbete. Att göra den här undersökningen kan ge indikationer på huruvida Lundquists teorier har genomslagskraft i dagens offentliga förvaltning.

## 2.2.2 Kritik och aktuell forskning

Lundquists teorier används av många för att förklara skiljelinjerna mellan privata och offentliga aktörers prioriteringar. Däremot förhåller sig den här studien till dessa skiljelinjer med två avgörande reservationer. Dessa två reservationer berör dels bristen på empirisk evidens bakom Lundquists belägg, samt faktumet att hans teorier är 20 år gamla. Med bakgrund av hur pass stora steg privatiseringen av offentlig välfärd har tagit i Sverige, tillsammans med utökning av tillhörande lagar och restriktioner kring privatisering, vore det olämpligt att inte jämföra skiljelinjerna mellan privata och offentliga aktörers beteende i mer aktuella sammanhang.

Lundquists påståenden om den privata och offentliga sektorns fokus bygger till stor del på teorier om de naturliga ställningstagandena som aktörerna tvingas ta efter respektive förutsättningar. De avgörande skiljelinjerna mellan de två sektorerna kan sammanfattas efter två enkla premisser; privata aktörer är beroende av profit och offentliga aktörer är via legitimitet beroende av demokratiska processvärden. Men med bakgrund av ovannämnda reservationer är det viktigt att ifrågasätta huruvida dessa två grundläggande förutsättningar för aktörernas skiljelinjer fortfarande är aktuella. För att adressera frågan om huruvida privata och offentliga aktörer fortfarande vilar på samma krav som när *Demokratins Väktare* skrevs går det att hänvisa till ett flertal aktuella studier, där frågor kring Lundquists skiljelinjer står i centrum.

Ett exempel är en studie från 2015, där fokus ställs på kvalitetssäkring för privata aktörers utbud av offentliga tjänster. Studien problematiserar de privata aktörernas engagemang då majoriteten av dem, trots offentlig finansiering, fortfarande bär på ”tydliga vinstkrav” (Winblad, Mankell, Olsson, 2015 s.531). Undersökningen presenterar en slutsats i att privata utförare i offentligheten inte lever upp till en tillfredsställande grad av kvalitetssäkring för deras tjänster. Slutsatsen trycker även på att privat engagemang därmed riskerar att underminera offentliga tjänsters demokratiska karaktär, just genom dess fokus på värden som konkurrens och profit (ibid, s.550). Trots att studien endast fokuserar på offentlig tjänst genom uttryck i vård bekräftar den alltså att skiljelinjerna mellan privata och offentliga aktörer fortfarande är aktuella. Den bekräftar även att de värden som Lundquist definierade

aktörerna utifrån fortfarande utgör dessa skiljelinjer, samt att de riskerar leda till demokratiproblem.

Ett annat exempel på mer aktuell forskning är frågan om hur NPM påverkar möjligheter för ansvarsutkrävande. Ansvarsutkrävandet beskrivs som en viktig del för de offentliga verksamheternas legitimitet, och problematiseras i relation till offentlighetens närmande till privata processer (Erlingsson, Fogelgren, Olsson, Thomasson, Öhrvall, 2015, s.557). Undersökningen, även denna från 2015, tar utgångspunkt i Lennart Lundquists teorier om skillnader mellan privata och offentliga aktörers ambitioner (ibid, s.556). Studien landar i slutsatsen att de inlånade processerna från den privata sektorn riskerar att underminera insyn (ibid, s.582), och sedan leda till försvårat ansvarsutkrävande och ett potentiellt problem för offentliga verksamheters legitimitet (ibid, s.582). Detta mer aktuella exempel föreslår alltså att det privata tankesättet, även idag, tenderar att underminera insyn, samtidigt som insyn fortfarande är ett viktigt krav på offentliga aktörer. Undersökningen lyfter också en uppmaning till vidare forskning och debatt kring insynsfrågor i offentlig verksamhet (ibid), vilket den här studien ämnar att vara del av.

## 3 Metod och material

### 3.1 Metod och operationalisering av begreppet ekonomivärde

För att identifiera ekonomivärdenas hierarki i relation till demokrativärden hos privata aktörer, samt urskilja denna hierarki mellan privata aktörers engagemang i privat respektive offentlig sektor, kommer den här undersökningen att följa tre stycken operativa frågeställningar. Först behöver aktörernas prioritering av ekonomiska och demokratiska värden inom den strikt privata sektorn redogöras för. Sedan behöver samma värdestruktur avläsas för privata aktörer inom offentliga tjänster för att, till sist, jämföras till den privata sektorns värden så att eventuella skillnader eller likheter kan identifieras. Dessa frågeställningar kan sammanfattas så här; Prioriterar privata aktörer ekonomivärden över demokrativärden i den egna sektorn? Prioriterar privata aktörer ekonomivärden över demokrativärden i offentlig tjänst? Och slutligen, finns det skillnader i privata aktörers beteende mellan engagemang i de båda sektorerna?

Eftersom undersökningens frågeställning utgår från en teoretisk varning om att ekonomiska prioriteringar följer aktörer från privat sektor till offentliga tjänster behöver undersökningen

först redogöra för hur privata aktörers ekonomiska prioriteringarna faktiskt ser ut inom den privata sektorn. Först efter att en klar bild över den privata sektorns värdeförhållande har presenterats kan undersökningen röra sig mot ett påstående om huruvida dess aktörer faktiskt tar med sig samma värdeförhållanden till offentliga tjänster, och om detta värdeförhållande där diskriminerar mot demokratiska värden till fördel för ekonomiska eller inte.

Problembilden bakom frågeställningen grundar sig i väldokumenterade teorier om den privata sektorns värdeförhållanden, däremot presenterar inte dessa teorier samtida empiri för att stödja resonemanget om att den privata sektorn bär ett visst värdeförhållande. För att reda ut huruvida värdeförhållanden med ekonomiskt fokus följer med privata aktörer till offentlig tjänst behöver undersökningen därför inte bara fokusera på att presentera privata aktörers värdeförhållanden inom offentlig tjänst men också deras värdeförhållanden inom privat sektor.

Efter detta ska de privata aktörernas värdeförhållanden inom offentligt finansierade verksamheter undersökas, för att identifiera privata aktörers värdeförhållande på samma sätt som inom den strikt privata sektorn. Här presenterar undersökningen en prövning av teoribildningens varning om vad privatiseringen av offentliga tjänster kan innebära. Ifall det visar sig att aktörerna prioriterar ekonomiska incitament över demokratiska värden inom den privata såväl den offentliga sektorn ger den analysen merit till varningarna som Lundquist och andra har fört, och indikerar därmed att den privata sektorn bär med sig en värdestruktur som inte reflekterar samma demokratiska modell teorierna identifierar den offentliga sektorn till. Slutsatserna kan däremot även avdramatisera hotbilden från NPM-kritiken. Ifall privata aktörer prioriterar ekonomiska incitament under ett demokratiskt värde i båda sektorerna kan teorin om att ekonomiska värden alltid prioriteras över demokratiska inom den privata sektorn ifrågasättas. Och om det visar sig att privata aktörer har ekonomiska prioriteringar över demokratiska värden i sin egna sektorn, men inte tar med sig dessa in i offentligt arbete, går det att ifrågasätta teorin om att den privata sektorns systematiska värdeförhållande följer med till offentligt arbete via privatisering.

I förlängning lyfter analysen också frågan om på vilket sätt ekonomiska prioriteringar utsätter den demokratiska modellen för offentliga tjänster. Detta adresseras i analysen sista del, som fokuserar på att presentera skillnader i de privata aktörernas värdeförhållanden mellan privat och offentlig sektor. Då de två första stegen ämnar att presentera vilka olika värdeförhållanden som finns närvarande inom de olika kategorierna så ska det tredje steget av analysen reda ut huruvida det finns skillnader, hur skillnader ser ut och vad teorin menar att de innebär. Under den här delen kommer huvudfrågan att avhandlas för att konstatera ifall privata aktörer faktiskt tar med sig värdeförhållanden som ställer ekonomivärden över demokrativärden i privatiserad välfärd. Däremot är undersökningens bredd begränsad till godo för tids- och platsbrist, vilket innebär att analysens slutsatser blir lägre än önskvärda utifrån kriteriet för generaliserbarhet. Däremot är urvalet av material för analysen på flera sätt utformat för att ge bästa tänkbara förutsättningar för undersökningens slutsatser.

Meddelarskydden som remisserna i båda sektorerna ska svara på representerar ett demokratiskt värde, efter Lundquists definition. För att avtäcka aktörernas värdeförhållande mellan ekonomiska och demokratiska incitament ska remissvarens inställningar och bakomliggande argument till lagen kopplas till Lundquists värden. På så vis kommer det bli tydligt huruvida inställningen till den demokratiska funktionen (meddelarskyddet) präglas av ekonomivärden eller inte, vilket också möjliggör en jämförelse om huruvida inställningar skiljer sig mellan privata aktörers engagemang i de olika sektorerna.

För att koppla huruvida remissernas inställningar och argument prioriterar vissa värden behöver undersökningen först precisera vilka inställningar och argument som faktiskt förekommer. Detta ska göras med hjälp av en deskriptiv argumentationsanalys (Bergström, Boréus, 2012, ss.92-93). Premisserna för en sådan innebär att den som utför analysen rekonstruerar argument och inställningar från ett visst sammanhang (Bergström, Boréus, ss.93, 95). Att göra detta kommer hjälpa undersökningen med att klargöra vad remisserna uttrycker och på vilket sätt de kan förstås utifrån Lundquists värden från *Demokratins Väktare*.

Att reda ut remissernas innehåll med hjälp av en argumentationsanalys avslöjar flera saker, däribland textens tes - det syfte argumenten presenteras för (ibid, s.95). I den här undersökningen kommer remissernas teser hänvisa till inställningen de uttrycker för meddelarskydden. Att klargöra för inställningen remisserna uttrycker till meddelarskyddet är essentiellt, då det senare låter analysen avgöra huruvida det finns skillnad i hur privata aktörer anser en demokratisk funktion mellan engagemang i båda sektorerna. Att tolka tesen i ett textmaterial är inte alltid enkelt (ibid, s.95), men eftersom remissinstansernas huvudsakliga syfte är att tydligt presentera just inställningen i ett visst sammanhang utgör en sådan tolkning inte ett större problem i det här fallet. Däremot kan remisser ställa sig positiva till vissa delar av ett lagförslag, men ha en negativ inställning till andra delar. För att göra en rättvis och korrekt tolkning av huruvida en remiss ställer sig positiv till meddelarskydden eller inte kommer remissinstanser som uttrycker ambivalens i sin inställning presenteras på så sätt, med de eventuella reservationer som uttrycks.

När inställningen till en lag har uppfattats ska analysen ta reda på hur bakomliggande argument ser ut. Detta är absolut centralt för frågeställningen och ambitionen att sedan analysera vilka värden argumenten bär på. För att ge detta senare steg i analysen så hög tillförlitlighet som möjligt ska återskapandet av remissernas argument vara så neutralt som möjligt. Denna tanken är viktig att förhålla sig till, då deskriptiva argumentationsanalyser kräver en tydlig tolkning av textmaterialet (ibid, s.132). För att göra en så tydligt neutral tolkning som möjligt ska argumenten hämtas direkt från remissvarens sammanfattningar, där huvudargumenten konkretiseras i frånvaron av andra generella synpunkter eller diskussioner. Anledningen är att många remissvar har underrubriker där lagförslagen diskuteras och presenteras i mer generella termer och, eftersom huvudsyftet är att bilda en förståelse för de huvudsakliga argumenten, kommer dessa alla därför hämtas från remissernas sammanfattningar. Här är det värt att nämna att inte alla remisser presenterar diskussioner med generella diskussioner kring ämnet.

Argumentationsanalysen kan ses som en förutsättning för att undersökningen ska kunna besvara de operativa frågeställningarna. Den syftar till att destillera vilka argument som finns i remissvaren. Men den räcker inte helt till, utan vi behöver även förstå huruvida dessa framtagna argument reflekterar ekonomivärden för att vara i enlighet med de operativa frågeställningarna. Därför kommer en beskrivande idéanalys användas för att tolka remissvarens argument, och ifall de reflekterar ekonomiska incitament över demokratiska värden eller inte.

I en beskrivande idéanalys är det vanligt för nyttjaren att vilja säga någonting mer om det granskade materialet, då utöver vad som går att avläsa med blotta ögat (Beckman, 2005, s.50). I kontexten till den här undersökningen handlar den viljan om att se ifall motargument till lagförslagets demokratiska funktion grundar sig i ekonomiska incitament eller inte. Att lagförslagen bär på demokratiska funktioner är någonting som diskuteras i närmare detalj under nästa avsnitt, men metoden för att kunna tolka ekonomivärden i materialet är något som också behöver redogöras för.

Den här undersökningen lånar in resonemanget att en idéanalytisk beskrivning utgörs av en jämförelse mellan det studerade materialet och någonting annat (Beckman, 2005, s.53), samt att detta "någonting annat" behöver definieras för att grunderna för slutsatserna ska vara godtagbara (ibid, ss.51, 53). För att läsa in begreppet 'ekonomivärde' i materialet behöver undersökningen operationalisera begreppet. Detta innebär att redogöra för en kategorisk förutsättning för vad begreppet innefattar (Esaiasson, 2017, s.56-57). Att hålla avståndet mellan de teoretiska begrepp man letar efter i den studerade empiri så kort som möjligt till de utvalda indikatorerna gör det lättare för undersökningen att anta en mer giltig slutsats (Esaiasson, 2017, s.57). För att definiera ramverket till innebörden av begreppet 'ekonomivärde' kommer definitionerna hämtas från Lundquists *Demokratins Väktare*. Dessa finns närmare beskrivna under avsnittet för centrala begrepp. I anledningen bakom att använda dessa definitioner ligger uppfattningen om att när teorin som prövas har en egen uppsättning med indikatorer till de olika begreppen som eftersöks är det bra att förhålla sig till dessa indikatorer, ifall ovan nämnda avstånd ska hållas så kort som möjligt.

Att använda Lundquists definitioner av begreppet hjälper också undersökningens slutsatser att leva upp till förutsättningarna för intersubjektivitet. Tanken om intersubjektivitet går ut på att slutsatser ska vara så nära den objektiva verkligheten som möjligt, och så med hänsyn till att vi människor gör våra val och tolkningar efter subjektiva förutsättningar - även omedvetet (Teorell, Svensson, 2007, s.280). Att hämta operationella indikatorer till begreppet *ekonomivärde* från en extern källa, och inte egna tolkningar, innebär att studien enklare kan kringgå riskerna att tolka argumenten efter egna subjektiva föreställningar. Det blir då också lättare för andra att reproducera slutsatserna, utan att nödvändigtvis behöva dela omedvetna subjektiva föreställningar med någon annan.



## 3.2 Material och operationalisering av begreppet demokrativärde

Argumenten i remisserna är det analysen fokuserar på för att avgöra ifall det finns tendenser för privata aktörer att prioritera ekonomivärden över demokrativärden. För att ställa analysen av dessa argument till detta ändamål är samtliga argument hämtade från remisser som svarar på förslag till funktioner med demokratiska värden. Att använda remisser som svarar på förslag med demokratiskt värde som material innebär att det enklare går att se ifall aktörerna prioriterar ekonomiska värden framför demokratiska. När den huvudsakliga poängen remisserna ska ställa sig till hänvisar direkt till ett demokratiskt värde blir det enkelt att se ifall ekonomiska värden används för att tala emot förslagen eller inte. Således avslöjas också huruvida aktörerna ställer ekonomivärden över ett demokrativärde, samt ifall detta görs till olika grad mellan engagemang i de olika sektorerna.

För att använda begreppet *demokrativärde* krävs även här att undersökningen förtydligar en operationalisering. Precis som i fallet med ekonomivärden kommer ramverket för begreppet hämtas från *Demokratins Väktare*, som beskrivs närmare under centrala begrepp.

För att först granska dynamiken mellan ekonomi- och demokrativärde hos privata aktörer inom den privata sektorn ska remissvar till den statliga utredningen *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* (SOU 2014:31) användas. Lagförslaget hänvisar till ett starkare skydd för visselblåsare och föreslår skydd för identiteten på arbetstagaren som visslar (Regeringen, 2014). En visselblåsare är en person som rapporterar vidare om oegentligheter på den egna arbetsplatser, för att uppmärksamma allmänheten om dessa (Lundquist, 1998, s.113). Oegentligheterna rör sig oftast om aktivitet som antingen är olaglig, omoralisk eller har en negativ påverkan på omgivningen (Lundquist, 1998, s.113). *Demokratins Väktare* menar därför att visselblåsning är en form av civilkurage som, tillsammans med andra metoder för att uppmärksamma oegentligheter, förutsätter med hjälp av öppenhet att det inte ska uppstå en skevhet mellan ekonomiska och demokratiska värden i offentlig förvaltning (ibid, s.199). Visselblåsning porträtteras därför som essentiellt för demokratin i en förvaltning, och menar att ifall tjänstepersoner alltid visslat om oegentligheter hade många av de skandaler som återgetts i media kunnat undvikas (ibid, ss.198, 271).

I koppling till detta innefattar en lagstiftning med underlättande effekt för visselblåsare ett tydligt demokrativärde. Detta innebär därav att de privata aktörernas inställningar och argument, via förslagens remissinstans, förhåller sig till ett demokratiskt värde. Att se närmare på huruvida förslaget ogillas och ifall ekonomivärden präglar inställningen innebär en möjlighet att se vilket av värdena som prioriteras i sammanhanget, ett demokratiskt eller ett ekonomiskt.

anledningen remissvar till sou 2014:31 representerar privata aktörers värdeförhållande i privat sektor

För att studera förhållandet privata aktörer har mellan ekonomivärden och demokrativärden i den privata sektorn ska, som nämnt, remissvar till lagförslaget om *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* (SOU 2014:31) analyseras. Detta beror på att lagförslagets demokratiska värde föreslås som en generell förändring för alla arbetstagare inom offentlig såväl som privat sektor (SOU 2014:31, s.223). Förslaget berör alltså, till skillnad från andra meddelarskydd, inte exklusivt verksamheter som är offentligt finansierade. I samband med att de remissvar som valts ut från förslaget inte är direkt kopplade till privatiserad offentlig verksamhet följer den här undersökningen resonemanget att de utvalda remisserna är representativa för privata aktörer som agerar inom privat sektor, då dessa svarar inför lagförslaget utanför ramen av offentlig verksamhet.

För att studera värdeförhållanden hos privata aktörer inom offentliga verksamheter ska remissvar till två andra förslag studeras, *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet* (SOU 2013:79) och *Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd* (SOU:2017:41). Dessa meddelarskydd har som huvudmål att underlätta för privatanställda som delar med sig av information om oegentligheter på arbetsplatser inom offentligt finansierade välfärdstjänster, och skiljer sig till varandra genom vilka verksamhetsformer respektive förslag hänvisar till (Regeringen, 2013, Regeringen, 2017). Det första förslaget, SOU 2013:79, hänvisar till ett meddelarskydd för privatanställda inom offentligt finansierad vård, skola och omsorg (Justitiedepartementet, 2013, s.132) och det andra förslaget, SOU 2017:41, hänvisar till ett meddelarskydd för privatanställda inom interregional, regional och lokal kollektivtrafik (Justitiedepartementet, 2017, s.111). I betänkandet till lagen som föreslås av SOU 2013:79 påpekas det att ett meddelarskydd underlättar för öppenheten i samhället, och så delvis genom att låta medborgare ha en informerad debatt om hur skattemedel används (2016/17 KU:7, s.7). För att återkoppla till vad Lundquists demokrativärden innefattar är just öppenhet en central faktor (Lundquist, 2001, s.13), och att lagarna underlättar för öppenheten till det offentliga öppnar således för tolkningen att de också bär på ett demokratiskt värde.

### 3.3 Urval och avgränsningar

Det empiriska underlaget för den här undersökningens analys utgörs av remissvar. Valet att låta dokument från remissinstanser reflektera inställning och värdeförhållanden hos specifika aktörer inom olika sammanhang kräver ett urval, med syftet att remissvaren ska vara så representativa som möjligt för ändamålet i det givna sammanhanget. Den här undersökningen har gjort två huvudsakliga överväganden i förhållande till ambitionen att presentera ett representativt urval.

Det första övervägandet följer avgränsningen i forskningsfrågan; *hur ser privata aktörers prioriteringar ut?* För att följa denna har undersökningen endast analyserat remissvar som

författats i syfte att specifikt representera privata aktörer i deras olika sammanhang. Här är det värt att poängtera ett ytterligare övervägande, då vissa av de inskickade remissvaren representerar både privata och offentliga aktörer, exempelvis remisser från fackföreningar och förbund för intressegrupper. För att då göra tolkningen av just privata aktörers förhållningssätt så nära verkligheten som möjligt har en avgränsning gjorts för att endast välja ut remissvar som exklusivt svarar för privata aktörers intressen.

Ett andra huvudsakligt avvägande i urvalet berör lagarna bakom de remisser undersökningen använder. Av materialet i uppsatsen hänvisar samtliga remissvar till lagar om meddelarskydd. Detta på grund av att meddelarskydden representerar ett demokrativärde, beskrivet i *Demokratins Väktare* (se under material), och kan således ställas i motsättning till ekonomivärdena som uttrycks i samma bok. Den här undersökningen gör värderingen att det görs ett tydligare nedslag i privata aktörers faktiska tendens att föra över värdeförhållanden från den egna sektorn, eller inte, när demokrativärdet är detsamma mellan de granskade sammanhangen. Att de tre lagarna hänvisar till samma funktion, ett meddelarskydd, innebär också att privata aktörer ger svar utifrån liknande förutsättningar, förutom på just den punkten som ska studeras - deras engagemang i olika sektorer. På så vis menar den här studien att slutresultatet blir närmare knutet till den empiriska verkligheten av frågeställningen.

Det finns givetvis andra lagar som bär på demokratiska värden, som också vore intressanta att studera för att se huruvida inställningar i remissvar vore färgade av ekonomiska incitament eller inte. Valet att använda remissvar till lagar som berör liknande värden och funktioner är däremot medvetet. Det bakomliggande resonemanget är att den analys som är närmast den empiriska verkligheten i frågan snarare kommer från en jämförelse där aktörernas engagemang i olika sektorer är den enda urskiljbara variabeln mellan de studerade remisserna. Alltså, eftersom undersökningens syfte är att ifrågasätta huruvida just en urskiljbar variabel påverkar värdeförhållandet är det fördelaktigt om respondenterna är så lika som möjligt.

### 3.3.1 Reflektioner om urval

Undersökningen har alltså valt material efter kriteriet att respondenterna ska svara utifrån liknande förutsättningar, men även i detta sammanhang finns brister. En nämnvärd reflektion kring frågan är att de flesta respondenter skiljer sig i professionerna de svarar utifrån. Respondenterna är inte heller desamma mellan lagförslagen som berör de olika sektorerna. Undersökningen uppmärksammar att det hade varit fördelaktigt ifall samma respondenter svarat för sin inställning till samtliga lagar. Alltså, om samma aktör gett remissyttranden till meddelarskydd inom båda sektorerna. Detta hade gett en fördel liknande den av att utgå från samma typ av lag, alltså att variablerna mellan det undersökta materialet inte skilts åt lika mycket förutom kring just tillhörighet till sektor. Några respondenter är däremot representerade i både remissyttranden till lagen som berör strikt privat sektor och de som påverkar privata aktörer i offentlig sektor, men detta gäller inte alla.

Det är också nämnvärt att remisserna som är utvalda för att läsa av privata aktörers värdeförhållande inom den offentliga sektorn hänvisar till lagar som endast berör aktörer som

antingen är helt eller delvis finansierade av offentliga medel (SOU 2013:79 och SOU 2017:41). Detta innebär att undersökningens slutsatser inte bör ses som representativa för de privata aktörer som agerar i offentliga uppdrag utan bidrag från offentliga medel, då de inte påverkas i lagförslagen undersökningens behandlade remisser hänvisar till.

Faktumet att undersökningens kartläggning av privata aktörers beteende i offentlig sektor endast berör de som tar del av offentliga medel rör däremot resultatet närmare en tolkning av teoribildningen från *Tjänstemän i Politiken*. Boken menar, som nämnt, att bruket av offentliga medel legitimeras när demokrativärdena tas i ständigt beaktning (Hysing, Olsson, 2012, s.19). Detta innebär att avgränsningen, mot privata aktörer som agerar med offentliga medel, möjliggör analysen att närma sig en förståelse för huruvida privata aktörer i offentlig tjänst brukar dessa medel legitimt eller inte. En undersökning som fokuserat på värdeförhållandet för privata aktörer som agerar i offentlig sektor med eget kapital hade inte kunnat inkluderas i den förståelsen, då *Tjänstemän i Politiken* menar att de inte underkastas samma processkrav.

## 4 Resultat och analys

### 4.1 Disposition

För att se närmare på undersökningens resultat kommer de granskade remisserna presenteras efter hur de är att betrakta som representativa för privata aktörer. Här kommer det även redogöras för hur deras intresseområden skiljer sig, och varför detta är viktigt att notera inför vidare analys. Efter detta kommer analysen av remisserna presentera inställning och argument utifrån aktörernas engagemang i vardera sektor. Här kommer det alltså först presenteras generell inställning och eventuella ekonomiska argument för remisser till lagförslaget som berör privata aktörer i privat sektor. Sedan presenteras inställningar och argument, på samma sätt, från remissvaren som reflekterar lagförslagen för privata aktörer i offentlig sektor. Redogörelsen för remissernas argument kommer också med teoretiska kopplingar till Lundquists begrepp, för att visa på resonemang bakom de tolkningar som görs. Efter analyser kring varje berörd sektor följer en kort sammanfattning av remissvarens inställningar och eventuella argument med uttryck för ekonomivärden. Därefter kommer analyser för att vidare redogöra för de presenterade inställningarna och argumenten hos de studerade remissvaren. Dessa analyser kommer, utifrån perspektivet från inställning och argument, försöka svara på undersökningens operativa frågeställningar. De kommer avhandla vilka indikationer studien kan avläsa, från remissernas inställning och argument, på huruvida koncepten ekonomi- och demokrativärde förhåller sig till varandra mellan de båda sektorerna.

Avslutningsvis presenteras en jämförelse av sektorernas inställning och argument, för att närma analysen en slutats om undersökningens övergripande frågeställning.

## 4.2 Inställning och argument

Urvalet av privata aktörer i privat sektor representeras av tre stycken remissvar från aktörerna *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna* och *KFO*. Dessa tre aktörer svarar även utifrån offentligt engagemang, tillsammans med föreningarna *Transportföretagen* och *Småföretagarnas Riksförbund*.

Aktörerna har valts ut efter deras egna beskrivningar av vilka intressen de företräder, med förutsättningen att dessa beskrivningar och intressen reflekterar privat sektor.

Föreningen *Svenskt Näringsliv* är en aktör som representeras i remissvar utifrån både privat och offentligt engagemang. På föreningens egna hemsida beskrivs *Svenskt Näringsliv* som ”företagens företrädare i Sverige” (*Svenskt Näringsliv*), varav studien ser föreningen som representativ för ett privat synsätt. Föreningen *KFO* representeras också i två stycken remissvar från vardera sida av det organisatoriska engagemanget. Föreningen beskriver sig själv som en sammansättning av två fristående organisationer som representerar arbetsgivare inom ”företag och organisationer inom Kooperation, idéburen välfärd och civilsamhälle” (*KFO*, 2018). På sin hemsida kallar sig *KFO* också för Sveriges största fristående arbetsförening (*ibid*), varav den här studien utgår från att föreningen svarar representativt utifrån den privata sektorns synsätt. Även föreningen *Företagarna* representeras i remissvar gällande privat såväl som offentligt engagemang. *Företagarna* hemsida beskriver föreningen som en företrädare för över 70 000 svenska företag (*Företagarna*). Därav ser den här studien även denna förening som representativ för privata aktörer.

Resterande två respondenter, *Transportföretagen* och *Småföretagarnas Riksförbund*, svarar endast utifrån engagemang i offentlig sektor. Den förstnämnda respondenten benämner sig själv som den största samlingspunkten för företag i transportnäring i Sverige (*Transportföretagen*) och den senare är ”en intresseorganisation, skapad och driven av småföretagare för småföretagare” (*Småföretagarnas Riksförbund*). Utifrån dessa beskrivningar finner den här studien föreningarna som representativa för privat sektor. En nämnvärd detalj är att *Transportföretagen* påpekar vilka av sina medlemsförbund som drabbas mest av det berörda förslaget (*Transportföretagen*, 2017). Den här studien ser därför denna remiss med en reservation gällande hur stor del av, det annars relativt stora, medlemsantalet den företräder.

De privata aktörerna som representeras i den här studien har alltså väldigt skilda bakgrunder och syften. Att de representerar olika typer av intressen gör det signifikant för vidare analys att avtäckta huruvida eventuella inställningar och argument kan vara i reflektion av dessa förutsättningar snarare än premissen att de är privata aktörer.

#### 4.2.1 Privata aktörer i privat sektor (svar till SOU 2014:31)

För de privata aktörerna som svarar utifrån engagemang i privat sektor har den här studien alltså tittat närmare på remisser från *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna* och *KFO*. Samtliga av dessa tre aktörer avstyrker lagförslag om meddelarskydd (Svenskt Näringsliv, 2014, ss.1,2) (Företagarna, 2014, a s.1) (KFO, 2014 a, ss.1,2). De olika aktörerna lämnar däremot lite varierande argument till sina inställningar.

Ett framträdande argument som både *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* trycker på är hur lagen riskerar att tillåta privatanställda röja företagshemligheter, och således försätta arbetsgivare i försvårade situationer, utifrån försäljningsperspektiv (Svenskt Näringsliv, 2014, ss.1,2) (Företagarna, 2014 a, s.). Detta argument kan tydligt kopplas till Lundquists ekonomivärde, då det explicit och direkt prioriterar ekonomisk profit. Av de tre aktörerna som svarar utifrån privat sektor ger *KFO* inte uttryck för detta ekonomivärde i motargument till lagförslaget. Däremot presenterar remissen från *KFO* andra intressanta motargument, med bakgrund av de intressen som föreningen representerar. Här påtrycker föreningen att vissa arbetsgivare är helt beroende av en lojalitetsplikt, som kommer att prioriteras under ett potentiellt meddelarskydd. Remissen från *KFO* menar också att detta gäller speciellt för de ideella och idéburna verksamheter som föreningen företräder (KFO, 2014 a, s.2). Även *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* ställer sig kritiskt till meddelarskyddets potentiella skadeverknings mot lojalitetsplikten i sina remissvar (Svenskt Näringsliv, 2014, s.3) (Företagarna, 2014 a, s.1), men argumenterar alltså inte utifrån samma representation för idéburna företag som *KFO* gör.

Det finns även andra motargument bland remisserna inom privat sektor som inte berör direkta ekonomiska värden, och som kommer från intressegruppernas unika inriktningar. Ett av dessa presenteras av *KFO*, där motargumentet består av kritik mot de många arbetsmiljöbestämmelser som arbetsgivare måste följa och som, enligt dem, innebär ett problem för mindre företag. Det är med bakgrunden av att *KFO* representerar många företag med mindre resurser som föreningen ställer sig negativt till att mindre företag ska belastas med ännu en föreskrift (KFO, 2014 a, s.3). Andra motargument som bortser från prioritering av ekonomiska incitament kommer från intressegruppernas representation för medlemsföretag som bedriver verksamhet nära sekretessbelagda uppgifter, exempelvis kring vård, skola och omsorg. För dessa verksamhetsformer är tystnadsplikten extremt viktig, inte minst för att privata utförare ska verka med samma legitimitet som offentliga. Genom att aktörerna representerar företag som bedriver verksamhet inom vård, skola och omsorg ligger det därför i deras direkta intresse att även lägga reservationer till ett förslag som riskerar att ha en negativ inverkan på just tystnadsplikten. Detta går att se i motargument från både *Svenskt Näringsliv* och *KFO* (Svenskt Näringsliv, 2014, s.9) (KFO, 2014 a, s.2).

*Svenskt Näringsliv*

Ogillar lagförslaget

Uttrycker motargument med ekonomivärden

### *Företagarna*

Ogillar lagförslaget

Uttrycker motargument med ekonomivärden

### *KFO*

Ogillar lagförslaget

Uttrycker inte direkta motargument med ekonomivärden

## 4.2.2 Privata aktörer i offentlig sektor (svar till SOU 2013:79 och 2017:41)

De privata aktörernas remissyttranden utifrån engagemang i offentlig sektor ter sig lite annorlunda än för engagemang inom strikt privat sektor. Detta utifrån samma population av aktörer som inom strikt privat sektor, samt med tillägg från *Transportföretagen* och *Småföretagarnas Riksförbund*.

Respondenterna, som i den här studien representerar privata aktörer i offentlig sektor, svarar på två stycken olika förslag till lag om meddelarskydd. Förslagen skiljer sig åt i tillämpningsområden för respektive meddelarskydd, vilket diskuteras närmre under den här studiens materialavsnitt.

Inställning till meddelarskydden inom offentligt arbete består detsamma som inom privat sektor för *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna*. De båda ogillar förslagen och använder argumentet att meddelarskydd riskerar att röja företagets hemligheter och därmed försätta dem i negativa konkurrensförhållanden (*Svenskt Näringsliv*, 2014, s.1) (*Företagarna*, 2014 b, s.2) (*Företagarna*, 2017, s.1). Här använder aktörerna alltså samma argument som förekommer i deras remisser gällande meddelarskydd i privat sektor och därav ligger, återigen, Lundquists ekonomivärden bakom. En annan aktör som motsätter sig ett meddelarskydd inom ramen av privata aktörer i offentligt arbete är *Transportföretagen*, som även använder samma motargument som *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* - och således även prioriterar ekonomivärden (*Transportföretagen*, 2017, s.1).

En respondent som inte ger uttryck för ekonomivärden i remiss inom kontexten för offentligt arbete är *KFO*, som snarare ”välkomnar utredningens inriktning och syfte på ett övergripande plan” (*KFO*, 2014 b, s.1). Föreningen har däremot invändningar, och likt invändningarna för meddelarskydd av privat sektor härstammar dessa till populationen som föreningen företräder. Mer specifikt menar *KFO* att det är orimligt hur meddelarskyddet, med alla administrativa bördor, ska gälla för idéburna verksamheter, ideella krafter och små företag (*KFO*, 2014 b, s.2-3).

Remissvaret från *KFO* pekar också på ett behov av avgränsningar för vilka former av privata verksamheter som ska täckas under lagförslaget. Föreningen ställer sig också ifrågasättande till de påföljder som lagförslaget tar upp (*KFO*, 2014 b, s.2). Det huvudsakliga argumentet

berör hur ideella organisationer kan straffas, vilket därefter leder till att ideella krafter avskräcks från att organisera sig i Sverige (ibid). Även detta resonemang är direkt kopplat till den population som föreningen företräder.

*Småföretagarnas Riksförbund* ställer sig utan invändningar till att lagförslaget om meddelarskydd för privatanställda inom offentlig verksamhet appliceras. En punkt där föreningen presenterar kritik utifrån relationen till den intressegrupp som företräds i remissvaret, är gällande hur lagförslagen själv adresserar hur det kan innebära större negativa effekter för mindre företag. I och med att utredningen själv inte ger något svar på hur detta kan motverkas så föreslår *Småföretagarnas Riksförbund* en revidering i att hålla de företag som faller inom begreppet 'mikroföretag' utanför lagens omfattning (*Småföretagarnas Riksförbund*, 2017, s.1). Begreppet avser ett företag som har färre än 10 anställda och omsätter mindre än 2 miljoner euro (ibid). Med bakgrund av att förbundet är skapat och drivet "av småföretagare för småföretagare" (*Småföretagarnas Riksförbund*) går det att härleda detta förslag till revidering direkt till hur det gynnar just småföretagare.

*Svenskt Näringsliv* (SOU 2013:79)

Ogillar lagförslaget.

Uttrycker motargument med ekonomivärden.

*Företagarna* (SOU 2013:79)

Ogillar lagförslaget.

Uttrycker motargument med ekonomivärden.

*KFO* (SOU 2013:79)

Delvis positiva till lagförslaget.

Uttrycker inte motargument med ekonomivärden.

*Företagarna* (SOU 2017:41)

Ogillar lagförslaget.

Uttrycker motargument med ekonomivärden.

*Transportföretagen* (SOU 2017:41)

Ogillar lagförslaget.

Uttrycker motargument med ekonomivärden.

*Småföretagarnas Riksförbund* (SOU 2017:41)

Positiva till lagförslaget.

Uttrycker inte motargument med ekonomivärden.



## 4.3 Analys

### 4.3.1 Inställning

Av de nio remisser den här undersökningen har behandlat finns endast en som inte påpekar några invändningar, varav en annan är positiv till förslaget med undantaget att det justeras på vissa punkter. Övriga remissvar avstyrker förslagen de lämnar synpunkter på. Detta sker däremot med varierande inställning till konceptet för ett utökat meddelarskydd. I ett exempel uttrycker en privat aktör som svarar efter engagemang i offentlig verksamhet att denne tar ”...avstånd från varje form av lagstiftning som gäller meddelarskydd inom privata företag” (Lundius, Morin, 2014, s.1). Andra exempel visar en mer positiv syn på det generella förslaget, men menar att rådande lagstiftning räcker.

Vad som är mycket intressant för redogörelsen av remissvarens inställning är att fokusera på om aktörer justerar förhållningssätt till lagförslagen beroende på vilken sektor de svarar utifrån. Sammantaget, utan att här ta hänsyn till bakomliggande argument, kan den här studien säga att Lundquists teori om demokrativärden i privat sektor stämmer in på den framtagna empirin. Detta innebär att inga av remissvaren som ger synpunkter utifrån engagemang i privat sektor ser positivt på ett utökat meddelarskydd. Vidare är det intressant att konstatera att av de sex stycken remissvar som svarar utifrån privata aktörer i offentlig sektor är endast två stycken positiva till de lagförslag de agerar respondenter till. Återigen, utan att ta hänsyn till bakomliggande argument, ger denna relativt låga andel av positiva inställningar förklaringskraft till Lundquists teori. Däremot är det viktigt att poängtera att mycket kan ligga bakom aktörernas inställning, samt att det således inte går att bekräfta ekonomivärdenas prioritering endast utifrån remissernas inställning.

De två remissvar som inte presenterar invändningar till utökade meddelarskydd representeras alltså av privata aktörer som svarar utifrån engagemang i offentlig verksamhet. Med analysunderlagets skala till trots indikerar detta att privata aktörer har en mer positiv syn på demokratiska värden i den offentliga sektorn än inom den privata. En annan indikation på att privata aktörer är mer öppna för att låta demokrativärden styra inom offentlig förvaltning än inom privat sektor är faktumet att ett av remissvaren som ställer sig positivt till ett lagförslag kommer från KFO, som också representeras i en remiss för strikt privat sektor - där motsvarande förslag ogillas. Alltså är samma respondent kritiskt till ett skydd för uppgiftslämnare i den privata sektorn men positiv i den offentliga, vilket föreslår att en av de privata aktörernas inställning till ett demokratiskt värde varierar beroende på vilken sektor den agerar inom.

Detta exempel talar emot Lundquists teori om att privata aktörer tar med sig ekonomiskt fokuserade värdesystem till engagemang i offentlig sektor. Samtidigt är dock flertalet av remisserna inom offentlig sektor negativa till förslaget, vilket påvisar det motsatta.

### 4.3.2 Argument

Utifrån bakgrunden att flertalet remissyttranden, inom båda sektorer, ställer sig kritiska till förslag om en demokratisk funktion är det intressant för den här studien att se närmare på huruvida det finns ekonomiska värden som är med och avgör dessa remissyttrandenas negativa inställningar. Det är också intressant för studien att granska ifall dessa uttryck för ekonomiska värden i motargument skiljer sig mellan den privata och offentliga sfären, hos de remisser som uttrycker negativa inställningar till förslag inom respektive sektor.

Av de sju remissvar som uttrycker en negativ inställning till respektive meddelarskydd är det två stycken som inte ger uttryck för ekonomiska värden i sina argument. Ett av dessa remissvar utgår från sitt engagemang i privat sektor och det andra utifrån offentlig sektor. Resterande remissvar, som avstyrker lagförslagen de responderar på, gör uttryck för Lundquists ekonomivärden i sina bakomliggande argument. Vad som är intressant med argumenten från dessa remisser är att de alla tar upp samma ekonomivärde i sina motargument, nämligen behovet att hellre skydda företagshemligheter än ge rum för lagförslagets demokratiska funktioner. Den teoretiska kopplingen mellan remissernas prioritering av företagshemligheter och Lundquists ekonomivärden kan hänvisas till ett utlägg om de avgörande skiljelinjerna mellan den privata och offentliga sektorn. I detta utlägg menar *Demokratins Väktare* att medan offentlighetens regler förutsätter demokrativärden som insyn och öppenhet väljer aktörer drivna av ekonomivärden att prioritera sina hemligheter (Lundquist, 1998, s.22).

## 5 Slutsats

Efter vad som presenterats ovan är det den här undersökningens slutsats att, av de privata aktörerna som valde att skicka offentliga remissvar till de tre förslagen om lagstadgat meddelarskydd, var den positiva responsen lägre än den negativa. Endast två av nio stycken granskade remissvar ställde sig positivt inställda till lagförslagen, riktade mot aktörer aktiva inom privat och offentlig sektor. Undersökningen finner också att av de remissvar som uttrycker en negativ inställning till lagförslagen, inom båda sektorer, är det endast två stycken som inte ger bakomliggande argument med inneboende ekonomivärden. Dessa remissvar, som inte uttryckte en negativ inställning till respektive lagförslag, representerades av privata aktörer som är aktiva i offentlig sektor. Av de remisser som representerade den privata sektorn var alltså inställningen till lagförslaget genomgående negativt.

Bland dessa negativt inställda remisser, reflekterande den privata sektorn, presenterade två av tre instanser argument med inneboende ekonomivärden. Efter lagförslagets teoretiska koppling till Lundquists demokrativärden innebär detta alltså att dessa remisser visade på ett värdeförhållande som prioriterar de ekonomiska värdena över de demokratiska. Med undantag för den tredje remissen, som visar negativ inställning men utan argument med inneboende ekonomivärden, är dessa remisser i enlighet med teorin från *Demokratis Våktare*. Däremot är det, på grund av det grundna analysunderlaget, omöjligt för den här studien att varken bekräfta eller dementera Lundquists teori om hur privata aktörers värdeförhållande ser ut i den egna sektorn.

Gällande remisserna som reflekterar privata aktörer i offentlig sektor är resultaten mindre enhälliga än inom privat sektor. Här finns, som nämnt, två remisser med positiv inställning till lagförslagen, medan det också förekommer fyra remisser med negativ inställning. I argumenten bakom dessa negativa inställningar ger endast tre av dessa remissvar uttryck för ekonomivärden. I frågan om huruvida det finns indikatorer på att privata aktörer faktiskt tar med sig ett diskriminerande värdeförhållande till offentligt arbete är detta resultat därav inte tillräckligt övertygande för att dra någon definitiv slutsats. Däremot kan detta resultat anta en annan definitiv slutsats, nämligen att frågan om privata aktörers förhållande till ekonomi- och demokrativärden inom kontexten för offentligt arbete inte har ett universellt svar. Faktumet att vissa respondenter uttryckte negativa inställningar med ekonomivärden som grund, till en lag med inneboende demokrativärden, medan andra var positiva föreslår att privata aktörers beteende i offentliga sammanhang bär ett bredare spektrum än vad teoribildningens varning ger upphov för. Det är, bevisligen, inte nödvändigtvis så att en privat aktör tar med sig ett specifikt värdeförhållande till engagemang i den offentliga sektorn. Detta görs även dubbelt påvisat via den aktör som faktiskt ändrar sin inställning till positivt för meddelarskydd när denne svarar utifrån offentlig sektor.

## 6 Avslutande diskussion

Trots att den här undersökningen inte presenterar någon definitiv slutsats om den aktuella forskningsfrågan lyfter den ändå intressanta observationer. En av dessa observationer är slutsatsen att privata aktörer i offentlig sektor inte nödvändigtvis delar värdeförhållanden endast med anledning att de är just privata aktörer. Givet detta visar somliga privata aktörer inom offentlig sektor på ett skevt värdeförhållande, med fördel till ekonomivärdena. Lundquist skriver uppmanande om att privata aktörer riskerar att ta med sig sina värdesystem från den egna sektorn till engagemang i det offentliga (Lundquist, 1998, s.23), men den här studien kan omöjligt säga huruvida de presenterade skeva värdeförhållandena faktiskt är influerade av den privata sektorn eller inte. En sådan slutsats skulle kräva en mer grundlig studie, inte bara om privata aktörers, men också offentliga aktörers värdeförhållanden. Utifrån slutsatsen att det förekommer en ordningsföljd med ekonomivärden före demorkativärden, hos privata aktörer inom den offentliga sektorn, vore det extra intressant att granska förhållandet mellan värdena hos offentliga aktörer. En väldigt spännande fråga är då hur offentliga aktörer förhåller sig till balansen vårt offentliga etos kräver? En sådan undersökning hade även kunnat göras över en tidsperiod, med privatiseringens växande närvaro i svensk förvaltning som sekundärt studieobjekt. En sådan undersökning skulle kunna svara på huruvida offentliga aktörers beteende påverkats av den växande integrationen av NPM i svensk förvaltning, och således även frågan om privatisering är en värdeöverförande funktion.

# Referenser

Abrahamsson, Agneta. & Agevall, Lena. (2009). Velfärdssektorns projektifiering - kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik, volym 13 (4), s.35-60.*

Arbetsmarknadsdepartementet, 2014. *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2014/05/sou-201431/>

Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys.* Stockholm: Ludvig Beckman & Santréus förlag.

Bergström, Göran - Boréus, Kirstina, 2012. *Textens mening och makt.* Lund: Studentlitteratur AB.

Erlingsson, G. Ó. & Fogelgren, M. & Olsson, F. & Thomasson, A. & Öhrvall, R. (2016). Att bolagisera kommunal verksamhet. *Statsvetenskaplig tidsskrift, volym 117 (4), s.555-585*

Esaiasson, Peter - Giljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Wägnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm: Norstedts juridik.

Företagarna. 2014. Remissvar: *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.* Tillgänglig: [http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm\\_svar\\_nr\\_051\\_foretagarna-pdf](http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm_svar_nr_051_foretagarna-pdf)

Företagarna. (2018). Om Företagarna. Hämtad 2018-04-25 från <https://www.foretagarna.se/om-foretagarna/>

Företagarna. 2017. Remissvar: *Meddelarskyddslagen - fler verksamheter med stärkt meddelarskydd.* Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4aec23/contentassets/ac708360b833422ead540c6198392300/079-foretagarna.pdf>

Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken.* Lund: Studentlitteratur AB.

- KFO. 2014. Remissvar: *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Tillgänglig: [http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm\\_svar\\_nr\\_067\\_arbetsgivaralliansen-och-arbetsgivarforeningen-kfo-.pdf](http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm_svar_nr_067_arbetsgivaralliansen-och-arbetsgivarforeningen-kfo-.pdf)
- KFO. (2018). Om oss. Hämtad 2018-04-25 från <https://www.kfo.se/om-oss/>
- Kommittédirektiv, 2015. *Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster*. Stockholm: Finansdepartementet. Tillgänglig: [http://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/kommittedirektiv/ett-nytt-regelverk-for-offentlig-finansiering-av-privat-utforda-valfardstjanster\\_H3B122](http://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/kommittedirektiv/ett-nytt-regelverk-for-offentlig-finansiering-av-privat-utforda-valfardstjanster_H3B122)
- Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU7, *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundquist, L. (2001). Tystnadens förvaltning. I Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete Socialstyrelsen.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, 2011. *Public management reform*. New York: Oxford University Press.
- Regeringen, 2017. *Bättre insyn i offentligt finansierad verksamhet som bedrivs i privat regi*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/battre-insyn-i-offentligt-finansierad-verksamhet-som-bedrivs-i-privat-regi/>
- Småföretagarnas Riksförbund. 2017. Remissvar: *Meddelarskyddslagen - fler verksamheter med stärkt meddelarskydd*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4aec23/contentassets/ac708360b833422ead540c6198392300/086-sma-foretagarnas-riksforbund.pdf>
- Småföretagarnas Riksförbund. (2018). Om småföretagarna. Hämtad 2018-04-25 från <https://www.smaforetagarna.se/om-smaforetagarna/>
- SOU 2013:79. *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*. Stockholm: Justitiedepartementet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49bb85/contentassets/4995df4b83da443fb55020aac9f991a3/starkt-meddelarskydd-for-privatanstallda-i-offentligt-finansierad-verksamhet-sou-201379>
- SOU 2014:31. *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49baec/contentassets/c7f13617500840ebafaff5b75ad612dc/visselblasare---starkt-skydd-for-arbetstagare-som-slar-larm-om-allvarliga-missforhallanden-sou-201431>

SOU 2017:41. *Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd*. Stockholm: Justitiedepartementet.  
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/49b840/contentassets/83bd3eac7ae4416e83c336e023510240/meddelarskydd--fler-verksamheter-med-starkt-meddelarskydd-sou-2017-41.pdf>

Svenskt Näringsliv. 2014. Remissvar: *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Tillgänglig: [http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm\\_svar\\_nr\\_048\\_svenskt-naringsliv.pdf](http://www.regeringen.se/49c854/contentassets/420b0dff74f5440985dec42171b16083/a2014-2170-arm_svar_nr_048_svenskt-naringsliv.pdf)

Svenskt Näringsliv. (2018). Om Svenskt Näringsliv. Hämtad 2018-04-25 från [https://www.svensktnaringsliv.se/om\\_oss/](https://www.svensktnaringsliv.se/om_oss/)

Teorell, Jan - Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber AB.

Transportföretagen. 2017. Remissvar: *Meddelarskyddslagen - fler verksamheter med stärkt meddelarskydd*.  
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4aec24/contentassets/ac708360b833422ead540c6198392300/102-transportforetagen.pdf>

Transportföretagen. (2018). Vårt arbete. Hämtad 2018-04-25 från <https://www.transportforetagen.se/Om-Oss/Om-oss/Var-verksamhet/>

Winblad, U. & Mankell, A. & Olsson, F. (2015). Privatisering av välfärdstjänster: hur garanteras kvaliteten i vård och omsorg? *Statsvetenskaplig tidskrift, volym 117 (4)*, s.531-554.