

Organisering av standarder, certifiering och
ackreditering som en global styrregim

Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim

Ingrid Gustafsson

Avhandling för filosofie doktorsexamen i offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 172
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se

© Författare Ingrid Gustafsson
Omslag: Jonas Nordin
Omslagsbild: Sofia Krohn ”Konglomeratet”
Tryck: Ineko, Göteborg, 2016
ISBN: 978-91-628-9876-2



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Till pappa

Innehållsförteckning

FÖRORD

1. ATT ORGANISERA EN GLOBAL VÄRLD 1

NÅGON ANNAN
STANDARDER, CERTIFIERING OCH ACKREDITERING
ORGANISERING AV ORGANISATIONER
AVHANDLINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR
DISPOSITION

2. STANDARDER, CERTIFIERING OCH ACKREDITERING 13

EN SPECIFIK TYP AV REGEL
CERTIFIERING – EN KOMMERSIELL KONTROLL
ACKREDITERING – DEN OKÄNDA FJÄRDEPARTEN
BEGREPP SOM BESKRIVER EN SAMMANSÄTTNING

3. ORGANISERING, ORGANISATIONER OCH DISTANS 29

ORGANISERING AV OCH MELLAN ORGANISATIONER
ATT ORGANISERA GLOBALT
STYRREGIMEN – EN ANALYSMODELL

4. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT 45

STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER
VAL AV FALL
STUDIENS DESIGN
INSAMLING AV FÄLT MATERIAL
TOLKNING OCH PRESENTATION AV FÄLT MATERIAL

5. RIKSPROVPLATSSYSTEMET 61

RIKSPROVPLATSSYSTEMET
EFTERFRÅGAN PÅ ETT MER FLEXIBELT SYSTEM
RIKSPROVPLATSSYSTEMETS SLUT

6. HELHETSMETODEN 79

DEN NYA METODEN
HELHETSMETODEN

7. VARUPAKETET	95
VARUPAKETET	
SAMLING PÅ EUROPEISK NIVÅ	
SAMLING PÅ GLOBAL NIVÅ	
8. KONSTRUKTION AV EN GLOBAL STYRREGIM	117
STYRREGIMENS KOMPONENTER	
KOMPONENTERNAS JUXTAPOSITION	
9. STYRNING PÅ DISTANS	133
STYRREGIMEN OCH STYRNING PÅ DISTANS	
DISTANS OCH ORGANISERING AV ORGANISATIONER	
10. ETT ORGANISERAT TILLSTÅND	147
ÅTER TILL FORSKNINGSFRÅGAN	
BYRÅKRATI GENOM ICKE-BYRÅKRATISERING	
VEM ÄR NÅGON ANNAN?	
FORTSATT FORSKNING	
REFERENSER	165
BILAGOR	175
SUMMARY	181

Figurer och tabeller

FIGUR 5.1 S-MÄRKET

FIGUR 5.2 ILLUSTRATION AV STANDARDISERINGSSYSTEMET

FIGUR 5.3 ILLUSTRATION AV OFFENTLIGRÄTTSLIG OCH
PRIVATRÄTTSLIG REGLERING

FIGUR 6.1 MODULERNA I HELHETSMETODEN (SE BILAGA 3)

FIGUR 6.2 ILLUSTRATION NYA OCH GAMLA SYSTEMET

FIGUR 6.3 TIDIG VERSION AV EG-MÄRKNING

FIGUR 7.1 FRÅGOR TILL DE EKONOMISKA AKTÖRERNA

FIGUR 7.2 SWEDAC OCH STANDARDER

FIGUR 7.3 SWEDACS LOGOTYPE

FIGUR 7.4 EA:S PYRAMID

FIGUR 7.5 IAF:S LOGOTYPE

FIGUR 7.6 VÄRLDSACKREDITERINGSDAGEN

TABELL 8.1 FYRA PRINCIPER BAKOM KOMPONENTERNAS
JUXTAPOSITIONER

TABELL 9.1 FYRA PRINCIPER BAKOM KOMPONENTERNAS
JUXTAPOSITIONER

Förord

Teamwork makes dreamwork! Först av allt vill jag tacka min handledarkommitté. Tack Patrik Zapata för att du orkat med. För alla telefonsamtal och mail du orkat svara på, för alla resonemang du orkat klargöra. För alla gånger du med en tyst suck tagit fram ett papper och ritat upp vad jag menat. Tack för din klarsynthet, för din skärpa och framför allt för ditt engagemang. Tack för att du varit lätttsam när jag varit tyngd och sträng när jag varit slarvig. Tack för alla gånger du fått mig att skratta.

Ett stort tack också till dig, Björn Rombach. Du är en vass läsare, inget undgår din blick, en stor tillgång då en avhandling till syvende og sidst består av text. Du har en förmåga att bända isär resonemang för att sedan sätta ihop dem på ett annat, oväntat sätt. Det är frustrerande, roande och lärorikt.

Och tack Barbara Czarniawska för allt du lärt mig. Att diskutera text med dig har varit rejäl hjärngympa. Du har hjälpt mig fördjupa resonemangen och söka nya förklaringar, nya vägar, ny litteratur. Det har också betytt mycket för mig att du trott på projektet.

Utöver er tre har även andra hjälpt mig på framåt på vägen. Ett största tack till dig, Kristina Tamm Hallström. Det är få förunnat att få jobba med någon som man har så roligt med. Vi har haft sällskap från Nytorgsgatan via Kavala till San Fransisco och vidare ska vi. Du har gjort så mycket för mig att det blir meningslöst att lista. Tack Kristina, verkligen tack.

Jag vill också speciellt tacka dig, Nils Brunsson. Det var du som fick mig att intressera mig för organisationsteori. Tack för alla ”idéutkast” och ”tanke-papper” du läst och sedan tålmodigt diskuterat med mig. Sällan blir jag så entusiastisk inför analys och forskning som efter samtal med dig!

Tack även till dig Susanna Alexius för att du såg till att jag kunde börja som forskarassistent på Score efter min mastersexamen i statsvetenskap.

År 2010 flyttade jag till Göteborg och påbörjade min forskarutbildning vid Förvaltningshögskolan. Flera av kollegorna på Förvaltningshögskolan betyder mycket. Oskar Svärd – vi delar löparintresset. Det är kul att nörda i sällskap med andra. Petra Svensson – vi pratar ju om mer existentiella saker. Emma Ek – vilket stöd du varit! Ett peppande sms här, ett hejarop i telefonen där. Och så delar vi intresset för göttigt skvaller. Vanja Carlsson – dig har jag inte bara att tacka för övernattningsplats när jag varit i Göteborg på besök utan också för att du blivit en så fin och nära vän.

Efter en tid i Göteborg flyttade jag tillbaka till Stockholm och Score. Jag vill tacka hela Score för att jag har fått och får vara en del av gänget. Det är

alltid roliga samtal på gång, vare sig vi är i lunchrummet eller i seminarierummet. Ingen nämnd ingen glömd – alla utgör så viktiga delar av huset. Tack alla!

Utöver Stockholm och Göteborg har jag spenderat en del av min forskarutbildning vid University of California at Berkeley, i Kalifornien. Tack Neil Fligstein för att jag fick vara en del av en mycket inspirerande miljö.

Jag gavs också möjlighet att gästa Copenhagen Business School och Department of Management, Politics and Philosophy. Tack Pierre Guillet de Monthoux för att du välkomnade och tog hand om mig och stort tack till dig Niels Åkerström Andersen för din gästfrihet och för att du inkluderade mig i gruppen.

Jag vill även tacka dig Bengt Jacobsson på Förvaltningsakademien, Södertörns Högskola. Du har vid flertalet tillfällen läst, kommenterat och diskuterat delar av mitt avhandlingsprojekt. Tack! Vid Förvaltningsakademien finns också Anders Ivarsson Westerberg som på ett konstruktivt och genomgripande sätt kommenterade mitt manus vid slutseminariet – stort tack för det Anders!

Och så vill jag tacka min familj. Min syster Karin och min tvillingbror Nils som fortfarande inte vet vad avhandlingen handlar om. På så sätt visar ni att det finns viktiga saker även utanför akademien (eller hur?). Tack mamma Lena, för att du visar hur envishet ser ut. I disputationspresent önskar jag mig något fint från Vamlingbolaget, något som matchar dig.

Tack faster Karin Stocki Gustafsson för att du alltid visat hur stolt du är över mig och för att du jämt är så nyfiken.

En stor del av avhandlingen har skrivits på en veranda i ett hus strax norr om Gävle. Tack Kajs och Annika, the lady bosses på Nyvall. Ni fattade ju direkt – det här handlar om organisation.

Tack Sofia Soken Krohn, Matilda Lindwall och Andrea Sundelin. Ni har varit där på andra sidan till vilken jag går över med målade naglar och tar ett glas vin. Ni vet hur ovärderliga ni är. Och tack Soken för den vackra målningen till bokens framsida.

Och så ni, Jonas och Gunnar. Min egna lilla familj som jag är så stolt över och som jag älskar så högt. Ni gör varje grötfrukost till en fest. Stort tack Jonas för all tid du lagt på avhandlingens form.

Slutligen vill jag tacka dig, pappa. Du har inte bara varit en stöttande pappa utan också tagit en aktiv och engagerad roll i avhandlingsprojektet. Du har korrekturläst, språkgranskat, kommenterat, diskuterat idéer, gjort matriser och hela tiden trott på mig, kanske mest av alla. Så tack farsan. Nu för jag facklan vidare som släktens första kvinnliga doktor Gustafsson.

Ingrid, Hammarbyhöjden i september 2016.

Draw a map to get lost.
(Yoko Ono, *Grapefruit*. 1970/2000)

1

Att organisera en global värld

Världen blir allt mer gränslös. Produkter, organisationer och tjänster är mer och mer globalt präglade – det har blivit självklart att köpa produkter som inte är tillverkade i köparens direkta närhet och det har blivit självklart att organisationer har verksamheter över hela världen. Gränsen mellan det lokala och globala suddas ut. Denna gränslösa värld ger möjligheter till ett större utbud av både produkter och arbetstillfällen och få västerlänningar skulle kunna tänka sig ett liv utan dessa globala strömmar av intryck, saker och relationer vi dagligen möter.

Men globalisering skapar också frågor. Flera aspekter hos produkter och dessas tillverkning komplicerar och skapar osäkerhet hos konsumenter. Det är ofta svårt att få reda på hur produkten tillverkas eller om produkten kommer innebära risker för säkerhet, hälsa eller miljö. Och kommer produkten att hålla? Arbetar barn vid tillverkningen och kontrolleras fabrikenas utsläpp?

Vid de allra flesta köp kan konsumenten inte fråga tillverkaren direkt, då tillverkaren kan finnas på långa avstånd från konsumenten. En produkt kan tillverkas i ett land, packas om i ett andra, importeras till ett tredje och sedan säljas vidare till ett fjärde. Därtill blir produkter och information om dem allt mer komplexa. Många produkter består av flera olika delar som transporteras runt mellan länder för att slutligen sättas samman och säljas till någon, någonstans i världen. Att handla är idag helt enkelt förenat med en stor osäkerhet kring produktens tillverkning, risker och egenskaper.

Här uppstår ett problem. Varje konsument vill vara så trygg som möjligt med att det som köps är säkert, bra och hållbart, samtidigt är det orealistiskt att varje konsument själv ska spåra delarna av en produkt, kontrollera tillverkningen och kontrollera produktens risker och egenskaper. Ett sätt att minska denna osäkerhet är att låta någon annan skilja det som är bra från det som är sämre, att låta någon annan göra kontrollerna åt oss: en tredjepart.

Någon annan

En sådan osäkerhetsreducerande tredjepart bör ha något slag av auktoritet som ger trovärdighet och förtroende. Ett tidigt sätt att låta en auktoritet skilja de bra produkterna från de sämre var det system som etablerades på 1600-

talet i Sverige för att bli Kunglig Hovleverantör. Köpmän och hantverkare som hovet ansåg ha extra god kvalitet i sina produkter gavs epitetet Kunglig Hovleverantör. Kungen och hans hov blev ett slags första kvalitetskontrollant.

En annan och mer allmän lösning för att skilja bra produkter från sämre var i Sverige att staten agerade tredjepart. Fram till 1990-talet kontrollerade staten en stor mängd produkter, anläggningar och organisationer. Uppgiften var att skydda det allmännas bästa och garantera att produkter inte utgjorde en risk för säkerhet, hälsa eller egendom. Kontroll av anläggningar och produkter var ett ansvarsområde som föll på den offentliga sektorn och skulle då inte skötas av kommersiella och vinstdrivande företag. S-märkning av elektriska produkter (som lampor) var ett sätt på vilket denna kontroll kom till uttryck. Detta system var helt statligt. Genom författning bestämdes vad som skulle kontrolleras och hur denna kontroll skulle utföras.

I Sverige har staten ofta utgjort ”någon annan” genom att statliga organisationer utfört kontroller å medborgarnas vägnar då medborgarna själva inte kan kontrollera. Statlig kontroll eller granskning kallas ofta tillsyn och är något som tas för givet – att det finns någon som kontrollerar skolorna, vården, restaurangköken, arbetsmiljön, spelmarknaden, jordbruken, livsmedels-handeln och vår folkhälsa.

Det betyder också att riksdagen och regeringen varit ansvariga för kontrollerna som utförts. Precis som i andra sektorer där regeringen styr och riksdagen lagstiftar har kontroll och tillsyn ingått i en demokratisk kedja med en tydlig styrning och ansvarsutkrävning. Därmed har politikerna varit slutligt ansvariga för de kontrollverksamheter som bedrivits.

Men sedan 1980-talet har stora samhällsliga förändringar skett. Staten ses inte längre som den självklara ”någon annan” att utföra kontroller å medborgarnas vägnar. En sådan förändrad syn på statens roll som kontrollerande tredjepart hänger samman med större förändringar i organiseringen av offentlig sektor. Marknadiseringsprocesser där verksamheter ska konkurrensutsättas och privatiseringsprocesser där offentliga verksamheter säljs och blir företag eller bolag, förändrar myndigheters roller och uppgifter. I allt större utsträckning sköter företag uppgifter som offentliga verksamheter tidigare skötte.

Vem som kan, får eller bör vara ”någon annan” påverkas också av att många människor reser, arbetar och handlar allt mer över landsgränser. Globaliseringen är ett hinder för att en statlig kontroll ska kunna genomföras som tidigare. Svenska myndigheter kan inte kontrollera och S-märka elektriska produkter tillverkade i andra länder och på andra kontinenter. Allt mer handel

KAPITEL 1

sker dessutom över internet varför fysiska och territoriella gränser blir än svårare att upprätthålla.

Statens roll förändras, globalisering ökar, produkterna och tillverkningsprocesserna blir allt mer komplexa. Därtill ställs allt högre krav på produkter och tillverkning. Aspekter så som arbetsmiljö, hälsa, mänskliga rättigheter, kvalitet och effektivitet spelar allt större roll och gör att nya villkor ställs på ett växande antal organisationer, oavsett vad det är som tillverkas eller vilka tjänster det är som säljs.

Omgivningen förändras men behovet av kontroll tycks inte minska, snarare tvärtom. Ju större omvärlden blir genom globalisering desto större behov finns av ”någon annan”, av en tredje part som kontrollerar i konsumenternas och medborgarnas ställe. Men om staten inte med självklarhet utgör ”någon annan”, vem ska då vara det?

Ett alternativ skulle vara att skapa en global, enorm jätteorganisation som kontrollerar alla världens produkter. En världsomspännande tredje part. En sådan organisation skulle enväldigt kunna skapa regler för hur kontrollen skulle gå till och sedan själv kontrollera att reglerna följdes. På så sätt skulle världens alla produkter och tillverkningar kontrolleras av samma organisation och mot samma regel. Men det skulle vara oklart var en sådan organisation skulle ha sitt säte och det skulle vara oklart vilka som skulle bestämma i organisationen. Det skulle också vara oklart vilken relation den globala organisationen skulle ha gentemot olika nationella regeringar. Det finns få incitament till varför världens alla produktföretag skulle inordna sig i en och samma kontrollorganisation. En organisation av sådana mått blir troligtvis antingen Orwellskt maktfullkomlig eller urvattnad och maktlös.

En annan variant vore att helt bortse från tredje parten och att konsumenter istället endast handlar sådant som de själva kan bedöma genom att känna, se, lukta och rycka i – utan regler och kontroller av utomstående parter – en motsats till en global jätteorganisation med regler och kontroller. Konsumenter skulle handla där tillverkningen är lokal, en situation där osäkerhet minskar genom lokal och mellanmänsklig kontakt. I en sådan situation behövs inga gemensamma regler för kontroll eftersom konsumenten själv avgör vad som är bra eller dåligt. I en sådan situation tar det tid att handla. Varje produkt ska kontrolleras genom sinnena och varje produkt kräver att dess köpare tar sig till olika platser för att möta den som tillverkat produkten. Den tiden har få konsumenter idag.

I den här avhandlingen studerar jag ett system som har vuxit fram för att kontrollera produkter och organisationer. I detta system finns regler för hur kontroll ska gå till och för hur produkter ska se ut och fungera. Det finns miljontals organisationer som följer dessa regler så att deras verksamheter

blir jämförbara och går att samordna och det finns tusentals organisationer som arbetar med att kontrollera att reglerna följs. Detta system kallar jag i avhandlingen för en global styrregim. En regim är en styrande ordning, en ordning som konstruerats just för att bli styrande. Med styrning menar jag aktiviteter som görs före en handling för att avsiktligt påverka handlingen. Styrning är något relationellt och kan ske tvingande och explicit eller utan tvång och i det tysta. Med kontroll menar jag aktiviteter som görs efter en handling för att konstatera handlingens utfall.

Den globala styrregimen har skapats för att styra människor, organisationer och produkter. I den globala styrregimen är ”någon annan” inte den lokala statens myndigheter utan certifieringsföretag på en marknad och reglerna som styr är inte skapade i det lokala parlamentet utan standarder skapade i internationella standardiseringsorganisationer. Den globala styrregimen har vuxit under de senaste 30 åren till att styra i både privat och offentlig sektor – en utveckling som i Sverige skett i det tysta utan debatt vare sig i forskning, politik eller media, trots att styrregimen påverkar företag, statliga myndigheter och konsumenter dagligen. Styrregimens utbredning betyder en förändring i vem som är ansvarig och vem som styr. Men idag vet de flesta människorna inte mycket om den globala styrregimens konstruktion, om vilka som styr och vilka som är ansvariga. Därför handlar resten av boken om denna globala styrregim.

Standarder, certifiering och ackreditering

I styrregimen används standarder för att reglera produkter och organisationer. Att skapa en standard är att skapa en regel för gemensamma mått, dimensioner eller begrepp för något. Ett slags gemensam vokabulär i syfte att likrikta och göra jämförbart. Närliggande begrepp är formalisering, kvantifiering, införande av rutiner, evaluering, klassificering, rationalisering och objektifiering (Timmermans och Epstein 2010) – genom dessa processer möjliggörs likriktning, samordning och styrning. Att skapa samhällen med fungerande vägsystem, mått- och viktsystem, system för folkbokföring, system för äganderätt, lönesystem, anställningssystem och så vidare, handlar i grunden om att standardisera, likrikta och samordna för att kunna styra från en central plats (Scott 1998).

Begreppet standard har givits en specifik betydelse när det gäller kontroll av produkter och organisationer. En standard är en regel som visar hur en kontroll ska gå till, hur en produkt ska vara utformad eller hur en organisation ska vara organiserad. Standarder har en egendomlig tendens att sjunka under ytan och verka utan att synas (Timmermans och Epstein 2010). Standarder

KAPITEL 1

märks först när de inte finns, som när europeiska elkontakter inte passar i amerikanska uttag.

Standarder skapas av standardiseringsorganisationer, där kommittéer med deltagare från framför allt industrin finns representerade, men också deltagare från myndigheter eller intresseföreningar kan delta. Tillsammans utarbetar deltagarna i kommittéerna standarder. En standard är på så sätt resultatet av diskussioner och kompromisser i standardiseringsorganisationernas kommittéarbete (Tamm Hallström 2000).

Ofta härleds det initiala behovet av standarder till att samordna produktion inom industrin mellan olika länder (Tamm Hallström 2000, Erlingsdottir och Lindberg 2005), att en skruv tillverkad i ett land ska passa i maskiner tillverkade i ett annat. Men standarder används på allt fler områden – från muttrar och gängor till normering av arbetsmiljö, mänskliga rättigheter och hållbart fiske. Sedan efterkrigstiden har utvecklingen av standarder, eller den ”värld av standarder” som Brunsson och Jacobsson (2000) kallat det, ökat i omfattning.

When things don't work as they should, it often means that standards are absent. But when ISO-standards are applied, life is just so much richer.

Citatet kommer från en reklamfilm för standardiseringsorganisationen ISO (International Organization for Standardization). I slutet av filmen visas ISO:s logotyp, som till formen liknar en jordglob. ISO är världens största standardiseringsorganisation och skapar så kallade ISO-standarder som används över hela världen. Den vanligaste ISO-standarderna är en standard för ledningssystem, ISO 9001 (sis.se). I ISO 9001-standarderna ges beskrivningar för hur en organisation ska skapa administrativa rutiner och processer för det dagliga arbetet. Rutinerna och processerna dokumenteras av dem som arbetar i organisationen – de skriver ner vad de gör och hur de gör, enligt vad standarderna föreskriver.

Att standardisera är i det här sammanhanget att införa en standard som måste följas. Vanligtvis är standarder frivilliga att följa och på så sätt skiljer de sig från författningar eller direktiv (Brunsson och Jacobsson 2000). Och till skillnad från författningar är standarder något som köps. En ISO 9001-standard kostar i augusti 2016 1295 kronor att köpa (sis.se) och skickas efter betalning som PDF-fil.

Internationella standarder presenteras ofta, både i forskning och praktik, som lösning på de frågor globaliseringen väcker. Standarder utgör ett tydligt uttryck för en global ordning och rationalisering (Drori, Jang och Meyer 2006).

Standarder, som till exempel ISO-standarder, utgör således internationella gemensamma regler som organisationer följer. Allt mer av det regleringsarbete som tidigare sköttes nationellt och statligt, sköts av privaträttsliga internationella standardiseringsorganisationer som ISO eller av de europeiska motsvarigheterna som exempelvis Cenelec (European Committee for Electrotechnical Standardization) och CEN (European Committee for Standardization).

På nationell nivå i Sverige finns SIS (Swedish Standards Institute) som bland annat översätter internationella standarder till svenska. Det finns standardiseringsorganisationer i allt fler länder och tillsammans skapar de en internationell, världsomspännande infrastruktur för standardisering (Tamm Hallström 2000). Den världsomspännande infrastrukturen gör att standarderna gäller i fler länder än om de hade skapats i olika nationella parlament. Det är bland annat detta jordgloben i ISO-logotypen symboliserar.

Guillet de Monthoux (1981) som tidigt studerade standardiseringsfenomenet kallade standardiseringsorganisationerna för rationaliseringsförbund och den växande standardiseringen som ett uttryck för människors omätliga behov av att få garanti för sakers säkerhet. Standarder är tänkta att skapa en garanti för ett rationellt och säkert samhälle. De utgör ett skelett, en infrastruktur för en global styrregim men ger ingen garanti för att regimen fungerar. Trots det ökade användandet av standarder världen över återstår alltså osäkerhetsproblemet – det går inte att veta om en standard följs eller inte. Tvärtom är en rimlig fråga varför organisationer skulle följa standarder då de både är frivilliga och kostar pengar.

En tredjepart – certifieringsorganisationer

För att kontrollera att standarder följs har en tredjepart skapats – så kallade certifieringsorganisationer. Det är inte längre staten som garanterar produktens eller organisationens trovärdighet, utan certifieringsorganisationer. Certifiering görs av olika certifieringsföretag och kostar pengar. Den som certifieras betalar för certifieringen.

Certifiering kan göras på butiker (som KRAV-certifiering), på produkter (som MSC-certifiering för hållbart fiske), eller på organisationer genom ISO 9001-certifieringen, som visar att organisationen som säger sig följa ISO 9001-standarden verkligen gör det. Certifiering blir allt vanligare – exempelvis fanns 2014 1,6 miljon organisationer certifierade enligt ISO standarder för managementsystem (ISO survey 2014). Det betyder att 1,6 miljon organisationer har dokumenterat sina egna arbetsrutiner och visat dokumenten för en certifieringsrevisor som kontrollerat organisationens arbete enligt ISO-standarderna – en kostsam process räknat både i tid och pengar.

KAPITEL 1

Certifiering syftar till att utgöra en överskådlig, snabbt kommunicerad och enkel bild av den komplexitet hos produkter och organisationer som skapar osäkerhet hos konsumenterna, kunder eller medborgare. Eftersom certifieringen görs enligt internationella standarder, blir även certifieringen som tredjepartskontroll internationell. Till skillnad från en svensk tillsynsmyndighet som bara har rätt att kontrollera organisationer (skolor, vården, restauranger) inom Sverige, kan certifieringsorganisationerna arbeta över hela världen. En kemtvätt i Nairobi kan vara certifierad av samma företag som en tandläkare i Kiruna. Certifieringens framfart utgör en revolution enligt några forskare (Conroy 2007, Bartley 2011, Marx 2011) och är ett exempel på ett hyperorganiserat samhälle enligt andra (Bromley och Meyer 2015).

En mindre känd fjärdepart – ackrediteringsorganisationer

För att tredjeparten ska fylla sin funktion bör den alltså gå att lita på eftersom det är den som väljer åt oss när vi som konsumenter inte själva kan stå i direktkontakt med tillverkaren. Certifieringsorganisationer lämnar visserligen spår efter sig i form av märken, symboler och logotyper för att vägleda och minska osäkerhet. Men konsumenterna står inte i direktkontakt med certifieringsföretaget heller utan är återigen utlämnade till osäkerhet – vi kan inte veta om certifieringsföretaget ordentligt kontrollerar att tillverkningsföretaget följer standarden, vi kan inte veta att de inte tar betalt och skriver ut ett diplom utan att ha varit på plats och vi kan inte veta att certifieringsföretaget inte hjälper tillverkningsföretaget lite på traven så att de klarar certifieringskontrollen.

För att lösa detta osäkerhetsproblem har det i den styrregim som denna avhandling handlar om, skapats en fjärdepart som kallas ackreditering. Ackreditering utförs av ackrediteringsorganisationer. Ackrediteringsorganisationer kan vara både företag och myndigheter och blir en kontroll av kontrollen, en certifiering av certifieringen. Och till skillnad från certifieringen kommer inte ackrediteringen till något tydligt uttryck för konsumenten att se. Kanske är det därför denna fjärdepart i stor utsträckning är okänd, både bland forskare och praktiker.

Organisering av organisationer

Vad jag börjat beskriva är ett globalt, vittförgrenat system med standarder, standarder för standarder, kontroll av standarder, kontroll av kontroll och kontroll av kontroll av kontroll. Systemet tycks bestå av ett stort antal organisationer som på olika sätt skapar regler, styr, samordnar och kontrollerar varandra: standardiseringsorganisationer, certifieringsorganisationer, ackredi-

teringsorganisationer och tillverkningsföretag. På något sätt är detta system konstruerat på ett sätt som gör att det håller samman.

För att förstå hur organiseringen av alla dessa organisationer går till behöver jag analysredskap. Organisationsteorin har länge ställt frågor och givit svar som handlar om hur organisationer skapar styrning, samordning och kontroll. Fayol (1916) och Weber (1922) presenterade principer för administration eller byråkrati som bestående av formalisering, samordning, styrning, kontroll, auktoritet och arbetsfördelning. Under 1960-talet växte teorier om organisationer sig starka och organisationen blev organisationsteorins främsta analysenhet (se beskrivning i Starbuck 2003, Czarniawska 2013): den så kallade formella organisationen.

Begreppet ”den formella organisationen” ledde sedan till undersökningar av dess omgivning. Organisationer omges av andra organisationer, hävdade Perrow 1986 och Powell och DiMaggio 1991. Begrepp som en ”institutionell omgivning” bestående av rationaliserande ceremonier (Meyer och Rowan 1977) har använts för att förstå omgivningen och omgivningen har även analyserats utifrån idéer om motstridiga institutionella logiker (Friedland och Alford 1991). Organisationer antas påverkas av, formas av och anpassa sig till sin omgivning, ett biologiskt tankesätt som organisationsteorin importerade från systemteori (Czarniawska 2013). Organisationer antas också därmed vara något annat än sin omgivning (Ahrne, Brunsson och Seidl 2016).

I styrregimen utgör organisationerna varandras omgivning, men samtidigt är de ordnade på ett sådant sätt att alla organisationer hålls ihop – som en regim. Styrregimen utgörs inte av *en* organisation utan utgörs av organisationer som organiserar varandra och som tillsammans utgör en komplex ordning. För att förstå hur denna ordning har konstruerats krävs ett vidgat synsätt som inte låser organisering som en aktivitet pågående *inom* organisationerna. Den ordning som skapas *mellan* organisationerna måste också förstås som organiserad – kontrollerad, samordnad, styrd och reglerad. På så sätt kan styrregimen hållas ihop.

I avhandlingen intresserar jag mig för den forskning inom organisations-teorin som söker beskriva och förklara organisering mellan, av och utanför organisationer. Gränsen mellan organisationer och omgivning är inte tydlig och fast, utan otydlig, porös och i ständig omvandling: styrregimens ordning utgörs av organisering inom, mellan, utanför och av organisationer.

Vem styr?

Tidigare forskning om certifiering och standardisering har betonat de marknadslika och icke-statliga karaktärsdragen i dessa verksamheter: certifiering och standarder har presenterats som privaträttsliga, internationella, icke-

KAPITEL 1

statliga verktyg för reglering och kontroll i en global värld. Begrepp som *non-state market regulation* (Marx 2008) eller *non-state market driven governance* (Bernstein och Cashore 2007) förkortat till NSMD, har använts. Standarder och certifiering har också kallats *social regulatory form* (Bartley 2011) för att understryka att standarder är ”mjuka regler”, då i kontrast till hårda, tekniska regler, ofta i praktiken nationella föreskrifter eller lagstiftning. Även begreppen *system of governance* (Bartley 2007) eller *hybrid fields of governance* (Bartley 2011) har använts för att peka på den form av icke-statlig, gränsöverskridande organisering som certifiering och standardisering utgör.

Akreditering beskrivs som samordnande av standarder och certifiering (Fouilleux och Loconto 2016). Den kan göras av statliga myndigheter (Jacobsson 1993) vilket gör att när akrediteringen lyfts in blir bilden anorlunda: staten tycks ha en funktion att fylla i styrregimen trots dess marknadsmässiga och privaträttsliga karaktär, men detta har tidigare forskning alls inte berört. Det betyder att i den marknadsmässiga och privaträttsliga ordning som standarder och certifiering tillsammans utgör finns en statlig och samordnande funktion som man idag vet mycket lite om.

Styrregimen är gränsöverskridande. Den överskrider gränser mellan organisationer och dessas omgivning – organisering i styrregimen pågår såväl inom som mellan och av organisationer. Styrregimen löser upp territoriella gränser mellan länder – styrregimens organisationer finns inte samlade i ett land utan organisationerna är verksamma världen över. Styrregimen gör gränsen mellan lokalt och globalt oklar – organisationerna i styrregimen arbetar med samma standarder oavsett om det är i Kiruna eller Nairobi. Styrregimen suddar ut gränsen mellan privat och offentligt. I styrregimen arbetar både företag och myndigheter – företag följer offentliga författningar och myndigheter följer privaträttsliga standarder.

Men trots betoning av standardiseringens och certifieringens gränsöverskridande, marknadsmässiga och privaträttsliga karaktär belyser inte tidigare forskning att det skett en förskjutning från det offentliga till det privata i och med standardiseringens och certifieringens utbredning och inte heller vilka konsekvenser en sådan förskjutning får. Frågor om vem som ansvarar för de standarder som används i allt större utsträckning, vem som ansvarar för de kontroller som görs, vem som styr myndigheter när reglerna de arbetar enligt kommer från utomparlamentariska organisationer och vad riksdag och regering har för makt att styra givet de förändringar styrregimen utgör ett exempel på, väntar fortfarande på att besvaras.

Avhandlingens frågeställningar

Styrregimen blir gränsöverskridande eftersom den utgörs av ett stort antal standarder och organisationer som sinsemellan är organiserade så att de håller samman i en regim. Ett antagande är därmed att regimen blir styrande genom att vara sammansatt på ett visst sätt. Annars utgör alla dessa organisationer endast en samling organisationer.

Det är till detta växande, komplexa, vittförgrenade och svårbeskrivliga fenomen jag ställer frågor. Den övergripande forskningsfrågan i avhandlingen är *hur har en global styrregim konstruerats?* Genom att fråga hur den har konstruerats (och inte bara hur den är konstruerad) vill jag fånga hur styrregimen skapats fram, steg för steg. Alla dessa organisationer, kontroller och regler har inte alltid funnits, utan vuxit fram över tid och fortsätter att växa.

Jag ställer två underfrågor. Den första underfrågan lyder: *med vilka kompetenter byggs en global styrregim och hur hänger dessa kompetenter samman?*

Som jag skrev ovan utgörs styrregimen av flera organisationer som sinsemellan är organiserade på ett sådant sätt att styrregimen tycks hålla ihop och bli styrande. För att kunna förstå och förklara hur detta går till behöver jag veta vilka organisationer som finns i styrregimen, vad de gör, vem de styr, vem som styr dem, vilka regler som finns och hur de reglerna kopplas till de olika organisationerna. Styrregimens olika delar – som tillsammans utgör dess konstruktion – kallar jag komponenter.

För att förstå hur de olika komponenterna hänger samman behöver jag förstå hur organisering av och mellan organisationer går till – det är i denna mellanorganisatoriska ordning som svaret till hur styrregimens komponenter hänger samman finns. Genom att skapa förståelse för hur de olika komponenterna fungerar tillsammans kan jag skapa en förståelse för hur en regim kan bli styrande. Den globala styrregimen blir ett fält på vilket jag söker svar till en teoretisk frågeställning om organisering av och mellan organisationer. Att studera styrregimen kommer därmed utgöra underlag för en teoretisk förståelse för hur organisering av och mellan organisationer kan gå till.

Jag beskrev tidigare hur ackreditering utgör en fjärdepart av styrregimen. Ackreditering syns inte, ackreditering är för de flesta okänt men ges samtidigt allt större inflytande i styrningen av certifiering vilket torde göra ackreditering till en viktig komponent i styrregimens konstruktion. Forskningen om ackreditering är mycket liten trots att ackreditering tycks viktig i konstruktionen av en global styrregim och trots att ackreditering i Sverige utgör en del av statsförvaltningen och därmed borde utgöra ett intressant fall för forskning om offentlig förvaltning.

KAPITEL 1

Den andra underfrågan lyder därför: *vilken roll spelar ackreditering i en global styrregim?* Inriktningen mot ackreditering gör att när jag diskuterar svaret kan beröra statens ansvar och roll i en global värld. Genom ackrediteringen kan jag också visa på hur förändring av offentlig sektor kan se ut.

Delarna och helheten förutsätter varandra och det är först när jag studerar styrregimens komponenter som jag kan förstå hur den blivit konstruerad. Det är när jag kan förstå dess konstruktion som jag kan förstå hur den blir styrande och därmed svara på den övergripande forskningsfrågan. Syftet med avhandlingen är att besvara de frågor jag presenterat ovan.

Disposition

Efter detta introducerande kapitel presenterar jag i kapitel två tidigare forskning om standarder, certifiering och det som finns om ackreditering.

I kapitel tre sätter jag standarder, certifiering och ackreditering i ett teoretiskt sammanhang. Jag utvecklar resonemang om forskning om organisering inom och mellan organisationer. Därefter presenterar jag en ram som möjliggör en analys av den globala styrregimen som ett sätt att styra på distans kombinerat med idéer om organisering mellan och av organisationer.

I kapitel fyra beskriver jag hur jag gått tillväga för att studera den globala styrregimen. Undersökningen bygger på framväxandet av styrregimen över tid, från 1972 till 2014, på så sätt visar jag hur styrregimen vuxit sig större och mer komplex, bit för bit.

I kapitel fem, sex och sju presenterar jag mitt fältmaterial. Kapitel fem beskriver Riksprovplatssystemet i Sverige: en statlig organisering av provning och kontroll. Kapitel sex beskriver den organisering av provning och kontroll som ersätter Riksprovplatssystemet när Sverige går med i EES: den så kallade Helhetsmetoden, initierad av EU. Helhetsmetoden utgörs av egenkontroll, certifiering, standarder, marknadskontroll och ackreditering. Kapitel sju beskriver Varupaketet, en reformering av Helhetsmetoden som ger ackreditering en central funktion. Kapitel sju avslutas med att beskriva de europeiska och internationella samlingsorganisationerna för ackreditering som gör att styrregimen kan bli global.

I kapitel åtta analyserar jag de komponenter som styrregimen byggs med och komponenternas juxtaposition. Analysen görs utifrån den ram jag presenterade i kapitel tre. I analysen visas att i styrregimen styrs organisationerna enligt en arbetsfördelning, organisationerna kopplas till varandra likt kedjor, ackrediteringsorganisationerna görs till samordnande noder och styrregimen presenteras som en sammanhållen, enhetlig helhet.

I kapitel nio diskuterar jag analysen i relation till idéerna om styrning på distans. Jag visar att styrregimen styr genom att lösa upp gränsen mellan styrande och styrd – styrande och styrd är ofta samma organisation. På så sätt absorberar styrregimen också distans.

I kapitel tio diskuterar jag min analys, drar slutsatser samt relaterar analysens svar till tidigare forskning om standarder och certifiering och jag diskuterar styrregimens konsekvenser för statens roll och ansvar. Jag förklarar också varför styrregimens konstruktion bör förstås som ett organiserat tillstånd. Slutligen presenterar jag idéer kring fortsatt forskning.

2

Standarder, certifiering och ackreditering

Avhandlingens huvudfråga är *hur har en global styrregim konstruerats?* I detta kapitel presenterar jag tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering. Framställningen vägleds av följande frågor: Vilka karaktärsdrag har standarder som gör att de fungerar som internationella regler? Hur beskrivs relationen mellan offentligt reglering och standarder? Hur beskriver forskningen certifieringens funktion i relation till standarder? Hur har ackrediteringens beskrivits? Och finns det i forskningen något svar som kan skapa förståelse för hur styrregimen har konstruerats?

En specifik typ av regel

En standard är en form av skriftlig regel med tydlig avsändare som syftar till att styra människors beteenden i en given situation. Litteraturen om standarder utgår ofta från att definiera standarders mest centrala drag i relation till andra typer av regler. Så gjorde exempelvis Brunsson och Jacobsson (2000) då de skilde på standarder, normer och direktiv. Utifrån ett nyinstitutionellt organisationsteoretiskt perspektiv är normer för-givet-tagna regler som följs utan att den som följer dem tänker på det eller gör ett aktivt ställningstagande att följa normen. Normer märks först när de bryts (Jepperson 1991). Vanligtvis är normer inte nedskrivna eftersom de är internaliserade i människors beteenden. Direktiv däremot, är nedskrivna regler med en tydlig avsändare, ofta en organisation och avsändaren har vanligtvis auktoriteten att till direktivet koppla olika sanktioner om direktivet inte följs. Utifrån denna kategorisering kan författningar (lagar, förordningar och föreskrifter) ses som en form av tvingande direktiv och myndigheter, departement eller regering/parlament kan tolkas som avsändare.

Standarder lånar drag av både normer och direktiv. Standarder är nedskrivna, explicita och har liksom direktiv tydlig avsändare (standardiseringsorganisationen som publicerar standarden). Standarder har utvecklats från att vara vägledande normer till att bli allt mer formaliserade regler (Fouilleux och Loconto 2016), men standarder är inte tvingande och har inga sanktioner

kopplade till sig och liknar genom den frivilliga aspekten mer normer än direktiv. Standarder kallas ibland för ”tekniska normer” (Joerges och Czarniawska 1998) men då är normer inte att betrakta som för-givet-tagna förväntningar på beteendemönster utan som en modell för tekniska utföranden.

Teoretiskt sett kan vem som helst följa standarder och vem som helst kan skapa standarder (Brunsson, Rasche och Seidl 2012), något som brukar framhållas när standarders karaktär som frivilliga regler diskuteras. Företag, branschorganisationer eller intresseföreningar kan alla skapa sina egna standarder att följa själva eller försöka få andra att följa. Tamm Hallström skrev att ”en standard är en frivillig, allmänt formulerad rekommendation, framtagen av en standardiseringsorganisation” (Tamm Hallström 2000: 5). Hon kopplade således standarden till avsändaren: standarder skrivs av specifika standardiseringsorganisationer.

Timmermans och Epstein (2010: 71) betonade det formella och explicita i standarder: ”more or less formal standards, which tend to be those developed and adopted through explicit procedures that historians can trace”. Feng såg också standarder som explicita specifikationer, för att kunna skilja standarder från ”norms, habits, customs, and other tacitly understood rules of practice” (Feng 2003: 99). Loconto och Busch (2010: 508) skrev att standarder ”are the measures by which people, practices, processes and products are judged”. I ett specialnummer om standarder i *Organization Studies* (2012 nr 5-6 vol. 33) definierades standarder på följande sätt: ”A standard can be defined as a rule for common and voluntary use, decided by one or several people or organizations” (Brunsson, Rasche och Seidl 2012: 616).

Ofta har standarder beskrivits som en form av ”social reglering” (Bartley 2007, 2010, Marx och Cuyper 2010, Marx 2011, Sandholtz 2012) eller ”mjuk reglering” (Mörth 2006, Djelic och Sahlin-Andersson 2006). Med ”social” menas att det vanligtvis är intresseföreningar som skapat eller engagerat sig i standardens tillblivelse och att standarden reglerar sociala aspekter i samhället så som arbetsförhållanden eller social hållbarhet. ”Social” sätts då som motsatsen till ”tekniska” standarder som reglerar exempelvis skruvar och muttrar (som i ”tekniska normer”). Med ”mjuk” reglering menas att standarder är frivilliga, i kontrast till ”hård” reglering så som lagar och direktiv: standarder är ”voluntary best practice rules. In contrast to formal law, standards seek to convince rather than to coerce” (Kerwer 2005). I den forskning som beskrivit standarder som frivilliga och icke-statliga är det ofta intresseföreningar som stått i fokus, antingen som standardföljare eller som standardskapare (se Bartley 2007, Bernstein och Cashore 2007).

Standarder skapas inte av nationella parlament så som riksdagen eller av myndigheter, allt fler standarder skapas i privaträttsliga standardiserings-

KAPITEL 2

organisationer. Detta gör att standarder är privaträttsliga och inte kan prövas förvaltningsrättsligt (Jacobsson 1993). Dessutom och till skillnad från andra typer av regler, får den som vill använda standarder skapade av andra ofta betala för att få tillgång till dem.

Även om definitioner och problematiseringar av standarder ofta betonar det privaträttsliga i standarder, betyder inte det att standarder som privaträttslig regel inte har med offentligrättsliga regler som lagar eller andra författningar att göra. Frankel och Hojbjerg (2007) skrev att standarder alls inte är ”neutrala”, ”hårda” instrument utan sätt att skapa politik genom. Bartley (2011) hävdade exempelvis att standarder bör studeras i relation till nationella, offentliga regler och har kritiserat övrig standardiseringsforskning där standarder ofta framställs som regler att använda i ett vakuum dit nationalstaten inte kan nå (som i Brunsson och Jacobsson 2000) eller där standarder antas fylla ett *policy void* (som i Bernstein och Cashore 2007).

Standarder är alltså en specifik typ av regel – en explicit, nedskriven regel med tydlig avsändare som ska styra människors beteenden i en given situation. Standarder är frivilliga att följa. De skiljer sig från författning som lagar eller förordning genom att de inte skapas i nationella parlament så som Riksdagen. Det gör att de heller inte kan prövas förvaltningsrättsligt. Forskningen framhåller att standarder ofta skapas som ett slags ”social” eller ”mjuk” reglering att använda där stater inte kan eller får reglera. Samtidigt framhålls att standarder inte ska ses som helt väsensskilda från offentligrättslig reglering utan bör studeras i relation till lagar, förordningar och forskrifter.

Då styrregimen byggs med standarder kan jag därmed konstatera att styrregimen byggs med frivilliga, privaträttsliga regler som används där stater inte kan eller får reglera men att standarder samtidigt måste antas stå i relation till nationell författning på något vis.

Standarder är alltså explicita regler och syftar till att styra beteende i en given situation. Men hur då?

Global styrning genom standardisering

Den typ av standarder som jag redogjort för ovan började användas inom tillverkningsindustrin som ett sätt att lösa samordningsproblem mellan olika fabriker. En drivkraft var världskrigen och behovet av att producera krigsmateriel på ett effektivt sätt, vilket standardiseringen skulle bidra till (Guillet de Monthoux 1981). En av de första internationella standarderna kom under tidigt 1900-tal och handlade om gängor, skruvar och muttrar (Tamm Hallström 2000). Det behövdes explicita regler som kunde följas på flera olika ställen, samtidigt. Standarder standardiserar genom likriktning och det är så

de skapar samordning. En mutter som tillverkas på ett ställe ska kunna fungera i en maskin som tillverkas på ett annat.

I litteraturen om standarder exemplifieras ofta fenomen i vardagen som fungerar för att de är standardiserade i bemärkelsen samordnade. Begreppet *ubiquitous* har använts för att beskriva standarders ständiga närvaro i allt fler delar av samhället (se till exempel Timmermans och Epstein 2010, Loconto och Busch 2010, Brunsson, Rasche och Seidl 2012). Samtidigt, hävdar många forskare, är standarder något som inte syns, som människor vanligtvis inte tänker på eller reflekterar över.

Enligt Lampland och Star finns standardisering för att ”streamline procedures or regulate behaviors, to demand specific results, or to prevent harm” (2009: 10). Enligt Timmermans och Epstein är standardisering fenomen som reglerar och kalibrerar samhället genom att göra aspekter av samhället jämförbara över kultur, tid och geografi:

... phenomena that help regulate and calibrate social life by rendering the modern world equivalent across cultures, time and geography (2010: 70) (som en process) of constructing uniformities across time and space, through the generation of agreed upon rules (Timmermans och Epstein 2010: 71)

Timmermans och Epstein pekade på något viktigt i relation till hur styrning genom standardisering kan fungera även på avstånd mellan styrande och styrd: genom att likrikta och därmed samordna kan människor, beteenden och organisationer styras både över tid och rum. Detta skiljer standarder från andra typer av regler, exempelvis nationella författningar, som endast kan styra inom ett givet territorium, en sektor eller en jurisdiktion.

Från efterkrigstiden har användandet av standarder ökat kraftigt – behovet av att standardisera tycks ha ökat i takt med att marknader globaliseras. Loconto och Busch (2010) föreslog tre drivkrafter till den växande användningen av standarder: (1) behovet av att behålla meteorologiska och tekniska mått, (2) behovet av att möta konsumenters önskan att kunna lita på produkter på marknaden samt (3) behovet av att underlätta internationell handel.

Standarder presenteras ofta i en globaliseringskontext – som ett regleringsverktyg i en internationaliserad och marknadiserad värld, vilket har belysts i ett stort antal studier¹. Flera studier diskuterar standarder som en del

¹ Brunsson och Jacobsson 2000, Tamm Hallström 2004, Beck och Walgenbach 2005, Kerwer 2005, Djelic och Sahlin-Andersson 2006, Higgins och Tamm Hallström 2007, Bernstein och Cashore 2007, Bartley 2007, 2011, Timmermans och Epstein 2010, Marx och Cuyper 2010, Tamm Hallström och Boström 2010, Marx 2011, Brunsson, Rasche och Seidl 2012, Boiral 2012, Reinecke, Manning och von Hagen 2012, Loconto, Stone och Busch 2012, Fouilleux och Loconto 2016

KAPITEL 2

av globaliseringen och idén att en allt mer globaliserad värld kräver mer samordning, kontroll, styrning och reglering (Drori, Meyer och Hwang 2006, Drori, Höllerer och Walgenbach 2014).

Brunsson och Jacobsson (2000) och senare Bartley (2007) och Fouilleux och Loconto (2016), har poängterat att eftersom standarder inte skapas i nationella parlament utan i internationella standardiseringsorganisationer, blir de lämpliga verktyg för internationell reglering. I dessa texter betonas också internationell och global samordning som motiv till standarders utbredning:

...standards generate a strong element of global order in the modern world, such as would be impossible without them. People and organizations all over the world follow the same standards. Standards facilitate co-ordination and co-operation on a global scale. They create similarity and homogeneity even among people and organizations far apart from one another (Brunsson och Jacobsson 2000: 1)

Den allt mer globala handeln har ofta angivits som den starkaste drivkraften till standarders expansion (Loconto och Busch 2010, Marx 2013, 2014) och standarder har diskuterats som ett sätt för olika branscher att ”självreglera” eller samordna sig (Haufler 2001, 2003), det vill säga företag använder regler som inte är framtagna och påtvingade av staten utan av branscherna själva (Fjeldstad, Snow, Miles och Lettl 2012). Standarder har också studerats som ett sätt att koordinera marknader. Företag kan antingen samarbeta med varandra genom att följa samma standarder eller konkurrera genom att skapa nya standarder och försöka vinna marknadsandelar (Farrell och Saloner 1988, Besen och Farrell 1994).

I linje med att standarder har diskuterats som en form av självreglering skapad av olika branschorganisationer har forskningen presenterat frågeställningar som handlar om hur auktoritet skapas på global nivå där det inte finns en motsvarighet till ett parlament som kan skapa regler och inga tillsynsmyndigheter att se till att reglerna följs (se till exempel Tamm Hallström 2000, Abbott och Snidal 2008, Bromley och Meyer 2015). När forskare har diskuterat global styrning och auktoritetsskapande har begrepp som ”private authority” (Cutler, Haufler och Porter 1999) genom NGO:er (Non Governmental Organizations) givits ett stort utrymme. Ett annat begrepp är ”spheres of authority”, förkortat till SOA (Rosenau 2007) – i en globaliserad värld finns inte ett auktoritativt centrum utan flera olika sfärer som på olika sätt styr och reglerar på global nivå. Sådana diskussioner kopplar till frågan om hur standarder skapar global styrning då ett sätt att reglera i en värld som karaktäriseras av ”private authority” eller SOA:er, är med standarder.

Jag kan alltså konstatera att standardisering samordnar genom att likrikta och göra jämförbart. Standardisering sker över tid och rum, över kulturella och geografiska gränser. Genom standardisering kan standarder styra på

långa avstånd: tillverkningsprocessen i ett land kan samordnas med tillverkningsprocessen i ett annat. Behovet av samordnade mått, dimensioner och enheter, ökad internationell handel och människors behov av att kunna lita på produkter framhålls som viktiga drivkrafter för standardiseringens utbredning.

Resultaten belyser några förklaringar till styrregimens framväxande: att använda standarder för att standardisera och samordna möjliggör styrning på avstånd mellan styrande och styrd – via standarder kan produkter som tillverkas i ett land kontrolleras genom standarder som skapas någon helt annanstans. Standarder verkar helt enkelt vara lämpliga regler att använda i en global styrregim. Men hur skapas standarder och vem följer dem?

Standarder för och av organisationer

Standarder har utvecklats från att vara tekniska specifikationer för hur fysiska ting ska vara konstruerade till att allt mer beskriva hur organisationer ska arbeta (Joerges och Czarniawska 1998). Även om standardisering implicerar likriktning finns i den en stor dynamik (Brunsson et al 2012) – vem som skapar standarder, vem som följer standarder, vad som standardiseras och hur detta varierar (se även Lampland och Star 2009). I det tidigare nämnda specialnumret av *Organization Studies* (2012 nr 5-6 volym 33) presenterades standarder som riktade mot organisationer. Organisationsforskning om standarder delades i introduktionsartikeln upp i studier av organisationer som följer standarder och studier av organisationer som skapar standarder: ”standardizing of organizations” och ”standardizing by organizations” (Brunsson et al 2012). Enligt redaktörerna borde kunskap och teorier om formella organisationer användas till att utveckla kunskapen om standarder eftersom standardisering bygger på antaganden om formella organisationers existens.

Standarder kan vara generiska eller specifika. Den vanligaste standarden, som jag också nämnde i kapitel ett, är standarder ur ISO 9001-serien. Dessa standarder föreskriver hur en organisation ska strukturera sitt interna administrationssystem (Walgenbach 2001). Det spelar mindre roll vilken typ av verksamhet som organisationen sysslar med, eftersom rutinerna som föreskrivs av standarderna i ISO 9001-serien är allmängiltiga. Andra standarder är mer specifika – en standard för ekologiskt jordbruk används inom jordbrukssektorn och inte av företag inom tekniksektorn (Lampland och Star 2009), även om företag inom de båda branscherna kan använda sig av ISO 9001 för sitt administrativa system. Ytterligare andra standarder är generiska men med ett specifikt mål, exempelvis standarden SA 8000 som reglerar organisationers etiska arbete (Gilbert och Rasche 2007). Företagen som följer

KAPITEL 2

denna standard kan vara i olika branscher men använder samma standard för att nå vissa etiska mål.

När implementering av standarder diskuteras är det mycket ofta privata företag som studerats, framför allt teknikföretag inom industrin (Walgenbach 2001, Beck och Walgenbach 2005, Seidl 2007, Boiral 2012, Sandholtz 2012). Frågeställningarna handlar om varför och hur företag följer standarder och vad konsekvenserna blir av att följa standarder. I flera studier diskuterades standardanvändande utifrån nyinstitutionella organisationsteoretiska antaganden med den formella organisationen som analytisk enhet och där begrepp som särkoppling och legitimitet varit viktiga för analysen (Walgenbach 2001, Beck och Walgenbach 2005, Mendel 2006). Walgenbach (2001) och Beck och Walgenbach (2005) använde begreppet särkoppling för att teoretisera om vad som händer när en organisation implementerar standarder i organisationens dagliga verksamhet, men då användandet av standarden inte får avsedda konsekvenser.

Förklaringar till varför organisationer följer standarder uppges i ovan nämnda studier vara att standarder följs för att det finns ett tryck från omgivningen, att andra organisationer gör det varför än fler organisationer känner sig manade att göra likadant. Standarder anses legitima och det är så de får sin genomslagskraft (Marx 2010, 2013, 2014). Eller så kan standarder användas av organisationer för att konkurrera med varandra eller för att skapa eller lösa konflikter mellan varandra (Farrell och Saloner 1988, Besen och Farrell 1994).

En annan förklaring till varför standarder följs riktas mot standardiseringsorganisationerna själva: hur dessa är utformade spelar roll för huruvida standarder kommer följas eller inte. Antagandet är att standardiseringsorganisationernas interna organisering spelar roll och enligt dessa forskare är det viktigt att undersöka hur standarder skapas för att förstå standarders genomslag i samhället. Vanligtvis är de internationella standardiseringsorganisationerna organiserade som medlemsorganisationer med olika kommittéer (Farrell och Saloner 1988). Medlemmarna utgörs av nationella standardiseringsorganisationer men även företag, industriförbund, intresseföreningar och statliga myndigheter deltar som medlemmar eller som deltagare på möten (se exempelvis Boström 2006, Tamm Hallström och Boström 2010, Brunsson et al 2012). Det största intresset har riktats mot ISO. Här handlar analyserna om hur ISO är organiserat internt, utifrån begrepp som exempelvis auktoritet (Loya och Boli 1999, Tamm Hallström 2000, Boström och Tamm Hallström 2010). ISO:s interna struktur antas ge auktoritet åt de standarder som skapas varför chansen att standarderna efterlevs ökar.

Inkludering är ett annat begrepp som diskuteras i studier av standardiseringsorganisationerna (Tamm Hallström 2004, Bartley 2007, Boström och Tamm Hallström 2010). Inkludering handlar om vilka som tillåts delta i standardiseringskommittéerna och hur tillträde till kommittéerna skapas eller motarbetas. Transparens och deltagande i standardiseringsorganisationerna listas som viktiga faktorer för att standarder ska anses både legitima och effektiva som regleringsverktyg (Bernstein och Cashore 2007, Marx 2014). Marx (2013, 2014) underströk vikten av ”den institutionella designen” för utvecklandet av standarder samt att det förutom deltagande och transparens är viktigt att det finns en struktur för utkrävande av ansvar. Begrepp som *transnational multi-stakeholder standardization* (Tamm Hallström och Boström 2010) har använts i syfte att visa att deltagandet i standardskapandet är spritt bland flera olika typer av intressenter (”multi-stake”) och att standardiseringen inte ryms inom territoriella gränser (”transnational”).

Sammanfattningsvis kan sägas att en stor forskning finns om de organisationer som följer standarder och de organisationer som skapar standarder. Men trots att forskningen framhållit att standarder inte ska ses som avgränsade från den offentliga sektorn är studier av organisationer som följer standarder nästan uteslutande gjorda på företag eller föreningar. Studier av myndigheters användande av standarder saknas.

Organisationer följer standarder för att de anses legitima, för att andra följer standarder, för att konkurrera ut andra organisationer och för att standardiseringsorganisationerna är organiserade på ett sådant sätt att de skänker standarderna auktoritet. Samtidigt visar studier att standarder alls inte följs i den utsträckning som skulle kunna förväntas: begrepp som särkoppling visar att organisationer säger sig följa standarder men i praktiken påverkas inte deras arbete i den utsträckning som standarden föreskriver.

För att standarder ska fungera som en del av en styrregim krävs komponenter som gör att de följs. Forskningarna har allt mer börjat rikta intresset mot certifieringen, den tredje part som ska kontrollera att standarder faktiskt följs.

Certifiering – en kommersiell kontroll

Certifiering kan betyda många saker. Efter genomförd dykutbildning erhålls exempelvis ett dykcertifikat. Men i styrregimen betyder certifiering något specifikt: certifiering betyder kontroll av att standarder efterlevs (Bartley 2007). Studier om certifiering utgör ett slags förlängning av standardiseringsforskningen även om certifieringslitteraturen är betydligt mindre omfattande än litteraturen om standarder, trots att certifiering ofta förekommer där stan-

KAPITEL 2

darder används. Liknande standardisering är certifiering en teknik att skapa förtroende mellan aktörer på långa avstånd från varandra (Higgins och Tamm Hallström 2007, Loonto och Busch 2010, Fouilleux och Loonto 2016). Certifiering har beskrivits som ett sätt att organisera i en global värld och då har certifieringens internationella och icke-statliga karaktär varit viktiga att betona. I stor del av forskningen presenteras certifiering som verktyg för att kontrollera globalt och här liknar resonemangen ofta de som återfinns i standardiseringslitteraturen. Dessa studier utgår vanligtvis från en specifik sektor där certifiering används för att lösa konkreta problem och fylla ett ”gap”:

(...) products are increasingly produced and traded globally. Developing and newly industrialized countries, often with weak or non-existent environmental, health and safety regulatory frameworks, are becoming major producers of agricultural and industrial products (...) as a result, regulatory gaps are occurring. (Marx 2011: 600).

I litteraturen om certifiering lyfts certifieringens kommersiella karaktär fram och marknaden för certifiering tycks växa (Loonto och Busch 2010, Marx 2011 och Fouilleux och Loonto 2016). Certifiering presenteras som både framvuxen ur marknadskrafter, som ett alternativ till statliga kontroller och som politiskt framdrivna förhandlingar (Bartley 2007, 2011). I studier där certifiering ses som huvudsakligen drivet av intresseföreningar (Bartley 2007, Bernstein och Cashore 2007), gärna inom miljörelsen (Hatanaka 2010), analyseras marknaden som en viktig drivkraft för certifieringens framväxt. Men exempelvis Marx skrev att standarder och certifiering blir allt mer legitima reglerings- och kontrollverktyg eftersom de används även i offentlig sektor (trots att han benämnde dem ”private regulation”) (Marx 2011, 2013, 2014). Offentliga förvaltningar använder (och erkänner därmed) standarder och certifiering på tre olika sätt: (1) genom att själv söka certifiering, (2) genom att införa certifiering som krav i lag och (3) genom att införa certifiering som ett krav vid offentlig upphandling (Marx 2010). Jacobsson (1993) hävdade att standarder och certifieringar alls inte bara är något för privata organisationer, utan något som används i förvaltningar i stor utsträckning, men nyare studier på detta fenomen saknas och efterfrågas av exempelvis Hatanaka och Busch (2008). Precis som inom standardiseringsforskningen har majoriteten av studier inom certifieringsforskningen fokuserat privaträttsliga organisationer som företag eller föreningar, både vad gäller certifierande och certifierade organisationer. Studier om certifiering inom offentlig sektor tycks saknas.

Certifiering - fler organisationer i styrregimen

Certifiering är den tredje part som ska ha auktoritet och trovärdighet att välja åt konsumenter när konsumenterna inte kan välja själva, som jag skrev i kapitel ett. Ett antagande som gjorts i forskningen är att för att certifieringen ska vara trovärdig som kontroll bör certifieringsföretaget vara oberoende från och opartiskt inställd till den som ska certifieras. En del studier har gjorts för att förklara hur standardiseringsorganisationer skapar egna certifieringsstandarder och tillhörande kontrollmekanismer (Bernstein och Cashore 2007, Tamm Hallström och Boström 2010, Marx och Cyupers 2010, Marx 2013). I detta sammanhang har olika former av certifiering diskuterats: det har påpekats att certifiering kan göras som förstaparts-, andraparts- eller tredjeparts-certifiering. Marx (2011) beskrev skillnaderna mellan olika certifieringsformer i detalj: förstaparts-certifiering är när en organisation själv skapar någon form av standard som organisationen själv sedan stämmer av mot. Hela certifieringsprocessen sker så att säga internt. Andraparts-certifiering betyder att en och samma organisation skapar standarden och certifierar sedan en annan organisation mot standarden. Standardiserings/certifieringsorganisationen är då andra part mot den som ska bli certifierad. Eftersom det, enligt Marx, inte finns någon garanti för att certifieringen i dessa sammanhang är opartisk, kallade han denna form av certifiering för ”självreglering”. Tredjeparts-certifiering har tre inblandade organisationer: en som skriver standarder, en som certifierar och en som blir certifierad. Begreppet tredjeparts-certifiering (förkortas TPC, third party certification) signalerar enligt Hatanaka och Busch (2008) ett organisatoriskt oberoende och är den form av certifiering som blivit den mest legitima och trovärdiga formen (Fouilleux och Loconto 2016).

Då ett led i att marknaden för certifieringen ökar, betonade Walgenbach (2001) och Boiral (2012), är att certifiering görs på kommersiell basis, av företag som tar betalt av de organisationer som de certifierar (se Gustafsson och Tamm Hallström 2013 för liknande resonemang). Att använda begrepp som opartisk och oberoende blir då problematiskt eftersom certifieringsföretagen är finansiellt beroende av sina kunder, det vill säga de certifierade organisationerna, vilket enligt Walgenbach leder till ökad misstro för certifieringar som en kontrollmetod. Studier visar också att då standarder inte följs i praktiken blir certifieringen – garantin för att standarder följs – endast ett skyltfönster mot omvärlden, skild från den vardagliga verksamheten (Boiral 2012). Om certifieringsrevisionen blir en ytlig och förutsägbar kontroll, skapar certifieringar misstroende snarare än förtroende och tenderar därför att generera mer kontroll snarare än mindre, vilket ursprungligen var tanken med ISO 9001 (Walgenbach 2001).

KAPITEL 2

Ovanstående resonemang belyser en viktig aspekt av styrregimen. Certifieringsföretagen ska enligt ovanstående diskussion vara oberoende från den organisation som certifieras och även från den organisation som skapar standarder. Det tycks viktigt att organisationerna är skilda från varandra. På så sätt skapas fler organisationer i styrregimen – istället för att sköta allt inom en organisation (vilket Marx kallade förstapartscertifiering) dras gränser mellan olika organisationer: standardiseringsorganisationer, de organisationer som följer standarderna samt certifieringsorganisationer. Det tycks ligga en trovärdighet i att det finns ett ”organisatoriskt oberoende” (Hatanaka och Busch 2008) mellan de olika inblandade organisationerna i styrregimen och de finns en växande marknad för certifiering, vilket gör att certifieringsorganisationerna ökar till antalet. Här får styrregimen fler organisationer att styra.

Forskningen beskriver hur certifiering används som lösning för att kontrollera i en global värld, ett sätt att skapa förtroende mellan organisationer på långa avstånd från varandra. Samtidigt visas hur certifiering växer av kommersiella drivkrafter på en marknad och forskarna betonar att dessa kommersiella drivkrafter skapar incitament för certifieringsföretagen att sälja certifikat utan att kontrollera om standarden följs, något som skulle urholka trovärdigheten för certifieringen. Med den växande efterfrågan på certifieringstjänster ökar antalet organisationer i styrregimen än mer.

Men om certifieringen drivs av kommersiella krafter som skapar incitament att inte göra ordentliga kontroller av att standarder följs, hur ska då förtroendet kunna upprätthållas? Det är här ackrediteringen kommer in i bilden.

Ackreditering – den okända fjärdeparten

Ackreditering har flera betydelser. Ackreditering kan göras av journalister som ska in och rapportera från ett politiskt event, ackreditering kan göras av ambassadörer och ackreditering kan göras som en kontroll av högskolor (Wedlin 2011), för att nämna några exempel. I styrregimen betyder ackreditering kontroll av certifiering. Ackreditering görs enligt standarder (Marx 2011, Fouilleux och Loconto 2016). Syftet med ackreditering är att garantera kompetensen hos certifierarna: ”Accreditation is thus the process by which an authoritative organization gives formal recognition that a particular (usually third-party) certifier is competent to carry out specific tasks” (Loconto och Busch 2010: 511). Till skillnad från certifiering är ackreditering sällan sektorspecifik. Ackreditering kan göras av intresseföreningar (Bartley och Smith 2010, Marx 2011), myndigheter (Jacobsson 1993), men också företag (Fouilleux och Loconto 2016).

En kraftig ökning av ackrediteringsorganisationer har skett sedan 1990-talet i syfte att samordna den växande infrastrukturen för standarder, hävdade både Loconto och Busch (2010) och Fouilleux och Loconto (2016). I litteraturen om standarder och litteraturen om certifiering har ackreditering ibland nämnts som en ytterligare form av kontroll (Loconto och Busch 2010, Loconto, Stone och Busch 2012, Hatanaka, Konefal och Constance 2012, Hatanaka 2014, Fouilleux och Loconto 2016).

Ackrediteringen används för att ge trovärdighet åt certifieringen då ackreditering ska garantera det oberoende som certifieringens legitimitet antas bygga på (Marx 2013). Marx nämnde således ackreditering men analyserade inte ackrediteringsorganisationerna utan diskuterade ackrediterade certifieringsorganisationer med slutsatsen att "accreditation systems are sometimes put in place" (Marx 2013: 274).

Studierna som inkluderar ackreditering är avgränsade till i huvudsak ekologiskt jordbruk (för en översyn se Hatanaka et al 2012). Fouilleux och Loconto (2016) skrev att det behövs mer forskning om ackreditering. De har gjort en översikt av olika ackrediteringsorganisationer globalt, men har inte fördjupat sig i ackrediteringen per se. Enligt Loconto och Busch (2010) har ackreditering vuxit fram på grund av det stora och växande antalet certifieringsföretag och Fouilleux och Loconto (2016) nämnde ackreditering som del på ett framväxande fält (för standarder), men ingen av dem har analyserat ackreditering specifikt. Hatanaka (et al 2012, 2014) har studerat ackreditering men då som något framvuxet ur certifieringsverksamheter och inte fokuserat studien specifikt till ackreditering.

Jag kan därmed konstatera att ackreditering vuxit fram som ett sätt att samordna och kompetensförklara certifieringsföretag och med ackrediteringen läggs ytterligare en typ av organisation till styrregimen. Ackreditering kan göras av företag, intresseföreningar eller myndigheter. Men jag kan inte utifrån tidigare forskning dra några slutsatser kring vilken roll ackreditering spelar i konstruktionen av en global styrregim. För det behöver jag veta mer om styrregimens sammansättning.

Begrepp som beskriver en sammansättning

I litteraturen förekommer olika begrepp för att beskriva sammansättningen av standarder, certifiering och ibland ackreditering. Marx skrev att "Global markets are increasingly governed by certification systems (CS), which aim to regulate transnational supply chains according to a set of standards" (2014: 401) och Bartley (2007) kallade standardisering och certifiering för ett "system of governance".

KAPITEL 2

Vissa begrepp inkluderar även ackreditering. Begreppet *multilayered conformity assessment systems* förkortat till MCAS (Hatanaka 2014) är ett sätt att definiera certifiering och ackreditering som kontroller i flera nivåer: ”multiple tiers of auditing practices” (ibid). Att standarder och certifiering organiseras i flera nivåer har också kallats för en *ratcheting up*-tendens, en utveckling som består i att ett ökande antal standarder konkurrerar med varandra och en ökande konkurrens mellan olika standardiseringsorganisationer (Bartley 2011, Reinecke, Manning och Von Hagen 2012). Det skapas då ”meta-strukturer” för att organisera det ökande antalet standarder och dessa standarders relation till varandra; en struktur för att standardisera standarder. Bartley (2011) konstaterade att sådana ”ratcheting-up”-tendenser ”facilitating both greater interconnectedness among certification initiatives and greater homogeneity in their organizational form” (sid 447) men analyserade inte detta närmre.

Levi-Faur och Starobin (2013) skiljde mellan certifiering och ackreditering genom att kalla dem för ”first order” respektive ”second order regulatory intermediaries”. Certifiering och ackreditering presenteras då som något slags mellanhänder. Loconto och Fouilleux (2014) definierade standarder, certifiering och ackreditering som ”interconnected activities”, vilka ”shape the organizational field by defining what one can audit, certify, accredit and standardize. The creation of these boundaries is one of the ways to institutionalize an organizational field” (Loconto och Fouilleux 2014: 3). Loconto och Fouilleux såg alltså standarder, certifiering och ackreditering som ett framväxande institutionellt fält.

Ett antal forskare har försökt att etablera begreppet TSR (*Tripartite Standards Regime* eller trepartsstandardsregim på svenska) som ska hjälpa till att beskriva och förstå standarder, certifiering och ackreditering (Loconto och Busch 2010, Loconto, Stone och Busch 2012, Hatanaka et al 2012, Hatanaka 2014, Fouilleux och Loconto 2016). Hatanaka (2014) skrev att det hon kallar för a *multiple conformity assessment systems* (flerfaldiga kontrollsystem) är en del av en *Tripartite standards regime*. Begreppen tycks vara överlappande och beskrivande – begreppen tar ackreditering i beaktande men förklarar inte vilken roll ackrediteringen spelar eller varför ackrediteringen har den roll den har.

En trepartsstandardsregim ses i sin tur som en form av governance – ”a network based system of regulation, ideally functioning through processes of exchange and negotiations, rather than a state-led system of regulation” (Loconto och Busch 2010: 511). Sådan system kan också beskrivas som ”a bricolage of multiple layers of markets” (Fouilleux och Loconto 2016: 9). I en trepartsstandardsregim blir gränserna mellan offentliga och privata organi-

sationer "increasingly blurred" (Fouilleux och Loconto 2016: 6), en tendens som även Bartley (2011) lyfte fram med begreppet *hybrid fields of governance*.

Jag använder begreppet styrregim för att diskutera sammansättningen av standarder, certifiering och ackreditering. Regim är ett lämpligt begrepp då det betyder en styrande ordning. Loconto och Busch (2012), Hatanaka (2014) och Fouilleux och Loconto (2016) använde begreppet regim utan att definiera det, regimbegreppet var för dem ett sätt att beskriva den sammanhängande ordning som standarder, certifiering och ackreditering tillsammans utgör, men begreppet innehåller inga förklaringar till hur en regim konstrueras. Men jag kan konstatera att användandet av standarder, certifiering och ackreditering är sammanlänkade aktiviteter (Loconto och Fouilleux 2014), att de ingår i en regim eller ett system. I en sådan regim eller sådant system blir gränserna mellan offentligt och privat otydliga. En sådan regim har också en tendens att växa i flera steg ("ratcheting up") – det skapas fler regler och fler organisationer.

Att förstå standarder, certifiering och ackreditering

Samordning genom standardisering har utvecklats från att till en början riktas mot tekniska och fysiska objekt, till att riktas allt mer mot organisationer och organisatoriska processer. Standarder skapas i standardiseringsorganisationer. Genom standardisering styrs organisationer och genom standardisering kan de styras på långa avstånd från varandra.

Certifiering utförs av företag på andra organisationer som en kontroll av och ett bevis på att organisationen i fråga följer en standard. Certifiering har beskrivits som framvuxen ur ett behov av att kunna granska och kontrollera på globala marknader och som ett verktyg som syftar till att göra så att aktörer långt ifrån varandra kan lita på varandra. Ackreditering har vuxit fram som ett sätt att samordna och kompetenspröva certifieringen, men mer än så vet vi inte om det.

Vad jag kan konstatera är att styrregimen består av standarder och ett växande antal organisationer som styr och kontrollerar varandra: standardiseringsorganisationer, certifieringsorganisationer, certifierade organisationer och ackrediteringsorganisationer. I forskningen om standarder och certifiering analyseras både certifierande och certifierade organisationer, likväl som standardiserade och standardiserande organisationer. Forskningen visar att standardiseringsorganisationer, certifieringsorganisationer och ackrediteringsorganisationer verkar vara skilda från varandra.

Forskning om standarder har utgått från idén om organisationen som enhet – i analyserna riktas uppmärksamheten antingen mot en organisation som

KAPITEL 2

använder standarder eller en organisation som skapar standarder. Detsamma gäller forskning om certifiering som handlat om certifierande eller certifierade organisationer. Samtidigt presenteras standardisering, certifiering och ackreditering som aktiviteter organiserade tillsammans, som något sammanhängande. I litteraturen om standarder och certifiering används begrepp som ”certification systems”, ”tripartite regimes” och ”non-state market driven systems”, ”multilayered conformity assessment systems” och det beskrivs att standardisering, certifiering och ackreditering är ”interconnected activities”.

Styrregimen utgörs av olika organisationer som finns över hela världen och på något sätt hålls dessa organisationer samman i en ordning. Styrregimen tycks därmed handla om organisering inte endast i organisationer utan av dem, utanför dem och mellan dem. För att skapa en teoretisk referensram till avhandlingens forskningsfråga – *hur har en global styrregim konstruerats* behöver jag fördjupa mig mer i hur organisering av och mellan organisationen kan förstås och förklaras. Jag behöver också skapa större förståelse för hur styrning på distans kan förstås. I nästa kapitel diskuteras mitt teoretiska ramverk för att förstå styrregimens konstruktion.

3

Organisering, organisationer och distans

Grundat i en teoretisk referensram formulerar jag i detta kapitel en analysmodell för att med den analysera mitt fältmaterial.

Utifrån litteraturgenomgången i kapitel två kan jag konstatera att standarder är ett slags regel som används för att styra organisationer globalt såväl som lokalt. Organisationer följer inte alltid de standarder de säger sig följa, varför en kontroll av standarders efterlevnad tycks behövas. Sådan kontroll görs av certifieringsföretag. Certifierande företag har ekonomiska incitament och kan därför misstänkas – rätt eller fel – utfärda certifikat utan att göra en tillräcklig kontroll. Certifiering utgör med andra ord ingen garanti att en standard faktiskt följs. Ytterligare en sorts organisation har därför skapats, ackrediteringsorganisationen. Om ackrediteringen finns inte mycket skrivet utöver att ackrediteringsorganisationerna ska samordna andra organisationer i styrregimen.

Jag drar därmed slutsatsen att styrregimen utgörs av flertalet olika organisationer – standardiseringsorganisationer, certifierade organisationer, certifierande organisationer och ackrediteringsorganisationer. Dessa organisationer har olika uppgifter. Hur de organiseras i förhållande till varandra har forskningen ännu inte visat. Men förståelsen för hur styrregimen har konstruerats finns i denna organisering.

Därför behöver jag utveckla teoretiska resonemang om organiseringen av dessa organisationer. Jag utgår från att styrregimens konstruktion är ett organisationsteoretiskt problem. Med andra ord använder jag organisationsteori för att formulera en analysmodell för att förstå organisering av och mellan de organisationer som styrregimen består av.

En viktig aspekt av styrregimens konstruktion är att styrregimens organisationer existerar över hela världen. De är inte samlade på en plats, vilket komplicerar styrningen av dem. Stora delar av forskningen om standarder och certifiering betonar just det globala eller internationella med dessa verksamheter. Globalitet och internationalitet implicerar distans – att styra globalt innebär att styrande och styrd finns på distans från varandra. Trots det är begreppet distans oproblematiserat i tidigare forskning om standarder och

certifiering. För att analysera hur styrregimen har konstruerats behöver jag i analysmodellen också analysredskap för att förstå hur styrning på distans görs möjlig – en styrning där den som styr inte kan se, prata eller stå i direkt kommunikation med den som styrs.

Då styrregimen tycks utgöras av organisationer inleder jag kapitlet med att presentera idéer om hur organisationer kan förstås. Därefter presenterar jag idéer om hur man kan förstå organisering av och mellan sådana formella organisationer. Jag argumenterar för att samma principer som används för att beskriva organisering inom organisationer likväl kan användas för att beskriva organisering av och mellan organisationer. Därefter presenterar jag idéer om hur styrning på distans görs möjlig. Analysmodellen som jag sedan presenterar utgör en kombination av idéer om organisering av och mellan organisationer samt idéer om styrning på distans.

Organisering av och mellan organisationer

Perrow skrev (1991) att vi lever i ett organisations-samhälle. Allt fler aktiviteter och relationer i samhället utspelar sig i organisationer – listan kan göras lång på organisationer som styr människors liv i olika situationer. Styrregimen kan ses som ett exempel på eller ett uttryck för ett sådant organisations-samhälle. Standardisering och kontroll av att standarder följs riktas i huvudsak mot organisationer och inte mot privatpersoner.

Idén om den formella organisationen

I styrregimen är det organisationer som styrs. Standarder standardiserar organisationer (Joerges och Czarniawska 1998) genom att föreskriva vilka interna rutiner, processer och vilken intern administration organisationer ska ha. Standarder förutsätter och bygger på idén om en organisation (Walgenbach 2001, Beck och Walgenbach 2005, Mendel 2006, Meyer 2014). I forskning om exempelvis ISO 9001-standarden har standardisering presenterats som något som ”offers a system of standardization of organizational actors” (Mendel 2006: 137) och det har antagits att management-standarder utgör ett slags ”formal organizational reform” och att dessa reformer ”rationalizing organizations as social actors” (s.142).

En organisations interna rutiner och interna administration – aspekter som standarder syftar till att styra – utgör vad som inom organisationsforskningen har kommit att kallas en organisations formella struktur. Inom äldre struktur-funktionalistisk organisationsforskning antogs den formella strukturen vara ett rationellt verktyg för att uppnå organisationens mål på ett effektivt sätt.

KAPITEL 3

Inom nyinstitutionell organisationsteori är organisationens formella struktur – dess rationalitet, rutiner, formalisering, hierarki, specialisering och standardisering – ett sätt framstå som legitim i omgivningens ögon. Den formella strukturen är en myt, en idé, en fasad som organisationer förhåller sig till på ett ceremoniellt sätt (Meyer och Rowan 1977). Därmed kritiseras den tidigare organisationsforskningens strukturfunktionalistiska antaganden. I den strukturfunktionella bilden av den rationella organisationen finns också idén om att det finns, eller bör finnas, en tät koppling mellan organisationers prat, beslut och handlingar; att prat och beslut föregår handling och att det som beslutas genomförs, något som organisationsforskare ifrågasatt och motbevisat (March och Olsen 1976, Rombach 1986, Brunsson 1989). Teoretiska begrepp som särkoppling och löskoppling mellan prat, beslut och handling syftar till att förklara hur organisationer kan leva upp till idén om den rationella och formella organisationen, samtidigt som de betar sig ”irrationellt” (Brunsson, 1985). Det var dessa begrepp som forskarna (Walgenbach 2001, Beck och Walgenbach 2005, Sandholtz 2012) använde för att förklara varför standarder inte alltid följs eller varför en certifiering inte alltid står för vad den utges att stå för.

I teoretiseringen av en formella organisationen beskrivs vissa karaktärsdrag som tillskrivs organisationer. Den antas ha ett välstrukturerat, rationaliserat och sammanhängande (”coherent”) inre (Meyer och Bromley 2013): en mål- och medelstruktur, kontrollmekanismer, uppföljning och utvärderingar, nedskrivna mål och delmål, planerings- och uppföljningsdokumentation, bokföringssystem, årsplaner, månadsplaner, planer för anställda och planer för olika avdelningar. Många av dessa element används för att dokumentera och tydliggöra organisationens interna struktur och på så sätt avgränsa den mot omvärlden genom att visa vad som händer inom organisationen i förhållande till vad som händer utanför den (Meyer och Rowan 1977).

En formell organisation, utifrån en nyinstitutionell organisationsteoretisk idealbild har en tydlig identitet (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000): den har ett namn, en logotype, en slogan. Organisationen med tydlig identitet är självständig och autonom med tydliga gränser mot omgivningen, det finns ett inom och ett utanför organisationen. Organisationen är suverän i förhållande till sin omgivning och i förhållande till sina medlemmar. Den formella organisationen som juridisk person kan agera i eget namn. Den kan äga resurser och den kan ha medlemmar som är utbytbara: även om de slutar finns organisationens identitet kvar.

Den formella organisationen med ett rationaliserat inre, med tydlig identitet, autonomi, suveränitet, hierarkisk ordning och gränser mot omgivningen, som är ”distinct” (Meyer och Bromley 2013: 378) antas också kunna agera

som en aktör (Brunsson 2007), organisationer blir vad Meyer och Bromley kallar ”proper social actors” (Meyer och Bromley 2013). Organisationen som aktör, precis som en fysisk person, antas kunna göra val och fatta beslut, agera intentionellt, ha och driva sina egna intressen och ha en egen självständig vilja: ”An actor is thus much more agentic – more bounded, autonomous, coherent, purposive, and hardwired than a person” (Meyer 2010: 3). Den formella organisationen som aktör kan också tillskrivas ansvar på ett sätt som icke-aktörer inte kan. En formell organisation – som utgör ett eget rättssubjekt – kan ställas inför rätta och förväntas svara för sin verksamhet och den formella organisationen tillskrivs mer auktoritet än en ordning som inte kan betraktas som en aktör (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000).

Organiseringsprinciper

I en tolkning av den formella organisationen utifrån nyinstitutionell organisationsteori är organisering en aktivitet som sker inom organisationer (Bromley och Meyer 2015). Forskare inom nyinstitutionell organisationsteori har visserligen problematiserat gränsen mellan omgivning och organisationen genom att förstå organisationen som höggradigt påverkad av sin omgivning. Men oavsett hur organisationen teoretiseras, strukturfunktionellt eller som Meyer (2010) fenomenologiskt, så är utgångspunkten att organisering sker inom organisationer. Med en sådan utgångspunkt blir det som finns utanför och mellan organisationer något annat än vad som finns inom dem. Men det är genom att förstå det andra – det mellan organisationer – som jag kan förstå hur styrregimen är konstruerad.

Flertalet av karaktärsdragen för en formell organisation som av organisationsteoretiker presenterats som något inom organisationer känns igen från traditionella idéer om hur organisering ska analyseras, men då kallades de för principer för organisering och inte en formell struktur. Samordning och arbetsfördelning utgör grundbultar för den kollektiva ordning som kallas organisation (Forssell och Ivarsson Westerberg 2007). Fayol skrev att principen om tydlig arbetsfördelning syftade till att ”att producera mer och bättre med samma resursförbrukning” och ”resultatet blir specialisering och en uppdelning av makt och ansvar” (Fayol 1916/2008: 42). Principen om auktoritet och ansvar handlade om rätten att ge order och makten att bli åtlydd. Principen om enhetlig styrning och centralisering skulle åstadkommas genom god organisation. En hierarkisk ordning skulle säkerställa kommunikationen – underordnade kommunicerar via överordnad. Och så byggde administration på principen om ordning – allt på sin plats. En grafisk bild av organisationen förespråkades – vad som idag kallas ett organisationsschema – för att underlätta ordningen och kontrollen av verksamheten (Fayol 1916/2008).

KAPITEL 3

De administrativa principer som Fayol och den samtida Taylor presenterade riktades mot industrin. Liknade principer, men anpassade för den offentliga förvaltningen, kallades principer för byråkrati (Weber 1922/1983).

Byråkrati presenterades som en specifik organiseringsform men dess principer om auktoritet (rationell, traditionell eller karismatisk, där rationell auktoritet är karaktäristisk för byråkratin), specialisering och opartiskhet bland de anställda var inget nytt, snarare var det redan då välbekanta principer för hur organisationen skedde i praktiken. Det Weber gjorde var att skriva om byråkratin som ett oövervinnerligt sätt att nå effektivitet (Waldo 1961, Perrow 1991).

I en byråkrati råder en rationell auktoritet (tron på regler och föreskrifters legalitet) och det är detta som gör byråkratin effektiv och oövervinnerlig som modell för att organisera (Weber 1922/1983). Administrativa och byråkratiska principer har på olika sätt beskrivits av bland andra Fayol (1916), Weber (1922), Thompson (1956), Hall (1963), Blau (1968) och Perrow (1991). Idén om byråkrati handlar inte om organisationer, utan om principer för organisation, som skriftlig dokumentation, fackkunskap och specialisering, rationalisering av kollektiva handlingar, tydlighet, ordning, arbetsfördelning, professionalism och eliminering av nepotism och tumregler, en opartisk inställning till arbetet (Weber 1922/1983), standardisering, formalisering, specialisering och hierarki (Hall 1963). Opartiskheten i byråkratin säkras genom att administrationen och dess handläggare är fria från intressen (både ekonomiska och moraliska) i de ärenden de handlägger (Weber 1922/1983).

Varken Weber eller Fayol diskuterade organisationer, utan principer för organisation. De gav praktiska råd snarare än teoretiska resonemang om organisationer. Hall diskuterade byråkratisering som en form av organisation som kan ske stegvis i olika dimensioner, inte nödvändigtvis förbehållen organisationen som enhet. Det var med organisationsforskningens framväxt som forskarna började teoretisera och skapa modeller, beskriva och abstrahera kring begreppet organisation (Waldo 1961). En drivkraft var att mer vetenskaplighet eftersöktes då läran om administration dittills varit praktisknära och normativ: "Administration, public or private, is an applied science ... 'Administrative theory' suggests an engagement with the world, a striving after values" (Waldo 1961: 217). Med behavioralismen kunde man börja räkna och sätta siffror på organisationerna och på så sätt abstrahera idéerna om dem (Simon 1962). Organisationer blev till teoretiska enheter och som sådana blev de juridiska eller odödliga personer; en enhet som överlever dess medlemmar eller anställda (Starbuck 2003, Lamoreaux 2004). Skiftet var också ett skifte i perspektiv till ett där (organisationers) formella strukturer sattes i fokus – organisationen som något stabilt, en enhet (Czarniawska

2013) – en enhet som den nyinstitutionella organisationsteoretiska tolkningen av organisationen som en ”distinct” aktör förutsätter. Visserligen formad av sin omgivning, men ändå som en avgränsad teoretisk enhet.

Organiseringsprinciper av och mellan organisationer

Jag håller med Czarniawska (2010) om att med organisationen som utgångspunkt för analys missas den organisering som sker mellan organisationer:

Organizing may occur within formal organizations, but it is rarely contained within their borders, and imposing such a frame from the outset (“organizing is a process taking place in formal organizations”) possibly excludes many fascinating new phenomena related to organizing (Czarniawska 2010: 156)

Ett sätt att lösa organisering som aktivitet från organisationen som enhet är att förstå organisering som en process (Hernes 2007). Utifrån begreppet handlingsnät (Czarniawska 2004) kan organisering förstås som en process av kopplingar mellan olika handlingar. Vissa handlingsnät stabiliseras och kan så småningom forma formella organisationer, andra leder till samarbeten eller till ingenting. Jämfört med den nyinstitutionella idén om den formella organisationen som central för organisering (Bromley och Meyer 2015), ger handlingsnätsperspektivet en motsatt bild – det är organisering som skapar organisationer:

From the action net perspective, actions come first; networks come second (...) and actors, in the sense of such established and recognized units as formal organizations and associations come third (Corvellec and Czarniawska 2014: 90).

Ett annat resonemang som syftar till att förstå organisering mellan organisationer presenterades av Ahrne och Brunsson (2010). De skiljde inte på organisationer som något och som organisationers omgivning som något annat. Istället skiljde de på organisation och icke-organiserade ordningar. De skrev inte om organisering som process utan om skapandet av organisation som ett tillstånd. Grundat i March och Simon (1958) och Luhmann (2005) argumenterade de för att det som skiljer organisation från annan form av social ordning (så som nätverk eller institutioner) är att organisation är en beslutad ordning – organisation bygger på beslut. Därmed är organisation ingenting som växer fram inkrementellt och av okända krafter. Organisation kan spåras till någon som fattat ett beslut.

Ahrne och Brunsson delade upp organisation i fem olika analytiska element – regler, medlemskap, sanktioner, hierarki och övervakning. Dessa element utgör själva essensen av organisation – alla organisationer kan styra med dessa element. Organisationer kan fatta beslut om vem som får vara medlem i organisationen, de kan fatta beslut om vem som bestämmer över

KAPITEL 3

vem (hierarki), organisationer kan fatta beslut om sanktioner, de kan fatta beslut om vilka regler som ska gälla och hur övervakning av verksamheten ska gå till.

Samtliga element kan enligt Ahrne och Brunsson användas också utanför organisationer. Organisationer kan reglera andra än sig själva, övervaka andra än sig själva och så vidare. Genom att de olika elementen används utanför organisationer skapas organisation – beslutad ordning – också utanför och mellan organisationer. Det som vanligtvis kallas omgivning blir partiellt organiserat.

Men organisering kan ske på fler sätt än genom regler, sanktioner, hierarki, medlemskap eller övervakning och Ahrne och Brunsson gav ingen förklaring till varför just dessa element skulle vara essentiella för organisering. För att fullfölja idén om att eliminera den analytiska distinktionen mellan organisering inom och mellan organisationer (vilket Ahrne och Brunsson påbörjade), borde alla principer för organisering som forskningen presenterat för att beskriva organisering inom organisationer, kunna användas för att förstå organisering av och mellan organisationer. Med andra ord borde organisering inom och mellan organisationer kunna analyseras utifrån samma principer.

Att organiseringsprinciper kan lyftas ur organisationen som analysenhet och användas för att förstå organisering av och mellan organisationer, betyder inte att organisationen som analysenhet är ovidkommande för förståelsen av styrregimen. Jag behöver fortfarande förstå hur organisationer organiseras i styrregimen, men jag behöver tolka organisationer på ett nytt sätt: som ett styrobject snarare än en aktör.

Organisationer som objekt

Tolkad utifrån nyinstitutionell organisationsteori skulle en styrregim utgöras av formella organisationer, organisationer som tillskrivs självständighet, autonomi, suveränitet och aktörsskap. Men varför skulle sådana självständiga, autonoma och suveräna aktörer inordna sig i en styrregim – snarare borde varje självständig, autonom och suverän aktör vilja skapa sina egna standarder och egna certifieringar och inte låta sig styras av andra organisationer. Här ligger en motsättning och jag behöver därför en tolkning av organisationer som möjliggör en förståelse av dem som delar av en styrregim.

Med handlingsnätperspektivet följer en icke-essentialistisk hållning till organisationen: det finns ingen kärna i en organisation. Däremot kan organisationer tolkas, beskrivas och förstås på olika sätt. Organisationer kan exempelvis liknas vid maskiner eller tolkas som organiska system. Andra tolkningar av organisationen utöver den om organisationen som aktör (Brunsson

2007, Meyer 2010) är den om organisationen som en juridisk person – som ett subjekt i egen mening som kan göra uttalanden och ställas inför rätta (Lamoreaux 2004).

Organisationen kan också tolkas som en artefakt, som ett kvasi-objekt (Czarniawska 2013). Som ett kvasi-objekt kan organisationer användas i syfte att skapa något annat, som ett verktyg (Perrow 1991).

Jag skrev inledningsvis att standarder standardiserar organisationer. Standardisering av organisationer och teoretisering av organisationer som analysenheter har växt fram parallellt. Standarder antas förstärka de karaktärsdrag som gör organisationen till en separat analysenhet: autonomi, tydligt rationaliserat inre och gränser mot omgivningen. Men här väljer jag en annan väg att förstå organisationer. Istället för att förstå standardisering av organisationer som något som förstärker dem som institutionaliserade, autonoma och avgränsade enheter, tolkar jag standardiseringen av organisationer i analogi med standardisering av fysiska ting (se Czarniawska 2013). Precis som skruvar och muttrar kan organisationer standardiseras. Då ses organisationer som verktyg och som komponenter snarare än analysenheter. Denna tolkning för mig närmare en analys av hur organisationer kan förstås i styrregimen – organisationer kan med denna tolkning tas med i min analys, utan att jag gör dem till analysenhet a priori.

*

Sammanfattningsvis landar jag i följande konstaterande: för att förstå organisering av och mellan organisationer gör jag ingen analytisk skillnad på organisering inom och organisering mellan eller utanför organisationer. Jag vänder så att säga ut och in på idén om den formella organisationen och det som kommit att kallas dess formella struktur, som jag presenterade det inledningsvis i detta kapitel. Principer för hierarki, auktoritet, rationalisering, skapandet av rutiner, standardisering, formalisering, arbetsfördelning, reglering, enhetligt, tydlighet, centralisering, dokumenterade processer, samordning, opartiskhet och specialisering är inte analytiskt destinerade till att fungera endast inom organisationer (som jag beskrev utgick inte Fayol, Weber eller Hall från organisationer utan från principer för organisering). Dessa analytiska principer kan skapa förståelse för organisering både inom, av och mellan organisationer.

Från handlingsnätsperspektivet tar jag med mig att organisering kan förstås som en process, samt att organisationer kan tolkas på olika sätt vilket möjliggör en tolkning av organisationer som kvasi-objekt och verktyg i kon-

KAPITEL 3

struktionen av styrregimen snarare än att tolka dem som autonoma, suveräna aktörer.

Styrregimen är global, vilket betyder att den som styr inte alltid kan se, höra eller prata med vad eller vem som styrs. Den organisation som skapar standarder står inte i direktkontakt med den som följer standarden, den som ackrediterar står inte i direktkontakt med den som certifierar och så vidare. Styrregimens organisationer och dessas verksamheter är rumsligt spridda från varandra. Samtidigt används samma standarder över hela världen – en organisation i Nairobi kan följa samma standard som en organisation i Kiruna och organisationen i Kiruna som följer samma standard som organisationen i Nairobi har kanske mer gemensamt än en organisation mitt över gatan i samma stad. På så sätt påverkar standarder uppfattning om globalitet och distans.

Organisationerna inom styrregimen är både nära och långt bort från varandra. För att förstå hur styrregimen har konstruerats behöver jag utöver organiseringsprinciperna nu mer ingående problematisera tekniker för styrning på distans.

Att organisera globalt

Precis som begreppet organisering inte är låst till organisationer, är inte begreppet distans låst till det rumsliga. Distans kan vara ett absolut avstånd mellan två punkter. Men distans kan också vara kognitiv, relationell, rumslig, tidlig och geometrisk (Law och Hetherington 2000, Sundström 2011, Corvellec, Ek, Zapata och Zapata Campos 2016). Enligt Law och Hetherington är distans något som skapas i sammansättningen av människor, objekt, tid och relationer. Distans är en effekt snarare än ett absolut tillstånd.

Denna idé bygger på en syn på materialitet som skiljer sig från konventionell samhällsvetenskap där teknik och fysiska ting utgör något annat än ”det sociala”. För Law och den skola som kommit att kallas Science and Technology Studies (STS) och från vilken även Latours (1987, 2005) idéer utgår, är teknik, materialitet och socialitet inte skilda fenomen utan skapar varandra. Det går inte att förstå materialitet utan att förstå det sociala och vice versa. Människor, fysiska och materiella ting och teknik skapar tillsammans det sociala.

Synen på distans som något skapat, som en effekt snarare än ett absolut tillstånd medför också att begreppet globalt (och globalisering) är något relationellt och relativt, men också praktiskt och materiellt (Law och Mol 2008). En lokal praktik kan bli global om den sätts i samband med andra praktiker och fysiska ting på andra ställen. Det som uppfattas som globalt och på av-

stånd ena dagen kan uppfattas som lokalt och nära andra dagen: "objects, materials, information, people and (one might add) the division between big and small or global and local, these are all relational effects. They are nothing more than relational effects. Which is why it is so important to study how they are produced" (Law och Hetherington 2000: 38).

Med globaliseringen blir organisationers omgivning både kognitivt och rumsligt större. Tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering har nämnt begreppet distans – standarder är ett sätt att reglera på distans – men då utan att problematisera olika typer av distans eller hur distans blir till eller hur distans överbryggas (se Brunsson och Jacobsson 2000 eller Timmermans och Epstein 2010). Framför allt har forskningen om standarder och certifiering diskuterat omgivning snarare än distans. Men omgivning och distans hänger ihop för det är genom skapandet och i uppfattningen av distans som omgivningen blir till. Med denna syn på distans är det inte alltid klart vad som är inom respektive utanför organisationen, i omgivningen. Genom standarder kan ett företags olika enheter utgöra en kedja som geografiskt täcker halva jordklotet. Enheterna är då på geografisk distans från varandra men inom samma organisation och därför inte i "omgivningen". Återigen blir gränsdragningen mellan organisationen och dess så kallade omgivning relativ och föränderlig.

Styrning på distans

När tidigare forskare betonade de globala och internationella aspekterna av standarder och certifiering, har ett implicit antagande varit att styrning globalt eller internationellt kräver andra tekniker än att styra lokalt eller nära. Standarder och certifiering möjliggör styrning av organisationer där styrande och styrd inte står i direktkontakt med varandra.

Med en annan syn på distans (och globalisering) än absoluta avstånd får begreppet styrning på distans också en annan innebörd än en där styrande och styrd kan stå i direktkontakt med varandra: se, höra och prata med varandra.

Ett begrepp som används för att förstå styrning på distans är "technologies of government" (Rose och Miller 1992), en utveckling av Foucaults (1975/1987) teori om diskursiv makt och disciplinering, det vill säga att människor disciplineras till ett visst beteende utan en explicit eller hierarkisk övervakning av att så sker. Genom självkontroll kan människor styras på distans, utan direkt övervakning. Higgins och Tamm Hallström (2007) tolkar framväxten av standarder utifrån idéer om diskursiv makt och de teknologier som upprätthåller och möjliggör sådan makt. Standarder har genom sitt genomslag i samhället infiltrerat såväl offentlig som privat sektor och utgör

KAPITEL 3

underlag för diskursiv styrning på distans – standarder utgör ett exempel på ”technologies of government” (Higgins och Tamm Hallström 2007).

Andra forskare (Law 1986, Latour 1987, Robson 1992, Sundström 2011, Corvellec et al 2016) har diskuterat styrning på distans utifrån begreppen inskriptioner och artefakter. Inskriptioner kan vara nedskrivna texter, bilder, märken och siffror och är en form av artefakt – ett objekt som möjliggör skapandet av ett organiserat tillstånd (Latour 1987). Artefakter tillåter styrning på distans genom att de kan flyttas från plats till plats, från organisation till organisation. Utifrån Law och Hetheringtons (som delvis bygger på Laws tidigare text från 1986) resonemang om distans som en effekt av en sammansättning av människor, objekt (som texter), tid och relationer, blir både styrning och distans begrepp med fler dimensioner. Distans finns inte på förhand givet, utan styrning och distans blir till tillsammans, i kombination. Detta är en annan tolkning av styrning på distans än Foucaults och senare Rose och Millers diskursiva maktanalys. Utifrån denna tolkning är distans inget som ska täckas eller överbryggas genom makt eller teknologier. Distans skapas tillsammans med samma människor, objekt, tid och relationer som ska överbrygga distansen (Corvellec et al 2016).

Inskriptioner är alltså instrument för att styra på distans. Inskriptioner har två egenskaper som möjliggör styrning på distans: de är mobila och de är stabila (*immutable mobiles*, Latour, 1987, Robson 1992). Mobilitet handlar om att inskriptionerna måste kunna fysiskt flyttas för att skapa *action at a distance*. Inskriptionerna ska också kunna flyttas över distanser utan att förändras, det vill säga de ska vara stabila. Stabilitet betyder att inskriptionerna förblir oförändrade och igenkännliga efter att ha flyttats på. Stabilitet handlar om ”the stability of relation between the inscription and the context to which it refers” (Robson 1992:695).

Standarder kan tolkas som ett slags inskription och därmed ett instrument för styrning på distans. Standarder (som är nedskrivna texter i ett dokument) är mobila och kan flyttas från den som skapar standarder till att gälla en kemtvätt i Kiruna, en Volvofabrik i Kina, eller en indisk restaurang i Nairobi. För att styra på distans bör standardens innehåll också vara stabilt, det vill säga förbli detsamma oavsett var standarden används och ett certifikat måste stå för samma sak oavsett var diplommet sitter.

För att åstadkomma inskriptionens stabilitet behövs en instruktion, förklaring eller manual för hur inskriptionen ska fungera som ett styrinstrument:

At a more general level stability refers to the rules or rather conventions that relate a mobile inscription to its context. Thus, in cartography there are rules and conventions followed in the production of a map: specification of scale, of projection, and of perspective that allows such maps to be recognisable in relation to the area they depict (Robson 1992:695).

Med andra ord behöver styrinstrumenten en förklaring eller manual så att de kan fungera på olika platser men på samma sätt.

Olika inskriptioner har olika förmåga att styra på distans. Robson (1992) beskrev hur vissa inskriptioner är olika starka i möjligheten att styra på distans, många kontexter eller situationer på samma gång. Det handlar då inte endast om att inskriptionen ska överbrygga fysisk distans, det vill säga att flytta något (en nedskrivna text) från en plats till en annan, utan att med texten påverka många situationer eller platser samtidigt: "Action at a distance implies not merely physical space between two points, but the capacity, through 'strong' explanations, to influence many contexts at the same time" (Robson 1992:691). Standarder skulle kunna vara exempel på en "strong explanation", om standarder accepteras och därmed styr på många platser samtidigt.

Om inskriptioner i form av texter är instrument för att kunna styra på distans, hur går styrningen till? Law beskrev en teknologi som tillät styrning på distans, också med hjälp av idén om artefakter och inskriptioner som styrinstrument. Det var hans studie som blev inspiration till både Latour (1987) och Robson (1992). Law (1986) ställde frågan hur skepp som seglade till andra sidan jorden kunde kontrolleras från Lissabon redan på 1500-talet. Hans svar var att portugiserna hade kraftfulla skepp som de kontinuerligt anpassade till nya farvatten, samtidigt som de utvecklade sätt att översätta astrologisk kunskap som besättningar kunde använda när de navigerade. Dokumentationen av hur navigationen fungerade och hur kartor skulle läsas är exempel på manualer eller instruktioner för styrinstrument kartor. Som nedskrivna texter var kartorna och manualerna också exempel på inskriptioner, texter som kunde flyttas från Portugal och ut på haven.

I Laws modell för styrning på distans kallas inskriptioner för ett slags sändebud – något som sänds ut för att överbrygga distanser. Det som Law poängterade var att texter (inskriftioner) tillsammans i kombination med människor och objekt av olika slag, skapade en modell för styrning på distans. Law sammanfattade:

Texts of all sorts, machines or other physical objects, and people, sometimes separately but more frequently in combination, these seem to be the obvious raw materials for the actor who seeks to control others at a distance (Law 1986: 255).

En text skapar inte ensamt styrning. En modell för styrning på distans byggs enligt Law med tre komponenter: texter, människor och objekt. För att förstå hur styrning på distans möjliggörs är det avgörande hur komponenterna står i relation till varandra, det vill säga komponenternas juxtaposition (Law 1986, Law och Singleton 2005). Juxtaposition är något annat än posit-

KAPITEL 3

ion eller relation – med juxtaposition menas hur kombinationen av komponenter skapar någonting just i den kombinationen som komponenterna inte kunnat skapa på egen hand. Annars blir en text bara en text, en standard bara en standard och ett objekt bara ett objekt. Robson (1992) skrev om detta i termer av ”combinability”, det vill säga att förhålla inskriptioner till en kontext eller till andra inskriptioner. Law (1986) diskuterade det i termer av strukturerade element: sändebuden juxtapositionerades till varandra så att de tillsammans skapade en struktur för styrning.

Komponenternas juxtapositioner ska skapa varaktighet och kraftfullhet för att en styrningen ska kunna överbygga distanser (Law 1986). Enligt Law kunde kraftfullhet skapas genom att successivt bygga in omgivningen i styrningen snarare än att se omgivningen som ett hot – genom olika hjälpmedel som navigationsverktyg och kartor kunde de portugisiska sjömännen kontrollera en dittills okänd omgivning och gjorde den på så sätt till en del av sin styrning (Law 1986). En styrregim som inkorporerar omgivningen snarare än hotas av den blir oberoende av sin omgivning och därmed stärkt och motståndskraftig – de portugisiska skeppen kunde segla nya farvatten (omgivning) genom att skapa nya navigationstekniker och starkare skepp. På sätt tog de sig längre och blev en starkare flotta.

Enligt Laws idé skulle styrning på distans också skapa en möjlighet till en kommunikation som inte snedvrids eller avbryts. Detta skapas genom en klar koppling mellan centrum och periferi – ”no noise must be introduced into the circuit” (Law 1986: 241). Med andra ord måste komponenterna i styrregimen stå i kontakt med varandra och skapa en obruten kommunikation för att möjliggöra styrning. En obruten kommunikation ska i sin tur skapa den varaktighet och kraftfullhet som Law betonade som avgörande för styrning på distans.

Styrregimen – en analysmodell

Utifrån ovanstående resonemang har jag nu en tolkning av organisering (organisering kan ske både inom, mellan och utanför organisationer) och distans (distans kan vara kognitiv, relationell, rumslig tidslig och geometrisk). Samtidigt har jag presenterat hur organisering av och mellan organisationer kan förstås utifrån olika organiseringsprinciper, samt hur organisationer kan ses som objekt och därmed som verktyg och komponenter i en styrregim. Jag har också presenterat tekniker för hur styrning på distans möjliggörs.

I det följande presenterar jag den analysmodell som ligger till grund för min analys av fältmaterialet. Analysmodellen bygger på tre delar vilka jag underbygger ovan och vilka jag redogör för i det följande.

Komponenter i styrregimen

Analysmodellen bygger på antagandet om att det i styrregimen finns fyra olika komponenter: (1) någon som skapar styrinstrument, (2) styrinstrument och manualer till styrinstrument, (3) verktyg att styra med och (4) objekt som blir styrda.

Den första komponenten är den som skapar de styrinstrument som används – dessa blir inte till inte av sig själva. Någon skapar de texter som används för att styra med i styrregimen.

Den andra komponenten utgörs av styrinstrument och manualer för sådana styrinstrument. Styrinstrument är i Laws modell (1986) och med Latours begrepp (1987) mobila och stabila (*immutable mobile*). För att behålla sin stabilitet och mobilitet krävs en manual som förklarar hur instrument ska användas.

Den tredje komponenter är verktyg för att styra med i styrregimen. Verktyg kan vara olika kontrollformer såsom certifiering eller ackreditering. Verktyg kan också vara olika organisationer. Organisationer är verktyg när de används för att styra med.

För att förtydliga kallar jag alltså komponenterna för instrument när det handlar om inskriptioner av olika slag, företrädesvis standarder men även manualer som följer med standarder. Jag kallar komponenterna för verktyg när de är organisationer, eller olika kontrollformer så som certifiering och ackreditering. Organisationerna och kontrollformerna används som verktyg för att se till att styrinstrumenten följs. Distinktionen mellan instrument och verktyg följer på Laws idé om tre sorters *raw materials*. Standarder motsvarar i min tolkning texter, medan kontrollformer och organisationer motsvarar verktyg.

Den fjärde komponenten är det objekt som ska styras. I Laws (1986) beskrivning utgörs objekten för styrning av olika skepp som seglade från Portugal till andra delar av världen, i kombination med navigering och manualer för hur skeppen skulle styras, samt utbildade sjömän. I analysmodellen är organisationer de objekt som styrs. I analysmodellen används instrument (standarder och manualer) och verktyg (organisationer samt kontrollformerna certifiering och ackreditering) tillsammans för att styra objekt (organisationer). Organisationer kan med andra ord vara både verktyg för styrning och de objekt som styrs. Att organisationer kan vara både verktyg för styrning och objekt som styrs är grundläggande för styrregimens konstruktion och något jag återkommer till i analysen.

KAPITEL 3

Komponenternas juxtaposition

Jag har i kapitlet också redogjort för att det spelar roll för hur styrregimens komponenter står i relation till varandra. Jag har använt begreppet juxtaposition för att beskriva komponenters relation eller position till varandra – certifiering betyder något när certifiering ställs i relation till standarder, ackreditering betyder något när ackreditering ställs i relation till certifiering och så vidare. Komponenternas juxtapositioner är avgörande för styrregimens förmåga att styra. I styrregimens fall handlar det om att kombinera standarder, certifiering och ackreditering till varandra på olika sätt så att en varaktig och kraftfull styrregim skapas. Komponenternas juxtaposition är en empirisk fråga och det är juxtapositionerna jag letar efter i mitt fältmaterial.

Styrning på distans genom organiseringsprinciper

Inledningsvis i kapitlet presenterade jag principer för exempelvis arbetsfördelning, samordning, standardisering, formalisering och hierarki som till en början presenterades som administrativa principer eller principer för byråkratin, men som i litteraturen kommit att bli förbehållna den formella organisationen. Utifrån min tolkning av litteraturen kan sådana principer användas för att förstå organisering även av och mellan organisationer. I fältmaterialet söker jag efter följande principer:

- Ansvar
- Arbetsfördelning
- Specialisering
- Hierarkisk auktoritet
- Centralisering
- Enhetlighet
- Opartiskhet
- Tydlighet
- Samordning
- Rationell auktoritet (tro på regler)
- Regler för rutiner och processer
- Dokumenterade processer
- Formalisering
- Standardisering

Om styrregimens konstruktion är att förstå som organisering av och mellan organisationer borde dessa principer för organisering återfinnas inom styrregimen. Då organisationer enligt analysmodellen utgör komponenter antar jag med andra ord att komponenterna juxtapositioneras enligt några eller samtliga av dessa principer.

Analysmodell

Sammanfattningsvis antar jag att styrregimen byggs med fyra komponenter:

- någon som skapar styrinstrument
- styrinstrument och manualer
- verktyg att styra med (organisationer och kontrollformerna certifiering och ackreditering)
- objekt att styra (organisationer)

Dessa fyra komponenter, deras juxtaosition och organiseringsprinciperna utgör analysmodellen utifrån vilken jag samlar in och analyserar mitt fältmaterial. Analysmodellen bygger på teoretiska antaganden om hur organisationer, organisering och distans kan förstås. Antagandena är rimliga utifrån mina teoretiska utgångspunkter och behövs för att kunna analysera styrregimens konstruktion. I nästa kapitel beskriver jag hur jag samlat in mitt fältmaterial för att kunna studera denna konstruktion. Detta fältmaterial presenterar och analyserar jag sedan i de därpå följande kapitlen.

4

Tillvägagångssätt

I detta kapitel beskriver och motiverar jag mitt tillvägagångssätt för att studera ackreditering och den styrregim i vilken ackreditering ingår. Fältmaterial har samlats in genom observationer, intervjuer och läsning av texter. Hur insamlingen gått till och mina utgångspunkter för detta beskrivs utförligt i kapitlet. Jag redovisar och diskuterar därefter hur jag sorterat och tolkat fältmaterialet.

Studiens utgångspunkter

Avhandlingens vetenskapsteoretiska utgångspunkter grundas i den amerikanska tanketradition som kallas pragmatismen. Pragmatismen har en probabilistisk grundidé – det finns ingen sanning som står över någon annan. Det finns inget språk och ingen kunskap som är överlägsen någon annan eller som på något sätt skulle vara mer sann än någon annan. Pragmatismens idéer är framför allt intressanta som sanningsteori, det vill säga hur sanning kan förstås och argumentation för sanning kommer till praktiskt uttryck – hur argumenteras något för, för att framställas som sant?

Med en probabilistisk grundidé avvisas också idén om representation, att det finns något naturligt som vi människor kan spegla eller beskriva och som skulle spegla eller beskriva en sanning. Det finns ingen sanning att spegla. Antagandena bygger på att vi inte kan gå utanför oss själva och studera världen från ”Guds öga”, från ett ställe där vi ser sanningen (Rorty 1991: 156). Följaktligen är det inte intressant att söka svar på vad sanning är (eller inte är), sanning i termer av något som korresponderar med fakta eller som representationer av verkligheten kommer aldrig att kunna bevisas. Sanning är inte relativ till verkligheten eller fakta, sanning är inte relativ till något annat än mening. Och mening är skapad av människor själva. Rorty skrev: ”So the thing to do is to marry truth and meaning to nothing and nobody but each other. The resulting marriage will be so intimate a relationship that a theory of truth will be a theory of meaning, and conversely” (Rorty 1991: 154). Istället för att söka sanningen bör man fokusera på rättfärdigandet av mening. Människor rättfärdigar det de tror på, det de tror är sant.

Denna syn på sanning och kunskap har inspirerat mig i hur jag ställt avhandlingens forskningsfrågor. Frågorna kommer från en undran om hur övertygelse skapas för att något ska vara ordnat på ett visst sätt – ingenting är givet och det hade alltid kunnat vara annorlunda. Så varför just så här?

Forskningsprocessen

En stor del av forskningsprocessen har handlat om att begripliggöra aktiviteterna standardisering, certifiering och ackreditering och vad dessa är för fenomen. Till synes är de sammanlänkade, men hur och varför just så? Det har varit mitt intresse att förstå varför styrregimen hänger ihop som den gör och med vilken argumentation snarare än att söka effekter eller konsekvenser av styrregimen. Denna inställning har präglat mina frågeställningar, min insamling av fältmaterial och min tolkning av fältmaterialet.

En första fråga under studiens början var varför standarder, certifiering och ackreditering existerar överhuvudtaget – vilka argument fanns för att rättfärdiga dessa verksamheter? När jag under studiens gång förstod att det i argumentationen tycktes viktigt hur och att de håller ihop, närmade sig frågeställningen mer ”Varför ska det vara sammansatt på just det här viset”. De slutgiltiga forskningsfrågorna har därför genererats från utgångspunkten att standarder, certifiering och ackreditering utgör ett fenomen som hänger samman och att detta sammanhängande är viktigt. Det var också i samband med denna förståelse som jag började kalla ordningen för en styrregim. Men styrregimen tycktes sakna en bestämd plats där jag kunde hitta den, den tycktes också sakna konturer, definitioner och ett namn. Efterhand förstod jag att även detta var en del av studien, att avsaknaden av en bestämd plats, konturer, definitioner och namn var intressant att ställa frågor kring och undersöka.

Synen på styrregimen som ett fenomen utan fasta konturer, definitioner och namn och som ett fenomen som finns på flera olika platser samtidigt, liknar det Law och Singleton kallar flytande objekt (fluid objects) (2005), det vill säga fenomen som antar olika former beroende på vem som avbildar det eller hur det avbildas. Det går inte att placera sådana objekt i fasta kategorier eftersom objektet själv är en del av kategoriskapandet. Det gör också att styrregimen inte kan läsas till en eller ett par organisationer eller ens idén om organisationen som enhet (Czarniawska 2008). Min syn på styrregimen som ett flytande objekt gör att jag inte reducerat den till ett antal faktorer, indikatorer eller orsaksvARIABLE (Asplund 1970). Styrregimen är mer än ett antal aktiviteter eller ett antal standarder, några certifieringar och ackrediteringar, den är ett fenomen att försöka förstå.

Frågeställningar om hur något hänger ihop men samtidigt är konturlöst och utan definitioner, ledde till frågor om hur studien skulle avgränsas och hur jag

KAPITEL 4

skulle väljer fall samt vilket fältmaterial som behövdes för att svara på avhandlingens frågor. För varje direktiv, förordning eller policydokument jag läste fanns det ett till som beskriver någon annan funktion eller aktivitet i regimen. Allt tycktes hänga ihop och var på något sätt kopplat till varandra.

I det följande presenterar jag hur jag resonerat kring det studieobjekt jag studerat och hur jag gått tillväga för att samlat fältmaterial för svara på avhandlingens frågeställningar.

Val av fall

Avhandlingens studie började med en första delstudie där jag på ett övergripande sätt studerade ackreditering. Jag kunde konstatera att forskning om vad ackreditering är för typ av verksamhet, vilka organisationer som bedriver den och varför, var mycket liten. I denna delstudie framkom också att myndigheten Swedac var en viktig för att förstå ackrediteringens framväxt i Sverige, varför en studie om Swedac genomfördes. I takt med att jag samlat allt mer fältmaterial har en annan och mer komplex bild växt fram som var större än endast en studie av myndigheten Swedac och jag insåg att ackreditering ingick i en större helhet som tycktes hänga ihop.

Efter den första delstudien insåg jag därför att jag inte kunde avgränsa avhandlingen till Swedac. Jag ville heller inte avgränsa mig sektoriellt genom att exempelvis studera ackreditering inom skogsindustrin, livsmedelsindustrin eller jordbruk. Standardiserings- och certifieringsstudier har ofta haft sådan sektoriell avgränsning (se presentation av tidigare studier i kapitel två) och genom att göra en sådan avgränsning skulle jag riskera att missa den komplexa ordning som standarder, certifiering och ackreditering tillsammans utgör och som jag ville studera.

Genom att inte enbart studera Swedac blev det tydligt att standarder, certifiering och ackreditering tillsammans visserligen utgör ett organisatoriskt fenomen, men att det finns flera olika styrregimer. Det finns styrregimer där ackreditering utförs av intresseorganisationer, där statliga myndigheter eller EU inte är delaktiga. Ackreditering är inte ett rättsligt skyddat begrepp och det finns många olika typer av ackrediteringar av certifieringar. Styrregimen i den här avhandlingen är således ett exempel på hur standarder, certifiering och ackreditering kan konstrueras tillsammans. Men det finns andra standardiseringsorganisationer, andra certifieringsföretag och ackrediteringsorganisationer än de beskrivna i min studie. Avgränsningar mellan olika styrregimer är svåra att göra – de styrregimer som inte växt fram från EU kan ändå ingå i samma samlingsorganisationer på global nivå. Eller så kan standardiseringsinitiativ ha

börjat i en intresseorganisation och sedan kopplats in i en styrregim. I den styrregim som beskrivs i denna avhandling görs tydliga försök till att definiera och dra gränser för vad som ingår i styrregimen och inte – det vill säga vilka standarder, certifieringar eller ackrediteringsorganisationer som ska ingå eller inte. Detta gränsdragande utgör en del av min analys för hur styrregimen konstrueras, men har också varit ett sätt att avgränsa studien. Jag har helt enkelt låtit styrregimen definiera och avgränsa sig själv.

Slutligen landade studien i vad som skulle kunna kallas tre fall: Riksprovplatssystemet, Helhetsmetoden och Varupaketet. Dessa tre fall valdes då de illustrerar sammansättningen av standarder, certifiering och ackreditering. Genom att studera dessa tre fall har jag kunnat skapa en bild av hur standarder, certifiering och ackreditering utgör en ordning tillsammans.

Fallen valdes då de inte är förlagda till en specifik organisation eller en specifik sektor. De tre fallen tillät mig dessutom att gå tillbaka i tiden och studera hur konstruktionen av något blir till, snarare än att utgå från en ögonblicksbild över hur något är just nu. På så sätt kunde jag studera argumentation som underbygger svar till frågan ”varför just så här?”. Denna inställning relaterar till min syn på organisering som en process och synen på styrregimen som ett organisatoriskt fenomen ”in the state of becoming” (Law och Hetherington 2000). Att se styrregimen som process är motsatsen till att se den som en ögonblicksbild.

Detta är inte är någon fallstudie i bemärkelsen ”fall av något” (Yin 2009). Jag har inte utgått från ett fenomen och sen letat efter ett fall av något som representerar det fenomenet. Snarare har fallen styrt frågan och min varseblivning av fenomenet. Därmed blir det problematiskt att diskutera representativitet, validitet och generaliserbarhet, begrepp som är vanliga i metoddiskussioner. Målet med studien har inte varit validitet och representativitet, utan öppenhet för det oväntade. Att argumentera för validitet och representativitet vore dessutom helt motsatt den pragmatiska synen på skapandet av sanning och mening som jag redogjorde för inledningsvis i kapitlet.

Det första modellen som beskrivs i fältmaterialet började 1972 då Riksprovplatssystemet inrättades. Det fanns en organisering för provning och kontroll innan Riksprovplatssystemet men inrättandet av Riksprovplatssystemet gjorde att det i de dokument jag studerat, skapades en bild av något sammanhängande: ett system, en ordning eller en modell för kontroll. Därmed kunde jag urskilja en viss typ av organisering från en annan, nämligen genom att det fanns en beslutad och artikulerad idé om en sammansättning av något som kallades Riksprovplatssystemet. Urskiljningen av Riksprovplatssystemet som en

KAPITEL 4

sammansatt ordning motiverar också studiens starttid – studien börjar när Riksprovplatssystemet som sammanhängande modell blir urskiljbar från den tidigare organiseringen av provning och kontroll.

Riksprovplatssystemet utvecklades då Sverige gick med i EES och regeringen började anpassa organiseringen av provning och kontroll till EU (dåvarande EG). Därmed började en presentation av en ny modell, Den nya metoden och Helhetsmetoden. Dessa modeller var klart urskiljbara i fältmaterialet och avvikande från Riksprovplatssystemet, men inte isolerade från varandra. År 2008 kom en utveckling av Den nya metoden och Helhetsmetoden som kallades Varupaketet. Varupaketet utgör en tredje, i fältmaterialet klart urskiljbar modell för sammansättningen av standarder, certifiering och ackreditering, om än inte isolerad från tidigare modeller. Denna uppdelning av tre modeller speglas i kapiteluppdelningen: I kapitel fem beskrivs Riksprovplatssystemet, i kapitel sex beskrivs Den nya metoden och i kapitel sju beskrivs Varupaketet. Dessa tre modeller kopplar sedan vidare globalt genom avtal och medlemskap i internationella organisationer.

Studiens design

Det stod som sagt tidigt klart att det skulle bli svårt att studera endast en del av styrregimen i och med att de olika delarna relaterar till varandra. Ackreditering förutsätter certifiering, certifiering förutsätter standarder. Därtill finns fler aktiviteter så som marknads kontroll som presenteras då ackrediteringen presenteras. För att studera styrregimens organisering har jag därför utgått från en observationspunkt. Ackreditering är knuten till en specifik organisation – myndigheten Swedac i Sverige och jag har låtit Swedac vara en plats varifrån jag kan se mer av styrregimen, utan att låta avhandlingen bli en studie av Swedac. Ackreditering har givits en samordnande funktion för standarder och certifiering (Loconto och Busch 2010) och därför valdes denna observationspunkt. Det finns motsvarande ackrediteringsorganisationer i andra EU-länder och även utanför EU (men som jag inte studerat). Swedac är således ett exempel på något det finns fler av och inte en isolerad företeelse. Från ackrediteringens funktion kunde jag se kopplandet av ackreditering till andra delar i styrregimen såsom marknads kontroll, egenkontroll, certifiering och standardisering.

I undersökningen har jag alltså haft ett processuellt perspektiv på organisering (Hernes 2007, Czarniawska 2013). Detta är en mer fenomenologisk hållning där jag är intresserad av förståelsen för skapandet av ett organisatoriskt fenomen snarare än en positivistisk hållning där hypoteser kan prövas, förkastas och jämföras (som exempelvis Popper föreskriver).

Denna inställning påverkar studiens design. Ackreditering som plats varifrån jag kunde studera andra delar av styrregimen, är inspirerad av Czarniawskas *mobile ethnologies* (2008) och det Marcus (1995) kallade *multi-sited ethnography* vilket i korthet betyder att en observatör eller forskare inte väljer en specifik tid, punkt, plats, enhet eller person att studera, utan istället är mobil:

multi-sited research is designed around chains, paths, threads, conjunctions, or juxtapositions of locations in which the ethnographer establishes some form of literal physical presence (Marcus 1995: 105).

Marcus använde begreppet *mapping out* och det är också en slags kartering jag har gjort när jag sökt efter kopplingar mellan styrregimens olika delar, för att sedan se hur den håller samman. Czarniawska betonade kopplingar mellan handlingar och händelser för att förstå organisering så här:

... in order to grasp the practice of organizing, it is not enough to study single events. The whole point is to know how they are related to other events, to study chain of events. Again, events do not chain spontaneously: the actors or the observers tie them to one another, usually in the activity of story making (Czarniawska 2004: 779).

En handling är ”a movement or an event, to which an intention can be attributed by relating the event to the social order in which it takes place” (Czarniawska 2004: 780).

I kapitel tre redogjorde jag för en syn på hur handlingar, människor, objekt, texter och relationer och kopplandet av dessa både skapar distans och den styrning som ska överbrygga distansen. Att kartlägga och förstå kopplingarna mellan dessa är utgångspunkten för studien. Tillsammans utgör kopplingarna styrregimen. Studiens design är därför utformad för sortera dessa kopplingar i en sammanhängande berättelse. Detta kräver öppenhet i tillvägagångssättet, kopplingar mellan samma händelser, handlingar, människor, texter och objekt kan ske på olika sätt.

Sammansättningen av kopplingarna har gjorts utifrån två dimensioner: tid och rum, samt argument och rättfärdigande. Burkes (1969) dramaturgiska pentad (vem, vad, hur, när och var något hänt, gjorts eller sagts) har inspirerat mig i insamlandet och kategoriserandet av fältmaterialet. Det vill säga tid och plats (vem, var, när) och argument och motiv (hur och varför).

Styrregimen: tid och plats

Styrregimen jag studerar kan inte hittas på någon specifik plats, den kan inte besökas, det går inte att gå in och ur den. Styrregimen som studieobjekt är, som Czarniawska beskriver det, på många platser samtidigt:

KAPITEL 4

... (modern management) occurs in a net of fragmented, multiple contexts, through multitudes of kaleidoscopic movements. Organizing happens in many places at once, and organizers move around quickly and frequently (Czarniawska 2008: 6).

Att styrregimen inte går att lokalisera till en specifik plats är ett uttryck för den rumsliga aspekten av distans (såväl som andra aspekter av distans). Det ligger så att säga i styrregimens natur att sakna hemvist och att finnas på många platser samtidigt. Den rumsliga aspekten är en viktig dimension av hur regimen blir styrande och därmed en viktig dimension att förhålla sig till vid studiet av hur styrregimen konstruerats.

Avhandlingens tre studerade modeller följer på varandra i tid. Det är jag som sorterat fältmaterialet i ett slags kronologi men sammanställningen av styrregimens konstruktion följer inte en idé om kausalitet (Czarniawska 2004). Flytande objekt (Law och Singleton 2005), som styrregimen utgör ett exempel på, kan inte bygga på kausalitet eftersom organiseringen av den pågår på många ställen samtidigt och i många olika versioner. Det betyder också att vissa händelser som i andra samtida narrativ är centrala faller utanför berättelsen om styrregimen. Exempelvis passerar det svenska EU-inträdet nästan oemärkt förbi i berättelsen, eftersom Helhetsmetoden redan fanns etablerad då Sverige blev medlem i EU.

Styrregimen: argument och motiv

Utöver att söka svar på hur, var, vad och när kopplingar sker i styrregimen har jag också letat efter motiv (Burke 1969), argumentation och rättfärdigande (Rorty 1991) i fältmaterialet för hur styrregimen ska vara konstruerad. I detta ligger antagandet att argumentation och motivering inte är tomt prat, men inte heller att allt som sagts under intervjuer eller observationer eller som står skrivet i olika dokument är sant i den bemärkelsen att det korresponderar med en absolut verklighet (Rorty 1991). Det som sägs är vad som sägs, varken mer eller mindre (se ovan om pragmatismen). Men framför allt är argument, motiv och rättfärdigande sätt att organisera (Czarniawska 1997). Det spelar roll att styrregimen argumenteras för som en sammanhängande enhet, det är med argumentationen för en sammanhängande enhet som en sammanhängande enhet blir till, varför argument och rättfärdigande blir en viktig aspekt av studiens design.

Insamling av fältmaterial

I en *multi-sited ethnography* (Marcus 1995) används flera sätt att samla fältmaterial för att skapa förståelse för vad som studeras. För att svara på frågan

hur en global styrregim har konstruerats behövde jag samla in fältmaterial om de komponenter som utgör styrregimen jag studerar, för att förstå hur komponenterna juxtapositioneras. Detta beskrivs framför allt i olika dokument. Men jag behövde även möjlighet att själv ställa frågor av typen varför just så? Därför har jag även gjort intervjuer och observationer (där jag ibland har varit passiv och ibland varit deltagande). Jag gör ingen större skillnad mellan tillvägagångssätten. I viss mån kan de alla ses som textanalys – intervjuer och observationer har transkriberats eller beskrivits av mig själv efter intervju/observationstillfället och därmed har jag behandlat dem som texter. Intervjuer skiljer sig från observationer i den bemärkelsen att jag har styrt intervjutillfället i högre utsträckning genom att jag ställt frågor och följdfrågor. Intervjuer och observationer täcker också ett kortare tidsspän än dokumenten – för den första delberättelsen, från och med 1972 till början av 1980-talet, har jag i kapitel fem nästan uteslutande utgått från dokument (endast ett intervjureferat finns).

Jag presenterar i det följande detaljerat hur jag genomfört mina intervjuer, mina observationer och vilka dokument jag samlat in och läst.

Intervjuer

Sammanlagt har jag gjort 26 intervjuer (vid tre tillfällen med två personer) vilka listas i bilaga två. Nio av de intervjuade är eller har varit anställda på Swedac. De andra kommer från och arbetar inom olika delar av styrregimen och de är valda för att ge bilder och berättelser om just dessa delar.

Vid intervjutillfällena har jag bett den jag talat med att först beskriva vad den gör för att på så sätt få igång samtalet. Beroende på personens uppgift och roll har jag därefter bett denne berätta om sin funktion i ett bredare sammanhang. Om jag exempelvis intervjuat en handläggare på Konsumentverket som arbetar med marknads kontroll av leksaker, så har jag ställt frågor om vad marknads kontroll är, vad det syftar till, på vilket sätt Konsumentverket arbetar med marknads kontroll, vilka dokument som är viktiga för dem i sitt arbete. Oftast hade jag ett antal områden som jag ville att vi skulle beröra under intervjun, exempelvis ”hur använder ni standarder”, ”ansvars fördelning” eller ”dilemman och problematik”.

Karaktären på intervjuerna varierade. Vissa personer tillät inte att intervjun spelades in (detta gällde två intervjuer) för att de då inte kände att de kunde tala ”fritt” utan ville vara ”off the record”. Jag antecknade då på papper och skrev in anteckningarna på dator efter avslutad intervju.

Vissa intervjuer var mer av samtalskaraktär. Exempelvis har jag vid tre tillfällen träffat två av Swedacs generaldirektörer (ett skifte skedde 2012 det vill säga under studien), men jag spelade inte in dessa samtal utan jag antecknade ur minnet direkt efter mötet. Under dessa möten har personerna som jag pratat

KAPITEL 4

med beskrivit sin syn på Swedac, på framtiden, på Swedacs roll och på ackreditering som samhällsfenomen. En tredje generaldirektör spelade jag in intervjun med.

Ibland har samtalet rört en specifik produkt även om det inte är produkten som sådan jag velat studera utan hur kontrollen av den fungerar. Så var exempelvis fallet med leksaker. Jag samtalade med flertalet personer gällande leksaker, då leksaker är ett exempel på en produkt som regleras inom styrregimen. Detta har jag också berättat för dem jag intervjuat. Därmed har jag försökt hålla undan samtalsämnen som handlat om specifika leksaksaspekter, som typer av plast i nallebjörnsögon och istället ställt frågor om exempelvis CE-märkning (av nallebjörnar).

En intervjuperson var anställd vid branschorganisationen Swetic (där ackrediterade certifieringsföretag är medlemmar). Två personer jag intervjuat var anställda vid Bureau Veritas, ett stort certifieringsföretag. Jag har intervjuat en anställd vid Bilprovningen och en anställd vid det då nystartade bilbesiktningsföretaget Carspect (Bilprovningen var den sista Riksprovplats att ombildas 2010). En anställd på leksakstillverkaren Lego, en anställd på leksakstillverkaren Brio och en anställd på branschorganisationen Leksaksbranschen har också intervjuats, liksom två personer på Konsumentverket som valdes för att ge en bild av CE-märkningen och marknadskontrollen.

En intervju har gjorts med en tjänsteperson på UD som vid tillfället var anställd för en mindre utredning om standardiserings betydelse i statsförvaltningen i allmänhet och Regeringskansliet i synnerhet. Denna intervju gjordes för att ge mig en uppfattning om resonemang kring varför standarder ska användas inom offentlig förvaltning. I samband med detta intervjuade jag även en anställd vid branschorganisationen Teknikföretagen. Den personen valdes då denne varit ansvarig för att ta fram en nationell strategi för standardisering i Sverige och då denne dessutom arbetat med ackreditering och marknadskontroll i EU.

En person var vid intervjutillfället dels chef för EA (European Accreditation) och dels anställd vid den brittiska motsvarigheten till Swedac – UKAS (United Kingdom Accreditation Service). Jag har även intervjuat en av UKAS kommunikationsansvariga som dessutom var en av UKAS representanter vid IAF (International Accreditation Forum). En anställd vid brittiska BIS (Department for Business, Innovation and Skills) – det departement i Storbritannien som ansvarar för frågor om ackreditering – har intervjuats liksom en företrädare för organisationen ISEAL Alliance (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance), en organisation som samordnar standarder och certifiering men utanför EU:s ramar.

Tanken med valet av dessa personer var dels att samtala med personer som kunde ge en bild av arbetet i de internationella organisationerna, dels komplettera bilden av ackreditering jag fått från Swedac.

Observationer

Sammanlagt har jag gjort fem observationer: tre Världsackrediteringsdagar, ett sammanträde med Marknadskontrollrådet samt en tredagarsutbildning i CE-märkning av leksaker. Samtliga observationer har ägt rum i Stockholm.

Syftet med observationerna har varit att få en förståelse för vad som diskuteras i dessa forum, vilka frågor som ställs i publiken, vad som tas upp i seminarieföreläsningar. Jag har velat skapa mig en uppfattning om vilka frågor som anses vara aktuella och prioriterade. Jag har då också velat höra motiveringar och argument kring detta – varför just så här? Hur diskuteras ackreditering i förhållande till standardisering, till certifiering och till marknadskontroll? Diskuteras ackreditering som något isolerat eller refereras ackreditering till som något i en större helhet? I så fall hur?

Under observationerna har jag inte drivit någon fråga eller diskussion utan lyssnat, förutom vid två tillfällen då jag själv hållit presentationer och därmed deltagit aktivt. Vid de två tillfällen då jag själv presenterat idéer eller problematiseringar från min studie har det gett möjlighet att få direkt respons på mina forskningsfrågor.

Många observationer har lett till fördjupande intervjuer med någon eller några av deltagarna vid andra tillfällen. På så sätt har observationerna utgjort ett sätt att sondera terrängen och identifiera personer att intervjua. I vissa fall har det fungerat tvärtom, det vill säga att jag under en intervju fått information om kommande möten, utbildningar eller seminarier och jag har då frågat om jag fått delta. Jag har inte vid något tillfälle haft svårt att få tillträde för att få göra observationer.

Observationsdagen vid Marknadskontrollrådet hölls i Stockholm i september 2009. Deltagarna kom både från marknadskontrollmyndigheterna och från Integrations och jämställdhetsdepartementet som då var ansvarigt departement för konsumentfrågor. Ordförande för rådet var och är Swedacs generaldirektör. Jag ställde inga frågor i plenum och jag försökte inte på andra sätt att styra diskussionen.

I december 2012 deltog jag i en tre dagar lång utbildning om CE-märkning av leksaker, arrangerad av branschorganisationen Leksaksbranschen tillsammans med Kemikalieinspektionen, Elsäkerhetsverket och Konsumentverket, alla tre myndigheter med delat marknadskontrollansvar för leksaker. Utbildningen hette ”Utbildning i leksakers säkerhet” och deltagarna var framför allt tillverkare, importörer eller distributörer av leksaker. Även här deltog jag vid

KAPITEL 4

luncher och fikapauser genom samtal med deltagare, men jag deltog inte aktivt under utbildningen, då satt jag tyst och antecknade. Det fanns material i seminarielokalen som jag samlade, bland annat lagtexter, utdrag ur författningssamlingar och broschyrer riktade till leksakföretagarna med myndigheterna som avsändare.

Observationerna av de tre olika Världsackrediteringsdagarna gjordes i juni 2011, juni 2012 och juni 2014. Under dessa dagar bjöds allmänheten in till Swedacs lokaler i Stockholm. Vid de två Världsackrediteringsdagarna 2011 och 2012 satt jag i publiken och lyssnade till presentationer gjorda av Swedacs generaldirektör, andra anställda samt Swedacs kunder, det vill säga certifierings-, inspektions-, eller besiktningsföretag.

Under presentationerna förde jag anteckningar och noterade frågor som ställdes av publiken. Under mingeltillställningar efter dessa seminarier pratade jag med andra deltagare om vad de gjorde och vilka frågor som lyfts vid det aktuella tillfället som de fann intressanta och viktiga. Vid Världsackrediteringsdagen 2014 var jag själv delaktig som presentatör. Efter min presentation förde jag anteckningar över vad de andra presentationerna innehöll, vilka frågor som ställdes (till mig och till andra) och jag samtalade även med deltagare vid minglet efteråt. Samtalen under mingel har jag antecknat ur minnet direkt efteråt.

Texter

Ackreditering i Sverige är och har varit en verksamhet inom den offentliga förvaltningen. En stor del av fältmaterialet som handlar om ackreditering är därför offentliga dokument som är allmänna och inte sekretessbelagda. Texterna som täcker den första tiden av styrregimens utveckling är framför allt offentliga dokument som propositioner, departementspromemorior, utredningsdirektiv, författningar eller SOU (Statens Offentliga Utredningar), men i takt med att ackreditering som verksamhet organiseras allt mer genom EU eller internationella organisationer har jag också hämtat fältmaterial från andra källor, som direktiv, förordningar och vägledningsdokument från EU-kommissionen och EU-parlamentet.

Vad gäller de svenska offentliga dokumenten har jag använt mig av det fördelaktiga system på vilket skrivelser, direktiv, utredningar och propositioner byggs: de hänvisar till varandra bakåt i tiden. På så sätt har jag arbetat mig bakåt. Varje proposition föregås av en utredning och varje utredning föregås av direktiv. Jag kunde på så vis spåra dokumenten bakåt.

Utöver offentliga dokument i bemärkelsen dokument med regering, riksdag eller myndigheter som avsändare (inklusive Swedac), har jag även studerat

dokument från branschorganisationer, ackrediteringsorganisationernas medlemsorganisationer, EU och standardiseringsorganisationer. EA och IAF publicerar dokument (exempelvis policies, vägledningar, memorandum of understanding) vilka jag läst. Jag har även använt mig av informationen på IAF:s och EA:s hemsidor. Framför allt har jag intresserat mig för hur dessa organisationer avbildar vem som ska göra vad, hur, varför och på vilka villkor inom styrregimen.

Tolkning och presentation av fältmaterial

Sortering och tolkning av fältmaterialet har gjorts i många omgångar. Ibland har sorteringen skett mycket nära fältmaterialet, exempelvis genom att närläsa och dela upp fragment av en mening. Ibland har sorteringen skett i mer vida grepp, exempelvis genom att dela fältmaterialet i kategorier som marknadskontroll eller certifiering och sedan dela upp dessa i underkategorier som marknadskontroll av x-myndighet, marknadskontroll av y-myndighet.

Inledande sortering och strukturering

En första sortering gjordes genom ett slags kartering där jag ritade upp delar och knöt ihop delarna med pilar och linjer, för att få en första överblick av vad som ingår inom styrregimen och inte. På så sätt kunde jag reducera fältmaterialet (Rennstam och Wästerberg 2015) och välja ut vad som skulle presenteras och analyseras.

Därefter skedde sorteringen framför allt genom kodning av fältmaterialet. Rent konkret har det gått till så att jag skrivit nyckelord i marginalen på exempelvis ett intervjutranskript eller en utskriven myndighetsföreskrift. Till en början var det jag markerade länkar mellan olika delar på den av mig uppritade kartan – att ackreditering kunde göras av certifiering, i vilka sammanhang certifiering gjordes och så vidare. Därefter kodade jag argument och motiv i fältmaterialet – hur och varför något skulle göras på ett visst sätt. Jag så att säga klädde kartan i olika kopplingar och i olika argument och motiv.

Kodningen har gjorts i flera omgångar och från två håll: både då jag sorterat mitt fältmaterial och markerat ord i fältmaterialet som stämmer överens med vad jag läst i tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering och tvärtom: då jag läst artiklar och böcker om standarder, certifiering och ackreditering har jag noterat hur det som beskrivs stämmer eller inte stämmer överens med mitt eget fältmaterial. På så sätt har sortering och analys pågått konstant under skrivprocessen.

KAPITEL 4

Under sorteringen av fältmaterialet blev det då också tydligt att svaren till frågan om hur styrregimen har konstruerats inte enbart fanns i tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering. Bilden som gavs i tidigare forskning stämde på vissa punkter inte alls överens. Tidigare forskning om standarder och certifiering presenteras i ett separat kapitel och inte som en del av den teoretiska referensramen. Syftet med det är att visa att standarder och certifiering i sig inte är något abstrakt eller teoretiskt, det är praktiska verksamheter. I tidigare forskning om dessa praktiska verksamheter fanns därmed inte svar på hur organiseringen av dem som något sammanhållet kan förstås.

Tolkning av fältmaterialet

För att hitta förklaringar till hur Riksprovplatssystemet, Helhetsmetoden och Varupaketet blir styrande behövde jag tolka det jag funnit i fältmaterialet i relation till den teoretiska referensramen om organisering av och mellan organisationer och styrning på distans.

I en första tolkningen av fältmaterialet utgick jag från de idéer om distansstyrning som väglett analysen och de analysredskap jag presenterade i slutet av kapitel tre. Analysredskapen var inte på förhand givna utan växte fram i en växelverkan mellan mitt fältmaterial och läsning av litteratur om styrning på distans, främst Laws (1986) idéer. Då fick jag en första idé om vilka styrregimens komponenter var. Jag fäste lappar på pappret där styrregimens organisering kunde tolkas i relation till idéerna om styrning på distans. På lapparna stod det ”skepp”, ”sändebud” eller ”navigation”, ”styrinstrument” eller ”styrobjekt”. Därefter kunde jag se vad som var verktyg, styrobjekt och styrinstrument i fältmaterialet, för att på något sätt skapa förståelse för hur styrningen i styrregimen går till, det vill säga hur komponenternas juxtapositioneras.

En andra tolkning gjordes av komponenternas juxtaposition. Vissa argument om hur styrregimen skulle vara ordnad är återkommande i fältmaterialet: förtroendet för ackreditering, samordningen, att vissa organisationer skulle göra vissa uppgifter, kravet på oberoende och att de utförande organisationerna ska vara juridiska personer, betoningen av att styrregimen skulle bygga på öppna system, utbildningen av styrregimen som något sammanhängande: argumenten om enhetlighet, harmonisering och tydlighet. Eftersom dessa argument återkom utgick jag från att de viktiga för styrregimens organisering och de tolkades så att de relaterade till den litteratur om organisationer och de organiseringsprinciper som jag presenterade i kapitel tre. Argumenten sorterades i fyra juxtapositionerande principer genom vilka styrregimen styr: genom att det skapas en arbetsfördelning, genom att organisationerna i styrregimen är kopplade likt en kedja, genom en samordnande nod (ackrediteringsorganisationerna) och genom att det inom styrregimen finns en idé om en helhet.

När jag sorterat fältmaterialet enligt de fyra principerna bakom juxtapositionerna, började jag få en bild av hur styrregimen har konstruerats. Då kunde jag börja analysera likheter och skillnader i mitt fältmaterial i förhållande till de teoretiska idéerna om styrning på distans. Det blev i denna fas av tolkningen och bearbetningen av fältmaterialet tydligt att organiseringen av styrregimen inte hade något som motsvarade portugiserna i Laws (1986) fall – det finns ingen som styr enväldigt, samtidigt som det finns många både styrande och styrda. Jag kunde också se att ackreditering visserligen utgör en viktig funktion i styrregimen, men att ackreditering inte ensamt skapar en styrregim, vilket stöder idén om att styrregimen inte finns på en specifik plats, är utan namn och angivet centrum.

Presentation av fältmaterial

Idén med studiens design samt framställningen och presentationen av fältmaterialet har varit att illustrera hur styrregimen vuxit fram över tid och blivit allt större och allt mer komplex. Syftet med att inte visa en ögonblicksbild över hur styrregimen ser ut vid ett tillfälle har varit att visa att styrregimen inte alltid sett ut som den gör, att denna ordning inte är given, den är skapad och konstruerad till följd av kopplingar mellan olika händelser, handlingar, människor, objekt, texter och relationer vilket också speglas i avhandlingens frågeställning: hur har en global styrregim konstruerats. Därtill har jag velat strukturera berättelsen så att styrregimen växer fram också organisatoriskt: allt fler delar läggs till, formaliseras och tydliggörs i takt med att de tre modellerna presenteras. Detta har också styrt presentationen av fältmaterialet: i de tre kapitlen där fältmaterialet presenteras (kapitel fem, sex och sju) växer komplexiteten kapitel för kapitel; i antalet komponenter, i hur de olika komponenterna juxtapositioneras, hur gränserna dras mellan de olika delarna och hur stor räckvidd styrregimen får, från nationellt i Sverige (kapitel fem) till globalt runt hela världen (kapitel sju).

I kapitel fem återger jag den nationella, helt statliga modellen för kontroll och provning i Sverige. Jag visar hur det nya styrinstrumentet standarder förs in och hur regeringen successivt öppnar upp för nya kontrollformer genom att tillåta certifiering och ackreditering. Kapitlet slutar med att Riksprovplatssystemet avvecklas. Kapitel sex tar vid där kapitel fem slutar och beskriver den modell som Sverige införde för att anpassa sig till EES-avtalet och EG. Jag beskriver Den nya metodens principer och Helhetsmodellens olika delar och hur regeringen argumenterade kring införandet av denna nya modell för provning och kontroll. Kapitel sex avslutas med förberedelser inför nästa modell och i kapitel sju presenteras denna som Varupaketet. Kapitel sex och sju är mer modellbeskrivande än vad kapitel fem är, trots att kapitel sex och sju i större

KAPITEL 4

utsträckning baseras på intervju- och observationsmaterial. Att kapitel sex och sju är mer modellbeskrivande beror på att Helhetsmetoden och Varupaketet blev och är mer omfattande än Riksprovplatssystemet: de utgörs av fler organisationer, fler regler och täcker fler länder.

Presentationen av fältmaterialet har alltså följt de tre modellerna konstruktion och framväxande över tid, snarare än en tematisk framställning av certifieringens framväxt separerat från ackrediteringens och standardiseringens framväxt. Ett alternativ hade varit ett kapitel för standardisering, ett för certifiering och ett för ackreditering, men då hade jag inte fångat dynamiken i hur komponenterna relaterar till varandra, vilket är avgörande för att kunna svara på avhandlingens fråga.

En utmaning har varit att presentera styrregimen med all sin komplexitet och framför allt den vokabulär som används – i dokument och av praktikerna själva – utan att göra det ogenomträngligt för läsaren. Jag har inte velat förenkla då det skulle kunna förta och förvrida själva framställningen av hur styrregimen presenteras. Jag har försökt att kontextualisera och språkligt göra framställningen lättare för läsaren, samtidigt som jag velat behålla styrregimens eget ”språk” och ”ton”, eftersom jag tror att vokabulären som används är en del av styrregimens styrning, vilket jag också tar upp i analysen.

I de nästkommande tre kapitlen presenterar jag mitt fältmaterial.

5

Riksprovplatssystemet

Före Riksprovplatssystemets initiering fanns provning och kontroll i Sverige i statlig, kommunal och privat regi. Men provningen och kontrollen var inte organiserade utifrån idén om en sammanhållande modell eller system (jag använder fortsättningsvis begreppen system och modell parallellt). Beskrivningen av systemet börjar 1972 då Sveriges dåvarande regering tog ett första samlat grepp om organiseringen av provning och kontroll och med ett specifikt system för provning och kontroll: Riksprovplatssystemet.

Kapitlet¹ inleds med en beskrivning av försöken att skapa en statlig organisering med riksprovplatser och myndighetsföreskrifter och sedan visar jag hur privaträttsliga standarder och nya former av kontroll succesivt infördes för att anpassa det statliga svenska systemet till en internationaliserad omvärld. Under en period fanns de båda kontrollsystemen parallellt – ett offentligt med riksprovplatser och ett privaträttsligt med standarder och certifiering. Kapitlet avslutas då Sverige har anpassat sig till den organisering som fanns i dåvarande EG.

Frågor som vägleder kapitlet är: med vilka argument etablerades Riksprovplatssystemet? Vilken roll skulle myndigheterna ha? Hur och varför började standarder, certifiering och ackreditering införas? Med vilka argument avslutades Riksprovplatssystemet?

Riksprovplatssystemet

Innan 1972 då Riksprovplatssystemet skapades, fanns alltså ingen samordnad organisation av provning och kontroll i Sverige. Den verksamhet som fanns beskrevs som fragmenterad och splittrad. Det ville regeringen ändra på och lade två propositioner, 1972 och 1974, där skälen till den nya organiseringen presenterades. Regeringen ville se en ”samlad bedömning” och ”enhetlig behandling” av provning och kontroll (prop. 1974:162: 6, med referens till

¹ Kapitlet täcker perioden 1972 till 1991 och bygger på propositioner, departementsskrivelser, direktiv till utredningar och utredningar samt författningstexter (se tabell 5.1 i bilaga 1) samt intervjumaterial (se bilaga 2).

prop. 1972:54). Regeringen ville ha en provning och kontroll som var enhetlig och samordnad och med tydlig ansvarsfördelning. I propositionen från 1972 refererades samordningen och ansvarsfördelningen som ”administrativa åtgärder” (prop. 1972:54:1). De åtgärder som presenterades utvecklades senare till ett system med sju så kallade riksprovplatser respektive riksmätplatser – Riksprovplatssystemet.

Riksprovplatssystemet skulle täcka alla samhällsområden och samhälleliga behov för provning, mätning och kontroll. Riksprovplatserna skulle utses av regeringen, eller av den myndighet som regeringen bemyndigat att fatta sådant beslut. En riksprovplats skulle ensamt ansvara för alla provningar inom sitt område (SFS 1974:896, SFS 1985:1105, prop. 1972:54).

I förordningen om riksprovplatser (SFS 1985:1107) presenterades de sju riksprovplatserna² och de sektorer och produktområden de var ansvariga provnings- och kontrollorgan för. Totalt fanns 22 områden att prova inom (Ds. 1983:22). Riksprovplatserna skulle vara de verksamheter som var ledande på sitt respektive provnings- eller kontrollområde, det var alltså inte fråga om att skapa nya organisationer. Istället skulle resurser sparas genom att redan existerande provningsorganisationer fick rollerna som riksprovplatser.

En oberoende, statlig kontroll

Provning och kontroll skulle utföras av staten, ansåg regeringen:

[regeringen föreslår] att det finns starka samhälleliga motiv för att det bedrivs en kompetent och opartisk officiell provnings- och kontrollverksamhet, att dessa verksamheter därför bör bedrivas eller övervakas av statliga organ, att dessa verksamheter bör bedrivas samordnat så att väsentliga behov blir tillgodosedda och tillgängliga resurser utnyttjas rationellt (prop.1972:54: 12, kursivering i original).

Ett annat argument för statlig provning och kontroll var att minska det kommersiella inslaget (prop. 1974:162). I försöken att skapa ett enhetligt system tyckte regeringen också att i ett sådant system skulle konkurrens inte finnas, då konkurrens kunde skapa kommersiella överväganden hos den som provade eller kontrollerade. Dessa överväganden antogs hota skyddet om liv, hälsa, egendom och säkerhet och konkurrens mellan olika provningsorgan skulle då minska allmänhetens förtroende för provningsverksamheterna.

² De sju riksprovplatserna var: AB Svensk Bilprovning, AB Statens Anläggningsprovning, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB SEMKO,, Statens maskinprovningar, Statens provningsanstalt, Apoteksbolagets Centrallaboratorium och Statens väg- och trafikinstitut.

KAPITEL 5

Slutsatsen att staten var den som kunde garantera oberoende är återkommande i propositioner, utredningar och författningstexter om Riksprovplatssystemet. Opartiskhet och oberoende ansågs öka förtroendet hos allmänheten för de provande och kontrollerande instanserna. Provning, utöver den officiella (det vill säga sådan som är föreskriven enligt lag, enligt prop. 1972:54) skulle bara utföras om den garanterat inte inkräktade på riksprovplatsens opartiskhet och oberoende (prop. 1974:162).

Auktorisering vid sidan om

För att samordna Riksprovplatssystemet gjordes en enhet inom Statens Provninganstalt (SP) till central förvaltningsmyndighet. Detta lades till SP:s uppdrag att vara en av de sju riksprovplatserna. SP skulle administrera systemet och ansvara för att den verksamhet som bedrevs vid riksprovplatserna bedrevs kompetent. Två råd inrättades inom SP för att stödja myndighetsfunktionen (prop. 1972:54, prop. 1974:162).

I den mån det fanns behov skulle SP kunna auktorisera andra organisationer att utföra provning och kontroll om kompetensen inte fanns hos de sju riksprovplatserna. Som exempel på sådana organisationer nämndes konsulter eller industriföretag (prop. 1972:54). Någon bedömning av deras oberoende ställning var inte aktuell, till skillnad från riksprovplatserna där den opartiska och oberoende ställningen betonades (prop. 1974:162). På så sätt skapades två system: ett med riksprovplatser och ett kompletterande och parallellt system med auktoriserade provplatser.

För att undvika dubbla roller för SP både som central förvaltningsmyndighet och som riksprovplats, skapades 1983 en ny fristående myndighet: Statens mät- och provråd (MPR). Denna hade formen av en nämndmyndighet med uppgift att administrera riksprovplats- och auktorisationssystemet. MPR skulle samråda med föreskrivande myndigheter och riksprovplatser om vilka krav som kunde ställas på produkter och anläggningar. MPR hade tillsynsansvar över riksprovplatserna och var också den myndighet som auktoriserade provningsorgan utanför Riksprovplatssystemet (Ds. 1983:22).

Föreskrifter, provning och kontroll

I prop. 1974:162, i SOU 1988:6 och i Ds 1983:22 definieras verktygen provning och kontroll samt vem som skulle formulera de regler som provning och kontroll skulle göras mot. Föreskrifter skulle utfärdas av myndigheter, eftersom det var en myndighetsuppgift och kunde inte överlätas (prop. 1974:162). Myndighet hade via förordning mandat från regeringen att utfärda föreskrifter gällande produktkrav eller produkttegenskaper. Varje föreskrivande myndighet gavs ansvar för det sakområde de föreskrev om. I en utvär-

dering (Ds. 1983:22) om Riksprovplatssystemet uppgavs ungefär 30 myndigheter ha föreskriftsansvar inom områden som berör provning och kontroll.

Om något skulle provas, vem som skulle prova det och hur det skulle provas bestämde den föreskrivande myndigheten i samråd med riksprovplatserna och MPR. I propositionerna från 1972 och 1974 diskuterats aldrig de föreskrivande myndigheternas organisation, däremot deras ansvar för sitt specifika produktområdet, samt rätten att fatta beslut om godkännande eller underkännande av en produkt efter utförd kontroll och provning (se SOU 1988:6).

En provning definierades som ”en undersökning för att bestämma egenskaper hos ett objekt” och vidare att ”problemet här är att säkerställa att dessa mätdata är korrekta” (SOU 1988:6: 29). Provning utfördes vid riksprovplats eller auktoriserad provplats. Ett provningsresultat skulle vara reproducerbart, repeterbart, det skulle vara noggrant och precist utfört (SOU 1988:6).

Provningen utgjorde underlag för beslut om godkännande av en produkt eller en anläggning. Att prova en produkt var alltså inte samma sak som att godkänna den för försäljning (SOU 1988:6). I det tidiga Riksprovplatssystemet var det den föreskrivande myndigheten som hade rätt att fatta beslut om underkännande eller godkännande. I vissa fall kunde detta beslut delegeras till provningsanstalten, som då i praktiken utförde en myndighetsutövning. Då både provade och godkände riksprovplatsen (se SFS 1985:1105 §5).

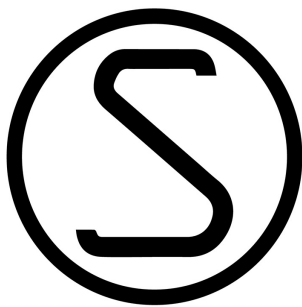
En kontroll definierades som en undersökning som syftar till att säkerställa om ett objekt lever upp till krav ställda i föreskrift (SOU 1988:6). Kontrollen mynnar ut i ett ställningstagande, ett beslut huruvida produkten lever upp till reglerna (underkännande eller godkännande). En kontroll kunde, så som den preciseras i dokumenten, grundas på en provning och kunde göras före eller efter en produkt sattes på marknaden. Kontroll kunde då komma vid olika tidpunkter under en produkts livscykel: som återkommande kontroll (exempelvis av hissar, på regelbunden basis), typkontroll då man kontrollerade enstaka exemplar av en produkt i en produktion, eller tillverkningskontroll. Ofta kompletterades typkontroll av tillverkningskontroll. Myndighetsgodkännande var den form av kontroll som innebar att en produkt godkändes innan den tilläts på marknaden (SOU 1988:6).

Märkning av produkter var ett sätt, i kombination med beslut om kontrollresultat, att verifiera att en produkt levde upp till krav i ett dokument. Det underströks att det var viktigt att märkningar var enhetliga och entydiga (SOU 1988:6). Märket skulle utgöra en entydig bekräftelse på att krav var uppfyllda och märkning skulle göras av tillverkaren själv, efter godkännande från myndighet. Som exempel nämndes P-märket på exempelvis byggmateri-

KAPITEL 5

al som riksprövplatsen SP utfärdade. En annan märkning inom Riksprövplatssystemet var S-märkningen på elektriska produkter som visas i figur 5.1.

Figur 5.1: S-märket (www.intertek.se)



Fram till slutet av 1980-talet var de regler som riksprövplatserna använde i sina provnings- och kontrollarbeten myndighetsföreskrifter, utan inslag av privaträttsliga kravdokument. Det gjorde provningen och kontrollen ”officiell” eller tvingande (prop. 1974:162: 5).

Riksprövplatssystemet var således ett helt offentligt: regler (föreskrifter), provning (riksprövplats), kontroll (riksprövplats genom bemyndigande, eller föreskrivande myndighet) och beslut om godkännande, var alla statliga och nationella.

Efterfrågan på ett mer flexibelt system

I mitten av 1980-talet togs initiativ för att förändra och förbättra organisationen av det då tioåriga provnings- och kontrollsystemet. Syftet var att ”få till stånd en samordning av provningsresurser och skapa garantier för att verksamheten bedrivs kompetent, korrekt och effektivt” (prop. 1985/86:27: 1). I Ds 1983:22 återges kritik som riktats mot riksprövplatserna om att de verkade fördyrande och byråkratiserande. Systemet utvärderades och utvärderingen (i form av departementspromemorian Ds. 1983:22) låg till grund för proposition (1985/86:27). I departementspromemorian försvarades riksprövplatserna:

man får härvid hålla i minnet att verksamheten i stora delar är myndighetsutövning och att för sådan måste gälla fasta rutiner. Sådana får inte sammanblandas med byråkrati i ordets sämre bemärkelse. Något egentligt belägg för att onödig byråkrati förekommer finns knappast (Ds 1983:22: 109).

Samtidigt underströks att kontrollen inte skulle göras mer omfattande än nödvändigt. Rationalisering och åtgärder som inte begränsar konkurrens skulle skapa en effektivare organisation: de nya kontrollsystem som förespråkades ”tillgodoser också bättre industrins och näringslivets behov av regler som inte verkar onödigt kostnadshöjande, försvårar strukturförändringar eller får konkurrensbegränsande effekter som följd” (prop. 1985/86:27: 8). Dessa förändringsinitiativ kopplades i propositionen till 1980-talets syn på organisering av offentlig sektor och de förvaltningspolitiska trenderna som då rådde.

Den lag som kom (1985:1105) var en ramlagstiftning och det betonades i förarbetena att lagen skulle öppna för ett mer flexibelt och effektivare kontrollsystem (prop. 1985/86:27). Vad som ska provas, när och hur det ska provas beslutade ansvariga sektorsmyndigheter om, men lagen gav en ram för dessa beslut. Denna gränsdragning återkommer i andra propositioner och utredningar. I direktiven (dir 1986:6) till Kontrollformsutredningen (1988:6) står exempelvis:

För tydlighetens skull vill jag påpeka att utredarens överväganden och förslag inte bör avse nivån i säkerhetskraven ... Vad uppdraget gäller är att mot bakgrund av bl.a. den internationella utvecklingen ge underlag för beslut avseende regler om hur *kontrollen* av säkerhetskraven bör utformas för att tillgodose olika aspekter (dir 1986:6, kursivering i original).

Krav på egenskaper hos produkter eller på produkters säkerhetsnivåer är alltså fortfarande en ansvarsfråga för föreskrivande myndigheter och berörs inte av de lagar och förslag som läggs vid den här tiden.

Trots försvaret mot kritiken av riksprovplatserna som byråkratiska och stelbenta, öppnade regeringen 1989 upp för diskussioner om ett mer ”flexibelt” system (prop. 1988/89:60: 29). I propositionen från 1989 togs nya aspekter in i diskussionen. De internationella verksamheterna under GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) och EFTA (*European Free Trade Association*) diskuterades och kontroll och provning sattes nu i samband med internationella handelshinder. I propositionen nämndes också att det inom EG pågick ett arbete med att harmonisera kontrollverksamheter och att standardiseringsorganisationer började få ett allt större utrymme i dessa sammanhang.

Fler regler – standardiseringens intåg

En utredning kom 1989 och denna kartlade standardiseringens roll i EG/EFTA-arbetet (SISU-utredningen – Utredningen om statens insatser för standardiseringens utveckling SOU 1989:45). Utredningen är en första pre-

KAPITEL 5

sentation av styrinstrumentet standarder som kommer få allt större betydelse i den framväxande styrregimen. Standarder definierades i utredningen som en rekommendation att göra någonting på ett visst bestämt sätt, antingen utöva en metod eller utforma en produkt. Syftet med standardisering var att uppnå förenklingar genom att utveckla en enhetlig terminologi, samordna mått och dimensioner, specificera funktioner och egenskaper och införa bestämmelser för provning, kontroll och beräkningar.

Utgångspunkten i utredningen var att standarder alltmer påverkar områden som tillhör statens ansvar. Således borde staten rikta sitt intresse mot standardiseringen (SOU 1989:45). Staten bör försöka få insyn i och försöka påverka hur standardiseringen går till eftersom den har ”betydelse för den industriella produktionen, den tekniska utvecklingen, användningen och avsättningen av industrins produkter” och genom ”standardiseringens ökade betydelse för statsmakternas regelskapande verksamhet till skydd för liv, hälsa, miljö och egendom” (SOU 1989:45: 1). SISU-utredningen (SOU 1989:45) kartlade därför svensk standardisering, europeisk standardisering och internationell standardisering. Utredningen gick igenom hur standardiseringen var finansierad, organiserad och hur arbetsprocesserna såg ut. För utredaren var det viktigt dels att Sverige gjorde en ordentlig insats för att delta aktivt i standardiseringssammanhang och dels att standardiseringsarbetet fortsatte att vara frivilligt och inte tvingande. Frivilligheten motiverades med att staten undviker överreglering om reglerna är frivilliga. Därtill skulle standarder vara objektiva och sakliga och baserade på vetenskap.

När styrinstrumentet standarder presenteras i denna tidiga version av styrregimen fanns fortfarande idén att det finns enheter som styr och de enheter som styrs – en idé som kommer att urvattnas med tiden.

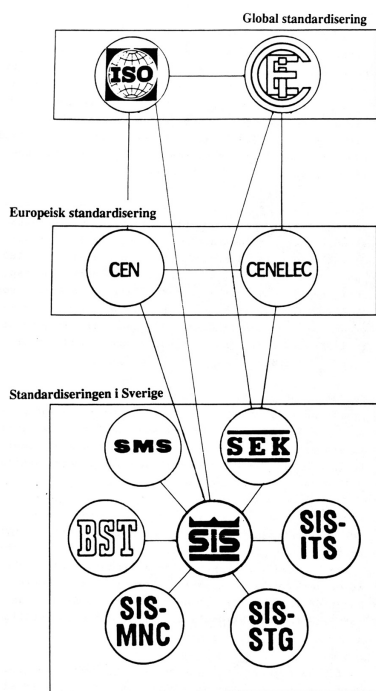
I SISU-utredningen betonades att standarder var privaträttsliga regler. Samtidigt påpekades i utredningen att myndigheterna kommer att behöva delta i standardiseringssammanhang och utnyttja resultatet av standardiseringen i sina föreskrifter (SOU 1989:45). Allt mer i myndigheternas arbete kommer att ha med standardisering att göra spådde regeringen:

svenska myndigheter utnyttjar i ökande omfattning standarder i fullgörandet av sina uppgifter att skydda liv, hälsa, miljö och egendom. Bestämmelser om farliga produkter anknyter ofta till standarder, vilket betyder att standardens innehåll helt eller delvis även kan bli offentligrättsligt. De juridiska konsekvenserna blir beroende av hur denna anknytning görs (prop.1988/89:60: 12).

I figur 5.2 visas nationell-, europeisk och internationell nivå av standardiseringsorganisationer och hur de var länkade till varandra. Figuren visar en första version av den styrregim som under denna tid håller på att utvecklas. 1989 fanns en internationell infrastruktur på standardiseringsområdet, men

någon motsvarande infrastruktur fanns inte på kontroll och provningsområdet.

Figur 5.2: Illustration av standardiseringssystemet (SOU 1989:45: 17)



Både Kontrollformsutredningen (SOU 1988:6) och SISU-utredningen (SOU 1989:45) påpekar att vissa myndighetsbestämmelser i samtida praktik ”anknyter” till standarder, till exempel genom hänvisning till standard i en föreskrift, som kan ske på olika sätt. Antingen kunde myndigheten skriva in text från standarden direkt in i föreskriften, eller så kunde myndigheten hänvisa till en standard i sin egen föreskrift. Principen om presumtion togs upp som en form av hänvisning, det vill säga att om en produkt lever upp till en standard presumeras den också leva upp till myndighetens krav. Även om, som SISU-utredningen tydligt noterar, standarden fortfarande var frivillig (SOU 1989:45: 8).

KAPITEL 5

Givet denna nya möjlighet att använda standarder vid myndigheternas föreskriftsarbete, aktualiserades en diskussion om rollfördelningen mellan standardiseringsorganisationerna och den föreskrivande myndigheten:

Om hänvisningen till standard görs på ett sådant sätt att innehållet i standarden helt eller delvis blir en del av det rättsligt bindande innehållet i en föreskrift, måste hänvisningen göras på ett sådant sätt att standardiseringsorganet inte genom ett eget beslut kan förändra innehållet i rättsregeln (SOU 1988:6: 295).

Även om myndighetsrepresentanter varit med och utvecklat standarden genom deltagande vid olika standardiseringsmöten, förändrade inte det rollfördelningen: ”En klar boskillnad måste alltid göras mellan myndigheternas föreskriftsarbete och standardiseringsorganets arbete” (SOU 1988:6: 296) – en skillnad som kommer att försvinna med tiden, när standarder blir styrinstrument och föreskrifter blir manualer för styrinstrumenten.

Redan 1990 kom en omfattande näringspolitisk proposition i vilken standarder benämndes som avgörande för den framväxande tekniska infrastrukturen och att

föreskrifts- och kontrollverksamheter som traditionellt har legat inom myndighetssfären i viktiga avseenden kan komma att bedrivas inom standardiseringen. Skillnaden bör dock inte överdrivas. Standarder har redan tidigare i många fall anknutits till myndighetsföreskrifter och den praktiska skillnaden är liten om föreskriften och standarden överensstämmer i sak (prop. 1989/90:88: 114).

Men standarder framställdes fortfarande som något för industrin, alltså ingenting som påverkar hälsa eller säkerhet som staten skulle ha ansvar för. Ansvarig boskillnad mellan föreskrivande myndigheter och standardiseringsorganisationerna nämns inte i propositionen. Däremot framhålls standarder som ett sätt att minska antalet myndighetsföreskrifter.

Egenkontroll, certifiering och ackreditering

Under slutet av 1980-talet hade alltså regeringen tillåtit och uppmärksammat frivilliga och privaträttsliga standarder, jämte tvingande offentligrättsliga myndighetsföreskrifter.

Redan i proposition 1985/86:27 nämndes också fler typer av kontrollformer än vad som gjorts i tidigare propositioner. Regeringen ansåg att det fanns behov av och utrymme för, fler olika former av kontroller utförda utanför Riksprovplatssystemet, men att den kontroll som utfördes utanför Riksprovplatssystemet föreföll otydligt organiserad (sida 14).

I propositionen påpekades att även om Riksprovplatssystemet tycktes fungera, bedrevs en stor del av den officiella provningen utanför denna ordning. Med officiell provning åsyftades den provning och kontroll som är

tvingande och som görs enligt myndigheternas föreskrifter. Till detta lades i och med propositionen även provning och kontroll med referens till privaträttsliga standarder.

Inspirationen till de nya kontrollformerna kom ifrån andra länder. En tidig utblick mot internationell provning och kontroll gjordes återigen i propositionen 1985:

En utveckling pågår inom industrin i riktning mot allt mer avancerade system för kvalitetssäkring och kontroll av produktionen. Det är givet att en sådan utveckling påverkar förutsättningarna för den samhälleliga kontrollen. Behovet av kontroll av färdiga produkter kan minska och inte sällan öppnas möjligheter till nya och ofta både enklare och effektivare former att utöva kontrollen om denna inriktats på tillverkarens kvalitetsstyrningssystem i stället för den slutliga produkten (...) En viktig konsekvens av det nu sagda är att företagens egna kontrollåtgärder, den s.k. egenkontrollen, bör få en mycket mer framskjuten roll än tidigare när utformningen av samhällets kontroll bestäms (prop. 1985/86:27: 8).

I citatet nämns egenkontrollen genom kvalitetssäkring, två verktyg som skulle få allt större betydelse och ligga till grund för ytterligare andra verktyg: certifiering och ackreditering.

Egenkontroll

I samma proposition (1985/86:27) betonades att den som hade bäst kunskap om produkten var tillverkaren själv (sida 7) som därmed skulle kontrollera sin egen tillverkning. Något krav på opartiskhet ställs inte: ”Egenkontroll innebär kontroll som någon utan krav på opartiskhet hos den provande utför eller låter utföra i egen verksamhet och på eget ansvar” (sida 11).

I samband med att verktyget egenkontroll började diskuteras, började också diskussionen om kvalitetssystem, eller system för kvalitetssäkring (prop. 1985/86:27 och sedan SOU 1988:6). I ett kvalitetssäkringsarbetet, som görs enligt standarder, dokumenterar tillverkaren sina rutiner för ansvar, arbetsuppgifter samt rutiner och processer vid tillverkningen. En sådan dokumentation antogs inge förtroende: ”Ett dokumenterat kvalitetssystem ger företagets ledning ett ökat förtroende för företagets egen kontroll över verksamheten samtidigt som det ökar kundernas förtroende för kvaliteten hos företagets produkter” (SOU 1988:6: 48).

Idén om att låta tillverkaren kontrollera sig själv genererade diskussioner om ansvar. Tillverkaren antogs då ha både marknadsskäl och skadeståndsmässiga skäl att se till att produkten som säljs håller säkerhetsnivån föreskriven av myndigheterna (prop. 1985/86:27). En ny ansvarsaspekt fördes in:

Utgångspunkten för de föreskrivande myndigheternas arbete måste i sin tur vara det ansvar som allmänt åvilar tillverkare m.fl. av farliga produkter. Det grundläggande i allt sä-

KAPITEL 5

kerhetsarbete är och måste alltid vara tillverkarens egna kontrollåtgärder, den s. k. Egenkontrollen (prop. 1985/86:27: 21).

Samtidigt påtalades flertalet gånger att den som hade ansvar för liv, hälsa och egendom var den föreskrivande myndigheten på respektive område.

Att införa egenkontroll var ett nytt grepp inom offentligrättslig provning och kontroll. Nu diskuterades inte kontroll i samband med samordning och skyddandet av liv, hälsa och egendom, utan minskning av kontroll genom att tillverkaren fick ansvar att utföra kontroller på sin egen produktion. Men, ”samhällelig kontroll kan ofta med fördel ske i form av övervakning av egenkontroll” (SOU 1988:6: 32) och den första kontrollen av kontrollen började nu diskuteras i den framväxande styrregimen.

Kontrollen av egenkontrollen skulle lämpligen utföras av ett externt organ, exempelvis myndighet eller certifieringsföretag, beroende på vem som ställde krav på produkten. I Kontrollformsutredningen (SOU 1988:6) nämns certifiering som specifik form av kontroll av egenkontroll. Fanns offentligrättsliga krav på produkten kunde offentligrättsliga organ kontrollera egenkontrollen. Några sanktioner tillskrevs inte dessa offentligrättsliga övervakningsorganisationer (som inte nämns vid namn och inte exemplifieras). De kunde bara påpeka brister som tillverkaren sedan kunde åtgärda på frivillig basis.

Certifiering

SISU-utredningen definierade certifiering som ”att ett fristående organ bekräftar att en produkt, process eller tjänst uppfyller kraven i en standard eller annat regelgivande dokument” (SOU 1989:45: 8). Utredningen skriver att företags kvalitetsledningssystem, som kallades systemcertifiering, blir alltmer vanliga. Det betonas att kvalitetssäkring har blivit ett viktigt sätt för företag att visa sig konkurrenskraftiga.

Kvalitetssäkring och certifiering av sådan kvalitetssäkring hos tillverkarföretag, presenterades i utredningen som ett verktyg för tilltro och förtroende. Utredarna spådde också att denna typ av systemcertifiering, det vill säga kontroll av tillverkarens egenkontroll, skulle få ökad betydelse i framtiden ”när myndigheter övergår från detaljkontroller till modernare och ofta mera effektiva kontrollformer” (SOU 1989:45: 8). Ett ökat användande av företags egenkontroller beredde alltså mark för mer kontroll av sådan kontroll, genom certifiering.

Än fanns ingen tydlig definition av certifieringsorgan. I SISU-utredningens definition kunde certifiering vara en offentligrättslig, tvingande kontroll utförd av en myndighet, som resulterade i ett myndighetsgodkän-

nande. Certifiering blev därmed myndighetsutövning: ”frivillig, till sin art privaträttslig certifieringsverksamhet i Sverige även kan bedrivas av myndigheter” (SOU 1989:45: 40). Därtill kunde certifiering göras av ”enskilda, oberoende organ som vart och ett har sina egna regler för verksamheten” (SOU 1989:45: 40), men någon tydlig gräns mellan privaträttslig och offentligrättslig certifiering drogs inte, för det kunde också vara tvärtom: myndigheterna kunde utföra certifiering själva, eller utnyttja certifieringskontroll vid sin egen tillsyn, vilket gav certifieringen vissa rättsverkningar (SOU 1989:45).

SISU-utredningen drog slutsatsen att samhället torde ha intresse i att se till att certifiering utförs på ett korrekt och trovärdigt sätt och i propositionen från 1988 poängterades att staten behövde se till att allt gick rätt till:

I många länder utförs den kontroll, som i Sverige traditionellt har skett i form av offentligrättslig myndighetskontroll, av privaträttsliga certifieringsorgan. Någon enhetlig ställning har dock sällan certifieringsorganen i dessa länder. Det har då varit naturligt för staten att söka skapa garantier för att de verkar på ett korrekt sätt och öka tilltron utomlands till certifieringarna (prop. 1988/89:60: 13).

I utredningen nämndes att i vissa andra länder ackrediteras certifieringsorgan som ett sätt att kontrollera certifieringsorganens kompetens.

Men någon längre diskussion om certifieringens roll finns inte vare sig i Kontrollformsutredningen (SOU 1988:6) eller SISU-utredningen (SOU 1989:45). Likväl gjordes skillnad på beslut om godkänd kontroll som fattas av myndighet (myndighetsgodkännande) och de beslut som fattats på frivillig basis av ”ett fristående organ” (certifiering av överensstämmelse). Vid de sistnämnda fanns kraven vanligtvis angivna i en standard och inte i myndighetsföreskrift.

Från auktorisation till ackreditering

I propositionen 1985/86:27 föreslogs att även auktoriserade provplatser skulle få genomföra officiell provning (sida 22). Syftet med auktorisationssystemet var att avlasta de officiella riksprovplatserna.

I ett första steg lät regeringen alltså officiell provning och kontroll ske utanför riksprovplatserna, på auktoriserade provplatser. Ett par år senare lades en proposition där man föreslog att Sverige skulle börja med ackreditering istället för auktorisation:

Ackreditering bedöms få väsentlig betydelse i det västeuropeiska samarbetet på provnings- och kontrollområdet. Bestämmelserna om ackreditering ersätter nuvarande regler om auktorisation för obligatorisk och frivillig kontroll samt auktorisation av mätplatser (prop. 1988/89:60: 1).

KAPITEL 5

Bestämmelserna om auktoriserade provplatser fördes över till den nya lagen om ackreditering ”i huvudsak oförändrade i sak” (prop. 1988/89:60). Men från och med nu började begreppet ackreditering att användas i utredningar och författningar och ett nytt verktyg var därmed introducerat.

I Kontrollformsutredningen SOU 1988:6 och SISU-utredningen SOU 1989:45 var det än så länge inte klart vad ackreditering var i förhållande till andra kontrollformer. Ackreditering benämns som en specifik form av certifiering av provning- och kalibreringslaboratorier. Syftet med ackrediteringen var att säkerställa kvaliteten på provningarna, så att de kunde godtas av andra utan att provningarna måste göras om. Ackreditering presenterades i samband med ömsesidiga godkännanden och internationell handel, men skillnaden mellan certifiering respektive ackreditering var inte klar: ”om ett certifieringsorgan är ett laboratorium, som utför både provning och certifiering, blir en ackreditering av detta synonymt med en systemcertifiering av laboratoriet” (SOU 1989:45: 10).

Statens mät- och provråd

I det allt mer internationellt tillvända systemet för provning och kontroll, behövdes en samordnande organisation. I proposition 1988/89:60 föreslogs MPR (Statens mät- och provråd) få en samordnande funktion för nationella och internationella frågor om teknisk kontroll och mätning:

[e]tt effektivt och rationellt resursutnyttjande talar emot en splittring av MPR:s funktioner på flera olika organ. Den internationella utvecklingen — särskilt i Europa — gör, enligt min mening, det också angeläget att bibehålla och förstärka den centrala förvaltningsmyndigheten för teknisk kontroll och mätteknik. Det är viktigt att det finns ett forum som olika intressenter i Sverige och andra länder kan vända sig till i olika frågor på dessa områden (prop. 1988/89:60: 34).

Mot bakgrund av denna proposition tillkallades en utredning att utveckla vissa frågor om organisation och ledning av Statens mät- och provråd (dir. 1989:2). I betänkandet (SOU 1989:31) drogs slutsatsen att inga större förändringar krävdes för MPR:s anpassning till omställningen från auktorisering av provplatser, till ackreditering av dem. Propositionen föreslog att MPR skulle förstärka sin roll som central förvaltningsmyndighet och att tillsynen av riksprovplatserna skulle stärkas.

Den största förändringen var att MPR skulle bli ett ackrediteringsorgan och med detta följde att myndigheten skulle anpassa sig till internationella riktlinjer. Det betydde bland annat att MPR skulle bli ett rättsligt definierat organ och ha vissa administrativa och tekniska rutiner fastställda. Därtill skulle ackrediteringsorgan ha ett kvalitetssystem för den egna verksamheten. När ackrediteringen infördes var de provningslaboratorier som förr varit

auktoriserade tvungna att införa ett kvalitetsledningssystem för att bli ackrediterade. Detta enligt de europeiska standarderna i EN 45000. De nya kraven på kvalitetssystem ankom således både MPR som ackrediteringsorgan och de som skulle ackrediteras; provningsorganen. Här börjar en utsuddning av gränsen mellan kontrollanter och kontrollerade.

Med proposition 1990/91:87 bytte MPR namn till Styrelsen för teknisk ackreditering: Swedac, ett mer internationellt gångbart namn.

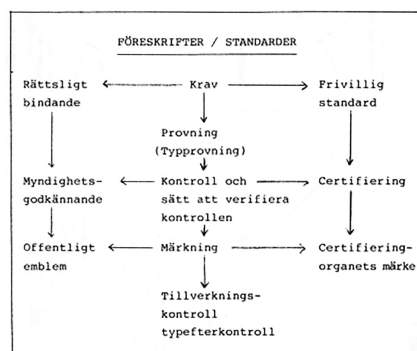
Blandade roller

Regeringen hade nu öppnat för fler sorters regler och fler kontrollformer – ett nytt styrinstrument och fler verktyg var presenterade i form av standarder, egenkontroll, certifiering och ackreditering. Men fler typer av regler och fler kontrollformer betydde inte att Riksprovplatssystemet avvecklades. I Kontrollformsutredningen (SOU 1988:6) drogs slutsatsen att Riksprovplatssystemet kunde behållas:

(utredningen drar slutsatsen att) den svenska organisationen på provningsområdet med statens provningsanstalt som nationellt provningsorgan samt riksprovplatser för obligatorisk kontroll inom vissa kontrollområden inte behöver förändras. Däremot kan dessa organ behöva visa att de uppfyller vissa allmänna krav på provningslaboratorier som i fortsättningen kommer att gälla som europeiska standarder (SOU 1988:6:12).

Figur 5.3 visar att någon större skillnad på de olika kontrollformerna inte gjordes.

Figur 5.3: Illustration av offentligrättslig och privaträttslig reglering (SOU 1988:6: 40)



KAPITEL 5

När föreskrifter och standarder överensstämmer i sak, så blir ”skillnaden mellan ett myndighetsgodkännande och en certifiering av formell art. I princip samma kontroll av en produkt kan således ske i offentligrättslig eller privaträttslig ordning. Här skiljer sig traditionerna i olika länder” (SOU 1988:6: 40). Inte heller var rollerna uppdelade mellan standardiseringsorgan och certifieringsföretag. När utredningen SOU 1989:45 gick igenom olika certifieringsorganisationer nämndes bland annat SP (en riksprovplats) jämte SIS (det svenska standardiseringsorganet).

Oavsett vilken form av kontroll som användes, blev det allt viktigare att kontrollen fungerade i internationella sammanhang.

Utblick mot den inre marknaden

Det bör påpekas att vid 1980-talets slut, då utredningarna och propositionerna om organisering av provning och kontroll kom, var Sverige inte medlem i EG. Den svenska ordningen var ännu inte anpassad till och heller formellt inte beroende av, det som skedde i EG. Däremot står både i Kontrollformsutredningen (SOU 1988:6) och SISU-utredningen (SOU 1989:45) att Sverige, som ett litet exportberoende land, borde anpassa sig så att man kunde delta i standardiseringsarbetet i EG och också globalt.

Det var när Sverige anpassade sig mer till de ordningar för provning och kontroll som fanns i övriga Europa, som fler olika verktyg aktualiserades. Standardisering, certifiering och ackreditering var viktiga instrument och verktyg för EG och därmed för den svenska staten att avveckla tekniska handelshinder. Framför allt aktualiserades en annan syn på statens roll i dessa kontrollordningar:

Inom EG kan man se en medveten strävan att begränsa de offentligrättsliga inslagen i sådan provning och kontroll som föregår marknadsföring av produkter. Det yttersta ansvaret för att inga farliga produkter finns på marknaden har den enskilda staten, som måste ha metoder att övervaka detta. Däremot skall statlig generell "förhandskontroll" innan produkterna förs ut på marknaden undvikas (prop. 1988/89:60: 19).

SISU-utredningen från 1989 nämner att en självständig infrastruktur för provning och kontroll höll på att utvecklas i EG, motsvarande den infrastruktur som fanns för standardiseringen. Då utredningen publicerades framställdes i utredningen en sådan infrastruktur för provning och kontroll som något icke-existerande. Istället beskrev utredningen organiseringen av certifiering och ackreditering som något fragmenterat och splittrat där certifiering och ackreditering var sammanblandat med myndighetsgodkännande, föreskriftsarbete och riksprovplatser.

Ju mer diskussionerna handlade om Sveriges anpassning till internationell provning och kontroll desto mer framfördes värdet av att det fanns förtroende för kontrollverksamheterna. Så här kunde argumentationen låta:

Åtgärder som ökar förtroendet för provningsresultat och bevis om överensstämmelse har stor och ökande betydelse för handeln, eftersom i många fall köpare och andra intressenter vill ha så goda garantier som möjligt för att produkten uppfyller uppställda krav och ofta kräver att detta styrkes i lämplig form (prop. 1988/89:60: 11).

För att kontrollförfarandena skulle kunna godtas, oavsett dess juridiska ställning, måste det finnas förtroende för kontrollresultatet. När förtroendeargumentet började föras fram allt mer frekvent (i SOU 1988:6 och prop. 1988/89:60) blev ackreditering den kontrollform som framhölls som lösning på eventuella förtroendeproblem.

Ömsesidigt godtagande

Ömsesidigt godtagande framhölls som en nyckelidé i den framväxande inre marknaden i EG vid denna tidpunkt. En fri cirkulation av varor krävde att produkter inte skulle behöva provas och kontrolleras om i varje nytt land där produkterna skulle säljas. I diskussioner om ömsesidigt godtagande av varandras provningar och kontroller länder emellan påpekades värdet av förtroende för kontrollsystemet (se till exempel SOU 1988:6).

Den åtgärd som regeringen ansåg var bäst att vidta för att uppnå förtroende mellan provningar var ackreditering: ”Ett viktigt syfte med nationella ackrediteringsordningar är att skapa ökad trovärdighet för det egna landets mät- och provningsorgan för att bl.a. främja handelns behov” (SOU 1988:6: 47) och sedan ”Ackrediteringens syfte är att granska och bekräfta laboratoriers kompetens för att förtroendet för deras verksamhet ska öka” (dir 1989:2). Ackreditering av provningslaboratorier var den första formen av ackreditering som infördes.

Med kontroll och verifiering av kontroll var det inte lika lätt. Provning presenterades som något konkret och objektivt, men kontroll var organisatoriskt och svårare att få att överensstämma mellan länder. Att godta varandras beslut om godkännande och andra länders bevis om överensstämmelse utgjorde ett större problem vid internationaliseringsdiskussionerna. I Sverige blandades myndighetsgodkännande med andra former av verifiering av kontroll så som certifikat eller tillverkardeklaration utförd genom egenkontroll av tillverkaren. Därför fördes diskussioner i Kontrollformsutredningen från 1988 och propositionen från 1989 om på vilka sätt svenska myndighetsgodkännanden kunde bli accepterade internationellt. Att godta andra länders myndighetsgodkännanden utgjorde ett konstitutionellt hinder; ett beslut om godkän-

KAPITEL 5

nande som utgör myndighetsutövning fick överlåtas till annat land bara om riksdagen beslutade om detta i särskild ordning. När det gällde beslut om godkännande gjort av ett certifieringsorgan fanns inte detta konstitutionella hinder.

I slutet av 1980-talet började alltså myndighetsgodkännande som verifieringsform att diskuteras som ett handelshinder och standarder ansågs vara ett bättre instrument för att reglera internationellt.

Riksprovplatssystemets slut

I den näringspolitiska propositionen 1989 presenterades certifiering och standardisering – två viktiga funktioner i en så kallad teknisk infrastruktur. Frågor som restes av regeringen var hur man skulle organisera en samordnad kontroll av certifiering. Regeringen fattade ändå inte några specifika beslut om svensk samordning av certifiering utan bestämde att avvakta det som hände inom EES och EG/EFTA.

Propositionen föreslog att lagen om kontroll genom teknisk provning kompletterades med ett bemyndigande att låta MPR få ackreditera inte bara provningslaboratorier, utan också certifieringsföretag. På så sätt kunde man övervaka certifieringskontrollen – genom ackreditering. Slutsatsen blev att regeringen lät MPR utföra ackreditering av certifiering (prop. 1989/90:88).

Ett år senare kom en stor näringspolitisk proposition (prop. 1990/91:87) och vid denna tidpunkt hade synen på Riksprovplatssystemet förändrats. Näringsdepartementet publicerade promemorian ”Införandet av EES-rätt inom området provning och kontroll” (Ds. 1991:86). Det konstaterades tydligt att Riksprovplatssystemet inte var förenligt med de nya riktlinjerna:

Det är uppenbart att det svenska riksprovplatssystemet på väsentliga punkter inte står i överensstämmelse med det system som nu är under framväxt i Europa. (...) Riksprovplatsen har normalt en monopolställning och med staten som dominerande ägare (Ds 1991:86 87).

I den nya ordningen skulle fler kontrollorgan kunna konkurrera med varandra i ett ”öppet system”. Konkurrens antogs leda till ökad effektivitet, enligt promemorian. Riksprovplatssystemet avvecklades och ersattes av anmälda organ och i den nya lagen från 1992 (Lag 1992:1119 om teknisk kontroll, se Ds 1991:86) är riksprovplatserna inte med, utan då är det begreppet ackreditering som används.

Avvecklingen av riksprovplatserna skedde utan större politisk debatt, vilket Swedacs före detta generaldirektör kommenterade så här: ”jag anser att

jag gjorde den största avmonopoliseringen under 90-talet men vi pratade aldrig om det” (intervju nr 8).

Inför EES-medlemskapet bestämde Sverige att principen om öppna system för provning och kontroll skulle gälla både för det harmoniserade området (det vill säga de produktområden som reglerades av dåvarande EG) och för de områden som kallades ”icke-reglerade”, det vill säga områden som medlemslandet själv kunde bestämma över. Principen om Öppna system blev alltså gällande för all provning och kontroll i Sverige (med undantag för viss återkommande kontroll så som periodisk fordonsbesiktning)³. På så vis gick Sverige längre än vad EG gjorde gällande: ”Vi gick från en väldigt centraliserade modell till en extrem modell på andra sidan där vi tog bort alla monopol – inte bara det som EU tvingade oss till” (intervju nr 8).

*

Jag har nu beskrivit hur det genomfördes stora förändringar av organiseringen av provning och kontroll i Sverige mellan 1972 och 1991. Inledningsvis infördes ett helt offentligrättsligt system med riksprovplatser med ensamrätt på respektive provområde. Successivt öppnades det sedan upp för fler typer av regler (standarder jämte myndighetsföreskrifter) och fler kontrollverktyg (certifiering, ackreditering och egenkontroll jämte riksprovplatserna). Slutligen avvecklades hela Riksprovplatssystemet för att ge rum åt det internationellt framväxande systemet med standarder, certifiering och ackreditering. I nästa kapitel beskriver jag hur detta europeiska system etablerades allt mer genom införandet av den så kallade Helhetsmetoden – en metod för att skapa enhetlighet för provning och kontroll runt om i Europa.

³ Regeringen behöll monopol på periodisk fordonsbesiktning (Bilprovningen) till och med 2010, se proposition 2009/10:54 Förändrad ägarstruktur i Aktiebolaget Svensk Bilprovning AB.

6

Helhetsmetoden

I detta kapitel¹ beskriver jag etableringen av den modell för provning och kontroll som med början 1985 växte fram inom EG och ersatte Riksprov-platssystemet i Sverige. Beskrivningen börjar med EG:s försök att skapa en gemensam marknad utan tekniska handelshinder. För att göra det lanserades *The New Approach* (Den nya metoden). Den nya metoden skulle reglera produkters egenskaper och gav stor vikt åt standarder. Som komplement till Den nya metoden kom sedan *The Global Approach*, ett system för att kontrollera att standarder efterlevs. I Sverige kallades The Global Approach för Helhetsmetoden, eller ibland Öppna system för provning och kontroll. I kapitlet beskriver jag vilka principer modellerna bygger på och dessa principers organisering i Sverige.

Kapitlet vägleds av frågorna: vilka principer bygger modellerna på? Vilken roll spelar standardisering, certifiering och ackreditering och hur står de i relation till varandra? Vilken roll spelar myndigheterna? Hur och med vilka argument infördes modellerna i Sverige?

Den nya metoden

EG lanserade idén om ”den inre marknaden” baserad på en bild av en gränslös marknad där varor, tjänster och kapital kunde flöda fritt mellan medlemsländerna (Rådets resolution 85/C 136/01). Under nationell detaljreglering mötte produkter olika krav i olika länder – något som sågs som ett tekniskt handelshinder och därmed ett hinder för den inre marknaden. Den nya metoden skulle harmonisera krav på produkter länder emellan genom ”klara och enhetliga regler för produktkrav och bedömning av överensstämmelse” (prop. 1993/1994:161: 4). EG:s ministerråd presenterade 1985 den resolution som lade grunden för Den nya metoden. Den sammanfattas i fyra punkter:

¹ Kapitlet täcker perioden 1985-2006 och bygger på Europeiska rådets och dåvarande EG Kommissionens rättsakter, offentligt tryck från Sverige (se tabell 6.1 i bilaga 1) samt intervju-material (se bilaga 2).

- Legislative harmonization is limited to the adoption, (...) of the essential safety requirements (or other requirements in the general interest) with which products out on the market must conform, and which should therefore enjoy free movement throughout the Community.
- The task of drawing up the technical specifications needed for the production and placing on the market of products conforming to the essential requirements established by the Directives, while taking into account the current stage of technology, is entrusted to organizations competent in the standardization area.
- These technical specifications are not mandatory and maintain their status of voluntary standards,
- but at the same time national authorities are obliged to recognize that products manufactured in conformity with harmonized standards (...) are presumed to conform to the 'essential requirements' established by the Directive (Rådets resolution 85/C 136/01 Appendix II).

Medlemsstaternas lagstiftning och EG:s direktiv skulle bara ange de allra mest väsentliga säkerhetskraven, detaljkraven återfanns i standarder. Standarder och direktiv kopplades till varandra: om en tillverkare följer en specifikt i direktiv angiven standard, presumeras hon eller han uppfylla direktivet. Standarder är fortsatt frivilliga, tillverkare kan uppfylla tvingande krav i direktiv på andra sätt än att följa standard men är då skyldig att visa hur. Eftersom de väsentliga kraven harmoniserar lagstiftningen ska varor också kunna utbytas över gränser.

Med Den nya metoden kom nya former av produkt direktiv, i vilka de mest basala säkerhetskraven för produkter angavs. Direktiven reglerade olika produkt kategorier: leksaker, tryckkärl och så vidare. Till varje Den nya metoden-direktiv kopplades en standard. Standarderna reglerade olika riskkategorier så som brandfara, kemikalier och så vidare. Kommissionen uppdrog åt standardiseringsorganen att utfärda standarder som matchade direktiven. När en standard offentliggjordes i EG:s officiella tidning blev standarden harmoniserad. Publikationen gav även standarderna rättslig verkan (98/34/EG).

Standarders betydelse ökade i och med Den nya metoden. I en proposition från 1992 skrev regeringen:

Standardiseringen har genom EG:s program för den inre marknaden fått en ny och avsevärt mer omfattande roll än tidigare. Den blir ett verktyg för att minska de tekniska handelshindren och därmed för att underlätta fri handel. Standarder kommer delvis att ersätta reglering genom t.ex. myndighetsföreskrifter (prop. 1991/92:170 bilaga 11: 5).

KAPITEL 6

Nu blev presumtionsprincipen (när en tillverkare följer en frivillig standard som är kopplat till ett tvingande direktiv, presumeras direktivet vara uppfyllt) den princip som skulle följas inom de produktområden som föll under Den nya metoden, till skillnad från tidigare utredningar som nämnt principen som ett slags hänvisning. I Europeiska rådets resolution från 1985 argumenterades också för att standarder, jämfört med nationell lagstiftning, var ett betydligt mer flexibelt sätt att reglera på och givet denna flexibilitet borde de användas mer.

För att ytterligare stärka Den nya metodens principer skapades ett system där medlemsländerna var tvungna att anmäla de tekniska föreskrifter som utfärdades nationellt inom de produktområden som Den nya metoden täckte, till kommissionen (98/34/EG: 37).

Detta EU-direktiv föreskrev också att en kommitté skulle bildas på permanent basis för att besluta vad som skulle regleras via standarder inom Den nya metoden och vad som kunde regleras i nationella föreskrifter. Kommittén, som kom att kallas 98/34-kommittén, hanterade också formella invändningar som gjordes mot de standarder som publicerats. I kommittén satt ledamöter från medlemsstaterna.

Inte bara produkter reglerades med hjälp av standarder. I takt med att Den nya metoden etablerades, förespråkades även att de olika kontrollformerna inom EG skulle regleras. Certifiering, ackreditering och tillverkarens egenkontroll skulle alla utföras med standarder som referens. Med andra ord användes standarder för att reglera produkter på marknaden (så kallade produktstandarder), samtidigt som standarder också användes för att reglera kontrollen av att standarderna efterlevs (så kallade kontrollföreskrifter). Principen om presumtion kom att gälla både krav på produkter och krav på kontroll. Om ett ackrediteringsorgan levde upp till krav satta i EN 45 000-serien (för ackreditering) antogs det också leva upp till kompetenskraven i föreskrifter eller direktiv för ackreditering (Rådets resolution 85/C 136/01).

I en intervju refereras standarder till som själva skelettet i Den nya metoden (intervju nr 3), samtidigt påpekas i flera intervjuer (nr 3, nr 20, nr 19) att även om standarder utgör grunden eller skelettet och även om det är standardiseringsorganisationerna som rent formellt äger standarderna, har standardiseringsorganisationerna inte ansvar för hur standarderna används eller för vad som står (eller inte står) i standarderna. I intervjuerna påpekas att det är Kommissionen som uppdrar åt standardiseringsorganisationerna att ta fram standarder och att det är Kommissionen som slutligen fattar beslut om vilka standarder som ska publiceras, inte standardiseringsorganisationerna.

Helhetsmetoden

När EG lanserade Den nya metoden 1985 efterfrågades också en infrastruktur för att kontrollera att standarderna efterlevdes. 1989 kom Kommissionens förslag på en sådan så kallad infrastruktur, The Global Approach eller Helhetsmetoden (COM (89) final – SYN 208). Det var klart från början att denna uppsättning verktyg skulle skötas av den privata sektorn och inte av offentliga förvaltningar i medlemsländerna. Andra tongivande idéer i förslaget var flexibilitet och icke-byråkrati:

... a flexible and non-bureaucratic structure in Europe ... In line with the separation of responsibilities between the private and public sectors required by the new approach, this task should be assigned to the private sector rather than to the public authorities, political control of the national and Community authorities must not be effected (COM (89) final – SYN 208: 52).

Att översätta idéerna till praktik var inte enkelt. En av Swedacs tidigare generaldirektörer beskrev det så här:

... det var ganska många år av osäkerhet och det var en stor kamp mellan nationella intressen och kommissionen på andra sidan, därför att skulle man ha en inre marknad så kunde man ju inte låta varje lands nationella provningsorgan fälla avgörandet om produkten är godkänd, utan det måste finnas ett system som är lika för alla och EU rädde då inte på de nationella byråkratierna (intervju nr 8).

Tre begrepp återkommer i skrivelsen från 1989: Helhetsmetoden ska vara transparent, den ska vara sammanhängande (coherent) och den ska skapa förtroende för certifiering, standarder och ackreditering. Kommissionen skulle därför nu åstadkomma en koppling mellan certifiering, egenkontroll och ackreditering.

Förtroende presenterades som det främsta och viktigaste argumentet: ”The necessity for a global approach to certification, inspection and testing thus arises out of this basic need to create conditions that are conducive to confidence” (COM (89) final – SYN 208: 4). Begreppet *confidence* är återkommande genom hela skrivelsen, förtroende utgör själva grundargumentet för varför Helhetsmetoden behövdes. De olika argumenten förstärker sedan varandra i texten: förtroende nås genom transparens, transparens nås genom att det finns en enhetlighet i hur Helhetsmetoden är utformad och enhetlighet skapar i sin tur förtroende.

I en intervju med anställda på ett certifieringsföretag användes begreppet trovärdighet för att understryka förtroende som grunden i vad det gör: ”det ligger en trovärdighet i att vi har ackreditering på samma sätt som våra kunder (certifierade företag, min anmärkning) får en trovärdighet om de har ett

KAPITEL 6

certifikat” (intervju nr 5). I intervjun understryks i likhet med skrivelsen, vikten av att det finns ett enhetlighet som gör att ”alla pratar samma språk så att alla förstår varandra, att det finns ett ramverk. Det är hela grundidén” (intervju nr 5).

Förtroende och ackreditering

Med Helhetsmetoden uppmanades medlemsländerna att skapa ackrediteringssystem baserade på standarder. Detta var ett sätt att skapa enhetlighet bland unionens länder. Ackreditering förespråkades som den prioriterade metoden för att kompetensförklara certifieringsföretag.

Även om alla EG-länder uppmanades att etablera system för ackreditering, avfärdades idén om att skapa en gemensam ackrediteringsorganisation:

In view of the proposals concerning an overall European infrastructure for testing and certification, the Commission does not feel that it is appropriate to encourage the setting up of a Community accreditation body which would unnecessarily lengthen the chain of responsibility and add unnecessary administrative and bureaucratic burdens without providing additional confidence (COM (89) final – SYN 208: 38).

Istället ville Kommissionen skapa ”ett nätverk av nationella nätverk” (COM (89) final – SYN 208: 38). Precis som tidigare när riksprovplatserna skulle reformeras, ville EG inte skapa onödig byråkrati. Men att lyfta fram ackreditering som kontrollform mottogs inte positivt av industrin: ”när det gäller ackreditering så var en stor del av industrin rädd för att det skulle bli en byråkratisk nivå ovanpå allting annat” (intervju nr 8).

Bedömning av överensstämmelse

Även om det fanns en rädsla för att Helhetsmetoden skulle skapa nya byråkratiska nivåer av kontroll, var syftet med Helhetsmetoden att skapa enklare, mer flexibla sätt att reglera och kontrollera den inre marknaden. Ett sätt att göra det var att se provning och kontroll som något mer än tekniska verktyg. Det poängterades att Helhetsmetoden inte skulle begränsas till teknisk specifikation av produkter. Det handlade inte längre endast om att utföra tekniska provningar och tester av fysiska produkter, utan att genomföra kontroll av interna strukturer hos tillverkaren, exempelvis kvalitetssäkringssystem för produktionsprocessen (COM (89) final – SYN 208: 16). Detta var en utveckling som även noterades i Sverige (se kapitel fem). Helhetsmetoden skulle vara ett system för bedömning av överensstämmelse (conformity assessment), ett begrepp man fann mer inkluderande (COM (89) final – SYN 208). I begreppet ingick kvalitetssystem, certifiering, testning och kalibrering.

Däremot nämndes inte i Kommissionens skrivelse huruvida ackreditering utgjorde en bedömning av överensstämmelse. Ackreditering syftade till att vara något annat, något överställt de andra formerna av kontroll: ”ackrediteringsorganets roll [är] att det står lite högre, att det är sista kontrollstationen” (intervju nr 4).

Skrivelsen från Kommissionen om Helhetsmetoden följdes upp genom en resolution (90/C 10/01) och var därmed formellt beslutad. Även i resolutionen betonades vikten av att organisationen för bedömning av överensstämmelse och det ömsesidiga godkännandet av kontroller mellan medlemsländerna inte blev för byråkratisk (Rådets resolution 90/C 10/01: 2).

Principer i Helhetsmetoden

Helhetsmetoden bygger på ett antal sinsemellan sammanhängande principer; moduler för bedömning av överensstämmelse, tillverkaransvar, anmälda organ, EG-märkningen och marknads kontroll.

Moduler för bedömning av överensstämmelse

För att skapa enhetlighet i det allt mer divergerade system med många olika former av bedömning av överensstämmelse, presenterade EG The Modular approach, som en del av Helhetsmetoden (COM (89) final – SYN 208).² Modulerna i tidig version finns illustrerad i figur 6.1. i bilagas 3.

Modulerna är olika genomgripande vad gäller kontroll, i stigande skala från A till H. Modul A innebär att tillverkaren själv intygar bedömning av överensstämmelse genom att skriva en teknisk dokumentation. Modul H innefattar utöver tillverkarens egenkontroll också att ett anmält organ kontrollerar och intygar tillverkarens kvalitetssystem. Modulerna B till G varierar från typkontroll till kontroll av enskild produkt och ett kvalitetssäkrat produktionssystem hos tillverkaren.

Modulerna riktades både mot konstruktionsskedet och mot tillverkningskedet av en produkt och varierade beroende på i vilket stadium av utveckling som produkten befanns, vilken typ av bedömning som skulle göras (dokumentläsning, typkontroll, kvalitetssäkring, inspektion) samt vem som utförde själva bedömningen (tillverkaren själv eller ett certifieringsföretag). De kunde kombineras på olika sätt beroende på vad det var som tillverkades: ”Det beror helt på vad det är för sorts grej, systemet är ganska finurligt utformat” (intervju nr 8).

² 1993 kom ett kompletterande beslut (93/465/EEG) där modulförfarandet preciserades.

KAPITEL 6

Tillverkaransvar

Tillverkaransvar var den andra princip som skapades med Helhetsmetoden. Före Helhetsmetodens införande kunde tillverkaren friskrivas från ansvarsskyldighet (*liability*) när kraven var satta av myndigheter. Med Helhetsmetoden bekräftas att ansvaret läggs på tillverkaren genom den egenkontroll (prop. 1993/94:161:8), som infördes i Den nya metoden.

Principen om tillverkaransvar var en utvidgning av principen om presumption: om en tillverkare inte följer en standard, antingen för att det för en viss produkt inte fanns en standard, eller av andra skäl, skulle tillverkaren anlita ett externt, oberoende organ som kunde styrka att produkten levde upp till krav ställda i direktiv (COM (89) final – SYN 208).

Oavsett om tillverkaren skulle kontrollera sin tillverkningsprocess genom egenkontroll eller om tillverkningsprocessen skulle kontrolleras genom ett anmält organ så är tillverkaren ansvarig för sin produkt.

Tillverkarens ökade ansvar motiverades med att tillverkaren antogs vilja ha ett gott rykte och detta skulle minska risken för fusk. Fusk var något som riskerade att underminera förtroendet för produkter, bedömning av överensstämmelse och i förlängningen hela den inre marknaden. Men tillverkaren kunde göra fel av andra anledningar, till exempel genom att inte känna till en regel och därför råka bryta mot den:

ibland ifall de [tillverkarna] gör någonting fel så kan det bero på att de faktiskt inte är medvetna om lagstiftningen för den blir också mer och mer komplicerad och intertwined [sic], så att det är väldigt svårt att hålla reda på vilken lagstiftning som gäller ibland och det är ju en risk, att lagstiftningen är så komplicerad att det är svårt att förstå den. Och det gäller inte bara tillverkare utan det gäller även myndigheter (intervju nr 4).

Detta bekräftas i en annan intervju, i vilken det konstateras att de flesta fel som tillverkare gör är ”formella och administrativa, att man gör fel i själva dokumentationen” (intervju nr 19).

Anmälda organ

En tredje princip i Helhetsmetoden var att alla organ, offentliga och privata, skulle kunna konkurrera om uppdrag att utföra bedömning av överensstämmelse (SOU 2006:113). För att kunna göra det måste företaget eller myndigheten anmälas till kommissionen som kompetent organ, vilket skulle göras av medlemsländerna. De anmälda organen publicerades av kommissionen i den Europeiska gemenskapens tidning (EGT). Organen, som vanligtvis var certifieringsföretag, blev anmälda som kompetenta att kontrollera tillverkare enligt ett Nya metoden-direktiv åt gången. Ett organ kunde därmed vara anmält flera gånger, för olika direktiv.

I Sverige lades uppdraget att kompetensförklara och anmäla organ på Swedac (Ds. 1991:86: 36). Det fanns en koppling mellan anmälan som kompetensförklaring och ackreditering som kompetensförklaring, vilket motiverade att Swedac uppdrogs att utföra anmälningar till Kommissionen. Ett organ som ackrediterats enligt standarder i EN 45 000-serien ansågs även uppfylla kraven för anmält organ. På så sätt skapades en presumtionsprincip också här:

Enligt EG:s regler skall ett organ som genom ackreditering eller på annat sätt kan visa att de uppfyller tillämplig standard ur EN 45 000-serien presumeras uppfylla kompetenskraven. För andra organ skall på begäran dokumentation som utvisar på vilken grund anmälan gjorts kunna företes (Ds. 1991:86: 35).

I tidiga svenska texter gällande anmälda organ, exempelvis i en proposition från 1994, angavs inte huruvida de anmälda organen måste vara företag eller myndigheter. Det viktiga var att systemet var öppet för alla för att komma bort från den situation som skapades av Riksprovplatssystemet. Regeringen konstaterade:

Det bör observeras att anmälda organ är kommersiellt arbetande företag, som utför specificerade tekniska uppgifter på uppdrag av kunder och att det alltså inte är fråga om något "godkännande" på statens eller EG:s vägnar (prop. 1993/94:161: 8)

Detta var ett tekniskt förfarande utanför myndighetssfären. De anmälda organen gavs inga möjligheter att besluta om sanktioner (tvångsåtgärder). Det tydliggörs å ena sidan flertalet gånger i propositionen att de anmälda organen inte arbetade på statens mandat och att deras verksamhet inte mynnade ut i ett myndighetsgodkännande. Men det, å andra sidan, betydde inte att myndigheter exkluderades som kommersiella kontrollorgan i det öppna systemet. Grundidén var att det rådde konkurrens mellan de organ som utförde bedömning av överensstämmelse (SOU 2006:113). Alla organ som bedömdes som kompetenta (genom speciellt förfarande eller genom ackreditering) skulle kunna utföra bedömning av överensstämmelse.

Att Helhetsmetoden inte tydliggjorde myndigheternas roll som anmälda organ ledde till otydliga konkurrensförhållanden enligt Swedac, som därför efterfrågade en policy om hur de skulle bedöma myndigheter som ville bli anmälda organ eller sökte ackreditering. I en departementspromemoria 1997 (1997:17 Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter), gavs Regeringskansliet i uppgift att lägga fram riktlinjer för myndigheters roll i kommersiella provnings- och certifieringssammanhang.

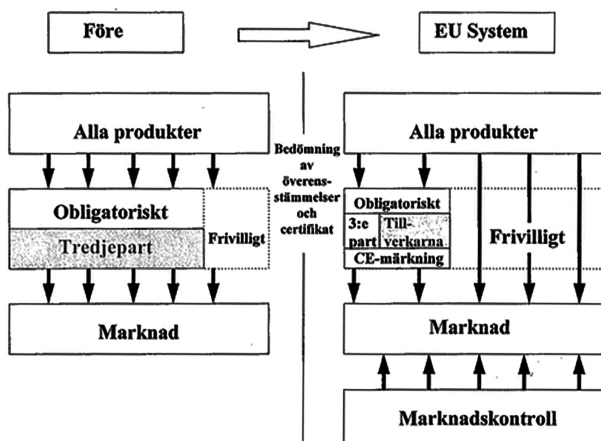
I departementspromemorian anfördes att förtroendet för myndigheter och den kontroll de utförde kunde rubbas om myndigheter arbetade med kom-

KAPITEL 6

mersiell kontroll som kom i jäv med myndighetens föreskrivande verksamhet och tillsyn. I promemorian drogs därför slutsatsen att myndigheter bara skulle få bedriva kommersiell kontrollverksamhet (genom att sälja certifieringstjänster, bli anmälda organ eller bli ackrediterade) om speciella skäl förelåg (Ds 1997:17). Annars blir rollerna oklara ”och osäkerheten går lätt ut över den enskilde, som ska hjälpas och samtidigt övervakas” (p 31).

Kommersiell kontrollverksamhet kunde inte sägas vara en primärt offentlig uppgift, framför allt då den inte var grundad på politiska beslut och då den bedrevs under konkurrensvillkor. Argumentationen stämmer väl in med den samtida förvaltningspolitiska diskussionen, i den förvaltningspolitiska propositionen från 1998 (prop. 1997/98:136) förekommer begrepp som ”renodling” och ”effektivitet”, begrepp som stämmer överens med argumentationen i departementspromemorian. En bild i departementspromemorian illustrerar det gamla och det nya systemet enligt figur 6.2.

Figur 6.2. Illustration gamla och nya systemet (Ds 1997:17, bilaga 2)



Lösningen blev att en paragraf tillfördes i lagen om teknisk kontroll (SFS 1992:1119) som stadgade att myndigheter fick ansöka om ackreditering eller att bli anmält organ om det fanns särskilda skäl att bedriva verksamheten i myndighetsform.

EG-märkningen

En fjärde princip i Helhetsmetoden var att metoden fick sin egen märkning. De produkter som genomgått kontroll av antingen tillverkaren genom egenkontroll eller genom anmält organ skulle märkas med EG-märket. Endast tillverkaren fick märka produkten med EG-märket. Om ett anmält organ hade varit inblandat i processen för att bedöma överensstämmelse med direktiv skulle det anmälda organets identitetsnummer listas bredvid märket. Det fick bara finnas ett märke som indikerade att produkten lever upp till krav i direktiven. Däremot kunde frivilliga märkningar finnas som indikerar att en produkt lever upp till standarder. EG-märket är i form av ett C och ett E och står för Conformité Européenne (se figur 6.3.).

Figur 6.3. Tidig version av EG-märkning (A Global Approach to Certification and Testing COM (89) final – SYN 208: 48)



CE-märket skulle inte förstås som ett märke som indikerar säkerhet eller kvalitet, utan endast som en verifiering av tillverkaren att produkten levde upp till krav satta i direktiv:

CE-märket har ingen annan betydelse än att om man som tillverkare sätter CE-märket på en produkt, så intygar du att den följer direktivens grundläggande krav och det är inget konsumentmärke, det har aldrig varit tänkt som det men ibland har det tillskrivits det av journalister (intervju nr 8).

Det är möjligt att journalisterna inte var ensamma om den tolkningen:

På något sätt förutsätter man alltid att myndigheterna har någonting med saken att göra, många tror att det är förhandskontroll fortfarande, att CE-märkning är som det gamla S-märket, som stod för svensk kontroll eller svensk kvalitet eller svensk provning och det var en statlig märkning, alltså en förhandskontroll av en myndighet som hade godkänt en produkt att släppas ut på marknaden. S-märkning förekommer fortfarande, men det är ett privat kontrollorgan, statligt eller halvstatligt som äger det märket (intervju nr 4).

KAPITEL 6

I en proposition 1992 (prop. 1992/93:87) beskrevs EG-märkningens centrala roll i EG:s system för bedömning av överensstämmelse, men också att det rådde oenighet i vad märket egentligen står för, märkets innebörd, vem som skulle sätta på märket och märkets utseende.

Slutligen nåddes enighet om att det var tillverkaren och ingen annan som skulle fästa märket på produkten. Dessutom hade EG omkring 1992 nått enighet i hur märket skulle se ut gällande C:et och E:ets proportioner och storlek. Märket fick exempelvis inte vara mindre än fem millimeter.

Lag 1992:1534 om CE-märkning som följde på propositionen säger att CE-märkning endast får sättas på produkter som lever upp till direktiv från EG eller föreskrifter från myndigheter. CE-märket ska ha vissa bestämda proportioner, måste vara tydligt synligt, lättläst och beständigt. Den som anbringat CE-märkning på en produkt utan att produkten lever upp till krav i direktiv straffas med böter. Det blev alltså olagligt att inte märka varor som ska vara märkta och olagligt att märka varor som inte ska vara märkta.

Marknadskontroll

En femte princip i Helhetsmetoden var principen om marknadskontroll. Det var upp till varje medlemsland att själva organisera sin marknadskontroll – Helhetsmetoden och resolutionen från 1989 reglerade endast att marknadskontroll skulle finnas men inte hur den skulle organiseras. I Sverige kom 1994 propositionen Marknadskontroll för produktsäkerhet (1993/94:161) med riktlinjer för hur marknadskontrollen skulle organiseras i Sverige. Så här definierades marknadskontroll: ”Med marknadskontroll avser EG en bestämd form av kontroll av produkters säkerhet. Den måste hållas isär från den kontroll som sker inom ramen för angivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse” (sida 7). Marknadskontroll särskils på så sätt från andra verktyg inom Helhetsmetoden.

Den nya metoden omfördelade uppdelningen av kontroll i en produkts liv. Egenkontroll av tillverkaren, eller kontroll via anmält organ skulle ersätta statlig förhandskontroll genom myndighetsgodkännande vid konstruktion respektive tillverkning. Marknadskontrollen skedde efter att produkten kom ut på marknaden: ”Marknadskontroll är den sista länken i den kedja av tekniska åtgärder, som skall förhindra att säkerhetsmässigt undermåliga produkter kommer till användning och orsakar olyckor och skador” (prop. 1993/94:161: 22).

Syftet med marknadskontroll så som regeringen beskrev det i propositionen från 1994 var att upprätthålla förtroendet för den inre marknaden. I en

intervju beskrivs marknadskontrollen som systemets ”bottenpump, som samlar upp det som slinker igenom” (intervju nr 3).

Sektorsvis tillsynsansvar

När propositionen presenterades 1994 fanns ännu ingen sammanhängande eller enhetlig reglering för marknadskontroll vare sig i EG eller i Sverige.

Regeringen beslutade att låta myndigheterna ansvara för marknadskontrollen baserat på redan gällande tillsynsansvar och föreskriftsområden. Detta skulle minimera förändringar av myndighetsstrukturen och därför omnämndes detta som ”en minimilösning” i propositionen.

Två åtgärder behövdes för att etablera denna minimilösning. En var att förtydliga instruktionerna så att respektive myndighets ansvar tydliggjordes. Flera remissinstanser påpekade att detta ansvar kunde bli svårt att bestämma då EG:s direktiv var utformade på sätt som inte nödvändigtvis stämde överens med gränsdragningar mellan svenska tillsynsmyndigheter: en produkt kunde falla både inom Kemikalieinspektionens och Elsäkerhetsverkets ansvarsområde. Någon slutgiltig ansvarsfördelning mellan myndigheterna redovisades inte i propositionen.

Eftersom ansvaret decentraliserats behövdes en samordnande instans så att företag och intressenter kunde få samlad information om marknadskontrollen. Den andra åtgärden som behövdes var därmed ett samordnings- och kontaktorgan. Idén att skapa en helt ny myndighet för samordningsuppgiften avfärdades, istället diskuterades vilken myndighet som skulle få som extra uppgift att vara samordnade av övriga marknadskontrollmyndigheter. Detta ansvar lades på Swedac. Vidare föreslogs att ett råd skulle skapas där representanterna för de ansvariga sektorsmyndigheterna kunde mötas och diskutera.

Marknadskontrollen förlades alltså till tillsynsmyndigheter och utgör ett slags tillsyn. Men skillnaden mellan tillsyn och marknadskontroll beskrivs i en intervju som att marknadskontroll kan vara utbildning eller information, eller andra proaktiva insatser, medan tillsyn är att säkerställa att lagen efterlevs (intervju nr 25). En annan skillnad mellan tillsyn och marknadskontroll är att marknadskontrollmyndigheterna använder standarder i sin kontroll. På frågan vilken roll standarder spelar för marknadskontrollmyndigheterna blev svaret ”en jättestor roll, de flesta produkter täcks av standarder då det är mot standarder vi stämmer av” (intervju nr 19). I en annan intervju konstateras att ”allting blir så mycket lättare om det finns en standard, men vi är inte skyldiga att titta på standarden”, eftersom standarder är frivilliga för tillverkaren att använda (intervju nr 25).

KAPITEL 6

Tio år efter den första propositionen kom ett betänkande om marknadskontrollen. Utredningen Tillsyn för säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57) hade i uppdrag att ”förutsättningslöst i förhållande till nuvarande organisation” (dir 2003:34: 203) lämna förslag till hur den svenska marknadskontrollen skulle utformas så att marknadskontrollen kunde stärkas både i Sverige och EU. Utredningen skulle vidare kartlägga behovet av marknadskontroll på olika varuområden, redovisa förslag på ansvarsfördelning mellan marknadskontrollmyndigheterna, samt ge förslag på hur marknadskontrollen skulle finansieras.

Bakgrunden till utredningen var en snabbare takt i produktutvecklingen och regeringen önskade därför en översyn av marknadskontrollens organisering. I utredningen konstateras att ”den politiska styrningen av marknadskontrollen är för svag. Det finns ingen ledning för hur myndigheterna ska prioritera” (SOU 2004:54: 12).

Utredarna menade att det inte var ovanligt att oklarheter mellan myndigheternas ansvarsområden uppstod och att det fanns ett stort behov av att staten skaffade sig överblick över styrning och arbetsfördelning på marknadskontrollområdet.

För att åtgärda problemet med oklar ansvarsfördelning föreslog utredarna bland annat att en ny förordning skulle skapas för marknadskontroll och att i den tydliggöra det politiska målet att styra marknadskontrollen. Den övergripande styrmodellen inom statsförvaltningen vid tidpunkten då utredningen lades fram – mål- och resultatstyrningen – ansågs fungera bra som metod att genomföra den tydligare politiska målformuleringen och styrningen av marknadskontrollen (SOU 2004:57).

I utredningen behandlades åter möjligheten att marknadskontrollen skulle samlas i en central myndighet, snarare än den sektorsvisa decentraliserade organisation som då rådde: ”Problemen med överlappande ansvarsområden, som idag i viss utsträckning är ett hinder för myndigheter och för tillverkare skulle kunna undvikas. Det skulle räcka med att tillverkare och allmänhet vände sig till en enda myndighet med frågor och klagomål” (SOU 2004:57: 147).

Men det slutliga förslaget i utredningen blev ändå att behålla den sektorsvisa, decentraliserade ordningen.

Betänkandet låg till grund för proposition 2004/05:98 Riktlinjer för marknadskontroll av produkter mm. Regeringen betonade i propositionen att ”en mer enhetlig och rikstäckande marknadskontrollverksamhet bör eftersträvas” (prop. 2004/05:98: 24). Propositionen följde i allt väsentligt betänkandets förslag att den sektorsvisa organiseringen med delat ansvar mellan

tillsynsmyndigheter skulle bestå. Givet detta föreslog regeringen också att marknadskontrollmyndigheterna skulle styras tydligare.

Regeringen föreslog i linje med betänkandet att behålla samordnings- och kontaktfunktionen på Swedac, men att Marknadskontrollrådet skulle få en tydligare roll. Bland annat skulle rådet börja göra årsvisa rapporter om sitt arbete. Därtill föreslogs att två nya myndigheter skulle ingå i Marknadskontrollrådet: Tullverket och Kommerskollegium. I den förordning som kom 2005 listas de myndigheter som hade ett marknadskontrolluppdrag och som därmed ingick i Marknadskontrollrådet³.

”Öppna system för provning och kontroll”

Efter principbeslutet om införandet av Helhetsmetoden i Sverige 1991 kom inga fler övergripande bestämmelser gällande organisationen för provning och kontroll förrän 2006. Att Sverige blev medlem i EU påverkade inte organiseringen av kontroll, den stora förändringen skedde i samband med EES-medlemskapet. Vid inträdet i EU fanns redan organisationen för provning och kontroll på plats.

År 2006 presenterades en utredning som utvärderade det öppna systemet under de ca 15 år som det då existerat (SOU 2006:113 Öppna system för provning och kontroll – en utvärdering). I direktiven (Dir. 2005:138) anförde regeringen att någon övergripande utredning inte gjorts sedan Helhetsmetoden infördes. Med Öppna system menas ett system som är öppet för olika kontrollorganisationer att utföra bedömning av överensstämmelse i konkurrens med varandra.

I utredningen diskuterades provning och kontroll främst utifrån effektivitet, konkurrensutsättning, konkurrensneutralitet och kostnadseffektivitet – en förändring jämfört med propositionerna från 1970-talet då det huvudsakligen handlat om säkerhet, hälsa och skydd för liv och egendom. De argumenten fanns fortfarande kvar, men i bakgrunden: ”Samhällets strävan är därför att ha ordningar för teknisk kontroll som ger gott skydd, men som samtidigt är kostnadseffektiva” (SOU 2006:113: 41).

Utredaren var genomgående positiv till Öppna system för provning och kontroll. Han påpekade att under de 15 år som systemet funnits så hade

³ Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Skatteverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Transportstyrelsen, samt Kommerskollegium och Tullverket. (SFS 2005:893 Förordning om marknadskontroll av varor).

KAPITEL 6

mycket hänt gällande globalisering och takten i produktutveckling, men utredaren konstaterade att Öppna system föreföll både rationella och effektiva samt att öppna system kunde antas vara mer transparenta än icke-öppna system (SOU 2006:113).

Det anförs vidare att det enda som behövs för att Öppna system ska fungera är ett kravdokument och att detta kravdokument ska vara så precist formulerat att oberoende bedömare som följer samma kravdokument ska komma till samma resultat. Enligt utredningen måste kraven verbaliseras, tydliggöras och dokumenteras vilket enklast ansågs ske genom hänvisning till standard (SOU 2006:113).

Behovet av klara kravspecifikationer betonas också i en intervju med ett certifieringsföretag. Ett led i Öppna system är att certifieringsföretag kunde ta över varandras kunder (exempelvis tillverkningsföretag) och då blev det viktigt att det fanns kontinuitet i tolkningen av standarder och andra kravdokument. Sådan kontinuitet i certifieringsföretagens arbete säkras bäst genom ackreditering (intervju nr 5).

Under denna tid uppmärksammades standarders globala relevans och statsförvaltningens förhållningssätt till detta i en skrivelse från regeringen 2007 (skr. 2007/08:140). Liksom i SISU-utredningen från 1989 uppmanas Regeringskansliet att ta en mer aktiv roll i standardiseringsarbetet. Standarder beskrivs i utredningen 2006 och i skrivelsen 2007 som flexibla, rationella och internationella verktyg för reglering. I intervju med författaren till skrivelsen beskrevs arbetet med att informera tjänstemän i Regeringskansliet om standarders betydelse som ett ”pionjärarbete” och som att utstaka en stig där ingen gått förut (intervju nr 17).

Fortsatt oklara roller

Redan när ackreditering och certifiering introducerades i Sverige under Riksprovplatseran fanns otydlighet i när ackreditering respektive certifiering skulle användas. Denna otydlighet framhölls också senare, i utvärderingen 2006 (SOU 2006:113): det tycktes inte finnas några entydiga principer om när organisationer skulle kompetensbedömas genom ackreditering eller genom certifiering. Något tydligt mönster när den ena kontrollformen väljs före den andra verkade inte finnas. Däremot konstaterade utredaren att de olika kontrollformerna innebar olika långa led till det som kontrollerades: ackreditering var ett led längre bort från det kontrollerade, jämfört med certifiering. Ett annat perspektiv gällande olika långa led framhölls i en intervju där distinktionen mellan ackreditering och certifiering i termer av olika långa led till samhället eller marknaden, men där ackreditering, som en offentligt utförd uppgift, ligger närmre samhället än certifiering – ackreditering som går

fel kan dras in enligt förvaltningslagen (intervju nr 8), vilket inte certifiering kan. I en intervju beskrivs ackreditering som ”formell kompetensprövning” och på frågan om inte certifiering också är formell kompetensprövning beskrivs certifiering som ”intyg om överensstämmelse, att en produkt lever upp till kravspecifikation har ingenting med kompetens att göra” (intervju nr 3).

Swedac

Den förändring som Helhetsmetoden innebar gav Swedac en alltmer central roll. För det första gavs ackreditering en mer samordnande och central roll i Helhetsmetoden. Ackreditering var den kontroll som skulle göras för att kompetensbedöma andra organ som utför bedömning av överensstämmelse (COM (89) final – SYN 208). I Sverige var det Swedac som ackrediterade och myndighetens roll blev än tydligare då regeringen bestämde att ackreditering endast skulle göras av Swedac (prop. 2004/05:98).

Därtill föreslogs i SOU 2006:113 att det skulle tydliggöras i lagen att ensamrätten för Swedac att utföra ackreditering inte bara rörde det harmoniserade området som föll under Den nya metoden, utan även det frivilliga området - ”en sådan förändring skulle öka tydligheten i och trovärdigheten för ackrediteringen och det öppna systemet” (SOU 2006:113: 14).

Ytterligare en åtgärd som gav Swedac en central roll var att regeringen bestämde att ansvaret att utse anmälda organ skulle läggas på Swedac. I ett tidigt skede låg detta på regeringen men förflyttades sedan till Swedac. Genom beslut fick Swedac även en samordnade roll för marknadskontrollen, då Swedac blev kallande och ordförande för Marknadskontrollrådet (SOU 2004:57, prop. 2004/05:98). Swedac skulle lista alla de myndigheter som ingick i marknadskontrollrådet samt upprätta handlingsplaner för marknadskontrollen. Alla de myndigheter som föreskrev om kontroll och provning skulle först samråda med Swedac.

*

I flera av de texter som presenterades kring 2004-2006, aviserades att en översyn höll på att göras inom EU avseende Helhetsmetoden. Denna översyn startade 2003 i EU och skulle komma att kallas Varupaketet och bestå av tre rättsakter. Tillsammans befäste rättsakterna den organisation som etablerats under de dryga 25 år som Helhetsmetoden vuxit fram. I nästa kapitel presenterar jag Varupaketet.

7

Varupaketet

I detta kapitel¹ beskriver jag de tre rättsakter som tillsammans kallas Varupaketet. Varupaketet utgör en del av Den nya metoden och en precisering av Helhetsmetoden. Beskrivningen berättar också om de internationella och europeiska medlemsorganisationerna för ackrediteringsorgan. Tillsammans skapar dessa organisationer ett system som via EU förgrenas över hela världen, globalt. Men vilka roller finns i Varupaketet? Hur argumenteras Varupaketet och dess organisering för? Vilken roll spelar ackrediteringen? Hur organiseras Varupaketet i Sverige och hur blir ackrediteringens räckvidd global?

Varupaketet

År 2003 initierade EU en översyn av Helhetsmetoden och Den nya metoden. Översynen resulterade i det så kallade Varupaketet 2008 bestående av tre rättsakter: (1) förordning 764/2008 om tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som saluförs i annan medlemsstat, (2) förordning 765/2008 om krav på ackreditering och marknads kontroll och (3) beslut 768/2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter. Varupaketet motiverades så här:

Det är mycket svårt att anta gemenskapslagstiftning för varje produkt som existerar eller kan komma att utvecklas. Det behövs en omfattande rättslig ram av övergripande karaktär för att reglera sådana produkter, för att täppa igen luckor (765/2008/EG: 30).

Luckorna som åsyftas i den citerade förordningen är luckor som skapades genom Den nya metoden och Helhetsmetoden. I och med Varupaketet fick också det system som etablerades i EU 1985 en rättslig grund och nu kom även vägledande dokument för hur rättsakterna skulle tolkas. Vägledningarna

¹ Beskrivningen bygger på offentligt tryck från Sverige och Storbritannien, samt på Varupaketets tre rättsakter, material från den europeiska ackrediteringsorganisationen, den internationella ackrediteringsorganisationen och Swedacs hemsidor (se tabell 7.1 i bilaga 1) samt intervjuer (se bilaga 2). Materialet täcker tidsperioden 2008 till 2014.

är officiella och publicerades bland annat av Kommissionen. I ”Blå boken – om genomförandet av EU:s produktbestämmelser version 1.1” beskrivs ackreditering, bedömning av överensstämmelse, modulsystemet, marknadskontroll, CE-märkning, anmälande och anmälda organ, presumtionsprincipen och de ekonomiska aktörernas roller.

Alla dessa delar är sammanlänkade, fungerar tillsammans och kompletterar varandra och bildar på så sätt en ”kvalitetskedja” för EU. Produkternas kvalitet beror på kvaliteten i tillverkningen, som ofta påverkas av kvaliteten på produktprovningen, vare sig den utförs internt eller av externa organ. Produktprovningens kvalitet är i sin tur beroende av kvaliteten på förfarandena för bedömning av överensstämmelse, som är beroende av kvaliteten på de organ som utför den. Kvaliteten på dessa organs arbete beror på kvaliteten på deras kontroller, vilket i sin tur beror på kvaliteten på förfarandena för anmälan eller ackreditering och kvaliteten i hela systemet i sig är beroende av marknadskontrollen ... Om en länk i kedjan försvinner eller är svag, påverkas styrkan och effektiviteten i hela ”kvalitetskedjan” (Blå boken ver 1.1: 12).

En gemensam vokabulär och ett gemensamt ramverk

Med beslutet 768/2008/EG skapades en rättslig ram för hur de direktiv som skrivs inom Den nya metoden skulle vara utformade. När nya direktiv skapades eller när äldre direktiv reviderades, skulle de följa den ram som fastställdes i detta beslut.

Ett ramverk som förtydligades med Varupaketet var det sedan 1989 etablerade modulsystemet och som jag beskrev i kapitel sex. Det poängterades till exempel att de anmälda organen inte ska göra bördan för stor för de ekonomiska aktörerna som måste kunna konkurrera på lika villkor, oavsett vilket anmält organ de vänder sig till. För att uppnå lika konkurrensvillkor krävdes att de anmälda organen arbetade på ett enhetligt sätt när de tillämpade modulerna; att de höll samma tekniska nivå i sitt arbete, att de var lika noggranna och att de ställde samma krav. Kontrollerna som de anmälda organen utför inom modulsystemet skulle bygga på ISO 9000-standarderna för kvalitetssystem (Blå boken ver. 1.1). Syftet var att systemet inte skulle bli för ”vildvuxet”, som det kallades i en intervju (nr 3).

Ytterligare ett sätt att skapa ett inte alltför vildvuxet system var att införa en gemensam vokabulär. I både beslutet 768/2008/EG och förordningen 765/2008/EG fanns listor med Varupaketets centrala begrepp (se bilaga 4):

Tidigare har det i lagstiftningen om fri rörlighet för varor använts en rad begrepp som inte alltid har definierats, varför det har varit nödvändigt med förklaringar och tolkningsriktlinjer. (...) I detta beslut fastställs därför tydliga definitioner av vissa grundläggande begrepp (768/2008/EG: 83).

KAPITEL 7

I listan definieras begrepp som ingår Varupaketet. Också vanliga uttryck som importör, distributör eller teknisk specifikation behövde definieras. I det följande beskriver jag några av dem på ett mer detaljerat sätt.

Ekonomiska aktörer

Med beslutet 768/2008/EG preciserades vilka som avsågs med uttrycket ”de ekonomiska aktörerna”. Definitionen fanns redan i begreppslistan, men de olika rollerna reglerades än tydligare i förordningarnas artiklar. Främst var det ansvar som definierades mellan de olika aktörerna, samt deras förhållande till varandra: ”När ekonomiska aktörer släpper ut produkter på gemenskapsmarknaden ska de, i förhållande till sina respektive roller i leveranskedjan, vara ansvariga för att deras produkter uppfyller kraven i all tillämplig lagstiftning” (768/2008/EG: 86)

Tillverkaren

Tillverkansansvaret etablerades under 1980-talet när EU ersatte förhandsgodkännande av myndighet med att tillverkaren själv skulle kontrollera sin produktion, men med Varupaketet fick tillverkaren ett tydligare ansvar. Detta motiverades med att tillverkaren hade vissa kunskaper om sin produkt som andra ekonomiska aktörer saknade (ett argument som i sig inte var nytt).

Därtill var tillverkaren den enda ekonomiska aktör som skulle utföra bedömning av överensstämmelse genom egenkontroll och upprättandet av tillverkardeklarationen. Bedömningen av överensstämmelse kunde också ske genom att tillverkaren lät sig bli kontrollerad av ett anmält organ. Det var tillverkaren som var skyldig att se till att rätt dokumentation fanns för produkten, samt att se till att tillverkningen sker enligt rutiner som gör att serie-tillverkningen fortsätter överensstämma med kraven för produkten.

Som jag tidigare redovisat var tillverkaren också den enda som fick CE-märka produkten. I 768/EG/EG beslutades dessutom att tillverkarna ska ange namn, registrerat firmanamn eller registrerat varumärke och en kontaktadress på produkten eller, om detta inte är möjligt, på förpackningen eller på ett dokument som följer med produkten.

Importören

Importören är den ekonomiska aktör som för in en produkt till den inre marknaden när produkten inte tillverkats inom EU. Skälet till att tilldela ansvar även till importören var att EU behövde ett slags gränsvakt mellan EU:s inre marknad och de som tillverkar produkter utanför marknaden, detta eftersom en marknadskontrollmyndighet ”inte kan gå till en kinesisk firma och ställa den under svensk domstol” (intervju nr 20). Det är importören som

sätter produkten på den inre marknaden (768/2008/EG) och blev därför skyldig att se till att produkten lever upp till krav i direktiv. Importören skulle inte genomföra någon bedömning av överensstämmelse själv utan se till att tillverkaren uppfyllt sina skyldigheter. Importörerna skulle också ange namn, registrerat firmanamn eller registrerat varumärke och en kontaktadress på produkten. Men även om EU ville skapa tydligare roller för de ekonomiska aktörerna påpekas i en intervju en problematik och oklarhet med den nya importörsrollen, det blir exempelvis oklart vem som har importörsrollen vid e-handel (intervju nr 26).

Distributören

Distributören är den ekonomiska aktör som säljer till slutkund:

Distributören tillhandahåller en produkt på marknaden efter att den har släppts ut på marknaden av tillverkaren eller importören och distributören måste iakta vederbörlig omsorg för att se till att dennes hantering av produkten inte inverkar negativt på produktens överensstämmelse med de tillämpliga reglerna (768/2008/EG: 84).

De ekonomiska aktörernas skyldigheter kunde förändras vid vissa tillfällen. Importörer och distributörer kunde få tillverkarens skyldigheter om de förändrade produkten genom att exempelvis byta namn på produkten, importera eller sälja produkten under eget namn (och inte tillverkarens) eller ändra färg på förpackningen, så att det inte längre var säkert om produkten stämde överens med direktivet (768/2008/EG: 84). I två intervjuer behandlades samma exempel på hur problematisk denna överföring av ansvar genom tillverkarrollen kunde bli. Exemplet är ett scenario där ett ballongpaket är CE-märkt vilket gör ansvaret tydligt kopplat till ballongtillverkaren som fäst CE-märket på paketet. Men om paketet öppnas på exempelvis McDonalds, som blåser upp ballonger och delar ut dem till barn – ballonger som styckvis inte är CE-märkta – vem har då ansvaret? (intervju nr 22 och intervju nr 25).

En leveranskedja

I 768/2008/EG tydliggjordes också de ekonomiska aktörernas förhållande till varandra, genom att det betonades att aktörerna ingick i en leveranskedja. Alla ekonomiska aktörer skulle ha vetskap om vilka andra aktörer som var inblandade i en produkts specifika leveranskedja. Det tydliggjordes att de hade olika uppgifter i förhållande till varandra då aktörerna fanns på olika platser i världen i förhållande till varandra och EU:s inre marknad:

Eftersom vissa uppgifter bara kan utföras av tillverkaren är det nödvändigt att göra tydlig åtskillnad mellan tillverkaren och aktörerna längre fram i distributionskedjan. Det är också nödvändigt att göra tydlig åtskillnad mellan importören och distributören, eftersom importören för in produkter från tredjeländer på gemenskapsmarknaden. Importören

KAPITEL 7

måste därför se till att dessa produkter uppfyller de tillämpliga gemenskapskraven (768/2008/EG: 84).

För de ekonomiska aktörerna var det inte alltid klart vilken roll de hade, vilket ballongexemplet belyser. I en intervju med en branschförening som företräder olika ekonomiska aktörer framkommer att företagen inte alltid vet vilken roll de har och att det framför allt blivit svårare för distributörerna att axla sitt utökade ansvar (intervju nr 24): den nya rollfördelningen ”har ställt till det för många” (intervju nr 20) som inte vet att de formellt sett blir tillverkare om de importerar under eget namn. I en intervju med ett produktföretag beskrivs hur det blivit alltmer komplicerat, att företaget kan vara tillverkare, importör och distributör – samtidigt (intervju nr 22).

För att klargöra rollfördelningen publicerades vägledningar av EU, men också svenska marknadskontrollmyndigheter hjälpte till att vägleda. På Konsumentverkets webbplats vägledde man företagen (se figur 7.1).

Figur 7.1. Frågor till ekonomiska aktörer (konsumentverket.se)

Är du tillverkare, importör eller distributör?

- Jag har egen produktion av leksaker i Sverige, annat EU-land eller land utanför EU?
Roll: Tillverkare
- Jag köper leksaker av ett företag i Sverige eller annat EU-land?
Roll: Distributör
- Jag köper leksaker från ett land utanför EU och säljer dem under mitt företags varumärke?
Roll: Tillverkare
- Jag köper leksaker från ett land utanför EU?
Roll: Importör
- Jag köper leksaker utanför EU där jag är med och påverkar utformningen? Sedan sätter jag på företagets varumärke.
Roll: Tillverkare

CE-märkning och gråzoner

I Varupaketet ingick också tydliga direktiv för hur CE-märkningen skulle hanteras. I 765/2008/EG står att ”CE-märkningen indikerar att en produkt överensstämmer med kraven och är det synliga resultatet av en hel process av bedömning av överensstämmelse i vid bemärkelse” (765/2008/EG: 33). Med

Varupaketet kopplades CE-märkningen också tydligare till tillverkaren – som sagt var det bara tillverkaren som kunde CE-märka.

Det fastslogs återigen att CE-märkningen skulle vara den enda märkning-
en för att indikera att produkter lever upp till kraven i Nya metoden-direktiv:

Det ska vara förbjudet att på produkter anbringa märkning, symboler och inskriptioner som kan vara vilseledande för tredje part i fråga om CE-märkets innebörd eller utformning. Annan märkning får anbringas på produkterna, förutsatt att den inte försämrar CE-märkningens synlighet eller läsbarhet eller ändrar dess innebörd (765/2008/EG: 43).

Alla produkter som säljs inom EU ska emellertid inte vara märkta – endast produkter som regleras av Nya metoden-direktiv ska CE-märkas, inte andra. Detta vållade förvirring bland tillverkare som började CE-märka för säkerhets skull (intervju nr 4). I en intervju beskrivs hur Kommissionen publicerade en kampanj där man uppmanade konsumenter att ”leta efter CE-märket”, en kampanj som fick kritik då den förvirrade konsumenterna. Exempelvis ska leksaker vara CE-märkta men inte närliggande produkter som nappar vilket gör det svårt för kunden att avgöra huruvida man ska leta efter CE-märket eller inte. Kampanjen ledde till att tillverkare felaktigt ”pressade fram CE-märkningar” (intervju nr 20).

Det kunde alltså råda oklarhet om vilken typ av produkt man sålde, importerade och/eller tillverkade. Det blev viktigt hur produkten definierades eftersom det fick konsekvenser för om den skulle CE-märkas eller inte. Begrepp som ”gråzonsprodukter” tydde på att vissa produkter inte självklart gick att definiera i olika produktkategorier (<http://www.konsumentverket.se/Foretag/Regler-per-omrade-och-bransch/Leksaker/>).

Det blev också viktigt för de ekonomiska aktörerna att definiera sin produkt i förhållande till marknadskontrollen. Detta för att marknadskontrollmyndigheterna skulle kunna avgöra vilken myndighet som skulle ha tillsynsansvar och detta avgjordes i sin tur av hur produkten definierades. Gråzonsproblematiken gällde dels produktkategorisering, dels ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter. I en intervju med en marknadskontrollmyndighet uttrycktes det så här:

Vilken myndighet som har ansvar för vad, det är inte bara svårt när det gäller gråzon av varor utan det är ju en väldig gråzon om (...) vem som ska ta vad. Till exempel cykelkär-
ror som man sätter på cyklar, det är ett ledfordon och den går till Transportstyrelsen. Men cykelkär-
ran kan samtidigt användas som en barnvagn, vilket förekommer, (...) vem har då tillsynsansvaret? Konsumentverket har tillsyn över barnvagnar så det blir... sådana
diskussioner ganska ofta (intervju nr 25).

KAPITEL 7

Reglering av anmälda och även anmälade organ

Med rättsakterna i Varupaketet började EU reglera inte bara de anmälda organen och hur anmälan skulle gå till, utan också de anmälade myndigheterna. Ett mer enhetligt system både för de anmälade och de anmälda organen var också ett av huvudsyftena med Varupaketet (765/2008/EG). EU tyckte det var problematiskt att olika länder hade olika förfaranden när det kom till själva anmälningsprocessen. De anmälade organen gavs nu en territoriell grund:

det är varje medlemsland som utser de anmälda organen inom sitt territorium, tillverkaren kan gå till det anmälda organet inom det territorium där han har sin verksamhet eller till någon annan, men de anmälda organen som finns i Sverige, de utses av Sverige, medlemsstaten Sverige utser sina anmälda organ, men när ett anmält organ väl är anmält, då har det ju behörighet att verka på hela den inre marknaden, det är ju poängen. Men Sverige kan inte anmäla ett organ som är etablerat i Danmark. För att bli anmält organ i Sverige så måste du vara en svensk juridisk person och vara etablerad i Sverige (intervju nr 18).

Det fastslogs i rättsakterna, att om det anmälade organet inte var offentligt så skulle det vara en juridisk person.

Även för övriga anmälade organ ställdes krav på opartiskhet och oberoende, krav som hittills varit riktade mot de anmälda organen (som var certifieringsföretag). De anmälade organen skulle vara oberoende från dem som de anmälde, det vill säga organ som utförde bedömning av överensstämmelse.

För de organ som anmäls, det vill säga vanligen certifieringsföretag, fastslogs att även dessa skulle vara juridiska personer. För dessa tydliggjordes krav på objektivitet och oberoende i förhållande till det som organet kontrollerade. Det betydde att personal från certifieringsföretagen inte på något sätt fick delta i konstruktion, tillverkning, marknadsföring, installation eller användning av de produkter som skulle kontrolleras. Det fick heller inte bedriva konsultation mot de företag de skulle certifiera. Detta ansågs kunna skada certifieringsföretagets oberoende, opartiskhet och integritet som kontrollant (768/2008/EG).

Ömsesidigt erkännande

Alla produkter som finns på EU:s inre marknad lyder inte under Nya metoden-direktiv och för att hantera de produkter som inte reglerades harmoniserat inom EU, presenterade EU förordning 764/2008/EG. Denna gäller de tekniska regler som skrivs av medlemsländerna, men som inte är harmoniserade, det vill säga inte är reglerade av EU utan av respektive medlemsland.

Förordningen riktades mot ”administrativa beslut” gällande ”ekonomiska aktörer” och tekniska regler riktade mot produkter (764/2008/EG). De tekniska regler som förordningen riktades mot var framför allt förhandsgodkännanden utfärdade av nationella myndigheter som inte innefattades av de harmoniserade reglerna på gemenskapsnivå.

Idén var att rutinerna för myndigheternas föreskriftsutförande skulle öppnas och bli tillgängliga och administrativt förenklade och på så sätt utgöra ett mindre hinder.

Genom förordning 764/2008/EG kopplades principen om ömsesidigt erkännande inte bara till erkännande av produkter länderna emellan utan även till bedömning av överensstämmelse (exempelvis certifiering) och kompetensförklaring av sådan bedömning genom ackreditering. Länderna inom EU skulle godta de olika former av bedömning av överensstämmelse som gjorts under ackreditering, oavsett i vilket land ackrediteringen genomförts.

Ackrediteringens roll preciseras

En av de viktigaste aspekterna i Varupaketet var den roll som ackreditering gavs. Ackreditering skulle få en allt viktigare funktion i EU:s organisering av den inre marknaden.

I förordning 765/2008/EG presenterades ackreditering i ett sammanhang: ”Ackreditering ingår i ett övergripande system som också omfattar bedömning av överensstämmelse och marknads kontroll och som syftar till att bedöma och säkerställa att tillämpliga krav ställs” (765/2008/EG: 31). Men ackreditering gavs också en mycket specifik roll i detta sammanhang: ”Ackrediteringens särskilda värde ligger i det att den är ett officiellt uttalande om den tekniska kompetensen hos de organ som har till uppgift att säkerställa att tillämpliga krav uppfylls” (765/2008/EG: 31). Återigen är det tydligt att ackreditering är kontroll av kontrollen, det sista steget. Varupaketet skulle:

... tydliggöra att ackreditering är den högsta nivån i kvalitetsinfrastrukturen och ett sätt att göra det är att säga att det ska finnas ett organ och det ska vara myndighetsutövning. Ackrediteringsorganen får inte konkurrera med varandra, de får inte konkurrera med tillsynsobjekten, får inte på något sätt göra någon bedömning av överensstämmelse, det som certifieringsorganet gör. Det får inte ackrediteringsorganet göra, även om bedömningen är väldigt lik, (...), men det är nivåerna som är det viktiga (intervju nr 18)

I en annan intervju beskrevs ackreditering som det främsta sättet att säkerställa kontroll av regel efterlevnad: ”For new directives and for new regulations, if they want to have a process of ensuring that the regulation is carried out correctly, they should be calling up accreditation” (intervju nr 13).

KAPITEL 7

Ett sätt att tydliggöra ackrediteringens specifika roll var just att skilja ackreditering från bedömning av överensstämmelse, exempelvis certifiering. Det gjordes genom att tydliggöra att ackreditering bara kunde göras på organisationer som sysslar med bedömning av överensstämmelse, inte på sådant som kunde certifieras, exempelvis produkter eller personer.

På Swedacs webbplats beskrivs skillnaden mellan certifiering och ackreditering så här:

Det går alltså inte att ackreditera ett sjukhus men däremot ett laboratorium som analyserar blodprover. Det går inte att ackreditera en brandsläckare, men väl ett certifieringsorgan som bekräftar att den uppfyller krav i relevanta standarder. Det går inte att ackreditera en bil, men numera måste alla företag som ägnar sig åt bilbesiktning vara ackrediterade (<http://www.swedac.se/sv/Det-handlar-om-fortroende/Vad-ar-ackreditering/Ackreditering-eller-certifiering/>).

Fyra ackrediteringsprinciper

Akrediteringens specifika roll tydliggjordes i förordningen på fyra sätt: (1) ackreditering ges en rättsligt bindande grund, (2) varje medlemsland får bara ha ett ackrediteringsorgan – det Nationella ackrediteringsorganet (National Accreditation Body, NAB), (3) ackreditering får inte drivas i konkurrens med andra ackrediteringsorgan och (4) de nationella ackrediteringsorganen ska ha myndighetsstatus. (765/2008/EG: 31).

I 765/2008/EG finns en specifik artikel (6) om förbud mot konkurrerande verksamhet. Där står att ”de nationella ackrediteringsorganen ska inte konkurrera med organ för bedömning av överensstämmelse” och att ”de nationella ackrediteringsorganen ska inte konkurrera med andra nationella ackrediteringsorgan” (765/2008/EG: 36). Konkurrens skulle därmed elimineras både mellan ackrediteringsorgan och mellan ackrediteringsorgan och certifieringsföretag. Idén om icke-konkurrens byggde på att det bara fanns ett ackrediteringsorgan per land, något som framhölls viktigt för utformningen av Varupaketet.

Med förordningen ville EU ge alla ackrediteringsorgan status som myndighet. I Sveriges fall innebar detta inte några större förändringar då Swedac, det svenska ackrediteringsorganet, redan var en myndighet. I andra fall fick ackrediteringsorganen, genom speciella kontrakt med regeringen, tillskrivas en roll som offentligt organ, även de som var privata företag. Så skedde exempelvis i Storbritannien (intervju nr 13 och nr 15).

De nationella ackrediteringsorganen fick inte vara vinstdrivande, vilket var kopplat dels till deras myndighetsstatus, dels till kraven på att de skulle vara sista station i kvalitetskedjan och dels till att de utförde en ”allmännyttig uppgift” (Blå boken ver 1.1: 82) samt dels att ackreditering inte var en kommersiell verksamhet: ”If you got different accreditation bodies operating in

the same field, and they are private bodies that are commercial, then of course some of their decisions may be made on a commercial basis because they don't want to lose customers" (intervju nr 13).

Även om Varupaketet innebar förändringar för medlemsländernas ackrediteringsorgan, genererande de nya initiativen genom Varupaketet ingen politisk debatt: framtagandet av förordningen var "very, very low key" eftersom ackreditering som verksamhet ansågs vara "a bit of a backwater" (intervju nr 15).

Ny lag i Sverige

De stora förändringarna i EU och EU:s ambition att förändra ackrediteringens roll satte igång regleringsarbetet också i Sverige. Utvärderingen om öppna system från 2006 (SOU 2006:113) ledde aldrig till någon proposition. Istället avvaktade regeringen Varupaketet (Varupaketet aviserades också i utvärderingen). År 2010 kom en proposition med vilken regeringen syftade till att anpassa svensk lagstiftning till Varupaketet (propositionen baserades i stort på Inre marknadsutredningen SOU 2009:71). I proposition 2010/11:80 föreslog regeringen lagändringar för att anpassa svensk lagstiftning till framför allt förordningen 765/72008/EG, gällande ackreditering, anmälda organ och CE-märkning. I både propositionstexten och dess förarbeten (SOU 2009:71 och även SOU 2006:113) skrev regeringen att några större anpassningar av den svenska ordningen egentligen inte skulle behöva göras. Regeringen konstaterade att med Varupaketet infördes en rättslig reglering av ackreditering på EU-nivå och att "en viktig skillnad i förhållande till tidigare är att de nationella ackrediteringsorganen ges monopol att bedriva sin verksamhet på den egna medlemsstatens territorium" (prop. 2010/11:80: 45).

Den nya lag som propositionen resulterade i (SFS 2011:791 Lag och ackreditering och teknisk kontroll), upphävde de äldre lagarna om ackreditering och CE-märkning, båda från 1992. Den nya lagen hänvisar till de begreppsdefinitioner som görs i Varupaketets rättsakter. Nytt i lagen var att anmälan i Sverige ska göras genom ackreditering (§7). Denna möjlighet gavs i förordningen 765/2008/EG men nu beslutade regeringen att detta inte bara skulle vara en möjlighet utan ett krav reglerat i lag, även om undantag kunde göras.

Swedac och standarder

I Varupaketet föreskrevs att ackrediteringsorgan skulle ha en särskild status i förhållande till andra organ i kvalitetsinfrastrukturen. Genom EU:s beslut gavs nu Swedac inte bara en tydlig roll i EU utan även en tydlig roll i den svenska statsförvaltningen:

KAPITEL 7

det nationella ackrediteringsorganets ansvar och uppgifter ska vara klart åtskilda från andra myndigheters och syftet med denna åtskillnad är att öka de nationella ackrediteringsorganens oberoende och objektivitet i verksamheten. Om det nationella ackrediteringsorganet ingår i en större offentlig struktur, som ett ministerium, får andra departement inte påverka ackrediteringsbeslutet (Blå boken: 81).

I och med den nya lagen utsågs Swedac formellt till Sveriges nationella ackrediteringsorgan och gavs också rätten att besluta om sanktionsavgifter från de som olovligen uppgett att sig vara ackrediterade men inte varit det (SFS 2011:791 §23).

Hur ackrediteringsorganen skulle vara organiserade i förhållande till varandra avgjordes inom Varupaketet, men hur ackrediteringsorganen skulle arbeta reglerades genom standarder. Framför allt var det nu ISO 17011 som styrde ackrediteringsorganens arbete – det är en standard riktad mot ackrediterande organisationer. I Blå boken definieras ackreditering genom att koppla till standarder: ”ackreditering är en öppen och opartisk utvärdering mot internationellt erkända standarder” (Blå boken ver 1.1: 80). Standarder framställdes återigen som själva grunden i det som kallades kvalitetsinfrastrukturen och standardernas roll stärktes ytterligare genom Varupaketet: ”Att en lagbestämmelse förutsätts vara uppfylld därför att kraven i en harmoniserad standard följs bör öka benägenheten att följa harmoniserade standarder” (768/2008/EG: 83). Nu kopplades dessutom standardanvändandet inte bara till den inre marknaden i EU, utan till internationell handel i stort.

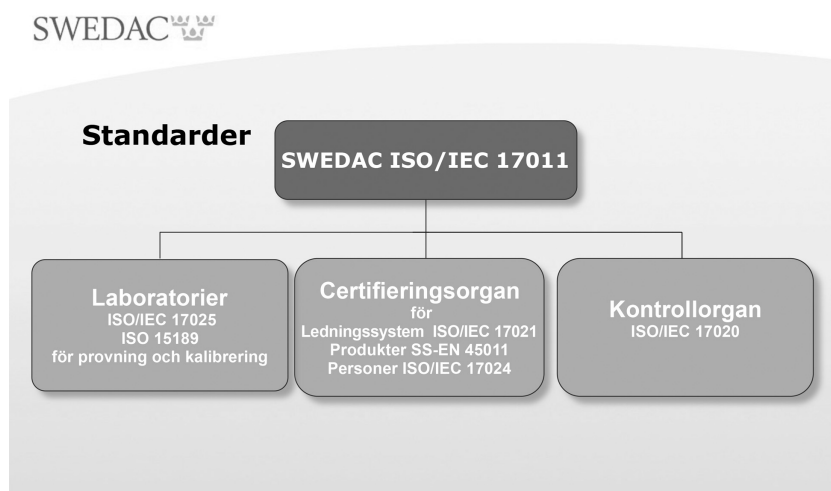
Den allt tydligare kopplingen mellan ackreditering och standarder påverkade Swedac som därmed allt mer formellt kom att styras av standarder.

ISO 17011 föll under principen om presumtion. Det betyder att om ackrediteringsorganen lever upp till kraven ställda i ISO 17011, så uppfyller de kraven i EU-förordningarna. Det gjorde att Swedac som myndighet kom att styras av ISO 17011. Att en myndighet reglerades av en internationell standard beskrevs som något nytt: ”Det har ju inte varit angivet i lagstiftning tidigare, så tydligt, det har i alla tider stått i Swedacs regleringsbrev och instruktion att vi ska arbeta eller uppfylla internationella standarder, men inte så här tydligt ...så har det ju aldrig varit reglerat tidigare” (intervju nr 18). I en annan intervju beskrevs Swedacs relation till standarder så här: ”standarder betyder mycket, mycket mer för vår verksamhet än myndighetsföreskrifter eller förordning från departement” (intervju nr 3).

Uppdelningen och styrningen genom standarder illustreras i Swedacs presentationsmaterial (figur 7.2) som illustrerar hur Swedac följer en standard i sitt eget arbete och i rutorna under syns vilka standarder Swedac arbetar med för att kontrollera andra mot standarder. Swedac både arbetade med att kontrollera andra genom standarder och var själva styrda av en standard. Återi-

gen blir gränsen mellan den som kontrollerar och de som är kontrollerade alltmer otydlig.

Figur 7.2. Swedac och standarder (bild från presentationsmaterial erhållet vid intervju tillfälle²)



Resultatet av Swedacs ackrediteringar kan synas i ett märke (se figur 7.3).

Figur 7.3. Swedacs logotype (www.swedac.se)



² I september 2016 har standarderna uppdaterats från det tillfälle då bilden gjordes

KAPITEL 7

Efter genomförd ackreditering får företaget som utför bedömning av överensstämmelse använda Swedacs logotype när de utför exempelvis en certifiering eller en besiktning. Certifieringsföretaget använder då logotypen på det certifikat som de utfärdar till sin kund, exempelvis ett produktionsföretag. Att ha element av statsvapnet i logotypen var inte unikt för Swedac utan fanns hos flertalet nationella ackrediteringsorgan. I Storbritannien, där ackrediteringsorganet UKAS inte var en myndighet (UKAS är ett företag som givits myndighetsstatus enligt de principer för ackreditering som jag återgav ovan) upprättades ett licensavtal för att UKAS skulle få använda de brittiska kronorna i logotype (BIS 2011). Att det var kronor i logotyperna var ingen slump: i en intervju beskrevs att ackrediteringsorganens kunder (certifieringsföretagen) värdesatte kronorna mycket högt, framför allt de som mestadels arbetade nationellt (intervju nr 14).

Marknadskontrollen preciseras

Med förordning 765/2008/EG presenterade EU en ”gemenskapsram” för marknadskontrollen. Medlemsstaterna skulle ”inrätta lämpliga mekanismer för kommunikation och samordning mellan de olika marknadskontrollmyndigheterna” (765/2008/EG: 39). Medlemsstaterna blev skyldiga att förse marknadskontrollmyndigheterna med de resurser som krävdes för att kunna åstadkomma det som föreskrivs i förordningen. Men mer preciserat hur marknadskontrollen skulle vara organiserad var fortfarande upp till respektive medlemsland att bestämma.

I Varupaketet definierade EU marknadskontrollen som en kontroll riktad mot de ekonomiska aktörerna (tillverkare, importör, distributör) och CE-märket presenterades som en signal från tillverkaren till marknadskontrollmyndigheten. Marknadskontrollmyndigheterna fick nu kräva att de ekonomiska aktörerna tillhandahöll dokumentation och information (som de är skyldiga att upprätta enligt rättsakterna i Varupaketet, exempelvis teknisk dokumentation och EG-försäkran om överensstämmelse).

Jämte anmälade organ (ackrediteringsorgan), anmälda organ (certifieringsföretag) fick nu också marknadskontrollmyndigheterna krav att vara objektiva och opartiska: ”Marknadskontrollmyndigheterna ska utföra sina uppgifter självständigt, objektivt och opartiskt” (765/2008/EG: 40).

I Sverige valde regeringen att reglera marknadskontrollen separat och inte i den lag som 2010 anpassade svensk rätt till Varupaketet gällande ackreditering och CE-märkning (SFS 2011:791). I propositionen 2010 konstaterade regeringen: ”Myndigheternas roll har genom detta system begränsats till att omfatta ansvar för lagstiftningen samt att genom marknadskontroll utöva tillsyn på marknaden av att reglerna följs” (prop. 2010/11:80: 38), men några

förslag om marknadskontrollens organisering presenterades inte. År 2013 kom en departementspromemoria och en proposition som behandlade marknadskontrollen specifikt. Nu sattes marknadskontroll inte bara i samband med att kontrollera produkters säkerhet utan också med främjandet av konkurrens:

Marknadskontroll är en komponent i ett system som inte bara syftar till att undvika farliga produkter på marknaden utan också till att få den inre marknaden att fungera väl. Dels skyddas seriösa aktörer från osund konkurrens från aktörer vars produkter inte uppfyller gällande krav, dels möjliggör en effektiv marknadskontroll ett system där produkter inte behöver genomgå kostsamma förhandskontroller i myndigheters regi (Ds 2013:12: 29).

Då rättsakterna i Varupaketet förhöll sig övergripande till marknadskontrollens utformning, beslutade den svenska regeringen att tydliggöra de myndigheter som ansvarade för marknadskontroll (Ds 2013:12).

Med en ny författning för marknadskontroll ville regeringen skapa enhetlighet och tydlighet i regleringen:

[Idag] ger nuvarande bestämmelser som på ett horisontellt plan berör varuområdet och den fria rörligheten ett mycket splittrat och oenhetligt intryck. Regleringen skulle därför bli tydligare för såväl kommuner som statliga myndigheter om verksamheterna reglerades på ett likartat sätt i ett enhetligt och gemensamt regelverk. Genom att samtliga bestämmelser förs samman i en förordning kan myndigheter och enskilda få den helhetsbild av de övergripande reglerna på varuområdet som idag saknas (prop. 2013/14:49: 18).

Propositionen resulterade i förordningen SFS 2014:1039 om marknadskontroll och annan närliggande tillsyn. Den svenska förordningen tydliggjorde också att marknadskontroll skulle utföras av statliga myndigheter och de myndigheter som uppdrogs att utföra marknadskontroll listas i en bilaga. I förordningen bestämdes att Marknadskontrollrådet skulle finnas vid Swedac och att Swedac skulle fungera som nationell samordningsorgan.

Yttre gränskontroll

Marknadskontroll innebär kontroll av de produkter som redan finns på marknaden, men Varupaketet reglerade även kontroll vid gränsen till marknaden rent fysiskt. De myndigheter som gavs ansvar för att bevaka gränsen mot gemenskapsmarknaden ("yttre gränskontroll"), hade också i uppgift att stoppa produkter som hade egenskaper som gav anledning att tro att produkten, när den användes eller installerades på avsett sätt, kunde utgöra ett hot mot hälsa eller säkerhet. Samma gällde de produkter som inte åtföljdes av den dokumentation som lagstiftningen kräver (såsom teknisk dokumentation och försäkran om överensstämmelse). Den myndighet som ansvarade för den yttre gränskontrollen – oftast tullmyndigheterna – fick också rätt att stoppa produkter som hade falsk eller felaktig CE-märkning (765/2008/EG). Tull-

KAPITEL 7

verket utgjorde sedan tidigare en av medlemmarna i Marknadskontrollrådet i Sverige.

Samling på europeisk nivå

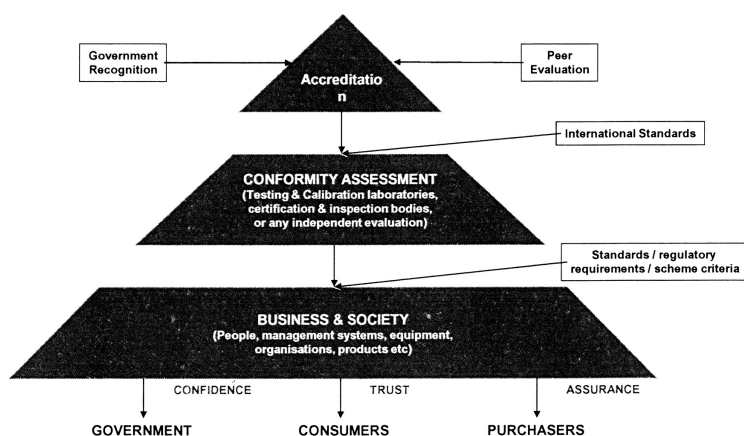
Med Varupaketet ville EU också samla alla ackrediteringsorganisationer som medlemmar i en och samma organisation (765/2008/EG). Organisationen skulle vara European Accreditation (EA) och medlemskapet blev obligatoriskt:

EA, som har till huvuduppgift att främja ett öppet och kvalitetsdrivet system för att bedöma kompetensen hos organ för bedömning av överensstämmelse inom hela Europa, driver ett system för referentbedömning bland nationella ackrediteringsorgan i medlemsstaterna och andra europeiska länder. Systemet har visat sig vara effektivt och uppmuntrar ömsesidigt förtroende. EA bör därför vara det första organ som erkänns enligt denna förordning och medlemsstaterna bör säkerställa att de nationella ackrediteringsorganen söker och behåller, medlemskap i EA så länge det är erkänt (765/2008/EG: 32 skäl 23).

EA hade funnits sedan 1998 men gavs med Varupaketet en speciell och rättslig status, samma status som standardiseringsorganisationerna (intervju nr 7). I EAs presentationsmaterial illustreras den så kallade kvalitetsinfrastrukturen i formen av en triangel (se figur 7.4).

Figur 7.4. EA:s pyramid (bild från presentationsmaterial erhållen vid intervju tillfälle)

EA within the European Infrastructure



Toppen av triangeln utgörs av ackrediteringen. Nivåerna kopplas samman genom standarder, ritade som pilar nedåt mellan blocken. Standarder brygger samman både ackreditering med bedömning av överensstämmelse och bedömning av överensstämmelse med det som ryms inom det nedersta blocket så som managementsystem eller produkter. Triangeln innehåller både kontrollformsstandarder och produktstandarder. Det som triangeln resulterar i – eller bygger på – är skrivet längst ner som ”Trust”, ”Confidence” och ”Assurance” för ”Government”, ”Consumers” eller ”Purchasers”.

I en intervju med en företrädare för EA förklarades denna bild så här: ”And in Europe we say from a philosophical point of view, you should only have one pinnacle to the structure. It is the ultimate level of control of the conformity assessment infrastructure.” (intervju nr 13).

Referentbedömning och *Multilateral Agreements*

Då ackreditering gavs en förstärkt roll genom Varupaketet, uttrycktes ett behov av kontroll av ackrediteringsorganen. Detta skulle göras genom referentbedömning och här får styrregimen ytterligare ett verktyg:

It is more important than ever that national accreditation bodies maintain the confidence of all stakeholders and regulators and are themselves regularly assessed by their peers in order to ensure their technical competency. This peer evaluation process must be transparent and accepted by all (<http://www.european-accreditation.org/role>).

EA:s huvudsakliga uppgift var att granska och referentbedöma medlemmarna, det vill säga granska ackrediteringsorganens ackrediteringsverksamhet. Syftet med referentsystemet angavs:

att säkerställa att organen för bedömning av överensstämmelse har likvärdig kompetens, för att underlätta ömsesidigt erkännande och för att stärka den allmänna acceptansen av ackrediteringsintyg och de intyg om överensstämmelse som ackrediterade organ utfärdar, är det nödvändigt att de nationella ackrediteringsorganen tillämpar ett strikt och öppet system för referentbedömning och att alla organ regelbundet granskas (765/2008/EG: 32).

Det system med referentbedömning som EA fick i uppgift att förvalta, benämns i det guidande dokumentet Blå boken som ”hörnstenen i det europeiska ackrediteringssystemet” (Blå boken ver 1.1: 83).

Referentbedömningen skulle göras på basis av ISO-standarderna 17011. Bedömningen var tänkt som ett sätt att kontrollera att ackrediteringsorganen följer standarderna. Genom att medlemskapet i EA byggde på ISO-standarderna 17011 stärktes standardens ställning ytterligare. Standarderna ISO 17011 och förordningen 765/2008 ställdes i presumtion till varandra och medlemskapet bygger på standarderna, något som i en intervju beskrevs som ”cirkulärt”:

KAPITEL 7

So it's kind of a circular sort of thing. Because we accredited to 17011, because 17011 is considered a harmonized standard and has been published in the EU, then the presumption is that the bodies we say have successfully passed peer-evaluation meet the evaluations of 765... You can go round and round. It's the way regulations are written... (intervju nr 13).

Jag ska återkomma till denna ”cirkularitet” senare i analysen. Redan här måste man lägga till att det inom EA också fanns ett program om ömsesidigt erkännande av dels ackrediteringsorganens ackrediteringar (som blivit godkända av EA genom referentgranskning), dels de ackrediterade certifieringsföretagens certifieringar. Detta program kom att kallas MLA – *multilateral agreement* och på EA:s webbplats beskrivs det som ett ”*passport to trade*”. MLA utgör ännu ett verktyg inom styrregimen. Genom avtalet skulle ackrediteringsorganen alltså godta varandras ackrediteringar och certifieringar som gjorts av certifieringsföretag som ackrediterats av en EA-medlem. Avtalet byggde på fem nivåer, från ackreditering till certifiering av managementsystem, det vill säga från toppen av EA:s triangel till botten av den ³.

MLA presenterades i en intervju som mycket viktigt för EA:s verksamhet: ”det är slutprodukten, allt görs för att MLA ska fungera” (intervju nr 7). MLA fick en rättslig status när Varupaketet beslutades.

Samling på internationell nivå

Den europeiska samordningsorganisationen EA ställdes genom avtal i relation till sin globala motsvarighet: IAF – *International Accreditation Forum*. IAF blev en samordnande organisation för ackrediteringsorgan, branschföreningar för certifieringsföretag och andra intressenter inom ackreditering och

³ I EA:s dokument 2/02 2011 beskrivs avtalet gälla fem nivåer:

Den första nivån bygger på ISO 17011 och förordning 765/2008/EG

Den andra nivån gäller vilken form av bedömning av överensstämmelse ackrediteringen gäller (exempelvis inspektion eller certifiering)

Den tredje nivån är de standarder som styr bedömningen av överensstämmelse (exempelvis ISO 17020 eller ISO 17021)

Den fjärde nivån är de sektorspecifika standarder som organen i den andra nivån (exempelvis certifieringsföretag) bedömer mot

Den femte nivån är de standarder, exempelvis ISO 9000 eller ISO 14 000 som organen för bedömning av överensstämmelse använder i sin verksamhet när de bedömer organisationer, exempelvis certifiering av tillverkare.

bedömning av överensstämmelse⁴. Dessutom kunde regionala medlemsorganisationer för ackrediteringsorgan få status som *special recognition* hos IAF, vilket EA har fått. Utöver EA finns IAAC (*Inter American Accreditation Cooperation*), AFRAC (*African Accreditation Cooperation*), ARAC (*Arab Accreditation Cooperation*), PAC (*Pacific Accreditation Cooperation*) och SADCA (*Southern Africa Development Community Cooperation in Accreditation*) (www.european-accreditation.org/international-dimension).

En förutsättning för att en regional medlemsorganisation skulle kunna få ”special recognition” av IAF var att den regionala organisationen hade ett program där de olika medlemmarnas ackrediteringar jämfördes med varandra, såsom EA:s MLA. IAF granskar de regionala medlemsorganisationerna vart fjärde år.

Två viktiga syften för IAF:s verksamhet var att säkerställa att dess medlemmar endast ackrediterar organ som är behöriga att utföra det arbete de åtar sig och inte är föremål för intressekonflikter, samt att etablera program för ömsesidiga erkännanden. Programmet för ömsesidiga erkännanden kom att gå under namnet *Mutual Recognition Arrangement*, MLA (http://www.iaf.nu/articles/IAF_MLA/14). Genom detta verktyg kunde styrregimen bli global. För att bli medlem i IAF krävdes att medlemmen kunde visa att den ämnade delta i MLA. Vidare står IAF:s på webbplats att

IAF works to find the most effective way of achieving a single system that will allow companies with an accreditation conformity assessment certificate in one part of the world, to have that certificate recognised elsewhere in the world. The objective of the MLA is that it will cover all accreditation bodies in all countries in the world (<http://www.iaf.nu/articles/Role/7>).

IAF hade alltså ambitionen att skapa enhetlighet mellan ackrediteringsorgan och att alla ackrediteringar – och därmed alla certifieringar – skulle hålla samma nivå och att de därför skulle kunna godtas länder emellan, det vill säga ett system som skulle täcka hela världen.

När ett ackrediteringsorgan blev medlem och signatär till MLA, betydde det att ackrediteringsorganet var tvunget att godta certifikat utfärdade av certifieringsföretag som blivit ackrediterade av andra IAF-medlemmar. Tanken var att med IAF:s arbete för ackreditering så skulle acceptansen för certifiering öka. IAF:s slogan var ”Certified once - accepted everywhere”. Argumenten som användes av IAF byggde på frihandel och eliminering av tekniska handelshinder ([iaf.nu](http://www.iaf.nu)) Sådana hinder kunde vara att behöva certifiera

⁴ För ackreditering av laboratorier skapades ILAC – *International Laboratory Accreditation Cooperation*

KAPITEL 7

om produkter eller organisationer i varje nytt land där den certifierade verksamheten skall verka eller produkten skulle säljas.

Ett ackrediteringsorgan som blivit medlem i IAF gavs rätten att använda IAF-logotypen – en jordglobsliknande bild där det står att den som använder logotypen har ett MLA-avtal (www.iaf.nu/articles/The_MLA_Mark/45) (se figur 7.5). Även certifieringsföretag som var ackrediterade av en IAF-medlem gavs rätt att använda logotypen, tillsammans med en logotyp från det ackrediteringsorgan som ackrediterat certifieringsföretaget, exempelvis Swedacs med de tre kronorna.

Figur 7.5. IAF:s logotype (www.iaf.nu)



IAF:s MLA är inte att förväxla med de avtal som EA hade. De båda MLA-avtalen (EA:s respektive IAF:s) var mycket lika men inte identiska. Däremot förutsatte IAF:s avtal att det fanns ett avtal upprättat inom EA. Ett ackrediteringsorgan som var medlem i EA:s MLA fick per automatik tillträde till IAF:s MLA (<http://www.european-accreditation.org/iaf-and-ilac>). IAF:s MLA skrevs med varje specifikt ackrediteringsorgan, men själva kontrollerna som låg till grund för avtalen sköttes av respektive regional ackrediteringsorganisation, som exempelvis EA.

Världsackrediteringsdagen

Utöver MLA-avtalen arbetade IAF med att marknadsföra ackrediteringens fördelar världen över. I juni varje år firas *World Accreditation Day*. I Sverige har detta uppmärksammats av Swedac som varje år bjuder in sina kunder (certifieringsföretag) och deras kunder (certifierade företag) att fira ackrediteringen med seminarier och mingel. Olika år har haft olika teman, exempelvis rent vatten, livsmedel, eller som år 2011, internationell reglering (se figur 7.6).

Idén med Världsackrediteringsdagen har varit att föra fram ackreditering såsom det kommit att bli definierat: en kompetenskontroll av organ som gör bedömning av överensstämmelse. En aspekt av arbetet att marknadsföra ackrediteringen var att kommunicera att det fanns ackreditering som var trovärdig och ackreditering som inte var trovärdig. Ackreditering var inte ett skyddat område: "There is no law in this country that stops any other accreditation body from being set up. And indeed there are a number in this country that are set up" (intervju nr 13).

Figur 7.6. Världsackrediteringsdagen 2011 (www.iaf.nu)

World Accreditation Day

9 June 2011



Supporting the work of regulators



I Storbritannien startades en *Awareness Campaign* i syfte att skapa uppmärksamhet kring och förklara ackrediteringens värde, dels för upphandlande myndigheter, dels för kunder till certifieringsföretagen (Program proposals document 2011-14 UKAS Awareness Campaign). I en intervju beskrevs stora problem med att ackrediteringsföretag, som inte är nationellt formellt utpekade, livnära sig på att ackreditera utan att göra den kontroll som föreskrivits

KAPITEL 7

av EU. Denna typ av ackrediterare kallades i en intervju för ”cowboys” (intervju nr 14) och i Storbritannien ville ackrediteringsorganet skapa medvetenhet om skillnaden mellan rätt ackreditering och felaktig ackreditering:

We would rather everything, all aspects of accreditation to come under the National accreditation body. (...) Because that means it is properly....when I say properly, it is being evaluated under the system that is open, that it is transparent, that is covered under the legal aspects of regulation 765. That is why we want it all to come under there. Not from a competition point of view, but to safeguard the end-user (intervju nr 13).

Det tycktes viktigt att skilja ”riktig” ackreditering från ”annan” ackreditering och ”riktig” certifiering från ”annan” certifiering: det är skillnad på riktig certifiering och ett certifieringsföretag ”som certifierar hela IKEA på en eftermiddag” (intervju nr 3). Hela poängen med IAF, EA, ackreditering och certifiering är, enligt en intervju ”to ensure rigour in standards” (intervju nr 13) och att skapa förtroende för certifiering och ackreditering. I en intervju med ett certifieringsföretag kommenteras det återkommande argumentet om förtroende som essentiellt för systemet så här: ”det är lagar och krav till höger och vänster, allting på samma gång” och ”allting hänger ihop” men samtidigt så ”hade alla litat på varandra hade vi inte behövts” (intervju nr 5).

*

Här slutar min beskrivning om hur det globala systemet av ackreditering, certifiering, marknadskontroll, egenkontroll och standarder vuxit fram. I nästkommande kapitel förklarar jag på vilket sätt detta fungerar som en global styrregim.

8

Konstruktion av en global styrregim

I detta kapitel analyserar jag hur Riksprovplatssystemet, Helhetsmetoden och Varupaket blev delar av en global styrregim. Analysen struktureras av de idéer och frågeställningar om organisationer, organiseringsprinciper och styrning på distans som jag presenterade i kapitel 3. I analysens första del (detta kapitel) presenterar jag styrregimens komponenter och komponenternas juxtaposition. I analysens andra del (kapitel 9) relaterar jag resultaten till idéer om styrning på distans och idéer om organisering av och mellan organisationer.

Kapitlet inleds med en tematisk sammanfattning av styrregimens utveckling från 1972 till 2014.

Sammanfattning av styrregimens utveckling 1972 - 2014

Riksprovplatssystemet för provning och kontroll som grundades 1972 var helt offentligrättsligt i sin utformning. Alla regler (myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd i lag) var skapade av staten och alla kontroller (vid Riksprovplats) var utförda av staten.

Under 1980-talet öppnade den svenska regeringen också för andra typer av regler. I utredningar och propositioner diskuterades internationella standarder allt mer. Standarder, så som de presenterades, är en frivillig regel som syftar till att skapa enhetliga dimensioner och definitioner av främst produkter och organisationsprocesser. När standarder började diskuteras, började också andra kontrollformer att aktualiseras. Framför allt var det certifiering, ackreditering och den så kallade egenkontrollen som diskuterades av den svenska regeringen.

Diskussionerna hade två huvudsakliga utgångspunkter: dels att synen på offentlig sektor och vilken roll staten borde ha förändrades under 1980-talet. I samband med detta kritiserades Riksprovplatssystemet för att skapa byråkrati och vara stelbent. Dels pågick en europeisering av offentlig sektor i takt med förberedelser inför EES-medlemskapet 1991, samtidigt som internationell handel började diskuteras alltmer. Dessa tendenser drev argumentationen för införandet och ett ökat användande av standarder. Begrepp som flexibilitet,

rationalitet, konkurrenskraft och internationalisering återkommer i fältmaterialet.

När Sverige gick med i EES avvecklades Riksprovplatssystemet och ersattes av dåvarande EG:s modell för kontroll: Nya metoden och Helhetsmetoden. Dessa metoder utgjordes av standarder, certifiering och ackreditering, egenkontroll och marknadskontroll. Standarderna beskrevs i fältmaterialet som skelettet eller grunden i systemet – hela systemet syftade till att se till att standarderna efterlevdes. Standarder blev systemets själva styrinstrument, som styr produkter, tillverkare genom egenkontrollen, certifieringsföretagen och ackrediteringsorganisationerna. Med standardernas införande aktualiserades kvalitetssäkring som kontrollform och därmed flyttades fokus för kontrollen från den fysiska produkten till tillverkningsprocessen. Kvalitetssäkring blev ett verktyg som kom att gälla tillverkarnas egenkontroll, certifieringsföretagen (när de ackrediteras) och ackrediteringsorganisationerna. Med standarder och kvalitetssäkring började samma styrinstrument (standarder) att användas av både dem som styr och dem som blir styrda.

Det som styrdes var organisatoriska processer: ledningssystem och dokumenterade rutiner. Ackreditering kommer med tiden att definieras som en kontroll riktad endast mot organisationer.

I styrregimen blev det en specifik typ av standarder som kom att utgöra styrinstrument, nämligen de standarderna som skapades och skapas av standardiseringsorganisationerna ISO eller CEN. Standarderna godkändes för publicering av EU-kommissionen och därmed hölls standardiseringsorganisationerna inte ansvariga för de styrinstrument de skapade.

Under styrregimens första tid var gränserna mellan certifiering och ackreditering inte skarpa, liksom gränsen mellan offentlig och kommersiell kontroll var oklar. Med Varupaketet skapades tydligare gränsdragning mellan verktygen i styrregimen. Certifiering och ackreditering styrdes av olika standarder (ISO 17011, ISO 17021) och de skulle hållas på olika nivåer från varandra. EU lade ner stort arbete på att skapa en specifik roll för ackrediteringen. Det fastslogs att myndigheter inte ska syssla med kommersiell kontroll såsom certifiering.

Det tillkom också ett nytt verktyg: genom organisationen EA granskade ackrediteringsorganisationerna varandra genom styrinstrumentet standarder. De styrande började härmed styra varandra. Med organisationen IAF och avtal som byggde på ackrediteringsorganisationernas och EA:s kontroller kunde ackreditering och certifiering som verktyg få en global räckvidd.

Styrregimens komponenter

I kapitel tre presenterade jag en analysmodell baserad på idén att en styrregim utgörs av ett antal komponenter som tillsammans skapar styrning på distans. Komponenterna i analysmodellen var (1) någon som skapar styrinstrument, (2) styrinstrument och manualer till styrinstrument, (3) verktyg att styra med och (4) objekt som blir styrda.

Styrregimen byggs med styrinstrumentet standarder, skapade av standardiseringsorganisationerna. För att tolka standarder finns guidande dokument, lagar, förordningar, direktiv och föreskrifter – dessa fungerar som manualer för standarderna. För att standarder ska efterlevas finns ett antal verktyg i form av kontrollformer och organisationer som kontrollerar att standarderna följs. Kontrollerna riktas mot organisationer och organisationernas processer. Styrobjecten i styrregimen är organisationer, varför organisationer blir till både verktyg för styrning och till styrobject. Jag återkommer till en teoretisk diskussion om organisationer som objekt och verktyg för styrning i kapitel nio.

I det följande sammanfattar jag komponenterna i den styrregim jag studerat. Styrregimens fyra komponenter är:

1. **De som skapar styrinstrumenten** i styrregimen är standardiseringsorganisationerna ISO och CEN. Standardiseringsorganisationerna skapar standarder som styr styrobjecten. EU och den svenska regeringen skapar manualer för hur instrumenten ska användas.
2. **Styrinstrument i form en specifik typ av standard samt manualer.** I styrregimen används olika standarder för att styra styrobjecten: ISO 9001 som är generiskt utformad till att gälla kvalitetssäkring i olika organisationer. ISO 9001 används som instrument för att styra tillverkarens egenkontroll, men också certifieringsföretag och ackrediteringsorganisationer använder ISO 9001 för sina egna verksamheter. ISO 17021-standarderna är ett instrument för att styra certifieringsorganisationer. ISO 17011-standarderna är ett instrument för att styra ackrediteringsorganisationer. Olika produktstandarder reglerar produkter och produktionen av dem. Manualerna finns nedskrivna i direktiv, förordningar, vägledningsdokument för tillverkaren, importör och distributör, samt lagar och andra författningar. Dessa manualer beskriver hur styrregimens instrument (standarder) ska användas och hur styrregimens aktiviteter ska utföras: direktiv från EU beskriver exempelvis hur ackreditering ska utföras i relation till certifiering, lagen om marknadskontroll beskriver hur marknadskontrollen ska utföras. Manualer hjälper styrobjecten att tolka sina uppgifter, men uppgifterna är angivna i standarder.

3. **Verktyg att styra med** är i styrregimen en uppsättning kontrollformer så som ackreditering, certifiering, egenkontroll, marknadskontroll och medlemskap. Därtill finns ett antal organisationer som fungerar som verktyg att styra andra organisationer med så som medlemsorganisationer, ackrediteringsorganisationer, certifieringsorganisationer och marknadskontrollorganisationer. Verktögen ska se till att standarderna följs.
4. I styrregimen är det organisationer som styrs, det är organisationer som är **styrobjekt** i styrregimen. De organisationer som styrs är medlemsorganisationer, ackrediteringsorganisationer, certifieringsorganisationer, marknadskontrollorganisationer, tillverkare, importörer och distributörer.

Sammanfattningsvis består styrregimen av fyra komponenter: skapare av styrinstrument, styrinstrument och manualer för styrinstrument, verktyg för styrning samt objekt att styra. Hur komponenterna förhåller sig till varandra är avgörande för att regimen ska bli globalt styrande. Detta presenteras i det följande.

Komponenternas juxtaosition

I kapitel tre skrev jag att för att förstå styrregimens konstruktion behöver jag ett förbehållslöst sätt att studera organisering, ett sätt som inte läser organisering till den formella organisationen som enhet. Genom begreppet handlingsnät blir organisering en process av kopplande av handlingar och händelser, snarare än att se organisering som en produkt av organisationer. Därtill utgick jag från att de organiseringsprinciper som analytiskt förlagts till organisationen som enhet, likväl kunde fungera som principer för att förstå organisering av och mellan organisationer, som inom dem.

I kapitel tre skrev jag också att styrning blir möjlig när komponenterna ställs i relation till varandra på vissa sätt. Grundat i Law (1986) och Law och Singleton (2005) kallade jag detta för komponenternas juxtaosition. Komponenternas juxtaosition bestämmer styrregimens funktion – det är genom juxtaositionering som styrning görs möjlig, annars hade komponenterna bara varit en samling komponenter. Komponenternas juxtaosition är en empirisk fråga för varje styrregim. I styrregimen jag studerat behöver standarder ackreditering och certifiering för att fungera och ackreditering blir till ackreditering i relation till certifiering – utan certifiering saknar ackreditering den specifika betydelse som den givits i styrregimen. Organiseringsprinciperna har väglett

KAPITEL 8

min analys av hur styrregimens komponenter juxtapositionernas. Uppdelningen mellan ackreditering och certifiering har jag exempelvis tolkat som en form av arbetsfördelning och nivåerna mellan certifiering och ackreditering som ett slags hierarki.

I tabell 8.1 finns fyra kolumner som representerar varsin juxtapositionerande princip som avgör styrregimens styrning. Principen om arbetsfördelning, principen om kedjelikt kopplande, principen om en nod och principen om en helhet. I tabell 8.1 samt i texten som följer specificeras de.

Tabell 8.1. Fyra principer bakom komponenternas juxtapositioner

A. Arbetsfördelning	B. Kedjelikt kopplande	C. En nod	D. Helhet
A1. Öppna system	B1. Principen om presumption	C1. Principer för ackreditering	D1. Ord: Paket, metod, helhet, system, enhetlighet, tydlighet, transparens
A2. Specialisering	B2. Kontroll av andra än sig själv (undantag tillverkaren)	C2. Förtroendeargumentet	D2. Gränser mot omgivningen
A3. Oberoende organisationer	B3. Medlemskap byggs på flera organisationer	C3. Både kontrolleras av och kontrollerar andra enligt standarder	D3. Avtal som binder ihop ackreditering, certifiering och standarder
A4. Hierarki		C4. Samordning	D4. Gemensam ordlista
		C5. Samordning av samordning	D5. Egen logotype

A. Arbetsfördelning

Styrregimen juxtapositionerar komponenterna i förhållande till varandra så att det skapas så kallade Öppna system (A1), så att det skapas en specialisering (A2), genom idén om oberoende organisationer (A3) och genom att det ska finnas olika nivåer i ett slags hierarki (A4). Tillsammans utgör Öppna system, specialiseringen, de oberoende organisationerna och hierarkin styrregimens arbetsfördelning.

A 1. Öppna system

I Helhetsmetoden skulle anmälda organ konkurrera med varandra i ett öppet system för bedömning av överensstämmelse. Alla ska kunna delta om de kunde

visa att de följer relevant standard (styrinstrument). I Sverige kallades Helhetsmetoden för Öppna system för provning och kontroll, där öppet betydde ett system öppet för många utförare, i konkurrens med varandra. Det Öppna systemet motiverades uttryckligen med att de skulle finnas många kontrollerande organisationer att välja mellan.

Också modulsystemet öppnade för fler kontrollerande organisationer att delta: modulerna tillåter anmälda organ att göra samma sak, det vill säga arbeta på ett enhetligt sätt när de tillämpade modulerna, så att en tillverkare skulle få samma bedömning oavsett vilket anmält organ denna vände sig till. Därmed skulle tillverkarna få flera olika anmälda organ att vända sig till.

Vid tre tillfällen avfärdades idén att skapa centrala organisationer i vilka kontrollverksamheter i styrregimen kunde samlas: dels vid Helhetsmetodens tillblivelse 1989 då EU diskuterade alternativet att bedömning av överensstämmelse skulle skötas centralt på gemenskapsnivå, dels då den svenska regeringen både 1994 och 2004 övervägde att samla all marknadskontroll i en central marknadskontrollmyndighet. Varken den europeiska centrala kontrollorganisationen eller den svenska centrala marknadskontrollmyndigheten blev verklighet. I EU därför att en central organisation för bedömning av överensstämmelse ansågs skapa ett ytterligare byråkratiskt lager för den inre marknaden, vilket bland annat skulle försvåra ansvarsutkrävandet. Också vid marknadskontrollens införande ville den svenska regeringen hålla organisationen till ett minimum och valde en decentraliserad modell där redan existerande tillsynsmyndigheter fick utökade uppdrag att utföra marknadskontroll.

Sammantaget möjliggör Öppna system inklusive modulsystemet, beslutet att inte införa en central EU-organisation för bedömning av överensstämmelse eller en svensk central marknadskontrollmyndighet att fler kontrollerande organisationer kan delta i styrregimen vilket i sin tur är en förutsättning för att styrregimen ska kunna fördela arbetet emellan dem.

A2. Specialisering

Riksprovplatssystemet motiverades med en önskan att provning och kontroll skulle delas upp mellan de sju Riksprovplatserna. Varje Riksprovplats skulle vara specialiserad på sitt område.

När MPR bildades motiverades det med att SP inte skulle ha en dubbelroll: SP skulle inte både vara Riksprovplats och samtidigt tillsyna Riksprovplatserna. MPR skulle vara specialiserad på tillsyn och auktorisation, senare ackreditering.

När Helhetsmetoden och principen om Öppna system infördes 1989 (1991 i Sverige) skapades plats för fler kontrollerande organisationer (se A1) och varje organisation specialiserades till en uppgift. Denna utveckling skedde

KAPITEL 8

gradvis: när de nya kontrollformerna egenkontroll, certifiering och ackreditering introducerades i Sverige under 1980-talet gjordes ingen stor skillnad mellan certifiering, ackreditering och myndighetskontroll. Men med Helhetsmetoden blev det viktigt att skilja på de olika organisationerna: marknadskontrollmyndigheter, anmälda organ (certifieringsorganisationer), ackrediteringsorganisationer, standardiseringsorganisationer och tillverkare skulle endast göra en sak var. Detta kom till uttryck genom att certifieringsorganisationerna fick en specialskrivna roll med Helhetsmetoden genom att de kom att kallas anmälda organ och kontrollerar mot Nya metoden-direktiv. Certifiering avgränsades med Helhetsmetoden från myndighetskontroll genom preciseringen att myndigheter inte får bedriva certifiering. Det klargjordes att myndigheter inte skulle syssla med kommersiell kontroll. Myndigheternas roll skulle renodlas och de skulle inte hämma marknaden för kommersiell kontroll.

Med Varupaketet (2008) definierades verktygen än tydligare: ackrediteringsorganisationernas verksamheter skulle vara skilda från certifieringsorganisationernas verksamheter, ackrediteringsorganisationernas skildes från certifieringsorganisationerna genom att ackreditering inte skulle vara en kommersiell verksamhet, medan certifiering skulle vara kommersiell. Ackreditering skildes också från annan form av bedömning av överensstämmelse genom att endast kunna göras på (andra) organisationer. Anmälda organ och anmälade organ blev reglerade i förhållande till varandra, tillverkare, importör och distributör tilldelades olika arbetsuppgifter i den så kallade leveranskedjan. Marknadskontrollmyndigheternas verksamhet skildes från annan kontroll genom att betona att marknadskontroll ska ske efter marknadstillträdet och ska göras av myndighet, ett slags specialisering av kontroll.

I manualen lagen om marknadskontroll (SFS 2014:1039) avsåg regeringen tydliggöra gränserna mellan olika myndigheters ansvarsområden, det vill säga tydliga gränser om vilken myndighet som skulle göra vad ansågs behövas så att varje myndighet kunde specialiseras till kontroll inom sitt område.

Begrepp som ”gråzon” användes för att beskriva när gränserna var luddiga och behövde förtydligas, både mellan tillverkare, importör och distributör (och deras skyldigheter gentemot varandra) och mellan olika marknadskontrollmyndigheters ansvarsområden. Genom tydligare gränser skulle en specialisering ske.

Med 98/34-direktivet klargjordes att standardiseringen skulle skötas av specifika och utpekade standardiseringsorganisationer och inte av EU eller nationella myndigheter. På så sätt blev standardiseringsorganisationerna specialiserade till att skapa standarder.

Sammantaget skapas en specialisering i styrregimen genom att verktyg och styrobjekten specialiseras till en uppgift: marknadskontroll, certifiering eller

ackreditering. Tillverkare, importör, distributör avgränsas och specialiseras till sin roll i leveranskedjan. Endast standardiseringsorganisationerna får skapa styrinstrumentet standarder, också detta ett slags specialisering.

A3. Oberoende organisationer

Arbetsfördelning i styrregimen sker också genom att de kontrollerande och de kontrollerade organisationerna ska vara oberoende från varandra – genom att hålla isär dem från varandra tydliggörs deras uppgifter i förhållande till varandra. Redan Riksprovplatserna hade krav på sig att utföra oberoende kontroller, vilket motiverade att staten skulle sköta kontrollen, då statliga myndigheter och bolag antogs oberoende från kommersiella intressen. Detta krav ändrades med Helhetsmetoden och Varupaketet. Kravet på oberoende fanns kvar men det motiverade inte längre statlig kontroll.

När Helhetsmetoden utvärderades 2006 beskrevs Öppna system som en modell där ”självständiga” och ”oberoende” organisationer konkurrerar med varandra om att utföra bedömning av överensstämmelse.

När Varupaketet kom gällde kravet på oberoende allt fler av verktygen: anmälda organ, anmälade organ och marknadskontrollmyndigheter skulle vara oberoende från dem de kontrollerade. De skulle förhålla sig opartiska och objektiva, de fick inte ha för nära relationer med dem de kontrollerade, de fick inte heller utföra konsulttjänster som kunde påverka den oberoende ställningen gentemot den kontrollerade parten. Myndigheter fick inte heller bedriva kommersiell kontroll då förtroendet för deras verksamhet ansågs kunna skadas om de kom i jävsituation gentemot sina tillsynsobjekt.

Med Varupaketet bestämdes att ackreditering inte får göras i vinstdrivande syfte och att det inte är en kommersiell verksamhet, ackreditering ska utföras av myndigheter eller av organisationer med myndighetsstatus. Detta skulle garantera ackrediteringens oberoende.

A4. Hierarki

Begreppet nivå används i fältmaterialet för att beskriva ackrediteringsorganisationernas relation till certifieringsorganisationerna. Ackreditering beskrivs i en intervju som en nivå över certifiering, eller att ackreditering är en kontroll längre bort från samhället än certifiering. Det betonades att nivåerna var det viktiga. När ackrediteringsorganisationerna började styras av EU (dåvarande EG) motiverades detta med att för att kontrollsystemen skulle kunna bli internationella behövdes styrning på en nivå ovanför medlemsländerna – ackreditering ansågs vara på en nivå över den nationella.

Relationen mellan ackrediteringsorganisationer och certifieringsorganisationer som på olika nivåer från varandra skapades då Helhetsmetoden infördes

KAPITEL 8

och certifieringens och ackrediteringens olika uppgifter förtydligades i relation till varandra. Nivåerna förtydligades än mer med Varupaketet 2008.

Illustrationen av styrregimen som en pyramid (figur 7.4) är kanske det tydligaste sättet på vilket styrregimen avbildas som hierarkiskt konstruerad – ackrediteringsorganisationer på toppen och certifieringsföretag och annan form av bedömning av överensstämmelse under.

B. Kedjeligt kopplande.

Komponenterna i styrregimen kopplas till varandra likt en kedja. Kopplingarna sker på tre sätt: genom principen om presumtion (B1), genom att de kontrollerande organisationerna kontrollerar andra än sig själva (förutom tillverkaren som kontrollerar sig själv) (B2) och genom att medlemskap i EA och IAF bygger på flera organisationer (B3).

B 1. Principen om presumtion

Obligatoriska EU-direktiv kopplas samman med standarder skrivna av standardiseringsorganisationerna enligt principen om presumtion. När standarderna offentliggörs i EU:s officiella tidning blir de harmoniserade och får rättslig grund. Standardiseringsorganisationerna skriver standarder på mandat givet i 98/34-direktivet. Principen om presumtion gäller både produktstandarder och kontrollformsstandarder, något som etablerades med Helhetsmetoden. Om en tillverkare följer en standard för produkttillverkning presumeras också det specifika Nya metoden-produktdirektivet uppfyllas. Om en ackrediteringsorganisation följer standarden ISO 17011 (som styr ackrediteringsorganisationens arbete) antas denna ackrediteringsorganisation också följa kraven som ställs på ackrediteringsorganisationer av EU, genom rättsakterna i Varupaketet (framför allt 765/2008/EG). Genom dessa kopplingar blir styrinstrumentet standarder rättsligt giltigt och kan gälla flera verktyg i styrregimen.

Kopplingarna leds vidare till den europeiska samordningsorganisationen EA, eftersom presumtionsprincipen ligger till grund för medlemskapet i EA. Godkänner EA efter referentgranskning att en ackrediteringsorganisation lever upp till kraven i ISO 17011, så anses ackrediteringsorganisationen därmed också leva upp till kraven i förordningen 765/2008/EG (och tvärtom) och kan då bli medlem i EA, något som refererades till som cirkulärt i en intervju.

Sammantaget är standarderna och direktiven skrivna på ett sådant sätt att de bygger på, förutsätter och kopplar till varandra. Varje styrinstrument (standard) kräver en manual (direktiv). Genom dessa kopplingar kan styrinstrumentet standarder användas i hela styrregimen.

B 2. Kontroll av andra än sig själv (undantag tillverkaren)

Kontroll som utförs av de olika verktygen gäller andra organisationer, enda undantaget är tillverkarens egenkontroll.

Auktorisering av provplatser var ett embryo till kontroll av kontroll: MPR auktoriserade en provningsorganisation att prova. Auktorisering blev utvecklades sedan till att gälla även ackreditering av certifiering.

Att kontrollverksamhet gäller andra än den som utför kontrollen följer genom hela styrregimen: IAF:s avtal gäller EA eller nationella ackrediteringsorganisationer, EA:s uppgift och arbete gäller ackrediteringsorganisationer genom de referentbedömningar som EA ska genomföra, ackrediteringsorganisationer ackrediterar certifieringsorganisationer (en organisation får inte ackreditera sig själv), certifieringsorganisationer certifierar tillverkarens egenkontroll (en organisation får inte certifiera sig själv), marknadskontrollmyndigheterna kontrollerar tillverkaren och tillverkarens produkter (tillverkaren får inte utföra marknadskontroll av sina egna produkter) och de anmälda organen gavs i uppgift att kontrollera andra, inte sig själva. Tillverkaren, importören och distributören har i uppgift att kunna redogöra för andra i leveranskedjan som de köpt av eller sålt till, samt kontrollera att den föregående organisationen i kedjan skött sina uppgifter.

B 3. Medlemskap bygger på flera organisationer

Kopplandet av verktyg, styrobjekt och styrinstrument syns även i hur medlemskapen i EA och IAF är utformade. Medlemskapen bygger på fem nivåer där varje nivå innebär kontroll av en organisation: för att en ackrediteringsorganisation ska bli godkänd medlem i EA måste ackrediteringsorganisationen kunna visa att den följer ISO 17011 för ackreditering, att den endast ackrediterar certifieringsorganisationer som lever upp till ISO 17021 för certifieringsföretag och att certifieringsorganisationen i sin tur certifierar på korrekt sätt enligt relevanta standarder så som ISO 9001. IAF-medlemskapet bygger vidare på att EA-medlemskapet är godkänt. Därmed är IAF:s slogan ”certified once – accepted everywhere” och inte ”accredited once – accepted everywhere”, eftersom ackreditering är relevant endast om också certifiering tas i beaktande.

C. En nod

En nod är en punkt där förening, samling eller omkoppling sker. I styrregimen görs ackrediteringsorganisationerna till noder. Det sker på fem sätt: med Varpaketets principer för ackreditering (C1), med förtroendeargumentet (C2), genom att ackrediteringsorganisationerna både kontrolleras av och kontrollerar andra enligt standarder (C3), genom samordning (C4) och genom samordning av samordning (C5).

KAPITEL 8

C 1. Principer för ackrediteringsorganisationer

Med Varupaketet och i direktivet 765/2008/EG presenterades fyra principer för ackrediteringsorganisationer:

1. ackreditering ska inte bedrivas kommersiellt,
2. ackreditering ska göras av en organisation med myndighetsstatus (antingen av en myndighet eller av ett företag med avtal med medlemsstaten som ger ackrediteringsorganisationen myndighetsstatus),
3. det får bara finnas en ackrediteringsorganisation per land och
4. ackrediteringsorganisationen ska formellt utses av medlemslandets regering.

Principerna tydliggör ackrediteringsorganisationens speciella roll och funktion i styrregimen och att ackreditering skiljer sig från andra verktyg så som certifiering. I intervjuer, i presentationsmaterial från EA och i rättsakterna i Varupaketet beskrivs ackreditering som toppen av en pyramid och under finns annan kontroll, ackreditering är den sista nivån och det betonas att ackreditering besitter ett speciellt värde, en speciell status. Ackreditering ingår inte i begreppet bedömning av överensstämmelse utan särskiljs som något annat.

C 2. Förtroende

I Riksprovplattssystemet användes begreppet förtroende som argument för att staten skulle bedriva provning och kontroll.

Under 1980-talets slut började förtroende sättas i samband med ackreditering – genom ackreditering skulle förtroende för utländska provningar och kontroller skapas. Betoning av värdet med förtroende för provningar och kontroll ökade när Sverige skulle anpassa sig till internationella system och i slutet av 1980-talet sas syftet med ackreditering vara att skapa förtroende.

Med Helhetsmetoden använde EU förtroende som argument för vikten av en enhetlig organisation för kontroll av att standarderna efterlevdes – det var viktigt att Helhetsmetoden genererade förtroende och förtroende är ett centralt nyckelbegrepp i Kommissionens skrivelse om The global approach.

Med Varupaketet användes också begreppet förtroende men nu tydligt riktat specifikt mot ackrediteringsorganisationerna. Det var ackrediteringsorganisationernas verksamhet som skulle skapa förtroende – dels för ackrediteringsverksamheten, dels för det som ackrediteras exempelvis certifieringsorganisationer, vilka i sin tur skulle skapa förtroende för den inre marknaden. I illustrationen av regimen som en pyramid (figur 7.4) är ”trust” skrivet under pyramidens bas. Förtroende är det som antingen bär upp hela pyramiden eller vad

arbetet i pyramiden ska resultera i, beroende på hur man ser det. Förtroendeargumentet har därmed förskjutits från att handla om provningsresultat (i Riksprovplatssystemet) till att handla om ackrediteringsverksamhet (av certifieringsverksamhet) och ackreditering görs på så sätt till en nod för förtroende inom styrregimen.

C 3. Både kontrolleras av och kontrollerar andra enligt standarder

Ackrediteringsorganisationerna styrs med styrinstrumentet ISO-standard 17011 för ackrediteringsorganisationer. Ackrediteringsorganisationens uppgift är att ackreditera andra organisationer enligt standarder. Ackrediteringsorganisationen styrs alltså av en standard (ISO 17011) för att kunna styra andra organisationer enligt standarder (exempelvis certifieringsföretag enligt ISO 17021), organisationer som i sin tur kontrollerar andra enligt standarder (exempelvis ISO 9001). Detta illustrerade Swedac med en bild (figur 7.2) där Swedacs namn står jämte ISO 17011 och under rutan med Swedac finns andra standarder. Bilden visar att i Swedac – och i alla andra ackrediteringsorgan i EU – möts alla standarder i styrregimen i ett slags knutpunkt.

C 4. Samordning

Med Riksprovplatserna avsåg regeringen att samordna provningen och kontrollen i Sverige. MPR hade i uppgift att samordna föreskrivande myndigheter med provande organisationer. Regeringen valde sedan att inte splittra MPR eftersom den ville ha en samordnande, central förvaltningsmyndighet som kontaktpunkt för de internationella provningssystemen, ett forum dit olika intressenter kunde vända sig, både provningsorganisationer och myndigheter.

När Riksprovplatserna avvecklades hade auktorisering vid MPR bytts mot ackreditering som kunde utföras såväl på provningsorganisationer som på certifieringsorganisationer. Ackrediteringsorganisationernas verksamheter skulle vara samordnande för andra verksamheter i styrregimen.

Under utvecklingen av styrregimen lades allt fler uppgifter på ackrediteringsorganisationerna, i Sverige på den myndighet som nu heter Swedac. Swedac ska ackreditera, vara anmälande myndighet för de anmälda organen, vara ordförande i och samordnande för Marknadskontrollrådet, som i sin tur ska vara samordnande för marknadskontrollen. Swedac blev nationellt ackrediteringsorgan enligt förordning 765/2008/EG och därmed också den svenska representanten i EA och IAF. Swedac gavs med Varupaketet ensamrätt att ackreditera i Sverige. I Sverige är Swedac den nod som samordnar de europeiska och globala kontrollsystemen.

KAPITEL 8

C 5. Samordning av samordning

Varupaketet gjorde EA till samordnande organisation för ackrediteringsorganisationer i EU. Samordningen sker genom medlemskapet. Alla nationellt utpekade ackrediteringsorganisationer i EU måste vara medlemmar i EA. Medlemskapet bygger på MLA-avtalen där medlemmarna granskar varandra i flera steg. EA har regionala motsvarigheter runtom i världen med olika akronymnamn (IAAC, AFRAC, ARAC, PAC, SADCA). EA och de regionala organisationerna samordnas genom IAF och MLA-avtal globalt. Då ackrediteringsorganisationerna är samordnande för certifiering i styrregimen, blir EA samordnande av samordningen och IAF samordnande av samordning (via EA) av samordning (ackrediteringsorganisationerna).

Under styrregimens utveckling, från MPR till Världsackrediteringsdagen och den brittiska awareness-kampanjen, framhålls att det endast ska finnas ett enda system för certifiering och ackreditering och att inblandade parter skulle undvika att skapa parallella system för kontroll. IAF och EA samordnar på så sätt ackreditering genom att föra ackrediteringens talan genom olika PR-kampanjer, exempelvis Världsackrediteringsdagen, under vilken det förklaras att det bara finns ett enda riktigt system för ackreditering. I detta system är IAF:s medlemmar samordnande noder.

D. Idén om helhet

Försök att avbilda och beskriva styrregimen som en sammanhängande helhet är återkommande i fältmaterialet. Styrregimen beskrivs med ord som implicerar en helhet: paket, metod, helhet och system och med argument som enhetlighet, tydlighet och transparens (D1), idén om att styrregimen ska ha gränser mot omgivningen (D2), genom avtal som binder ihop standarder, certifiering och ackreditering (D3), genom att det i styrregimen finns ett slags ordlista (D4) och genom att styrregimen har en egen logotype (D5).

D 1. Paket, metod, helhet och system

Begrepp som enhetlighet och entydighet har använts för att beskriva, eller för att argumentera för förändring av alla de tre modellerna, Riksprovplatssystemet, Helhetsmetoden och Varupaketet.

I de första propositionerna från 1972 och 1974 argumenterade regeringen för att en enhetlig behandling av kontroll och provning behövdes, Riksprovplatssystemet skulle åtgärda en fragmenterad organisation. Under 1980-talet när icke-officiell provning och kontroll beskrevs (det vill säga sådan kontroll som inte genomfördes av myndighet eller riksprovplats) användes ord som svåröverskådlig och ofullständig.

När Helhetsmetoden lanserades 1989 avsågs att skapa en överskådlig och fullständig struktur för kontroll med klara och enhetliga regler, med insyn i de olika ländernas föreskriftsarbete (genom direktiv 98/34, bland annat). I The Global Approach-skrivelsen används begreppet ”coherent”: The Global Approach skulle vara sammanhängande och transparent.

Modulförfarandet presenterades i början av 1990-talet och var ett sätt att skapa enhetlighet i de aktiviteter som utgjorde olika former av bedömning av överensstämmelse.

Syftet med Varupaketet var att skapa mer enhetlighet i Helhetsmetoden. Dessa enhetliga regler skulle lyftas upp på en nivå ovanför medlemsländerna. När marknadskontrollen reformerades för att anpassas till Varupaketet efterfrågades mer enhetlighet i marknadskontrollsvksamheterna.

Namnen Helhetsmetoden, Nya metoden, Öppna system och Varupaketet indikerar att styrregimen är sammansatt, som kan utgöra en helhet eller vara ett system, som kan ha en egen metod och ses som ett paket. I linje med detta skapades rättsakten 768/2008/EG i Varupaketet som en regel för hur andra regler ska skrivas, ambitionen var att alla Nya metoden-direktiv skulle se likadana ut: enhetliga och tydliga.

Styrinstrumentet standarder används för att skapa enhetlighet på flera sätt. Med Helhetsmetoden infördes standarder i syfte att förenkla en enhetlig terminologi, samordning av mått, definitioner och specifikationer av funktioner och egenskaper. Den nya metoden syftade till att harmonisera dessa standarder i EU.

Helhetsmetoden och Varupaketet krävde tydlig dokumentering och entydiga kravdokument. Samtliga dessa aktiviteter skulle göras enligt standarder. När det svenska Öppna systemet för provning och kontroll utvärderades 2006 konstaterades att det enda som behövdes för att det Öppna systemet skulle kunna tillämpas var ett tydligt formulerat kravdokument mot vilket oberoende organisationer skulle kunna göra bedömningar och komma till samma resultat. Detta kravdokument utgjordes av en standard.

När EA avbildade regimen som en sammansatt pyramid eller triangel med olika delar, binds delarna ihop med standarder (figur 7.4). Bilden illustrerar styrregimen som en enhetlig entitet, sammanfogad av standarder, ett slags organisationschema över styrregimen.

D 2. Gränser mot omgivningen

Riksprovplatssystemet, Helhetsmetoden och Varupaketet har gemensamt att de skapade en ram för kontroll men inte själva kraven på produkterna på EU:s inre marknad. Med Varupaketet och förordning 764/2008/EG skapades en

KAPITEL 8

rättslig grund för de produkter som inte faller inom ramen för Den nya metodens direktiv. Det betyder att medlemsländerna inte ska skriva regler för produkter som kan utgöra ett hinder för den fria rörligheten. Med förordning 764/2008/EG kunde EU styra produkter även utanför Den nya metoden. Därmed tydliggjordes att det finns ett innanför, den inre marknaden där produkter kunde cirkulera fritt och ett utanför som styrs med ett speciellt direktiv. Det är också lätt att avgöra vilka produkter som ingår i styrregimen genom att se huruvida de bär CE-märket eller inte.

När EU genom Varupaketet började styra importörer blev importörerna gränsvakter: importörer definieras som den organisation som för in produkter över gränsen från den yttre marknaden till EU:s inre.

Med Varupaketet kom också diskussioner om så kallad yttre gränskontroll och i linje med detta valdes Tullverket in i Marknadskontrollrådet när marknadskontrollen reformerades i Sverige. Tullverket har kompetens för gränskontroll och införsel av produkter från länder utanför EU. Tullverket tillsammans med importörerna skapar en gränskontroll mot marknader och länder utanför den inre marknaden.

D 3. Avtal binder ihop

Principen om ömsesidiga erkännanden gäller både produkter och kontrollformer, enligt rättsakten 764/2008/EG. Principen om ömsesidiga erkännanden utgör ett slags avtal där de organisationer som faller under Varupaketets område åtar sig att godta alla andra kontroller utförda av ackrediterade certifieringsorganisationer. Alla verksamheter utförda under avtal – oavsett var – ska vara utbytbara med varandra.

Men det som inom EU kallas för Helhetsmetod eller Varupaket, sträcker sig inte längre än EU. För att styrregimen skulle kunna bli global krävdes därför organisationen IAF. Genom MLA-avtal mellan EA och ackrediteringsorganisationerna och vidare mellan EA och IAF, kan regimen spridas globalt då organisationerna som är medlemmar i EA och IAF godtar varandras ackrediteringar. Avtalen binder ihop styrinstrument, verktyg och styrobjekt runt hela världen.

När IAF lanserade Världsackrediteringsdagen illustrerades ambitionen att binda samman all världens ackreditering till en helhet med en symbol som liknar en jordglob inlindad i standarder och bilder på sådant som fungerar tack vare standarder. Världsackrediteringsdagens slogan är ”Supporting the work of regulators” vilket är just vad ackreditering under avtal gör (figur 7.6). IAF:s slogan är ”Certified once – accepted everywhere” och organisationens mål är att genom avtal skapa en infrastruktur för ackrediteringsorganisationer och certifieringsorganisationer över hela världen. Till sin hjälp i denna ambition har

IAF sin logotype, också denna lik en jordglob (figur 7.5). Med logotypen kan medlemsorganisationer visa att de ingått avtal med IAF och därmed tillhör den globala styrregimen.

D 4. Gemensam ordlista

I Varupaketets rättsakter listas begreppsdefinitioner av de verksamheter som initierades med Helhetsmetoden och Den nya metoden. Det ansågs som problematiskt att samma begrepp givits olika innebörd i olika medlemsstater, det försvårade för en styrregim där styrobjekten och verktygen skulle vara enhetliga och jämförbara med varandra. Beslutsfattarna i EU ville att det ska råda entydighet i begreppens betydelse. Listan blev ett slags ordlista för styrregimens interna kommunikation – begreppen skulle ha samma betydelse i hela styrregimen.

D 5. Egen logotype

När Riksprovplattssystemet övergavs och Helhetsmetoden började praktiseras, införde Sverige också styrregimens logotype, CE-märket. CE-märket presenterades i Varupaketet som slutresultatet av en mängd aktiviteter bakom märket. På så sätt materialiserar och symboliserar CE-märket styrregimen som en enhet. Det reglerades i lag att det bara fick finnas en märkning som gällde som styrregimens egen, den fick inte förväxlas med andra. CE-märkningen skulle vara lättläst, tydlig, beständig och väl synlig.

Det betonades också att CE-märkningen inte var en konsumentmärkning utan en signal från tillverkare till marknadskontrollmyndighet att produkten som är märkt lever upp till ställda krav. På så sätt kopplas styrregimen ihop. CE-märket utgör en egen kommunikationsväg mellan de organisationer i styrregimen som är införstådda med dess betydelse.

CE-märket utgör styrregimens logotype inom EU. IAF-logotypen gör att styrregimen kan kommunicera globalt.

*

Sammanfattningsvis konstrueras styrning i styrregimen enligt fyra juxtapositionerande principer: (1) principen om arbetsfördelning, (2) principen om kopplandet i en kedja, (3) principen om en nod samt (4) principen om en helhet.

I nästa kapitel analyserar jag styrregimens organisering utifrån en diskussion om styrning på distans och en diskussion om organisering av och mellan organisationer.

9

Styrning och distans

I detta kapitel fortsätter jag analysen av styrregimens konstruktion. Styrregimens konstruktion relateras till de idéer om styrning på distans och de idéer om organisering av och mellan organisationer som presenterades i kapitel 3.

Styrregimen och styrning på distans

I kapitel tre skrev jag att begreppet organisationers omgivning – vad som finns utanför organisationer – kan kopplas till begreppet distans. Fördelen med en sådan koppling är att distans låter sig problematiseras på fler sätt än begreppet omgivning. Distans kan vara kognitiv, geometrisk, tidslig, rumslig och relationell. Och framför allt leder begreppet distans till idéer om hur styrning på distans går till, vilket är relevant för att analysera styrregimen.

I analysmodellen som presenterades i kapitel tre utgick jag framför allt från Laws (1986) modell för hur styrning på distans görs möjlig. Hans idé var att människor, objekt och inskriptioner (texter) tillsammans skapar styrning. Människor, objekt och texter är komponenterna i en styrning på distans, men att de i sina olika kombinationer också skapar den distans som ska styras. Distans är, vilket också konstaterades i kapitel tre, en effekt snarare än ett absolut tillstånd (Law och Mol 2008).

I kapitel åtta konstaterade jag att standarder är styrregimens styrinstrument och organisationer är både styrregimens verktyg att styra med och dess styrobjekt. I kapitel åtta redogjorde jag också för juxtapositionen (Law 1986, Law och Singleton 2005) av komponenterna i styrregimen. Av pedagogiska skäl återger jag tabellen från kapitel åtta för att tolka principerna bakom komponenternas juxtapositioner. I detta kapitel tolkar jag tabellen utifrån Laws idé om att för att distansstyrning ska göras möjlig måste centrum och periferi stå i kontakt med varandra så att kommunikationen förblir obruten. Styrregimens tolkas också utifrån Laws idé om att en fungerande styrning på distans ska kunna inkorporera omgivningen för att kunna bli varaktig och kraftfull (Law 1986). Arbetsfördelning, kopplandet av organisationer, en samordnande nod och beskrivning av styrregimen som en helhet är styrregimens sätt att skapa en obruten kommunikation och att inkorporera omgivningen. Jag redogör för hur i det följande.

Tabell 9.1. Fyra principer bakom komponenternas juxtapositioner

A. Arbetsfördelning	B. Kedjligt kopplande	C. En nod	D. Helhet
A1. Öppna system	B1. Principen om presumption	C1. Principer för ackreditering	D1. Ord: Paket, metod, helhet, system, enhetlighet, tydlighet, transparens
A2. Specialisering	B2. Kontroll av andra än sig själv (undantag tillverkaren)	C2. Förtroendeargumentet	D2. Gränser mot omgivningen
A3. Oberoende organisationer	B3. Medlemskap bygger på flera organisationer	C3. Både kontrolleras av och kontrollerar andra enligt standarder	D3. Avtal som binder ihop ackreditering, certifiering och standarder
A4. Hierarki		C4. Samordning	D4. Gemensam ordlista
		C5. Samordning av samordning	D5. Egen logotype

Obruten kommunikation

I styrregimen juxtapositioneras komponenterna så att kommunikationen förblir obruten. Framför allt sker detta med styrinstrumentet standarder. Samtliga organisationer i styrregimen styrs av standarder. Organisationerna (förutom tillverkaren) har sedan till uppgift att styra någon annan genom standarder så att kontakt skapas från lokalt till globalt – globala IAF:s arbete bygger på EA:s avtal med ackrediteringsorganen som arbetar med att kontrollera certifieringsföretag som kontrollerar tillverkare som kontrollerar sin produktion, en kontroll som är en förutsättning för att produkterna ska kunna säljas globalt. Standarder skapar en ”global” styrning och en ”global” kommunikation (Robertson 1992). Och då standarder används både lokalt och globalt möjliggörs en obruten kommunikation i styrregimen – samma styrinstrument kan användas oavsett var någonstans det används.

Obruten kommunikation möjliggörs också genom hur organisationerna i styrregimen kopplas ihop (juxtaposition B). Varje objekt som styrs – varje organisation – har i uppgift att styra nästa objekt (förutom tillverkaren). Detta gör att det finns en kedja av organisationer som kopplar till varandra och skapar en kontakt mellan organisationerna i styrregimen så att komponenterna hela tiden står i kontakt med varandra. Vilken organisation som ska kopplas till vilken, styrs genom en arbetsfördelning (juxtaposition A).

KAPITEL 9

Även styrregimens noder (juxtaposition C) främjar en obruten kommunikation. Noden gör att kommunikationen samlas och knyts samman – det är genom ackrediteringsorganisationerna som IAF, EA och certifieringsorganisationerna står i kontakt med varandra. Därtill ska ackrediteringsorganisationerna vara samordnande för marknads kontroll och anmälningar av organ. Ackrediteringsorganisationerna blir till ett slags kommunikationsnoder.

Den artikulerade idén om en helhet (juxtaposition D) skapar ett gemensamt språk som organisationerna i styrregimen tillsammans delar. Den gemensamma ordlistan gör att begrepp och ord inte behöver översättas mellan olika organisationer i styrregimen vilket gör att kommunikationen inte behöver avbrytas eller snedvridas. Idén om helhet främjar även en obruten kommunikation genom att det finns en idé om vad som finns innanför och utanför – det vill säga vad som kan kommuniceras med och vad som inte går att kommunicera med. Produkter som finns utanför den inre marknaden är lätta att identifiera genom avsaknaden av CE-märket, exempelvis.

Sammantaget gör arbetsfördelningen, kopplandet av styrobject, den samordnande noden och skapandet av en enhetlig helhet att det i styrregimen skapas en obruten kommunikation.

Inkorporering av omgivning

För att en styrregim ska kunna styra på distans och täcka större områden behövs metoder för att inkorporera omgivningen. I den globala styrregimen kommer detta till uttryck genom arbetet med att beskriva och forma styrregimen som en helhet (juxtaposition D). Med principen om ömsesidiga erkännandena kan regimen inkorporera även sådant som tidigare låg utanför, det vill säga produkter som inte täcks av Den nya metodens direktiv, eller ackrediteringar och certifieringar utförda av organisationer utanför Varupaketet. Med IAF och EA:s arbete med MLA-avtalen inkorporeras omgivningen i en utsträckning som gör att styrregimen blir global och styrobjecten och verktygen blir ”accepted everywhere” (IAF:s slogan). Kopplandet av komponenter likt en kedja (juxtaposition B) är också ett sätt att inkorporera omgivningen – genom att organisationerna står i kontakt med varandra kan de täcka större distanser utan att tappa kontakten med styrregimen eller varandra. De blir inte isolerade satelliter eller vilsna skepp på okänt vatten utan delar av en kedja.

Det här var också varför Riksprovplatssystemet inte kunde bli ”accepted everywhere” – Riksprovplatssystemet byggdes inte med standarder utan med nationella och statliga förhandskontroller. Därför kunde systemet in nå längre än Sveriges gränser och kunde därför inte inkorporera en större omgivning.

Med arbetsfördelningen (juxtaposition A) skapar styrregimen funktioner som gör att också områden utanför EU kan styras: genom egenkontrollen kan

tillverkaren kontrolleras även om tillverkaren befinner sig utanför EU:s gränser. Importören och distributören, vilka enligt styrregimens definition befinner sig inom EU:s gränser, ges i uppgift att kontrollera att tillverkaren sköter sin egenkontroll, egenkontrollen är inte platsbunden. Genom arbetsfördelningen av tillverkaren, importören och distributören i en leverenskedja inkorporeras större områden än endast den inre marknaden.

*

Komponenternas juxtaposition gör att styrregimen kan bli global (arbetsfördelning, en nod, kedjligt kopplande och beskrivning av en helhet). Komponenternas juxtapositioner gör att kommunikationen i regimen förblir obruten och att omgivningen inkorporeras så att regimen kan täcka större områden. Dessa aspekter poängterade Law som viktiga för en fungerande styrning på distans. Men den globala styrregimens konstruktion karaktäriseras också av aspekter som Law (1986) inte diskuterade, men som jag funnit i fältmaterialet. Jag ska nu diskutera styrregimens konsekvenser för distans och för förståelse för organisering av och mellan organisationer

Distans och organisering av organisationer

Fyra aspekter av styrregimens konstruktion har bäring på de idéer för styrning på distans jag presenterade i kapitel tre. För det första skapas styrning på distans inom styrregimen genom byråkratiska organiseringsprinciper. De byråkratiska organiseringsprinciperna skapar styrning mellan styrregimens organisationer och inte endast i dem. Det får, för det andra, till följd att de formella organisationerna (i bemärkelsen juridiska personer) inte bara är att tolka som objekt utan som standardiserade och utbytbara. Och för det tredje skapar styrregimen en styrning som absorberar distans. För det fjärde karaktäriseras styrregimen av att det, till skillnad från Laws fall, inte finns någon med tydligt mandat att styra regimen som helhet.

Styrning på distans genom organiseringsprinciper

I analysmodellen gjorde jag antagandet att de organiseringsprinciper som i tidigare litteratur kallats för byråkratiska eller administrativa principer, borde finnas även utanför och mellan organisationer och inte endast i dem. Hall (1963) argumenterade för att byråkrati inte var ett absolut tillstånd som antingen finns eller inte finns utan organisationer kan uppvisa grader av byråkrati. Weber och Fayol utgick inte från en organisation för att diskutera organiseringsprinciper som arbetsfördelning, hierarki, specialisering och skriftlig

KAPITEL 9

dokumentation. Byråkratisk organisering är inte synonymt med en formell organisation, utan ett sätt att organisera på. De organiseringsprinciper jag listade i kapitel tre var:

- Ansvar
- Arbetsfördelning
- Specialisering
- Hierarkisk auktoritet
- Formalisering
- Standardisering
- Enhetlighet
- Tydlighet
- Centralisering
- Opartiskhet
- Samordning
- Rationell auktoritet (tro på regler)
- Regler för rutiner och processer
- Dokumenterade processer

I analysmodellen skrev jag att en eller flera organiseringsprinciper borde användas inom styrregimen om styrregimen är att förstå som organisering av och mellan organisationer. Baserat på mina analys kan jag visa att samtliga organiseringsprinciper används i konstruktionen av styrregimen. Det finns en princip om att ansvar förläggs till tillverkaren. Organisationerna styrs i en arbetsfördelning, specialisering och en tänkt hierarki (juxtaposition A). Det finns artikulerade beskrivningar om formalisering, om standardisering (genom standarder), det finns en argumentation om enhetlighet och tydlighet genom skapandet av en helhet (juxtaposition D), det finns centralisering genom skapandet av en nod: färre organisationer ska utföra ackreditering än certifiering. Detta illustreras med en avsmalnande topp på en triangel (figur 7.4) (juxtaposition C). I styrregimen finns krav på opartiskhet (organisationerna ska vara oberoende och opartiska). Noden skapar samordning inom styrregimen. Styrregimen präglas av en rationell auktoritet i bemärkelsen tron på regler. Både styrinstrument och manualer för styrinstrumenten utgörs av olika former av regler för rutiner (direktiv, standarder, föreskrifter, vägledningar, förordningar och lagar) och dessa kopplas till varandra, till verktyg och styrobject på olika sätt (juxtaposition B). Rutinerna gäller dels rutiner inom organisationer och dels rutiner inom styrregimen. Slutligen styr instrumenten (standarder) genom att kräva dokumenterade rutiner och processer hos det som styrs (organisationerna).

Etymologiskt betyder byråkrati att styra från skrivbordet – bureau (franska för skrivbord) kratein (grekiska för styra/härska) (Starbuck 2003) – ett sätt att

styra utan direktkontakt mellan människor. Perrow beskrev hur "Factory bureaucracy replaced direct controls with rules and procedures" (Perrow 1991: 743). Med andra ord är byråkratiska organiseringsprinciper ett sätt att styra på distans där människor inte behöver stå i direktkontakt med varandra eftersom nedskrivna regler, rutiner och procedurer ersätter sådan kontakt.

Styrning på distans genom byråkratiska organiseringsprinciper sker på två sätt. Dels kan den skriftliga dokumentation som byråkratisk organisering utgörs av, tolkas utifrån idéer om styrning på distans där skriftlig dokumentation är en form av inskription (Latour 1987, Robson 1992). De byråkratiska organiseringsprinciperna möjliggör därmed styrning utan direktkontakt mellan människor samt en styrning som är baserad på inskriptioner som kan flyttas från plats till plats. Dels är styrregimen organiserad enligt de byråkratiska principer som presenterats av Fayol (1916), Weber (1922), Hall (1963) och Perrow (1991). Men i styrregimen är dessa principer för styrning av organisationer, inte principer för styrning inom dem. De byråkratiska organiseringsprinciperna möjliggör styrning utan att förutsätta att styrningen sker inom en organisation, vilket i sin tur möjliggör styrning på större avstånd än styrning som är begränsad till endast inom en organisation.

Denna iakttagelse får också konsekvenser för hur den formella organisationen kan tolkas i relation till styrning på distans.

Organisationer som utbytbara och standardiserade objekt

I styrregimen utgörs styrobjekten av organisationer, inte fysiska ting, något jag konstaterade i kapitel tre. På så sätt kunde jag inkludera organisationer i analysen utan att göra dem teoretiska enheter. Men analysen av styrregimen visar också att ju mer standardiserade organisationerna blir, desto mer utbytbara görs de. Att organisationer blivit utbytbara och standardiserade objekt är en utveckling som skett under styrregimens framväxt.

Kontroll genom dokumentation av organisatoriska processer

När Helhetsmetoden ersatte Riksprovplatssystemet introducerades idén om egenkontroll där tillverkaren kontrollerar sin egen produktionsprocess. För detta används kvalitetssystem beskrivna i standarder. Tillverkaren följer standarder och dokumenterar skriftligen rutinerna i sin tillverkningsprocess, istället för att kontrollera fysiska produkter innan de släpps på marknaden. Kvalitetssäkring och egenkontroll växte fram samtidigt och parallellt. Kvalitetssäkringsstandarden är ett instrument som tillåter EU att styra tillverkaren. Genom kvalitetssäkring och egenkontroll fick EU tillverkaren att kontrollera sig själv.

KAPITEL 9

Kontroll av organisatoriska processer enligt kvalitetssäkring kom att gälla fler kontroller än tillverkarens egenkontroll: ett anmält organs kontroll av tillverkare gäller tillverkarens kvalitetssäkringssystem och för att ett anmält organ ska ackrediteras krävs att även det anmälda organet har ett kvalitetssäkringssystem. Ackrediteringsorgan har i sin tur krav på sig att ha ett dokumenterat kvalitetssäkringssystem för få agera inom Helhetsmetoden. Med Varupaketet skulle ackrediteringsorganen bli medlemmar i EA och för detta medlemskap krävs att de granskas enligt ISO 17011-standarden, som föreskriver att ackrediteringsorganen har ett dokumenterat kvalitetssäkringssystem. Alla kontroller i modulsystemet bygger på de kvalitetssäkringssystem som modelleras i ISO-9001-serien.

Under styrregimens framväxt kom med andra ord allt mer kontrollfokus att läggas vid organisatoriska processer, snarare än kontroll av fysiska produkter.

Dokumenterade processer förläggs till en organisation

Flera utvecklingssteg inom styrregimen gör att de nedskrivna och dokumenterade organisatoriska processerna placeras och utförs inom och mot en fysisk, juridisk och namngiven plats nämligen organisationer.

För det första ställs i Varupaketet (från 2008) krav på att tillverkare, importörer och distributörer, ackrediteringsorgan, anmälda organ, anmälade organ samt marknadskontrollmyndigheter är juridiska personer.

För det andra kom med Varupaketet krav på att tillverkare skulle ange adress och identifikationsnummer på produkten, samt registrerat firmanamn. Även importören ska ange adress och registrerat namn. Om ett anmält organ har kontrollerat en tillverkarens produktion skulle även det anmälda organets namn stå i tillverkardeklarationen.

För det tredje definierades ackreditering i förhållande till annan form av bedömning av överensstämmelse genom att ackreditering endast kan göras på organ som utför bedömning av överensstämmelse – inte på fysiska produkter. Ackreditering förutsätter juridiska personer med namn och adress, det vill säga organisationer.

Standardiseringen i styrregimen har allt mer kommit att riktas mot organisatoriska processer snarare än fysiska produkter. Om jag fortsätter analogin mellan standardiseringen av organisationer och standardiseringen av fysiska ting så som skruvar och muttrar, skapas nu det första steget för att gränsen mellan styrande och styrd ska lösas upp – den styrande (en organisation) är samma som det som styrs (en organisation), jämfört med då styrande (en organisation) styr ett fysiskt ting (en skruv eller en mutter).

Organisationer som utbytbara verktyg

I kapitel tre skrev jag att från ett handlingsnätsperspektiv finns ingen kärna i organisationer som är organisationens sanna natur. På så sätt kan organisationer tolkas olika: som juridiska personer, som naturliga system eller som aktörer. För att kunna förstå hur styrregimen förmår styra organisationer till att ingå i en regim menade jag att det var svårt att tolka organisationer som självständiga, autonoma och suveräna aktörer. Istället tolkade jag den formella organisationen som en artefakt, som ett kvasi-objekt (Czarniawska 2013).

I denna styrregim används organisationer för styrning på distans, det är organisationer som utgör själva styrobjektet samtidigt som organisationer är verktyg att styra med. Syftet med styrningen är att standardisera organisationer. Standardisering av organisationer och standardiseringen av skruvar och muttrar motiveras på samma sätt: standardisering av organisationer gör att organisationer fungerar mer effektivt eftersom de går att samordna, liksom en standardskruv fungerar effektivt med en standardmutter eftersom de går att passa ihop. Men till skillnad från standardisering av skruvar och muttrar, underlättar standardisering av organisationer också en vidare styrning av dem. Inom styrregimen blir standardiseringen i sig ett medel för styrning. Med andra ord blir syftet för styrningen (att standardisera organisationer) medel och medel (att standardisera organisationer) blir syftet.

Standardiseringen av organisationer skapar det andra steget för att styrningen mellan styrande och styrd löses upp: då det är standardiserade organisationer som styrs och inte skruvar eller muttrar, finns i styrregimen ingen egentlig skillnad mellan standardiserade organisationer som styr och de standardiserade organisationer som styrs. En skruv kan inte själv kontrollera att den följer en standard, men det kan en formell organisation. Detta blir tydligast med den så kallade egenkontrollen. Det blir också tydligt i och med att flertalet organisationer har till uppgift att styra andra, samtidigt som de själva blir styrda av ytterligare andra. Styrobjekten är både styrda objekt och styrande objekt.

Analogin mellan standardisering av skruvar och muttrar och organisationer är en faktisk analogi, organisationer kan också massproduceras, förbrukas och förkastas när de fyllt sitt syfte (Czarniawska 2013). I styrregimen blir organisationer utbytbara verktyg. Utbytbarhet skapas på flera sätt: arbetsfördelningen och specialiseringen gör att det är funktionen som är viktig, inte vem som gör det. Ackreditering och certifiering kan göras av alla som uppfyller kraven. Arbetet med ömsesidigt godkännande bygger på en idé om att det ska vara samma överallt. Alla organisationer som följer samma standard ska komma till samma resultat. Idén om att oberoende organisationer ska komma till samma resultat

KAPITEL 9

bygger också på att samma resultat ska kunna uppnås oavsett vem som bedriver verksamheten så länge en standard följs.

Olika betydelser av distans

I kapitel tre konstaterade jag att distans är mått eller uppskattning av två eller fler objekts avstånd till varandra. Distans kan vara geometrisk och rumslig och mätas mellan två punkter. Distans kan även vara relationell och tidslig eller kognitiv (upplevd distans). I styrregimen juxtapositioneras komponenterna så att distans överbryggas eller elimineras. Samtidigt skapar juxta-positioneringarna i vissa fall den distans som ska överbryggas eller elimineras. Jag ska nu redogöra för hur.

Styrregimen eliminerar tidslig distans. CE-märkningen görs av en produkt som bevis för att produkten lever upp till standarder och direktiv. CE-märkningen är en ögonblicksbild som symboliserar produktens karaktär exakt i själva märkningstillfället. I styrregimen ska märkningen dock brygga framåt i tiden – från märkningstillfället in i framtiden, då en marknads-kontrollmyndighet ser den. Tillverkaren, importören och distributören ska kontrollera så att produkten håller samma form/karaktär/egenskaper som vid märkningstillfället. Märkningen konstanthåller på så sätt tiden och eliminerar styrregimens tidsliga distans – CE-märkningen kommunicerar från dåtid (då kontrollen gjordes), via nutid (när någon ser märkningen) in i framtiden (CE-märkningen ska vara beständig och fortsätta att vara gällande).

Genom att tillverkaren, importören och distributören har i uppgift att kontrollera varandra överbryggas även geometrisk distans. Tillverkaren ska CE-märka och importören ska kontrollera så att tillverkaren CE-märkt och distributören ska kontrollera att importören kontrollerat att tillverkaren CE-märkt. Detta skapar en kedja för att förbinda styrobjekten och överbryggas geometrisk distans då importören, distributören och tillverkaren finns på olika ställen i förhållande till varandra (juxtaposition B). Även IAF:s arbete för att få ackrediterade certifieringar att gälla i hela världen har med geometrisk distans att göra: det spelar ingen roll var en certifiering är gjord, så länge certifieringsorganisationen är ackrediterad ska den vara giltig och "accepted everywhere".

I vissa fall skapar styrregimen distans med samma medel som den syftar till att överbrygga distans med. Styrregimen skapar relationell distans med den specifika arbetsfördelningen (juxtaposition A), det skapas vad som i fältmaterialet refereras till som olika nivåer. Styrregimen organiseras som en hierarki. Med arbetsfördelningen ska certifieringsorganisationerna, ackrediteringsorganisationerna, marknadskontrollorganisationerna, tillverkarna, importörerna och distributörerna hållas oberoende från varandra. Genom oberoende och hierarkin skapas distans mellan de olika organisationerna – de ska

förhållas på avstånd från varandra. Samtidigt ska styrregimen förbinda ackrediterings- och certifieringsorganisationer över hela världen vilket sker dels genom kedjelig koppling mellan organisationerna (juxtaposition B) och dels genom samma arbetsfördelning av komponenterna som förhåller dem i en hierarki (juxtaposition A). Genom arbetsfördelningen och kopplandet i en kedja står organisationerna i ständig kommunikation med varandra, en förutsättning för styrregimens existens. Med andra ord skapar styrregimen en hierarkisk distans mellan organisationerna samtidigt som den ställer organisationerna i relation till varandra genom samma hierarki.

I Laws modell bygger antagandet om distans på att den som styr antas vara på distans från den som styrs. Distansstyrning bygger på en idé att det finns en distans mellan styrande och styrd som kräver vissa metoder för att styrning ska göras möjlig. För Law handlade det om att kunna styra skepp på avstånd där de styrande inte längre stod i kontakt med de som styrdes – de kunde inte höra, se eller prata eller på andra sätt stå i direkt kontakt med varandra. Den geometriska distansen i Laws sjöfartsfall lyckades överbryggas genom utbildade sjömän, utrustade skepp och nedskrivna och förenklade tolkning av navigations-system.

I styrregimen är det annorlunda. I styrregimen upplöses uppdelning mellan de styrande och de styrda vilket jag kommenterat ovan – den styrande och den styrda är många gånger samma objekt och både de styrande och de styrda är standardiserade. Detta får två konsekvenser: att distansen är att betrakta som absorberad i styrregimen och att det skapas styrning utan att någon styr enväldigt.

Standarder och absorbering av distans

Perrow (1991) skrev att organisationer absorberar samhället. Styrregimen, bestående av en mängd standardiserade, styrande och styrda organisationer absorberar distans. I styrregimen organiseras distansen in inom styrregimen, som en del av dess konstruktion.

Absorberandet av distans har med standarder att göra. Till skillnad från styrning som utgår från en geometrisk distans mellan den som styr (principalen) och den som ska styras (agenten) (Law 1986), finns standarder överallt, standarder är allestädes och närmast att likna vid den himmel som portugiserna i Laws studie använde för att skapa navigationssystem. Standarder används och styr i flera kontexter, på flera platser och av och inom flera organisationer samtidigt. Standarder utgör en ”strong explanation” (Robson 1992) och eliminerar genom sin allestädes närvaro avstånden mellan styrande och styrd.

KAPITEL 9

Timmermans och Epstein skrev att standarder var ”... phenomena that help regulate and calibrate social life by rendering the modern world equivalent across cultures, time and geography” (Timmermans och Epstein 2010: 70) och det är precis så styrregimen fungerar – standarder kalibrerar både tid och geometri vilket gör att betydelsen av tid och geometri som aspekter av distans absorberas: styrregimen har byggt in, inkorporerat och absorberat tid, geografi och relationer mellan objekt.

I Laws styrregim sändes skepp ut och kom sedan tillbaka. Möjligheten att återkomma är central och skapar i sin tur behovet av en styrning som möjliggör mobilitet, stabilitet och varaktighet (så att det som skickas ut kan återvända). I styrregimen är det standarder som – likt drönare – förflyttar sig över tid och rum medan de kontrollerade organisationerna står stilla, eller förflyttar sig symboliskt. Standarder ska övervaka och bära på information inom ett visst bestämt område eller territorium, den tydliga arbetsfördelningen med standarden ISO 17011 för ackreditering, standarden ISO 17021 för certifiering och ISO 9001 för kvalitetssäkring (juxtaposition A) skapar avgränsning för respektive drönare/standard att hålla sig inom sitt område. Liknelsen vid drönare betyder också likheten mellan styrregimen och Laws slutsats att komponenterna måste återvända för att styrningen ska fungera. Drönare måste då och då återvända till sin ursprungsplats så att de förblir aktuella, det vill säga, standarden måste tillbaka till ISO och revideras eller återkopplas till direktiv från EU.

Sammanfattningsvis skiljer sig skapandet och eliminerandet av distans i styrregimen från hur distans diskuterats i tidigare texter om distansstyrning. I Laws modell är distans geometrisk. Styrningen skedde på distans: från Portugal till andra delar av världen. Den var också fysisk: skepp skulle från en plats till en annan. Även Robson (1992) förhåller sig till distans som något fysiskt. I Laws modell är distans absolut. I styrregimen är distans relativ – relationell och hierarkisk, tidslig eller rumslig (Sundström 2011, Corvellec et al 2016). Styrning på distans i styrregimen möjliggörs genom att tidslig och geometrisk distans absorberas, blir en del av styrregimen. Den rumsliga aspekten finns kvar, men inbyggd i styrregimen snarare än som något att överbrygga eller eliminera. Organisationer som är på rumslig distans från varandra ingår i numer i samma enhet – styrregimen.

Styrning utan någon som styr?

Texts of all sorts, machines or other physical objects, and people, sometimes separately but more frequently in combination, these seem to be the obvious raw materials for the actor who seeks to control others at a distance (Law 1986: 255, min understrykning).

I Laws text är portugiserna de styrande aktörerna. Komponenterna är passiva agenter. Passiva agenter förutsätter en principal – någon som styr agenten ("the actor who seeks to control others at a distance"). I den globala styrregim jag har analyserat finns ingen motsvarighet till portugiserna – det finns ingen principal.

Standarder utgör grunden i styrregimen, men standardiseringsorganen som publicerar standarder är inte principaler då standarder förutsätter att någon kontrollerar att de efterlevs, vilket görs av tillverkaren själv, certifieringsorganisationerna, ackrediteringsorganisationerna, eller EA. Det betyder också att ingen av de organisationer som skapar styrinstrument i regimen är att betrakta som enväldigt styrande, som principal. EU och den svenska regeringen skapar manualer för hur styrinstrumenten standarder ska användas, de styr inte ensamma eller exklusivt.

Ackrediteringsorganen görs till samordnande noder (juxtaposition C) och ges en specifik roll, men ackrediteringsorganisationerna är inte bara styrande, de är också styrda. Eftersom styrregimen är konstruerad likt en kedja (juxtaposition B) kopplas organisationerna till en annan organisation som styr den nästkommande organisationen i kedjan. Ackrediteringsorganisationerna är inte enväldigt styrande då de styrs av EA. EA är inte enväldigt styrande eftersom EA styrs av EU. EU är heller inte styrande eftersom regimen sträcker sig utanför unionens gränser, genom IAF:s avtal. IAF är inte styrande då IAF agerar på basis av verksamheten som bedrivs av EA (eller andra regionala motsvarigheter runt om i världen). Och EA får sitt mandat av EU.

Eftersom det inte finns någon egentlig skillnad mellan de styrande och de styrda organisationerna i styrregimen utgörs den globala styrregimen av en samling styrda organisationer som styr varandra, utan att någon är enväldigt styrande. I styrregimen finns ingen principal, bara agenter, alternativt är alla principaler och agenter samtidigt.

Det finns heller inget centrum i styrregimen. Det finns centraliseringsprocesser där färre antal organisationer ska utföra ackreditering än antalet organisationer som ska utföra certifiering, men de samordnande noderna är inte att betrakta som centrum utan just som noder som är standardiserade och styrda. Utan centrum finns heller ingen periferi. Periferin är inkorporerad i regimen genom de olika sätt på vilka styrregimen lägger under sig sin omgivning. Utan centrum och utan periferi skiljer sig styrregimen från Laws fall där centrum och periferi är i kontakt. I styrregimen finns därmed en obruten kommunikation, utan att centrum och periferi står i kontakt.

Det blir också tydligt att det saknas en sorts komponent i styrregimen jämfört med Laws styrmodell: människor. Styrregimen är byggd av människor men styrregimen riktas mot organisationer och dokument, inte människor.

KAPITEL 9

Detta kan liknas vid hur den byråkratiska idealmodellen tillskriver tjänstemän en neutral och opartisk roll. I den globala styrregimen är det istället styrojektet som ska standardiseras till att vara opartiska och oberoende. Styrregimen blir en byråkrati befolkad av organisationer.

*

Sammanfattningsvis finns i den styrregim som jag har studerat en arbetsfördelning, det finns noder som samordnar, det finns kopplingar mellan organisationerna och även om regimen utgörs av sinsemellan separerade organisationer, formar styrningen (inklusive självstyre) en enhetlig helhet: styrregimen.

I vissa avseenden stämmer denna beskrivning av styrregimen överens med de teoretiska idéerna som förklarar styrning på distans. Det finns en obruten kommunikation i styrregimen och styrregimen har inkorporerat omgivningen. Men det fanns också intressanta avvikelser mellan den globala styrregimen och andra typer av distansstyrning. I styrregimen används byråkratiska principer för att styrning av organisationer och inte inom dem. Här finns heller ingen som motsvarar en styrande principal (portugiserna hos Law). I denna styrregim är organisationerna agenter och objekt på vilka agenterna agerar. I denna styrregim finns ingen central beslutsfattare, ingen kung, ingen chef, ingen kapten. Styrregimen utgörs av ett antal styrda organisationer utan att det finns någon som styr alla. Till skillnad från Laws idé som antar en objektivt existerande geometrisk distans, finns i styrregimen både relationell och hierarkisk, tidslig och rumslig distans som både skapas och absorberas av styrregimens organisering. Det är så styrningen görs möjlig.

10

Ett organiserat tillstånd

I detta kapitel besvarar jag den forskningsfråga och dess underfrågor som jag ställde i kapitel ett. Jag relaterar mina svar till den tidigare forskningen om standarder, certifiering och ackreditering. Därefter resonerar jag kring svarens betydelse för fyra aspekter av styrregimen: centrum och periferi i styrregimen, ansvar i styrregimen, statens roll i styrregimen samt styrregimen som ett organiserat tillstånd. Jag beskriver sedan hur styrregimen har kommit att organiseras som en byråkrati fast det var precis det den inte skulle bli. Jag återkopplar också till avhandlingens inledning och resonerar kring möjliga sätt att förstå vem som är ”någon annan” och vilka vi människor blir när ”någon annan” är en ansiktslös och välorganiserad styrregim. Avslutningsvis ger jag förslag till fortsatt forskning.

Åter till forskningsfrågan

Avhandlingens forskningsfråga var *hur har en global styrregim konstruerats?* Jag ställde också två underfrågor. Den första underfrågan var: *med vilka komponenter byggs en global styrregim och hur hänger dessa komponenter samman?* Den andra underfrågan var: *vilken roll spelar ackreditering i en global styrregim?* Avhandlingens syfte är att besvara dess frågor vilket jag gör i det följande.

Min förförståelse av standardisering, certifiering och ackreditering var att dessa verksamheter utgör en sammansatt ordning och det var denna ordning jag var intresserad av att förstå. Jag utgick således från att dessa verksamheter hängde samman, att deras sammansättning möjliggör styrning och jag har undrat hur och varför just så. I kapitel ett introducerade jag begreppet styrregim för att kunna diskutera sammansättningen av standarder, certifiering och ackreditering. En styrregim är en styrande ordning. Begreppet regim har tidigare använts i standardiserings- och certifieringsforskningen (Loconto och Busch 2010, Hatanaka et al 2012, Fouilleux och Loconto 2016) i beskrivande syfte utan teoretisk eller analytisk innebörd.

För att besvara frågorna om styrregimens konstruktion vände jag mig till tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering. Men tidigare forskning har dels varit sektoriellt fokuserad (studierna belyser standardise-

ring och certifiering inom exempelvis jordbruk eller skogsindustrin), dels beskrivit standarder och certifiering som något privaträttsligt och marknadsdrivet. Jag konstaterade också att forskning saknas om ackrediteringens roll i relation till standardisering och certifiering. Eftersom ackreditering inte inkluderats i tidigare studier finns både analytiska och empiriska begränsningar i de studier som har försökt se hur standarder och certifiering tillsammans konstruerar en styrregim.

Styrregimens komponenter och dessas juxtaposition

Avhandlingens huvudfråga hur har en global styrregim konstruerats bröt jag ned i två underfrågor varav den ena var: med vilka komponenter byggs en global styrregim och hur hänger dessa komponenter samma? Underbyggt i teorier om styrning på distans presenterade jag i kapitel tre idéer om att komponenterna bör stå i en sådan relation till varandra så att styrning möjliggörs. Jag kallade denna relation för juxtaposition. Juxtaposition, skrev jag, är något annat än position eller relation, juxtaposition är när två komponenter tillsammans i kombination skapar någonting de inte skapar på egen hand.

I kapitel åtta analyserade jag mitt fältmaterial och presenterade vilka komponenter styrregimen byggs med: de som skapar styrinstrumenten i styrregimen vilket är standardiseringsorganisationerna ISO och CEN. Styrregimen byggs med styrinstrumenten standarder och manualer till dessa standarder i form av författningar, vägledning, direktiv, förordning och resolutioner. Styrregimen byggs med verktyg att styra med – dels används olika kontrollformer som verktyg för att kontrollera styrinstrumenten, dels används organisationer som verktyg att styra med. Därtill och slutligen byggs styrregimen med det som ska styras vilket är organisationer. Organisationer är styrregimens styrobjekt. Organisationer är med andra ord både verktyg att styra med och styrobjekt.

Dessa komponenter är juxtapositionerade så att det i styrregimen skapas en arbetsfördelning (genom Öppna system, genom specialisering, genom oberoende organisationer och genom en hierarki) och så att det skapas en kedjelig organisering (genom principen om presumtion, genom att kontroll i regimen görs på andra organisationer än den kontrollerande, genom att medlemskap och avtal bygger på flera organisationer). Komponenternas juxtapositioner gör också att det skapas en nod i regimen (genom fyra principer för ackreditering, genom förtroendeargumentet, genom att ackrediteringsorganisationerna både kontrolleras av och kontrollerar andra enligt standarder, genom samordning och genom samordning av samordning). I styrregimen skapas en idé om en helhet (genom begrepp som ”paket”, ”metod”, ”helhet” och ”system”, ”enhetlighet”, ”tydlighet” och ”transparens”, genom att det

KAPITEL 10

skapas gränser mot omgivningen, genom avtal som binder ihop standarder, certifiering och ackreditering, genom en gemensam ordlista och genom att styrregimen har en egen logotype). Sammantaget gör de fyra komponenterna och dessas juxtapositioner att styrning på distans möjliggörs i styrregimen som därigenom kan bli global.

Avgörande för styrregimen är styrinstrumentet standarder. Standarder är det som ligger till grund för allt annat. Utan standarder hade styrregimen inte existerat, men med endast standarder hade den heller inte kunnat verka. Om standarder bara varit standarder och inte kopplats till certifiering, eller om certifiering inte kopplats till ackreditering hade styrregimen inte kunna bli styrande. Det är först när komponenterna sätts samman på det sätt jag visat som styrregimen blir styrande och global.

Därmed har styrregimen absorberat den distans den skulle styra över. Organisationer är inte längre på distans från varandra utan ingår i samma enhet, samma styrregim. Den rumsliga aspekten av distans finns fortfarande – en organisation är fortfarande på rumsligt avstånd från andra organisationer i styrregimen. Men den relationella, tidsliga och kognitiva distansen är absorberad – organisationer oavsett var de är verksamma följer samma standarder och samma certifieringar. Den globalitet Robertson (1992) diskuterade eller de praktiska och materiella aspekterna av globalisering som Law och Mol (2008) poängterade visar sig också i styrregimen. Genom att följa samma standard – samma PDF-fil – blir styrregimen både global och lokal samtidigt.

Vilken roll spelar ackreditering i en global styrregim

Avhandlingens andra underfråga var mer praktiskt inriktad eftersom jag undrade vilken roll ackreditering spelar i en global styrregim. I tidigare forskning om standarder, certifiering och ackreditering används flera begrepp i syfte att poängtera det frivilliga och de marknadsdrivna aspekterna av standarder och certifiering. Som jag påpekade i kapitel ett saknas en pusselbit i dessa beskrivningar: ackrediteringen.

Svaret på underfrågan om ackrediteringens roll i en global styrregim är att ackrediteringen fungerar som samordnande nod. Ackreditering var länken från det svenska, nationella Riksprovplatssystemet, till den europeiska Helhetsmetoden. Då Riksprovplatssystemet avvecklades behölls den del av systemet som ägnat sig åt att auktorisera, auktorisering blev ackreditering och Statens mät- och provråd blev Swedac. Swedac blev därmed jämte motsvarigheter runt om i världen en nod för certifiering och standarder.

Ackreditering särskiljs från certifiering, framför allt därför att ackrediteringsverksamheten är kopplad till organisationer med myndighetsstatus, i kontrast till certifiering som inte ska skötas av offentliga organisationer.

Samtidigt som ackreditering görs till en specifik nod i styrregimen ingår ackreditering i en större ordning. Tillsammans med ISO-standarderna för kvalitetssäkring, certifiering, modulerna, principen om presumtion, MLA-avtal, medlemskap, egenkontroll, tillverkare, importörer, distributörer, marknadskontrollmyndigheter, anmälande organ, anmälda organ och CE-märkning skapar ackreditering styrregimen. Svaret på frågan ”vilken roll spelar ackrediteringen i en global styrregim?” måste därför förstås utifrån styrregimens övriga delar och svaret på den första delfrågan vilken jag redogjorde för ovan. Samtidigt visar analysen av styrregimen att svaret på avhandlingens första underfråga inte kunnat ges om ackrediteringen inte studerats specifikt. Studien av utvecklingen från Riksprovplatssystemet via Helhetsmetoden och Varupaket till Världsackrediteringsdagen, visar att ackreditering utgör en funktion i en större ordning. En viktig och avgörande men inte isolerad funktion.

Avhandlingens svar i relation till tidigare forskning

Svaren innebär några justeringar av slutsatser dragna i tidigare studier om organiseringen av standarder och certifiering. Tidigare forskning om standardisering och certifiering har analyserat dessa verksamheter som att dess organisering är ”non-state market-based” eller en form av ”hybrid fields of governance”, som uppstådda ur ett ”policy-void” och som en form av självreglering framvuxen inom sektorer där staten inte vill, kan eller får reglera och kontrollera. En analys av styrregimen ger en något annan bild.

Styrregimen bygger på en idé om Öppna system där kommersiella certifieringsföretag konkurrerar med varandra. Därmed skapas en marknad för certifiering i och med styrregimen. Helhetsmetoden, Varupaketet och IAF kan till viss del härledas till försöken att skapa en europeisk och senare global marknad för produkter och tjänster. I tidigare forskning har certifiering presenterats som ”market-based”, som privaträttsliga initiativ skapade antingen i brist på statlig reglering eller som uppkomna av marknadskrafter där konsumenternas efterfrågan på kontrollerade produkter genererar standardisering och certifiering (Bernstein och Cashore 2007, Bartley 2011, Marx 2008, Hatanaka et al 2012). Men styrregimens organisering är i sig inte marknadsbaserad – de delar som utgör styrregimen (ackreditering, certifiering, MLA-avtal, kontroll enligt standarder, principen om presumtion, modulsystemet, marknadskontroll, uppdelning av ekonomiska aktörer och anmälda organ) går inte att förklara som huvudsakligen kommersiellt drivna marknadsordningar. Flertalet av de organisationer som utgör delar av styrregimen är visserligen företag som arbetar på marknader (olika produktermarknader eller marknader för certifiering exempelvis). Men organiseringen av styrregimen handlar inte

KAPITEL 10

om att skapa marknader, utan om att styra organisationer och att absorbera distans. Det är svårt att se hur den komplexa organisation som styrregimen utgör skulle kunna kallas för en marknad.

Nära länkat till att förklara certifiering som något drivet av marknaden och kommersiella krafter, finns idéer om att standardisering och certifiering skulle vara uppståndsna ur ett policy-tomrum där stater inte kan eller får reglera (*void*) (Bernstein och Cashore 2007). Även begrepp som ”emerging” (se Bartley 2011) syftar till att beskriva certifiering som något som vuxit fram inkrementellt utan en drivande stat eller tydligt fattade beslut. Men den styrregim jag studerat bygger på direktiv, lagar, förordningar, föreskrifter, standarder och resolutioner. Styrregimen har under de 40 år den utvecklats byggt på olika uttalade policys. Styrregimen är beslutad, spårbar och formaliserad – den är motsatsen till uppståndsna inkrementellt och utan beslut eller avsändare i ett tomrum eller på en marknad.

I relation till att betona marknaden och kommersiella drivkrafter bakom certifieringens framväxt, har forskningen också betonat att certifiering görs som en icke-statlig kontroll – det är som en privat form av kontroll certifieringen utmärker sig och blir legitim (Bernstein och Cashore 2007). Även om det har poängteras att standardisering och certifiering skapas och genomförs i relation till offentliga organisationer och offentlighetsregler – ”certification systems are more intertwined with states and less straightforward in their effects than many previous discussions imply” (Bartley 2011: 441) – har statens roll mer nämnts en passant eller som en uppgift för framtida forskning att studera. Studier gällande standarder och certifiering har gjorts på både företag och föreningar men sällan på myndigheter. Styrregimen jag studerat ger en tydlig bild av statens roll i relation till standardisering, certifiering och ackreditering som tidigare forskning inte visat. Riksprovplatserna skulle vara statliga för att garantera oberoende kontroll. Cirka 30 år senare är kontrollen statlig igen för att garantera oberoende, men inte genom riksprovplats utan genom ackreditering. Varupaketet gjorde att ackrediteringsorganisationerna ska ha myndighetsstatus, vara icke-kommersiella och inte drivas i konkurrens med varandra, detta i syfte att skapa förtroende och garantera en oberoende kontroll. Med den viktiga funktion ackreditering fyller – och den roll staten via ackreditering har i styrregimen – är det direkt missvisande att referera till styrregimen som ”non-state”. Staten fyller och har fyllt en viktig funktion i styrregimens organisering under hela dess utveckling.

Under styrregimens 40-åriga utveckling förstärks gränser och roller mellan företag och myndighet, privaträttsligt och offentligt. Under Riksprovplatssystemet var det ingen skillnad i sak om en kontroll styrdes med en myndighetsföreskrift eller en standard, om certifiering utfördes av myndighet

eller företag. Frankel och Hojbjerg visade att privaträttsliga standardiserare kan utföra politiska uppgifter (Frankel och Hojbjerg 2007), men det betyder inte att gränserna är suddiga eller rollerna hybrida. Certifiering har beskrivits som att skapa transnationella ”hybrid fields of governance” (Bartley 2011) i och med den sammanblandning mellan statlig och privat reglering som certifiering och standardisering innebär. Liknande har konstaterats att rollerna mellan privata och offentliga organisationer genom standarder, certifiering och ackreditering blir allt mer utsuddade (Fouilleux och Loconto 2016). Jag har visat att regimen organiseras genom en specialisering och arbetsfördelning mellan organisationer som blivit tydligare över tid. Rollerna var mer otydliga och mer sammanblandade under 1980-talet än vad de är 30 år senare, rollerna har snarare gått från hybrida till tydliga. Att styrregimen utgörs av både statliga och privata organisationer gör inte rollerna mellan dem sammanblandade, de är istället tydligt artikulerade och formade just för att skapa en skillnad mellan privat och offentligt, inte suddas ut den gränsen.

Begreppet självreglering har också används för att beskriva den marknads- och kommersiellt orienterade karaktären som standardisering och certifiering har. Självreglering betyder antingen att branscher själva skapar regler som företag följer (Haufler 2003, Meyer och Bromley 2013) eller så betyder självreglering att marknaden skapar ”name and shame”-mekanismer vilka utan inblandning av statliga organisationer eller tvingande regler driver fram vilka företag som stannar på marknaden eller inte (Bartley 2011). Styrregimen utgörs av organisationer som kontrollerar och styr andra organisationer. De regler som styr organisationerna – standarder – kommer från EU eller ISO. Reglerna kommer inte från de standardföljande organisationerna själva och inte heller är reglerna framvuxna ur abstrakta marknadsmekanismer. Hela poängen med styrregimens arbetsfördelning och specialisering är att olika aktiviteter – så som reglering – ska skötas av andra organisationer än de som använder reglerna. Det är blanda annat därför styrregimen består av så många organisationer. Att kalla styrregimen för självreglering vore därför inte lämpligt.

Styrregimen är mer komplex, mer välorganiserad, sträcker sig över fler organisationer och fler länder än vad tidigare forskning visat. Nedan resonerar jag kring fyra aspekter av styrregimen som går att problematisera givet avhandlingens analys och svar och som tidigare forskning inte fokuserat.

Centrum och periferi i styrregimen

I styrregimen suddas gränsen mellan vem som styr och vem som styrs ut, vilket jag konstaterade i kapitel nio. Organisationer är både verktyg att styra med och styrobjekt som styrs. En organisation kan med andra ord vara både

KAPITEL 10

styrande och styrd samtidigt. Detta sker genom standardisering som sker genom att styrinstrumentet standarder blir både mål och medel för styrningen. Den allestädes närvarande standardiseringen genom standarder gör styrregimens sätt att styra på distans skiljer sig från hur tidigare litteratur förklarat styrning på distans: där har en principal funnits som styrt agenten. Med styrregimens utsuddning av gränsen mellan styrande och styrd blir principalen agent och agenten principal. Det finns inget centrum i styrregimen och därför heller ingen periferi, vilket jag också konstaterade i kapitel nio.

Styrregimens organisering för en allestädes kontroll (genom att alla kontrollerar någon annan, inklusive sig själv) kunde liknas vid Foucaults (1975/1987) Panoptikon – en kontroll av många samtidigt. Idén om Panoptikon bygger på att det finns en central plats varifrån kontrollen kan utföras. Men i styrregimen finns ingen sådan motsvarighet, vare sig fysiskt eller metaforiskt. Liknelsen vid standarder som hovrande drönare (se kapitel nio) utplacerade i en arbetsfördelning gör att styrregimen snarare är att likna vid Latours (2005) Oligoptikon – alla ser en liten bit men ingen ser helheten: ”From oligoptica, sturdy but extremely narrow views of the (connected) whole are made possible” (Latour 2005: 181). Alla organisationer i styrregimen kontrollerar någon men ingen kontrollerar alla. På så sätt skapas styrning i styrregimen, utan en styrande central principal eller Panoptikon.

Ansvar i styrregimen

I och med att det inte finns något centrum eller någon som styr enväldigt i styrregimen, blir ansvar problematiskt. Organisationer är juridiska personer till vilka ansvar kan förläggas (Lamoreaux 2004) i alla fall rent juridiskt. Varje organisation i styrregimen är därmed en ansvarsbärare. Det betyder att det i en styrregim som byggs med på många standardiserade organisationer blir svårt att fästa ansvaret till en specifik organisation, ännu mer så då organisationen i fråga är massproducerad, utbytbar, standardiserad och förbrukningsbar (enligt analogin mellan organisationer och fysiska ting).

Sedan Fayols (1916/2008) tid tas det för givet att ansvar följer en hierarkisk organisering. I styrregimen finns en hierarkisk organisering, eftersom de olika verksamheterna beskrivs som situerade på olika nivåer i förhållande till varandra, där ackreditering är över certifiering. Styrregimen har även avbildas som en pyramid, ett klassiskt sätt att illustrera organisatorisk hierarki (fast se Ohlsson och Rombach 1998). Men till skillnad från hierarkiska organisationer där hierarki kopplas till ett chefskap med position och auktoritet att styra organisationen vertikalt, finns ingen sådan motsvarighet i styrregimen. Det finns ingen VD, generaldirektör eller generalsekreterare. Därmed finns ingen samlat eller centralt ansvarig – tillverkaren är ansvarig för sin produkt

och att följa de regler som krävs för egenkontroll, men inte ansvarig för reglerna som skapas eller kontrollens själva innehåll. Standardiseringsorganisationerna skapar standarder men är inte ansvariga för standardernas implementering eller konsekvenser. Certifieringsföretaget är ansvarigt för certifieringen men inte för standarden som bestämmer hur certifiering ska gå till och inte heller för den certifierade tillverkaren. Ackrediteringsorganisationen är ansvarig för ackrediteringen men inte för certifieringen och så vidare. Det finns många funktioner i styrregimen och funktionerna gör att det inte skapas något samlat ansvar för styrregimen som helhet. Alla ansvarar för sitt men ingen för allt.

Ytterligare en aspekt som försvårar ansvar i styrregimen är de karaktärsdrag som standarder tillskrivs. Standarder som utgör hela grunden för styrregimen är frivilliga att följa vilket försvårar ansvarsutkrävning (Brunsson 1990, Brunsson och Jacobsson 2000) – är det standardiseringsorganisationen som ansvarar för standarder eller den som valt att följa dem? Ansvarsproblematiken blir än skarpare när standarder används för att styra myndigheter. När standarder används i styrningen av myndigheter har regeringen mycket begränsad möjlighet att påverka den regel som styr dess myndighet – det är ju inte regeringen som skapat den utan ISO. Det betyder att regeringen inte heller kan stå till svars för det som standarden föreskriver.

Statens roll i styrregimen

Styrregimen får konsekvenser för statens roll i en global värld. Tidigare forskning har visat att statens roll i europeiseringen är regelstyrd, fragmenterad och invävd (Jacobsson och Sundström 2006, Jacobsson, Pierre och Sundström 2015).

I styrregimen skapar den svenska regeringen manualer, inte styrinstrument. Den svenska ackrediteringsorganisationen tillika statliga myndigheten Swedac styrs av en ISO-standard – standarden 17011 är det instrument som används för att styra myndigheten. Andra former av styrinstrument som regeringen vanligtvis har att tillgå för att styra sina myndigheter, så som regleringsbrev och instruktion, är i styrregimen mer att betrakta som manualer för standarden. Det är standarden som bestämmer hur Swedac ska arbeta. Regleringsbrev och instruktion bekräftar och hänvisar endast till standardens innehåll. Swedac blir en ”ISO-fierad” myndighet som styrs av och styr andra med standarder. I kapitel två beskrev jag standarders karaktärsdrag och ett av dem är att standarder inte skapas i nationella parlament utan i ISO:s kommittéer. Det gör att regeringen inte styr vare sig styrregimen eller den svenska noden i styrregimen. Användandet av standarder i styrningen av myndigheter klipper

KAPITEL 10

den demokratiska styrkedjan i vilken regeringen bär ett ansvar för styrning av statliga verksamheter.

Samtidigt och något motsägelsefullt har stort arbete lagts på att göra ackrediteringen till något med myndighetsstatus (exempelvis genom att ha kronor i logotypen). Det tycks viktigt att det inom styrregimen finns en statlig funktion, en representant som ska skapa förtroende just genom sin koppling till staten och sin myndighetsstatus. Här skapas en intressant motsättning – den statliga funktionen som ska skänka styrregimen förtroende genom sin statlighet, är höggradigt ”ISO-fierad” och styrd av regler som staten inte kan stå till svars för.

Sett över styrregimens 40-åriga utveckling har systemet för provning och kontroll gått från en helt statlig ordning till en ordning där företag kontrollerar sig själva. Från en ordning där riksdag och regering via myndigheterna bestämde vad som skulle regleras i produkter, till en ordning där detta bestäms i standardiseringsorganisationernas kommittéer. Detta har argumenteras för tydligt och explicit under styrregimens framväxt– myndigheter ska inte ha rollen som förhandskontrollant och styrregimen skulle inte bli ett byråkratiskt tungrott maskineri.

Denna förändring av statens och företagens roller kan ses som en del av en större utveckling gällande den offentliga sektorns organisering, ofta refererad till som New Public Management. Men till skillnad från privatiseringen av många andra sektorer så som skola, vård, telenät, järnväg eller post, har privatiseringen av statlig provning och kontroll skett under den politiska radarn. Det framkommer exempelvis i mitt fältmaterial att konsumenter och medborgare inte alltid är införstådda med vad CE-märket betyder eller vilken roll staten har gällande produkters säkerhet.

Styrregimens utveckling har skett i det tysta men inte har inte varit gömd eller dold. Tvärtom – den största delen av mitt fältmaterial har varit offentliga handlingar och styrregimen har beretts plats genom olika politiska beslut. Den bristande uppmärksamheten kring organiseringen av kontroll kan ha med dess tekniska karaktär att göra: både forskning om standarder och praktiker inom styrregimen påpekar att standarder ofta sjunker under ytan (Timmermans och Epstein 2010), eller att ”ackreditering kanske inte är världens mest sexiga sak att diskutera”, som det uttrycktes i en av mina intervjuer. Terminologin som används i styrregimen gör det också svårt att ta sig in och skapa förståelse och få överblick över hur den fungerar. Styrregimen med alla dess delar har helt enkelt svårt att nå ut: att framstå som politiskt viktig och medialt intressant, trots dess stora inflytande världen över.

Styrregimen som ett organiserat tillstånd

I kapitel tre och nio gjorde jag en analogi mellan organisationer och fysiska ting som skruvar och muttrar. Därmed liknade jag också organisationer vid verktyg som syftar till att skapa eller bygga något (Perrow 1991). Analogin är passande eftersom den belyser organisationerna som komponenter i en större helhet. Och som komponent i en större helhet blir organisationerna utbytbara. En hammare fyller en specifik funktion och kan inte ersättas med en skruvmejsel, men det behövs inte en specifik hammare för att slå i en spik – endast verktyget av sorten hammare. På samma sätt behövs organisationer för att regimen ska fungera, men det behövs inte en specifik organisation.

Organisationerna i regimen är standardiserade. Precis som skruvar och muttrar ska organisationerna göras lika så att de kan passa på olika ställen världen över. En ackrediterad certifieringsorganisation ska kunna arbeta överallt där ackrediteringen är godtagen: verksamheterna i regimen ska utföras entydigt och jämförbart – och utbytbart.

Att se organisationer som utbytbara verktyg visar också på vilken skillnad det gör i hur organisationer tolkas. I kapitel tre skrev jag att jag tolkade organisationer som kvasi-objekt. Som sådana kunde jag sedan se dem som verktyg, som delar av ett större bygge. Om jag hade tolkat organisationer som autonoma, självständiga och suveräna aktörer (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000, Meyer 2010) hade bilden blivit annorlunda. Jag hade utifrån en nyinstitutionell organisationsteoretisk tolkning kunnat visa att dessa aktörer på grund av isomorfa krafter (Powell och DiMaggio 1991) tenderar att likna varandra eller att organisationer gör en sak men visar upp en annan särkopplad verksamhet, men jag hade inte kunnat förklara varför sådana autonoma och suveräna aktörer skulle låta sig styras i en styrregim. Analogin mellan standardisering av fysiska ting och standardisering av organisationer gör att betydelsen av den formella organisationen i styrregimen skiljer sig från tidigare forskning om standarder och standardisering, där organisationen varit själva analysenheten och organisationens beteende analytiskt fokus (exempelvis Walgenbach 2001, Beck och Walgenbach 2005, Mendel 2006, Boiral 2012, Sandholtz 2012).

Tolkningen av organisationer som verktyg snarare än autonoma aktörer gör också skillnad i förståelsen för ansvar i styrregimen. En aspekt av aktörskapet är att organisationer förväntas ta ansvar (Meyer 2010, Bromley och Meyer 2015). Ett verktyg förväntas inte ta ansvar, ett verktyg förväntas fylla en funktion. Istället för ett stort antal ansvarsbärande aktörer byggs styrregimen av ett stort antal standardiserade verktyg.

Att se organisationer som utbytbara verktyg förklarar varför styrregimen inte gör sig beroende av en specifik organisation. Styrregimen hotas inte om

KAPITEL 10

ett certifieringsföretag går i konkurs eller om en ackrediteringsorganisation byts ut mot en annan – det är funktionen som är viktig, inte den specifika organisationen.

Det finns flera konsekvenser av detta sätt att se på organisationer. I kapitel tre skrev jag att alla de principer om arbetsfördelning, samordning, specialisering, centralisering, formalisering och standardisering som forskningen beskrivit som principer för att beskriva organisationers interna ordning likväl kan beskriva ordningar utanför organisationer. På så sätt kunde dikotomin mellan det inom och utanför en organisation börja lösas upp – ordningar både utanför och inom organisationer kan förstås som organiserade. Jag vände så att säga ut och in på idén om den formella organisationen som enhet – det inom en organisation kan finnas utom den. Jag ska nu vända tillbaka. Går styrregimen som helhet att förstås som en formell organisation?

Att styrregimen utgörs av ett antal utbytbara organisationer kan liknas vid det att formella organisationer består av medlemmar som kan bytas ut utan att organisationen upphör att existera. Och precis som inom en organisation finns inom styrregimen en arbetsfördelning, en samordning, en formalisering, en hierarki – i kapitel nio visade jag hur samtliga byråkratiska organiseringsprinciper återfanns i konstruktionen av styrregimen. Precis som den formella organisationen har styrregimen ett rationaliserat, sammanhängande inre, en hierarkisk struktur (Meyer och Bromley 2013) och gränser mot omgivningen.

Som organisatoriskt fenomen är styrregimen påtagligt lik en formell organisation. Styrregimen som organiserat tillstånd är så pass lik en formell organisation att kalla detta organiserade tillstånd för ett fält eller nätverk vore missvisande. Styrregimen är för organiserad för det. Att förstå styrregimen som ett organiserat tillstånd gör att dikotomin mellan organisationer och omgivning slutligen faller – det som omger organisationer är minst lika organiserat som organisationerna varför gränsen mellan organisationer och dess omgivning, mellan nära och långt bort, blir porös, föränderlig och relativ.

Men flera aspekter gör också att styrregimen skiljer sig från den formella organisationen. I styrregimen finns ingen central beslutsfattare. Och till skillnad från den formella organisationen som utvecklas till att bli en social aktör (Meyer 2010) som förväntas agera, kan styrregimen inte agera. Styrregimen har inga intressen, styrregimen kan inte välja, styrregimen har ingen identitet, ingen suveränitet och ingen autonomi. Styrregimen är heller ingen formell organisation i bemärkelsen en juridisk person – styrregimen är inte registrerad någonstans, styrregimen har inget namn och inget fysiskt säte, man kan inte besöka styrregimen och heller inte ställa den inför rätta. Då styrregimen inte är vare sig en juridisk person eller en social aktör kan styrregimen heller inte tillskrivas ansvar. De medlemmar som utgör en formell organisation kan

idealt ställa organisationen till svars om de skulle uppleva sig felbehandlade. Men styrregimen är ingenting att bli medlem i eftersom styrregimen inte utgör en fysisk eller juridisk plats. De utbytbara organisationerna är inte medlemmar utan endast kuggar utan rättigheter.

Styrregimen är ett organiserat tillstånd, konstruerad som en organisation men utan tydligt ansvar att lokalisera vare sig inom styrregimen eller att tillskriva styrregimen som helhet. Det går inte att ställa styrregimen till svars, för styrregimen går inte att nå. Den är ett ansiktslös organiserat tillstånd med alla attribut en organisation har men utan de skyldigheter en organisation tillskrivs.

Byråkrati genom icke-byråkratisering

En annan form av organiserat tillstånd som styrregimen kan liknas vid är en byråkrati. Byråkratibegreppet kan användas på olika sätt. Det kan användas, så som jag gjort i analysen av styrregimen, som ett analytiskt begrepp för att förstå en viss form av organisering enligt vissa principer, en tolkning som följer på exempelvis användningen som Hall gjorde (1963). Inte heller Webers idealtypiska byråkrati-modell var förlagd till den formella organisationen som enhet utan var principer för att organisera den offentliga förvaltningen. Enligt en sådan tolkning liknar styrregimen en byråkrati – den är ju konstruerad som en.

Byråkrati kan också förstås som en enhet – *en* byråkrati. Då används ordet ofta synonymt med den offentliga förvaltningen och kan ses både som ett instrument och som en institution (Olsen 2003). I tolkningar av byråkratin som instrument är utgångspunkten att byråkratin är ett medel för att uppnå något annat, vanligtvis en politisk agenda. Byråkratin verkställer politiken på ett neutralt, objekt och effektivt sätt. Därmed blir byråkratin en agent och den politiska styrningen blir principal. Som agent och instrument har byråkratin inte suveränitet, inte autonomi, ingen identitet (Bromley och Meyer 2015), en byråkrati kan inte bestämma, det gör dess överhuvud.

Det är byråkratin som instrument som ofta står som mottagare för olika former av kritik. Byråkratin tjänstemän är antingen för paragraftrogna eller arbetar för egen vinning – två kritiska argument mot byråkratin som enligt du Gay (2000) tar ut varandra. Kritiken mot byråkratin handlar ofta om dess stelbenta konstruktion, en konstruktion som anses både omoralisk (den tar inte hänsyn till individens personliga behov och omständigheter) och ineffektiv (Crozier 1964).

Byråkratin kan också förstås som en institution med egna värden och normer (Olsen 2003) och det är som institution den försvaras. Du Gay (2000)

KAPITEL 10

försvarade byråkratin som organisationsform genom att, grundat i Weber, hävda att byråkratin orättvist bedöms mot ett etos som grundas i andra värden än de värden byråkratin ska värna. Byråkratin ska inte värna människans existentiella frihet och kan därför inte stå till svars om den inte gör det. Byråkratin utgör ett eget etos, en egen moralisk domän och ska bara värderas utifrån de premisser på vilka den verkar – som ett medel för att på ett rationellt sätt genomföra de uppgifter dess överhuvud tilldelat den (Du Gay 2000, Olsen 2003). Ett annat slags försvar gav Perrow (1986) som skrev att anledningen till att organisationer är ineffektiva är inte att de är överbyråkratiserade utan att de är underbyråkratiserade. En organisation som är fullkomligt byråkratiserad – ett tillstånd som knappast går att åstadkomma då Webers byråkrati var en idealtyp – är också den allra mest effektiva organisationsformen.

Flertalet argument för skapandet av styrregimen handlade om att inte skapa en byråkrati. Argumentationen kom från den typen av kritik som du Gay sammanfattade: byråkratier ansågs vara något negativt, något som skulle undvikas – tidigare ordningar kallades stelbenta, ineffektiva och omoderna varför styrregimen skulle bli det motsatta. Och styrregimen blev ingen byråkrati i bemärkelsen en offentlig förvaltning. Men på andra sätt är den en fullfjätrat byråkratisk ordning, samtliga byråkratiska organiseringsprinciper står att återfinna i styrregimen. Som organisationsmodell och som instrument för att genomföra något är styrregimen att likna vid en byråkrati. Med andra ord kom styrregimen att organiseras till en byråkrati med argumentet att det var precis det den inte skulle bli, en intressant paradox (se Ivarsson Westerberg och Nilsson 2016). Kanske hade Weber rätt ändå, kanske är byråkrati den organisationsform som slutligen tar över och blir oövervinnerlig.

Den stora och viktiga skillnaden mellan styrregimen som byråkrati och den offentliga förvaltningen som byråkrati är att en offentlig förvaltning idealtypiskt vilar på rättsstaten med uttalade principer för ansvarsutkrävande, rättssäkerhet och demokrati – det är på dessa grunder den försvaras och det är på dessa grunder den kan utgöra en egen moralisk domän eller institution (du Gay 2000, Olsen 2003). Men ansvarsutkrävande, rättssäkerhet och demokrati saknas som värdegrunder i styrregimen. Det finns ingen ansvarsbärande och styrande principal, vi kan inte heller rösta om styrregimens utformning och vi kan inte ställa dess standarder till svars i domstol på samma sätt som med nationell författning. Återigen har styrregimen alla attribut men inga skyldigheter.

Vem är någon annan?

Jag började denna avhandling med att fråga hur konsumenter ska kunna minska osäkerheten kring det de köper och kring de organisationer som omger dem. Hur ska man kunna lita på produkter, människor och organisationer i en global värld? Jag har nu visat hur en ordning konstruerats i över 40 års tid för att lösa osäkerhets- och distansproblemet som uppstår då världen blir global. En komplex ordning där ingen styr men alla är styrda, där alla har ansvar men ingen är ansvarig för allt. En ordning som standardiserar hela vår omgivning.

Minskar styrregimen konsumenterna osäkerhet? Svaret är givetvis personligt och olika för alla. Men jag kan konstatera att det med styrregimen tycks finnas en stark tro på att organisation ska lösa många problem. Organisation – både inom och utanför organisationer – blir ”någon annan”. Det blir organisation människor ska lita på istället för på varandra. Organisation blir den Gud, den kung eller den allmänna överordnade som människor ska tro på, som ska styra och vägleda dem. Organisation ersätter bristen på mellanmänsklig kontakt. Om det ursprungliga problemet var att människor i en global värld inte kan stå i direktkontakt med varandra har styrregimen inte löst problemet. För att minska osäkerhet står konsumenterna och medborgarna istället i kontakt med ett höggradigt organiserat tillstånd. Ett ansiktslöst sådant, ingen kan inte kommunicera med styrregimen som helhet. Den saknar namn och adress. När Rorty skrev att ”the pragmatists’ anti-representationalist account of belief is, among other things, a protest against the idea that human beings must humble themselves before something non-human, whether the Will of God or the Intrinsic Nature of Reality” (2006: 257) skulle den typ av organiserat tillstånd som styrregimen utgör kunna vara ett exempel på ytterligare en kraft eller auktoritet som människor ”humble themselves before”, som de vänder sig till för att söka sanning och mening.

Styrregimen som organiserat tillstånd utgör ”någon annan” – den andra, någon eller någon som inte är du och jag. Samtidigt absorberar styrregimen all form av alteritet och annorlundahet, allt som skiljer sig från massan. Människans osäkerhet och kontrollbehov styr henne till att reducera den andre till att bli en del av det allmänna för att kunna uppgå i det redan kända. Men annorlundaheten får inte klassificeras och reduceras, då försvinner den och därmed försvinner möjligheten för jaget att utmanas, ifrågasättas och utvecklas (Kemp 1992). Det är i speglingen med andra som människor och organisationer blir till (Mead 1934) – inte genom reduceringen, klassificering och organisering av den andra. Genom att organisera in annorlundaheten i det allmänna, i det som människor redan är och känner till, bli allt blir samma. Likriktat, standardiserat och utbytbar.

KAPITEL 10

Meyer har gjort en sociologiskt och fenomenologisk tolkning av organisationer som organiserar andra organisationer och kallade sådana organisationer *De Andra (Others)* (Meyer 2010). Världen befolkas av en mängd Andra, hela styrregimen består av organisationer som har i uppgift att styra andra. Ett samhälle fullt av sådana organisationer blir självförstärkande – allt fler organisationer skapas för att organisera allt fler organisationer.

Så hur ska detta fortsätta? Bör styrregimen avslutas eller avvecklas? Det tycks som att organisation, för att låna Gustafssons (1994) uttryck, har en självklarhetens mur runt sig; organisation tycks vara svaret till det mesta utan att det egentligen ifrågasätts. Organisation signalerar en slags vetenskaplighet och rationalitet varifrån auktoritet och självklarhet kan dras. Och ska man ifrågasätta eller ändra en regel eller annan del av organisationen gör man det bäst genom att skriva en ny regel för att komplettera eller ändra den gamla. Att organisation och standardisering framstår som självklart och sant, medför att det icke-standardiserade framstår som mindre sant. Mellanmänsklig tillit blir en abstrakt idé som inte kan mätas, intuition blir ”new age-flum” som inte kan dokumenteras enligt kravspecifikation, medan olikheter är positiva bara inom ramen för hur just olikheter bör te sig. Det andra får inte plats.

Guillet de Monthoux (1981) skrev att standarder utgjorde en samhällelig totalorganisation och frågade sig var detta (alltför) ivriga regelskapande skulle sluta. Han påpekade att idén om standarder och standardisering – som all annan reglering – grundas på normativa idéer om hur något bör vara snarare än om hur det faktiskt är. Att avveckla styrregimen skulle endast gå genom att, som Guillet de Monthoux kallar det, se det konstgjorda och det normativa i vitögat – att det inte går att reglera allt, att det inte går att styra allt. Styrregimen kan inte avvecklas eller undvikas med samma material den är uppbyggd av. Om styrregimen skulle avvecklas skulle vi behöva gå tillbaka till det tillstånd av mellanmänsklig tillit vars brist styrregimen när sig på.

Om Någon Annan är ett organiserat ansiktslöst tillstånd, vilka blir människor för varandra när så mycket tillit läggs till organisation, något bortom dem?

Blir de som i människorna i Whytes *Organization Man* (1956), där organisationer formade och styrde människors liv, drömmar och idéer? Där organisationer övertog rollen som något att tro på, där religion ersättes med rationalitet? Blir människor som den japanske soldaten Onoda i Guillet de Monthoux bok (1981), en soldat som lämnades kvar bakom fiendens linje under andra världskriget och som gavs order om att aldrig ge upp förrän på given signal av hans överordnande. Onoda kunde aldrig lita på vem hans överordnade var, han varken såg eller hörde dem. Tänk om han blev lurad,

tänk om signalen om att ge upp gavs av fienden? Onoda förde ett lojalt, verklighetsfrånkopplat krig i djungeln i 30 år. Samma dystopiska, blinda lydnad till organisation som överhet visas även Paulsens studie av Arbetsförmedlingen (2015). En lydnad som alls inte passar in i ett individualiserat, frigjort samhälle bestående av upplysta och tänkande människor, en lydnad som är motsatsen till Rortys tänkande och reflekterande ”ironist”.

Skapar styrregimen ett ansiktslöst samhälle bortkopplat från verkligheten, som finns till för organisera mer organisation, där organisationer är standardiserade och utbytbara men mäktiga och ansvarslösa, där människorna lyder organisationer istället för att se, lyssna och prata med varandra? Eller ska vi tro på en annan mindre dystopisk bild som ges av exempelvis Shirky (2008) där denna tid av internet, globalisering och raserade gränser är en tid där människor organiserar sig ändå, utan organisationer men med varandra? Det behövs mer forskning för att svara på sådana frågor.

Fortsatt forskning

I avhandlingen har jag beskrivit framväxten av en komplex och höggradigt organiserad styrregim: en styrregim som utgörs av organisationer, både företag och myndigheter. Styrregimen jag studerat har konstruerats så att den kan bli globalt styrande och jag har analyserat den utifrån idéer om hur organisering mellan organisationer kan förstås samt idéer om styrning på distans.

Fortsatt forskning skulle med fördel kunna utgå från begreppet styrregim och söka kartlägga och sedan jämföra andra, liknande styrregimer inom olika empiriska fält. Den jag studerat i avhandlingen har vuxit fram från EU och sedan kopplats vidare till att bli global genom de internationella organisationerna. Men det finns standarder, certifiering och ackreditering som kopplas samman till regimer som inte är formellt utpekade av EU. Exempelvis finns initiativ inom hållbart jordbruk och fiske. Olika sektoriella studier skulle kunna kartlägga fler styrregimer för att svara på frågor om dessas konstruktion. Hur är dessa regimer konstruerade när inte staten finns med som nod? Varför är inte staten med? Konkurrerar regimerna med varandra eller kopplas de samman på global nivå? På vilka sätt skiljer sig styrregimer från varandra och på vilka sätt liknar de varandra?

Forskning skulle också kunna fördjupa och förfina det teoretiska ramverk jag skapat i avhandlingen. Jag har analyserat den globala styrregimen som ett organisatoriskt fenomen och diskuterat styrregimens konstruktion som ett organiserat tillstånd. Fortsatta studier skulle kunna fördjupa skillnader och likheter i organisation inom och utanför organisationer. Står organiseringsprinciperna som används för att organisera i styrregimen i konkurrens med

KAPITEL 10

varandra? När används samordning och när används annan form av styrning? Hur organiserat kan ett tillstånd bli utan att det skapas en styrande principal, chef eller motsvarande? Hur organiserat kan ett tillstånd bli utan att bli till en formell organisation? Frågor som hänger samman med detta handlar om synen på organisationer och deras aktörskap. I avhandlingen har jag valt att analysera organisationer som objekt och som verktyg. Spännande teoretiska diskussioner skulle kunna föras genom att analysera organisationers relation till den organisering som omger dem. Hur styrda och kontrollerade kan organisationer bli av andra organisationer utan att förlora sitt aktörskap och sitt handlingsutrymme?

Motsatt skulle fortsatt forskning kunna studera styrregimers konstruktion men från helt andra teoretiska ramverk. Att studera styrregimers konstruktion från exempelvis ett maktperspektiv eller genom att använda politisk teori skulle kunna skapa nya dimensioner för förståelsen för styrregimer och dess konstruktion. Andra dynamiker och andra drivkrafter skulle troligen visa sig – är styrregimers framväxt att förstå som neoliberala konstruktioner som växer fram i marknadiseringens och privatiseringens kölvatten och i så fall, hur påverkar de människans frihet, hennes valmöjligheter och hennes individualitet? Vad innebär makt i relation till styrregimer? Vad betyder makt när makt inte kan kopplas till en specifik position eller funktion, men när makten samtidigt är mycket välorganiserad och styrd?

Mer praktiskt inriktade studier i framtiden borde göras för att ingående studera hur statliga myndigheter styrs av standarder. Framtida forskning borde kartlägga hur myndigheter arbetar med standarder i sin praktiska verksamhet, hur departementen använder standarder i styrning av myndigheterna, om och i så fall hur myndigheter deltar i standardiseringsorganisationernas arbete. Standarder kan tyckas som smala och tekniska företeelser men användandet av dem i offentlig sektor sätter fundamentala aspekter av det politiska systemet på spel, så som ansvarsutkrävning och de folkvaldas förmåga att styra. Framtida studier om myndigheter och standarder skulle kunna föra intressanta resonemang om ansvar och styrning av offentlig sektor i en standardiserad och global värld.

Referenser

- Abbott, K. W. och Snidal, D. (2009). "The governance triangle: regulatory standards institutions and the shadow of the state" i Mattli, W. och Woods, N. (red.). *The Politics of Global Regulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ahrne, G. och Brunsson, N. (2010). Organization outside organizations: the significance of partial organization. *Organization*, 18 (1): 83-104.
- Ahrne, G, Brunsson, N. och Seidl, D. (2016). Resurrecting organizations by going beyond organizations. *European Management Journal*, 34 (2): 93-101.
- Asplund, J. (1970). *Om undran inför samhället*, Lund: Argos
- Bartley, T. (2007). Institutional emergence in an era of globalization: The rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions. *American Journal of Sociology*, 113 (2): 297-351.
- Bartley, T. (2010). Transnational Private Regulation in Practice: The Limits of Forest and Labor Standards Certification in Indonesia. *Business and Politics*, 12 (3): Article 7.
- Bartley, T. (2011). "Certification as a mode of social regulation". I Levi-Faur, D. (red.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bartley, T. och Smith, S N. (2010). Communities of Practices as cause and consequence of transnational governance: the evolution of social and environmental certification, i Djelic M.L. och Quack, S. *Transnational Communities: Shaping global economic governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, N. och Walgenbach, P. (2005). Technical Efficiency or Adaptation to Institutionalized Expectations? The Adoption of ISO 9000 Standards in the German Mechanical Engineering Industry. *Organization Studies*, 26 (6): 841-866.
- Bernstein, S. och Cashore, B. (2007). Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation and Governance*, 1 (4):1-25.
- Besen, S. M. och Farrell, J. (1994). Choosing how to compete: strategies and tactics in standardization. *The Journal of Economic Perspectives*, 8 (2): 117-131.

- Blau, P. (1968). The Hierarchy of Authority in Organizations. *American Journal of Sociology*, 73 (4): 453-467.
- Boiral, O. (2012). ISO certificates as organizational degrees? Beyond the rational myths of the certification process. *Organization Studies*, 33(5-6): 633-654.
- Boström, M. (2006). Regulatory Credibility and Authority through Inclusiveness: Standardization Organizations in Cases of Eco-labeling. *Organization*, 13 (3): 345–367.
- Boström, M. och Tamm Hallström, K. (2010). NGO power in global social and environmental standard setting. *Global Environmental Politics*, 10 (4): 36-59.
- Bromley, P. och Meyer, J. W. (2015). *Hyper-Organization: Global Organizational Expansion*, Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. (1990). "Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making" *Accounting, Organizations and Society*, 15 (1-2): 47-58.
- Brunsson, N. (2007). *The Consequences of Decision-making*, Oxford: Oxford University Press
- Brunsson, N. och Jacobsson, B. (2000). *A world of standards*, Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing organizations: the case of public sector reform" *Organization Studies*, 21 (4): 721-746.
- Brunsson, N, Rasche, A. och Seidl, D. (2012). The dynamics of standardization: Three perspectives on standards in organization studies. *Organization Studies*, 33(5-6), 613-632.
- Burke, K. (1969). *A rhetoric of motives*, Berkeley: University of California Press.
- Conroy, M. E. (2007). *Branded! How the "certification revolution is transforming global corporations*, Gabriola Island: New Society Publishers.
- Corvellec H, Ek R, Zapata P. och Zapata Campos M. J. (2016). Acting on distances. A topology of accounting inscriptions. *Accounting, Organization and Society*, publiceras online.
- Corvellec, H. och Czarniawska, B. (2014). *Action nets for waste prevention*, GRI Report. No 2014:1
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago och London: the University of Chicago Press.

REFERENSER

- Cutler, C, Haufler, V. och Porter, V. (1999). (red.). *Private authority and international affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Czarniawska, B. (2004). On Time, Space and Action Nets. *Organization*, 11 (6): 773-791.
- Czarniawska, B. (2008). Organizing: how to study it and how to write about it. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 3 (1): 4-20.
- Czarniawska, B. (2010). "Going back to go forward: On studying organizing in action nets". I Hernes, T. och Maitlis, S. (red.). *Process, sensemaking and organizing*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, B. (2013). "Organizations as obstacles to organizing" i Robichaud, D. och Cooren, F. (red.) *Organization and organizing. Materiality, agency, and discourse*, New York: Routledge.
- Djelic, M. L. och Sahlin-Andersson, K. (2006) (red.). *Transnational Governance: institutional dynamics of regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drori, G, Höllerer, M. och Walgenbach, P. (2014). Unpacking the glocalization of organization: from term, to theory, to analysis. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1 (1): 85-99
- Drori, G, Jang S. Y. och Meyer, J. W. (2006). Sources of Rationalized Governance: Cross-National Longitudinal Analyses, 1985–2002. *Administrative Science Quarterly*, 51 (2): 205-229.
- Drori, G, Meyer J. W. och Hwang, H. (2006). *Globalization and Organization. World society and organizational change*, Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Erlingsdottir, G. och Lindberg, K. (2005). Isomorphism, Isopraxism and Isonymism: Complementary or competing processes? I Czarniawska, B. & Sévon, G. (red.): *Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*, Copenhagen: Liber and CBS Press.
- Farrell, J. och Saloner, G. (1988). Coordination through committees and markets. *The RAND Journal of Economics*, 19 (2): 235-252.
- Fayol, H. (1916). *Industriell och allmän administration*, Översättning Holmblad Brunsson, K. 2008. Stockholm: Santérus Förlag.
- Feng, P. (2003) *Studying standardization: a review of the literature 2003:99*. SIIT 2003 Conference proceedings. IEEE.
- Fjeldstad, O.D, Snow, C.C, Miles, R.E. och Lettl, C. (2012). The architecture of collaboration. *Strategic Management Journal*, 33 (6): 734-750.

- Forsell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2007). *Organisation från grunden*, Malmö: Liber.
- Foucault, M. (1975/1987). *Övervakning och straff. Fängelsets födelse*, Lund: Arkiv förlag.
- Fouilleux, E. och Loconto, A. (2016). Voluntary standards, certification, and accreditation in the global organic agriculture field: a tripartite model of techno-politics. *Agriculture and Human Values*, 1-14.
- Frankel, C. och Hojbjerg, E. (2007). The constitution of a transnational policy field: Negotiating the EU internal market for products. *Journal of European Public Policy*, 14 (1): 97-115.
- Friedland, R. och Alford, R. R. (1991). "Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions" i Powell, W.W. och DiMaggio, P.J. (red.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: the University of Chicago Press.
- Gilbert, D. U. och Rasche, A. (2007). Discourse ethics and social accountability. The ethics of SA 8000. *Business Ethics Quarterly* 17 (2): 187-216.
- Guillet de Monthoux, P. (1981). *Dr Kant och den oekonomiska rationaliseringen. Om det normativas betydelse för företagets, industrins och teknologins ekonomi*, Göteborg: Korpen.
- Gustafsson, C. (1994). *Produktion av allvar*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Gustafsson, I. och Tamm Hallström, K. (2013). The Certification Paradox: Monitoring as a Solution and a Problem. I Reuter, M, Wijkström, F. och Kristensson Uggla, B. (red.). *Trust and Organizations. Confidence Across Borders*, New York: Palgrave.
- Hall, R. (1963). The Concept of Bureaucracy: An empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, 69 (1): 32-40.
- Hatanaka, M. (2010). Governing sustainability: examining audits and compliance in a third-party-certified organic shrimp farming project in rural Indonesia. *Local Environment*, 15 (3): 233-244.
- Hatanaka, M. (2014). Standardized food governance? Reflections on the potential and limitations of chemical-free shrimp. *Food Policy*, 45: 138-145.
- Hatanaka, M. och Busch, L. (2008). Third-party certification in the global agrifood system: An objective or socially mediated governance mechanism? *Sociologica Ruralis*, 48 (1): 73-91.
- Hatanaka, M, Konefal, J. och Constance, D. H. (2012). A tripartite standards regime analysis of the contested development of a sustainable agriculture standard. *Agriculture and human values*, 29(1): 65-78.

REFERENSER

- Haufler, V. (2001). A Public Role for the Private Sector: Industry self-regulation in a global economy. *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington: Brookings Institution Press.
- Haufler, V. (2003). New forms of governance: Certification regimes as social regulations of the global market. I Meidinger, E, Elliott, C. och Oesten, G. (red). *Social and Political Dimensions of Forest Certification*.
- Hernes, T. (2007). *Understanding organization as process. Theory for a tangled world*, London: Routledge.
- Higgins, W. och Tamm Hallström, K. (2007). Standardization, globalization and rationalities of government. *Organization*, 14 (5):685–704.
- ISO survey 2014 (www.iso.org)
- Ivarsson Westerberg, A. och Nilsson, T. (red.). *Den mångsidiga staten*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (1993). Europeiseringen av förvaltningen. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 96 (2): 113-137.
- Jacobsson, B. och Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber.
- Jacobsson, B, Pierre, J. och Sundström G. (2015). *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jepperson, R. (1991). "Institutions, institutional effects and institutionalism" i Powell, W.W. och DiMaggio, P. J. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: the University of Chicago Press.
- Joerges, B. och Czarniawska, B. (1998). The question of technology, or how organizations inscribe the world. *Organization Studies*, 19(3): 363–85.
- Kemp P. (1992). *Emmanuel Lévinas – en introduktion*, Göteborg: Bokförlaget Daidalos Ab.
- Kerwer, D. (2005). Holding Global Regulators Accountable: The Case of Credit Rating Agencies, *Governance*, 18 (3): 453-475.
- Lamoreaux, N. R. (2004). "Partnerships, corporations, and the limits on contractual freedom in U.S. history: An essay in economics, law and culture" i Lipartito, K. Och Sicilia, D.B. (red.). *Constructing Corporate America: History, Politics, Culture*, Oxford: Oxford University Press
- Lampland, M. och Star, S. (2009). *Standards and Their Stories: How Quantifying, Classifying, and Formalizing Practices Shape Everyday Life*, London: Cornell University Press
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through Society*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (1986). "On Methods of Long Distance Control: Vessels, Navigation, and the Portuguese Route to India" i Law, J. (red.). *Power, Action and*

- Belief: A New Sociology of Knowledge? Sociological Review*, Monograph 32. Henley: Routledge.
- Law, J. och Hetherington, K. (2000). "Materialities, spatialities, globalities" i Bryson, J, Daniels, P, Henry, N. och Pollard, J. (red.). *Knowledge, Space, Economy*. London: Routledge.
- Law, J. och Singleton, V. (2005). Object lessons. *Organization*. 12 (3): 331-355.
- Law, J. och Mol, A. (2008). Globalisation in practice. On the politics of boiling pigswill. *Geoforum*, 39 (1): 133-143.
- Levi-Faur, D. och Starobin, S. (2013). Transnational Politics and Policy: from two-way to three-way intersections. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance Working Paper No 62*, Jerusalem: The Hebrew University.
- Loconto, A. och Busch, L. (2010). Standards, Techno-economic Networks and Playing Fields: Performing the Global Market Economy. *Review of International Political Economy*, 17 (3): 507-536.
- Loconto, A, Stone, J. V. och Busch, L. (2012). "Tripartite Standards Regime". *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*.
- Loconto, A. och Fouilleux, E. (2014). Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance. *Regulation & Governance*, 8 (2): 166-185.
- Loya, T. och Boli, J. (1999). "Standardization in the world polity: technical rationality over power" i Boli, J. och Thomas, G. (red.). *Constructing world culture – international non-governmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2005). "The paradox of decision making" i Seidl, D. och Becker K. H. (red.), *Niklas Luhmann and organization studies*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- March, J. G. och Simon, H. A. (1958/1993). *Organizations*, New York: Wiley.
- March, J. och Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget
- Marcus, G. E. (1995). Ethnography in/of the world system. The emergence of multi-sited Ethnography. *Annual review of anthropology*, 24: 95-117.
- Marx, A. (2008). Limits to non-state market regulation: A qualitative comparative analysis of the international sport footwear industry and the Fair Labor Association. *Regulation and Governance*, 2 (2): 253 – 273.
- Marx, A. (2010). Global Governance and the Certification Revolution. Types, trends and challenges. *Leuven Centre for Global Governance Studies*, Working Paper no 53 November 2010.
- Marx, A. (2011). Global governance and the certification revolution: Types, trends and challenges. I Levi-Faur D (red.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK och Northampton, USA: Edward Elgar.

REFERENSER

- Marx, A. (2013). Varieties of legitimacy: a configurational institutional design analysis of eco-labels. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26 (3): 268-287.
- Marx, A. (2014). Legitimacy, Institutional Design and Dispute Settlement: The Case of Eco-Certification Systems. *Globalizations*, 11 (3): 401 –416.
- Marx, A. och Cuypers, D. (2010). Forest certification as a global environmental governance tool: What is the macro-effectiveness of the Forest Stewardship Council? *Regulation and Governance*, 4 (4): 408 – 434.
- Mead, G. H. (1934). *Mind, self and society: from the standpoint of social behaviorism*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mendel, P. (2006). The making and expansion of international management standards: the global diffusion of ISO 9000 Quality Management Certificates i Drori, G, Meyer, J. W. och Hwang, H. (red.) *Globalization and Organization. World Society and organizational change*, Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J. W. (2010). World society, institutional theories, and the actor. *Annual review of sociology*, 36: 1-20.
- Meyer, J. W. (2014). "World Society." i Holzer, B, Kastner, F. och Werron, T. (red). *From Globalization to World Society*, London: Routledge.
- Meyer, J. W. och Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Meyer, J. W. och Bromley, P. (2013). "The World Expansion of 'Organization'" *Sociological Theory*, 31(4): 366-389.
- Mörth, U. (2006). "Soft regulation and global democracy" i Djelic, M. L. och Sahlin-Andersson, K. (2006) (red.). *Transnational Governance: institutional dynamics of regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohlsson, Ö. och Rombach, B. (1998). *Res pyramiderna. Om frihetskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska förlaget.
- Olsen, J.P. (2003). Maybe it's time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16 (1): 1-24.
- Paulsen, R (2015). *Vi bara lyder. En berättelse om Arbetsförmedlingen*, Stockholm: Atlas.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations. A Critical Essay*, New York: McGraw-Hill.
- Perrow, C. (1991). "A society of organizations" *Theory and Society*, 20 (6):725-762.
- Powell, W.W. och DiMaggio, P. J. (1991). (red.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: the University of Chicago Press.

- Reinecke, J, Manning, S. och Von Hagen, O. (2012). The emergence of a standards market: Multiplicity of sustainability standards in the global coffee industry. *Organization Studies*, 33(5-6): 791-814.
- Rennstam, J. och Wästerfors, D. (2015). Att analysera kvalitativt material. I Ahrne, G. och Svensson, P. (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*, Stockholm: Liber.
- Robertson, R. (1992). *Globalisation. Social Theory and Global Culture*, London: Sage.
- Robson, K. (1992). Accounting numbers as "inscription": action at a distance and the development of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 17 (7): 685-708.
- Rombach, B. (1986). *Rationalisering eller prat: kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*, Kommunal ekonomi och organisation. Lund: Doxa.
- Rorty, R. (1991). *Objectivity, relativism and truth. Philosophical papers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rorty, R. (2006). "Pragmatism and anti-authoritarianism" i Shook, J. R. och Margolis, J. (red.). *A Companion to pragmatism*. Malden: Blackwell Publishing.
- Rose, N. och Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43 (2): 173-205.
- Rosenau, J. N. (2007). Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority. *Regulation and Governance*, 1 (1): 88-97.
- Sandholtz, K. (2012). Making Standards Stick: A Theory of Coupled vs. Decoupled Compliance. *Organization Studies*, 33 (5-6):655-679.
- Scott, J. C. (1998) *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press.
- Seidl, D. (2007). Standard setting and following in corporate governance: an observation-theoretical study of the effectiveness of governance codes. *Organization*, 14 (5): 705-727.
- Simon., H A (1962). The architecture of Complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106 (6): 467-482.
- Shirky, C. (2008). *Here comes everybody. The power of organizing without organizations*. New York: The Pinguin Press.
- Starbuck, W. H. (2003). The origins of organization theory, i Tsoukas, H. och Knudsen, C. (red.). *The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-theoretical Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Sundström, A. (2011). Framing numbers "at a distance": intangible performance reporting in a theater. *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 15 (4): 260-278.
- Tamm Hallström, K. (2004). *Organizing International Standardization – ISO and the IASC in Quest of Authority*, Cheltenham: Edward Elgar.

REFERENSER

- Tamm Hallström, K. (2000). *Kampen för auktoritet. Standardiseringsorganisationer i arbete*, Akademisk avhandling. Stockholm: EFI.
- Tamm Hallström, K. och Boström, M. (2010). *Transnational Multi-Stakeholder Standardization. Organizing Fragile Non-State Authority*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Thompson, J D. (1956). On building an administrative science. *Administrative Science Quarterly*, 1 (1): 102-111.
- Timmermans, S. och Epstein, S. (2010). A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization, *Annual review of Sociology*, 36: 69-89.
- Waldo, D. (1961). Organization Theory. An Elephantine Problem. *Public Administration Review*, 21 (4): 210-225.
- Walgenbach, P. (2001). The production of distrust by means of producing trust. *Organization Studies*, 22 (4):693-714.
- Weber (1922/1983) *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder*. Översättning Agne Lundqvist (1983). Lund: Argos.
- Wedlin, L. (2011). Going global: Rankings as rhetorical devices to construct an international field of management education. In *Management Learning*, 42 (2): 199-218.
- Whyte, H W. (1956). *The Organization Man*, New York: Simon & Schuster Inc.
- Yin. R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. London: Sage.

Bilaga 1: Offentligt tryck

Tabell 5.1 Offentligt tryck kapitel 5

Proposition 1972:54	<i>Kungl. Maj:ts proposition angående organisationen av officiell provning och kontroll samt officiell metrologisk verksamhet, m.m.</i>
Proposition 1974:162	<i>Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om riksprövsplatser, m.m.</i>
SFS 1974:896	<i>Lag om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m.</i>
Ds. 1983:22	<i>Kontroll genom provning - översyn av lagstiftningen om riksprövsplatser</i>
Proposition 1985/86:27	<i>om lag om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m.</i>
SFS 1985:1105	<i>Lag om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m.</i>
SFS 1985:1106	<i>Förordning om obligatorisk kontroll genom teknisk provning m.m.</i>
SFS 1985:1107	<i>Förordning om riksprövsplatser och auktoriserade provplatser</i>
Dir. 1986:6	<i>Vissa frågor inom området kontroll genom teknisk provning</i>
SOU 1988:6	<i>Provning och kontroll i internationell samverkan</i>
SFS 1989:164	<i>Lag om kontroll genom teknisk provning och om mätning</i>
SOU 1989:45	<i>Standardiseringens roll i EFTA/EG-samarbetet</i>
Proposition 1988/89:60	<i>om kontroll genom teknisk provning och om mätning</i>
Proposition 1989/90:88	<i>om vissa näringspolitiska frågor</i>
SFS 1989:526	<i>Förordning om kontroll genom teknisk provning och mätning</i>
Dir. 1989:2	<i>Vissa frågor om organisation och ledning vid statens mät- och provråd m.m.</i>
SOU 1989:31	<i>Statens mät- och provstyrelse</i>
Proposition 1990/91:87	<i>om näringspolitik för tillväxt</i>
Ds. 1991:86	<i>Införandet av EES-rätt inom området provning och kontroll</i>

Tabell 6.1 Offentligt tryck kapitel 6

Rådets resolution 85/C/136/01	<i>Council resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards</i>
COM (89) final – SYN 208	<i>A global approach to certification and testing</i>
Resolution 90/C 10/01	<i>Council Resolution of 21 December 1989 on a global approach to conformity assessment (90/C 10/01)</i>
Proposition 1991/92:170 (bilaga 11)	<i>om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)</i>
SFS 1992:1534	<i>Lag om CE-märkning</i>
SFS 1992:1119	<i>Lag om teknisk kontroll</i>

Proposition 1992/93:87	<i>om en ny lag om EG-märket</i>
Beslut 93/465/EEG	<i>Rådets beslut av den 22 juli 1993 om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse samt regler för anbringande och användning av EG-märkning om överensstämmelse, avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv</i>
Proposition 1993/94:161	<i>Marknadskontroll för produktsäkerhet m m.</i>
Proposition 1997/98:136	<i>Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst</i>
Ds. 1997:17	<i>Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter</i>
Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG	<i>om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter</i>
Dir. 2003:34	<i>Översyn av marknadskontrollens framtida organisation och finansiering</i>
SOU 2004:57	<i>Tillsyn för säkra varor och öppna marknader</i>
Proposition 2004/05:98	<i>Riktlinjer för marknadskontroll av produkter m.m.</i>
SFS 2005:893	<i>Förordning om marknadskontroll av varor</i>
Dir. 2005:138	<i>Översyn av det öppna systemet för provning och teknisk kontroll</i>
SOU 2006:113	<i>Öppna system för provning och kontroll – en utvärdering</i>
Regeringens skrivelse 2007/08:140	<i>Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld</i>

Tabell 7.1. Tryckta källor kapitel 7

Europaparlamentets och rådets Förordning 764/2008/EG	<i>om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG</i>
Europaparlamentets och rådets förordning 765/2008/EG	<i>om krav på ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring med produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93</i>
Europaparlamentets och rådets beslut 786/2008/EG	<i>om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG</i>
Blå boken version 1.1.	<i>Om genomförandet av EU:s produktbestämmelser</i>
SOU 2009:71	<i>EU, Sverige och den inre marknaden - En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänstområdet</i>
Proposition 2010/11:80	<i>Ny lag om ackreditering och teknisk kontroll</i>
EA 2/02 2011	<i>EA Procedure for the evaluation of a National Accreditation Body</i>
BIS 2011	<i>The Accreditation Logo and Symbols: Conditions for use by UKAS and UKAS accredited organisations</i>
UKAS program proposal 2011 - 14	<i>UKAS Awareness Campaign</i>
SFS 2011:791	<i>Lag om ackreditering och teknisk kontroll</i>
Ds. 2013:12	<i>Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn</i>
Proposition 2013/14:49	<i>Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn</i>

BILAGOR

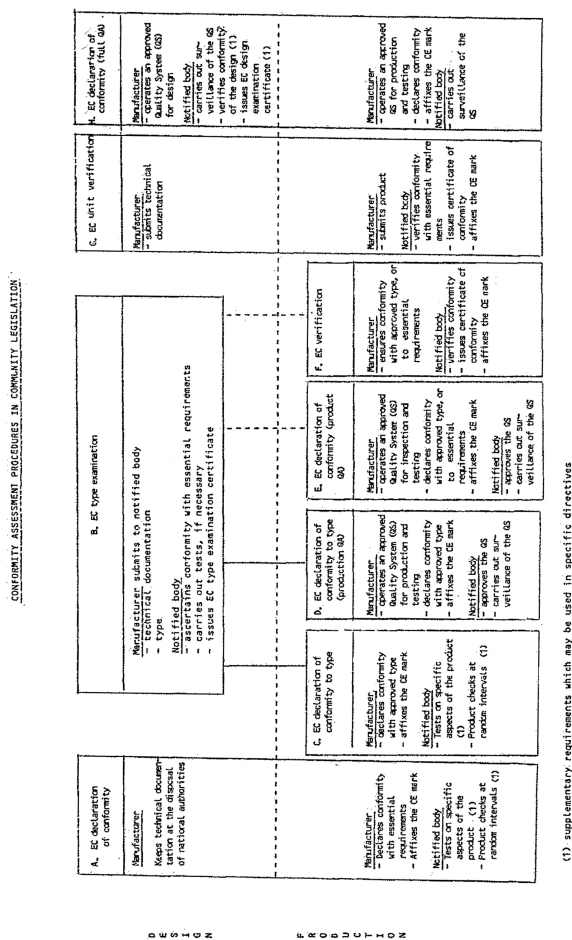
SFS 2014:1039	<i>Förordning om marknads kontroll av varor och annan närliggande tillsyn</i>
www.iaf.nu	
www.european-accreditation.org	
www.swedac.se	
www.konsumentverket.se	

Bilaga 2: Intervjupersoner

Nummer	Namn	Var	När
1.	Magnus Davidsson	Swetic	Juni 2009
2.	Peter Kronvall	Swedac	Juli 2009
3.	Peter Kronvall, Roland Jonsson	Swedac	Augusti 2009
4.	Anna Stattin	Swedac	Augusti 2009
5.	Jan Olof Marberg, Hans Höglund	Bureau Veritas	Augusti 2009
6.	Mats Sandström, Magnus Holmgren	SP	September 2009
7.	Merih Malmqvist Nilsson	Swedac	November 2009
8.	Lars Ettarp	Swedac	December 2009
9.	Hans Eric Holmqvist (möte)	Swedac	Oktober 2010
10.	Johan Cederlund	Carspect	Maj 2011
11.	Per Johansson	Carspect	Maj 2011
12.	Cecilia Blom Hesselgren	Bilprovningen	Maj 2011
13.	Graham Talbott	Ukas, EA	November 2011
14.	Jon Murthy	Ukas	November 2011
15.	Jon Mortimer	BIS	November 2011
16.	Norma Tregurtha	ISEAL Alliance	November 2011
17.	Anne Due	Utrikesdepartementet	April 2012
18.	Gerda Lind	Swedac	April 2012
19.	Per-Olov Sjöö	Konsumentverket	November 2012
20.	Christian Wetterberg	Lego	December 2012
21.	Göran Kullberg	Brio	December 2012
22.	Johanna Olsson	Egmont	Juni 2013
23.	Peter Strömbäck (möte)	Swedac	Augusti 2013
24.	Jennifer Rydén Englund	Leksaksbranschen	Oktober 2013
25.	Maria Lindstedt	Konsumentverket	November 2013
26.	Stina Wallström	Teknikföretagen	November 2013

Bilaga 3: Modulerna i Helhetsmetoden

Figur 6.1: Modulerna i Helhetsmetoden (COM (89) final – SYN 208: 88)



Bilaga 4: Begrepp i Varupaketet

tillhandahållande på marknaden: varje leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på gemenskapsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis,

tillverkare: varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en produkt eller som låter konstruera eller tillverka en produkt och saluför den produkten, i eget namn eller under eget varumärke,

tillverkarens representant: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och som enligt skriftlig fullmakt från en tillverkare har rätt att i dennes ställe utföra särskilda uppgifter, med beaktande av den sistnämndas skyldigheter enligt relevant gemenskapslagstiftning

importör: varje fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och som släpper ut en produkt från ett tredjeländ på gemenskapsmarknaden,
distributör: varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan utöver tillverkaren eller importören som tillhandahåller en produkt på marknaden,
ekonomisk aktör: tillverkaren, importören, tillverkarens representant och distributören,

teknisk specifikation: ett dokument där det fastställs vilka tekniska krav som ska uppfyllas av en produkt, process eller tjänst,

harmoniserad standard: en standard som på grundval av en begäran av kommissionen i enlighet med artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssektorns tjänster (1) antagits av ett europeiskt standardiseringsorgan som upptas i bilaga I till det direktivet,

ackreditering: en förklaring från ett nationellt ackrediteringsorgan om att ett organ för bedömning av överensstämmelse uppfyller kraven i harmoniserade standarder och, i förekommande fall, eventuella ytterligare krav, bland annat de som fastställs i sektorsspecifika program, för att utföra specifika bedömningar av överensstämmelse,

nationellt ackrediteringsorgan: det enda organet i en medlemsstat som har statligt bemyndigande att genomföra ackrediteringar,

bedömning av överensstämmelse: en process där det visas huruvida specificerade krav avseende en produkt, en process, en tjänst, ett system, en person eller ett organ har uppfyllts,

referentbedömning: en process där ett nationellt ackrediteringsorgan bedöms av andra nationella ackrediteringsorgan i enlighet med kraven i denna förordning och, i förekommande fall, ytterligare sektorsspecifika tekniska specifikationer,

marknadskontroll: den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i relevant harmoniserad gemenskapslagstiftning och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset,

CE-märkning: en märkning genom vilken tillverkaren visar att produkten överensstämmer med tillämpliga krav som fastställs i harmoniserad gemenskapslagstiftning om föreskrifter om märkning, (765/2008/EG kapitel II).

Summary

Introduction

We live in an increasingly global and complex world. Markets are becoming global, with the result that products could be manufactured in one place, packaged in a second and sold in a third. In this global, complex world it is difficult to gain an insight and an overview, it is difficult to know how organizations work or what their products contain. This has led to new forms of regulating and controlling organizations. Standards, certification and accreditation are tools which are used globally to regulate and control organizations. The effect of standardization, certification and accreditation is evident every time we see the CE mark on a toy or an ISO certificate on a wall for example. In this thesis the system comprised of standards, certification and accreditation is referred to as a global control regime and it is the construction of this control regime which is the principal focus of the thesis. Studying and analysing the construction of the control regime allows discussing questions of responsibility, control and the role of the state in a global world.

The research on certification and standardization describes these activities as market oriented, as civil law, as international and non-state tools for regulation and control in a global world. The spread of standardization and certification however, means that it is not national laws, ordinances or regulations that control organizations and products today, but standards. The use of standards is further reinforced and ingrained by the growing certification market. Where state supervision was once used to check compliance with statutes, certification companies now work to check compliance with standards. This shift has emerged under the radar – neither the media, politicians or research has paid any great attention to the power and the responsibility which have gradually been transferred from Parliaments and Governments to the standardization organizations and those organizations seeking to ensure that standards are properly followed.

Previous research has focused on the non-state, civil law and market-adjusted character of standards and certification but has missed one key piece of the jigsaw: accreditation. Accreditation can be performed by state authorities, which means that when accreditation is included the picture changes: the state appears to have a role in the control regime despite its market and civil law character, yet this has never been discussed in previous research. This means that the market and civil law order which standards and

certification together constitute includes a state function about which we know very little. It is for this reason that the thesis focuses on accreditation in the construction of a global control regime, a focus which in turn can highlight the ability for the state to be held accountable and to control in a global world.

Research question

The control regime consists of a number of organizations (accreditation organizations, certification organizations and standardization organizations) which are performing different activities yet are in some way connected. One assumption in the thesis is that it is by being constructed as a cohesive order that the regime can control. The overarching research question in this thesis is therefore: *how has a global control regime been constructed?* Two sub-questions are then asked: *with what components is a global control regime built and how are these components coupled together?* Further: *what role does accreditation play in a global control regime?*

The control regime does not consist of a single organization but of a set of organizations organizing each other and that taken together construct a highly complex order. To theorize the control regime, this thesis takes its point of departure in the field of organization theory which endeavours to describe and explain organization between and outside organizations, but which does not relate such organization to the “environment”.

The study

The study in this thesis shows a complex system which has developed steadily over the last 40 years. The *National Testing System (Riksprovplattssystemet)* for testing and control which was established in Sweden in 1972 was fully compliant with public law in its design. All the rules (public authority regulations) and all the tests (conducted within the National Testing System) were developed and implemented by the state. Products were controlled using a system of advance control, that is to say the products were tested before being launched on the market.

In the 1980s the Swedish government opened the door to new types of rules. International standards were increasingly discussed in evaluations and propositions. Standards were presented as voluntary regulation intended to create uniform dimensions and definitions of products and organizational processes. The discussion of standards led to a discussion of new control tools. Those control tools discussed by the Swedish government were primarily certification, accreditation and self assessment.

The discussions were driven by two developments. One was that the 1980s brought a change in the view of the public sector and the role the state should

SUMMARY

play. In connection with this, the National Testing System was criticised for causing bureaucracy and for being inflexible. The second was that the public sector was undergoing a process of internationalization as part of the preparations for the EEA membership in 1991. This new view of the public sector and the role of the state, together with internationalization and Europeanization, were the developments behind the argument for the implementation and greater use of standards. The field material shows a frequent use of terms such as flexibility, rationality, competitiveness and internationalization to argue for the use of standards.

When Sweden joined the EEA, the National Testing System was disbanded and replaced with the model for testing used by the then EEC: *The Global Approach*. The Global Approach was built on standards, certification and accreditation, self assessment (where the organization performs control over its own operations) and market control. The standards were described in the field material as the backbone or foundation of the system – the system as a whole was designed to ensure that the standards were followed. Standards became the very core instruments of the models, used to control products, manufacturers through self assessment, the certification companies and the accreditation organizations. The implementation of standards raised the question of quality assurance as a control tool, a tool which came to be used for the self assessment of manufacturers, certification companies (when they receive accreditation) and the accreditation organizations.

One important aspect of the Global Approach is that the standards were, and are, created by the standardization organizations ISO or CEN, but approved for publication by the EU Commission. Consequently, the standardization organizations are not responsible for the control instruments they created.

The introduction of the *Goods Package* by the EU in 2008 led to a clearer demarcation between the components in the control regime. Certification and accreditation were defined by different standards (ISO 17011, ISO 17021), and were to be kept on different levels. The EU put a great deal of effort into creating a specific role for accreditation. Accreditation could only be performed by organizations with public authority status, which must not be run for profit or compete with each other. A further addition was the EA organization of which all accreditation organizations were required to be a member. The members of the EA inspected each other according to standards. The global equivalent to EA was the IAF. An agreement between the members of the IAF and the EA led to accreditation and certification achieving a global reach as control tools. The IAF's slogan is "certified once – accepted everywhere" and its logotype is a symbol resembling the globe.

Analysis

The analysis of the National Testing System, the Global Approach and the Goods Package shows that the control regime is constructed according to four principles. Firstly (1), the control regime's organizations are controlled according to a division of labour. Different organizations have different tasks: the standardization organizations are to create standards, the certification organizations to certify, the accreditation organizations to accredit, the authorities to conduct market control. Manufacturers, importers and distributors have clear and distinct roles with regard to each other. Each organization specialises in one task and it is important that the organizations do not step outside their role. A certification organization may not accredit and an accreditation organization may not certify, for example. The control regime also highlights the importance of the organizations being independent of each other. Secondly (2), the control regime's organizations are linked together like a chain – the global IAF organization controls the EA organization which controls the accreditation organizations which controls the certification organizations which control the manufacturers so that they can sell their products on a global market. Thirdly (3), accreditation creates a coordinating hub in the control regime. The accreditation organizations are illustrated as being at the top of a pyramid – it is these organizations which are to generate trust in all the other organizations in the control regime. Fourthly (4), the construction of the control regime is the result of the argument for, and creation of, descriptions of the control regime as a cohesive, uniform entity with its own vocabulary and its own logotype (the CE mark). This serves to uphold a notion of what is included in and what is excluded from the control regime.

Together, these principles enable control at a distance: communication in the control regime remains uninterrupted and the control regime has incorporated its environment. The distance is thus absorbed – organizations which were previously far away from each other now constitute parts of the same entity, namely the control regime.

Discussion and conclusion

The analysis highlights aspects of the control regime's construction in four ways. Firstly (1), the control regime has no centre and therefore no periphery. This has consequences for the controllers and the controlled – those who control are themselves controlled. The standardization of organizations becomes both the end and the means of the control. When the boundary between the controller and the controlled is dissolved, there is no-one who

SUMMARY

controls all the parties in the control regime, no principal, no leader and no king. Everyone is controlled but no-one controls everyone.

Second (2), it is difficult to localise responsibility in the control regime. There is no authoritative or hierarchical centre in the control regime to which responsibility can be attached. Neither can the component which creates the control instrument (the standardization organizations) be held responsible because the standards are voluntary. As responsibility is diffused, everyone is responsible for their own part, but no-one is responsible for everything.

Third, (3) the control regime also has consequences for how the public sector is organized. The state has been woven into a well-organized, global but faceless system, with the result that the state's responsibility and scope for control is both limited and unclear. A kind of "ISO-fication" of authorities is created in which authorities are increasingly controlled by standards – rules which are determined in civil law organizations, not by the local Parliament and not by the local Government. The control regime thus leads to a control of public authorities which lies outside the democratic model with its clear paths of control and accountability.

Fourth (4), the analysis of the control regime further shows that the control regime should be understood as an organized state. As an organized state, the control regime resembles a formal organization – it is organized in precisely the same way as the ideal for how a formal organization should be, with a clear division of labour, specialisation, authority, hierarchy, coordination, standardization, rationalization and formalization. As an organized state, the control regime follows all the principles on which a formal organization is built, but differs on two important points: the control regime cannot act as an entity and it cannot be held accountable.

The thesis also shows that the control regime was established with the argument that it would create a non-bureaucracy, but that in its organized state a bureaucracy is exactly what the control regime most resembles.

The thesis makes a contribution by highlighting the complex order that standards, certification and accreditation constitute, something which previous research has not shown. The thesis shows how public authorities both control and are controlled by others by means of standards, but at the same time how the Swedish state cannot be held accountable for these standards. In this way, the control regime constitutes a democratic vacuum and the thesis shows how privatisation and internationalisation can take place unnoticed, without political, media or academic debate. By showing the processes by which state authorities are woven into international systems and the consequences this has on responsibility and control, the thesis makes a contribution to research on and knowledge of the public sector.

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

34. Gustafsson, Ingrid 2016. Organisering av standarder, certifiering och ackreditering som en global styrregim. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
(s. 190) ISBN: 978-91-628-9876-2.

33. Svärd, Oskar 2016. Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan
(s. 332) ISBN 978-91-628-9752-9.

32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan
(s. 233). ISBN 978-91-628-8547-2

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3

30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0

29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1

28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan
(s. 243) ISBN 978-91-628-8283-9

26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan
(s. 246). ISBN 97891-628-8222-8

25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9
24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.382). ISBN 91-628-6817-9
17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN 91-628-6929-9
16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN 91-628-6650-8
15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
-

14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6502-1
12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6400-9
11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN 91-628-5983-8
10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN 91-628-6087-9
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN 91-628-6057-7
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN 91-628-5803-3
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN 91-628-5629-4
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN 91-631-0453-9

3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.215). ISBN 91-628-3529-7

2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN 91-628-3357-x

1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN 91-628-2678-6
