

# SCORE

---

STOCKHOLM CENTRE FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

---

**Konsten att konstruera riktlinjer för  
ett hållbart samhälle: Staten och  
GRI.**

**Sabine Walter**

*Konsten att konstruera riktlinje för ett hållbart samhälle:  
Staten och GRI*

**Sabine Walter**

e-post: [sabine.walter@score.su.se](mailto:sabine.walter@score.su.se)

Scores rapportserie 2010:9  
ISBN 978-91-89658-67-7  
ISSN 1404-5052

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm

## **Abstract**

The report *Skills to make guidelines for a sustainable society: The state and GRI* highlight the constructing of the document Guidelines for external reporting by state-owned companies. This document is part of the sustainable work within the Ministry of Enterprise, Energy and Communications and includes GRI (Global Reporting Initiative), which is mostly known as a voluntary accounting system. As an accounting system, GRI integrates previous management system, for example ISO 9000 and ISO 14 001, into one.

The report shows how internal experts, as civil servants, work with standards. One aspect is the collaboration with external experts, as management consultants. This collaboration has increased since the 1970's, and is now part of the daily work inside the governmental organization. Regarding the construction of the guidelines, the working process was never threatened by any larger difficulties. However, there were some misunderstandings which were a result of lack in communication between the two different types of experts. This kind of problem may occur when consultants do not know the working process within the organization.

One concluding remark is that the state, and its civil servants, is deeply embedded in different social relations. It is not only other states, but also private actors who are crossing organizational borders.

## **Innehåll**

Inledning .....	4
Metod .....	5
Global Reporting Initiative (GRI).....	5
Experter inom den statliga organisationen.....	7
Konsulter inom den statliga organisationen.....	8
Statens engagemang inom hållbar utveckling.....	10
Att göra riktlinjer för hållbar utveckling.....	11
Nya riktlinjer för redovisning .....	14
Spridning av hållbarhetsredovisningen? .....	17
Diskussion.....	18
Slutsats .....	18
Litteraturförteckning .....	20

## Inledning

Näringsdepartementet har drivit på det här redovisningsformatet och bestämt att alla de statligt ägda bolagen ska rapportera enligt standarden GRI (Global Reporting Initiative). Staten är då först i världen med att ha tagit ett statligt ägarinitiativ [inom hållbar utveckling] (...). Vi fick i uppdrag att ta fram förslag på riktlinjer. *(Uttalande av en revisor från PWC)*

Att ta fram en standard som är anpassad till den nationella kontexten är kanske inte så häpnadsväckande idag, eftersom det är ganska vanligt förekommande inom moderna organisationer (Ahrne & Brunsson, 2004). Att tillämpa GRI är nog inte heller så ovanligt, eftersom det redan 2008 registrerades 619 företag i världen som gjort en hållbarhetsredovisning enligt GRI:s riktlinjer ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)).

Mer ovanligt är att en stat bestämmer att deras företag ska rapportera enligt GRI som är ett verktyg för att nå en hållbar utveckling i framtiden ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Ovanligt är det också att förarbetet till de riktlinjer som produceras inom Regeringskansliet görs av en grupp revisorer. Genom att tänka sig att samhället vanligtvis består av olika sfärer, exempelvis den offentliga och den privata, skulle det vara frågan om en interaktion mellan dessa två fält (jfr Sjöstrand, 1987). Enligt Sven-Erik Sjöstrand (1987) innebär en sådan interaktion att det är aktörer inom olika fält som utbyter exempelvis varor eller tjänster mot pengar även om aktörerna ändå håller sig inom sina egna fält, det vill säga, att de inte träder in i någon annan yrkesroll. Managementkonsulten bryter emellertid mot Sjöstrands logik, eftersom konsulten förflyttar sig mellan organisationer och arbetar med likartade uppgifter som en vanlig anställd skulle ha gjort. Detta medför olika konsekvenser och i tidigare studier har det visat sig att detta kan leda till att experter tenderar till att imitera varandras professioner (Walter, 2010). I detta fall blir det därför intressant att se hur olika experter inom Regeringskansliet förhåller sig till varandra. För att komma åt situationen kommer jag i den här rapporten att studera arbetsrelationerna mellan statliga tjänstemän och externa experter. Detta görs genom att titta på konstruktionen av dokumentet *Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande*. De frågor som rapporten ämnar besvara är:

- 1) Vilka är experterna som arbetar med Näringsdepartementet i samband med konstruktionen av GRI-redovisning?
- 2) Vad tillför experterna Näringsdepartementet?
- 3) Hur är arbetsfördelningen mellan Näringsdepartementet och Managementkonsulterna, exempelvis revisorerna?

## Metod

Den empiri, i form av intervjumaterial och dokumentmaterial, som studien baserar sig på, samlades in under våren 2009 inom ramen för ett forskningsprogram som drivs vid Score av docent Staffan Furusten (Företagsledning i expertsamhället).

Urvalet av informanten inom Näringsdepartementet gjordes med hänsyn till att tjänstemannen hade en central position vid konstruktionen av riktlinjerna. Därför ansåg jag att det inte behövdes fler intervjuer gällande bakgrunden till dokumentet *Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande*. Visserligen gjordes en telefonintervju med en tjänsteman vid Förvaltningsavdelningen, men den intervjun berörde främst statistiken som tabell 1 baserar sig på.

De områden som intervjufrågorna rörde sig inom handlade mestadels om anledningen till det statliga initiativet för hållbarhetsredovisning. Frågorna berörde även själva arbetsprocessen fram till dess att riktlinjerna gick ut till de statliga bolagen. Intervjufrågorna konstruerades så att informanten fick ett fritt svarsutrymme. I enlighet med Steinar Kvaales (1997) och Jennifer Masons (2002) rekommendationer har jag valt att hålla informantens personliga namn anonymt i texten, eftersom det inte har någon betydelse för rapportens innehåll.

För att få referenspunkter till intervjun, använde jag mig av andra datakällor exempelvis webbsidor. Väl medveten om att webbsidor används för att lyfta fram organisationens självbild (Augustsson, 2004), anser jag att dessa källor kan användas som ett komplement i datainsamlingen.

Statistik från Förvaltningsavdelningens databaser har också använts för att bland annat se tendenserna i ett större perspektiv. Tillsammans med Näringsdepartementets verksamhetsberättelse har statistiken från Förvaltningsavdelningen varit en betydande källa för konstruktionen av tabell 1.

Rapporten är strukturerad på så vis att jag först kommer att ge en bild av GRI. Det följs av ett resonemang kring hur experter är organiserade inom den statliga förvaltningen. Därefter diskuteras min analys av statens initiativ till riktlinjerna för hållbarhetsredovisning. Avslutningsvis förs en diskussion om vilka mönster som kan spåras i materialet.

## Global Reporting Initiative (GRI)

GRI har flera innebörder. Dels är GRI ett rapporteringssystem för hållbar utveckling. Dels är det en förkortning för en organisation som grundades 1997 genom ett samarbete mellan miljöorganisationer, investerare och andra intressegrupper<sup>1</sup>. Ett år senare anslöt sig FN till GRI för att säkra ett rapporteringssystem och lanserade det som en global plattform för hållbarhetsarbete. Idag består organisationen huvudsakligen av medlemmar från olika internationella organisationer ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). I denna bemärkelse kan GRI ses som en metaorganisation (jfr Ahrne & Brunsson, 2008). Det är denna internationella organisation som ligger bakom certifieringsstandarden *GRI*, vilken företag kan tillämpa på en frivillig basis (jfr Brunsson & Jacobsson, 2000). Den internationella standarden GRI utgör själva ramen för vad en hållbarhetsrapport ska innehålla. För att särskilja *organisationen* och

---

<sup>1</sup> Jämför [www.ceres.org](http://www.ceres.org)

*standarden* brukar den senare kallas för G3, vilket innebär att det är den tredje versionen av certifieringsstandarden GRI. I denna rapport kommer GRI att syfta på standarden om inget annat nämns. Standarden GRI ses, liksom finansiell redovisning, som något vi människor konstruerat för att vi vill mäta och konstruera något (Miller, 1994). Ramverket är alltså en social konstruktion, där det primära syftet är att, på ett jämförbart sätt, få företagen att arbeta mot en hållbar utveckling.

Den praktiska användningen av GRI:s ramverk innebär att ett företag ska rapportera universella indikatorer inom ekonomi, miljö och sociala aspekter. Ett exempel på vad som rapporteras inom ekonomi är: Finansiell påverkan av investeringar i infrastruktur och tjänster som huvudsakligen görs för allmänhetens nytta, på kommersiell basis eller utan full ersättning ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Ett exempel på en miljöindikator är: Totala direkta och indirekta utsläpp av växthusgaser, i vikt ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Till sist exemplifieras sociala indikatorer med indikatorn: Total personalstyrka, uppdelad på anställningsform och region ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Det sociala perspektivet är emellertid mer komplext och rör mer än bara medarbetarna. Intressenter som berörs av organisationens verksamhet, exempelvis intresseorganisationer, kan också inkluderas i rapporten ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Hur många indikatorer som blir aktuella för varje rapport, bestäms av den GRI-nivå som organisationen väljer att certifiera sig i enlighet med. Exempelvis så kräver den högsta nivån A att företaget rapporterar fler indikatorer än vad som krävs på mellannivån, B, eller för den lägsta nivån, C. Samtidigt är typen av indikatorer också bestämt av företagets verksamhet. Det som gör standarden speciell gentemot andra standarder är, att den integrerar många befintliga managementsystem. Exempelvis kan många ekonomiska indikatorer hämtas från årsredovisningens system och miljödata kan hämtas från miljöledningssystem så som ISO 14 001. Data från standarden ISO 9000, ingår också i GRI.

Vid certifieringsnivån kan det också förekomma ett plus, exempelvis A+. Pluset innebär att rapporten har blivit granskad av en tredje part som oftast består av externa experter.

Riktlinjerna för dels årsredovisning, dels hållbarhetsredovisningen formulerades till stor del av regeringen (eller Näringsdepartementet). Enligt den statsvetenskapliga litteraturen är det främst tjänstemännen inom Regeringskansliet som är inblandade i det interna arbetet. Deras vardag är i och med anpassningen till EU påverkad av olika institutionella element. Anpassningen till elementen kan beskrivas på olika sätt, men jag kommer i denna studie ta som utgångspunkt att de interna experterna måste förhålla sig till allt fler aktörer utanför organisationen. Detta kan i sig tolkas som att Regeringskansliet öppnar sig för dess omvärld. Det är inte helt klart att en sådan förskjutning skett, eller att uppluckringen är en institutionell konsekvens av ett inträde i en metaorganisation. I denna studie är det ändå ett hypotetiskt antagande att det har skett en institutionell förändring av den traditionella organiseringen inom den svenska förvaltningen under en lång tid (jfr Johansson, 1999). Ett exempel är att regelkaraktären har luckrats upp i och med att man ser allt fler så kallade mjuka regler som når Regeringskansliet (Mörth, 2004). GRI är bara ett exempel på en standard som tillämpats av departementen inom Regeringskansliet.

Med den översiktliga beskrivningen av GRI och dess relation till Regeringskansliet, kommer nu studiens huvudområde att behandlas. Temat är organiseringen av expertis inom den statliga förvaltningen.

## Experter inom den statliga organisationen

Inom den svenska förvaltningen är det inte ovanligt att stöta på experter eftersom de är integrerade i systemet, antingen som exempelvis anställda inom förvaltningen eller som tillfälliga utredare. Framför allt kan det handla om olika typer av rådgivare i form av exempelvis sakkunniga till stadsråden eller tjänstemän. Genom regeringsarbetets organisering och byråkratisering har tjänstemännen tilldelats uppgifter som ger dem en viss beslutsmakt om de ska vidarebefordra information till politikerna eller ej, exempelvis vid den gemensamma beredningen mellan stadsråden (Premfors & Sundström, 2007). Detta innebär att tjänstemännen från olika departement är med och beslutar vilket departement som ska ta hand om ett beslut. Samtidigt måste tjänstemännen ta hänsyn till stadsrådets arbetsförmåga, vilket gör att viss information faller bort från dagordningen. I och med Sveriges medlemskap i EU har beslutsprocessen blivit mer komplex, eftersom fler aktörer ska vara med i processen. Det har lett till att personalstyrkan inom Regeringskansliet ökat. Samtidigt har antalet regeringsbeslut minskat (Premfors & Sundström, 2007), vilket tros bero på att tjänstemännen, utöver beredningen, sköter mycket av de mer rutinartade ärendena. Att många beslut fattas av tjänstemännen, och inte av de folkvalda politikerna, har kritiserats utifrån ett demokratiperspektiv. En fråga är om det blir tids- och kostnadseffektivt att låta politikerna ägna sig för mycket åt rutinmässiga uppgifter. Båda argumenten är vanliga i diskussionen om hur mycket tjänstemännen ska användas inom den offentliga sektorn samtidigt som man måste möta medborgarens krav på snabba svar.

En markant skillnad mellan tjänstemän och externa experter är, att tjänstemän har ett erkänt ämbete, även om tjänstemännens arbete kan likställas med det arbete som exempelvis en inhyrd managementkonsult gör. Likheten mellan tjänstemännen och managementkonsulterna är att tjänstemännen själva upplever att deras roll är att ta fram beslutsunderlag för beslutsfattande (Premfors & Sundström, 2007). Att genomföra utredningar som sedan kan ligga till grund för beslut i organisationer, är en vanlig modern form av konsultarbete (Furusten, 2003). Enligt Premfors & Sundström (2007) uppfattar många tjänstemän även att deras roll är att samordna olika intressen och ståndpunkter inom Regeringskansliet, vilket i stor utsträckning liknar mycket av den improvisation som managementkonsulten gör för att möta olika krav eller intressen hos klientorganisationerna (Furusten, 2003). Likheterna är inte så förvånande. Snarare är det så att de bekräftar en skiftning från det traditionella ämbetsmannaidealet till ett mer modernt ”manager-ideal” (Lundqvist, 1998; Ehn & Sundström, 1997). Detta innebär att tjänstemännens roller inte självklart står för den objektivitet, förutsägbarhet, likabehandling, integritet och trohet till rättsordningen, som förut var utmärkande för ämbetsmannen inom statsförvaltningen. I stället karaktäriseras tjänstemannarollen idag som en chefsroll, vilken är marknadsorienterad och framhåller handlingsfrihet, avreglering, effektivitet samt användaranpassning (Wallin, Ehn, Isberg & Linde, 1999).

En annan tendens som ses i denna rapport som en följd av den förändrade tjänstemannarollen är, att den allmänna föreställningen om tjänstemannarollen är att tjänstemännen är till för att tjäna de valda politikerna, inte delas av tjänstemännen själva i lika stor utsträckning. Snarare anser tjänstemännen att de har i uppgift att föra en dialog med exempelvis intresseorganisationer och företag, det vill säga vara ett ansikte utåt. Ett sätt kan vara att delta i möten med de certifieringsorgan vars standarder sedan används inom Regeringskansliet.

## Konsulter inom den statliga organisationen

Tjänstemännen inom den statliga förvaltningen är inte de enda experterna inom området hållbar utveckling. Även managementkonsulter sysslar med miljöfrågor och inte minst finns konsulter med kunskaper om hur en hållbarhetsrapportering tas fram. Att föreliggande rapport tittar på just managementkonsulter beror på att tidigare forskning har visat att konsulter inte är sena att söka sig till arenor där regler skapas (Alexius, 2007). CSR (Corporate Social Responsible) eller SR (Social Responsible) är exempel på detta (Furusten, Werr, Ardenfors & Walter, 2010).

SOU 1999:121 *Avkorporativisering och lobbyism- konturerna till en ny politisk modell* visar, att det har förekommit managementkonsulter inom politiken sedan 1970-talet. 1984 fanns det fyra stycken konsultbyråer som var politiskt verksamma. Fram till och med 1989 hade antalet ökat till ett sextiotal byråer. I stor utsträckning bestod ökningen av PR-konsulter, vilket inte är ovanligt, eftersom främst PR-konsulter är särskilt inriktade på att påverka politiska beslut (Tyllström, 2009). Konsulterna som rekryterades var oftast tidigare riksdagsmän och den trenden tycks ha fortsatt till idag. Anledningen till detta kan vara att riksdagspolitiker har ett befintligt socialt nätverk som är ett effektivt medel för att sprida information till beslutsfattare och påverka deras beslut. SOU 1999:121 lyfter också fram andra konsultbyråer så som Idétorget, Gullers Grupp och Riktad Kommunikation. Samma SOU lyfter även fram hur konsulterna verkade på uppdrag av klienter som inte hade egen tid att sätta av till att lobba i en viktig fråga. Detta tyder på att det finns ett behov av konsulter inom politiken för att sköta extra uppgifter som inte ingår i de vardagliga arbetsuppgifterna.

De slutsatser som kan dras av SOU:n är att det inte är ovanligt med konsulter inom den statliga organisationen och att antalet växer (Furusten & Werr, 2005). Detta gör det intressant att titta på hur vanligt det är att konsulter förekommer inom Regeringskansliet i förhållande till andra experter, exempelvis tjänstemän. Enligt en tjänsteman på Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet, förde kansliet inte statistik över konsulter förrän år 2004, då det började bli allt vanligare att fakturor från konsultbyråer kom in. Utifrån dessa uppgifter har tabell 1 konstruerats.

**Tabell 1. Utvecklingen över användandet av konsulter inom Regeringskansliet 2004-2008 i relation till antalet politiskt anställda och antalet specialister inom Regeringskansliet.**

Expertis	Årtal	2004	2005	2006	2007	2008
Antal konsulter som anlitas av Regeringskansliet (RK)		849	757	827	778	796
Antal specialister inom RK		-	515	491	549	-
Antal politiskt anställda inom RK		-	203	156	195	193
Totalt antal anställda inom hela RK		4 621	4 503	4 514	4639	-

Källor: Siffrorna kommer från Förvaltningsavdelningen. Andra källor är "Regeringskansliet" Premfors och Sundström (2007), samt Regeringskansliets årsbok 2007 och 2008.

Tabellen visar att användningen av konsulter inte är vanligt förekommande om man jämför med antalet anställda inom Regeringskansliet. Visserligen har tjänstemännen inom Regeringskansliet inte problematiserat kategorin ”konsulter”, vilket gör att olika typer av experter från olika statliga myndigheter, universitet samt managementkonsulter också inkluderas i siffrorna. Det har emellertid ingen större betydelse för detta resonemang. Alla experter är nämligen tillfälligt anställda av Regeringskansliet.

Jämförelsevis är antalet konsulter större än de specialister som finns inom Regeringskansliet. Jämförelsen kan problematiseras genom att konsulterna oftast har ramavtal med Regeringskansliet, vilket vanligen sträcker sig över ett par år. Framför allt gäller det revisionsbyråer som Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PWC) som förekommer under varje år. Den tjänsteman som jag intervjuade på Näringsdepartementet, beskriver sin uppfattning angående konsultationen som: ”Vi anlitar ju konsulter precis som vilket företag eller organisation som helst”. Citatet pekar på att det inte verkar vara så främmande för Regeringskansliets tjänstemän att arbeta med managementkonsulter.

Vid en fortsatt genomgång av datamaterialet från Förvaltningsavdelningen visar det sig, att efter 2007 har fler konsultbyråer med CSR-kompetens, exempelvis Ecoplan, arbetat inom Regeringskansliet. Det skulle kunna sammanfalla med införandet av regeringens riktlinjer kring hållbarhetsredovisning. Sambandet är visserligen intressant men i denna studie kommer fokus, huvudsakligen, riktas mot revisorerna. Det beror på att det är revisorerna som granskar så kallade årsredovisningar. Sedan tidigare är det känt att revisorer också tar uppdrag gällande Näringsdepartementets arbete med riktlinjer för hållbarhetsredovisning. Det är emellertid inte vilka revisionsbyråer som helst, utan det handlar främst om de stora internationella revisionsbyråerna (PWC, KPMG, Ernst & Young och Deloitte AB). Enligt Andrea Mennicken (2008) är det oftast de större bolagen som anlitas för att driva igenom omfattande standarder på den centrala nivån, vilket är ett annat skäl till att studien fokuserar på revisionsbyråerna.

För att återanknyta till föregående avsnitt, ska nu fokus riktas främst mot hur relationen fungerar mellan medarbetare på andra nivåer i organisationen. Uppenbarligen kan vi här tala om så kallade managementkonsulter eller revisorer från privata byråer. I de aktuella fallen för denna studie blir det då tal om relationen mellan statliga tjänstemän och externa experter, eftersom de befinner sig i ett över- och underordnade förhållande, där de externa CSR-experterna lyder under tjänstemännen. Det som gör relationen spännande är, att CSR-experterna inte är organiserade som myndighetspersoner utan kommer från ”vanliga” företag. Det som gör tjänstemännen till speciella uppdragsgivare är, att de har en speciell uppgift i den statliga förvaltningen. Problematiskt i detta fall är att det kan finnas ett glapp mellan agenten och principalen, det vill säga mellan tjänstemannen på departementet och de externa CSR-experterna, vilket kan förekomma på olika sätt. Det vanligaste glappet är att det förekommer någon typ av kulturkrock som tar sig uttryck i att managementkonsulterna inte har samma expertis som tjänstemännen (jfr Premfors & Sundström, 2007; Brunsson & Holmblad Brunsson, 2009). Inom implementeringsteorin (se Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003) benämns problematiken som *path dependency* (stigberoende), vilket innebär att medarbetarna (eller experterna) har skilda arbetsprocedurer som är djupt internaliserade hos personerna och är svåra att förnya.

## Statens engagemang inom hållbar utveckling

Motivet till regeringens initiativ inom hållbar utveckling kan inte förstås utan att bakgrunden lyfts fram. Med hänsyn till detta ska nu upprinnelsen till riktlinjerna presenteras.

Statens engagemang inom hållbarhetsfrågor är inget nytt och det finns flera försök att få företag att arbeta mot ett hållbart samhälle. Ett exempel är det frivilliga initiativet *Globalt ansvar* ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). I jämförelse med *Globalt Ansvar* är riktlinjerna för hållbarhetsredovisning formella regler och därmed tvingande (se Ahrne & Brunsson, 2004; Furusten, 2007). Bakgrunden till arbetet med riktlinjerna beskrevs av den ansvarige tjänstemannen vid Näringsdepartementet, på följande sätt:

2006, inför valet, kritiserade Amnesty Business Group regeringen, genom att kritisera de statligt ägda företagen och vilket gjorde att frågorna kom upp [på dagordningen].

Citatet antyder ett ideologiskt motiv bakom Näringsdepartementets initiativ. Tidigare hade det varit en socialdemokratisk regering och nu blev det en koalition mellan de fyra borgerliga partierna vilka drev en politisk inriktning mot mer decentraliserat och individuellt ansvarstagande. Samtidigt bör vi inte glömma bort att det faktiskt var den borgerliga regeringen som i början av 1990-talet införde perspektivet hållbar utveckling i politiken (Lundqvist & Carlsson, 2004). Fastän informanten talar om ett kortare perspektiv skulle jag vilja lyfta fram den hållbara utvecklingen som en tvärpolitisk fråga, då detta är en fråga som alla riksdagspartier driver, om än ur olika perspektiv. GRI ses bara som ett verktyg att säkerställa detta perspektiv bland de statliga bolagen.

En annan utlösande faktor var att en icke-statlig organisation (NGO) tryckte på Näringsdepartementet i ärendet vilket gav resultat. Andra aktörer som var med och påverkade initieringen av riktlinjerna var en statlig myndighet. Tjänstemannen vid Näringsdepartementet hävdade att: ”Det fanns en kritik från Riksrevisionen att bolagen var dåliga på att redovisa sina samhällsuppdrag”. Den styrning som exemplifieras här ligger delvis i linje med vad som kallas för *governance*, det vill säga att styrningen inte sker uppifrån och ner. I stället är det en relationell process där olika aktörer samverkar på olika nivåer i samhället och påverkar utfallen av ett beslut (Kjaer, 2004). Ibland brukar man skilja *governanceprocesserna* åt, beroende på den nivå som är i fokus. Bland annat syftar *global governance* till relationer på en internationell nivå, medan *multi-level governance* avser relationen mellan aktörer på statlig, regional och lokal nivå (von Sydow, 2004). Den senare typen skulle vara mer gällande i det här fallet då vi fortfarande håller oss på olika samhällsnivåer och inte på statliga relationer.

Att bolagen fick kritik sågs som ett allvarligt fel, enligt tjänstemannen vid Näringsdepartementet som menade att:

Företagen ska vara föredömen inom miljö, ansvarstagande, bland annat på grund av att staten som ägare är mer exponerad och att det finns höga förväntningar om hur staten ska uppträda som ägare.

Om bolagen inte är det kan det sätta staten i en besvärlig situation, eftersom staten har höga förväntningar på sig att sköta sin verksamhet. Kritiken följdes därför av att Näringsdepartementet, tillsammans med revisionsbyrå PWC, konstruerade nya riktlinjer

som inkluderade standarden GRI. Hur utvecklingen av riktlinjerna följdes kommer nu att behandlas.

## Att göra riktlinjer för hållbar utveckling

Tidigare har det visat sig att det förekommer externa aktörer i form av managementkonsulter inom Regeringskansliet (jfr tabell 1). Frågan är vilken funktion de fyller i denna organisation? Hur organiserade Näringsdepartementet konsulterna? Det inledande stadiet för riktlinjerna var att konsulter från PWC (revisorer) och Samhällsnytta AB gjorde en genomlysning av alla de statliga bolagens arbete med hållbarhetsfrågor. Att det blev just PWC och inte någon annan revisionsbyrå var ingen tillfällighet, utan tjänstemannen kände till den ansvarige revisorn för uppdraget.

Vi kom i kontakt med [revisorn] på PWC i samband med en årsredovisningstävling som vi hade haft tidigare och då ingick [revisorn] i juryn.

Här visas det hur skilda sociala arenor kan skapa relationer som sedan utmynnar i ett uppdrag för konsulten. Det var också lätt att anlita PWC, enligt tjänstemannen, eftersom Regeringskansliet hade ett ramavtal med revisionsbyrån. Det visade sig emellertid att detta bara var en formalitet. Konsulten från Samhällsnytta AB var visserligen också känd, men jag vill rikta fokus på PWC, eftersom de kommit att få en aktiv roll för senare delen av processen. Informanten från Näringsdepartementet berättade att:

De fick det här uppdraget [att göra en genomlysning av de statliga bolagens hållbarhetsarbete] och fick skriva självständiga rapporter under eget namn.

I citatet blir det tydligt vilka arbetsuppgifterna konsulterna hade och hur förhållandet mellan de interna och externa experterna var. Särskilt tydligt är att Näringsdepartementet valde att inte själva stå för resultatet, vilket tolkas som en särkoppling mellan organisationen och konsulterna. Samtidigt vill tjänstemannen också påpeka att de lika gärna kunnat utföra uppgiften. Informanten hävdade att:

Visst det är en kompetensfråga, men framför allt är det en resursfråga. Vi är inte experter på allt, men nu är vi ganska duktiga på den här frågan (...). Vi är 30 personer och vi har väldigt många frågor att arbeta med. Vi hade säkert kunnat göra det delvis själva, men det är ett sätt att vinna tid.

Det finns alltså kunskap om GRI, vilket delvis beror på att tjänstemannen personligen också ingått i en teknisk kommitté inom organisationen GRI, där rapporteringssystemet diskuteras på en mer praktisk nivå ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Med andra ord kan idéerna på så sätt ha internaliserats och spridits till departementet (Sahlin-Andersson & Engwall, 2002). Samtidigt handlar det om resurser, och i detta fall var det tiden för tjänstemannen som var den avgörande frågan. Hur arbetsrollerna fördelades beskrev tjänstemannen på följande sätt: Det var inget konstigt. [Experterna] drev uppdraget och vi styrde upp dem. Mycket av det som beskrivs påminner om att tjänstemannens roll bär dragen av en chefskaraktär, det vill säga att uppgifter delegeras till andra som utför arbetet (se Brunsson & Holmblad Brunsson, 2009). Detta är inte ovanligt, framför allt med hänsyn till att tjänstemännens roll inom

Regeringskansliet har dragit mer åt ett ”manager-ideal” enligt Peter Ehn & Göran Sundström (1997). Själva slutprodukten blev en rapport som presenterades under ett seminarium för de statliga bolagen.

Rapporten *Genomlysning av de statligt ägda företagens hållbarhetsredovisning 2006* som presenterades, var slutet på uppdraget. För Näringsdepartementet var detta emellertid bara början, eftersom departementet ville mer än att informera om genomlysningen. Informanten menade att: Vi hade en ganska klar uppfattning om vad vi ville åstadkomma med det här. Tanken var att göra nya riktlinjer som inkluderade GRI: s rapporteringssystem. Anledningen till att det blev just rapportering berodde på att:

Vi kunde se att det var ett oerhört effektivt verktyg för att få fokus och få saker och ting att hända. Med redovisning blir det ordning och reda.

Här finns många tankar som ligger i linje med Michael Powers (1997) resonemang om redovisningens styrningseffekter. Eftersom organisationer många gånger måste vidta vissa åtgärder för att kunna producera mått för en viss typ av redovisning innebär det, att de ändrar sitt interna arbete. Samtidigt fanns det andra, mer precisa, intentioner med riktlinjerna, exempelvis:

Vi måste säkerställa att företagen arbetar med hållbarhetsfrågorna och att styrelserna, som är ytterst ansvariga mot ägaren, kan säkerställa att de gör ett bra arbete.

Med andra ord försöker Näringsdepartementet styra företagen mot ett hållbart företagande. Att vissa företag inte riktigt varit med på noterna tidigare kan förklaras med att:

Det fanns synpunkter bland bolagen att vi inte var intresserade av vad de faktiskt gjorde.

Detta kan vara en anledning till att de statligt ägda bolagen varit dåliga på att redovisa samhällsmålen. Tjänstemannen från Näringsdepartementet, menade även att detta kan ses som ett glapp, vilket kan förklaras av att det oftast saknas kanaler för återrapportering eller annan typ av kontakt mellan organisationer. Därför kan redovisning vara ett sätt att formalisera en kanal för återrapportering, då själva systemet för redovisning är uppbyggt på så vis (Olson, Falkman & Pauli, 1995). Vad som faktiskt gjordes var, att arbetet kring riktlinjerna inleddes, enligt tjänstemannen, i början av 2007. Då var det endast PWC som fick i uppdrag att göra det. I arbetsgruppen från PWC fanns för tjänstemannen kända revisorer som jobbat med departementet eller de statliga bolagen tidigare, samtidigt som de hade kunskaper om GRI. Med andra ord var det revisorernas tidigare erfarenheter som spelade in, tillsammans med de sociala nätverken, för rekrytering till uppdraget. Fröet till spridning av idéer kunde därmed gro mellan olika sociala fält via personerna i fråga (Sahlin-Andersson & Engwall, 2002). Det är emellertid inte vilka fält som helst utan de fält som riktlinjerna avser, vilket tolkas som att idéerna koncentreras till ett visst område, nämligen de statligt ägda bolagen. Framför allt med tanke på att de har en annorlunda ägarstruktur än vanliga företag.

I konsulternas uppdrag låg att riktlinjerna skulle vara på ett visst sätt och tjänstemannen beskrev det som:

Bolagen skulle inte bara skriva vad de ska göra utan det måste vara lite standardiserat och det måste vara jämförbart. Det måste vara det här, lite universella verktyget. Att då GRI redan fanns tillgänglig var ju bra.

Ovan förklaras vad som låg i revisorernas uppdrag. Det som lyfts fram i citatet förklarar varför en standard användes i detta sammanhang. GRI som standard kan betraktas som ett styrmedel för hur hållbarhetsarbete kan skapa ordning och jämförbarhet. Då riktlinjerna baseras på en standard finns det, som i andra standarder, rum för att anpassa kraven till det individuella företaget vilket innebär, att precis som en vanlig standard finns det en viss frivillighet (Brunsson & Jacobsson, 2000). Skillnaden är emellertid att bolagen måste redovisa varför de inte följer GRI:s innehåll. Trots kravet att förklara eventuella avvikningar, tolkar jag det som att departementet möjliggjorde kreativa lösningar för att anpassa rapporteringen till företaget. Furusten (2003) kallar den process där aktörerna förhåller sig till standarder på ett kreativt sätt för improvisation. Visserligen applicerar Furusten detta på hur konsulter agerar i en konsultationssituation, men det verkar vara ett förhållningssätt till standarder som kan användas även i detta sammanhang.

Själva uppdragsförfarandet liknade det tidigare uppdraget, det vill säga att tjänstemannen trädde in i en chefsroll vid uppgiftsdelegeringen. Det förekom kontakt mellan tjänstemannen och den revisor som ledde uppdraget för att försäkra sig om att arbetsgruppen hade uppfattat uppdraget rätt. Under uppdragets gång uppdagades ett problem med revisorernas arbete, som beskrevs av informanten på följande sätt:

Revisorerna fick ett uppdrag, som de inte levererade riktigt.  
Problemet var att revisorerna skulle kontakta personer  
i bolagen, men detta förfarande kom in ganska sent i processen.

Normalt sett ligger det i proceduren att departementet hör med berörda parter i en viss fråga för att förankra nya riktlinjer för bolagen. I detta fall visar citatet på att det finns vissa arbetsprocedurer som är mycket speciella för vissa organisationer, vilka kanske inte är tydliga för utomstående aktörer, som revisorerna i exemplet. Förutsättningarna var emellertid sådana att de tvingade Näringsdepartementet att fortsätta arbetet, eftersom tjänstemannen menade att:

För oss är det en bolagsstyrningsfråga och [hållbarhetsrapporten]  
ska vara med på [nästa] bolagsstämma. Det var då viktigt att arbetet  
inte drog ut på tiden.

Det är tydligt att Näringsdepartementet ville ha klart riktlinjerna till redovisningscykeln. Återigen ser vi hur tidspresen kommer in i arbetet med konsulterna. Nu höll konsulterna tidslinjen och riktlinjerna kunde gå till en gemensam beredning inom Regeringskansliet. Efteråt gick riktlinjerna tillbaka till Näringsdepartementet för att sedan få en formell status i form av ett regeringsbeslut. Tjänstemannen var också noga med att poängtera vem som stod för riktlinjerna.

Det är regeringen som har fattat beslutet om dessa riktlinjer  
och det är vi (Näringsdepartement, Enheten för statligt ägande) som  
har arbetat fram förslaget inom vår interna arbetsprocess inom  
Regeringskansliet.

Här tydliggörs det att regeringen och Näringsdepartementet står bakom riktlinjerna, vilket ger dem en viss legitimitet.

## Nya riktlinjer för redovisning

Riktlinjerna ses i rapporten som en expertprodukt, där olika typer av aktörer har varit inblandade i produktens utformande. Resultatet ska nu behandlas lite närmare<sup>2</sup>. Det som kan var värt att nämna är att revisionsbyrån PWC (Öhrlings PricewaterhouseCoopers) står för grundstrukturen i utformandet av riktlinjerna, medan tjänstemännen inom Näringsdepartementet formulerat texten i både den finansiella- och hållbarhetsrapporteringen. Genomgående är det emellertid regeringen som står bakom riktlinjerna, genom ett regeringsbeslut.

Punkterna i riktlinjerna följer grundstrukturen som använts i tidigare avsnitt, men i praktiken är det mer precisa regler om vad en redovisning ska innehålla enligt årsredovisningslagen (ÅRL1995:1554). Syftet är att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av företagets verksamhetsutveckling, ställning och resultat i enlighet med lagar och praxis. Exempelvis lyfter riktlinjerna fram följande i samband med de statliga bolagens årsredovisning: Affärsidé, strategi, verksamhet, marknad, kunder och konkurrenter samt organisation.

Redan i inledningen av rapporteringen ska företagets mening och mål redovisas samt i vilken kontext organisationerna tillhör. Redovisning av förhållandet till omvärlden specificeras i den andra punkten:

Risker och riskhantering, möjlighet och hot, känslighetsanalys som beskriver företagets huvudsakliga finansiella risker (s.3).

Att riskanalysen är en viktig del av rapporten framhävs här, men det är finansiella och inte andra risker som ska rapporteras. Ett tillägg till ovanstående är:

En beskrivning av företagets väsentliga icke-finansiella risker och osäkerhetsfaktor av betydelse för att förstå företagets resultat, ställning och framtidsutsikter. Investeringar, förvärv och väsentliga händelser som kan inträffa under räkneskapsåret och efter dess slut (s.3).

Utöver en analys av exempelvis demografiförändringar, som företagen kan stöta på, vilka kan påverka ett företags framtid, har regeringen även valt att lägga till en analys av andra typer av händelser som kan påverka bolaget, exempelvis fusioner. Ett exempel är här att den svenska Posten tar upp sin fusion med den danska posten. En annan del som ska belysas är:

Styrelsens arbete och sammansättning under året.  
Ersättning till ledande befattningshavare och beskrivning av incitamentsprogram (s.3).

---

<sup>2</sup> Alla citat i detta avsnitt är hämtade från dokumentet Riktlinjer för extern rapportering för företag med statligt ägande. Detta dokument har producerats av Näringsdepartementet tillsammans med revisorer från PWC.

Då styrelsen, enligt en tjänsteman på Näringsdepartementet, har en betydande roll för att utföra regeringens uppdrag, är det väsentligt att deras arbete och ersättningar granskas. I samband med CSR är det inte heller oväsentligt eftersom ledares löner har diskuterats ur etisk synvinkel om flera medarbetare måste avskedas. Enligt de nya riktlinjerna ska en finansiell årsredovisning även innehålla:

Beslutade finansiella och icke- finansiella mål, fastställd utdelningspolicy, verksamhetsmål och måluppfyllelse. Företagets etiska principer, uppförandekod och jämställdhetspolicy. Företagets arbete med hållbarhetsfrågor, inklusive arbete med jämställdhet, mångfald och andra etiska frågor (s.3).

Intressant med detta är att de icke-finansiella målen kommer med i form av en redovisning av koder. Enligt Furusten (2007) har koder blivit allt vanligare inom organisationerna. Det är också vanligt att koderna speglar olika samhällsdiskurser. Exempelvis är det tydligt i riktlinjerna att företagen ska följa målen inom *hållbarhet*, *jämställdhet* och *mångfald*, vilka tillhör en välkänd retorik inom den offentliga sektorn under framför allt 90-talet och framåt. Ett annat redovisningsuppdrag för de statliga bolagen är:

Regeringens uppdrag till företaget, mål kopplade till uppdraget och mätningar av måluppfyllelse så som exempelvis kundundersökningar (s.3).

I citatet ovan ges förslag på hur de mål som ska uppfyllas kan kontrolleras, och samtidigt ges möjlighet till klarhet i hur bolaget upplevs av omvärlden. Att företagen bör lära sig att hantera en institutionell omvärld är inget nytt, och det finns flera forskare som talar om detta (jfr Castells, 2000, samt Furusten, 2007). En del talar också om att integreringen i omvärlden är en nödvändighet för företagens överlevnad (jfr Meyer & Zucker, 1989).

Hittills har regeringen inte klargjort vilka organisationer som ska följa dessa riktlinjer, men åtminstone berörda parter specificeras utförligare i riktlinjerna. Det står att:

Företagets arbete med beaktande av regeringens riktlinjer och de policies som berör alla företag med statligt ägande, så som exempelvis ägarpolicy, dessa riktlinjer och riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare (s.3).

Framför allt är det bolag som ägs av staten, det vill säga 55 företag, som berörs av dessa riktlinjer. Med en vidare analys ska riktlinjerna beaktas i företagens arbete, vilket skulle kunna likställas med hur regeringen har valt att införa andra riktlinjer så som jämställdhets- eller mångfaldsperspektiv.

Till riktlinjer för årsredovisningen har regeringen lagt till rubriken ”hållbarhetsredovisning” som ska ske enligt GRI:s riktlinjer och ses som en del i PWC:s tjänstepaket. Hållbarhetsredovisningen enligt GRI ska innehålla:

Redogörelse och kort analys av vilka hållbarhetsfrågor som bedöms vara viktiga för företaget med motivering varför (s.3).

Och:

Tydlig redovisning av risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor, i synnerhet sådana icke-finansiella risker och möjligheter som behövs för förståelsen av företagets utveckling, resultat och ställning (s.3).

De två första punkterna påminner om inledningen till den finansiella redovisningen med en större inriktning på de risker och framtidsaspekter som företaget kan möta. Det som kanske är nytt, i jämförelse med tidigare riktlinjer, är:

En tydlig redovisning av genomförd intressentanalys och intressentdialog i syfte att identifiera och ta ställning till väsentliga risker och möjligheter med hänsyn till hållbarhetsfrågor för företagets viktigaste intressenter (s.3).

Begrepp som exempelvis ”intressentanalys” och ”intressentdialog” kan visserligen vara lättbegripliga. Svårigheten för ett bolag kan emellertid ligga i att identifiera intressenterna och hur bolagen gör en intressentdialog. Ett annat moment i hållbarhetsrapporteringen är att göra en:

Redogörelse för företagets strategier och anpassning till kraven om hållbar utveckling samt hur strategi och anpassning påverkar företagets resultat och ställning nu och i framtiden (s.3).

Citatet visar att bolaget måste känna till kraven för hållbar utveckling samt bolagets strategier och vad en anpassning till kraven kan innebära. Utöver anpassningen till ett hållbart arbete ska det till en:

Redovisning av företagets ställningstaganden i egna policydokument och i form av internationella konventioner, såsom exempelvis FN:s Global Compact (s.3).

Uppenbarligen handlar det inte om att anpassa sitt arbete till vilket hållbart arbete som helst, utan snarare ska bolagen anpassa sig till befintliga dokument som internationella metaorganisationer står bakom vilka kan legitimera arbetet. Mer precis ska arbetet beskrivas med en:

Redogörelse för hur det aktiva hållbarhetsarbetet bedrivs med mål, handlingsplaner, ansvarsfördelning, utbildningsåtgärder samt styr- och incitamentssystem för uppföljning (s.4).

I citatet framkommer det att bolagen inte bara ska redogöra att organisationen arbetar med hållbarhet. Det ska också framgå i en hållbarhetsredovisning vilka åtgärder som vidtagits under det gångna året. I riktlinjerna regleras även hur en rapport ska utformas genom:

En tydlig redovisning av resultat och mål med utgångspunkt i valda resultatindikatorer. Dessa ska kompletteras med löpande text som förklarar utfall i förhållande till mål tillsammans med redovisning av nya mål (s.4).

En tolkning är att detta är ett förtydligande av den första punkten i riktlinjerna som specifikt gäller hållbarhetsredovisningen. De resultatindikatorer som åsyftas i citatet är de indikatorer som GRI består av, vilka också finns att hämta på GRI:s hemsida ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)). Dessa indikatorer specificerar vad bolagen ska rapportera inom ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter. Framför allt är de tydligare än riktlinjerna. Citatet ovan lyfter även fram

betydelsen att bolagen inte bara ska redovisa i siffror utan också på ett mer kvalitativt sätt i löpande text för att visa hur utfallen har ett samband med gamla och nya mål. Om regeringen förväntar sig att det kommer att ske är oklart, men det skulle mycket väl kunna vara så. Vidare menar regeringen att bolagen ska rapportera:

Redovisningsprinciper som tydliggör företagets utgångspunkter för redovisning och avgränsning för densamma (s.4).

Då de flesta bolag äger verksamheter i andra länder kan det vara bra, att under denna punkt beskriva redovisningens avgränsning. Enligt GRI:s riktlinjer ([www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)), är det en fördel att göra en sådan avgränsningsbeskrivning, eftersom avgränsningen i rapporteringen påvekar hur läsaren ska tolka siffrorna i rapporten.

I riktlinjerna har regeringen valt att inte ta upp alla de punkter som GRI omfattar, vilket öppnar upp för bolagens tolkningar och applicering av GRI inom de skilda verksamheterna som omfattas av dessa riktlinjer. Utöver genomgången innehåller riktlinjerna en punkt som innebär att hållbarhetsredovisningen ska vara granskad av en oberoende part. Granskningskravet innebär att regeringen vill ha samma kvalitet som vid vanlig redovisning, vilket också förutsätter att granskarna har en expertis inom hållbarhetsredovisning.

## **Spridning av hållbarhetsredovisningen?**

Den betydelse nya riktlinjer och standarder kan jämföras med är en studie som gjordes i Ryssland. Mennicken (2008) studerade experternas roller vid införandet och tillämpningen av en ny redovisningsstandard (ISA) för de ryska företagen. Standardens syfte var att anpassa företagen till den västerländska marknaden och på så vis bidra till en mer homogeniserad företagsvärld (Mennicken, 2008). I fallet med de svenska riktlinjerna för hållbarhetsrapportering, handlade det också om en bolagsstyrningsfråga, men i stället för anpassning till marknadsideal handlar det här om bolagens arbete med hållbarhetsredovisning. Tjänstemannen inom Näringsdepartementet menade att:

Vi tyckte också att det här skulle gälla alla bolag och det skulle inte vara undantag för de mindre bolagen.

Således är det 55 bolag, oavsett förutsättningar, som berörs av riktlinjerna. Vid en närmare titt på den verksamhet som bolagen bedriver, handlar det om helt olika produktioner. Ett bolag sysslar med raketuppskjutning, medan andra producerar energi eller bryter järnmalm. Samtidigt som riktlinjerna adresserar till de statliga bolagen finns det andra intressenter inom den statliga förvaltningen som nämns av informanten inom Näringsdepartementet:

Vi har fått förfrågan från myndigheter vad riktlinjerna med GRI är för något och om det är något för dem.

När det gäller myndigheter så är medel för styrning, av typen hållbarhetsredovisning, en del av myndighetsutövningen (se Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003). Om myndigheterna vill styra sina verksamheter mot en hållbar utveckling är GRI tillämpbar, eftersom standarden har en universell karaktär.

## Diskussion

I denna rapport har staten som regelsättande organisation varit i fokus. Här har Näringsdepartementet tagits upp som ett exempel på hur organiseringen av managementkonsulter inom den statliga förvaltningen kan se ut. Det är sedan tidigare känt att den offentliga förvaltningen har förändrats på senare år, vilket speglas i de förändrade regelkaraktärerna som har blivit mjukare (Mörth, 2004). Exempelvis tillämpas standarder inom Regeringskansliet som GRI. Denna nya regelkaraktär skapar en konflikt i tillämpningen, eftersom vissa punkter är frivilliga att följa. Det innebär en kontrast mot den traditionella regelkaraktären som strikt måste följas.

I studien har det framför allt visat sig att aktörsstrukturen inom staten inte enbart består av traditionella experter som exempelvis tjänstemännen inom regeringskansliet. Det tyder på att det skett en form av förändring i Regeringskansliets organisationsstruktur. En del aktörer, som Amnesty Business Group, kan tolkas som en typ av externa experter i samband med politisk påverkan. När det gällde utredningen och utformandet av riktlinjerna gjordes den av managementkonsulter. Tillsammans visar SOU rapporten 1999:121 och tabell 1 (se sid. 7) att externa experter, i form av managementkonsulter, sedan 1970-talet har blivit allt vanligare inom Regeringskansliet.

Angående riktlinjerna för hållbarhetsredovisningen, var det mestadels revisorer från revisionsbyrån PWC som medverkade i arbetsprocessen. Revisorerna rekryterades med hänsyn till anknytningen till den ansvarige tjänstemannen inom Näringsdepartementet och expertisen om de statliga bolagen. Tydligt var att managementkonsulterna övertog tjänstemännens arbetsuppgifter, exempelvis utredningar och konstruering av regler. Trots att detta tyder på att experter, i deras profession liknar varandra, så finns det avvikelser (jfr Bolstad, 2007). I rapporten har avvikelser att göra med att tjänstemannens roll dras åt ett "manager-ideal" inom Regeringskansliet (Ehn & Sundström, 1997). Detta innebär att tjänstemannens roll liknar allt mer en vanlig chef inom näringslivet. I samband med detta visar studien på att samspelet mellan de två experttyperna kan leda till så kallade "informationsglapp". Detta informationsglapp konstitueras av den bristande kommunikation mellan tjänstemannen vid Näringsdepartementet och revisorerna som arbetade fram strukturen av riktlinjerna. Glappet orsakas av brister i beskrivningen av arbetsprocedurer, exempelvis att berörda parter konsulteras innan nya riktlinjer skrivs. Att klientorganisationerna beskriver organisationens arbetsprocedurer är viktigt, eftersom externa experter är beroende av dessa procedurer (jfr Furusten & Garsten, 2005).

## Slutsats

Rapporten visar på ett exempel hur staten inte är en autonom regelskapare. Snarare är staten inbäddad i olika sociala relationer som sträcker sig både inom och utanför dess ramar. Detta tar sig uttryck genom att utomstående kommer in i organisationen, för att utföra ett arbete som vanligtvis verkställs av medarbetare inom Regeringskansliet. Framför allt handlar det om att det är så kallade managementkonsulter som arbetar tillsammans med tjänstemännen. I fallet med hållbarhetsredovisningen var det främst revisorer, eftersom de vanligtvis har hand om revisionen. Rapporten visar också att det var revisorer som hade expertis om standarden GRI. Det som revisorerna tillförde Näringsdepartementet, var emellertid inte expertisen. Snarare tillförde de extra arbetskraft, så att tjänstemännen kunde syssla med andra

arbetsuppgifter. Arbetsfördelningen såg därmed annorlunda ut, gentemot den vanliga föreställningen om, att det är tjänstemän som står för förarbeten av riktlinjer eller andra dokument som produceras inom Regeringskansliet (jfr Premfors & Sundström, 2007).

Denna rapport visar att den förändrade aktörsstrukturen ledde till att beslutsprocesserna också förändrades i den meningen, att vissa instanser inte blev hörda i frågan om utformningen av riktlinjerna. Detta berodde främst på att managementkonsulterna, som arbetade fram ett förslag till riktlinjerna, har ett annorlunda sätt att arbeta jämfört med statliga tjänstemän. Vanligen tillhör det den demokratiska beslutsprocessen, att aktörer som berörs av Regeringskansliets produkter (exempelvis riktlinjer) involveras. Genom informationsglappet i beslutsprocessen gällande riktlinjerna för hållbarhetsrapporteringen, kunde riktlinjernas demokratiska legitimitet ifrågasättas om Näringsdepartementets arbetsprocess varit känd. Nu är det emellertid lite sent att göra om riktlinjerna, eftersom de redan har hanterats inom bolagen (Walter, 2010). Hanteringen av externa managementkonsulter blir särskilt viktig framöver, framför allt när även myndigheter ska börja tillämpa standarder.

## Litteraturförteckning

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2004). "Soft Regulation from an Organizational Perspective" i Mörth, U. (red.). *Soft Law in Governance and Regulation*. Cheltenham: UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (red.) (2004). *Regelexplosion*, Stockholm: EFI
- Alexius, S. (2007). *Regelmotståndarna – Om konsten att undkomma regler*. Stockholm: EFI (Doktorsavhandling).
- Augustsson, F. (2004). "Webbsidor som visuella uttryck" i Aspens, Fuehrer & Sverrisson *Bild och samhälle*. Lund : Studentlitteratur.
- Bolstad, W. H. (2007). *Intruduction to Bayesian statistics. 2:ed*, New Jersey: John Willey & Sons.
- Brunsson, N. & Jacobsson, B. (2000). *The Worlds of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. & Brunsson Holmblad, K. (2009). Konsten att vara chef i Jönsson, S. & Strannegård, L. (red.). *Ledarskapsboken*, Malmö: Liber.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) (2005). *Global Ideas - How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*. Copenhagen: CBS Press.
- Castells, M. (2000). *The Rise of a Network Society. The information age: economy, society and culture*, Malden, Mass.: Blackwell.
- Ehn, P. & Sundström, G. (1997). *Samspelet mellan regeringen och stadsförvaltningen i det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15.
- Furusten, S., Werr, A., Ardenfors, M. & Walter, S. (2010). "CSR och rådgivningssektorn" i Jutterström, M. & Norberg, P. (red.). *CSR-boken* (prel titel), Lund: Studentlitteratur.
- Furusten, S. (2007). *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- Furusten, S. & Garsten, C. (2005). "Conditions for expertise in management consulting and temporary administrative staffing" i Furusten, S. & Werr, A. (2005). *Dealing with confidence. The Construction of Need and Trust in Management Advisory Service*, Køge: Copenhagen Business School Press.
- Furusten, S. & Werr, A. (2005). *Dealing with confidence. The Construction of Need and Trust in Management Advisory Service*. Køge: Copenhagen Business School Press.
- Furusten, S. (2003). *God managementkonsultation- reglerad expertis eller improviserad Artisteri*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, K.M. (1999). *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cornwall: Polity.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, T. & Carlsson, M. (2004). *Framtidspolitiken- Visionen om ett hållbart samhälle i svensk politik*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researchinig*. London: Sage.
- Mennicken, A. (2008). "Connecting worlds: The translation of international auditing standards into post-Soviet audit practice". *Accounting, Organizations and Society* 33 384–414.
- Meyer, M. & Zucker, L.G. (1989). *Permanently Failing Organizations. Rituals and Rationality*. London: Sage.
- Miller, P. (1994). "Accounting as Social and Institutional Practice: an introduction" i Hopwood, A.G. & Miller, P. (eds.). *Accounting as Social and Institutional Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mörth, U. (2004). *Soft law in Governance and Regulation*. Cheltenham: UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Olson, O., Falkman, P. & Pauli, S. (1995). *Betalningsflödesrapportering – om konsten att rapportera fakta i redovisningen*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: rituals of verification*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, R. & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Røvik, K. A. (2002). *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, K. & Engwall, L. (2002). *The Expantion of Managmentknowledge. Carriers, Flows and Sources*. Stanford: Stanford University Press.
- Sjöstrand, S.E. (1987). *Organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- von, Sydow. Å. (2004). *Exploring local governance in urban planning and development- The case of Lindholmen, Göteborg*. Stockholm: Universitetservice AB.
- Tyllström, A. (2009). *Pro – litikern – profession eller produkt? Om professionell identitet i gränsländet mellan PR och politik*. Scores rapportserie 2009:9.
- Wallin, G., Ehn, P., Isberg, M. & Linde, C. (1999). *Maktthavare i fokus*. Stockholm: SNS Förlag.
- Walter, S. (2010). *Hållbart företagande genom certifiering? GRI och statliga bolag*. Scores rapportserie. 2010:4

### **Dokument**

- Näringsdepartementet (2008). *Regeringens riktlinjer för extern rapportering. Lägesavstämning av de statligt ägda företagens arbete*.
- Regeringskansliets årsbok 2007 och 2008.
- SOU 1999:121. *Avkorporativisering och lobbyism- konturerna till en ny politisk modell*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII
- Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007.

### **Internet**

- |  |            |
|--|------------|
| <a href="http://www.ceres.org">www.ceres.org</a>                     | 2009-10-12 |
| <a href="http://www.globalreporting.org">www.globalreporting.org</a> | 2009-04-29 |
| <a href="http://www.ecoplan.se">www.ecoplan.se</a>                   | 2009-10-29 |
| <a href="http://www.regeringen.se">www.regeringen.se</a>             | 2009-06-15 |
| <a href="http://www.sverigeturism.se">www.sverigeturism.se</a>       | 2009-06-15 |