

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

**Alla dessa granskare: att
granska, godkänna och märka**

Ingrid Gustafsson

Alla dessa granskare: att granska, godkänna och märka

Ingrid Gustafsson

e-post: ingrid.gustafsson@score.su.se

Scores rapportserie 2010:3
ISBN 978-91-89658-64-6
ISSN 1404-5052

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm

FRÅN KUNGLIG HOVLEVERANTÖR TILL SVANEN.....	2
ETT BRETT BEGREPP	3
Alternativa utövanden	6
Definition	8
ORGANISERINGEN – OLIKA ROLLER OCH OLIKA FUNKTIONER.....	9
IAF – International Accreditation Forum (D)	9
EA – European Co-operation for Accreditation (D)	11
Länk mellan varandra	12
SWEDAC (D)	13
SWETIC Swedish Association for Testing, Inspection and Certification (C)	15
Certifieringsföretagen (C)	16
EU som rollsättare.....	18
Figur 1. Relation mellan aktörer inom bedömning av överensstämmelse	21
FORTSATT FORSKNING – EN FRÅGESTRUKTUR.....	22
Performativitet – begreppsanvändningens påverkan på praktiken	22
Att ha många strängar på sin lyra	23
Från tillsyn till certifiering?.....	24
”Peering” in absurdum.....	24
En regeltät praktik	25
Relation mellan C.....	26
REFERENSER.....	27

Från Kunglig Hovleverantör till Svanen

Vi kommer dagligen i kontakt med produkter, personer och organisationer, som på något sätt är märkta – garanterade att se ut eller fungera på ett visst sätt. Tar vi bilen till jobbet är vi själva granskade och kontrollerade att vara dugliga förare genom vårt körkort. Vi kör i en besiktigad bil, och väljer vi ett miljövänligare alternativ cyklar vi förmodligen med en säkerhetsgranskad hjälm på huvudet. Kanske arbetar vi i en organisation som är kvalitetscertifierad enligt en standard om kvalitet, och vi kanske sitter i en lokal som är granskad och godkänd enligt arbetsmiljölagen eller en miljöledningsstandard. Lunchen vi äter är kanske KRAV-märkt och papperet vi skriver på Svanen-märkt. Kanske arbetar vi som legitimerade läkare, certifierade svetsare eller diplomerade coacher.

Fenomenet att granska, kontrollera och godkänna är intet nytt. En klassisk form är begreppet ”Kunglig Hovleverantör”. Sedan 1600-talet har utnämningen utfärdats och är ett bevis på att tjänsten eller varan är uppskattad av hovet (www.hovlev.se). Fenomenet att av Kungen bli utsedd till en duglig leverantör är av samma princip som att kvalitetssäkras och certifieras av ett certifieringsorgan. Det finns tydliga regler för vem som får bli Kunglig Hovleverantör, och utmärkelsen kan dras tillbaka vid ägarbyte eller förändring av kvalitet. Dessutom omprövas utmärkelsen vart tionde år. Kungahuset skulle i denna kontext nästan kunna kallas standardiserare och certifierare på samma gång.

Fenomenet har alltså rötter i 1600-talet, men det är de senaste decennierna som företeelsen har expanderat, och organiserats, i allt större utsträckning. För bakom varje märke finns olika regler för vem som får godkänna, hur man godkänner, vem som godkänner den som godkänner, och vem som godkänner den som godkänt den som godkänner. Området växer gällande reglerare, regelföljare och antalet regler. Kedjorna mellan de inblandade aktörerna är långa. Organiseringen på området växer på nationell och internationell nivå, och denna ”kontrollpraktik” sträcker sig från traditionell myndighetsutövning till en kommersiell marknad med vinstdrivande företag.

Rapporten syftar till att kartlägga hur denna praktik är organiserad, på ett övergripande plan. Studien är en helt empirisk produkt, och de mönster som skisseras är tänkta att ligga till grund för identifiering av områden att fördjupa sig i. Rapporten har följande disposition. Det första avsnittet diskuterar olika begrepp som förekommer inom det studerade området. Jag kallar det

övergripande för en granskningspraktik/granskningsutövanden, alternativt en praktik av godkännanden, kontroller och märkningar. Dessa begrepp används för att kunna föra resonemangen på en generell nivå, det verkar nämligen inte finnas någon begreppsapparat som syftar till att beskriva alla utövanden av just granskning, kontroll, godkännanden och märkningar, med en samlad terminologi. Avsnittet efter beskriver olika aktörer som är verksamma inom granskning och märkning, för att genom dessa aktörer belysa olika roller som finns inom praktiken. Aktörerna presenteras i den begreppsordning/hierarki som är signifikant för området. Relationerna mellan aktörerna är symptomatiska för hur begreppsproblematiseringen ser ut. Den hierarki som förefaller råda mellan aktörerna, är baserad på den relation begreppen verkar ha till varandra. Hur det ser ut de facto, dvs. hur relationerna ser ut horisontellt och vertikalt mellan aktörerna, är ännu inte kartlagt. Därefter presenteras en modell som syftar till att sammanfatta och tydliggöra relationen mellan aktörerna (s. 22). Det sista avsnittet sammanfattar och problematiserar vad som framkommit i materialet, samt skisserar en frågestruktur för fortsatt forskning inom området.

Empirin består till största delen av intervjumaterial, samt texter från organisationers webbsidor. Statliga utredningar, framför allt vad gäller EU-relaterade aspekter, har också använts. Fem intervjuer har gjorts. Tre på SWEDAC (vid tre tillfällen), som är den statliga myndigheten för ackreditering av företag i Sverige. Intervju har även gjorts med branschorganisationen för certifieringsföretag i Sverige, SWETIC. Som exempel på certifieringsorgan valdes Bureau Veritas, som varit verksamt länge, och som har en bred verksamhet. Syftet med detta urval var att få en så omfattande belysning som möjligt. Dessutom har en deltagande observation gjorts vid ett möte med det s.k. Marknadskontrollrådet (en sammanslutning av olika myndigheter som arbetar med marknadskontroll), för att på så sätt försöka ringa in myndigheternas roller inom denna praktik.

Ett brett begrepp

"Users of accredited certification wishing to confirm the validity of an accredited certification should refer in the first instance to the Certification Body shown on the certificate" (www.iaf.nu).

Citatet är hämtat från den internationella organisationen IAF:s (International Accreditation Forum) hemsida. Det är talande för den förvirring som praktikens alla begrepp kan medföra. I en värld där standarder, direktiv, förordningar och lagar styr olika verksamheter, har det blivit allt vanligare att en kontroll utförs för att garantera att dessa standarder, direktiv, förordningar eller lagar efterföljs. Ofta utförs denna kontroll eller granskning av en tredje part. På engelska används uttrycket ”conformity assesement” och innebär att produkter, personer eller organisationer efter någon typ av granskning, garanteras hålla en viss nivå och möta vissa krav. Granskningen resulterar sedan i någon form av märkning. På svenska skulle detta kunna översättas till paraplybegreppet *bedömning av överensstämmelse*. Det finns många olika närbesläktade begrepp vars gemensamma nämnare kan sägas vara att de syftar till att granska, godkänna och märka ut att en viss regel efterlevs: inspektion, besiktning, provning, analys, kalibrering, verifiering, registrering, revision, legitimering, certifiering, ackreditering, rankning och tillsyn. Certifiering är således *ett* sätt att verifiera att en verksamhet, person eller produkt lever upp till en regel.

Många av de företag som arbetar med att genomföra ett eller flera av ovanstående utövanden, har delat upp sin interna verksamhet efter vad som förefaller vara en liknande struktur. Den svenska branschorganisationen för certifierings- och provningsföretag, SWETIC, består av sju olika ”tekniska kommittéer” där certifiering utgör basen för två av dessa (andra är exempelvis ”Provning”) (www.swetic.org). SWEDAC, som är den svenska statliga myndighet som ackrediterar att företag är dugliga att genomföra olika former av kontroll, har delat upp sin verksamhet på ett liknande sätt – certifiering utgör ett område jämte flera andra för att kontrollera och granska verksamheter. Stora företag som Bureau Veritas eller SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, har delat upp sina verksamheter utifrån samma grund. Certifiering är alltså en form av bedömning av överensstämmelse jämte många andra, vilket tar sig uttryck i bedömningsföretagens interna organisering. Enhetschefen för certifiering på SWEDAC, Peter Kronvall, menar att uppdelningen är baserad på olika standarder. Det är alltså standarderna som avgör vilket innehåll olika, vad han kallar, ”kontrollformer” ska ha. Provning och certifiering är baserade på olika standarder och utgör därför skilda ”kontrollordningar” eller ”kontrollformer” (intervju Kronvall 090701).

De företag och myndigheter som är aktiva inom denna praktik utövar oftast inte enbart en typ av kontrollverksamhet. Ett stort företag som Bureau Veritas sysslar inte enbart med certifiering, utan även med revision, inspektion, testning och mätning. Vid en intervju med en

anställd på SWEDAC, framkommer att det råder oenighet i branschen om vad begreppen egentligen innebär – vad kan inkluderas i begreppet bedömning av överensstämmelse, och vad ska ha en särställning? Det tydligaste exemplet med reell påverkan på praktiken, är den särställning begreppet ackreditering har fått gentemot andra begrepp/praktikutövanden (intervju Stattin, SWEDAC 090812).

Denna praktik består av många aktörer med olika roller och relationer till varandra. För att förtydliga och förenkla, har respektive roll (roll snarare än aktör, då flera aktörer kan spela samma roll) givits en bokstav i rapporten. A – är kunden, avnämaren, konsumenten, medborgaren eller patienten, som på något vis vill ha information om B – som är den part som ska granskas/kontrolleras, märkas/certifieras. B kan vara produkt, person eller organisation – statlig eller kommersiell. Granskningen görs av C – certifieringsföretagen. C granskas i sin tur av D – ackrediteringsorganen. Utöver dessa aktörer finns andra som spelar olika roller i denna praktik. Det är t.ex. R – regelskapare i form av standardiserare eller skapare av olika riktlinjer, det kan vara standardinstitut, NGO: s, konsumentföreningar etc. Dessa aktörer kan formulera regler, eller utöva påtryckning. Antingen på vad som ska stå i reglerna, eller pressa på att någon/något borde certifieras. Vidare spelar E – EU en stor roll, främst som regelskapare. F – är den statliga representationen i form av myndigheter, och M – media som på olika sätt granskar och offentliggör granskningar och märkningar av produkter och organisationer. I denna rapport förs resonemangen främst kring C och D. Då det talas i termer av tredje part, åsyftas aktören C. C är då tredje part i förhållande till A.

Omsatt i ett praktiskt exempel skulle bokstavslogiken kunna se ut som följande: en kund (A) vill köpa en cykelhjälm. Kunden går till hjälmförsäljare (B). Hjälmförsäljaren säljer säkerhetsgranskade hjälmar. För att garantera att hjälmförsäljaren säkerhetsgranskar sina hjälmar på ett korrekt sätt är denne certifierad. Hjälmförsäljaren är certifierad av ett certifieringsföretag (C). För att garantera att certifieringsföretaget granskar och kontrollerar på ett korrekt sätt är certifieringsföretaget ackrediterat. Certifieringsföretaget är ackrediterat av en ackrediteringsorganisation (D), i de flesta länder en myndighet. I Sverige är det SWEDAC. För att garantera att SWEDAC ackrediterar på ett korrekt sätt är SWEDAC med i internationella ackrediteringsorganisationer som granskar, ”peerar”, varandra. De internationella ackrediteringssamarbetsorganisationerna är den sista instansen i granskningskedjorna.

A – slutanvändaren/mottagaren (kund, konsument, patient, avnämare etc)

B – den/det som granskas och märks

C – den som granskar och märker (certifiering)

D – den som granskar granskaren och märkaren (ackreditering)

E – EU, främst i form av direktiv och förordningar, d. v. s. regler

F – myndigheter och kommuner (statlig tillsyn)

M – media

R – regler och regelskapare

Alternativa utövanden

För att ringa in vad begreppet skulle kunna avgränsas till, redovisas i det följande några begrepp/utövanden som ligger nära certifiering. De ingår i samma begreppskluster, men utförs inte alltid av C. Man skulle kunna se dessa utövanden som *alternativ* till certifiering. Därefter skisseras en definition av vad certifiering kan innehålla.

Tillsyn (F)

Statlig tillsyn är en form av bedömning av överensstämmelse. Vad som är specifikt för tillsynen är att den görs av statliga eller kommunala myndigheter, att överensstämmelsen görs mot lagar och förordningar, och att besluten som fattas av tillsynsmyndigheterna går att överklaga. I *Tillsynsutredningen* särskiljer man också statlig tillsyn från annan typ av granskning och revision, genom att hävda att tillsynen syftar till att skydda medborgarens (A) intressen (SOU 2002:14 s. 53 och 138), det finns alltså vissa demokratiska faktorer bakom ett tillsynsutövande. Kopplingen mellan A och B blir således tydligt i fallet tillsyn. Man kan förenklat uttrycka det som att F (tillsynsmyndighet) ser till att B agerar i A:s intressen, annars blir B straffad. Tillsynsmyndigheterna har till det syftet vissa sanktionsmöjligheter som certifieringsföretag inte har, och på så sätt skiljer sig F och C från varandra. Men i vissa fall är kopplingen mellan certifiering och tillsyn tydlig och explicit: i *Styrmedelsutredningen* (SOU 2009:40) använder man certifiering som ett tillsynsredskap (inom området för arbetsmiljö i detta fall). Utredningens syfte är bland annat att skapa s.k. marknadsorienterade styrmedel. Ett av dessa styrmedel är certifiering. Genom ett besök, kallat ”screening”, och därefter ”märkning” av arbetsplatsen, som publiceras på Arbetsmiljöverkets hemsida, är tanken att incitamenten för de olika arbetsplatserna att leva upp till kraven i arbetsmiljölagen ska öka (SOU 2009:40 s. 7). Utredningen går noggrant igenom vad certifiering innebär, och som

bilaga finns beskrivningar av olika certifieringstyper. Syftet med certifieringen i detta fall är således att styra. Men då själva myndighetsutövandet, tillsynen, utförs med certifiering som metod, blir begreppen svåra att hålla isär. Staten kan utöva tillsyn *av* certifiering (genom exempelvis SWEDAC som godkänner certifieringsföretag), och utöva tillsyn *via* certifiering, vilket ovan nämnda utredning alltså är exempel på.

Rankning (C, F, M)

Även begreppet *rankning* är närbesläktat med begreppen inom paraplybegreppet bedömning av överensstämmelse. Rankning bygger också på att offentliggöra ett resultat så att kunder/avnämare kan bedöma den rankade aktörens duglighet. En grundskillnad mellan rankning och certifiering är dock att rankning är ett relationellt verktyg. Den rankade är bedömd i förhållande till någon/något annat. Relationerna mellan de rankade kan således förändras beroende på varandra. Om Y blir sämre blir X automatiskt bättre. Detta förhållande gäller inte vid t.ex. certifiering, som är ett statiskt verktyg. Antingen är man godkänd eller så är man det inte. Rankning kan dock vara ett sätt att använda resultatet av certifieringen på, dvs. certifikaten. Exempelvis så kommer man att på Arbetsmiljöverkets hemsida publicera resultaten av den certifieringstillsyn de genomför på olika arbetsplatser.

Det vanligaste forumet för att offentliggöra rankningar är media. Det kan dock vara olika aktörer som ligger bakom själva rankningen. Ibland är det media (M) självt, exempelvis när Fokus listar de bästa kommunerna att bo i eller när Råd och Rön listar de mest prisvärda dammsugarna. Ibland använder myndigheter eller kommuner (F) media för att offentliggöra resultat av sina mätningar. Migrationsverket har t.ex. på debattsidor i morgontidningarna listat kommuners förmåga att ta emot flyktingar (flest mottagna flyktingar, högsta poäng, etc). Myndigheter kan också gå ihop med andra aktörer för att via rankningar försöka styra företag eller andra organisationer i en viss riktning. I september presenterade ett antal läkare tillsammans med Svenskt Näringsliv webbsidan Omvård, där patienter ska betygsätta olika vårdgivare. Därefter rankas vårdgivarna efter betyg på ("patientupplevd") kvalitet, pris och service (Dagens Nyheter Debatt 090901).

En annan version av begreppet rankning är när certifieringsföretag gör rankningar av en kunds underleverantörer (C rankar B:s leverantörer). Ett certifieringsföretag kan alltså för sin kunds räkning, betygsätta kundens leverantörer. Bureau Veritas erbjuder denna typ av tjänst. Stora kunder som IKEA med flera tusen underleverantörer, vill kanske veta hur dessa

förhåller sig till varandra, vad gäller pris, risk (produceras varorna i riskfyllda områden, rent geografiskt), syn på barnarbete etc. Genom att skapa poängsystem rankas leverantörerna av Bureau Veritas, så att IKEA kan ta ställning till vilka man helst vill beställa av. Poängsystemet utarbetas ofta av certifieringsföretaget tillsammans med kunden (Intervju Marberg och Höglund, Bureau Veritas 090826). Graden av offentlighet av certifieringsföretagens rankningar varierar dock mellan kunder. Om Bureau Veritas rankar för IKEA:s räkning, är rankningen bara till för IKEA. Men Bureau Veritas skulle kunna genomföra samma typ av granskning på uppdrag av t.ex. Högscoleverket (intervju Marberg och Höglund, Bureau Veritas 090826). Högscoleverket (F) ber då Bureau Veritas (C) att ranka olika högskolor (B) utifrån ett antal kriterier. Resultatet offentliggörs sedan så att blivande studenter (A) ska kunna välja lärosäte. Denna typ av rankning, där resultatet publiceras och offentliggörs, ligger kanske närmast gängse bild av fenomenet rankning. Det första exemplet, där C rankar B:s kunder, ligger kanske något mer i gränslandet, då resultatet inte offentliggörs. Detta visar att rankningen kan ha olika beställare (B IKEA, F Högscoleverket, M media/journalister,) och olika utförare/rankare (C Bureau Veritas, M media, F Högscoleverket). Det visar också att offentliggörandet är ett viktigt element i begreppsdefinitionen – kanske avgörande.

Definition

Det finns alltså ett flertal *roller* inom denna praktik, kombinerat med ett flertal *begrepp/utövanden*. Det verkar som att det finns tre faktorer som är avgörande för vilket begrepp som används, dvs. vilken typ av granskning det handlar om. Det varierar med *vem* det är som utför granskningen (myndighet F, kommersiell aktör C, ackrediteringsorgan D), och det varierar beroende på *vad* det är som granskas (organisation, person eller produkt). Vad det är som granskas får bäring på vilken granskningsmetod som används, med andra ord *hur* det granskas. Vem, vad, hur ger effekter på exempelvis vilken regel som granskningen görs mot, samt vilka sanktioner som möjliggörs.

En viss avgränsning av fenomenet kan dock göras. Vår definition bygger på följande element: en granskning görs mot något, av *tredje part*, aktör C (ett certifieringsföretag). Man kan därmed inte certifiera sig själv. Vidare utgår vi från att det som ska certifieras *redan finns*. Man kan således inte certifiera sig preventivt, t.ex. säkerhetsklassa en hjälm innan hjälmen finns i fysisk form. Om man applicerar detta resonemang på en verksamhet som ska

certifieras, gäller det alltså att granska ett befintligt organisatoriskt system. Inte systemets – organisationens – framtida output. Certifieringen ska även vara *efterfrågad*. Vem som efterfrågar kan variera. I vissa fall är det A som vill ha information om B, i andra fall kan en statlig aktör (F) efterfråga information om ett företag, och då be ett certifieringsföretag att granska detta. En tredje variant är att företag själva (B) efterfrågar att bli certifierade för att kunna visa upp för omvärlden att de är miljömedvetna/tar social hänsyn/har ett kvalitetsledningssystem. Ytterligare en version är när EU (E) efterfrågar certifiering på varor, detta gäller exempelvis olika säkerhetsklassningar och CE-märkningar. Slutligen utgår vi också från att det finns någon form av *offentlighet* i certifieringarna. Dels att certifikaten offentliggörs, dels att bedömningen görs mot offentliga regler. Vad offentliga regler innebär bör problematiseras från fall till fall, men utgångspunkten bör vara regler som är offentliga i bemärkelsen vedertagna riktlinjer, som allmänheten (kunder, konsumenter, företag och intresseorganisationer) har tillgång till.

Organiseringen – olika roller och olika funktioner

Nedan presenteras ett antal aktörer som på olika sätt spelar en viktig roll. De presenteras i den hierarkiska ordning som de har i förhållande till varandra; de kedjor som är typiska för denna praktik. De är alla beroende av varandras granskning och märkning, och förutsätter därmed varandra. Vi börjar högst upp i granskningshierarkin med ackrediteringsorganisationerna.

IAF – International Accreditation Forum (D)

IAF är en metaorganisation vars medlemmar är ackrediteringsorgan i olika länder. Organisationen startades efter ett möte 1993 med representanter från Japan, Nya Zeeland, USA, Mexico, Nederländerna, Kanada och Storbritannien. Syftet var att skapa ett program för att ackrediteringsorganisationer runt om i världen skulle arbeta på samma sätt, så att en ackreditering accepteras på andra ställen än i utförlarlandet. Tanken om harmonisering mellan ackrediteringsorgan lyser igenom även i IAF:s slogan: ”Certified Once, Accepted Everywhere” (www.iaf.nu). *Syftet* med IAF:s verksamhet är således att godkänna ackrediteringsorgan runt om i världen genom att godta dem som medlemmar, samt att skapa internationell samstämmighet mellan ackrediteringsorganisationerna som är medlemmar. Detta pläderar man för med olika argument. Frihandelsargumentet används på flera ställen då organisationen beskriver syftet med sin verksamhet. Man menar att de tekniska hindren för

varor och tjänster minskas i och med en harmoniering och att man på så sätt främjar frihandeln. Vidare argumenterar man för en harmoniering av medlemmarnas arbete i termer av riskreducering. Vad i risken består framkommer inte i IAF:s program. Förtroendeargumentet riktas till ”business and end users”. Reduceringen av risk för dessa två målgrupper ska således ske genom förtroende och legitimitet, som skapas genom att ackreditera certifieringsföretag på en trovärdig basis. Vidare används kostnadsargumentet, då man menar att ett gemensamt program för IAF:s medlemmar minskar de administrativa kostnaderna för vederbörande. Ett certifikat blir igenkänt världen över och minskar därmed de administrativa kostnaderna. Det förefaller oklart om denna argumentering riktar sig till medlemmarna, eller till medlemmarnas kunder, dvs. var någonstans i kedjan av aktörer som kostnaderna ska minska.

IAF tillämpar ett slags graderat *medlemskap*. Fullvärdigt medlemskap tilldelas organisationer vars verksamhet består i att ackreditera certifierings-, besiktning-, inspektions-, och/eller provningsföretag. För att få bli medlem måste man delta i MLA-programmet (se vidare s. 13). Man kan även vara associerad medlem, inneha ett partnermedlemskap, ett observer membership eller besitta s.k. special recognition status (vilket exempelvis EA – European Cooperation for Accreditation, och de andra regionala motsvarigheterna har). Vad dessa sekundära medlemskap innebär verkar variera. I vissa fall får man inte rösta vid IAF:s möten, i andra fall är medlemskapet tidsbegränsat. Det finns därmed en slags inre och yttre zon i IAF. Det är i den yttre zonen som IAF verkar har relationer med intressenter som inte är ackrediteringsorgan. Dessa intressenter bjuds in att på olika sätt delta i IAF:s arbete (www.iaf.nu). På IAF:s hemsida finns alla medlemmar listade, sorterade antingen efter land, eller efter typ av medlemskap. Ett land kan ha flera medlemmar, till skillnad från EA där endast en medlem per land medges.

IAF:s organisering *internt* är uppdelad i olika kommittéer. Kommittéerna arbetar med MLA, olika tekniska frågor, utvecklingsstöd, marknadsföring samt en kommitté som kallas ”End User Committee”. Högsta instans inom IAF är medlemmarna som träffas årligen i General Meetings, där värdskapet roterar mellan medlemmarna. Vidare finns en Board of Directors som skapar långsiktiga policies. I dessa kommittéer kan aktörer i den yttre zonen påverka IAF:s arbete. Ett av de policydokument som arbetats fram är IAF:s ”Code of Conduct”. Om en medlem på något sätt missköter sig och inte följer de värden som IAF har preciserat i skriften, kan IAF vidta sanktioner genom att dra tillbaka medlemskapet. Bland annat ställs

krav på att medlemmarna ska agera ”independent in judgement” och inte på något sätt misskreditera IAF:s namn (IAF PL 1:2003).

EA – European Co-operation for Accreditation (D)

EA grundades 1997 och är den europeiska sammanslutningen för nationella ackrediteringsorgan i EU. Dess *syfte* är att, liksom IAF, harmoniera medlemmarnas tolkningar av olika standarder (standarder om hur ackrediteringsorgan ska arbeta). EA understryker förtroende i beskrivningen av sin verksamhet. Det framgår tydligt att ackreditering bygger på förtroende mellan aktörer – man understryker att transparens i ackrediteringsprocesserna är viktigt för att behålla detta förtroende (några kostnads- eller frihandelsargument är inte med i organisationens beskrivning av dess mål och syfte). Däremot används begrepp som ”oberoende”, ”kompetens” och ”opartiskhet”. EA delar upp de områden medlemmarna ackrediterar inom i laboratorier, inspektion och certifiering (www.european-accreditation.org). Indelningen ger avtryck i EA:s interna organisation. Varje ackrediteringsområde har en kommitté. I de tre kommittéernas Terms of Reference finns riktlinjer för hur arbetet inom kommittéerna ska gå till. I alla tre Terms of Referencedokument står uttryckligen att kommittéerna ska arbeta med att ta fram riktlinjer tillsammans med representanter från organisationer eller intressenter utanför EA (EAAB(01)03), EA/EC(00)53, Terms of Reference and Rules of Procedure of the EA Laboratory Committee). Dessa samarbeten, som kallas för ”Working Groups”, ska dock vara tidsbegränsade. På detta sätt öppnar EA upp för externer, vilket kan jämföras med IAF:s graderade medlemskap. Båda organisationerna är öppna för samarbete med aktörer som inte är fullständiga medlemmar. I kommittéernas riktlinjer tydliggörs relationen till IAF. I kommittén för certifiering skrivs exempelvis explicit att kommittén ska vara EA:s spegel av IAF, och att man ska samarbeta för att utarbeta olika policys (EA/EC(00)53).

Medlemskap i EA är grundat i medlemskapet i EU. Varje land har således *en* medlem i EA, en utvald nationell ackrediteringsaktör. Denna aktör ska vara non profit och på något sätt reglerad i nationell lag som den enda nationella ackreditören. I Sverige är det t.ex. endast den statliga myndigheten SWEDAC som får utfärda ackrediteringar. EA har dock samma typ av sekundära medlemskap som IAF. Man kan ingå ett samarbetskontrakt med EA, vilket 18 länder har gjort. Vidare kan man vara ”observer” och inom denna kategori av medlemskap finns bland annat olika standardföretag, och utförare av certifiering, testning, provning etc

(www.european-accreditation.org). EA:s ”Advisory Board” verkar fungera som ett forum för olika intressenter inom området för bedömning av överensstämmelse. I riktlinjerna för Advisory Board står att alla intressenter ska vara representerade i Boardens arbete. Det är till och med reglerat: fem representanter från företag som sysslar med certifiering, inspektion, laboratorier etc (dvs. sådana verksamheter som EA:s medlemmar arbetar med att ackreditera), fem representanter från industri och tjänstesektorn i övrigt, fem representanter från medlemsländernas myndigheter, konsumenterna får ha en representant, likaså standardorganisationer, kommissionen och EFTA (EA Advisory Board Terms of Reference).

EA är en del av EU och är därför delvis styrt av kommissionen. År 2008 beslutades om en ny förordning i parlamentet som tydliggör EA:s roll och dess position som den formella ackrediteringsorganisationen i EU (Förordning 765/2008). EA har därmed till uppgift att skapa tvingande reglering inom vissa sektorer, men ska även fungera som uttolkare av standarder, standarder som det är frivilligt att följa. EA har således uppgifter av tvingande karaktär *och* uppgifter som riktar sig till medlemmarna på frivillig basis. Vissa delar är obligatoriska, som att ha en CE-märkning, men det är frivilligt att följa de standarder som förordningen om den nya metoden baseras på. Vilket i praktiken innebär att det är frivilligt hur man når fram till den obligatoriska CE-märkningen.

Länk mellan varandra

Vad gäller den hierarkiska ordningen av granskande organisationer, finns det ingen organisation som är nästa instans efter IAF, vilket gör IAF:s roll tämligen speciell. Det finns ingen ytterligare nivå, utan den slutgiltiga granskningen i kedjan av aktörer sker bland IAF:s medlemmar, de granskar varandra genom så kallade peer evaluations. Det finns dessutom en koppling mellan IAF och den regionala samarbetsorganisationen för ackrediteringsorgan på europainivå, EA. Om ett nationellt ackrediteringsorgan lever upp till kraven i EA, finns ett avtal som gör att ackrediteringsorganet även kan bli godkänd medlem i IAF. Samtidigt granskar IAF EA:s verksamhet. I praktiken innebär det att en representant från IAF kan vara med och granska EA, när EA granskar en europeisk ackrediteringsaktör, när denna ackrediteringsaktör ska visa att den är duglig att granska andra certifieringsföretag (som i sin tur ska granska en produkt, organisation eller person) (Intervju Kronvall 090701), se även figur 1.

Länken mellan de internationella metaorganisationerna bygger alltså på att de granskar varandra, och att medlemmarna godtar varandras ackrediteringssystem. Detta har fått ett eget program som kallas MLA – Multilateral Recognition Arrangement (www.iaf.nu). På IAF:s hemsida finns en lista över alla länder vars ackrediteringsorgan godkänt MLA. MLA är således inte synonymt med ett medlemskap i IAF eller EA. MLA förefaller vara ett specifikt program för harmoniering mellan länderna som man aktivt måste godkänna. Detta program eller överenskommelse skulle kunna ses som ett ytterligare steg i en harmonieringsprocess; ett ytterligare steg för att nå jämförbarhet mellan aktörerna. Vad programmen har för juridisk bärning verkar oklart.

MLA kopplar inte bara IAF:s medlemmar med varandra, utan länkar även IAF med de regionala ackrediteringsorganisationerna. Dessa är redan nämnda EA, PAC (Pacific Accreditation Cooperation) och IAAC (InterAmerican Accreditation Cooperation). De är också regionala medlemmar i IAF. Andra exempel är SADC (Southern African Development Community in Accreditation) och APLAC (Asia Pacific Laboratory Accreditation Cooperation). IAF är alltså både en metaorganisation med olika ackrediteringsorganisationer som medlemmar (exempelvis SWEDAC), och en metametaorganisation med regionala ackrediteringssamarbetsorganisationer som medlemmar, exempelvis EA (som SWEDAC också är med i).

EA använder sig även internt av den s.k. MLA-överenskommelsen. På liknande sätt som inom IAF så kan EA:s medlemmar, efter prövning från EA, delta i överenskommelsen. EA har en kommitté som arbetar endast med harmoniering genom MLA-programmet. Syftet med EA:s MLA är jämförbarhet – certifieringar, inspektioner och kontroller ska vara gångbara runt om i Europa, oavsett var de är utfärdade (www.european-accreditation.org). Detta är således en del av EU:s inre marknad, och det kallas ”the passport of trade”, även om man inte i direkta termer refererar till frihandel så som IAF gör.

SWEDAC (D)

SWEDAC, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, är den statliga myndighet som ansvarar för ackreditering och samordning av olika former av marknadskontroll i Sverige. Myndigheten ansvarar för att de direktiv som kommer från EU, vanligtvis via EA, implementeras i Sverige (intervju Kronvall 090701). I SWEDAC:s instruktion står att myndigheten ska verka för att ”främja och utveckla ett nationellt system för ackreditering som

möter nationell och internationell acceptans” (Förordning 2007:1223). Utöver myndighetsstyrning i form av regleringsbrev och instruktion arbetar SWEDAC efter den internationella standarden för ackrediteringsorgan ISO/IEC 17011.

SWEDAC har genom EU:s förordningar, framför allt det senaste 765/2008, fått en specifik och helt egen roll inom området för granskning och bedömning. Denna förordning fastställer att varje medlemsstat i EU ska ha en liknande struktur vad gäller granskning och kontroll. Det innebär att varje land ska ha en non profitaktör, i många fall statliga myndigheter, som genomför ackrediteringar (intervju Kronvall 090701). På så sätt blir SWEDAC helt ensam i sin roll som ackrediteringsorgan i Sverige. Detta gör följaktligen att SWEDAC:s arbete till stor del är påverkat av vad som händer i EA, och i EU i stort. Nya direktiv gällande den inre marknaden faller ofta på SWEDAC att implementera, antingen i egen regi, eller agera samordnare så att den lagstiftning som kommer från unionen implementeras av den myndighet i Sverige som är ansvarig för området. Samtidigt som SWEDAC är en myndighet och därmed icke vinstdrivande, består 75 procent av dess verksamhet av uppdrag mot ersättning. Det betyder också att 75 procent av SWEDAC:s verksamhet inte är av tvingande karaktär. Enligt Stattin kommer många av de anställda på SWEDAC från näringslivet och det finns därmed inom organisationen ett visst företagstänk (intervju Stattin 090812). I praktiken innebär detta att SWEDAC har en av EU särställd nästan monopolistisk roll, samtidigt som de agerar på kommersiell basis. Dessa dubbla roller är man medveten om på myndigheten. Man försöker bland annat hålla isär verksamheterna genom att särredovisa. På så sätt redovisas myndighetsutövningen för sig, och den kommersiella verksamheten för sig. Man har också delat upp det internorganisatoriskt. Den enhet som arbetar med myndighetsutövning sitter på en annan enhet än de som ackrediterar och tar betalt för tjänsterna (intervju Kronvall och Jonsson, SWEDAC 090825).

SWEDAC har delat upp sin, vad de kallar kompetensprövande verksamhet, i olika delområden – certifiering, livsmedel, hälso/sjukvård, kalibrering, miljö, provning, kyla och fordon. Utöver dessa områden ansvarar man också för legal mätteknik och ädelmetallskontroll (de har tillsynsansvar för t.ex. vågar och stämplrar på guld och silver). Uppdelningen av dessa verksamheter är styrd av standarder. Enligt Kronvall är det standarder som avgör vilken kontrollform som bedrivs, dvs. vilket typ av verksamhet som SWEDAC ska ackreditera. Det finns, grundat på internationella standarder, tre olika bedömningsområden för ackrediteringsorganisationer: certifiering, provning och inspektion (intervju Kronvall

090701). Den största skillnaden dem emellan verkar ligga i metoden, hur bedömningen utförs. Det finns dock områden inom vilka SWEDAC ackrediterar, som inte är styrda av standarder, utan där nationella föreskrifter ligger till grund för bedömningarna. SWEDAC bedriver således verksamhet som är frivillig för avnämarna, och verksamhet som är reglerad i lag, dvs. reguljär myndighetsutövning. Detta är ett annat exempel på SWEDAC:s dubbla roller. Man agerar både på kommersiell basis och på myndighetsbasis, och man tillämpar både tvingande och frivilliga regler.

SWETIC Swedish Association for Testing, Inspection and Certification (C)

SWETIC är en branschorganisation för de företag som arbetar med bedömning av överensstämmelse inom certifiering, inspektion och besiktning. SWETIC är uppdelat i olika s.k. tekniska kommittéer – Lyft, Tryck, Personcertifiering, Provning, Systemcertifiering, Produktcertifiering och Energideklarationer. Utöver dessa sju kommittéer finns en styrelse. Totalt är cirka 70 företag medlemmar i SWETIC.

SWETIC:s *syfte* är att föra medlemsföretagens talan i olika frågor, genom att exempelvis fungera som remissinstans i ärenden som berör någon teknisk kommitté. De olika kommittéerna verkar arbeta relativt självständigt från varandra. Ett av de främsta syften som verksamhetsledaren för SWETIC Magnus Davidsson, lyfter fram är att branschorganisationen ska kalibrera medlemsföretagen mellan varandra (intervju Davidsson 090622). Anledningen till detta beskrivs utifrån kundens perspektiv. En kund ska kunna vända sig till vilket certifierings/besiktnings/inspektionsföretag som helst, och veta att företagen gör ungefär likadana bedömningar. Ett annat syfte är att diskutera olika metodfrågor gällande bedömning och mätning som medlemsföretagen ägnar sig åt (intervju Davidsson 090622). Kunden i detta fall förefaller vara B.

Kravet på *medlemskap* i SWETIC är att företaget ska vara ackrediterat, antingen av SWEDAC eller någon motsvarighet i ett annat land (www.swetic.org). Inom vissa branscher är nästan alla företag ackrediterade, exempelvis inom miljösystemcertifiering, medan inom andra är bara en liten del av alla verksamma företag ackrediterade, exempelvis inom energideklarationsbranschen.

SWETIC:s relationer med andra aktörer sträcker sig främst till SWEDAC eller annan ansvarig myndighet för ett visst område. För vissa kommittéer är det mer relevant att föra en dialog med exempelvis Boverket gällande tolkning av direktiv och föreskrifter på byggområdet eller Arbetsmiljöverket inom området för arbetsmiljö. SWETIC:s styrelse har regelbunden kontakt med SWEDAC:s högsta ledning, där SWETIC driver frågor kring hur SWEDAC bedriver sin bedömning av certifieringsföretag, hur de tolkar olika standarder om vilka krav som gäller för att ett företag ska bli ackrediterat etc. (intervju Davidsson 090622). I övrigt verkar SWETIC arbeta utifrån de olika kommittéerna, som i sin tur har relationer med olika intressenter. Kommittén för systemcertifiering inom miljöledning har exempelvis kontakt med Miljörevisorer i Sverige.

Certifieringsföretagen (C)

I detta skede finns inte empiri nog att kunna ge en uttömmande bild av certifieringsföretagen i branschen. Då praktiken är organiserad på det sättet, att ackreditering är ett skyddat begrepp med endast en aktiv aktör i Sverige, och certifieringsföretagen som en marknad med kommersiella företag, blir det följaktligen svårare att beskriva certifieringsaktörerna. De är helt enkelt mer splittrade. Webbsidan certifiering.nu fungerar som illustrativt exempel. Här kan man gå in och söka på certifierade företag per standard, per utfärdare av certifikat, huruvida man är ackrediterad eller, per bransch eller geografiskt läge. I denna rapport har dock Bureau Veritas använts som representant för C. Det är ett stort företag, startat 1856 i Sverige och med 950 kontor i 140 länder (www.bureauveritas.se). Bureau Veritas är därmed förmodligen både äldre och större än det genomsnittliga certifieringsföretaget. Det finns dock flera aspekter med detta företag som kan generera frågor inför framtida mer djupgående studier av certifieringsutövare.

Bureau Veritas internt är uppdelat i åtta tjänsteområden. Det är "Hälsa, säkerhet och miljö", "Certifiering", "Verifiering av industriprocesser, utrustning och processer", "Periodiska besiktningar", "Utbildning", "Provning och analys", "Asset management" och "Kontroll av konstruktion och infrastruktur" (www.bureauveritas.se). Deras interna struktur påminner således om övriga aktörer: begreppen är uppdelade per utförandemetod. De är också "multiutövare", dvs. de gör mer än att bara certifiera.

Själva syftet med en certifiering är många gånger att ta in en extern, tredje, part för att genomföra en granskning (C granskar B för A:s räkning). Oberoendet är därför något som Bureau Veritas understryker i presentationen av sig själv:

”En av våra kärnvärderingar, och även ett huvudelement i vår code of ethics, är oberoende. Det är essentiellt för Bureau Veritas att skydda och garantera oberoende i utförandet av de lösningar och tjänster vi utför för att skydda vår trovärdighet och varumärke, säkerställa kundnöjdhet, samt att uppfylla krav från ackrediteringsmyndigheter och andra tillsynsmyndigheter. Detta går bortom våra certifieringstjänster. Bureau Veritas har definierat och upprätthåller en strikt policy för opartiskhet och övervakar denna noga genom kommittéer för oberoende, globalt” (<http://www.bureauveritas.se/homeframeset.html?../pages/home.html>).

Samtidigt är ett av deras tjänsteområden utbildningar i hur man som kund kan förbättra sitt arbete med miljöledning, arbetsmiljö eller kvalitetledningssystem – samtliga områden som Bureau Veritas även certifierar inom. På frågan om detta inte rimmar illa med oberoendet, svarar de två informanterna på Bureau Veritas att oberoendet behålls intakt då man interorganisatoriskt håller isär olika utföranden. Den del av företaget som certifierar, Bureau Veritas Certification, är ett särställt bolag, gentemot resten. Det är således två olika juridiska kroppar som utför utbildningstjänster och certifieringstjänster. Informanterna menar vidare att det inte är mellan dessa två tjänster det egentliga trovärdighetsproblemet kan ligga, då man under utbildningarna rådger och ”säger allmänt kända sanningar” (intervju Marberg och Höglund, Bureau Veritas 090826), d.v.s. man ger inga direkta tips om hur företaget (B) ska agera för att kunna få ett certifikat. De menar snarare att trovärdighetskonflikter kan uppstå i själva certifieringsprocessen. Man är inom företaget därför mycket noga med att den som utfärdar certifikatet och genomför certifieringsprocessen, inte ska ha någon koppling till kunden ifråga (Intervju Marberg och Höglund, Bureau Veritas 090826). Sådana situationer kan uppstå om certifieringsutföraren exempelvis har arbetat i byggbranschen, och sedan börjat arbeta med att göra inspektioner/certifieringar inom just byggbranschen. Bureau Veritas har alltså, för att behålla oberoendet, dels delat upp utövandena i olika organisatoriska kroppar, dels kontroll på individnivå. SWEDAC har informationsblad som vänder sig direkt till de

företag som vill upphandla certifieringstjänster, d.v.s. B. I dessa informerar SWEDAC om vad som är viktigt att tänka på för B när denne upphandlar certifieringstjänst av C. Bland annat understryks att ett trovärdigt certifieringsorgan är ackrediterat (av SWEDAC företräddelsevis), och att certifieringsorganet *inte* erbjuder tjänster av konsulterande typ (SWEDAC info 09:10).

Certifieringsföretagen ackrediterar sig för att visa att deras certifikat står för en oberoende, kompetent granskning. Med en ackreditering visar man för omvärlden att man är ett första gradens certifieringsorgan (och särställer sig därmed från de certifieringsföretag som *inte* är ackrediterade). Ackrediteringens funktion att skilja agnarna från vetet, har också fått effekt på C:s relation med varandra. De förekommer givetvis konkurrens mellan olika certifieringsföretag på marknaden. Men samtidigt kan de ta över varandras kunder, i samförstånd, så länge de båda certifieringsföretagen är ackrediterade. Dessa övertaganden sker relativt ofta när det gäller certifiering av organisationer, mer sällan då det gäller produktcertifieringar (Intervju Marberg och Höglund, Bureau Veritas 090826). Via D skapas alltså ett samförstånd mellan de annars konkurrerande C, som gör att de kan ta över varandras B.

EU som rollsättare

I och med den inre marknaden har EU en stor påverkan på hur certifieringspraktiken är utformad, framför allt vad gäller granskning och märkning av produkter. Certifieringspraktiken inom EU har därför tydligt skapade funktioner för olika aktörer.

Den nya metoden och varupaketet

EU:s inre marknad för varor regleras av ett antal produktdirektiv. Det finns olika produktdirektiv för olika produktområden. Det finns idag ca 25 olika produktdirektiv. Dessa direktiv tillämpas enligt den s.k. nya metoden, som tillkom i mitten på 1980-talet. Den nya metoden innebär, till skillnad från den gamla metoden, att direktiven är mindre detaljerade i sin utformning; de krav på produkter som ska släppas på den europeiska marknaden finns istället återgivna i olika standarder (SOU 2004:57 s. 196, www.swedac.se, intervju Stattin 090812). Syftet med den nya metoden är således att regleringen på området ska bli mindre detaljerad och därmed mer flexibel. Produkter som ska ut på den europeiska marknaden

förändras snabbare än vad regleringen i form av lagstiftning hinner med. Därför har man givit plats för standarder att reglera (intervju Stattin 090812).

Marknadskontroll

En av förändringarna som nya metoden innebär är att kontrollen av att varuproducenterna följer regleringen gjorts om. Den gamla metoden tillämpade en mer traditionell myndighetskontroll, där statliga myndigheter kontrollerade varorna *innan* de släpptes på marknaden. Idag, med den nya metoden, sker kontrollen av varor vid olika tillfällen, beroende på vem som kontrollerar. *Producenten själv* kontrollerar att varan håller måttet enligt gällande produkt direktiv. Gör varan det sätter producenten en CE-märkning på varan. Detta sker *innan* varan fått tillträde till marknaden. CE-märkningen infördes i början på 90-talet, för att producenterna på ett unisont sätt skulle kunna visa upp sin garanti att varan är säker, har provats och att detta finns dokumenterat (www.cemarkning.se, intervju Stattin 090812). Är produkten av extra "riskfylld" typ finns krav på att den ska granskas inte av producenten själv utan av en oberoende tredje part, ett s.k. *anmält organ* (se vidare nästa avsnitt). För att systemet med den nya metoden där standarder styr och där producenterna själva kontrollerar sina produkter, ska garanteras vara säkert, finns något som kallas marknadskontroll. Till skillnad från producenternas kontroll och CE-märkningen, sker marknadskontrollen *efter* att varorna fått tillträde på marknaden (SOU 2004:57 s 31, intervju Stattin 090812). Kontrollen sker i form av stickprover eller på begäran från allmänheten (www.swedac.se). Med bokstavsterminologin förenklas detta förfarande genom att formuleras som att B kontrollerar sig själv, och att F därefter, på eget initiativ eller på begäran från A, kontrollerar B:s kontroll. Myndigheternas marknadskontroll utgör därmed en typ av metakontroll.

Hur marknadskontrollen ska utföras i respektive medlemsland är inte reglerat i den nya metoden, organiseringen av marknadskontrollen ser därför väldigt olika ut medlemsländerna emellan. I Sverige utgör marknadskontrollen en form av myndighetstillsyn, då uppdraget att kontrollera varorna på marknaden tillfallit olika sektorsmyndigheter med tillsynsansvar. Varor som tryckkärl kontrolleras av Arbetsmiljöverket, hissar av Boverket och radioapparater av Post- och Telestyrelsen (www.cemarkning.se, intervju Stattin 090812, www.swedac.se). Varje produkt har således en hemmamyndighet i den svenska statsförvaltningen. Dessa myndigheter är med i Marknadskontrollrådet, där SWEDAC är ordförande. SWEDAC är dessutom samordnande myndighet för marknadskontrollen. Marknadskontrollmyndigheterna deltar ofta i internationella samarbeten. Läkemedelsverket är exempelvis med i EUDAMED

(en styrgrupp för en europeisk databas på läkemedelsområdet). SWEDAC som är ansvarig myndighet för tillsynen av ädelmetall, exempelvis kontroll av stämplarna på guld eller silver, är medlem i WELMEC (en samarbetsorganisation på mätområdet i Europa) och Arbetsmiljöverket representerar Sverige i ICSMS som är ett informationssamarbete (SOU 2004:57 s. 207 och s. 250).

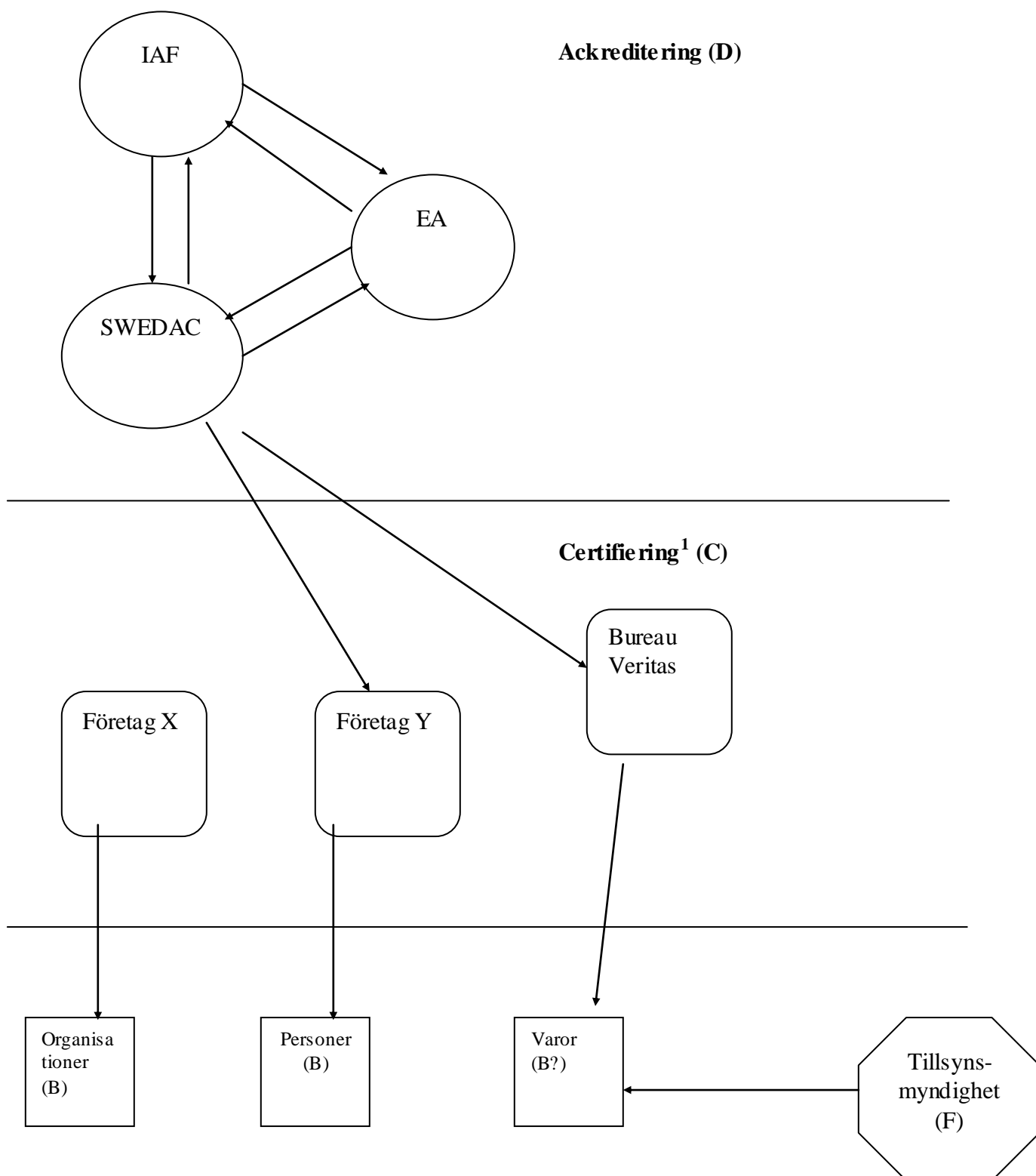
Anmälda organ

Anmälda organ är en del av det som kallas ”öppna system”. Dessa öppna system började införas i Sverige i mitten av 90-talet som ett led i den nya metoden. I praktiken innebär ett öppet system att företag som är ackrediterade eller *anmälda* av SWEDAC får testa produkter genom certifiering eller annan bedömning av överensstämmelse. Det bildas således, med det öppna systemet, en öppen marknad (www.swedac.se, intervju Stattin 090812). Det är i allra flesta fall företag som utgör anmälda organ, och dessa anmäls till kommissionen. Det är varje medlemslands regeringar som utser anmälda organ i respektive land. I Sverige har detta dock delegerats till SWEDAC, som alltså utser, granskar och anmäler företagen till kommissionen.

Det är ytterst ovanligt att myndigheter är anmälda organ. Detta på grund av att myndigheter inte ska konkurrera med företag på den öppna marknaden, då myndigheter kan underprissätta sina tjänster, eftersom de inte har samma kostnadstäckning som vinstdrivande företag. Ska en myndighet bli ett anmält organ behövs ett särskilt bemyndigande från regeringen (intervju Stattin 090812). Vem som får och inte får bli anmält organ grundas alltså på vissa förvaltningspolitiska aspekter. Läkemedelsverket är exempel på myndighet som är anmält organ.

Modellen på följande sida syftar till att förenkla beskrivningen av hur de olika aktörerna inom denna praktik är organiserade. Pilarna symboliserar någon form av granskning, som resulterar i en märkning – t.ex. ett certifikat, en besiktningsstämpel eller SWEDAC:s logga. Inom fältet ackreditering är medlemskap i IAF eller EA en slags märkning i sig. De horisontella linjerna visar den hierarki som begreppsdefinitioner har skapat, och som har fått konsekvenser i hur praktiken, och aktörerna, är organiserade i förhållande till varandra. Ackreditering är en nivå i granskningshierarkin, certifiering en annan. På en tredje nivå kommer tillsynsmyndigheterna in i form av marknadskontroll.

Figur 1. Relation mellan aktörer inom bedömning av överensstämmelse



¹ Verifiering, besiktning, provning etc.

Fortsatt forskning – en frågestruktur

Den här rapporten har övergripande studerat praktiken för olika former av godkännande, märkning och kontroll. De iakttagelser och reflektioner som har gjorts gäller därför de *mönster* som verkar finnas inom denna bransch. Rapporten är en helt empirisk produkt, syftet har varit att med en induktiv ansats undersöka hur området ser ut och vad vi utifrån detta bör gå vidare med, och problematisera mer teoretiskt. Följande avsnitt sammanfattar materialet i en frågestruktur, uppdelat i sex områden.

Performativitet – begreppsanvändningens påverkan på praktiken

Inledningsvis problematiserades granskningspraktikens mångfald av begrepp. Mångfalden av begrepp är inte endast en terminologisk fråga, utan även en organisatorisk. Som vi har sett har denna mångfald haft påverkan på både internorganisatoriska strukturer, och på organiseringen mellan aktörer; vem som gör vad.

En iakttagelse är alltså att samtliga av de studerade aktörerna är organiserade internt efter ungefär samma struktur. Deras indelning i olika ”subpraktiker” inom bedömning av överensstämmelse (dvs. certifiering, verifiering, besiktning, provning etc), är symptomatisk för användningen av begreppen. Varför är dessa begrepp, och utövanden, indelade på det här sättet? Vad avgör om ett område ett subområde eller inte – varför finns det t.ex. bilbesiktning men inte bilcertifiering? Ger det några effekter? Sprider sig en ”subpraktik” snabbare än andra? Varför i så fall? Vad är detta ett uttryck för?

Att olika aktörer ska utöva olika granskningar kommer tydligt till uttryck i EU:s reglering. Unionen har i direktiv och förordningar skapat en uppdelning av praktiken: *när* kontrollen/märkningen görs, är avgörande för *vem* som gör det, eller tvärtom, vem som gör det påverkar när det görs. Före marknadstillträdet är det privata aktörer; certifieringsorgan eller producenterna själva. Efter marknadstillträde är det, i Sverige, en myndighetsuppgift att utöva tillsyn (marknadskontroll). Varför? Och hur ser det ut i andra länder?

EU:s reglering har även tudelat praktiken genom att ge ackreditering en roll (icke kommersiell) och certifiering en annan (kommersiell). Vad innebär det att man har dragit en

gräns; att ackreditering ska bedrivas på icke kommersiell basis, och resten av bedömning av överensstämmelse ska ske på en öppen marknad med kommersiella företag? Innebär detta att det skapas två parallella marknader, en för ackrediterade C och en för icke ackrediterade C? Här finns en konkurrensaspekt. Att vara ackrediterad kan innebära tillgång till en helt ny marknad, och att inte vara det kan innebära att man utesluts. Det finns inget EG-direktiv som gör ackreditering obligatoriskt, utom inom vissa delar av läkemedelsbranschen. Men hur ser det ut i praktiken? Är kedjorna olika långa inom olika branscher? När förutsätts ackreditering och när inte? Vad beror det i så fall på?

Att ha många strängar på sin lyra

Granskningspraktikens omfattande begreppsapparat och tillhörande utövanden, verkar också ha påverkat att många gör mycket. Många aktörer inom denna praktik verkar praktisera många parallella roller, samtidigt. SWEDAC som aktör är värd att studera närmare. För det första agerar de tillsynsmyndighet med ansvar för mätteknik och ädelmetall. För det andra agerar de myndighet som ackrediteringsaktör *i en fas*, nämligen i själva antagandet av ackrediteringsansökningar. Som myndighet får SWEDAC alltså inte neka någon att ansöka om att bli ackrediterad, och handläggningen kostar inte pengar. När ärendet sedan går vidare, börjar man ta betalt: man agerar *i den andra fasen* som uppdragstagande aktör. Ett C behöver alltså inte betala för att ansöka om att bli ackrediterade, men måste betala för själva ackrediteringen. I rollen som D är SWEDAC:s verksamhet alltså tvådelad. I en tredje roll agerar SWEDAC marknadskontrollant, tillsammans med de andra marknadskontrollmyndigheterna i Marknadskontrollrådet. För det fjärde arbetar SWEDAC internationellt i de stora meta- och metametaorganisationerna, med att tolka standarder för ackrediteringsföretag. De tolkar således standarder som ska styra dem själva. Varför har SWEDAC fått denna roll och hur pareras dessa olika utövanden? Hur har utvecklingen sett ut över tid?

Även certifieringsföretagen verkar spela olika roller samtidigt. Bureau Veritas erbjuder utbildning inom samma område som man certifierar. Hur kommer det sig att man agerar i så många olika skepnader? Varför är så många aktiva aktörer inom denna praktik ”multitütövare”? Hur pareras man olika värden som oberoende och trovärdighet, när man erbjuder både utbildning och certifiering – inom samma område?

Från tillsyn till certifiering?

Detta område förefaller vara ett bra exempel där styrformer ändrat karaktär, och där statens inblandning förändras. Det är också ett bra exempel på område där det tillsynes råder en slags begreppskonvergens – tillsyn, som här presenterats som ett alternativt utövande till certifiering, flyter ihop med andra begrepp inom området. CE-märkning och den nya metoden är tydliga exempel där den statliga tillsynen givit plats åt annan form av granskning och märkning. Tillsynslagar byts mot standarder och den statliga S-märkningen byts mot CE-märkningen, som producenterna använder för att själva märka sina produkter. Förändring inom detta område verkar inte bara ske för vem som gör kontrollen och märkningen, utan *hur* det görs. Certifiering som tillsynsmetod verkar bli allt vanligare. I förlängningen innebär detta att myndigheter använder samma metoder som kommersiella företag. Ger detta några organisatoriska implikationer för de företag och myndigheter som granskas och godkänns? Är det skillnad på att vara ”tillsynsbar” och ”certifieringsbar”? Vilka samarbeten finns mellan myndigheter och företag på det här området? Finns det områden där tillsynsorgan och certifieringsföretag konkurrerar? Hur ser efterfrågan på tillsyn respektive certifiering ut? Finns det demokratiska implikationer – hur tas medborgarnas intressen tillvara, när företag och inte myndigheter, utför kontroll av företag och produkter? Vilka drivkrafter finns bakom en förskjutning från tillsyn till certifiering?

Fenomenet anmälda organ och SWEDAC:s roll i detta är värt att studera närmare. Här verkar utvecklingen av styrningen gå åt två håll samtidigt: å ena sidan delegeras genomförandet av statlig kontroll, dvs. tillsyn, till privata företag som ackrediterats av SWEDAC. Ett tydligt skifte från tillsyn till certifiering. Å andra sidan stärks SWEDAC:s roll gentemot andra potentiella ackrediteringsföretag, i och med EU:s direktiv om den nya metoden. Ackreditering formuleras alltmer som en myndighetsuppgift, där endast offentliga aktörer tillåts godkänna och märka. Ett tydligt skifte från certifiering till tillsyn således. Vad innebär detta, är staten mer eller mindre inblandad? Hur parerar SWEDAC detta? Varför är staten inblandad på vissa områden men inte på andra?

”Peering” in absurdum

Utmärkande för branschen är de långa kedjorna som aktörerna utgör. Dessa kedjor är sammanlänkande genom olika former av granskning och kontroll av varandra. Resultatet med dessa långa granskningskedjor, är en mängd märkningar och certifikat. Syftet med

märkningarna och certifikaten varierar. Ibland beskrivs förtroende, legitimitet och trovärdighet som de främsta anledningarna till att aktörer genomgår procedurerna och ingår i kedjan. Ibland beskrivs hälsa, säkerhet och konsumentskydd som orsaker till att granskas, bedömas och märkas. Ett tredje syfte är att organisationer ska bli jämförbara och deras praktiker ska harmonieras med varandra. De stora meta- och metametaorganisationerna (EA och IAF) har harmonisering av medlemmarnas praktiker som främsta syfte. Hela praktiken verkar präglas av att de olika aktörerna är sammanlänkade för att de *förutsätter* varandra. Det kan uppstå situationer där en representant från IAF är med för att granska EA, när EA granskar SWEDAC, för att se hur SWEDAC granskar ett certifieringsföretag som ska granska en produkt, person eller organisation. Samtidigt är SWEDAC medlem i EA och IAF. I IAF och EA:s kommittéer för att tolka standarder sitter de olika certifieringsföretag som EA och IAF:s medlemmar (exempelvis SWEDAC) ska granska. Vad händer med syftena för granskning och märkning som aktörerna pläderar för, när kedjorna bli allt längre? Blir det kontraproduktivt – ju längre kedjor – ju mer granskning och märkning, desto *mindre* transparens, förtroende och legitimitet? Riskerar systemet att drabbas av ”förtroendeinflation”?

En regeltät praktik

All ”peering” och annan granskning som präglar de olika aktörernas relationer till varandra, bygger på olika regler. Utöandet av granskning, godkännande och märkning verkar styras av en mix av hård lagstiftning och mjuk reglering, regler kopplade till sanktioner och regler som är frivilliga. Ackreditering är i vissa fall frivillig och i vissa fall obligatorisk. CE-märkningen är obligatorisk men standarderna som ligger till grund för kraven i märkningen är frivilliga att följa. Sanktionerna verkar också variera. Dels med vilken typ av produkt det gäller, det vill säga ämnet för regleringen, dels vem som reglerar. En produkt som kan orsaka stor skada regleras med andra sanktioner än en vara som inte anses riskfylld. Då detta är en praktik präglad av långa kedjor mellan aktörer, kedjor som verkar syfta till att skapa ”förtroende”, blir sanktionerna viktiga att analysera. Vilka sanktioner krävs för att förtroendet ska fortsätta finnas representerade i märkningarna? I förlängningen blir frågan hur man reglerar förtroende? Regleringen verkar även vara beroende av när granskningen sker. Är det före marknadstillträde sker det via en viss aktör och därmed med vissa sanktioner kopplade till sig. Sker det vid ett annat tillfälle kan det vara en annan aktör som gör granskning och har därmed tillgång till andra sanktioner.

Det verkar också som att regler från olika avsändare praktiseras parallellt. Företag certifierar t.ex. enligt sina egna standarder och enligt ISO-standarder. EU är en stor producent av regler, men också staten i form av konkurrens- och konsumentlagar. Finns det konkurrens mellan olika regler? Om de är frivilliga, hur väljs de? Vad avgör om en regel går från att bli frivillig till tvingande – när blir certifiering ett måste?

Relation mellan C

Marknaden för certifieringsorgan tycks växa. Det verkar finnas ett stort antal aktiva certifieringsföretag i alla storlekar, inom de flesta branscher. Som på vilken marknad som helst förekommer det konkurrens mellan företagen: vem kan erbjuda de mest attraktiva tjänsterna; vem har bästa priserna, vem verkar vara mest trovärdig etc. Det som gör konkurrensrelationen mellan certifieringsföretagen tämligen speciell, är deras gemensamma koppling till D. Det framkommer i intervjuer med branschorganisationen SWETIC (vars medlemsinträdeskrav är att man ska vara ackrediterad), med representanten för C; Bureau Veritas, och SWEDAC, att de C som inte är ackrediterade, är andra gradens aktörer, och riskerar att sänka förtroendet för branschen. Ett uttryck för detta förhållande är t.ex. att certifieringsföretagen kan byta kunder med varandra, så länge de är ackrediterade. Då begreppet certifiering, till skillnad från ackreditering, inte är ”patenterat”, ligger det alltså i certifieringsföretagens intresse att deras konkurrenter är ackrediterade, för att behålla trovärdigheten och legitimiteten i certifieringsbranschen. Förtroendet för hela praktiken samlas således alltmer inom ackrediteringen, på SWEDAC. Hur parerar certifieringsföretagen detta – de är konkurrenter, men samtidigt beroende av samma ”förtroendekälla”; SWEDAC?

Referenser

www.hovlev.se

www.iaf.nu

www.swedac.se

www.certifiering.nu

www.cemarkning.se

www.european-accreditation.org

www.swetic.org

www.sp.se

www.bureauveritas.se

www.regeringen.se

IAF Code of Conduct: IAF PL 1:2003

EA: Inspection Committee Terms of Reference: EAAB(01)03

EA Certification Committee Terms of Reference: EA/EC(00)53

EA: Terms of Reference and Rules of Procedure of the EA Laboratory Committee

EA: Advisory Board Terms of reference

EU:s förordning 765/2008

SOU 2002:14 Granskning på medborgarnas uppdrag

SOU 2004:57 Tillsyn för säkra varor och marknader

SOU 2009:40 En ny modell för arbetsmiljötillsyn

SFS Förordning 2007:1223

SWEDAC info 09:10

Intervjuer

Peter Kronvall, chef enheten för certifiering, SWEDAC 090701

Peter Kronvall och Roland Jonsson, chef för tekniska avdelningen, SWEDAC 090825

Anna Stattin, ansvarig marknadskontroll, SWEDAC 090812

Magnus Davidsson, verksamhetsledare, SWETIC 090622

Jan Olof Marberg, Hans Höglund, Bureau Veritas 090826

Deltaande vid Marknadskontrollrådets konferens 090918

