

CSR i en politisk kontext

En institutionell maktanalys av framväxten och utformningen
av CSR i Malmö stadsförvaltning

Per Olsberg
Felicia Oscarsson

Abstract

Sedan millennieskiftet har Corporate Social Responsibility (CSR) som fenomen fått ett allt större utrymme på den politiska agendan i Europeiska Unionen (EU) och Förenta Nationerna (FN). I dag har CSR-arbetet även blivit en del av Sveriges förvaltningsarbete i den lokala institutionella kontexten. Vi har identifierat ett antal faktorer som har lett till framväxten och utformningen av CSR i den lokala förvaltningen i Malmö Stad. Framväxten av CSR i den politiska institutionen har att göra med företagens engagemang i dessa mjuka frågor och liberalisering av staten som gjort att företagen ses som en legitim deltagare i den politiska processen. En annan faktor kan vara påtryckningar från medborgare och icke-statliga organisationer om att de politiska institutionerna ska kräva av företagen att agera ansvarstagande. CSR handlar för förvaltning om ett konkurrensmedel och att delta i transnationella samarbeten. Begreppet är brett och tolkningsutrymme finns för hur arbetet kan utformas. Arbetet har haft en tendens att utformas i enlighet med redan etablerade projekt och intressen i institutionerna. I Sverige har inte CSR-arbete blivit en del i förvaltningens kärnverksamhet, med undantag för den offentliga upphandlingen. En viss skepsis och kunskapsbrist finns kring CSR och vissa hävdar att frågor kring hållbarhet inte är något nytt i den svenska institutionella kontexten. Den institutionaliserade svenska modellen har tidigare varit grunden för samma tankar om ett socialt ansvarstagande och demokratiskt företagande.

Nyckelord: CSR, hållbart företagande, diskursiv makt, historisk institutionalism, textanalys, Malmö Stad

Antal ord: 9225

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Metod	1
1.3	Material	2
1.4	Avgränsning	4
1.5	Disponering	4
2	Bakgrund	5
2.1	Empirisk bakgrund	5
2.1.1	Innebörden av CSR	5
2.1.2	Framväxten av CSR	6
2.1.3	Utformning av CSR i EU, Sverige och Malmö	8
2.2	Teoretisk utgångspunkt	10
2.2.1	Diskursiv maktteori	10
2.2.2	Historisk institutionell teori	11
3	Analys	13
3.1	CSR utformat på frivillig basis av företagen	13
3.2	Ökad legitimitet och att vara en global aktör	14
3.3	CSR något vid sidan av förvaltningens arbete	15
3.4	CSRs plats i den politiska institutionella kontexten	16
4	Slutsats	18
5	Referenser	20
5.1	Primärkällor	20
5.2	Sekundärkällor	20
6	Appendix	23
6.1	Intervjuguide	23
6.1.1	Intervjufrågor - Emma Börjesson projektsekreterare på Malmö Stad	23
6.1.2	Intervjufrågor - Julia Magnusson Planeringssekreterare för Företagsakademin för 3.0	23
6.2	Frågor till textanalysen	24
6.3	Internationella riktlinjer för CSR	25

6.3.1	EUs CSR strategi från 2011 i åtta punkter	25
6.3.2	FNs Global Compact tio riktlinjer.....	25

1 Inledning

Vi lever i ett kapitalistiskt samhälle där företag konkurrerar på en fri marknad. Företag bidrar till samhället med att skapa ekonomisk utveckling och betalar skatter som i sin tur är grunden för våra demokratiska institutioner och sociala skyddsnet. Allt är frid och fröjd. Nej, just det. Sen var det ju det här med alla ekonomiska kriser, bankkriser, miljöförstöring och den globala snedfördelningen av resurser mellan världsdelar och inom länder.

Corporate Social Responsibility (CSR) har sedan 2000 blivit en fråga EU drivit för att skapa enhetlighet kring detta i medlemsländerna. Begreppet kan tolkas olika och utformningen blir därför kontextberoende. Oklarheter råder också kring företags och organisationers skyldigheter angående hållbarhetsfrågor och ansvarsutkrävande. CSR kan med kritiska ögon ses som ”branding” av företag i förhållande till konsumenter. Frågan vi ställde oss som statsvetarstudenter blev – när frågan om hållbart företagande förs politiskt från EU vilken plats får den i en svensk förvaltningskontext? Då Sverige trots allt har en lång tradition av att arbeta med sociala frågor och se till arbetsmarknadens partner genom den djupt institutionaliserade svenska modellen.

1.1 Syfte

Syftet med vår uppsats är att försöka ta reda på vad CSR har för plats i den svenska politiska kontexten och hur det kommer sig att svenska politiker och tjänstemän jobbar med CSR. Vi frågar oss vilka maktstrukturer det är som har gjort att arbetet med CSR har växt fram inom den lokala förvaltningen i Malmö stad. Vi ämnar ha ett brett anslag genom att integrera institutionella drag och maktdiskurser som finns internationellt och nationellt. Genom att studera Malmö stadsförvaltning vill vi få en förståelse för hur CSR har fått sin utformning i den lokala institutionella kontexten. För att kunna besvara vårt syfte har vi utformat två följande forskningsfrågor:

- Hur har CSR växt fram i Malmö stad?
- Vilka maktstrukturer och institutioner påverkar innehållet av CSR?

1.2 Metod

Vi har gjort en teorikonsumerande fallstudie vilket innebär att fallet är i centrum och att vi använder oss av existerande teorier. För vår studie är fallet lika med företeelsen CSR i en förvaltningskontext. Jämförande rumsliga analysenheterna är EU, Sverige och Malmö (Esaiasson et al, 2007, s.42, 97, 121). Vi har genomfört en kvalitativ textanalys på ett antal policydokument och utredningar samt intervjuer. Operationaliseringen, det vill säga hur teori knyts till empiri, sker genom att vi utifrån två teorier - diskursiv makt och historisk

institutionalism - utformat relevanta frågor att ställa till texten för att besvara vår frågeställning. Metodpraktikan beskriver en sådan textanalys som något mer än en sammanfattning av texterna. Andemeningen som de vill få fram, och som var vår målsättning, är att vi som författare berättar en historia med hjälp av texten, inte texten som berättar en historia för oss (Esaiaison et al, 2007, s.243). Frågorna blir vårt analysredskap och svaren ska betraktas som empiriska indikatorer på fenomenet CSR som vi undersöker. Fördelen med kvalitativ textanalys är att helheten i texten, det centrala som forskaren vill fånga in, anses vara något annat än summan av delarna. Vissa passager är viktigare än andra och kan därför lyftas ut. Innehållet i texten kan ligga dolt under ytan och kräver intensiv läsning och att frågor ställs till texten (Esaiaison et al, 2007, s.237).

Vår textanalys blir som sagt en berättelse snarare än ett kodningssystem vi annars kunde använt oss av. Vi har valt att kritiskt granska snarare än att systematisera innehållet i våra texter (Esaiaison et al, 2007, s.238). Det ligger därför nära tillhands att vi närmar oss det Metodpraktikan benämner Ideologikritik –

”... att lyfta fram de samhälleliga konflikter som återspeglas i en given text. Vad säger texten och enligt vilka faktiska principer styrs samhället? I ideologikritiken används således texten som ett hjälpmedel för att upptäcka förhållanden inom samhällslivet; genom att studera texten får vi en uppfattning om sakernas tillstånd i ett vidare sammanhang” (Esaiaison et al, 2007, s.239).

I boken *Textens mening och makt* framgår att förutom primärkällor, våra dokument och intervjuer, så är sekundärkällor minst lika viktigt för att förklara maktdiskurser genom att ”... drag i texten relateras till en omgivande social praktik, ofta dess maktaspekter” (Bergström & Boréus, 2012, s.160).

Validiteten hänger på att vi skapat ett bra analytiskt redskap, att våra frågor till de texter som skall undersökas är rimliga empiriska indikatorer på det vi ska svara på. För att öka vår validitet har vi, så långt vi kunnat och i mån om tid, läst in oss på befintlig forskning. Detta för att veta vilka frågor som behandlas och kan vara relevanta (Esaiaison et al, 2007, s.244).

Det finns en problematik som vi är medvetna om när det gäller att förhålla sig till svaren på frågorna. Då vi använder ett ”öppet förhållningssätt” i tolkningsprocessen gäller det att behålla fokus på undersökningens problemställning och inte förirra sig med att ta upp andra intressanta infallsvinklar som inte hör till kärnresonemanget (Esaiaison et al, 2007, s.245).

Eftersom textanalysens fokus är på ideologikritik är det viktigt att nå god intersubjektivitet, det vill säga att resultaten ska vara så oberoende som möjligt av vilken forskare som gör analysen. Likaså framhålls att urvalsmekanismer lätt kan bli perspektivberoende (Bergström & Boréus, 2012, s.170).

1.3 Material

Vårt empiriska material är främst ett antal rapporter som berör CSR. Vi har ett fokus på hur CSR är utformat i de politiska intuitionerna och har därför valt att fokusera på hur strategierna och arbetsformernas utformning sett ut på papperet. Utformning av CSR kommer från den

internationella kontexten och därför börjar vi med att titta på EUs CSR strategi från 2011 (EC 2011/681(COM)) då den varit vägledande för det politiska arbetet i Sverige och Malmö. Regeringens strategiplan för Hållbart företagande (pub.2011/UD 13:131) samt förarbetet SOU utredning Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12), har använts för att få en förståelse för hur svenska regeringen sätter upp riktlinjer för hur arbete med CSR bör ske både explicit och implicit i den svenska förvaltningen. Dessutom har vi valt Malmö stads slutrapport om offentlig upphandling 2013 (ytt.2013/STK 2013:848) och projektfolder Företagsakademien 3.0 (2014) som är en beskrivande folder för Malmö företagsgruppers projekt med CSR där Malmö stad och Malmö Högskola ingått, dessa har vi valt med samma motivering som de nationella dokumenten. Valet av de politiska förvaltningarnas dokument på EU nivå, nationell nivå samt lokal nivå, var också för att vi ville bilda oss en uppfattning kring skillnader och likheter mellan språk användning, stil och arbetsmetoder etcetera.

Två intervjuer har gjorts för att få en mer omfattande bild av synen på CSR på lokal nivå i förvaltningen med Emma Börjesson projektsekreterare på Malmö Fairtrade City och Julia Magnusson planeringssekreterare för CSR-projektet med Företagsakademien 3.0. Dessa två valdes för deras tydliga koppling till hur Malmö stad arbetar med hållbarhetsfrågor. Dessa ligger också under Miljöförvaltningen respektive Näringslivskontoret. Ytterligare intervju planerade vi att göra med Upphandlingsenheten, men trots idog telefon och mejl korrespondens fick vi inte till en intervju. Förklaringen vi fick var hård belastning på personal men att intervju kunde göras längre fram, vilket vi inte hade tid att vänta på. Just frågor kring upphandling är ett viktigt styrmedel från förvaltningens sida för att ställa krav på företag i hållbarhetsfrågor och därför hade denna uteblivna intervju varit av intresse. Vi har dock fått fram god information om hur CSR tillgodoses vid upphandling av SOU-utredningen (SOU 2013:12), och Malmö stads slutrapport samt stadens hemsida och budgeten för 2014.

Vi har en större mängd sekundärt material, detta för att få en fördjupad förståelse för vilka typer av problematik som lyfts kring CSR och hur begreppet CSR kan förstås. Dessutom har sekundärkällorna gett en inblick i vilka aktörer, strukturer och historiska skeenden som har bidragit till framväxten och utformning av CSR i Sverige och Malmö.

Valet av Malmös stadsförvaltning gjordes för att det fanns relevanta kopplingar till CSR frågor. EUs satsning på nationell, regional och lokalt arbete med CSR har lett till att EU finansierat CSR projektet Företagsakademien 3.0 i Malmö stad, genom Europeiska socialfonden. Malmö stad är intressant utifrån att det ligger i framkant i sitt arbete med satsning på hållbar utvecklingen och driver en rad projekt. Malmö blev den första Fairtrade certifierade staden i Sverige 2006. Staden ligger dessutom i den växande Öresundsregionen och har under de senare decennierna genomgått stora strukturella förändringar. Staden är också ett belysande exempel på utvecklingen av transnationella samarbeten kring frågor rörande hållbar utveckling och företagens tillväxt. Även sociala frågor är av stor vikt i Malmö stad och flera projekt pågår för att minska svart jobb, öka sysselsättning och förbättra förorterna. CSR har blivit sett som ett nytt sätt att integrera dessa frågor mer i företagsvärlden, därför är Malmö stad ett bra exempel på en stadsförvaltning som verkligen har lyft CSR frågan.

1.4 Avgränsning

CSR är ett ämne som har utformats på en rad olika håll inom både företagsvärlden, icke-statliga organisationer, globala, nationella och lokala politiska institutionerna. Vårt fokus är på hur CSR, som tidigare var ett begrepp i företagen, har kommit att utformas i de politiska institutionerna. Vi har inte i vår studie valt att titta närmare på utformning i de globala institutionerna, liksom FN. De internationella riktlinjerna rör främst företagen på transnationell nivå och är därför inte av lika stor vikt för oss då vårt fokus har legat på nationell och lokal nivå i Sverige, vilket berör små till medelstora företag (SME). Vi har avgränsat studien till att gälla utformning av CSR som strategi inom den politiska förvaltning i Sverige och Malmö och ämnar därför inte att gå på djupet i vad arbetsmetoder och projekt lett till. En studie likt vår hade med fördel kunnat ha ett aktörsperspektiv eftersom teorin om diskursiv makt har både ett aktör- och ett struktursperspektiv. Vi har inte valt att gå på djupet när det gäller särskilda aktörers förmåga att utforma den diskursiva makten. Ett alternativ till vår studie hade varit vara att ge en fullgod bild av inkorporering av CSR som idé i den svenska förvaltningen genom att genomföra en processpåring men vi anser detta skulle varit för tidskrävande för vårt arbetes tidsram.

1.5 Disponering

För att få en bild av vad CSR är och få en uppfattning i vilken historisk kontext CSR har växt fram ur, har vi i bakgrundskapitlet reflektioner kring CSR i den internationella kontexten. Bakgrunden är ett återgivande av tidigare statsvetenskapliga forskares studier på området och en mer informativ beskrivning av vad arbetet med CSR inneburit inom olika politiska institutioner. Efter denna historiska del kommer en beskrivning av EUs CSR politik och hur Sverige och Malmö arbetat med frågan. Vi inkluderar därefter ett teorikapitel med en redogörelse för vår teoretiska utgångspunkt. Sedan följer vår analys där vi besvarar våra forskningsfrågor. Vi har delat in avsnittet efter fyra olika teman som vi anser är aktuella i diskussionen kring CSRs framväxt och utformning i förvaltningen. Analysen avser att ge en så bred bild som möjligt av de institutioner som utformats CSR i Sverige och Malmö.

Avslutningsvis, försöker vi lyfta detta resonemang till en högre abstraktionsnivå i vår slutsats för att skapa en högre utomvetenskaplig relevans för vår frågeställning samt för att få skapa en helhetsbild av CSRs framväxt i de lokala politiska institutionerna. Vi ger dessutom reflektioner kring vidare forskning.

Vi inkluderar ett antal bilagor med våra textanalysfrågor, intervjufrågor, samt en FNs Global Compacts tio principer och EUs riktlinjer åtta riktlinjer för CSR från 2011.

2 Bakgrund

2.1 Empirisk bakgrund

Då vi har valt att se på framväxten av CSR genom politiska institutioner och ner på lokal planet i Malmö har vi valt att presentera relevanta delar av hur denna framväxt sett ut genom att sätta det i en historisk kontext. Dessutom problematiserar vi innebörden av begreppet CSR och beskriver utformningen av CSR riktlinjer, strategier och projekt som funnits i de internationella politiska institutionerna FN och EU, samt nationellt och lokalt i Sverige och Malmö.

2.1.1 Innebörden av CSR

I dag har CSR kommit inbegripa frågor som exempelvis anti-korruption, globala utvecklingsfrågor, respekterandet av de mänskliga rättigheter samt långsiktiga investeringar. Arbetet med CSR frågor har också tagit många olika typer av utformning, allt från utvecklingsprojekt i lokalsamhällen till lärandeplattformar för företag samt konsekvensanalyser av verksamheten (Regeringskansliet 1). Traditionellt sett har CSR innefattat tre ansvarsområden; socialt, ekonomiskt och miljömässigt och behandlat frågor som arbetstagarnas rättigheter och företagens miljöansvar (Carroll/ Ardogaña & von Weltzin-Hoivik, 2010, s.221). CSR har kommit att ses som en etisk och moralisk fråga i de flesta fall, rörande frivilliga insatser, snarare än en politisk eller juridisk fråga med tydligt ansvarsutkrävande (Argadoña & von Weltzin-Hoivik, 2010, s.223).

En stor del av litteraturen som berör CSR problematiserar att begreppet är otydligt och brett. Begreppet har plockats upp och diskuterats på så många olika arenor och de existera ingen konsensus kring definitionen av CSR (Argandona& von Weltzin-Hoivik, 2010, s. 221). Ett problem blir då att CSR utformats som "one-size-fits-all" där CSR antas ta liknade utformning och ge liknande initiativ i olika institutionella kontexter världen över. Utformning av CSR och dess praktik är möjligen mer kontextspecifikt och begränsat till kulturella och institutionella förhållandena (Newell & Frynas/Newell, 2008, 1074). Olika institutionella kontexter har inneburit olika uppfattningar om vad CSR bör vara och hur det ska arbetas med, mycket beroende på hur man ser på företagets roll i samhället (Argadoña & von Weltzin-Hoivik, 2010, s.222).

Det finns tre olika synsätt på hur CSR arbete ska utformas. Först är det den neoliberala synen som menar att ackumulering av mer vinst till de som är andelsägare är det primära, samtidigt som lagen följs och försäkras sig om att den fria marknaden fortsätter att fungera felfritt. (Weyzig, 2009, s.420). Den andra synen på CSR är aktörsperspektivet (stakeholder perspective) som menar att CSR är något implicit, där företagets verksamhet tar hänsyn och involverar alla inblandade aktörer. CSR målas upp som ett win-win partnerskap, där intressen

kan tillgodoses ömsesidigt (Newell, 2009, s. 1069). Detta perspektiv anser inte att CSR handlar om att engagera sig i projekt som är externa till själva företagandet, CSR är utformat i negativa termer, det handlar främst om vad företagen inte ska göra (Weyzig, 2009, s.418). Det sista perspektivet som omnämns i litteraturen ser CSR som något som ska tillgodoses mer omfattande mål, företagets engagemang i externa aktiviteter. Exempelvis kan detta vara projekt för fattigdomsbekämpning och partnerskap med icke-statliga organisationer och regeringar. Överlag är det fokus på aktiviteter som inte rör företagets kärnverksamhet (Weyzig, 2009, s. 420). Denna typ av CSR kan ses ha ett kommersiellt syfte där företagsvärlden får ökad legitimitet inom andra sfärer i samhället genom att bedriva välgörenhet. Detta kan ses som att göra "fattigdom till business" (Wilson & Wilson/Newell, 2009, s.1073).

2.1.2 Framväxten av CSR

Begreppet CSR sägs ha växt fram i USA under 1950-talet med tankegångar kring att företag var skyldiga samhället någonting mer än vinst. I diskussionerna som rådde var ord som rättvisa, jämlikhet och värdighet framträdande (Frederick/Argandoña & von Weltzin-Hoivik, 2010, s. 221-222). Det var dock först i början på 1970-talet som en allmän debatt uppstod kring CSR i USA. Fokus låg på det nationella planet, att arbeta med arbetarnas rättigheter och allas likabehandling, att få industrin att bidra till ett kvalitativt liv för amerikanerna (Tengblad & Ohlsson, 2009, s. 654). På 1970-talet tog också de första uppförandekoderna för företag form, bland annat FNs kommission för transnationella företag (UNCTC) 1974. Organisation för samarbete och utveckling (OECD) utformade sina riktlinjer för multinationella företag 1976, dessa har sedan dess varit tongivande i den fortsatta utformningen av CSR (Therién & Pouliot, 2006, s.58).

En del anser att idéer kring företagets sociala ansvar har betydligt djupare historiska rötter. I Europa redan innan Industriella revolutionen efterfrågades ett socialt hänsynstagande utav företagarna (Argandoña & von Weltzin-Hoivik, 2010, s. 226). I och med kapitalismens framväxt blev sociala förhållanden kommersialiserade. Marknadsekonomin vars logik är ett maximerande av självintresse drivs av ett konstant aspiration till förbättring (McMichael, 2012:15). Den socialistiska teoretikern Karl Polanyi förklarar detta som att det ekonomiska livet blev frånskilt från de sociala. I denna ekonomiska modell kan inte alla de mänskliga värdena tillgodoses så som samarbete, omfördelning och ömsesidighet. Därför behövs kontrollmekanismer för att de sociala värdena ska kunna tillgodoses på en fri marknad, Polanyi förutsåg därför grundandet av en motståndsrörelse, som välfärdsstaten först institutionaliserade. Framväxten av idén till CSR följer Polanyis resonemang och kan likt välfärdsstaten ses som ett svar på kapitalismens utveckling, ett nytt grepp för att bemöta marknadskonominns brister och tillgodoses sociala värden (McMichael, 2012, s.15; Newell, 2009, s.1065).

Det som ligger till grund för det vi idag ser som CSR och den genomslagskraft fenomenet har haft, började ta form under 1990-talet. Världens transnationella företag växte sig starka och var i sina glansdagar, trots flera på rad följande finansiella kriser runt om i världen (Utting & Zammit, 2008, s.44). Den globaliserade ekonomin hade skapat en hårdnad konkurrens, med krav på att ständigt pressa omkostnader och därmed tumma på etiska normer (Røvik, 2007, s. 174). Stater världen över sänkte sina företagsskatter, för att locka kapital, vilket skapade hål i stadsbudgeten i den redan krisande ekonomin (McMichael, 2012, s. 216-217).

Inom de internationella institutionerna skedde ett skifte från det som skulle kunna kallas "FN-paradigmet" till "Bretton Woods-paradigmet" (Thérien & Pouliot, 2006, s. 58). Efter kalla krigets slut hade de globala finansiella Bretton Woods institutionerna (exempelvis Världsbanken, Internationella valutafonden) fått en allt starkare kontroll över den internationella agendan, vilket sägs vara ett resultat av Washington konsensus. Denna konsensus var kännetecknat av en neoliberal laissez-faire policy, en ideologiskt sammanhållen syn, där teknokrati fick stort utrymme. En liten stat och mindre inflytande för myndigheter är en del av detta nya ekonomisk-politiska paradigmet (Hirshland, 2006, s.4).

Ett stort media fokus har hamnat på flera företagsskandaler vilket ledde till att frågor kring företagsledningars etiska agerande lyfts upp på agendan (Røvik, 2007, s. 174). Ökade klyftor och ojämna utveckling var klart påtagligt, då flera länder hade stigande BNP, samtidigt som genomsnittliga löner sjönk (Utting & Zammit, 2008, s.44). Många började ifrågasätta makten som de transnationella företagen hade tillskansats sig. Protesterna vid Världshandelsorganisationens toppmöte i Seattle 1999 ses som startskottet till en global protesterörelse mot globaliseringen och en starkt röst för förlorarna, som de såg de, under det neoliberal paradigmet (McMichael, 2012, s.150).

Icke-statliga organisationer försökte påverka företagen i frågor såsom miljö, mänskliga rättigheter och arbetsrätt. Det civila samhället och många nätverk som tidigare engagerat sig i lobbying, började vända sig direkt till storföretagen och utformade partnerskap med dessa för att arbeta med CSR. CSR utformades utan regeringars deltagande och utan särskild insyn eller mekanismer för ansvarsutkrävande, initiativen var privata och utformade på frivillig basis (Hirshland, 2006, s.5). Likaså hade flera länder minskat sitt bilaterala bistånd och finansiering av internationella samfund blev även de lidande. Regeringar var försvagate och i takt med att flera OECD länders offentliga utvecklingsstöd sjönk, ökade bistånd från icke-statliga organisationer och filantropiska initiativ. FN var kraftigt försvagat med underskott i sin budget och hos de transnationella företagen fanns pengar och expertkunskap. Offentliga Privata Partnerskap (OPP) blev del av svaret på detta problem och såg som pragmatisk lösning, där fler aktörer blev delaktiga att arbeta med social välfärd och hållbar ekonomisk utveckling. Dessutom kan OPPs förstås som en logisk följd av marknadsförhållanden som vuxit fram under 1980-talets anglo-amerikanska liberalisering. Marknadens brister men även statens begränsade kapacitet är därav en del av förklaringen till CSR framväxt (Utting & Zammit, 2009).

FNs generalsekreterare Kofi Annans tog initiativet till the Global Compact, på World Economic forums toppmöte i Davos, 1999. The Global Compact var tänkt som ett sätt att främja tio principer gällande frågor som mänskliga rättigheter, miljö, anti-korruption och arbetsrättigheter inom företagsvärlden. Principerna byggde på konsensus runt internationell lagstiftning som de mänskliga rättigheterna, ILOs grundläggande konventioner och Rio deklARATIONEN om miljö och utveckling, samt FN:s konvention mot korruption (Lozano et al, 2008, s. 162). De transnationella företagen tillsammans med icke-statliga organisationer och FN i de Global Compact ska samarbeta för att utarbeta CSR riktlinjer samt följa upp arbetet (Gareis, 2012, s.280). The Compact är till för att entusiasmera företagen till att göra ett etiskt ställningstagande. Initiativet att lyfta frågorna, implementera och utvärdera ligger på företagen (Lozano et al, 2008, s. 162).

OECDs riktlinjer för multinationella företag blev också reviderade under 2000. Dessa riktlinjer syftar till att skapa enighet mellan regeringars politik och storföretagen, genom dialog kring exempelvis arbetsrätt, miljö, teknologi, konkurrens och beskattning. Främst är

OECDs riktlinjer tänkt som en etisk guide för transnationella företag för att de ska efterfölja nationell lagstiftning. En annan frivillig vägvisare när de gäller CSR är Internationella Organisationen för standardisering (ISO) som tog fram "ISO 2600" som ska inbegripa organisationer världen över (Shanahan&Khagram/Røvik, 2009,175).

CSR blev från och med denna period runt millennieskiftet sett som lösning på de problem som den ökade global frihandel hade skapat (Tengblad&Olsen, 2009, s. 654). CSR har blivit ett buzzword inom management-litteraturen, vetenskapliga publikationer, konsultverksamheter, rating-agencies (betygsätter nivå av CSR) och privata certifiering standards har bidraget till de som gjort att CSR har blivit ett enskilt fält (Røvik,2009, s.173; Newell, 2009, s. 1064).

2.1.3 Utformning av CSR i EU, Sverige och Malmö

I detta kapitel börjar vi med en redogörelse för EUs politik och syn på CSR, dels för att EU jobbat aktivt med CSR frågor och dels för att EU som institution påverkar Sverige på nationell och lokal nivå. Vi ger sedan en kort beskrivning av regeringens och Malmö stads arbete med CSR och den svenska institutionella kontexten. Detta gör vi för att i analysdelen kunna utförligt resonera kring bakomliggande faktorer som kan förklara CSR och dess framväxt i en förvaltningskontext.

Kritik mot EU sedan lång tid tillbaka är att fredstanken och framförallt det demokratiska underskottet står i skuggan av ett elitprojekt med nyliberal ekonomisk inriktning. 1990-tals krisen och ökad global konkurrens har ökat incitamenten för EU att ta fram politiska program för att stimulera ekonomin. I Vita boken 1993 lades en strategi upp för "tillväxt, stärkande av konkurrenskraft och jobb". Företag bjöds in för att vara med i utvecklingen och 1995 startades the European business network for CSR, som senare blev CSR Europe (Lozano et al, 2007, s.55). FNs Global compact fick EU-kommissionen att lyfta upp CSR frågan högt på dagordningen i Gröna boken 2001. Målen från Lissabon 2000, som ligger till grund för Gröna boken, var att EU vid år 2010 skulle vara "... världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Företag ska medverka på frivilliga grunder och medlemsländerna ska utforma CSR-strategier för att stötta företag och öka andelen OPPs (Lozano et al, 2007 s.51-52).

Ett strategidokument följde 2002 vars riktlinjer bland annat innehåller tanken att CSR i företagen inte bara är ett tillägg för kärnverksamheten utan snarare än ett sätt att sköta företagen (Lozano et al, 2007, s56-57). 2002 startades European Multi-Stakeholder Forum on CSR (MSF 2004) som är en lärandeplattform med utbyte av idéer och goda exempel. Inbjudna var politiker, företagsorganisationer, fack- och arbetsgivarorganisationer, sociala- och civila organisationer. Flera forskare kommenterar att storföretagen och en liten grupp inom kommissionen varit de som ändå fått sista ordet. Den linje som fått störst utrymme är frivillighetsaspekten för företag och diskussionen om striktare regler och ansvarsutkrävande har uteblivit (Buhmann, 2011, s.160; Frostenson & Borglund 2006, s7,9; Lozano, s.66). Ett annat talande exempel om bristen på ansvarsutkrävande är forskaren Buhmanns kommentar angående direktiv till företag att följa de mänskliga rättigheterna - "The Commission's references to those instruments do not consider or mention the fact that, according to doctrinal

international law, these instruments are binding on states, not on companies.”(Buhmann, 2011, s.157).

Att CSR politiken är starkt färgat av företagslogiken konstateras av de forskningsrapporter vi tagit del av. Frostenson och Borglund, forskare på SIEPS, skriver att CSR Europé varit en aktiv deltagare och haft stor påverkan på EUs riktlinjer (Frostenson och Borglund, 2006, s.17, 33-34). Efter att EU tagit del av kritiken som kom från deltagare efter MSF 2004 startades ändå ett nytt företagsnätverk, European Alliance for CSR, utan deltagare från andra samhällsaktörer (Buhmann, 2011, s.160-61). Nätverket ses som en strategi för att säkra långsiktig tillväxt och den europeiska livsstilen (Lozano, 2007, s. 66-68).

Kommissionens fyraåriga strategiplan för CSR arbete utarbetades 2011 och är en plan för en sammanhållen strategi inom EU. En välutvecklad CSR strategi ses från EU håll som ett sätt att ligga i framkanten i den globala affärsvärlden, att skapa långsiktig tillväxt och öka sysselsättningen. EU vill också försäkra sig om att upprätthålla en ledande global roll i utformning av CSR (EC 2011/681(COM)). Kommissionen har haft som mål att vid 2010 hälften av all offentlig upphandling ska möta miljökriterierna och 2011 publicerades en guide för offentligupphandling med hänsynstagande till CSR. Det rör sig om hur offentliga organ bör arbeta inte om regler för hur det ska arbeta. Det är tänkt att det bland annat ska leda till att underrepresenterad SME:s lättare ska få tillträde till denna marknad (EC 2011/681(COM),s 10, 11).

Efter riktlinjer från EU startade Sverige en nationell kontaktplan 2000. Sverige är i framkanten när det gäller statliga bolagsaffärer med utlandet som verkar i utvecklingsländer med ringa arbets- och miljömässiga lagar. Utrikesdepartementet startade Globalt Ansvar 2002, en plattform liknande MSF som följer riktlinjer från OECD och Global Compact. Från 2001 försöker staten med normpåverkan på näringslivet genom att det tas etisk hänsyn vid pensionsfonders placeringar. Exportkreditgivning ses också som en infokanal och ett sätt att lyfta CSR frågor (Lozano, 2007 , s.85) Näringsdepartementet startade 2008 CSR-kompassen med direktiv om obligatorisk hållbarhetsredovisning för statliga bolag (Frostenson 2009, s.35). Swedish International development agency (SIDA) arbetar målmedvetet med hållbarhetsfrågor och visar ytterligare på Sveriges internationella utblick i CSR frågor. Regeringen nämner i sin strategiplan för CSR frågor för Hållbart företagande att ”för biståndet är CSR inte en sidofråga utan ett verktyg” (pub.2011/UD 13:131, s.19). Sverige utgår från EUs CSR profil men har skiljt sig i att betona jämställdhetsfrågor, etiska finansieringsriktlinjer och frihet på Internet (pub.2011/UD 13:131).

Den svenska modellen är en svensk institution och kännetecknas av en politisk kultur där staten bär ansvar för välfärdsfrågor, vilket motverkat en utveckling där frivilliga initiativ och privata aktörer kan agera. Argumentet för denna hållning är och har varit att ansvarsfrågan ska vara tydlig och ledas utifrån demokratiska principer. Den ”svenska modellen” bygger på en lång tradition av samarbete mellan stat, arbetsgivare och fackföreningar (läs Saltsjöbadsandan 1938) som legat till grund för ”folkhemmet”. Att England är ett föregångsland med att arbeta med CSR kan kontrasteras mot den svenska kontexten. Den anglo-amerikanska neoliberala politiken, med sin början i 1980-talet, minskade statliga sociala utgifter vilket gjort att frivilliga sociala initiativ uppmuntrats av staten. En försvagning av den svenska modellen har skett de senaste decennierna på grund av dåliga statsfinanser, politisk högervind och globalisering där företags styrka ökat på statens bekostnad (Frostenson 2009, s.29).

Malmö stad påverkas av EU direkt och indirekt via Riksdagen. Det kommunala självstyret ges makt att själva utforma sin politik. Malmö stad har under flera år haft fokus på miljöfrågor och sociala problem vilket poängteras i de senaste årens budgetar. Malmökommissionen är tillsatt för att arbeta fram rekommendationer för sammanhållen strategi för en social investeringspolitik (Dir.2013/STK2013:848, s.16). När det gäller miljöfrågor utformas stadsdelar efter hållbarhet som har uppmärksammats internationellt. Malmö blev den första Fairtrade certifierade staden i Sverige 2006. Malmö Fairtrade City ligger som projektform under miljöförvaltningen och är ett transnationellt samarbete av städer.

Begreppet CSR nämns bara i projektarbetet - Företagsakademin 3.0 – som är ett samarbete med Malmöföretagargrupper och Malmö högskola. Fokus är riktat mot små och medelstora företag med mål att förena samhällsnytta med affärsnytta. EU påverkar svensk politik mer och mer när det gäller lagar och stärkande av regioners makt. Projektet med Företagsakademin 3.0 är en direkt följd av EUs direktiv om att satsa på SME och finansieras av Europeiska socialfonden (ESF).

Att det inte finns en ansvarig med samordning för CSR visar, likt arbete på Sverige nivå, att begreppet inte funnit sin väg in i en förvaltningskontext. Däremot arbetas det inom förvaltningen med hållbarhetsfrågor. Ett pilotprojekt vid upphandling har gjorts under 2013 där sociala villkor betonas liksom vikten av att och minska svartjobben i projektet Vita Jobbmodellen. (Dir. 2013/STK2013:848, s.3). Samarbetet med Procura+, den europeiska kampanjorganisationen för hållbar upphandling, kommer fortsättas och fördjupas (Malmö stads budget 2014).

2.2 Teoretisk utgångspunkt

Vi tänker oss att en kombination av diskursiv maktteori och historisk institutionell teori ger en bra grund till de faktorer vi vill belysa när vi tittar på CSR i en svensk politisk kontext. Framväxten av CSR i Sverige och Malmö anser vi kan kopplas till diskursiv makt i fråga om normer kring organisationers utformning och strukturer som finns i rådande internationella ekonomisk-politiska systemet som utformat CSR. Den mer kritiska grenen av denna teori, den gramscianska förklarar uppkomsten av hegemonier. Historisk institutionell teori kan bidra till att förklara att det institutionella landskapet är trögrörligt och tittar på historien för att förklara den institutionella utvecklingen. Förändring är kostsam och institutioner blir allt mer djupt förankrade. Utöver de ger teorin en förklaring till den anpassning till de starkare aktörernas fördel, vilket bidrar till en självförstärkande process där glappet i styrkeförhållande ökar konstant.

2.2.1 Diskursiv maktteori

För att besvara frågor kring vem som har makten att sätta agenda kring CSR har vi valt en diskursiv förståelse av makt. Makt enligt denna teori utövas genom normer, idéer och sociala institutioner. Denna makt är synlig genom rådande diskurser, i den sociala praktiken och de kulturella värderingarna. Diskursiva makten formar våra uppfattningar och intressen, vilket innefattar hur utformande av politiken och samhället skall se ut. Diskursen har inte bara

formats utav olika aktörer, med olika karaktärsdrag, utan också utav de strukturer som i systemet kan begränsa, legitimera eller stödja olika typer av värderingar och beteende (Fuchs & Lederer, 2007, s. 8-9)

Inom detta perspektiv ses inte makt bara som ett sätt att bedriva intressen, utan också de som skapar och formar intressen. En socialiseringsprocess sker där våra uppfattningar formas till "sanningar" gällande det politiska och ekonomiska systemets utformning. Aktörer i detta system tenderar att strategiskt använda sig av diskurserna för att forma normer, men aktörer är också begränsade av de rådande diskurserna och får därför inskränkt handlingsutrymme (Fuchs & Lederer, 2007, s. 9-10).

Denna teori har sin grund i en Foucaultiansk tradition som ser makt bildas i normativa strukturer, inom institutionernas regelverk där ramarna för accepterat beteende sätts upp (Foucault/Fuchs & Lederer, 2007, s. 9). Makten är format i en kombination av tvång och samtycke enligt den neo-gramscianskt och kritiska perspektivet på teorin och belyser makten hos enskilda aktörer i utformandet av diskurser. Främst hävdas att kulturella och ideologiska hegemonier, som den neoliberala världsordningen, strävar efter att stärka sin dominans genom att skapa ett brett samtycke (Cox/O'Brian & Williams, 2013, s.19). Detta kan vara en bidragande orsak till att potentiella intressekonflikter mellan diskurser inte uppstår, då makten influerar genom mjuk styrning som positiv förstärkning och manipulation (Galbraith/Fuchs & Lederer, 2007, s. 9).

2.2.2 Historisk institutionell teori

Makt enligt denna teori är formad utifrån historiskt etablerade institutioner, som tenderar att vara svårföränderlig (Christiansen et al, 2011, s.93). Institutionella ramar skapas utifrån dessa rådande diskurser och etablerar en föreställning om hur världen ser ut och fungerar. Institutionerna ses som ett sätt att skapa ordning, trygghet och förutsägbarhet i det politiska systemet (Christiansen et al, 2011, s. 94)

Historiska intressen tenderar att bli tillvaratagna automatiskt och ju mer institutionaliserade de blivit desto mer tas de för givna och på sätt fortsätter det att efterföljas (Christensen et al, s. 96). Inom denna teori menas att varje steg i den institutionella utvecklingen gör att det blir svårare att gå tillbaka och förändra, då institutioner når en viss kritisk nivå av utveckling blir de självförstärkande (Skopol/Pierson, 2004, s.34). Kostnaderna för att förändra institutionerna stiger med tiden, detta beror på att etablerande av nya institutionella former medför en kostnad för exempelvis koordinering och anpassning (North/Pierson, 2004, s. 26, 35).

Dessa självförstärkade mekanismer kallas positiv feedback och är de som ligger till grund för skapandet av så kallat stigberoende. Stigberoende innebär att institutionella landskapets utformning också har varit beroende av den ordningen som olika historiska händelser har ägt rum (Levi/Pierson, 2004, s. 20). Analysen enligt denna teori vill få en fördjupad bild av den institutionella kontextens ursprung och en betydande tidsperiod måste därför studeras (Pierson, 2004, s. 45).

Etablerade formella och informella institutioner medför oftast en utveckling till ett helt kringliggande organisatoriskt landskap, som reproducerar en liknande ideologi som blir djupt sammanlänkad med organisationsstrukturen. Detta bidrar också till att rådande institutioner är

de som skapar nya organisationers potentiella utformning, då information som inte passar har en tendens att filtreras bort (North; Wuthrow/Pierson, 2004, 39, 47).

De som har politisk och ekonomisk makt försöker skapa så rigida och svårföränderliga institutioner som möjligt då de begränsar andra gruppers tillträde till makten. Svagare aktörer börjar samarbeta med de starkare aktörerna för att få en fördelaktig position. Detta tillsammans med positiv feedback som bidrar till att skapa stora klyftor i styrkeförhållandena, gör att maktförhållanden blir mer osynliga (Pierson, 2004, s. 36-37). Dessa faktorer gör också att man inom teorin ser ett behov av en bakåtblick och i analysen belyses mekanismer som skapat ett stigberoende, snarare än att se stigberoende som ett sätt att förklara svårföränderliga institutionella landskapet (Thelen/Pierson, 2004, s.49).

3 Analys

3.1 CSR utformat på frivillig basis av företagen

I bakgrundsavsnittet framgår en tydlig bild av företagen som påverkar utformningen av CSR. Det kan förklaras utifrån direkt och indirekt makt, men utifrån vårt perspektiv på makt blir bakomliggande förklaringen, efter neo-gramsciansk teori, att det rör sig om hegemonisk makt. Det är en kulturell och ideologisk neoliberal hegemoni där företagslogiken får tolkningsföreträde. Logiken framhåller vikten av frivillighet i utformningen av CSR, att det är företagen som har sista ordet vad CSR ska innebära.

Företagen kan anses ha skaffat sig äganderätt till CSR som vi kan förklara utifrån vad den rådande institutionen tillåter för tankar och åsikter. Företagen är fria att själva utforma vad CSR ska innebära inom deras företag. Detta sätt att tänka återfinns genomgående i diskursen kring CSR, det är något som primärt kan användas av företagen för att öka vinst genom öka affärsnyttan och sekundärt kan ge en fördel för att samhället kan dra nytta utav CSR. Utformning av CSR i Malmö och Företagsakademien 3.0 i Malmö bygger genomgående på en ”affärsutvecklingsmetodik”, genom att förena den med samhällsnytta kan skapa affärsfördelar (Företagsakademien 3.0, 2011). Julia Magnusson f.d. planeringssekreterare för Företagsakademien 3.0 menar att det handlar om att stärka konkurrenskraft och att ”... CSR är en stark drivkraft till innovationer, ett nytt sätt att göra affärer på. Det blir till en kvalitetsstämpel för företagen” (Magnusson 2014, intervju).

Aspekten av frivillighet återfinns i EUs strategiplan där företagen är flexibla att bestämma vilken utformning av CSR de ska bedriva. De politiska institutionerna är tilldelade en stöttande roll, att agera som pådrivare av en rad värden och att föregå med gått exempel (EC, 2011/681 (COM), s.7). Sveriges handelsminister Eva Björling säger att ”... det är viktigt att CSR är företagsägt och företagsdrivet” (Regeringskansliet 1). Vad CSR ska innebära och hur det ska utformas på den fria marknaden ska ske genom konsument- och investeringsval. Något direkt ansvarsutkrävande tas inte upp. Både EU och Regeringen nämner att fackföreningar och civila organisationer ska påtala problem och arbeta konstruktivt med företag. ”Media har en roll som granskare och kan höja medvetandnivån i samhället om företagens positiva och negativa påverkan på samhället” (EC, 2011/681 (COM), s.7; pub.2011/UD 13:131, s.7).

Företagens hegemoni har ytterligare kunnat stärkas genom utformningen av CSR, då de fått tillträde till dessa plattformar och politiska rum. I nästa stycke utvecklar vi hur detta kan ha lett till företagens plats i det offentliga rummet i Sverige och Malmö.

3.2 Ökad legitimitet och att vara en global aktör

För att kunna förstå hur CSR kan ha blivit en del av politiska institutionernas arbete, kan detta kopplas till den ökade legitimitet som företagen har fått inom de globala politiska institutionerna som FN och EU. Att legitimitet för CSR har uppnåtts kan förklaras med att företagen har engagerat sig i mjuka frågor för att nå in i de politiska institutionerna. Detta kan ses som ett strategiskt tillvägagångssätt för företagen, genom marknadsföring och paketering av CSR som en lösning på breda sociala problem. Så kallat "Naming, framing and campaigning" är en del av denna diskursiva utövning av makt, där en långsam förändring i den normativ struktur kan ske genom strategiska utformad retorik (Fuchs & Lendrer, 2007, s.10).

De nationella politiska institutionerna tenderar i dag också att bli mer ifrågasatta än tidigare, i deras förmåga att leverera social service. En bidragande orsak till detta kan vara nedskärningarna i den offentliga sektorn, som gör att de finns ett behov av att stärka förvaltningens legitimitet hos medborgarna. Att arbeta med CSR visar på att förvaltningen tar mer ansvar för dessa frågor och dessutom ställer ökade krav på företagen, något som efterfrågas av en större grupp av medvetna konsumenter. Fairtrade City är ett exempel på hur frågan om rättvis handel och socialt hänsynstagande har lyfts från gräsrotsnivå in i förvaltningen. Fairtrade City och CSR har också varit en del i ledet att stärka Malmös profil och öka sin konkurrenskraft i förhållande till omvärlden (Företagsakademien 3.0).

Det gäller för dagens politiska institutioner att agera konkurrenskraftigt, att skapa sig ett namn utanför och inom landets gränser och att ligga i framkanten inom innovativt tänkande. I Malmö stad har engagemanget i CSR och hållbarhetsfrågor lett till dem fått synas i det transnationella nätverk som Fairtrade City bildar och Företagsakademins deltagande i transnationell konferens om samverkan kring CSR, i London 2013 (Börjesson, 2014, Intervju; Förvaltningsakademien 3.0). Magnusson (2014, intervju) menar att Malmö får en möjlighet att synas genom att staden valt ut projektet som en av de mest prioriterade frågorna att lyfta på Almedalsveckan. CSR har inom alla de tre studerade politiska institutionerna, EU, Sverige och Malmö stad målats upp som en del i ett stärkande av konkurrenskraft, ett sätt att profilera sig och leva upp till den bild det har skapat av sig som aktör internationellt. Det gäller för institutionerna att visa på kapaciteten att vara en global spelare och det kan bli kostsamt att inte delta i utformningen av arbetet med CSR frågor. De blir allt viktigare med tiden för alla aktörer att arbeta med de starkare aktörerna för att inte bli en del av det förlorande laget.

CSR som institution har nått den nivå av legitimitet där den har blivit självförstärkande. En norm har skapats där det tas för givet att de politiska institutionerna plockar upp frågan. Detta visar att det är en omedveten kombination av tvång och samtycke som gjort att CSR har blivit en del av förvaltningens arbete. Trots att CSR i allt större utsträckning ingår i politiska institutioners arbete har det inte fullt ut blivit inkorporerat i kärnverksamheten. Detta fördjupas mer i nästkommande stycke kring hur arbetet med CSR ser ut inom förvaltningen.

3.3 CSR något vid sidan av förvaltningens arbete

Den svenska institutionella kontexten av ett välfärdssamhälle och svenska modellen som institution har ett tydligt ansvarsutkrävande när det gäller sociala välfärdsfrågor. CSR är å andra sidan en del av en neoliberal diskurs där det inte existerar något ansvarsutkrävande av sociala välfärdsfrågor och social service är en del av den fria marknaden. I Sverige har ett aktörsperspektiv (se. 2.1) funnits redan innan det började talas om CSR i den svenska förvaltningen. Företagens interna frågor såsom anställdas rättigheter och miljö diskuterades med berörda aktörer, i enlighet med den institutionaliserade svenska modellen. EUs CSR-politik ger företagen en central roll i fråga om socialt ansvar, en roll som i förhållande till en svensk tradition får ses som ny och delvis främmande (Frostenson & Borglund, 2006, s.17). I Malmö har det också redan arbetats med kunskapsallianser och samverkan mellan parter och ett systematiskt arbete från förvaltningens sida att jobba mot företagen (Magnusson, 2014 intervju). Detta kan förklara en del av det som gjort att CSR inte har fått så stort utrymme i svensk förvaltning. Det råder också en viss skepsis mot CSR som begrepp i Malmö stad, det ses som ett flashigt ord som kan skrämja anställda och något som alla inte är bekväma med eller kan definitionen av (Magnusson, 2014 intervju). En kunskapsbrist kan därför också förklara varför det är svårt att tillgodose CSR i förvaltningens arbete.

Stadskontorets slutrapport om offentlig upphandling påtalas det att sociala och etiska aspekter inte beaktats i den utsträckning som är önskvärt och som lagen även ger utrymme för. En förklaring rapporten ger är att Sverige inte implementerat alla direktiv från EU (2004 upphandlingsdirektiv med sociala klausuler och 2010 en handledning för socialt hänsynstagande vid upphandling) som ligger tillgrund för svenska lagen om offentlig upphandling (LOU). Ett annat skäl är att det saknas kompetens i förvaltningen för att kunna ställa sociala krav vid upphandlingar (Dir.2013/STK2013:848, s.11). Utredningen *Goda affärer* tar upp skäl som bristen på vägledande praxis, brist på forskning och frånvaron av tydligt ledarskap inom svenska förvaltningar (SOU 2013:12, s.476). Att det saknas kompetens, vägledande praxis och forskning tyder på att trots uttalade mål om Malmö som föregångsstad i hållbarhet så går utvecklingen långsamt när det gäller hänsynstagande till CSR i offentlig upphandling. Social hänsyn i upphandlingar efter Vita jobb modellen anses ha varit ett lyckat projekt under 2013 som kommer fungera som praxis under 2014 (Malmö stads budget 2014).

En förklaring till denna långsamma förändring kan vara att det blir en stor ”kostnad” vid koordinering och anpassning som måste göras vid förändringsarbete som sker inom en institution. Policymål implementeras sällan fullt ut och blir istället punktinsatser i olika projektformer. Ett konkret exempel på detta framkom i intervju med Malmö Fairtrade City där deras budget minskat med 800 000 kronor från föregående år (Börjesson, 2014, intervju). Att Företagsakademin 3.0 drivs i tidsbegränsat projektform, där Malmöföretagsgrupper varit initiativtagare, kan ses som att CSR i en förvaltningskontext blir något vid sidan av den dagliga verksamheten. Inom Malmö Stadsförvaltning arbetar ingen person med huvudansvar för CSR frågor. Detta är ett tecken på att det inte är fullt inkorporerat i förvaltningens arbete eller att det inte ses som relevant.

En öppning har trots allt funnits i förvaltningen för att arbeta med CSR, en viss förändring har skett i organisationsstrukturen i förvaltningen som kan vara en delförklaring. Institutioner

förändras över tid, antingen genom att de rådande institutionella drag förstärks eller också kommer en brytpunkt där förändring kan ske och ett nytt stigberoende uppstå. Organisationsförändring inom svensk förvaltning de senaste två decennierna i riktning mot New Public Management (NPM) och governance styrning som är en del av liberalisering av staten (Rövik, 2008, s.27). Detta kan ses som något utifrån påtvingat och anammas för att hänga med i utveckling och att minska kostnader. Dessa nya organisationsstrukturer samt EU direktiv med direkt makt över Sverige om hållbarhetskriterier vid upphandling kan möjliggöra att CSR blir mer institutionaliserat i Sverige. Något som också kan sägas underlätta och göra CSR legitimt i en svensk kontext är den förändring som governance styrning redan gett upphov till där de Offentligt privat partnerskapen (OPP) ökat och fler företag utför offentlig service. Ett exempel på en OPP i Sverige är den privata skolreformen som anses vara den mest liberala i Europa och är ett exempel på paradigmskifte från folkhemsmodellen till mer nyliberala principer och är exempel på förskjutning av den diskursiva makten.

Företag har fått en allt större plats i förvaltningens verksamhet i och med utformandet av OPP. Gällande arbetet med CSR i bredare mening har förvaltningen tenderat att utforma det i enlighet med redan etablerade projekt och intressen, som vi tittar närmre på i nästa avsnitt.

3.4 CSRs plats i den politiska institutionella kontexten

CSR har inkorporerats i Malmö stads arbete på olika avdelningar som Malmö Fairtrade City, Företagsakademien 3.0 och i upphandlingsdirektiv. EUs direktiv är normgivande när de gäller utformningen av CSR arbetet i Malmö stad. Det är dessa riktlinjer som man hänvisar till, snarare än till Regeringens nationella plan Hållbart företagande. Trots att definitionen från EU används både på det nationella och lokala planet har fokus hamnat på olika områden i de politiska institutionerna. Detta kan kopplas till den bredd som begreppet har fått, och på var tidigare arbetssätt och fokus på frågorna legat i de olika institutionerna.

EUs utarbetning av en samlad strategi ska underlätta medlemsländernas införande och arbete med hållbarhetsfrågor. En välutvecklad CSR strategi ses från EU håll som ett sätt att ligga i framkanten i den globala affärsvärlden, att skapa långsiktig tillväxt och öka sysselsättningen (EC, 2011/681 (COM)). Att tillväxtagendan knyts till en socialpolitisk agenda ses från EUs politiker att värna en europeisk modell som fokuserar på arbetsmarknaden och sociala frågor (Frostenson & Borglund, 2006, s.18). EU vill också försäkra sig om att upprätthålla en ledande global roll i utformning av CSR och då är en sammanhållen strategi av betydelse. EU menar att det är viktigt att kunna "främja unionens intressen och värderingar i relationen till andra regioner och länder" detta för att stärka konkurrenskraften. Dessutom målar man upp CSR som ett sätt att lindra sociala effekter under rådande ekonomisk kris (EC, 2011/681 (COM)). Att aktivt jobba med CSR frågor innebär att skapa nya utvecklingsmöjligheter, stärka den inre marknaden och öka tillväxten. För att stärka EUs position på den globala marknaden är det viktigt att Europas policy skapas helt i linje med det internationella ramverket (EC, 2011/681 (COM)).

Svenska regeringens CSR policy är formulerad utifrån att det är viktigt för den globala hållbara utvecklingen. I Regeringens nationella plan för Hållbart företagande beskrivs detta

som "relevant i dagens globaliserade värld" där det finns "avsaknad av kapacitet i länder stadsförvaltningar" som inte "lever upp till internationell standard". Till skillnad från EUs utformning är den svenska inte direkt kopplat till den inre marknaden utan snarare finns det ett allmänt resonemang kring hur en fungerande marknadsekonomi skall se ut. Dessutom ses CSR som någonting som kan minska den negativa påverkan på samhället. Var denna påverkan innebär är inte utförligt beskrivet, men innefattas av långsiktighet, hållbarhet och rättvisa. I den nationella strategiska planen tas dock detta ett steg längre då arbetet med ses CSR som ett sätt att "agera föredömligt" samt att det är i linje med Sveriges biståndspolitik. Detta kan ses som något som går ihop med Sveriges "självbild" av att vara ett världssamvete och bidrar till en förbättrad bild av Sverige i utlandet.

Malmö har också en global medvetenhet men arbetet med CSR frågor inkorporeras i stadens tidigare profilfrågor kring miljö, sociala frågor och ett starkt näringsliv. Kommunstyrelsen ordförande uttrycker de som att engagemanget i CSR bygger på en förstärkning av profilen Malmö har mottagit flera pris inom området, både byggande av ekostaden Augustenborg och blev som första svenska stad certifierad som en Fairtrade City (Företagsakademins 3.0, s.1). Projektsekreterare för Malmö Fairtrade City menar att engagemanget i förvaltningen handlar, förutom vikten av hållbarhet, om profilering av staden (Börjesson, 2014, intervju). Ett annat fokus som har arbetats fram i Företagsakademins 3.0 är på kompetensutveckling och ledarskapsutbildning. CSR-tänket har blivit en förlängning av Företagsakademins arbete 1.0 och 2.0 men med en breddad utbildningsinsats mot hela företagen. En annan viktig del är att det förs en bra anställningsprocess och värna hållbarhetsfrågor (Magnusson, 2014, intervju). När det gäller offentlig upphandling i Malmö stad finns det fokus på sociala frågor med Vita Jobb-modellen. Om detta är en uttalad CSR fråga är svårt att säga. Detta arbete kanske hade tagits upp ändå. EU projektet Procura+ kan anses vara ett samarbete som framskyndat arbetet med att lyfta hållbarhetsfrågor.

Frågor som berör CSR arbetet har tagit avstamp i institutionernas redan etablerade mål. I Malmö stads fall har detta inneburit att CSR har blivit ett nytt inslag i redan utarbetade strategier och projekt, de delar av förvaltningen där CSR frågor har blivit en del av arbetet har de anpassats och placerats in i för att passa aktörernas intressen. Den institutionella kontexten har format och begränsat vad CSR kan innebära.

En annan förklaring till att CSR har fått olika fokus kan vara att i förvaltningen på det lokala och nationella planet så har utformningen av CSR skett i en dialog mellan samhällets olika parter. CSR i den svenska kontexten arbetas fram i ett partnerskap i enlighet med aktörsperspektivet på CSR (Lozano et al, 2007). Malmös CSR projekt Företagsakademins 3.0 har själva arbetat fram en arbetsform och utbildningskoncept mot företagen (Julia Magnusson, 2014, intervju). I Företagsakademins 3.0 beskrivs just detta perspektiv som att "det grundläggande kravet som finns är att följa lagstiftningen och de kollektiva överenskommelser som har förhandlats fram mellan samhällets parter". Den dialog som sker skapar också en socialiseringsprocess av de deltagande parterna, där alla får ta del av vad CSR är och lär sig hur CSR bäst bör utformas (Företagsakademins 3.0, s. 1). Det bidrar till att CSR formas efter de värderingar och idéer som finns hos de deltagande aktörerna och att arbetet med CSR därför får olika utformningar i olika institutioner.

4 Slutsats

Upprinnelsen till CSR initiativ i olika stadier, inte minst efter senaste finanskrisen, följer ett mönster av identifiering av problem så som sociala, ekonomiska i form av global konkurrens, avlasta staters ekonomiska börda och återupprätta förtroende för näringslivet. Förslag som föreslås handlar om att parera och finna lösningar utifrån den ledande maktdiskursen av neoliberala principer.

Stater får i dag allt större påtryckningar från medborgare och icke-statliga organisationer att ställa krav på företagens agerande. FNs normer, icke-statliga organisationer och länders vilja till att skapa en rättvisare och hållbar världsekonomi har vart en del i spridningen av CSR idén det senaste decenniet. Stater behöver möta ekonomiska utmaningar och miljökriser och upprätthålla välfärden. För att göra detta menar de på att det är av stor vikt att vara en aktör på den globala politikens arena och följa internationella normer, då det även kan stärka ens konkurrenskraft.

CSR utmanar inte rådande strukturer där företagens samhällsansvar är någonting som utformas på frivillig basis. Under rådande neoliberal paradigmat blir staternas roll att påverka företag genom att föregå med gott exempel, ha en öppen dialog och ge riktlinjer snarare än att lagstifta. Att ställa hårdare ansvarsutkrävning på företag är något som inte så lätt låter sig göras i rådande institution. Behovet av tillväxt gör att politiker snarare går företag tillmötes och skapar plattformar för företagsnätverk och låter företagen utarbeta CSR. Staternas handlingsutrymme ser vi som begränsat, där marknaden och företagen utformar CSR på frivillig basis som ett konkurrensmedel.

Företagen har tillskansats sig mer makt genom ett strategiskt engagemang i mjuka frågor, genom att förpacka CSR rätt. Företagen kan på detta vis sägas ha föregått politiska beslut om ansvarsutkrävning och hårdare regler genom att visa på god vilja. Detta har gjort att företagen blivit en legitim deltagare i den politiska processen och fått stor makt. CSR har på så vis blivit en fråga i politikens korridorer i Bryssel. EU ser ett behov att vara med i den globala utvecklingen av CSR för att stärka unionens samlade konkurrenskraft.

I de svenska institutionerna har CSR kommit att bli utformat i enlighet med de riktlinjer och arbetsformer som finns internationellt. Samtidigt har CSR inte blivit inkorporerat i den svenska förvaltningens kärnverksamhet utan varit i form av projekt i enlighet med governance-strukturer. Flertalet av CSR-insatserna har anpassats till tidigare projekt och verksamheter och de politiska institutionerna har tenderat att fokusera på olika CSR frågor. Dessutom har utformningen av CSR skett i en dialog i Sverige vilket också kan ha varit bidragande till att CSR arbetet tenderar att få olika utformningar i olika kontexter.

När det gäller utformningen av CSR inom de politiska institutionerna ser vi att den svenska modellen har ett institutionaliserat aktörsperspektiv som redan varit på plats. Den svenska välfärdsstaten och en stark arbetsrättslagstiftning är orsaker till att CSR inte lika självklart passerat in i den svenska förvaltningen. En annan förklaring, utifrån institutionell teori, är en kostnad av att koordinera och anpassa arbetet till något nytt. CSR är ett nytt begrepp i svensk

kontext och det framgår i vår studie att det finns en kunskapsbrist om och skepsis till CSR som kan förklaras i att det är svårdefinierat begrepp och något som kommit utifrån från EU och egentligen är en företagsfråga. När det kommer till offentlig upphandling finns det ett bra sätt för förvaltningen att använda sig av CSR för att kunna ställa krav på hållbarhet. Svensk förvaltning har börjat arbeta med att införliva tydligare mål och anpassa tidigare lagstiftning med nya direktiv från EU.

Att CSR har inkorporerats i förvaltning har delvis skett på grund av påverkan från EU och att företag arbetar med frågorna. En annan möjlig förklaring till öppning för CSR funnits i Sverige har varit förändringen i organisationsstrukturer. Inslag av NPM idéer i förvaltning som följer en governance struktur har inneburit en minskad kärnverksamhet där mycket av arbetet utförs i målstyrda tidsbegränsade projekt eller i form av OPPs. Liberalisering av staten som lett till att företagens har kommit närmare förvaltningen kan förklara att CSR blir mer aktuellt i svensk politik.

CSR har blivit något mer än en fråga för multinationella företag som arbetar i utvecklingsländer. EU har fört in CSR på den inre marknaden och satsningar görs på SMEs på regionalt och lokalt plan. Ifall detta beror på exempelvis massarbetslösheten som den senaste finanskrisen skapat, är en fråga man kan ställa sig. För att få en fortsatt förståelse av hur CSR har utformats till idag, skulle en komparativ studie innan och efter finanskrisen 2008 vara intressant. Vi fick känslan under arbetets gång att CSR legat högre upp på den politiska agendan efter finanskrisen då CSR utmålats som att mildra effekten av ekonomiska kriser. Finanskrisen kan ha bidragit till behovet av att kontrollera för sociala värden på den fria marknaden har placerats högt på dagordningen och haft effekt på institutionaliserande av CSR i förvaltningen.

5 Referenser

5.1 Primärkällor

- Börjesson, Emma, Projektsekreterare Malmö Stad Miljöförvaltningen, Intervju 28 April 2014
- EC, 2011/681 (COM) = European Commission, 2011, ”A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility, Brussels, European Commission
- Företagssakademin 3.0. 2013. *CSR – Framtidens företagande* = <http://www.malmo.se/Foretagare/Hallbart-foretagande/Hallbar-affarsutveckling/Material-och-lankar.html> Nerladdad: 2014-04-20
- Magnusson, Julia, Planeringssekreterare Malmö Stadsområde Öster, Intervju 5 maj 2014
- SOU, 2013:12 Goda affärer, en strategi för hållbar offentlig upphandling, Socialdepartementet, Upphandlingsutredningen
- UD 2013:131, *Hållbart företagande – plattform för svenskt agerande*, Utrikesdepartementet publikation
- Dir. STK- 2013:848. Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen, Avdelning för integration och arbetsmarknad, Stadskontoret Malmö Stad. 2013-11-25

5.2 Sekundärkällor

- Albareda, Laura - Josep M Lozano, - Tamyko Ysa, 2007, "Public policies on corporate social responsibility: The role of governments in Europe." *Journal of Business Ethics* Vol.74 Nr. 4: 391-407
- Albareda, Laura - Josep M Lozano, - Tamyko Ysa - Heike Roscher, Manila Marcuccio, 2007, *Governments and Corporate Social Responsibility – Public Policies Beyond Regulation and Voluntary Compliance*, Basingstoke:Palgrave MacMillan

- Argandoña, Antonio – Heidi von Weltzien Hoivik, 2009. "Corporate social responsibility: One size does not fit all. Collecting evidence from Europe." *Journal of Business Ethics* Vol. 89 Nr. 3: 221-234
- Bergström Göran – Kristina Boréus, 2012. *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanaly* (3:e uppl.) Lund: Studentlitteratur AB
- Buhmann, Karin, 2011. "Integrating human rights in emerging regulation of Corporate Social Responsibility: the EU Case", *International Journal of Law in Context*, Vol. 7 Nr. 2 pp. 139–179
- Christensen, Søren – Poul Daugaard Jensen, – Lars Lindkvist, 2011. *Makt, beslut, ledarskap. Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS förlag
- Esaiasson Peter - Mikael Gilljam - Henrik, Oscarsson – Lena Wängnerud, 2010. *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*, (3:e uppl.), Vällingby: Nordstedts Juridik AB
- Europeiska kommissionen = Europeiska kommissionens hemsida. Enterprises and Industries.CSR.Tillgänglig: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm Nerladdad: 2014-50-19
- Frostenson Magnus - Tommy Borglund, 2006, *Företagens sociala ansvar och den svenska modellen*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS),
- Frostenson, Magnus, 2009, "Tre idéer om ansvarstagande i näringslivet: Om statens syn på företagens sociala ansvar", *Tidskrift för Politisk Filosofi*, Nr. 3, 2009, 27-45.
- Fuchs, Doris - Lederer, Markus, 2007, "The Power of Business" *Business And Politics* Vol: 9 Nr: 3 s. 1-19.
- Gareis, Sven Bernhard, 2012. *The United Nations. An Introduction* (2nd ed).Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hirschland, Matthew J., 2006, *Corporate social responsibility and the shaping of global public policy*. New York: Palgrave Macmillan
- Lozano, Josep M - Albareda, Laura - Ysa Tamyko - Heike Roscher, - Marcuccio, Manil, 2007, *Governments and corporate social responsibility: public policies beyond regulation and voluntary compliance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Malmö stads budget 2014 = Malmö stads budgets hemsida. Tillgänglig: http://redovisningar.malmo.se/budget_2014/delarsrapport/budget_2014/ Nerladdad: 2014-05-21
- McMichael, Philip, 2012. *Development and social change: A global perspective*, 5th ed. Los Angeles: SAGE
- Newell, Peter. 2008. "CSR and the limits of capital." *Development And Change* Vol. 39 Nr. 6: 1063-1078
- O'Brien, Robert – Williams, Marc, 2013. *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*, 4th Edition. Basingstoke: Palgrave.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton: Princeton Press

- Regeringskansliet 1 = Regeringskansliets hemsida. Hållbart företagande (Elektronisk)Tillgänglig:<http://www.regeringen.se/sb/d/2657>
Nedladdad: 2014-05-19
- Regeringskansliet 2 = Regeringskansliets hemsida. FN:s global compact (Elektronisk)Tillgänglig:<http://www.regeringen.se/sb/d/17198/a/209076>
Nedladdad: 2014-05-19
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber
- Tengblad, Stefan – Claes Ohlsson, 2010. "The framing of corporate social responsibility and the globalization of national business systems: A longitudinal case study." *Journal of Business Ethics* Vol. 93 Nr. 4: 653-669.
- Thérien, Jean-Philippe – Vincent, Pouliot, 2006. "The global compact: shifting the politics of international development?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* Vol. 12 Nr. 1, 55-75.
- Utting, Peter – Ann Zammit, 2009. "United Nations-business partnerships: Good intentions and contradictory agendas." *Journal of Business Ethics*, Vol. 90 Nr. 1: 39-56
- Weyzig, Francis, 2009. "Political and economic arguments for corporate social responsibility: Analysis and a proposition regarding the CSR agenda." *Journal of Business Ethics* 86.4 : 417-428.

6 Appendix

6.1 Intervjuguide

6.1.1 Intervjufrågor - Emma Börjesson projektsekreterare på Malmö Stad

1. Personliga frågor

- Vilken befattning har du?
- Hur länge har du jobbat där?

2. Malmö Fairtrade City

- Kan du beskriva för oss om din position och ditt jobb med FTC?
- När och hur bildades MFtC?
- Vad ni gör på MFtC?
- Vilka riktlinjer jobbar ni efter och har ni några förebilder eller samarbetspartners?
- Är CSR en inspirationskälla, riktlinjer eller inte relevant?

3. Förvaltningen/direktiv/samarbeten

- Hur är samarbetet och återkoppling till övriga i förvaltning och andra myndigheter?
- Vem är drivande i arbetet med hållbarhetsperspektiv utifrån sociala- och miljöfrågor i Malmö skulle du säga (tjänstemän/politiker/företag/organisationer/medborgare)?

4. Utveckling och Framtid

- Har du märkt någon förändring över tid?
- Hur ser framtiden ut?
- Vad är din uppfattning om CSR-frågor inom förvaltningen och för staden Malmö? positiv negativ eller ingen relevans?

6.1.2 Intervjufrågor - Julia Magnusson Planeringssekreterare för Företagsakademien för 3.0

1. Vilken befattning har du just nu? Hur länge har du jobbat där?

2. Vilken roll hade du i projektet med Företagsakademien 3.0 och vill du beskriva dina arbetsuppgifter?

3. Vem initierade projektet? Hade ni några förebilder eller samarbetspartners i utformningen av projektet?
4. Vem/vilka var drivande i projektet företagsakademin 3.0?
5. Vilka riktlinjer eller policyfrågor ligger till grund för ert arbete mot företag?
6. Är de något speciellt område som ni betonar extra i ert arbete med CSR
7. Finns det liknande tidigare projekt?
8. Vad är dina reflektioner kring vad CSR arbetet har inneburit för Malmö? Vilka skillnader kan man se från innan? Och tankar om framtiden..
9. Hur är samarbetet och återkoppling till övriga i förvaltning och andra myndigheter?
10. Vem är drivande i arbetet med hållbarhetsperspektiv utifrån sociala-, etiska- och miljöfrågor i Malmö skulle du säga (tjänstemän/politiker/företag/organisationer/medborgare)?
11. Har du märkt någon förändring över tid?
12. Vad är din uppfattning om CSR-frågor inom förvaltningen och för staden Malmö? positiv negativ eller ingen relevans?
13. Har du några reflektioner kring hur framtiden ser ut med Malmö stads arbete med hållbart företagande?
14. Har kopplingen till Rosengård betonats?

6.2 Frågor till textanalysen

1. Hur motiveras behovet av CSR?
2. Vems/ Vilkas är definitionen av CSR?
3. Hur beskrivs utformningen av arbetet med CSR ska gå tillväga? Vem ska leda arbetet?
4. Vilka aktörer är delaktiga? Vilka roller har dem?
5. Inom vilket område läggs fokus?
6. Vilka diskurser är synliga?
7. Vilka strukturer (normer) är synliga?
8. Är stigberoende synligt (informellt/formellt)?

6.3 Internationella riktlinjer för CSR

6.3.1 EUs CSR strategi från 2011 i åtta punkter

1. Förbättra synligheten för företagens sociala ansvar och sprida god praxis
2. Förbättra och spåra nivåer av förtroende i näringslivet
3. Bättre själv- och samregleringsprocesser
4. Förbättra belöningen av CSR på marknaden
5. Förbättra företagens redovisning av social- och miljöinformation
6. Ytterligare integrera företagens sociala ansvar i utbildning och forskning
7. Betona vikten av nationella, regionala och lokala strategier för företagens sociala ansvar
8. Högre grad anpassa europeiska och globala strategier för företagens sociala ansvar

Källa: EU kommissionen 1

6.3.2 FNs Global Compact tio riktlinjer

Mänskliga rättigheter

1. Företagen bör stödja och respektera de internationellt erkända mänskliga rättigheterna och,
2. försäkra sig om att deras eget företag inte är delaktig i brott mot mänskliga rättigheter.

Arbets- och anställningsförhållanden

3. Företagen ombeds att upprätthålla föreningsfrihet och ett faktiskt erkännande av rätt till kollektiva förhandlingar,
4. avskaffande av all former av tvångsarbete,
5. faktiskt avskaffande av barnarbete och
6. Avskaffandet av diskriminering vid anställning och yrkesutövning

Miljö

7. Företagen bör stödja försiktighetsprincipen vad gäller miljörisker,
8. ta initiativ för att främja större miljömässigt ansvarstagande och
9. uppmuntra utveckling och spridning av miljövänlig teknik

Anti-korruption

10. Företagen bör motarbeta alla former av korruption, inklusive utpressning och bestickning

Källa: Regeringskansliet 2, 2014