



Masteroppgave

I hvilken grad kan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter ?

Helge Vebjørn Antonsen

John Kristian Magnussen

MB320E - Masteroppgave

MBA HHB

Bodø, 2.juni 2010

hhb
Handelshøgskolen
i Bodø

ABSTRACT

In this study from the MBA programme at Bodø graduate school of business, we have focused on the challenges in integrating CSR topics in public construction contracts. Our main focus has been to find which possibilities the public employer has to let CSR-related demands take place in the construction documents (tender description and contract), and how these demands has to be followed up.

As a subordinate question in this study, we have focused on if CSR-related activities can improve the reputation of the contractor. And if so, how does an improved reputation affect the efficiency of the construction process and the competition capability of the contractor?

The study is qualitative in approach. To collect information to our survey we have interviewed 5 informants representing governmental level, county level and municipality level administrations. The informants are experienced conductors of this type of process, and they have a diverse technical and administrative background from building and construction processes.

Our main finding in this study is that the employers already have experiences with integrating this type of demands in tender documents. The most usual case seems to be demanding services in the environmental and ethical range of the CSR-field. The findings also indicate that the regulations for public purchases in many cases impede the employers best intentions. The main opinion seems to be that the criterias for contract conferment are not the best way to demand CSR services from the contractors. CSR regulations formulated through acts and regulations are more likely to be an effective way to reach the goal.

We recommend that there should be accomplished more studies in this field. The social requirement of raising the CSR idea is clear, but there is a need for more knowledge about the forces affecting this process.

FORORD

I denne mastergradsoppgaven tar vi for oss problematikken omkring offentlige byggherrers arbeid med å påvirke sine entreprenører til å vise samfunnsansvar. De informantene vi har knyttet til oss i forbindelse med studien har alle gitt svært verdifulle bidrag til arbeidet. I oppgaveløsningen har vi også nydt godt av kunnskapen til vår veileder ved Handelshøgskolen i Bodø, Kristin Haugland Smith.

Studien har blitt utført parallellt med at vi begge har vært i full jobb. Arbeidet har tatt en hel del tid, og vi føler derfor et behov for å si takk til de som har måttet gi avkall på ektemenn og fedre i denne perioden. Nå er vi tilbake igjen! Eller som Bjørg, kona til Helge sa det etter at han har vært forskånet for alt husarbeid mesteparten av vårsemesteret: *Det skal bli godt å få han i arbeid igjen!*

Bodø/ Fauske, 2. juni 2010

Helge Vebjørn Antonsen

John Kristian Magnussen

SAMMENDRAG

Offentlige kontrakter utgjør en betydelig andel av den samlede bygge- og anleggsaktiviteten i Norge. Samtidig er det nedfelt som en nasjonal strategi at offentlige innkjøp skal brukes som verktøy for å påvirke leverandører til å utvise og øke sitt samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility – CSR). Sett i lys av dette er det åpenbart at byggeprosessene blir et viktig verktøy for å sette denne strategien ut i livet.

For å belyse problematikken har vi arbeidet ut fra følgende primære problemstilling:

I hvilken grad kan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter?

I tilknytning til hovedproblemstillingen har vi sett på hvordan samfunnsansvar kan gi et forbedret omdømme, og formulert følgende sekundære tilleggspørsmål:

- *I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt effektivitet i offentlig sektor?*
- *I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt konkurransevne i bedrifter?*

Vi har søkt svar på spørsmålene gjennom dybdeintervjuer med fem informanter, og drøfting av funnene fra disse intervjuene opp mot teori.

Analysen viser at offentlige byggherrer har erfaring med å stille CSR-relaterte krav, spesielt innen områdene sosiale og miljørelaterte ytelser. Dette kan langt på vei forklares med at mange forhold er i ferd med å bli regulert ved hjelp av lover og forskrifter. Utover dette har de fleste byggherrene erfaring med å stille CSR-krav ut fra egne strategier, uten at det kan vises til entydig positive erfaringer fra dette. Regelverket for offentlige anskaffelser viser seg å ofte bli et hinder for å kunne sette krav som ellers ville blitt formulert med de beste intensjoner. Erfaring viser også at enkelte typer krav er svært vanskelig å etterprøve og kontrollere, og at de derfor kanskje ikke bør stilles da kravetterprøving er en absolutt bestemmelse i Forskrift om offentlige anskaffelser satt for å unngå forskjellsbehandling og konkurransevridning.

Videre bør det vurderes om ytterligere fremming av CSR i sterkere grad og med fordel bør skje gjennom utvidelser av lov- og forskriftsverket, og gjennom sterke politiske føringer som etter hvert skal skape en felles offentlig praksis på bestemte CSR-områder. Dette fordi

frivillig fremming av CSR gjennom egeninitierte og selvpålagte krav hos den enkelte byggherre, bare skjer i mindre grad i dag.

Det kan også nevnes at byggherrer er klar over at en kontraktsmodell med byggherrestyre delentrepriser gir bedre kontroll med ett av de største problemene i bransjen: prispress mot underentreprenører og underleverandører. Problemet berører flere av kjerneområdene i CSR-tankegangen, først og fremst forhold omkring sosial dumping og bidrag til generell økonomisk utvikling. Kontraktsmodellen blir likevel ofte valgt bort, med den forklaring at byggherren ikke har ressurser til å følge opp flere sidestilte delentrepriser samtidig.

Informantene i denne undersøkelsen har en klar oppfatning av at entreprenører som holder en høy CSR-profil, samtidig opparbeider seg et forbedret omdømme. Erfaringer viser at dette ofte gir høyere effektivitet i samarbeidet, ved at oppdragsgiveren reduserer ressursbruken til oppfølging og kontroll av entreprenøren. Hovedårsaken til dette er at godt omdømme gir tillit. Spørsmålet om hvorvidt bedre omdømme gir bedre konkurranseevne gir et noe mer uklart svar. Byggherrene ville gjerne gi konkurransefortrinn til anbydere med disse egenskapene, men opplever at det overordnede regelverket for konkurransene ikke tillater det.

Studien viser at det kreves betydelig tverrfaglig kompetanse for å kunne håndtere en situasjon hvor CSR-relaterte krav blir satt gjennom anbudsdokumenter og kontrakter. Kunnskap om de krav som ønskes satt er ikke tilstrekkelig, byggherreorganisasjonen må også ha betydelig kompetanse om anbudsprosesser og innkjøpsregelverk.

INNHOLDSFORTEGNELSE

ABSTRACT	ii
FORORD.....	iii
SAMMENDRAG.....	iv
OVERSIKT OVER FIGURER.....	x
OVERSIKT OVER TABELLER.....	x
BEGREPSORDLISTE.....	xi
1 INNLEDNING	1
1.1 AKTUALISERING	1
1.2 FORMÅL	2
1.3 PROBLEMSTILLING.....	3
1.4 INNLEDENDE BESKRIVELSE AV ANALYSEMODELL.....	4
1.5 AVGRENSNINGER	6
1.6 OPPGAVENS OPPBYGGING.....	6
2 TEORI	8
2.1 RELEVANT TEORI OG LITTERATUR – ETABLERING AV ANALYSEMODELL.....	8
2.2 STRATEGI OG PLANLEGGING - OVERORDNET TEORIMODELL	9
2.3 BYGGEPROSESSEN.....	11
2.4 CSR –TEORIER	12
2.4.1 <i>Tre grunnleggende vinklinger på CSR.....</i>	<i>12</i>
2.4.2 <i>Tre-felts tilnærming til CSR.....</i>	<i>13</i>
2.4.3 <i>Alexander Dahlsrud: "How CSR is defined..."</i>	<i>19</i>
2.4.4 <i>Oppsummering: Vår bruk av CSR-begrepet i denne oppgaven</i>	<i>20</i>
2.5 ETIKK.....	20
2.5.1 <i>Grunnleggende etikk-teori.....</i>	<i>20</i>
2.5.2 <i>Normative etiske teorier.....</i>	<i>21</i>
2.5.3 <i>Etikkens relevans ift valgt problemstilling</i>	<i>25</i>
2.6 OMDØMMEBYGGING	27
2.6.1 <i>Omdømmebygging - Generell teori.....</i>	<i>27</i>
2.6.2 <i>Omdømmebygging og samfunnsansvar.....</i>	<i>30</i>
2.7 ANALYSEMODELL	33
2.7.1 <i>Modell for primær problemstilling</i>	<i>33</i>
2.7.2 <i>Offentlig sektor.....</i>	<i>34</i>
2.7.3 <i>Anbudsgrunnlag – Definerings av leveranseinnhold og leverandørkrav.....</i>	<i>34</i>
2.7.4 <i>Bygge- og anleggskontrakter.....</i>	<i>35</i>

2.7.5	<i>Modell for sekundær problemstilling</i>	36
2.7.6	<i>CSR, omdømme og økt konkurransevne hos entreprenører og leverandører</i>	37
2.7.7	<i>CSR, omdømme og økt effektivitet i offentlig sektor</i>	37
2.7.8	<i>Samlet analysemodell for CSR</i>	38
3	VIRKEMIDLER OG OFFENTLIGE RAMMEBETINGELSER	40
3.1	INNLEDNING	40
3.2	FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – FOA	40
3.3	KLAGENEMDA FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - KOFA	41
3.4	MILJØ- OG SAMFUNNSANSVAR I OFF. ANSKAFFELSER: HANDLINGSPLAN 2007-2010	42
3.5	STORTINGSM. NR.10 (2008-2009): NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR I EN GLOBAL ØKONOMI	43
3.6	BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET, 2009. ETISKE KRAV I OFFENTLIGE ANSKAFFELSER – VEILEDER.	44
3.7	ISO26000: ISOSTANDARD FOR VIRKSOMHETERS SAMFUNNSANSVAR	45
4	METODE	47
4.1	INNLEDNING	47
4.2	KVANTITATIV OG KVALITATIV TILNÆRMING – VÅRT VALG AV METODE	47
4.3	FORSKNINGSDESIGN I VÅR OPPGAVE	48
4.4	UTVELGELSE AV INFORMANTER	49
4.4.1	<i>Målgruppe</i>	49
4.4.2	<i>Utvalgsstørrelse</i>	49
4.4.3	<i>Strategisk valg og presentasjon av informanter</i>	50
4.5	KVALITATIVE INTERVJU	52
4.5.1	<i>Intervjuet</i>	52
4.5.2	<i>Intervjuguiden</i>	52
4.6	GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN	53
4.6.1	<i>Intervjuprosessen</i>	53
4.6.2	<i>Etterbehandling av intervjuene</i>	54
4.7	KVALITATIV DATAANALYSE	54
4.7.1	<i>Underlag for analysen</i>	55
4.7.2	<i>Analysens forskjellige faser</i>	55
4.7.3	<i>Tolkningsprosessen</i>	56
4.7.4	<i>Metodemodell</i>	56
4.8	SVAKHETER I VALGT METODE	58
5	EMPIRI – FUNN FRA INTERVJU MED INFORMANTER	60
5.1	INNLEDNING	60
5.2	FORSTÅELSE AV OG ERFARING MED CSR-BEGREPET	60
5.3	DAGENS PRAKSIS MED Å STILLE CSR-KRAV	61

5.4	ETTERLEVELSE AV POLITISKE FØRINGER OG KRAV I LOVER OG FORSKRIFTER.....	63
5.5	SYN PÅ FASTSETTING AV CSR-KRAV UTOVER DET LOVPÅLAGTE	65
5.6	TILDELINGSKRITERIER, EVALUERING OG KONFLIKT MED BESTEMMELSENE I FOA.....	67
5.7	ENTREPRISEINDELING OG ENTREPRENØRENS FORHOLD TIL SINE SAMARBEIDSPARTNERE	69
5.8	ETISK FORSVARLIG PRODUKSJON OG SOSIAL DUMPING	72
5.9	OPPFØLGING OG ETTERPRØVING AV FASTSATTE CSR-KRAV	74
5.10	CSR-KRAVENES PÅVIRKNING AV ENTREPRENØRINTERESSEN I ANBUDSKONKURRANSER	77
5.11	CSR-KRAVENES PÅVIRKNING AV GENERELL CSR-UTVIKLING	79
5.12	CSRS PÅVIRKNING PÅ OMDØMME, KONKURRANSEFORDELER OG EFFEKTIVITET.....	80
5.13	OPPSUMMERING AV VIKTIGSTE FUNN.....	84
6	ANALYSE	86
6.1	INNLEDNING	86
6.2	KOMPETANSE OG STYRINGSSYSTEMER	87
6.2.1	<i>Aktuelle kompetanseområder.....</i>	<i>87</i>
6.2.2	<i>Generell CSR-kompetanse.....</i>	<i>89</i>
6.2.3	<i>Kompetanse knyttet til fastsetting av miljøkrav</i>	<i>91</i>
6.2.4	<i>Kompetanse vedr. krav knyttet til etiske og sosiale hensyn.....</i>	<i>92</i>
6.2.5	<i>Kompetanse knyttet til gjennomføring av selve innkjøpsprosessen.....</i>	<i>94</i>
6.2.6	<i>Kompetanse knyttet til oppfølging og etterprøving av krav</i>	<i>95</i>
6.2.7	<i>Offentlige styringssystemer</i>	<i>96</i>
6.3	FASTSETTING AV CSR-KRAV I ANBUDSGRUNNLAG OG KONTRAKTER.....	97
6.3.1	<i>Drivkrefter og kravområder</i>	<i>97</i>
6.3.2	<i>Fastsetting av miljøkrav</i>	<i>99</i>
6.3.3	<i>Fastsetting av etiske og sosiale krav</i>	<i>100</i>
6.3.4	<i>Fastsetting av CSR-krav gjennom lover og forskrifter</i>	<i>101</i>
6.4	EVALUERINGS- OG KONTRAHERINGSFASE	102
6.4.1	<i>Kvalifikasjonskrav.....</i>	<i>102</i>
6.4.2	<i>Tildelingskriterier</i>	<i>103</i>
6.5	OPPFØLGING OG ETTERPRØVING AV CSR-KRAV	103
6.5.1	<i>Krav til og behov for oppfølging.....</i>	<i>103</i>
6.5.2	<i>Bruk av delte entrepriser som oppfølgingsstrategi</i>	<i>105</i>
6.6	CSRS PÅVIRKNING PÅ OMDØMME, EFFEKTIVITET OG KONKURRANSEEVNE	105
6.6.1	<i>CSRs påvirkning på omdømme</i>	<i>106</i>
6.6.2	<i>CSR og fremming av konkurranseevne.....</i>	<i>108</i>
6.6.3	<i>CSRs påvirkning på effektivitet i offentlig sektor.....</i>	<i>110</i>
6.7	SAMMENDRAG AV ANALYSEN	112

7	KONKLUSJON	114
7.1	HOVEDKONKLUSJONER	114
7.1.1	<i>Svar på hovedproblemstilling</i>	<i>114</i>
7.1.2	<i>Svar på sekundære problemstillinger</i>	<i>116</i>
7.2	FORSLAG TIL VIDERE ARBEIDER.....	119
8	REFERANSELISTE	121
9	APPENDIKS.....	124
9.1	INTRODUKSJONSBREV TIL INTERVJUOBJEKTENE.....	124
9.2	INTERVJUGUIDE	125

OVERSIKT OVER FIGURER

- Figur 1:** Analysemodell CSR
- Figur 2:** Strategisk arbeid - Overordnet teorimodell
- Figur 3:** Strategiprosessen i et byggeprosjekt med CSR-krav
- Figur 4:** Byggeprosessen
- Figur 5:** Carroll & Schwartz' trefelts tilnærming til CSR-begrepet.
- Figur 6:** Sentrale normative etiske teorier
- Figur 7:** Analysemodell, hovedproblemstilling
- Figur 8:** Analysemodell for sekundær problemstilling
- Figur 9:** Sammendrag av forskningsprosessen
- Figur 10:** Metodemodell

OVERSIKT OVER TABELLER

- Tabell 1:** Valgte informanter
- Tabell 2:** Dybdeintervju, faktatabell

BEGREPSORDLISTE

Anbud:	Bindende tilbud
Anbudskonkurranse, tilbudskonkurranse	Offentlig konkurranse hvor entreprenører konkurrerer om retten til å levere varer og tjenester til en byggherre
Anbudsgrunnlag, tilbudsgrunnlag, konkurransegrunnlag:	Dokument som beskriver de ytelsene byggherren ønsker tilbud på fra entreprenøren. Definerer også reglene for anbudskonkurransen
Anbyder, tilbyder	Deltaker i en anbudskonkurranse
Byggherre:	Prosjekteier i et byggeprosjekt. Oppdragsgiver, den som mottar ytelsene
Entreprise:	Oppdraget som skal leveres fra entreprenøren til byggherren
Hovedentreprenør:	Hovedleverandør av varer og tjenester i et byggeoppdrag
ILO-konvensjonen:	International Labour Organization – FNs internasjonale særorganisasjon med bestemmelser for arbeidslivet
Kontrahering:	Avtaleinngåelse, inngåelse av kontrakt
Kvalifikasjonskriterier:	Sett med kriterier som anbyderen må tilfredsstille for å kunne delta i anbudskonkurransen
Tildelingskriterier:	Det sett med kriterier som rangerer og bestemmer hvem av de kvalifiserte anbyderne som skal tildeles kontrakt
Underentreprenør eller underleverandør:	Leverandør til byggeprosjektet som ikke står i direkte kontraktsforhold til byggherren. Leverer sine ytelser gjennom en hovedentreprenør.

1 INNLEDNING

1.1 Aktualisering

Kunnskapssamfunnet er komplekst og inneholder mye turbulens, tvetydighet og usikkerhet. Vi ønsker imidlertid alle å leve i en bedre verden, en som er sikrere, renere, mer bærekraftig og rettferdig. Dagens organisasjoner møter derfor økte krav og forventninger om å også bidra utover egen organisasjon, og således i sterkere grad være en del av en større helhet. Stadig flere setter fokus på og stiller spørsmål ved hvordan vi som individer, organisasjoner og samfunn kan bidra til at dette skjer. En ny ISO-standard som omhandler samfunnsansvar er for tiden ute på høring, og arbeidet med denne illustrerer også temaets aktualitet og betydning i en mer global sammenheng.

Offentlig sektor er landets største kunde og forbruker av varer og tjenester. Regjeringen har i sin *Handlingsplan 2007-2010: Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*, stadfestet at den ønsker å medvirke til at det offentlige går foran som en ansvarlig forbruker og etterspør miljøvennlige varer og tjenester som er tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder. Denne er bl.a. fulgt opp av *Stortingsmelding nr 10, 2008-2009: Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, der bedrifters samfunnsansvar settes på dagsorden i en internasjonal sammenheng.

Offentlig sektor foretar store innkjøp og har således et spesielt ansvar for å vise vei når de selv handler i markedet. Etiske og sosiale hensyn ved innkjøp får stadig økt betydning, og gjennom å være en krevende kunde kan det offentlige oppnå økt fokus på miljø, livsløpskostnader og en bærekraftig og etisk forsvarlig produksjon. Et godt omdømme vil også kunne bidra til en bedre og mer effektiv offentlig sektor, og gjennom å stille krav til næringslivet vil man også kunne fremme større konkurransevne i et marked som etterspør stadig mer miljøteknologi og bærekraftig produksjon.

Tidligere undersøkelser viser imidlertid at manglende kompetanse og tilrettelegging gjennom offentlige styringssystem er de største hindringene for at miljø- og samfunnsansvar er godt integrert i offentlige anskaffelser i dag (Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet. 2007). Gjennom å øke

kompetansen hos de som foretar offentlige innkjøp, og ved å nedfelle spesifiserte krav i anbudsgrunnlag, vil man kunne fremme samfunnsansvar hos produsenter og leverandører av varer og tjenester. På denne måten vil man kunne oppnå en mer effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv, basert på en etisk forsvarlig produksjon, handel og forbruk.

Vi har selv bakgrunn som sivilingeniører med over 20 års fartstid innen rådgivende ingeniørvirksomhet. Svært mange av våre oppdragsgivere har vært ulike typer offentlige instanser som kommuner, fylkeskommuner, interkommunale selskap, statlige helseforetak osv. Vi har således god kjennskap til og lang erfaring fra gjennomføring av ulike typer offentlige bygge- og anleggsprosjekt som f. eks skolebygg, sykehus, forsvarsanlegg, flyplasser, vei-, vann- og avløpsanlegg osv, både når det gjelder gjennomføring av planprosesser med tilhørende utforming av krav og spesifikasjoner i anbudsgrunnlag, og ved gjennomføring av kontrahering og selve byggefasen.

Alle fasene reguleres i en viss grad av ulike typer lover og forskrifter. Spesielt Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) utgjør et viktig rammeverk for hvordan krav til leverandører og entreprenører kan/skal settes og innkjøpsprosessen gjennomføres. Vi har selv omfattende erfaring med utforming av ulike typer kontraktskrav, og mener det ligger et betydelig handlingsrom til å kunne fremme samfunnsansvar gjennom rammeverket som gjelder for offentlige innkjøp. Dette gjelder samtlige ledd i innkjøpsprosessen.

1.2 Formål

Når det gjelder bygge- og anleggskontrakter er vår erfaring at CSR-krav i dag bare praktiseres i begrenset omfang innenfor visse deler av samfunnsansvarsbegrepet. Manglende kompetanse og styringssystemer blir av noen nevnt som hovedårsaker til at CSR ikke er bedre integrert i dag.

Vi ønsker gjennom vår undersøkelse først å kartlegge hvilken kompetanse og erfaringer ulike offentlige aktører har med å stille CSR-relaterte krav i tilknytning til bygge- og anleggskontrakter, og hvilket handlingsrom aktørene mener FOA gir i denne sammenheng. Dernest skal resultatene fra denne delen av undersøkelsen bidra til å gi oss svar på hvilke CSR-tema som er spesielt aktuelle for bygge- og anleggsbransjen, og i hvilken grad samfunnsansvar knyttet til disse temaene kan fremmes i forbindelse med inngåelse av

fremtidige bygge- og anleggskontrakter. Vi ønsker altså å finne svar på hvor mulighetene ligger og hvilke begrensninger man treffer på. Resultatene skal forhåpentligvis kunne gi innspill til hvilken type CSR-krav som er hensiktsmessig å fokusere på i fremtiden, hvem i det offentlige hierarkiet som bør være pådriver for at denne typen krav skal settes på dagsorden og implementeres nedover i de ulike nivåene i statsforvaltningen, og til sist hvordan disse kravene kan utformes i anbudsgrunnlag og kontrakter.

Sekundært ønsker vi å undersøke sammenhenger mellom CSR og omdømmet til en organisasjon, og om CSR og omdømme kan fremme effektivitet i en organisasjon og økt konkurranseevne hos bedrifter. Dette er imidlertid underordnede problemstillinger som det ikke er ment å gå i dybden på.

1.3 Problemstilling

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift og veileder, regulerer hvordan offentlige innkjøp skal gjennomføres. Lovkravene er absolutte og må følges, men utover lovens krav kan man i anbudskonkurranser innlemme og ved evaluering i ulik grad vektlegge også andre forhold som man anser som viktige å knytte til innkjøp. Dette kan f. eks. være CSR-relaterte forhold knyttet til redusert miljøbelastning, energibruk, etisk forsvarlig produksjon, handel, forbruk osv. Nedfelling av krav ifm offentlige anskaffelser kan således benyttes som en bevisst strategi til å oppnå økt samfunnsansvar.

Med dette som utgangspunkt ønsker vi å belyse hvordan samfunnsansvar (CSR) kan fremmes gjennom offentlige innkjøp, og da spesielt innkjøp innen bygge- og anleggssektoren.

Opgavens **primære problemstilling** er med bakgrunn i dette definert som følger:

I hvilken grad kan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter?

Problemstillingen henger også sammen med strategivalg og omdømmebygging. I en tid der økonomiske og markedsmessige analyser i stadig større grad ligger til grunn for offentlige virksomheters strategivalg, vil integrering av CSR kunne være en del av et bevisst strategivalg relatert til omdømmebygging. Vår antakelse er at en leverandør med et godt omdømme basert på en høy etisk standard, i mange sammenhenger vil kunne være en foretrukket leverandør, og på denne måten kunne oppnå konkurransefortrinn. Vi har derfor sekundært funnet det

interessant å fokusere på i hvilken grad utøvelse av godt samfunnsansvar kan fremme konkurranseevnen hos bedrifter.

Høy grad av samfunnsansvar vil kunne gi økt goodwill og et godt omdømme. En offentlig innkjøpsorganisasjon med høy etisk standard og stor grad av tillit hos egne ansatte og hos omgivelsene, vil kunne jobbe mer effektivt og bruke mindre tid på kontroll og oppfølging av rutiner og systemer. Hvis kontrollbehovet kan reduseres og delvis erstattes av en organisasjonskultur inntrimmet etter høye etiske prinsipper, er vår antakelse at organisasjonen også vil kunne framstå mindre byråkratisk og dermed jobbe mer effektivt.

Basert på beskrivelsen ovenfor er den **primære problemstillingen**:

I hvilken grad kan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige bygg- og anleggskontrakter?

knyttet opp mot følgende **sekundære tilleggsproblemstillinger**:

Tilleggsproblemstilling 1:

I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt effektivitet i offentlig sektor?

Tilleggsproblemstilling 2:

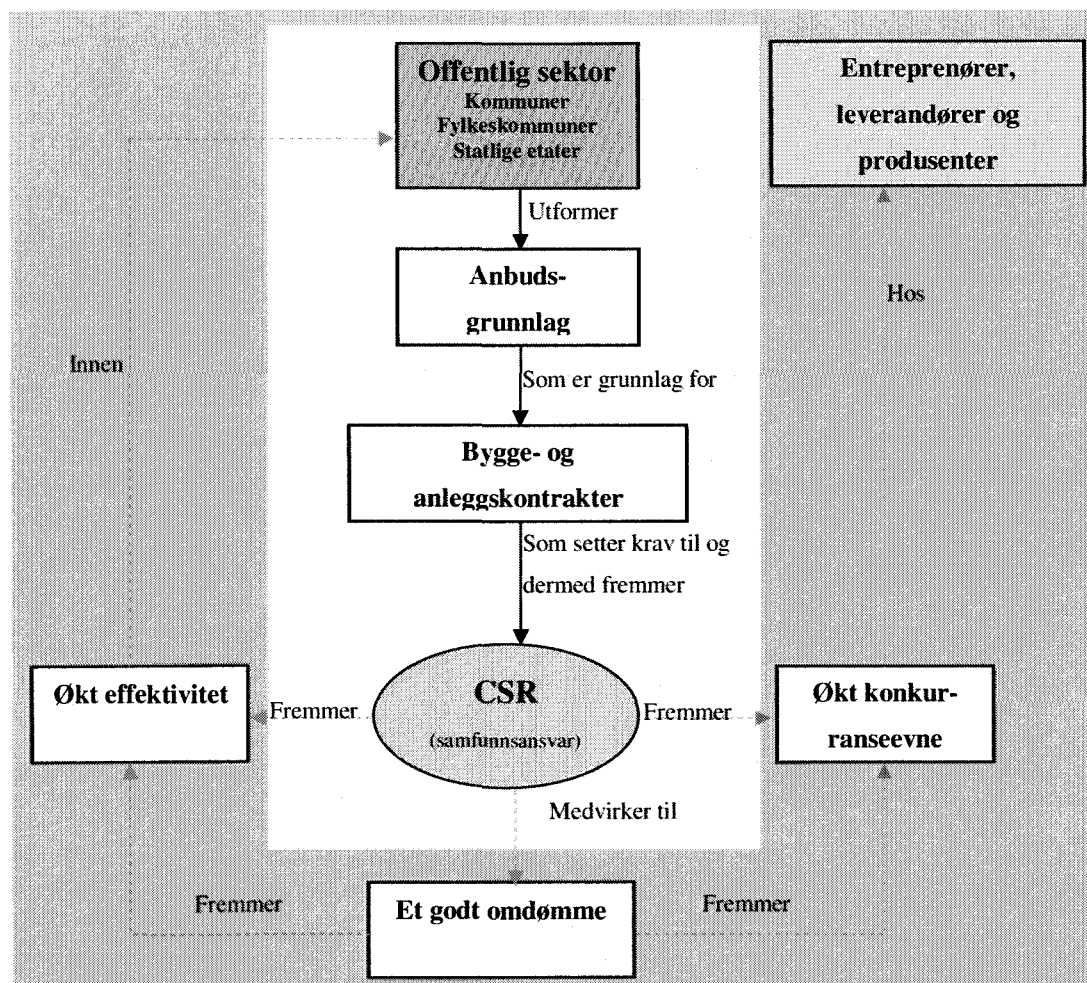
I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt konkurranseevne i bedrifter?

De sekundære tilleggsproblemstillingene er i vår oppgave relatert til antatte konsekvenser av CSR-utøvelse, og således antatte konsekvenser av at den primære problemstillingen blir positivt bekreftet i undersøkelsen. De sekundære problemstillinger blir kun belyst på et overordnet nivå og da som effekter knyttet til den primære hovedproblemstillingen.

1.4 Innledende beskrivelse av analysemodell

I figuren under har vi satt opp en modell som viser sammenhengen mellom de ulike variablene som inngår i vår antakelse om at samfunnsansvar kan fremmes gjennom å stille krav til leverandører gjennom bygge og anleggskontrakter, og at dette igjen fremmer økt konkurranseevne i bedrifter, og økt effektivitet i offentlig virksomhet. Primær problemstilling

har heltrukne piler, og sekundære problemstillinger stiplede. Modellen beskrives og drøftes mer inngående i kapittel 2.7



Figur 1. Analysemodell CSR

I denne oppgaven har vi valgt å kategorisere den offentlige forvaltningen i tre nivåer:

1. Kommuner og interkommunale selskaper
2. Fylkeskommuner
3. Statlige virksomheter

I vår undersøkelse har vi valgt å intervju representanter fra alle de tre nivåene slik at bredden i den offentlige forvaltningen kommer fram. Praktisering på ulike nivå er også interessant å se nærmere på ut fra den hensikt å kartlegge hvordan overordnede politiske styringssignaler innen temaet blir fanget opp og praktisert på ulike måter på de forskjellige nivåene nedover i statsforvaltningen.

1.5 Avgrensninger

Vi har valgt å avgrense problemstillingen til å kun gjelde offentlige innkjøp innen bygge- og anleggssektoren, da denne innkjøpskategorien er mest relevant i forhold til vår yrkesbakgrunn og nåværende arbeidsplasser. Denne typen innkjøp er videre knyttet opp mot de tre offentlige nivåene kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Kommunale og statlige foretak/ selskap har vi definert som henholdsvis kommunalt og statlig nivå.

Videre har vi av praktiske og kapasitetsmessige hensyn måttet begrense antall informanter til 5. Et større utvalg, f.eks 10-15 informanter fordelt på de tre ulike statsforvaltningsnivåene, ville kunne gitt oss et mer omfattende datamateriale å trekke konklusjoner fra. Dette utvidede datagrunnlaget ville muligens kunne gitt oss mer nyanserte og sikre konklusjoner, og således vært å foretrekke.

Informantene har i dag sitt virke med kontorsted i Bodø, og erfaringen deres er derfor i stor grad relatert til ulike prosjekt utført i Nordland. Dette er i og for seg en avgrensning, men Informant 3 har imidlertid tidligere vært ansatt i Statsbygg i Oslo, og har således også omfattende erfaring fra store statlige prosjekt utført i Oslo, Bergen og Trondheim.

Videre har vi ikke vært i kontakt med informanter fra private bedrifter som kunne gitt oss synspunkt på en del av de samme fenomenene vi har undersøkt, men da fra den andre siden av det offentlige innkjøpsbordet. Dette kunne vært interessant å gjennomføre for å få fram et mer nyansert bilde og evt. få en ytterligere bekreftelse på ulike forhold som kan knyttes opp mot de ulike fenomenene som inngår i vår problemstilling.

I modellen har vi vist til at omdømme kan påvirke effektiviteten i offentlig sektor og konkurranseevnen i bedrifter. Muligheten for en selvforsterkende effekt der økt effektivitet og konkurranseevne igjen slår positivt tilbake på omdømmet, ligger utenfor vår modell.

1.6 Oppgavens oppbygging

Vi har funnet det mest hensiktsmessig å gjennomføre en kvalitativ studie med intervju av representanter fra alle de 3 offentlige nivåene kommuner, fylkeskommuner og statlig virksomhet. Dette gir mulighet for å belyse bredden innen offentlig bygg- og anleggs-

kontrahering. Hovedrammeverket for alle offentlige innkjøp er "Forskrift om offentlige anskaffelser" (FOA), og anvendelse av rammene som fremgår av forskriften, er sentral i vår studie.

Oppgaven er bygd opp slik:

- **Kap. 1. Innledning:** Innledning med beskrivelse av aktualisering, formål og presentasjon av problemstilling og analysemodell.
- **Kap. 2. Teori:** Presentasjon og drøfting av teorien som våre funn er knyttet opp mot. Det er lagt vekt på gjennomgang av ulike CSR-definisjoner som litteraturen opererer med og etikk-teori. Videre beskrives analysemodellen i dette kapitlet.
- **Kap. 3. Virkemidler og offentlige rammebetingelser:** Presenterer offentlige dokumenter som er retningsgivende for byggeprosessen og for bruken av CSR som virkemiddel
- **Kap. 4. Metode:** Redegjørelse for valgt forskningsmetode og gjennomføring av datainnsamling og analyse
- **Kap. 5. Empiri:** Presentasjon av funn fra intervjuene, systematisert i underkapitler etter tematisk tilknytning
- **Kap. 6. Analyse:** Analyse og drøfting av hovedfunn innen definerte hovedtema.
- **Kap. 7. Konklusjon:** Basert på funnene i kapittel 5 og analysen i kapittel 6, presenteres hovedkonklusjoner og forslag til videre arbeider.

Vi mener denne strukturen gir et hensiktsmessig dokument, og en god presentasjon av den forskningsoppgaven vi har utført. Strukturen viser også langt på veg den progresjonen vi har hatt i arbeidet.

2 TEORI

2.1 Relevant teori og litteratur – etablering av analysemodell

Teorien formidler kunnskaper som gjør oss i stand til å sette våre funn inn i en teoretisk ramme, for så å kunne analysere materialet vi samler inn. Innsikt i og drøfting av relevant teori er derfor en grunnleggende del av den samfunnsvitenskapelige metode (Johannessen, Asbjørn m.fl, 2008).

I det etterfølgende beskrives og diskuteres relevant teori og litteratur i forhold til valgt problemstilling. Teoribeskrivelsen tar utgangspunkt i at nedfelling av CSR-krav ifm offentlige bygge- og anleggskontrakter benyttes som en bevisst strategi for å kunne fremme ulike former for CSR. Teorier rundt strategivalg er imidlertid ingen sentral del av drøftingen i denne oppgaven, da vi her forutsetter at det strategiske valget om fremming av CSR er gjort i forkant. Dette valget blir så lagt til grunn for våre videre undersøkelser og analyser. Vi finner det imidlertid likevel relevant og riktig å ha med noe overordnet teori om strategi da utført strategivalg er selve fundamentet for valgt problemstilling.

Hovedtemaet for oppgaven er utøvelse av CSR, og generell CSR-teori og ulike CSR-definisjoner er derfor viet en sentral plass i teorikapittelet. Med utgangspunkt i drøfting av et utvalg teorier og definisjoner, definere vi vår forståelse av CSR ut fra dette.

Store deler av litteraturen viser til at samfunnsansvar i utgangspunktet er et frivillig ansvar som kan ha mange former avhengig av hvilke verdier og etiske syn som legges til grunn. Etikk og CSR er derfor nært knyttet opp mot hverandre, og etikk er således et sentralt tema i vår oppgave. Vi har funnet det interessant å presentere grunnleggende etiske teorier og se på hvordan disse på ulikt vis griper inn i problemstillingen.

En persons eller organisasjons omdømme handler om omgivelsenes inntrykk av deg, og hvordan man ønsker, eller ikke ønsker å framstå overfor dem. Ulike former for utøvelse av samfunnsansvar, evt. mangel på utøvelse av samfunnsansvar, vil påvirke en organisasjons omdømme, og det er derfor interessant å se nærmere på teorier rundt omdømmebygging, og

sette disse i sammenheng med utøvelse av samfunnsansvar og effekten dette kan ha på organisasjonen, positivt eller negativt.

På slutten av kapitlet har vi satt opp analysemodeller som viser sammenheng mellom ulike variabler som inngår i den primære og de sekundære problemstillingene.

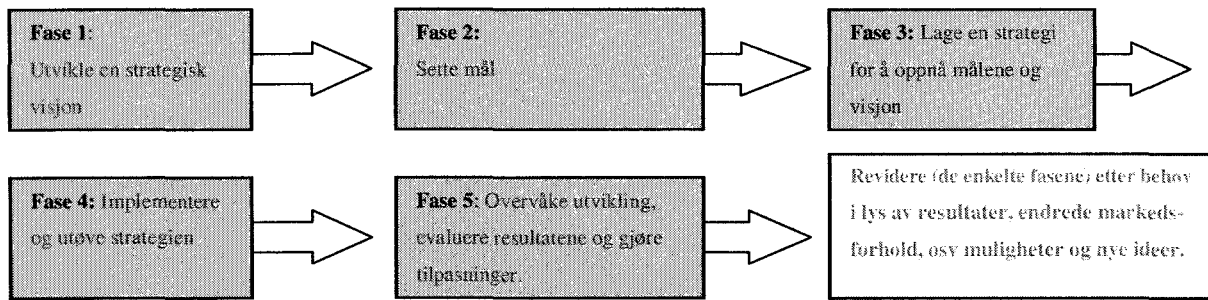
2.2 Strategi og planlegging - overordnet teorimodell

Begrepet strategi blir i litteraturen definert på mange forskjellige måter. Roos m.fl. 2005, definerer for eksempel strategi som følger:

En strategi innebærer en rekke planlagte tiltak som er fastsatt på forhånd, og som blir vedtatt for å oppnå et bestemt mål.

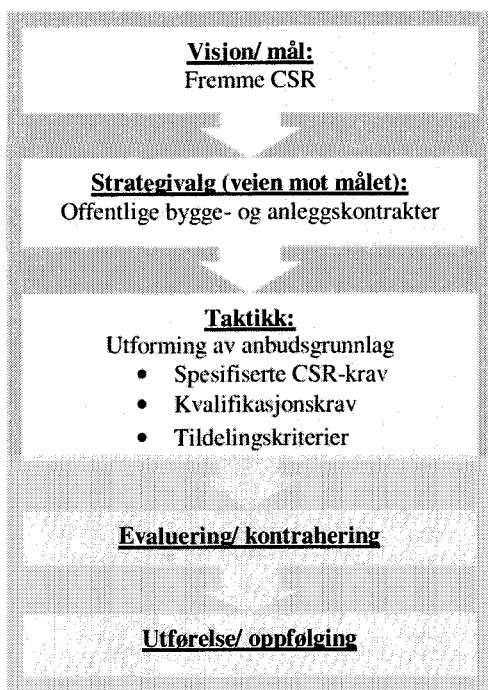
Regjeringen har via sin *Handlingsplan 2007-2010: Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*, fulgt opp av bl.a. *Stortingsmelding nr 10, 2008-2009: Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, lagt bestemte føringer for hvordan det offentlige som landets største innkjøper, skal gå foran som en ansvarlig forbruker og etterspørre miljøvennlige varer og tjenester som er tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder. Offentlig sektors hovedstrategi for fremming av økt samfunnsansvar er således valgt og går ut på å stille spesifikke krav relatert til CSR når det inngås kontrakter med leverandører og produsenter.

Det ligger imidlertid utenfor denne oppgavens innhold å stille spørsmål ved eller på ulikt vis forsøke å overprøve eller komme med forslag til endring av dette strategiske valget. Vår oppgave har vært å ta den valgte strategien til etterretning og belyse hvordan den kan gjennomføres på et mer operativt plan. Vi ser det derfor ikke som spesielt relevant å gå i dybden innen strategiteori, men fordi utført strategivalg utgjør selve fundamentet for valgt problemstilling, finner vi det likevel interessant å presentere en overordnet modell for å illustrere den teoretiske helheten i strategitenkingen. Ledelsens prosess med å utvikle og gjennomføre en organisasjons strategi på overordnet nivå, består ifølge (Thompson, A.A. m.fl., 2008), av fem internrelaterte og integrerte faser, jfr figur 2 nedenfor.



Figur 2: Strategisk arbeid - Overordnet teorimodell (Thompson, A.A. m.fl., 2008)

Første fase er å utvikle en strategisk visjon som danner grunnlag for fastsetting av mål. Deretter utarbeides en strategi som skal gjøre oss i stand til å nå målene. Strategien er på mange måter veien fram til målene. Fase 4 omfatter å implementere og utøve strategien, og Fase 5 omfatter oppfølging og evaluering av den iverksatte strategien. Arbeidet med foreliggende oppgave, der man skal belyse hvordan man kan fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser, hører først og fremst inn under Fase 4 som er den operative fasen i den overordnede teorimodellen.

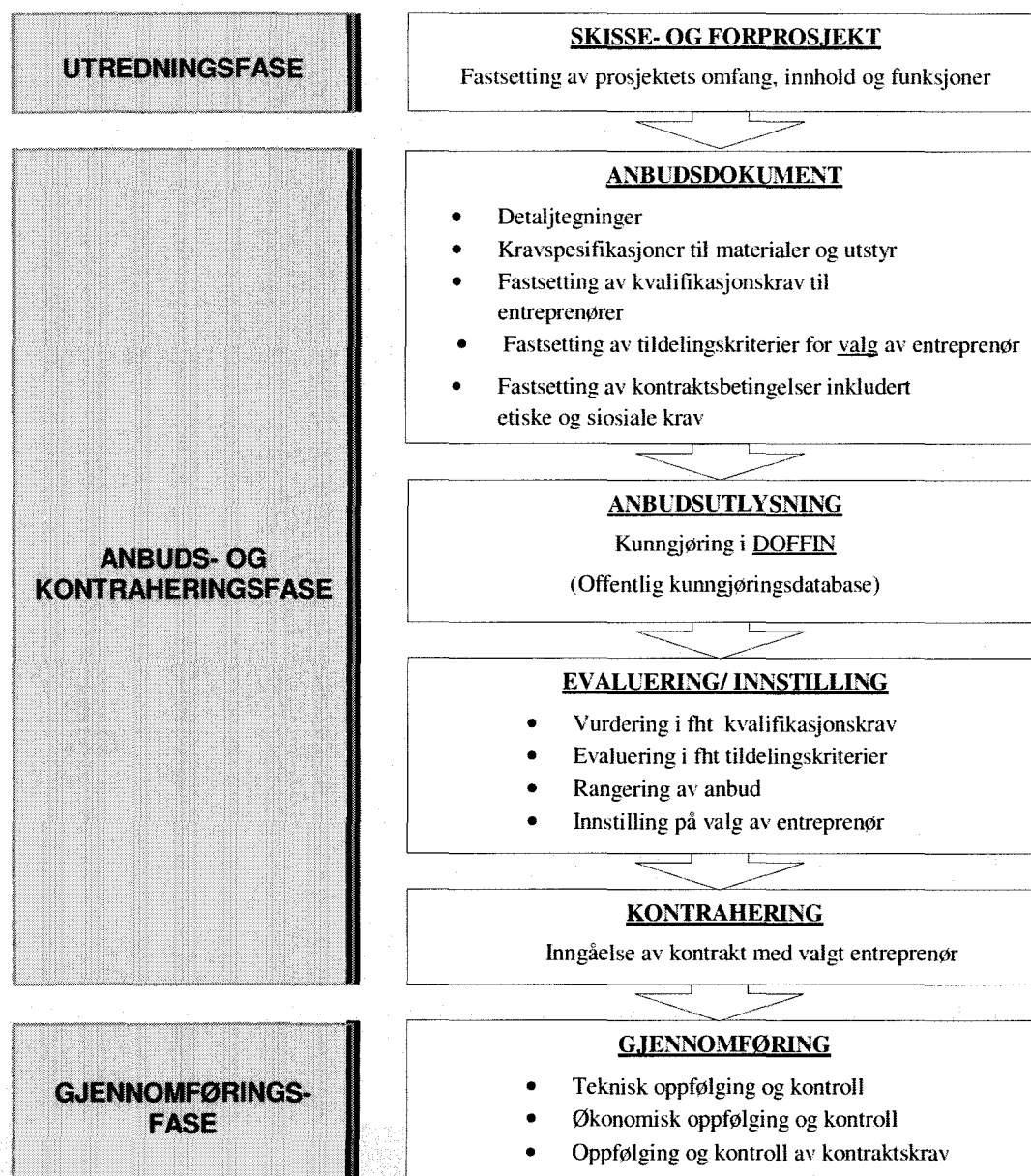


En tilpassing av denne strategimodellen til vår problemstilling er vist i figur 3. Vi ser her tydelig at sentrale deler av vår hovedproblemstilling ligger i den tredje og fjerde fasen av strategiprosessen: utarbeidelse av spesifiserte CSR-krav som innarbeides i byggeprosessen, og evaluering av disse. Som en ramme rundt de ulike fasene i strategiprosessen ligger de offentlige rammebetingelsene presentert i kapittel 3.0.

Figur 3: Strategiprosessen i et byggeprosjekt med CSR-krav

2.3 Byggeprosessen

Den overordnede strategiprosessen for fremming av CSR er forklart i kaittel 2.2. Forståelse av taktisk utførelse og oppfølging hos en offentlig utbygger er vesentlig for forståelsen av vår problemstilling og analysen av denne. Skjematisk modell for de ulike fasene i byggeprosessen er gjengitt i figur 4.



Figur 4: Byggeprosessen

2.4 CSR –teorier

Begrepet "corporate social responsibility" (CSR) eller på norsk: "bedriftens samfunnsansvar", har ingen entydig og universell definisjon. I faglitteraturen er begrepet gitt en rekke fortolkninger og forståelser, presentert gjennom publikasjoner og annen faglitteratur. For å finne en forståelse av begrepet som vi kan benytte i løsningen av denne oppgaven, velger vi derfor å drøfte et utvalg teorier og definisjoner, og definere vår forståelse ut fra dette.

2.4.1 Tre grunnleggende vinklinger på CSR

Bakgrunnen for at CSR blir vektlagt mer og mer er bl.a. den gradvise reduksjonen av statlig styring av økonomien siden 1980-tallet, der det som en følge av dette er skapt en forventning om at bedriftene i stadig større grad selv påtar seg et samfunnsansvar fordi handlefriheten øker og stadig flere privilegier oppnås (Dybvig, Dagfinn B., 2009). Stadig flere bedrifter legger derfor frivillig vekt på CSR som en del av sin omdømmebygging. Næringslivet er selvfølgelig opptatt av tradisjonell lønnsomhet, men det forventes i stadig økende grad at bedrifter også tar miljømessige og samfunnsmessige hensyn, og således har forpliktelser utover det rent økonomiske.

En betraktningstype er å snakke om **bedriftens tredelte bunnlinje** (Carson, S.G. m.fl., 2003):

1. Bedriftens tradisjonelle bunnlinje: Det økonomiske overskuddet.
2. De miljømessige konsekvenser av bedriftens virksomhet.
3. De samfunnsmessige konsekvensene av bedriftens virksomhet.

I dette bildet gjenkjenner vi Milton Friedmans markedsøkonomiske teorier som overbyggingen for det første leddet, mens CSR-prinsippene omfavner punktene 2 og 3.

En annen betraktningstype av CSR er relatert til begrepet **Corporate Citizenship**, der bedriften betraktes som en selvstendig "borger" med både frihet og ansvar, og at bedriften på samme måte som en vanlig borger må ta ansvar og være med på en slags samfunnsmessig dugnad i ulike sammenhenger.

En tredje betraktningsmåte er det såkalte **Stakeholder-perspektivet**, der bedriftens eiere betraktes som "shareholders" (aksjonærer), og alle som påvirker eller påvirkes av bedriftens virksomhet kalles "Stakeholders" (interessenter). I dette perspektivet innebærer CSR at bedriften også forsøker å ivareta interessene til bedriftens øvrige interessenter, og ikke bare eiernes interesser.

Alle de tre nevnte CSR- perspektivene handler om tilnærmet den samme problemstillingen, som går ut på at CSR er en viktig del av bedriftens tenkning omkring et selvstendig samfunnsansvar, og at denne tenkningen utgjør en del av en løsning i den ansvarsmessige gråsonen mellom hva det offentlige skal/bør ta ansvar for, og hva ulike forhold i markedet tar ansvar for.

I forhold til vår studie blir alle disse tre perspektivene åpenbart en del av våre betraktninger. Entreprenørens forhold til samfunnet rundt seg er selve kjernen av vår problemstilling og perspektivene bidrar til å forklare dette forholdet.

En bedrift eller organisasjon som har en samfunnsansvarlig strategi som igjen innfrir mål og gir effekter langt utover det lovpålagte, vil samtidig oppnå et godt omdømme. Dette er igjen viktig for å kunne knytte til seg dyktige medarbeidere og kunder, slik at man kan drive god forretning over tid. Bedriften har på denne måten en egeninteresse av en samfunnsansvarlig strategi og et tilhørende godt omdømme, og etiske hensyn og lønnsomhetshensyn er derfor ikke gjensidig utelukkende. Tvert imot vil en organisasjon ha en egeninteresse av en samfunnsansvarlig strategi nettopp for å unngå skade på sitt offentlige omdømme med de forretningsmessige konsekvensene og behov for risikostyring dette kan ha. Forretningsdrift basert på en samfunnsansvarlig strategi og høy etisk standard, er kanskje ett av de viktigste elementene for å kunne skape et godt omdømme og tilhørende sunn forretningsdrift over tid.

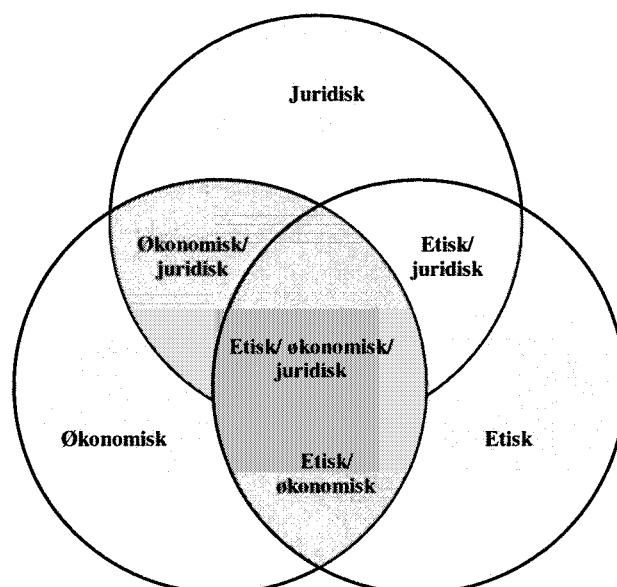
2.4.2 Tre-felts tilnærming til CSR

I artikkelen "Corporate social responsibility: a three domain approach" fra 2003 tar Carroll og Schwartz opp tidligere definisjoner og vitenskapelige oppsett av CSR-begrepet, og drøfter en trefelts begrepsligning. Grunnelementene i den teoretiske modellen Carroll & Schwartz her drøfter er begrepene økonomisk ansvar, etisk ansvar og juridisk ansvar. Disse begrepene

er for så vidt de samme som er drøftet i flere andre sammenhenger, blant annet Carroll's egen drøfting fra 1991. Det som skiller (2003) fra (1991) er to hovedtrekk:

- For det første er antallet kategorier redusert fra (1991) til (2003). Det er tidligere operert med fire adskilte kategorier av samfunnsansvar: juridisk, økonomisk, etisk og filantropisk. I (2003) er begrepet *filantropisk ansvar* tatt bort, og forutsettes integrert i begrepene *etisk ansvar* og *økonomisk ansvar*. Carroll & Schwartz' begrunnelse for dette er delvis at det kan være vanskelig å skille mellom filantropisk og etisk ansvar, og delvis at det filantropiske ansvaret i all hovedsak vil være et direkte eller indirekte økonomisk anliggende.
- Den andre forskjellen ligger i at der Carroll i (1991) definerer de fire innholdsbegrepene i en pyramide hvor det ene begrepet bygges oppå det foregående, så identifiserer Carroll & Schwartz i sin nye modell muligheten til "blandede ansvarsområder". Altså at en bedrifts handling kan være fundamentert i for eksempel både et økonomisk og juridisk ansvar, og hvor den etiske dimensjonen er helt fraværende. Dette danner muligheten for flere begrepsklasser innenfor CSR.

Carroll og Schwartz kaller sin nye teori "En tre-felts tilnærming til CSR" og illustrerer den gjennom et VENN-diagram vist i figur 3 nedenfor. Som figuren viser, gir teorien grunnlag for i alt sju forskjellige ansvarsområder innenfor CSR-begrepet. Vi tar her en kort gjennomgang av innholdet i modellen, og drøfter senere relevansen i forhold til vår problemstilling.



Figur 5: Carroll & Schwartz' trefelts tilnærming til CSR-begrepet.

Økonomiske handlinger:

Økonomiske handlinger ligger i et felt som kan deles i to hovedkategorier:

- 1) Handlinger utført for å maksimere bedriftens overskudd og
- 2) Handlinger utført for å maksimere aksjeutbyttet for eierne.

Forfatterne hevder at den store hovedtyngden av handlinger i en bedrift vil være innenfor det økonomiske feltet: det meste bedriften gjør, gjør den for å øke sitt eget eller sine eieres økonomiske utbytte.

En handling basert på et rendyrket økonomisk ansvar vil samtidig være enten ulovlig eller passivt lovlig, og vil bli betraktet som uetisk eller umoralsk.

Juridiske handlinger:

Handlinger som blir utført med en juridisk begrunnelse omfatter bedriftens forhold til de lover og regelverk samfunnet setter for virksomheten. Dette feltet kan betraktes som inndelt i tre hovedkategorier:

- 1) Handlinger motivert av at bedriften ønsker å etterleve lover og regler.

Dette kan igjen deles i tre underkategorier:

- a) *Passiv etterlevelse*, eller "tilfeldig lovlydighet". Dette er handlinger hvor andre forhold enn juridisk etterlevelse blir valgt som rettesnor, men hvor konsekvensen blir at lover og regler blir overholdt.
- b) *Restriktiv etterlevelse*, som omhandler de tilfeller hvor bedriften velger handlinger den ellers ikke ville ha valgt, fordi lover og regler tvinger den til det.
- c) *Opportunistisk etterlevelse*, som omfatter de handlinger som normalt karakteriseres som utnyttelse av smutthull i loven.

- 2) Handlinger som er motivert i bedriftens ønske om å unngå rettslig forfølgelse.
- 3) Handlinger som er basert i ønsket om å komme lovendringer i forkjøpet

En handling basert på rendyrkede juridiske fundamentet vil ikke gi noe økonomisk utbytte hverken for bedriften selv eller for eierne, og vil ikke bli karakterisert som etisk eller moralsk verdifull.

Etiske handlinger:

Carroll og Schwartz velger her en tilnærming til etikk-begrepet som på mange måter er en forenkling i forhold til den generelle etikk-teorien (se også kapittel 2.5 - etikk), ved at de definerer tre etiske hovedstandarder som relevante for det de kaller etiske handlinger:

- 1) Etisk ansvar i forhold til konvensjoner (etisk relativisme): omfatter de handlinger bedriften gjør av hensyn til de standarder og normer som er satt av bedriften selv, bransjen, fagområdet eller samfunnet generelt. Lov- og forskriftsverk inngår ikke i dette begrepet.
- 2) Etisk ansvar i forhold til konsekvenser (teleologisk etikk): her setter bedriften fokus på hvilke konsekvenser den valgte handlingen har. Målet vil være at handlingen skal gi samfunnet lavest mulige samlede kostnader, eller størst mulig samlet nytte.
- 3) Etisk ansvar i forhold til forpliktelser (deontologisk etikk): omfatter de handlinger bedriften gjør med begrunnelse i at de har moralske forpliktelser overfor samfunnet omkring seg til å utføre dem.

En handling utført med rendyrket etisk begrunnelse vil typisk ikke gi økonomisk utbytte til hverken bedrift eller eiere, og bedriften vil ikke benytte seg av lov og forskriftsverk som del av beslutningsunderlaget for handlingen. Forfatterne stadfester at et svært lite antall av bedriftens handlinger vil være rendyrkede etiske handlinger.

Etikk som teoretisk felt er grundigere beskrevet i kapittel 2.5. Emnet tas likevel opp her i dette kapittelet for å gi en god beskrivelse av CSR-teorien slik Carroll & Schwartz presenterer den.

Økonomisk og juridisk handlinger:

Innenfor dette området vil handlingene være både økonomisk berikende og juridisk akseptable eller påkrevde, men vil likevel bli betraktet som uetisk eller umoralsk. I dette ligger en selvmotsigelse som medfører at svært få handlinger vil havne i denne kategorien. Begrunnelsen er at så snart en handling er basert på juridisk riktighet vil den normalt også være moralsk riktig. Unntaket her kan være der bedriften har en opportunistisk etterlevelse av

lovverket, og finner mulighet til aktiviteter som gir økonomisk gevinst ved å utnytte smutthull i loven, men som samtidig blir betraktet som umoralsk virksomhet.

Etisk og økonomiske handlinger:

I denne kategorien vil handlingene være økonomisk berikende og etisk riktige i henhold til utredningene tidligere i dette kapitlet. Rent teoretisk betraktet skal en handling i denne kategorien ikke være juridisk riktig. Men for at kravet om etisk korrekthet skal være tilfredsstilt vil dette samtidig som oftest medføre at handlingen er en passiv etterlevelse av lovens bokstav. Årsaken til dette er at ulovlige handlinger vanligvis automatisk blir betraktet som uetiske.

Etiske og juridisk handlinger:

Kategorien inneholder de handlinger som blir utført uten at det ligger noen mulighet eller utsikt til økonomisk gevinst i den, men hvor bedriften utfører den fordi det er moralsk riktig og fordi loven krever det. Handlinger av denne typen vil ofte likevel ha en slags omvendt og positiv økonomisk effekt, ved at tap ville ha oppstått dersom den ikke hadde blitt utført.

Handlinger som er både etisk, økonomisk og juridisk riktige:

Dette omfatter som overskriften selvforklarende sier, handlinger hvor alle tre CSR-feltene inngår i beslutningsgrunnlaget. Forfatterne hevder at dette segmentet av modellen, hvor alle tre feltene i CSR-prinsippet er tilfredsstilt, er det området bedriftene bør søke å etterleve.

Begrensninger og svakheter i modellen

Til tross for at Carroll & Schwartz drøfter sin modell relativt grundig og gir tallrike eksempler på de forskjellige handlingskategoriene, så påpeker de at den også inneholder svakheter.

Helt åpenbart så vil det i virkeligheten være vanskelig å kunne avgrense begrunnelsene for en handling så kategorisk som modellen antyder. Dette gjelder spesielt de handlinger som er plassert i en rendyrket kategori, for eksempel "etisk handling". Selv om bedriften i sin begrunnelse for sin handling peker entydig mot ett felt, så vil det likevel være stor sjanse for at handlingen har kvaliteter som står i et forhold til de andre to feltene. Forfatterne eksemplifiserer dette med at en handling som blir utført fordi bedriften tjener penger på det,

likevel kan være i tråd med loven og kan være moralsk akseptabel, uten at bedriften har tatt dette inn i sitt beslutningsgrunnlag.

Modellen sier i utgangspunktet heller ikke noe om vektingen mellom de tre hovedkategoriene. En bedrift kan ha en hovedprofil som retter den tyngre inn mot den ene eller to av kategoriene, enn mot den/ de andre. For eksempel kan en bedrift holde hovedfokus på det økonomiske bildet, mens juridiske og moralske begrunnelser for dens handlinger blir tonet ned. Bedriften kan likevel ha en profil hvor alle tre aspektene blir ivaretatt.

Teoriens relevans til vår oppgave

Hovedprinsippet ved offentlige bygg- og anleggsoppdrag er at oppdragsgiveren (byggherren) knytter til seg utførende entreprenører gjennom forutgående anbudskonkurranser. En slik konkurranse er basert på et sett karakteristiske hovedelementer:

- Byggeriet skal gjennomføres i tråd med alt relevant lovverk
- Byggherren kan velge å sette krav til både leverandør og til leveranse som er strengere enn lovens krav
- Anbudskonkurransen skal foregå etter prinsippet om full likebehandling av alle deltakerne
- Byggherren kan sette de kriterier for valg av entreprenør som han måtte ønske, så lenge kravet om likebehandling er tilfredsstillt
- Konkurransen er i seg selv strengt lovregulert
- Økonomisk verdi (kostnad) vil alltid være en sentral faktor i konkurransen

Ved å stadfeste at lovverket skal etterfølges i en offentlig byggeprosess, vil en rendyrket etisk eller økonomisk handling være utelukket. På samme måte har vi tidligere stadfestet at alle handlinger som er juridisk fundamentert, samtidig også vil være etisk riktig. Rendyrkede énkategori-handlinger vil dermed ikke kunne settes i anbudsunderlaget.

Vår problemstilling omhandler i hovedsak innholdet i kulepunktene to og fire, og hvordan disse kravene i anbudsbeskrivelsen kan utformes slik at CSR-tanken styrkes. I forhold til de kategoriene modellen presenterer, er vi da åpenbart først og fremst på jakt etter de krav som forsterker bedriftens handlinger innenfor det som er både etisk, juridisk og økonomisk riktig.

Det overordnede kravet om at alle offentlige byggeprosjekter skal utføres etter alle lovens bokstaver vil automatisk føre til at entreprenørens juridiske handlinger må settes i høysetet. Videre vil det faktum at en offentlig byggherre representerer selve samfunnet, være en faktor som retter arbeidet inn mot etisk riktige handlinger (teleologisk etikk). Det som tjener oppdragsgiveren, tjener samfunnet. Bedriftens egen drivkraft vil automatisk være å sikre økonomisk riktige handlinger, dette fordi bedriftens eget økonomiske utbytte vil stå i høysetet.

2.4.3 Alexander Dahlsrud: "How CSR is defined..."

I en kvantitativ analyse av 37 vitenskapelige artikler og publikasjoner, setter Dahlsrud fokus på hvilke tolkninger og forståelser av CSR-begrepet som er hyppigst forekommende.

Analysegrunnlaget består av såvel rent vitenskapelige publikasjoner, som definisjoner gitt gjennom offentlige dokumenter fra europeiske og internasjonale fagkomiteer.

Dahlsrud konkluderer med at CSR-begrepet slik det er definert i det underlaget han har studert, kan deles inn i fem hoveddimensjoner:

- Miljødimensjonen – hvor hovedmotivet for bedriftens handlinger og beslutninger er hensynet til naturmiljøet
- Den sosiale dimensjonen – hvor bedriften utfører sine handlinger og tar sine beslutninger med blick for hva som tjener samfunnet omkring den
- Den økonomiske dimensjonen – hvor hensynet til økonomisk vekst for bedriften og samfunnet er hovedfokus for det utviste ansvaret
- Interessentdimensjonen – hvor ansvaret utvises for de som kan sies å være bedriftens interessenter: eiere, forretningspartnere, myndigheter etc.
- Frivillighetsdimensjonen – hvor bedriften utviser sitt ansvar ved å ta beslutninger og utføre handlinger som går utover det som kreves gjennom lover og regelverk

Hans konklusjoner er basert på en innholdsanalyse av de publikasjonene som er studert. I denne analysen utpeker disse fem dimensjonene seg som felles nevner for de forskjellige definisjonene som er brukt.

2.4.4 Oppsummering: Vår bruk av CSR-begrepet i denne oppgaven

Denne oppgaven omhandler grensesnittet mellom offentlige byggherrer og de entreprenører som utfører bygge- og anleggsoppdrag for disse. Selv om CSR-begrepet ikke har noen universel definisjon eller forståelse, så har vi sett at det finnes fellesnevner og felles begrepshorisonter som griper over de formuleringer begrepet har blitt gitt. Vår utfordring med hensyn til begrepsforståelse og begrepsbruk, blir dermed å gi CSR-begrepet en betydning og et innhold som både er dekkende for det grensesnittet vi har valgt, og samtidig er innenfor de faglige rammer som ellers er gitt for corporate social responsibility.

Ut fra dette har vi gitt begrepet corporate social responsibility, eller bedriftens samfunnsansvar, følgende forståelse:

Samfunnsansvar i offentlige byggekontrakter er det ansvar for mennesker, samfunn og miljø som blir avkrevd entreprenøren ut over de krav som settes direkte gjennom juridisk regelverk i form av lover og forskrifter. Ansvar må beskrives og dokumenteres gjennom de anbudsdokumenter som entreprenøren leverer som underlag for sitt tilbud til en bygge- eller anleggskontrakt.

Flere knytter ansvars-begrepet opp mot frivillighet til å strekke seg lenger enn hva lovens bokstav krever, og det vil nok finnes delte meninger om hvorvidt en kvalitet som blir pålagt gjennom anbudsbeskrivelse eller på annet vis, harmonerer med en slik forutsetning. Vi ser imidlertid at reguleringer og krav i anbudsunderlaget kan være en god måte å ”oppdra markedet” på, ved at anbyderne er pliktige til å følge de krav byggherren setter for å kunne delta fullverdig i den aktuelle konkurransen.

2.5 Etikk

2.5.1 Grunnleggende etikk-teori

Etikk kommer av ethos som betyr skikk. Ifølge (Gulden, 2003) kan etikk defineres som:

Læren om, inkludert begrunnelsene for, de normer og verdier som skal styre våre handlinger med sikte på rett og galt, godt og ondt.

Han utdyper dette ved å føye til at det å "handle etisk" er å gjøre det som er "riktig" eller "godt", og det å handle "uetisk" er å gjøre noe som er galt eller "ondt". Det store spørsmålet i denne sammenheng er hva som er "riktig" eller "godt". Det finnes ikke noe fasit på dette. Alle handlingsvalgene har etiske dimensjoner, og derfor kan to personer velge forskjellige handlinger i en og samme situasjon. Handlingen er uetisk dersom den er i strid med ens egen oppfatning av hva som er riktig.

Denne forståelsen er imidlertid noe snever. Dersom man anser andres handlemåte som uetisk fordi den er i strid med hva en selv mener er riktig, og således fordømmer alternative oppfatninger, vil man fort kunne betegnes som moralist. Noen hevder også at alternative etikkssyn må vike for den fremherskende oppfatningen i etiske spørsmål, dersom en slik finnes, og at denne således ansees som etisk "bedre" (Gulden 2003).

Noen moralfilosofier mener at en definert plikt, for eksempel definert i lover, religiøse skrifter etc, er bestemmende for hva som er riktig, og andre mener at det riktige er å handle slik at man oppnår et eller annet definert formål, for eksempel for en selv, for en gruppe eller for samfunnet som helhet.

De etiske problemstillingene er ofte knyttet til ulike typer dilemmaer, dvs en situasjon der en person må treffe et valg mellom alternative handlinger, og som hver for seg synes like akseptable, eller like uakseptable, og der handlingsvalget kan få vesentlige konsekvenser for beslutningstakeren selv og/eller andre.

2.5.2 Normative etiske teorier

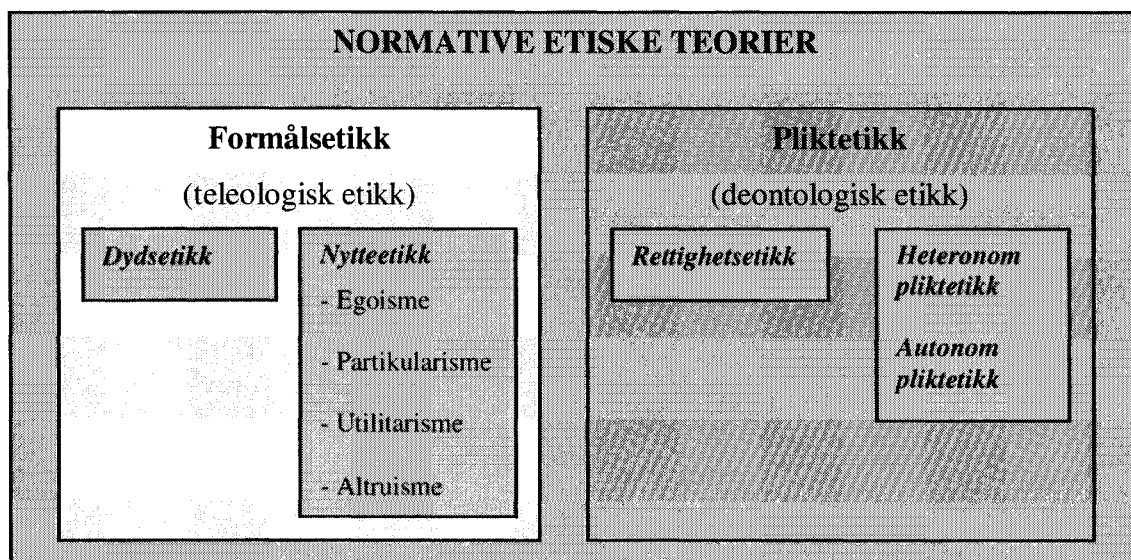
En normativ etisk teori er et helhetlig syn på det riktige og det gode, og kjennetegnes ved at den skal gjøre det mulig å avgjøre hvilke moralske normer som er gyldige eller hvilke handlinger som er moralsk riktige (Johansen, Kjell E og Arne J. Vetlesen. 2005).

Normative etiske teorier kan deles opp i to hovedkategorier ut fra ulike syn på hva som oppfattes som riktig handlemåte (Gulden, 2003):

1. **Formålsetikk:** En handling er riktig, og derved etisk, fordi den fører til oppfyllelse av et formål.

2. **Pliktetikk:** En handling er riktig, og derved etisk, fordi den er i overensstemmelse med en plikt.

De to hovedkategoriene kan deles inn i underkategorier som vist i figuren nedenfor.



Figur 6: Sentrale normative etiske teorier (Gulden, 2003)

Formålsetikk (teleologisk etikk)

Formålsetikk kan deles inn i undergrupper etter hvilke formål en handling tar sikte på å oppfylle:

Nytteetikk: Nytten maksimeres og handlingen ansees etisk dersom den fører til minst like stor eller større nytte som andre handlinger. Kan deles videre inn ut fra hvilke nytte som søkes maksimert:

- Egoisme: Egen nytte maksimeres, om nødvendig på bekostning av andres nytte og i strid med andres rettigheter, lover og regler.
- Utilitarisme: Menneskehetens totale nytte maksimeres, om nødvendig på bekostning av egen eller andres individuelle nytte, og i strid med dyder, lover og regler.
- Altruisme: Maksimering av alle andres nytte uten å ta hensyn til egen nytte.
- Partikularisme: Maksimering av nytten for en gruppe, for eksempel sin egen familie.

Dydssetikk: Handlingen bedømmes ut fra om den er i overensstemmelse med en spesiell dyd, for eksempel rettferdighet, måtehold, FNs menneskerettigheter osv. Det etiske ved handlingen bedømmes således ut fra handlingens kvalitet i seg selv.

Pliktetikk (deontologisk etikk)

Pliktetikken kan også deles inn i undergrupper ut fra hvem som har definert plikten:

Autonom pliktetikk: Plikten er definert av den som står overfor et etisk dilemma.

Heteronom pliktetikk: Plikten er definert av andre, for eksempel Gud, lovgiver osv.

Rettighetsetikk vil si å handle slik at andres rettigheter blir ivaretatt, og er også en form for pliktetikk. Grunntanken er at andres rett også gir deg en plikt. Pliktetikken bedømmer ut fra handlingens riktighet i seg selv, og ikke ut fra handlingens mulige konsekvenser.

Normative etiske teorier som griper inn i vår oppgave

En normativ etisk teori forteller oss altså noe om hvilke hensyn som bør regnes som relevante, og den inneholder et eller flere overordnede prinsipper som forteller oss noe om hvordan ulike etiske relevante hensyn bør avveies mot hverandre. I forhold til vår problemstilling er utilitarisme, Kants autonome pliktetikk, heteronom pliktetikk og rettighetsetikk mest relevante. Vi ser det derfor som hensiktsmessig å drøfte disse litt nærmere.

Utilitarisme

Utilitarismen er en konsekvensialistisk etikk og en del av nytteetikken, og ser på formål som noe vi setter oss fore når vi handler. Det er konsekvensene av våre handlinger som avgjør om våre handlinger er riktige eller ikke, og etikken er en lære om hvilke konsekvenser våre handlinger bør fremme. Direkte eller indirekte skal konsekvensene ha egenverdi, og handlingene er midler til å frembringe egenverdi. Videre knytter utilitarismen egenverdien til velferden til sansende levende vesener, og den sier at vi bør summere egenverdi. Den er også universalistisk på den måten at likt berørte parter teller likt. En handling er riktig dersom man kan forvente at den frembringer like mye eller mer velferd enn aktuelle alternativer når alle sansende parter er tatt i betraktning (Johansen, Kjell E og Arne J. Vetlesen. 2005).

Kants pliktetikk

Kants etikk er en autonom pliktetikk fordi den er basert på at mennesker i kraft av sin fornuft har evnen til å avgjøre hva som er rett og galt uavhengig av ytre autoriteter og sanselige impulser. Den kalles pliktetikk da vi har visse plikter uavhengig av konsekvensene av handlingen, og som har større vekt enn konsekvensene. Man handler ikke bare i overensstemmelse med en plikt, men av plikt. Når Kant taler om autonomi mener han moralsk autonomi og er noe som kjennetegner mennesker som fornuftsvesen. Å være moralsk autonom er ifølge Kant å se seg selv som borger og suveren lovgiver samtidig (Johansen, Kjell E og Arne J. Vetlesen. 2005).

Heteronom pliktetikk

Heteronom pliktetikk innebærer at plikten til å handle på et bestemt vis er definert av andre, for eksempel gud, lovgiver etc. I kapittel 3 har vi redegjort for de viktigste rammebetingelsene offentlig sektor har å forholde seg til når CSR skal implementeres i bygge- og anleggskontrakter. Vi snakker til dels om lover- og forskrifter og til dels om sterke politiske føringer nedfelt i ulike offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, diverse handlingsplaner og veiledere. I denne forbindelse kan man hevde at det å opptre etisk er å etterleve de politiske styringssignalene innenfor gjeldende lov- og forskriftsverk.

Rettighetsetikk

Rettighetsetikk vil som nevnt tidligere i kapittelet si at man plikter å handle slik at andres rettigheter blir ivaretatt. Det at noen har en rettighet vil si at andre har en plikt. I forhold til vår problemstilling snakker vi først og fremst om plikt til å handle slik at grunnleggende arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter blir ivaretatt i forbindelse med utførelse av bygge- og anleggskontrakter. Relevante rettigheter i denne sammenheng framgår i hovedsak av FNs Menneskerettighetserklæring, FNs Barnekonvensjon, ILOs 8 kjernekonvensjoner og arbeidslovgivningen i det landet produksjonen foregår..

Samfunnsansvar handler i stor grad om å ta ansvar for å utføre handlinger som skaper størst mulig sosial velferd for flest mulig i samfunnet. Utilitarismen kan derfor på mange vis sies å være en etisk grunnpilar i denne tenkingen da det er de samfunnsmessige konsekvensene handlingen bidrar til som vi er ute etter. Gjennom utøvelse av samfunnsansvar ønsker vi å maksimere menneskehetens totale nytte.

Den etiske drivkraften for å utøve samfunnsansvar kan også linkes mot Kants pliktetikkk der man som borger i kraft av sin fornuft ser det som en plikt å utøve samfunnsansvar. Sett i forhold til den utilitaristiske tilnærmingen ovenfor, der handlingen er riktig dersom samfunnsansvar fremkommer som en konsekvens av handlingen, er man ifølge Kants pliktetikkk pliktig til å handle på en samfunnsansvarlig måte uavhengig av konsekvensene.

I forhold til vår problemstilling skal imidlertid handlingene også skje innenfor de rammebetingelsene som er satt av det offentlige (jfr kapittel 3), og den heteronome pliktetikken vil i praksis overstyre utilitarismen og den autonome pliktetikken i den grad handlingene i seg selv eller handlingens konsekvenser skulle vise seg å være i strid med gjeldende lovverk og politiske føringer. I tillegg vil rettighetsetikken alltid være sterkt inne i bildet da handlinger som evt. er i strid med grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter normalt sett vil bli oppfattet som etisk forkastelige.

2.5.3 Etikkers relevans ift valgt problemstilling

Offentlig sektor er landets største innkjøper og forbruker av varer og tjenester, og involverer gjennom sine innkjøp en rekke produsenter og leverandører i inn- og utland. Offentlig sektor er på denne måten også en del av den globale økonomien og vil påvirke og påvirkes av flere kulturer, lokalsamfunn og politiske systemer. Gjennom sin størrelse har offentlig sektor stor påvirkningskraft.

Å stille etiske krav i forbindelse med innkjøp handler bl.a. om å respektere grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter, og har således relevans til både dydsetikken der handlingen bedømmes ut fra om den er i overensstemmelse med en spesiell dyd, for eksempel rettferdighet, FN's menneskerettigheter etc, og pliktetikken, både den autonome og heteronome, da plikten både er styrt av egenbestemte og lovbestemte forhold.

Problemstillingen er spesielt relevant ifm import av varer fra f.eks lavkostland der barnarbeid, tvangsarbeid, lave lønninger, miljøbelastende produksjon og farlige arbeidsplasser ikke er uvanlig. Disse forholdene er ikke nødvendigvis regulert på samme måte i produksjons- og distribusjonslandene som de er i Norge, men den fremherskende oppfatningen, og dermed det etisk "rette" synet, er ofte at de burde vært det. Norge bør derfor

i denne sammenheng vurdere å stille tilnærmet samme krav til utenlandske produsenter som til norske, selv om den utenlandske produksjonen nødvendigvis ikke er i direkte strid med produksjonslandets egne lover, regler og praksis. I praksis vil det imidlertid være vanskelig å få gjennomført like strenge krav i lavkostnadsland

Problemstillingen kan også knyttes opp mot rettighetsetikken der innkjøper kan hevdes å ha en plikt til å sjekke at de grunnleggende menneskerettighetene er overholdt i produksjons- og distribusjonslandene hvor varene kommer fra.

Videre er det også viktig at selve innkjøpsprosessen skjer på en lovlig, rettferdig og ikke-diskriminerende måte etter en høy etisk standard slik at det offentliges tillit hos egne ansatte, i markedet og hos befolkningen generelt kan opprettholdes og styrkes. Senere tids varslings- og korrupsjonssaker bl.a. ifm innkjøp til forsvaret, viser klart hvor negativt slike spørsmålsstillinger kan være for en organisasjon. Innkjøpsprosessen er i stor grad definert og regulert gjennom Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) med tilhørende veiledere, og punktlig etterlevelse av forskriften omfattes således av den heteronome pliktetikken der plikten til å handle på en bestemt måte i dette tilfellet er definert av FOA..

Det er imidlertid ikke mulig å regulere alle forhold i detalj, og det vil derfor alltid være en del gråsoner som gir tolkningsmuligheter og rom for ulike handlingsvalg avhengig av hvilket etikk-syn man legger til grunn, jfr den autonome pliktetikken der plikten defineres av den som står i situasjonen. Ifm offentlige innkjøp gjelder dette både når det gjelder fastsetting av ulike krav til miljøvennlig og etisk riktig produksjon, men også ift gjennomføring av selve innkjøpsprosessen og antakelse av anbud.

Fastsetting av etisk standard i alle ledd innen offentlige innkjøp bør være et kontinuerlig diskusjonstema. Særlig gjelder dette ved nedfelling av vilkår i kontrakter med globale leverandørkjeder, der miljøvennlige varer produsert etter høye etiske og sosiale standarder bør ha økt fokus. Barne- og likestillingsdepartementet har i denne sammenheng nylig utarbeidet veilederen "Etiske krav i offentlige anskaffelser", som skal være til hjelp for offentlige innstanser, men også til leverandører og produsenter, som forberedelse i forhold til de krav og forventninger som de vil bli møtt med i kommuner, fylkeskommuner og statlige etater.

2.6 Omdømmebygging

I våre beskrivelser i kapittel 1.4 og senere i kapittel 2.7, inngår at utøvelse av samfunnsansvar påvirker omdømme, som igjen påvirker effektivitet og konkurranseevne. Omdømmebygging er derfor et sentralt tema i vår oppgave.

2.6.1 Omdømmebygging - Generell teori

En persons eller organisasjons omdømme handler om omgivelsenes inntrykk av deg/organisasjonen, og hvordan man ønsker eller ikke ønsker å framstå overfor omgivelsene (Johannessen, Jon-Arild m.fl., 2009). Et godt omdømme har stor verdi for en virksomhet fordi det er sjeldent og ikke kan imiteres, og således kan være et konkurransefortrinn. Videre henger omdømme sammen med identitet og image, men mange mener at omdømme egentlig handler om relasjoner og tillit (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

En virksomhet har både en internt og en eksternt orientert identitet, i tillegg til at mange ønsker å skape seg et spesielt image. Omdømme handler imidlertid om hva omverdenen virkelig mener om virksomheten, og er noe man gjør seg fortjent til. I forskningslitteraturen finner vi imidlertid liten enighet om hvordan man skal forstå begrepet, og forståelsene varierer innen ulike akademiske disipliner som for eksempel psykologien, økonomien, sosiologien osv. (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009) viser til en undersøkelse der ulike definisjoner er blitt gruppert i tre kategorier avhengig av hvilke egenskaper som blir vektlagt:

- Definisjoner basert på at omdømme er den oppmerksomheten interessenter vier en virksomhet – omdømme regnes som persepsjoner eller inntrykk.
- Definisjoner som poengterer at begrepet involverer en form for evaluering – omdømme sier noe om en virksomhets status. Omdømme har med meninger å gjøre.
- Definisjoner som vektlegger at omdømme er en verdi for organisasjonen. Omdømme knyttes her nært opp til konsekvensene det har.

Kategoriene overlapper hverandre, men kan samtidig skilles fra hverandre. Videre viser (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009) spesielt til følgende definisjon som vektlegger at omdømme er en størrelse som noen utenfor organisasjonen fastsetter:

Observatørers kollektive vurdering av en virksomhet basert på oppfatningen av de økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvensene virksomheten har over tid.

Denne definisjonen får frem at omdømme er en sosialt skapt størrelse som påvirkes av den direkte erfaringen utenforstående har hatt med atferd, produkter osv, hva de blir fortalt av andre, og tidligere adferd. Til sammen skaper disse inntrykkene over tid en omdømmekapital, en immateriell verdi som kan styrke organisasjonens konkurransefortrinn eller status. Definisjonen fokuserer således på evalueringen av en virksomhet, og omdømme blir virksomhetens appell i omgivelsene. Dette innebærer samtidig en evaluering opp mot andre virksomheter (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Det finnes ingen lovmessigheter innen omdømmebygging, og en organisasjonsidentitet kan endres uten at omdømmet endres, og vice versa. Definisjonen over viser til at omdømme har en tidsdimensjon over seg og er relativt varig. Et omdømme er imidlertid vanskelig og tidkrevende å bygge opp, og virker ofte selvforsterkende når det først har festet seg. Samtidig er omdømme etter manges mening lett å rive ned, men var det i utgangspunktet godt, er det også lettere for en organisasjon å vinne det tilbake (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Oppbygging av et positivt, robust og varig omdømme handler i stor grad om å bygge opp og vedlikeholde gode relasjoner til omgivelsene. En virksomhet med et godt omdømme og gode relasjoner vil kunne framstå som attraktiv både for arbeidstakere og investorer. Utvikling av tillit og lojalitet hos ulike interessenter er etter manges mening kjernen i ethvert forretningsforhold, og gode relasjoner er viktigere for utviklingen av et godt omdømme enn de budskapene virksomheten selv sprer. Et av kjennetegnene ved effektive organisasjoner er at de når sine mål ved å utvikle gode relasjoner til sine interessenter (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Litteraturen om relasjonsbygging opererer med begrepene bytterelasjoner og fellesskapsrelasjoner. Bytterelasjoner refererer seg til kjernen i markedsføringsrelasjonen mellom organisasjonen og kunden, dvs selve innsalget. Fellesskapsrelasjoner beskrives som en persons omtanke for en annen, eller en organisasjons bidrag til velferdsskapning uten å få noe konkret igjen for det, for eksempel penger. Det forventes ofte i dag at organisasjoner

involverer seg i velferdsprosjekter, og de som skaper seg et omdømme som gir inntrykk av at de er opptatt av fellesskapsrelasjoner, møter over tid mer støtte og mindre motstand fra sine interessenter (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009). Denne relasjonsformen er av natur beslektet med bedriftens samfunnsansvar, og samfunnsansvar er således en viktig faktor i omdømmebyggingen. Temaet er spesielt interessant for oss da det berører vår antakelse om at utøvelse av samfunnsansvar påvirker omdømme, som igjen påvirker effektivitet og konkurransevne, jfr kap 1.2.

Videre går omdømme og tillit hånd i hanske. I likhet med omdømme kan det ta lang tid og kreve store ressurser å bygge opp tillit. Det samme gjelder i forhold til å gjenopprette brutt tillit. Tillit skapes over tid i samspillet mellom parter der ulike typer informasjon brukes til å evaluere hverandres egenskaper, intensjoner og motiver. Informasjonen benyttes til å avgjøre hvorvidt den andre parten kan anses å være pålitelig i fremtiden, og omdømme blir i denne sammenheng en ressurs som kan være en viktig del av grunnlaget for oppbygging av tillit. En person med et godt omdømme er som oftest også pålitelig (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Oppbygging av et godt rykte eller omdømme bør skje aktivt og bevisst i forhold til hvordan man ønsker at andre skal oppfatte en (Johannessen, Jon-Arild m.fl., 2009). Dette betyr at man må stille seg selv spørsmål og besvare hvordan en selv og organisasjonen ønsker å framstå, og ikke framstå, og deretter leve opp til dette budskapet. Litteraturen opererer med omdømmevariabler knyttet til økonomi, produkt/tjenester, etikk, ledelse, arbeidsmiljø, samfunnsansvar, innovasjon mv. Mange av de mest respekterte selskapene i USA har for eksempel lagt til grunn en omdømmestrategi som helt eller delvis går ut på å framstå miljøvennlig, dvs en strategi knyttet til samfunnsansvar. Andre legger til grunn en etisk rettferdig handel, økologisk produksjon, ansvarlighet, kommunikasjonsvillighet og åpenhet, god styring og integritet etc (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Uansett hvilken omdømmestrategi man velger, er omdømmebygging en møysommelig og kontinuerlig prosess, og et rykte skaper forventninger som løper foran personen og organisasjonen. Klarer man ikke å leve opp til forventningene kan ryktet vende seg mot en. Opprettholdelsen av et godt rykte er derfor like viktig som utviklingen av et godt rykte (Johannessen, Jon-Arild m.fl., 2009), og det vi hører og leser om virksomheten i media, kan i denne sammenheng ha stor betydning. Ikke bare organisasjonens handlinger i seg selv har

betydning for hvordan vi oppfatter en virksomhet, men også i hvilken grad media velger å sette relevante tema og bedriftens handlinger på dagsorden, og hvilke tolkningsrammer som da legges til grunn.

Litteraturen opererer med ulike metoder for hvordan man bevisst kan etablere et godt rykte eller omdømme, men det vil føre for langt å gå inn på disse her.

2.6.2 Omdømmebygging og samfunnsansvar

Drivkreftene

Som omtalt i foregående kapittel er oppfatningen av en bedrifts utøvelse av samfunnsansvar et av de viktigste forholdene som påvirker bedriftens omdømme. Forenklet sagt handler samfunnsansvar om hvordan bedriften opptrer i samfunnet, og samfunnsansvar berører derfor svært mange sider av bedriftens virksomhet. Tema som ofte nevnes i denne sammenheng er miljøvern, arbeidstakerrettigheter, menneskerettigheter, involvering i nærmiljøet, etisk forsvarlig produksjon og forbruk osv.

Motivene for utøvelse av samfunnsansvar er også uklare. Den kjente Harvard-professoren og ledelsesteoretikeren Michael Porter hevdet på en konferanse i 2007 i regi av Verdens økonomiske forum, at næringslivets interesse for samfunnets utfordringer først kom i søkelyset da bedriftene ble tvunget til å flytte fokuset fra bare å tjene penger, til å engasjere seg i samfunnets problemer. Porter mente den gang at dette først og fremst dreide seg om å blidgjøre kritikerne, og å styrke bedriftenes omdømme og image. I dag mener Porter det er en sosial agenda mellom næringslivet, myndigheter og ideelle organisasjoner om å løse ulike saker på samfunnets agenda (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Noen mener at samfunnsansvar er blitt en motesak i næringslivet. Michael Porter mener at dette temaet er blitt uunngåelig for dagens bedrifter. Også norske bedrifter er blitt mer og mer opptatt av samfunnsansvar, og de aller fleste nevner i dag ulike aktiviteter innen samfunnsansvar i sine årsrapporter. De viktigste årsakene til denne økte aktualiseringen er trolig økt globalisering, økt selskapsmakt, økt mediepress, ny kommunikasjonsteknologi osv. (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Norge er et lite og oversiktlig land, noe som gjør at selskap ofte havner i mediens kritiske søkelys. Norske bedrifter som opererer i utlandet vil raskt få sine handlinger i ulike lokalsamfunn i alle deler av verden bekjentgjort og omtalt, og får ikke være i fred på samme måte som før. Bedriftenes handlinger vil få konsekvenser uansett hvor i verden de blir utøvd, og det finnes mange eksempler fra nyere tid på at norske bedrifter har fått skadet sitt omdømme etter kritikkverdige handlinger i utlandet. Som eksempler kan nevnes Akers leveranser til Guantanamo-basen, Bamas virksomhet i Latin-Amerika, og Frieles kaffekjøp i Afrika.

Siste større sak ut er NRKs offentliggjøring 21.04.10 av at CG Rieber Oils har importert fiskeolje fra det svartelistede Sør-Sahara uten å betale norsk toll i 100-millionersklassen. Som følge av medieoppslagene valgte selskapets eier Paul-Christian Rieber å gå av som NHO-president fordi saken skadet NHO. Til tross for at han valgte å gå av, mener han selv i et intervju med VG 08.05.10, at han ikke har gjort noe galt. Tollmyndighetene vurderer nå saken.

Dette eksempelet illustrerer godt at en organisasjons omdømme ikke først og fremst bestemmes av lov og rett, men av mediefokus og omgivelsenes kollektive vurdering av den informasjonen som fremkommer. Så lenge det er god grunn til å stille spørsmål, er man ikke i stand til å hegne om sitt omdømme. Praksisen er ofte at den eller de det stilles spørsmål ved må gå, ufortjent eller ikke, slik at resten av organisasjonen ikke blir skadelidende.

Samfunnsansvar er imidlertid en sosial størrelse, og oppfatningen av hvilket samfunnsansvar bedriftene har er i kontinuerlig forandring i takt med de sosiale forandringene for øvrig i samfunnet. Eksempelvis var kundepleie i form av påspanderte turer, gaver osv vanlig og akseptert for få år tilbake. I dag oppfattes dette som dårlig kutyme, og i 2003 kom det nye bestemmelser i straffeloven om dette. Overtramp på de nye bestemmelsene vil automatisk skade en organisasjons omdømme dersom dette blir kjent. Senere tids korrupsjonssaker knyttet til bl.a. Oslo kommune og Forsvaret, er eksempler på dette.

Samfunnsansvar og lønnsomhet

Noen mener at forbindelsen mellom samfunnsansvar og omdømmebygging blir stadig sterkere. Ofte snakkes det om at det er lønnsomt for en bedrift å ta samfunnsansvar, og at

samfunnsansvar relatert til omdømmebygging egentlig dreier seg om langsiktig profittmaksimering (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Det er imidlertid lite forskning på forbindelsen mellom akkurat det å opptre samfunnsansvarlig og det å ha et godt omdømme. Et godt omdømme vil imidlertid virke positivt inn på kunder og ansatte, og vil som før nevnt også kunne medvirke til at nye dyktige personer og investorer tiltrekkes virksomheten. Styrking av omdømmet og oppbygging av omdømmekapital regnes derfor av noen som den viktigste årsaken til at virksomheter legger vekt på utøvelse av godt samfunnsansvar. Denne omdømmekapitalen kan bl.a. verne virksomheten mot at ansatte og samarbeidspartnere vender en ryggen, mot ulike former for boikott og mot faren for angrep fra mediene (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

På den andre siden vil virksomhetens utøvelse av samfunnsansvar og tilhørende oppnåelse av et godt omdømme, kunne medvirke til engasjerte medarbeidere, lojale kunder, positiv mediedekning og støtte fra ulike aktivistgrupper. Dette vil i sin tur kunne påvirke bedriftens prestasjoner.

Videre kan samfunnet inndra bedriftens tillatelse til å virke. Bedriften må derfor hele tiden innrette seg etter hva som til enhver tid er akseptabel og ikke akseptabel opptreden, slik at den overlever i det lange løp. Ved å balansere hensynet til økonomi, miljø og samfunn kan bedriften redusere faren for å havne i tidkrevende og kostbare konflikter med omverdenen.

Andre mener at denne formen for lønnsomhet er overdrevent positiv og at endret brukeratferd pga bedriftens samfunnsansvar er dårlig dokumentert. Først når pris og kvalitet er innfridd kan samfunnsansvar spille en rolle. Et mer nyansert syn er at samfunnsansvar er lønnsomt for visse bedrifter i visse sektorer under visse omstendigheter (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009). Hovedkonklusjonen er vel at det finnes visse lønnsomhetsargumenter for utøvelse av samfunnsansvar uten at disse må overdrives.

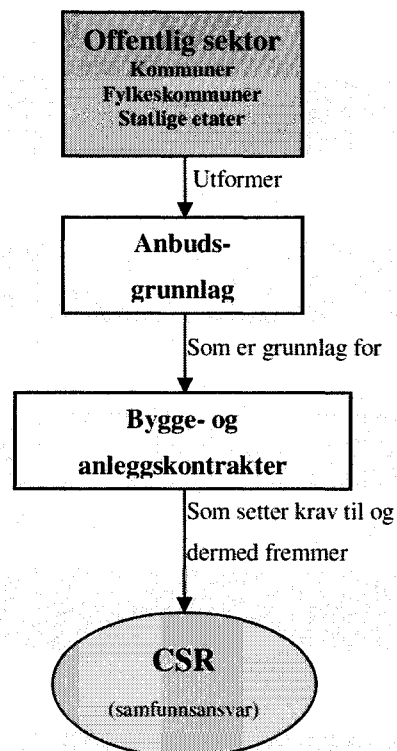
Avslutningsvis nevnes at det finnes de som mener at det å ta samfunnsansvar helt og holdent skal knyttes opp mot hva som er rett og galt å gjøre, og at ulike lønnsomhetsargumenter er irrelevante. Vi er da inne på etisk tenkning og det perspektivet som kalles pliktetikk. Etiske perspektiver er diskutert nærmere i kapittel 2.5.

2.7 Analysemodell

Som utgangspunkt for vårt analysearbeid har vi satt opp en analysemodell som beskriver de sammenhenger vi ønsker å undersøke nærmere. Modellen har en hovedinndeling som sammenfaller med vår definisjon av primær og sekundær problemstilling.

2.7.1 Modell for primær problemstilling

Kjernedelen beskriver sammenhengene mellom byggherrene i offentlig sektor og entreprenørene som det inngås bygge- og anleggskontrakter med, og de krav som framsettes fra byggherre til entreprenør for å fremme CSR-arbeid. Dette er sammenfallende med vår hovedproblemstilling. Modellen er vist i figur 7 under, og elementene i figuren er beskrevet i kapitlene 2.7.2 til 2.7.4.



Figur 7: Analysemodell, hovedproblemstilling

2.7.2 Offentlig sektor

Modellen tar utgangspunkt i offentlig sektors behov for ulike typer innkjøp innen bygg- og anleggssektoren. På kommunalt nivå kan det for eksempel være snakk om infrastruktur som vei, vann- og avløp, barne- og ungdomsskoler, kulturhus, bibliotek, kommunale helsebygg, omsorgsboliger osv. På fylkeskommunalt nivå snakker vi om videregående skoler, ulike typer museer, ulike typer fylkeskommunale administrasjonsbygg osv. På statlig nivå snakker vi først og fremst om tunge anlegg av stor samfunnsmessig betydning, og som ikke dekkes opp av kommunale og fylkeskommunale etater. Dette kan for eksempel være sykehus som administreres av de store helseforetakene, hovedflyplasser underlagt Avinor, riksveinettet underlagt SVV, jernbanen underlagt JBV, fengselsinstitusjoner, riksdekkende kulturinstitusjoner som opera og teater osv, samt andre bygg for ulike typer statsinstitusjoner. Forsvaret er også statlig og foretar store bygg- og anleggsinvesteringer, men er så spesiell og i stor grad underlagt egne regelverk, og at de holdes utenfor i denne oppgaven.

Alle offentlige innkjøp er i utgangspunktet underlagt FOA. Det opereres med ulike terskelverdier ift størrelsen på innkjøpet. De største bygge- og anleggskontraktene, dvs de over 41,75 mill. kr eks mva, er pålagt kunngjøring også i EØS-området, og Norge er således pålagt å gjennomføre internasjonal konkurranse innen EØS-området på de store jobbene.

2.7.3 Anbudsgrunnlag – Definerer av leveranseinnhold og leverandørkrav

Når bygge- og anleggsprosjekt av en viss størrelse skal gjennomføres må det først utarbeides et tilbuds- eller anbudsgrunnlag hvor arbeidet som skal utføres beskrives tilstrekkelig gjennom prisbærende poster for ulike typer leveranser og operasjoner. Tilhørende tegningsunderlag som viser design og utførelse, er også en del av anbudsgrunnlaget. Denne prosessen kalles prosjektering, og det er dette materialet som legges til grunn når anbudskonkurranser gjennomføres og entreprenører og leverandører fastsetter sin pris. Det prisede grunnlaget er igjen utgangspunkt for videre evaluering, kontrahering, og til slutt gjennomføring av selve byggeprosessen.

Hvor detaljert arbeidene beskrives, og hvor mange kontrakter man vil ende opp med i hvert enkelt byggeprosjekt, avhenger av hvilken entrepriseform som velges. Velges totalentreprise, er beskrivelsen mer på funksjonsnivå, og man ender opp med kun en kontraktspartner som

igjen må knytte til seg ulike underleverandører. Byggherrens innsikt i og mulighet for kontroll og detaljstyring av alle ledd i byggeprosessen vil da i praksis være noe begrenset siden det er hovedentreprenøren selv som velger ut og følger opp sine underleverandører.

Splitter man prosjektet opp i ulike delentrepriser, noe som er mest vanlig i store prosjekt, lages det et eget detaljert anbudsgrunnlag for hvert fag, og man vil ende opp med tilhørende mange kontrakter som må administreres av byggherren. Man vil imidlertid da ha stor innsikts- og kontrollmulighet av alle involverte leverandørers virksomhet. Dette vil være fordelaktig i forbindelse med nedsetting og oppfølging av spesifiserte krav i anbudsgrunnlaget.

I beskrivelsen og tegningsgrunnlaget omtalt ovenfor vil det være mulighet for å stille detaljerte krav til de materialer og løsninger som skal tilbys. Innenfor CSR-feltet kan dette for eksempel være krav om fravær av trevirke fra truet regnskog, krav til minimum levetid for materialer og tekniske løsninger, krav til lavt energibruk, livsløpskrav med ulike muligheter for gjenvinning og gjenbruk av materialer osv.

I tillegg til den spesielle beskrivelsen av selve leveransen, vil det i alle anbudsgrunnlag også være en generell beskrivelse som omhandler regler for gjennomføring av selve konkurransen, ulike administrative krav, kvalifikasjonskriterier, tildelingskriterier og kontraktsbestemmelser. Disse forholdene skal bl.a. sikre at innkjøpsprosessen skjer på en lovlig, rettferdig og ikke-diskriminerende måte, men det er også mulighet for og naturlig å ha med ulike spesifikasjoner og krav knyttet til CSR og etisk handel. Dette kan f.eks være krav relatert til miljøbelastende produksjon og forbruk, farlige arbeidsplasser, grunnleggende menneske- og arbeidstakerrettigheter, herunder forbud mot barnarbeid, tvangs- og slavearbeid, diskriminering osv. Kravene bør gjelde både leverandørenes virke i Norge, men også evt. underleverandører og produsenter i etablert i utlandet, jfr den etiske drøftingen i kap. 2.5.3 vedrørende varer produsert i lavkostland.

2.7.4 Bygge- og anleggskontrakter

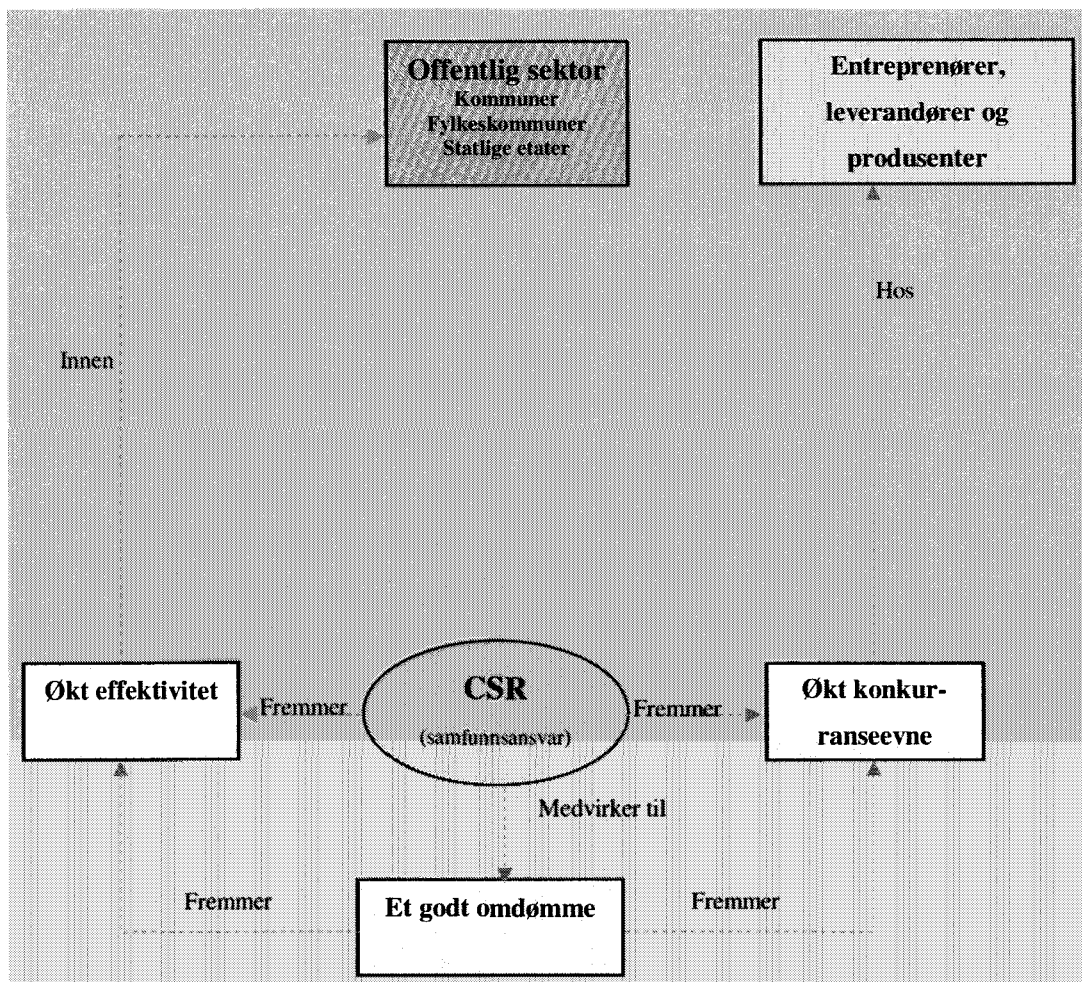
Gjennom de spesifiserte postene for materialbruk og tekniske løsninger, samt gjennom de mer generelle kravene man setter i de administrative bestemmelsene, jfr omtalen i kapitlene 2.3 og 2.7.3, kan det offentlige oppnå økt fokus på miljø, livsløpskostnader og en bærekraftig og etisk forsvarlig produksjon. Gjennom å inngå kontrakter med leverandører og entreprenører

som er i stand til å innfri disse kravene, vil det offentlige være med på å fremme samfunnsansvar innen de CSR-felt det er valgt å fokusere på.

For at bestemmelsene skal kunne ha maksimal operativ effekt, er det viktig å i kontrakts-sammenheng ha definert ulike kontrollsystemer for å kunne avdekke evt. brudd på bestemmelsene, samt tilhørende sanksjonsmidler som bøter mv. Ved spesielt grove brudd bør det ligge til rette for å kunne heve kontraktsforholdet.

2.7.5 Modell for sekundær problemstilling

Våre sekundære problemstillinger omhandler effekten av at entreprenøren utviser CSR gjennom sine kontraktsforpliktelser. Modellen er gjengitt i figur 8 nedenfor, og forholdene omkring omdømme, konkurransevne og effektivitet er beskrevet bl.a. i kapittel 2.6.



Figur 8: Analysemodell for sekundær problemstilling

2.7.6 CSR, omdømme og økt konkurransevne hos entreprenører og leverandører

I kap. 2.6 er viktigheten av et godt omdømme diskutert og knyttet opp mot hvordan det å ta etiske og sosiale hensyn som en del av bedriftens strategi, er med på å skape et godt omdømme som over tid virker positivt inn på bedriften. Dette gjelder både at det kan gi konkurransefortrinn i forhold til å kunne knytte til seg og beholde dyktige og viktige medarbeidere, og i forhold til å kunne oppnå rene markedsmessige fortrinn. Eksempelvis kan et godt omdømmet gjøre deg til en attraktiv og foretrukket leverandør og samarbeidspartener framfor andre, og bedriften greier på denne måten å hevde seg i konkurransen og vinne nye oppdrag.

Videre vil det være slik at de som har utviklet bærekraftige og miljøvennlige løsninger og etablert en høy etisk og sosial standard som en integrert del av sin virksomhet, lettere vil kunne være i stand til å innfri CSR relaterte krav som i stadig større grad stilles av byggherrer i ulike sammenhenger. Den som kan tilby dokumenterte, effektive og utprøvde løsninger og systemer i denne sammenheng, og kan vise til fornøyde referansekunder, vil ofte kunne tilby både en konkurransedyktig pris og oppnå høyere score på CSR-relaterte forpliktelser i anbudskonkurranser. En slik bevisst tilnærming til markedet der man ønsker å hevde seg innenfor et spesielt område, er ofte benyttet i ulike bransjer og omtalt i litteraturen som en fokusert differensiert markedsstrategi, jfr "The five generic competitive strategies", (Thompson, A.A. m.fl., 2008).

2.7.7 CSR, omdømme og økt effektivitet i offentlig sektor

For at en organisasjon skal kunne nå sine mål er det viktig at alle deltakerne har fokus på hvordan de selv skal handle for å kunne slutte opp om organisasjonens mål.

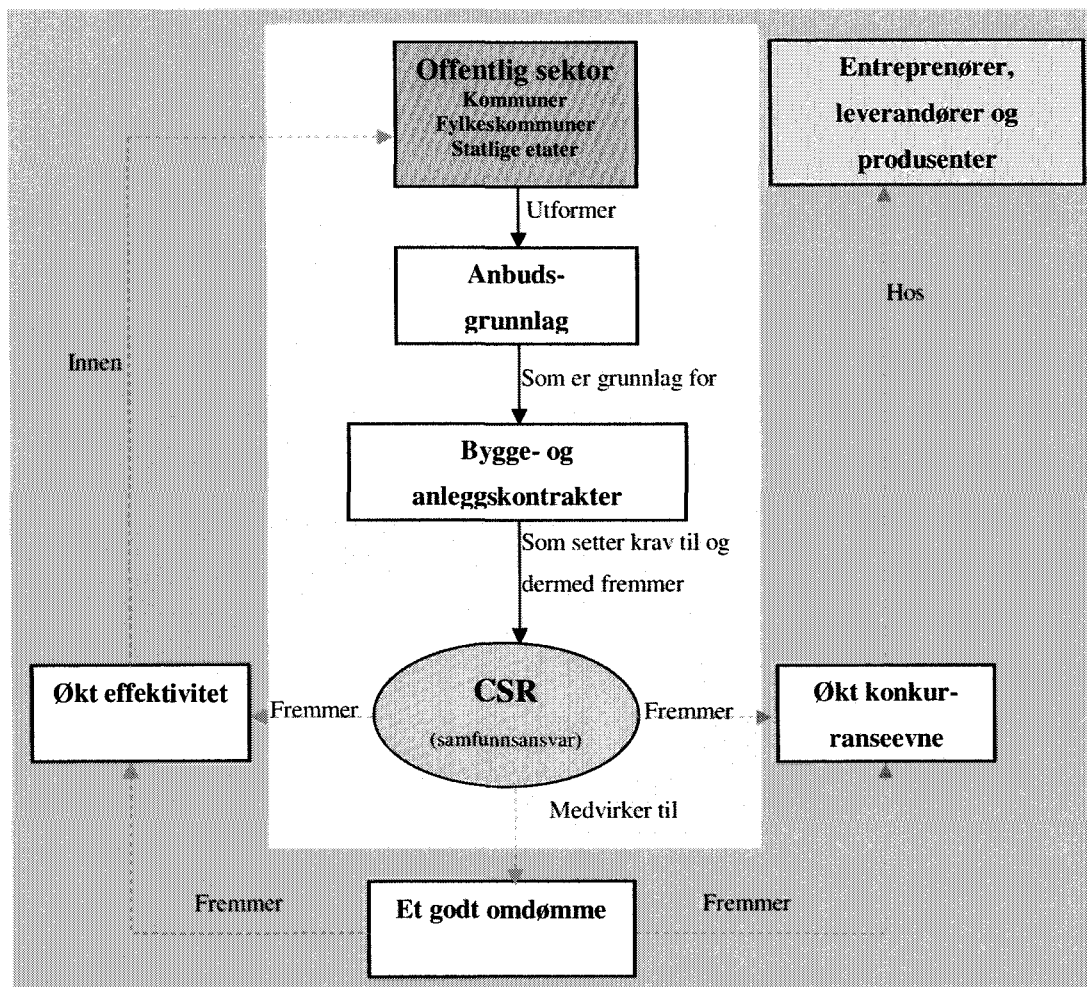
Kulturen gjenspeiler et felles mønster av meninger og holdninger i organisasjonen som gir seg utslag i bestemte måter å handle på (Jacobsen, Dag Ingvar m.fl., 2007). Dersom den rådende kulturen er dominert av meninger og holdninger som aktiverer handling i tråd med det som fremmer høy grad av måloppnåelse, vil organisasjonen ha en god kultur som bør stimuleres, pleies og videreutvikles slik at den også i fremtiden influerer positivt på organisasjonens funksjon og måloppnåelse.

Organisasjonskultur kan videre fungere som et styringsredskap gjennom at grunnleggende antakelser, verdier og normer gir oppskrifter på hvordan ansatte bør handle i gitte situasjoner (Jacobsen, Dag Ingvar m.fl., 2007). De ansatte bidrar således "frivillig" til å handle slik at man slutter opp om organisasjonens mål. Studier viser også at det er en sammenheng mellom hvor sterk kulturen er og hvilken tillit det er mellom de ansatte og ledelse, og mellom ansatte i ulike avdelinger (Jacobsen, Dag Ingvar m.fl., 2007).

Gjennom standardisering av normer, verdier og etablering av høye etiske og sosiale standarder, kan det skapes stor grad av tillit internt i organisasjonen og et godt omdømme utad, noe som fremmer samarbeid og koordinering. Stor grad av tillit reduserer også behovet for kontroll og overvåking, samt behovet for informasjon og administrativ kontroll, og organisasjonen kan således opptre mer effektivt. Tillit gir også grunnlag for å kunne delegerer handlefrihet, noe som betyr økt fleksibilitet og effektivitet i organisasjonen (Jacobsen, Dag Ingvar m.fl., 2007). På denne måten vil høye etiske standarder i innkjøpsorganisasjonen og et godt omdømme kunne fremme effektivitet i de ulike leddene i innkjøpsorganisasjon.

2.7.8 Samlet analysemodell for CSR

Ved å legge sammen de to delmodellene for analyse, får vi en samlet analysemodell for våre primære og sekundære problemstillinger.



Figur 1: Analysemodell CSR

Ved å se hele modellen i sammenheng får vi et visuelt verktøy til å se alle variablene i sammenheng. De forskjellige elementene i den samlede modellen er gjennomgått tidligere i kapittelet. Analyse av en mulig selvforsterkenede effekt mellom omdømme og økt effektivitet og økt konkurranseevne, der der positiv effekt på disse 2 elementene virker tilbake med selvforsterkende kraft på omdømmet, inngår ikke i modellen.

3 Virkemidler og offentlige rammebetingelser

3.1 Innledning

I vårt arbeid med temaet ønsker vi å undersøke hvordan noen sentrale offentlige dokumenter griper inn i temaet CSR. Ved å behandle utvalgte deler av disse dokumentene som kilder, ønsker vi å holde de funn vi gjør her opp mot både teori i kapittel 2, og mot de funn vi gjør hos våre intervjuobjekter i kapittel 5. Funnene blir behandlet i analysekapittelet (kapittel 6).

3.2 Forskrift om offentlige anskaffelser – FOA

Dagens forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) ble gitt i 2006 med hjemmel i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) av 16.07.1999. Forskriften slik den foreligger per 2010 trådte i kraft 1.1.2007. Formålet med forskriften er *”...å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling...”* (FOA §1-1).

Forskriften, og apparatet rundt håndhevingen av denne, er ett av de viktigste verktøyene i arbeidet for å sikre rettferdighet og renslighet i de offentlige innkjøpsprosessene.

Gjennom strenge reguleringer av hvordan alle større offentlige innkjøpsprosesser skal foregå, setter forskriften også agenda for gjennomføringen av offentlige bygge- og anleggsprosesser. Innkjøpene blir gjort gjennom forutgående anbudskonkurranser, hvor både selve prosessen og utvelgelsen av riktig leverandør skal følge gitte regler.

Anbudskonkurranse

Et anbud er definert som

”.. et bindende tilbud om å utføre et arbeid, levere en tjeneste eller varer på bestemte betingelser angitt av den som skal ha tjenesten eller leveransen utført...”

(www.snl.no).

Fra samme kilde hentes definisjonen på en anbudskonkurranse slik:

”... en formbundet prosedyre ved tildeling av oppdrag om levering av varer, utførelse av en tjeneste eller entreprisoppdrag for en anbudsinnbyder, mest praktisk i offentlig sektor underlagt EØS-regler om offentlige anskaffelser...”

Innkjøpsreglene setter ingen begrensninger for innholdet i anbudskonkurransen, altså byggeobjektets utforming og spesifikasjoner. Dette står det fritt opp til byggherren å bestemme, i tråd med øvrige regler og retningslinjer som måtte regulere innkjøpet. Regelverket for offentlige anskaffelser danner derimot det forretningsmessige og juridiske rammeverket for gjennomføringen av anbudskonkurransen, og stadfester altså generelle hovedregler for hvordan prosessen skal gjennomføres. I dette ligger også flere bestemmelser som regulerer etiske sider ved innkjøpsprosessen, noe som altså er stadfestet helt opp til forskriftens formålparagraf. Vi kan altså ut fra dette se at selve grunnprinsippet med CSR samtidig er bakgrunnen for og kjernen i Forskrift om offentlige anskaffelser.

3.3 Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser - KOFA

Dersom en anbyder mener seg urettmessig behandlet i anbudskonkurransen, kan han klage anbudsprosessen inn for KOFA (Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser). KOFA er Konkurransetilsynets nemd for behandling av denne typen klager. Det er i utgangspunktet anbydere som ikke har vunnet fram i anbudskonkurranser, eller som har blitt avvist fra konkurransen, som kan påberope seg klagerett.

Uttalelsen fra klagenemnda er rådgivende, men det forventes at den vil bli lagt til grunn i de aller fleste tilfeller (<http://www.kofa.no/no/Om-KOFA/>). Dersom nemdas behandling konkluderer med at konkurransen ikke har blitt gjennomført etter korrekte prinsipper, vil dette kunne danne grunnlag for erstatningskrav fra klageren til byggherren.

Det er verdt å merke seg at dersom konkurransegrunnlaget inneholder regler som i og for seg ikke er befestet i lovkrav, og byggherren velger å se forbi disse reglene i sin anbudsevaluering, så vil forholdet ved en klage til KOFA bli påpekt og kjent ugyldig. Dette gjelder også CSR-relaterte krav.

Det kan altså hevdes at Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser langt på veg skal ivareta etiske sider i det direkte forholdet mellom byggherre og tilbydere, - den skal se til at byggherren håndterer sine anbydere på en etisk korrekt måte.

KOFA kan dermed sies å være et verktøy for ivaretagelse av CSR-verdier i anbudsprosessen.

3.4 Miljø- og samfunnsansvar i off. anskaffelser: Handlingsplan 2007-2010

Miljøverndepartementet, Fornyings- og Administrasjonsdepartementet og Barne- og Likestillingsdepartementet ga i 2007 ut en handlingsplan med tittelen "Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser." Denne planen setter fokus på de aktivitetsområder hvor det offentlige Norge (stat, fylkeskommune og kommune) gjennomfører sine innkjøp. Gjennom en systematisk gjennomgang av innkjøpsområdene, setter planen lys på hvordan innkjøperne gjennom sine reguleringer av innkjøpsprosessene kan løfte fram intensjonene med CSR.

I planen defineres samfunnsansvaret som

"...bedrifters og organisasjoners bidrag til en positiv økonomisk, sosial/ etisk og miljømessig sett bærekraftig utvikling. Dette innebærer at virksomheter på på frivillig basis integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin interaksjon med blant annet underleverandører.." (Handlingsplan 2007-2010, s.6).

Dette utdypes med at

".. med samfunnsansvar menes både å sikre at regelverket blir overholdt, men også å gå ut over regelverket og fremme blant annet arbeiderrettigheter og miljøhensyn.." (Handlingsplan 2007-2010, s.6)

Vi ser for det første at vår forståelse av begrepet CSR slik den er definert i kapittel 2.4.4 er helt i tråd med denne definisjonen. I det første av disse sitatene kjenner vi igjen den tredelte bunnlinja (se kapittel 2.4.1), samtidig som frivillighetsaspektet er klart uttalt. Videre ser vi at det finnes en nyansse i denne definisjonen i forhold til teorien ved at også organisasjoner trekkes inn som innehaver av samfunnsansvaret.

Handlingsplanen har i sin drøfting fokus på de to hovednivåene stat og kommune. Et markant særpreg med plandokumentet er at det påberoper seg klart sterkere styring over statlig aktivitet enn over kommunal. Innenfor det kommunale virksomhetsområdet tar plandokumentet funksjon som et rådgivende og veiledende dokument ("bør" og "kan"), mens det for statlig virksomhet er et mye klarere styringsdokument ("skal" og "må").

Vi velger her å ta belyse følgende funn innenfor bygge- og anlegssektoren for de to respektive områdene:

Statlig virksomhet

Handlingsplanen definerer en miljøpolitikk som innenfor bygg- og anleggssektoren definerer krav til følgende tiltakspunkter:

- Redusere bruken av farlige kjemikalier
- Redusere energi- og klimabelastningen fra statlige bygg
- Fjerne bruk av tropisk tømmer
- Innskjerpe kravet til kildesortering i byggeprosjekter
- Stille krav til miljøkompetanse hos prosjekterende rådgivere
- Stille miljøkrav ved inngåelse av leiekontrakter

Disse kravene er relativt konkret formulerte, og vil kunne danne grunnlag for konkrete tiltak hos statlige byggherrer.

Innenfor området etikk og sosialt ansvar har planen ingen tilsvarende tiltaksliste, men har i stedet informasjon og hovedanbefalinger om et antall retningslinjer som kan følges.

Kommunal virksomhet

For kommunal virksomhet inneholder plandokumentet kun veiledning, anbefalinger og informasjon på generell basis, og den har ingen tiltaksliste rettet konkret mot bygge- og anleggssektoren.

Ut fra dette ser vi at handlingsplanen setter begrepet og tankegangen på agendaen. Men som verktøy i det praktiske arbeidet med CSR innen bygg- og anleggssektoren er handlingsplanen først og fremst god innenfor området miljøaspekter ved statlige byggeprosjekter.

3.5 Stortingsm. nr.10 (2008-2009): Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi

I Stortingsmelding nr 10 (2008-2009) gjør Utenriksdepartementet rede for de retningslinjer myndighetene ønsker med hensyn til det samfunnsansvaret som bør utvises i forbindelse med internasjonal handel og virksomhet. Meldingen konkluderer med en rekke målsettinger

regjeringen har satt med hensyn til utøvelsen av CSR innenfor sitt virkemiddelapparat med internasjonalt grensesnitt.

Virkeområdet for Stortingsmelding nr.10 er riktignok videre enn hovednedslagsfeltet for denne oppgaven, ved at den retter seg mot internasjonal virksomhet. Men Regjeringens definisjon av samfunnsansvar vil med stor sannsynlighet være likelydende også for innenlands virksomhet og for bygge- og anleggsnæringen som denne oppgaven omhandler. ”...kjernen i begrepet er hvilket ansvar bedrifter bør påta seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten...” {Stm.10(2008-2009) kap.1.2}. Departementet legger imidlertid en tilleggsbeskranking på definisjonen i sin melding: ”...samfunnsansvar handler om bedriftens aktiviteter som går utover å oppfylle krav som er fastlagt i nasjonalt lovverk...” {Stm.10 (2008-2009) kap 1.3}.

Vår forståelse av CSR-begrepet er altså helt i tråd med stortingsmeldingens definisjon. Vi merker oss også at ved store byggekontrakter, altså der forventet byggekostnad er høyere enn den såkalte terskelverdien på 40 mill kroner, skal anbudet kunngjøres i hele EU-området. Dersom kontrakten etter en slik konkurranse tildeles en entreprenør utenfor Norge, kommer kontraktsforholdet direkte inn under denne veilederens virkeområde.

3.6 Barne- og likestillingsdepartementet, 2009. Etske krav i offentlige anskaffelser – Veileder.

Regjeringens ”Handlingsplan 2007-2010”, jfr kapittel 3.4, slår fast at når det gjelder etiske og sosiale hensyn mangler antakelig både kriterier og kompetanse i enda større grad enn for miljøhensyn. For å hjelpe innkjøperne til å fremme etiske og sosiale krav, og som et ledd i handlingsplanens tiltaksdel om å etablere et opplærings- og rådgivningstilbud, har Barne- og likestillingsdepartementet i 2009 fått utarbeidet en veileder kalt *Etiske krav i offentlige anskaffelser*. Veilederen fokuserer på grunnleggende krav til arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter, og den viser til at det uavhengig av hvor i verden varen produseres, kan det stilles krav til produsentene om at varene skal være produsert i overensstemmelse med innholdet i FNs barnekonvensjon, ILOs 8 kjernekonvensjoner og arbeidslovgivningen i produsentlandet.

Veilederen innholder konkrete forslag til hvilke krav som bør settes og hvordan disse skal følges opp. Anbefalte krav som skal inngå i kontraktsvilkårene er som følger:

1. Nasjonal lovgivning skal følges
2. Forbud mot barnarbeid, jfr FNs barnekonvensjons artikkel 32, og ILOs konvensjon nr 138 og 182
3. Forbud mot tvangsarbeid og slavearbeid, jfr ILOs konvensjon nr 29 og 105
4. Forbud mot diskriminering, jfr ILOs konvensjon nr 100 og 111
5. Organisasjonsfrihet, jfr ILOs konvensjon nr 87 og 98

Det anbefales videre at det skal stilles krav om følgende oppfølging og dokumentasjon:

1. Egenerklæring fra leverandør og/eller underleverandør
2. Oppfølgingssamtaler med oppdragsgiver
3. En uavhengig partskontroll på produksjonsstedet
4. Sertifisering av produsent: SA8000 eller tilsvarende
5. Rett til å gjennomføre anmeldte eller uanmeldte besøk på produksjonsstedet.

Ved brudd på ovennevnte bestemmelser foreslås det en del sanksjonsmidler i form av bøter, og i grove tilfeller rett til å oppheve kontrakten. Det er også utarbeidet en mal for saksfremlegg og politisk vedtak, samt forslag til opplegg for egenrapportering for agenter og importører. Veilederen vil fungere som et kompetansehevende tiltak i forhold til fastsetting og oppfølging av etiske og sosiale krav.

3.7 ISO26000: Isostandard for virksomheters samfunnsansvar

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO har igangsatt arbeidet med å etablere en internasjonal standard for CSR. Standarden, som er gitt serienummer ISO 26000, skal være veiledende (ikke styrende) og skal ikke danne grunnlag for sertifiseringsordninger. Den har i perioden september 2009 – februar 2010 vært ute til høring i de nasjonale standardiseringskommiteene og er planlagt iverksatt høsten 2010.

I vårt arbeide begrenser vi funnene fra høringsutkastet til ISO 26000 til definisjonen av samfunnsansvar slik det er gjengitt i dokumentet:

”... Samfunnsvar er bedriftens ansvar for virkningene på samfunnet av de bestemmelser virksomheten tar og de aktiviteter den gjennomfører. Ansvaret kan utvises gjennom tydelige og etisk riktige handlinger som:

- Bidrar til bærekraftig utvikling, også inkludert helse og generell samfunnsnytte
- Ivaretar interessentenes forventninger
- Er i samsvar med gjeldende lover og konsistent med internasjonale handlingsnormer
- Er integrert i hele organisasjonen, og utøves i bedriftens forhold til sine interessenter...”

ISO26000 gir altså ingen konkrete definisjoner eller eksempler på hva som bør eller kan inngå i CSR-begrepet. Den er snarere et rammeverk for hvilke verdier og normer skal kan legges inn i begrepet. Den er også en veiledning i hvordan bedrifter og organisasjoner kan utvikle seg i samfunnsansvarlig retning.

Det er her også verdt å merke seg at standarden gjør rede for at ”C”-en i CSR-begrepet med hensikt ikke blir benyttet. Begrunnelsen for dette er at ansvaret ikke bare bør utvises på bedriftsnivå (corporate), men at det like mye er et ansvar som bør utvises fra offentlige organer og øvrige organisasjoner. Standarden tar derfor til orde for at begrepet ”corporate social responsibility” bør endres til ”social responsibility”. Dette vil trolig medføre at begrepet på norsk endres fra ”bedriftens samfunnsvar” til bare ”samfunnsansvar”.

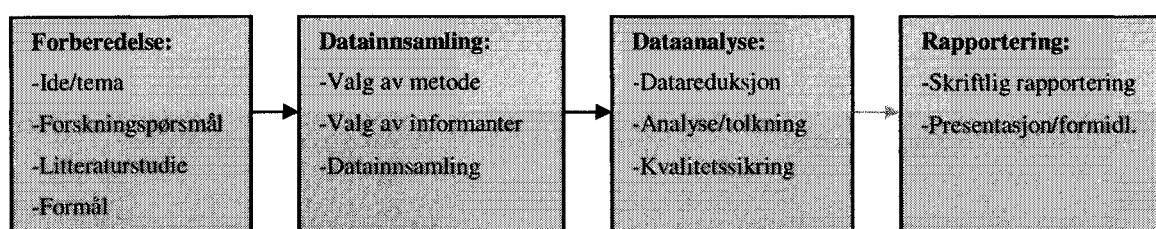
4 METODE

4.1 Innledning

Utgangspunktet for all forskning er at man ønsker mer kunnskap om en eller annen virkelighet eller et eller annet fenomen. Man ønsker svar på spørsmål man har tenkt relativt nøye igjennom, og en sentral del av dette arbeidet er å velge en forskningsmetode som fører oss effektivt fra problemstillingen, via analyse og drøfting mot teori og til en konklusjon som er svar på det spørsmålet som er stilt.

(Johannessen, Asbjørn m.fl., 2008) omtaler forskningsmetode som ”å følge en bestemt vei mot et mål”. Samfunnsvitenskapelig metode handler altså om hvilken framgangsmåte som skal benyttes når man skal hente inn informasjon om virkeligheten, og hvordan vi skal analysere denne informasjonen slik at den gir ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser. Sentrale kjennetegn ved empirisk forskning er systematikk, grundighet og åpenhet knyttet til innsamling og analyse av data. Disse elementene knyttes sammen til en sammenhengende forskningsprosess.

Sammendrag av forskningsprosessen slik den er beskrevet i (Johannessen, Asbjørn m.fl., 2008) framgår av figuren under.



Figur 9: Sammendrag av forskningsprosessen

4.2 Kvantitativ og kvalitativ tilnærming – vårt valg av metode

Hovedskillet innen samfunnsvitenskapelig metodelære går mellom kvantitativ og kvalitativ tilnæringsmåte. Kvalitet eller beskaffenhet, viser til egenskaper ved fenomener, mens kvantitet er relatert til mengde eller antall. For å få fram meningsaspekter er kvalitativ metode

mer egnet enn kvantitativ metode. I vår oppgave ønsker vi å finne ut hvordan man kan fremme samfunnsansvar gjennom å stille krav til leverandører og entreprenører som det offentlige inngår bygge- og anleggskontrakter med. Vi ønsker i denne sammenheng å få fram ulike erfaringer og meningsaspekter hos informantene, dataegenskaper som i større grad er knyttet til kvalitet enn til kvantitet. Og fordi vår problemstilling har nettopp denne tettere tilnærmingen mot data med kvalitative egenskaper, har vi valgt å legge til grunn en kvalitativ tilnæringsmåte.

Vår forskningsprosess er nærmere beskrevet i de følgende kapitlene.

4.3 Forskningsdesign i vår oppgave

I vår oppgave skal vi undersøke hvordan man kan fremme samfunnsansvar gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter. Dette innebærer at vi må kontakte et utvalg personer som har hatt befatning med offentlige innkjøpsprosesser, og innhente denne gruppens erfaringer og meninger knyttet til dette temaet. De 4 fasene i forskningsprosessen er beskrevet i kapittel 4.1. Vi har i korte trekk tilnærmet oss prosessens forskjellige elementer på følgende vis:

Forberedelse

Under forberedelsene har vi bygget på vår kunnskap og erfaring innen temaet, og forsøkt å legge opp forskningsspørsmålet slik at informantene kan beskrive sine erfaringer og meninger.

Datainnsamling

Vi har samlet inn data fra 5 personer som har lang erfaring med offentlige innkjøp. Utvelgelse av informanter er nærmere beskrevet i kap. 4.4. Dataene er samlet inn gjennom dybdeintervju med hver enkelt, og vi hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide som utgangspunkt for gjennomføringen. Intervjuguiden finnes i vedlegg 2.

Analyse og rapportering

Alle intervjuer er tatt opp på bånd for så å bli transkribert. Deretter har vi redusert datamengden ved å identifisere, plukke ut og kode de fenomenene som gir mening for oss og informantene. Deretter har vi sammenfattet hvert intervju, og utarbeidet en generell struktur

basert på alle intervjuene som er gjort om de samme fenomenene. Videre har vi gjort en systematisk analyse av disse fenomenene og omskrevet disse til et profesjonelt språk sett i relasjon til vår problemstilling. Beskrivelse av analyseprosessen framgår av kapittel 4.7 og presentasjon av resultatene fra analysen framgår av kapittel 6.

4.4 Utvelgelse av informanter

4.4.1 Målgruppe

Vår problemstilling tar utgangspunkt i offentlig sektors behov for å gjøre innkjøp innen bygge- og anleggssektoren. I kapittel 2.7.2 har vi drøftet hvordan offentlig sektor kan deles inn i de tre nivåene stat, fylkeskommune og kommune, og skissert hvilke typiske bygge- og anleggskontrakter det kan være snakk om på de ulike nivåene i statsforvaltningen. Våre informanter må derfor i utgangspunktet ha betydelig erfaring fra innkjøp innen offentlig sektor relatert til bygge- og anleggsnæringen, innenfor minst ett av disse tre forvaltningsnivåene. For å begrense arbeidsomfanget har vi i utgangspunktet ikke splittet offentlig sektor i 3 separate fokusgrupper relatert til forvaltningsnivå, og stilt disse opp mot hverandre, men betraktet offentlig sektor i alminnelighet som en og samme gruppe.

4.4.2 Utvalgsstørrelse

Hensikten med undersøkelsen er å få mest mulig relevant informasjon ut av et begrenset antall informanter. Det finnes ikke noe fasitsvar på hvor mange informanter man skal benytte, men ifølge (Johannessen, Asbjørn m.fl., 2008) er det vanlig at et utvalg kan bestå av 10-15 informanter, men noen undersøkelser kan være langt mer omfattende. Har man begrenset tid til rådighet, som f.eks i en studentoppgave, kan utvalget reduseres til 5-10 informanter.

I vår undersøkelse ser vi det som relevant og nyttig å ha med informanter som i sum dekker alle de tre nivåene stat, fylkeskommune og kommune, da de ulike forvaltningsnivåene opererer med noe ulike typer prosjekt, og er styrt av forskjellige politiske organer, samt underlagt forskjellige kommandolinjer. Vi vet ikke hvordan disse ulikhetene kan slå inn på erfaringene og synspunktene til informantene, og vi har derfor funnet det hensiktsmessig å i utgangspunktet helst ha med minst 2 informanter fra hvert forvaltningsnivå slik at man får

dekket bredden innen offentlig forvaltning. I vår oppgave har vi endt opp med 5 informanter fordelt på de 3 forvaltningsnivåene.

4.4.3 Strategisk valg og presentasjon av informanter

Tidligere undersøkelser viser at manglende kompetanse og tilrettelegging gjennom offentlige styringssystem er de største hindringene for at miljø- og samfunnsansvar er godt integrert i offentlige anskaffelser i dag (Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, 2007). Et viktig moment for vår utvelgelse av informanter har derfor vært å finne fram til personer som har betydelig erfaring med og er rike på relevant informasjon vedrørende kontrahering av offentlige bygge- og anleggsleveranser og CSR-spørsmål.

Målgruppen vår er diskutert i kapittel 4.4.1 og ved utvelgelse av informanter har vi funnet det hensiktsmessig å finne fram til personer som både har formell kompetanse relatert til bygge- og anleggssektoren, og som har betydelig erfaring som profesjonelle innkjøpere av bygge- og anleggsleveranser til det offentlige. Dette for at informantene lettere skal kunne forstå de fenomener vi ønsker å undersøke slik at vi skal kunne hente ut relevante data, og for at vi skal kunne ha tillit til de konklusjoner som trekkes. (Johannessen, Asbjørn m.fl., 2008) omtaler denne typen informanter som *intensive utvalg* da de er rike på informasjon fordi de er sterkt preget av det kjennetegnet som skal undersøkes, uten å være ekstreme.

Videre har vi sett det som hensiktsmessig at informantene fortsatt sitter i offentlige innkjøpsposisjoner der de i fremtiden skal dra nytte av sine tidligere erfaringer og forhåpentligvis da ha synspunkter på hvordan CSR kan fremmes når fremtidige innkjøp skal foretas.

Nedenfor presenteres informantene vi har valgt å kontakte, deres bakgrunn samt posisjon i dag. Ingen har krevd anonymisering og alle er derfor presentert med fullt navn. Alle personene har ingeniør- eller sivilingeniørkompetanse og sitter på mellomleder eller ledernivå i egen organisasjon. Informantene er i dag tilknyttet kommune, fylkeskommune eller statlig virksomhet, og alle har lang erfaring fra kontrahering og utførelse av større offentlige bygge- og anleggsprosjekt.

Informant 1: Geir Nerdal

Geir Nerdal er utdannet ingeniør, og har vært daglig leder i det interkommunale avfallsselskapet Helgeland Avfallsforedling DA (HAF) i ca 15 år. HAF er eid av 6 kommuner på Helgeland, og har kontorsted i Mo i Rana. HAF har de senere år foretatt store utbygginger innen infrastruktur knyttet til avfallshåndtering, og GN har i denne sammenheng omfattende erfaring fra kontrahering og gjennomføring av bygge- og anleggskontrakter.

Informant 2: Kurt Solaas

Kurt Solaas er utdannet sivilingeniør, og er i dag ansatt i Statens Vegvesen, Region Nord, som leder for bru og tunnel-elektroseksjonen ved ressursavdelingen i Statens Vegvesen region nord. Han har lang erfaring fra kontrahering og gjennomføring av større bygge- og anleggskontrakter, og er for tiden bl.a. engasjert i de store veiprosjektene "Veipakke Salten" og "Veipakke Helgeland". Han har også erfaring fra entreprenør- og rådgiverbransjen.

Informant 3: Terje Arthur Olsen

Terje Arthur Olsen er utdannet sivilingeniør og arbeider i dag som Utbyggingssjef ved Nordlandssykehuset (NLSH). NLSH skal i perioden fram mot 2017 gjennomgå en stegvis ut- og ombygging innenfor et totalbudsjett på ca 2.500 mill. kr. Det vil i denne sammenheng bli gjennomført en rekke bygge- og anleggskontrakter. TAO har tidligere bl.a. vært ansatt i Statsbygg i Oslo, og har vært prosjektleder for flere store prosjekt, bl.a. den nye Operaen i Bjørvika. Han har således lang og tung erfaring fra kontrahering og gjennomføring av større offentlige bygge- og anleggskontrakter.

Informant 4: Gro Hagerupsen

Gro Hagerupsen er utdannet sivilingeniør og er ansatt som prosjektleder ved Eiendomsavdelingen i Nordland Fylkeskommune. Hun har vært prosjektleder for utbyggingen av bl.a. flere videregående skoler i Nordland, og leder i dag forestående utbygging av Bodø videregående skole, et prosjekt budsjettet til ca 600 mill. kr.

Informant 5: Svein Ove Moen

Svein Ove Moen er utdannet sivilingeniør, og er ansatt som seksjonsleder for planseksjonen på kommunalteknisk kontor i Bodø kommune. Han har lang erfaring fra gjennomføring av

ulike typer kommunaltekniske prosjekt, og var bl.a. prosjektleder for Bodø Hovedvannverk som ble utbygget for ca 600 mill. kr i perioden fram til ca 2007.

Sentrale opplysninger om informantene er sammenfattet i tabellen under.

Tabell 1: Valgte informanter

Nr	Navn	Født	Utdanning	Stilling	Nivå
1.	Geir Nerdal	1955	Ingeniør	Daglig leder i Helgeland Avfallsforedling	Kommune
2.	Kurt Solås	1961	Siviling.	Seksjonsleder i Statens Vegvesen, Nordland	Stat
3.	Terje A. Olsen	1948	Siviling.	Utbyggingssjef Nordlandssykehuset	Stat
4.	Gro Hagerupsen	1969	Siviling.	Prosjektl. Eiendomsavd., Nordland Fylkeskom.	Fylkeskom.
5.	Svein Ove Moen	1966	Siviling.	Avd.leder kom. teknisk kontor, Bodø kommune	Kommune

4.5 Kvalitative intervju

4.5.1 Intervjuet

Et kvalitativt intervju er definert som ”...en samtale med en struktur og et mål...” (Johannesen m.fl., 2008). I dette ligger at intervjueren gjennom en forhåndsdefinert struktur og stikkordsliste navigerer intervjuobjektet gjennom en samtale som skal berøre utvalgte tema.

I vårt intervjuopplegg har vi utviklet en tilpasset intervjuguide som dekker de spørsmålsstillinger vi ønsker berørt (se vedlegg 2). Vi har valgt en semistrukturert tilnærming, hvor vi tillater at temaene i samtalen ikke nødvendigvis følger den rekkefølge vi har forutsatt, men at alle definerte spørsmålsstillinger skal være gjennomgått ved samtals slutt. Vi godtar også at diskusjonen berører tema utenfor de tema vi har definert, så lenge vår hovedagenda beholdes. Denne tilnærmingen er gjort for å ikke legge et kunstig bånd på intervjuobjektet men istedet få en naturlig samtale ut av intervjusituasjonen. Gjennom dette mener vi å ha fått best mulig kvalitet på den informasjonen vi får ut fra intervjuet.

4.5.2 Intervjuguiden

I vår intervjuguide har vi tatt frem det vi mener er de fire viktigste temaene innenfor det emnet denne utredningen skal omfatte:

- Byggherrens rolle overfor entreprenørens samfunnsansvar.

I denne delen av intervjuet får vi frem synspunkter på hvilken rolle byggherren selv mener han har for at entreprenøren skal utvise det nødvendige samfunnsansvar. Skal byggherren styre entreprenørens oppbygging av dette ansvaret gjennom å stille krav i anbudsprosessene, eller skal det være en sak kun mellom entreprenøren og samfunnet omkring ham?

- Egne erfaringer med å stille krav om samfunnsansvar gjennom bygge- og anleggs-kontrakter. Ved å drøfte anbudskriteriene som er blitt satt i anbudskonkurranser byggherren har gjennomført, setter vi lys på hvilken praksis byggherren allerede har etablert med hensyn til CSR. Temaet omhandler også erfaringer med å overholde slike krav.

- Naturlige områder å stille krav om at entreprenøren utviser sitt samfunnsansvar.

I denne delen av intervjuet retter vi blikket mot de framtidige kravene som kan rettes mot entreprenøren gjennom de anbudskriteriene som blir satt. Ved å sette søkelyset mot de utfordringer intervjuobjektet ser for sin egen virksomhet prøver vi å få fram ideer for eller eksempler på CSR-krav som kan bli stilt gjennom framtidige anbudskonkurranser.

- CSR og omdømme.

I denne siste temadelen av intervjuet belyser vi intervjuobjektets holdninger til og erfaringer med CSR som verktøy for å øke bedriftens omdømme, effektivitet og konkurransekraft. Vi ønsker med dette å undersøke antakelsen om at disse faktorene nyter godt av en virksomhetsform hvor CSR inngår som et naturlig element.

Intervjuguiden inneholder også en generell del som er tatt med for å presentere byggherren og intervjuobjektet, samt gi intervjuobjektet den nødvendige bakgrunnsinformasjonen for vårt arbeide.

4.6 Gjennomføring av undersøkelsen

4.6.1 Intervjuprosessen

Intervjuene ble gjennomført som samtaler på hver om lag en times varighet. Intervjuobjektene var på forhånd blitt forespurt om å delta i undersøkelsen og hadde akseptert dette. Samtalene

ble tatt opp på diktafon, slik at selve samtalsituasjonen ikke ble forstyrret av notatarbeid. Intervjuene foregikk delvis ansikt til ansikt, delvis over telefon, og alle hadde preg av å være samtaler mellom faglig likesinnede personer med erfaringer fra emnet offentlige innkjøp og planprosesser.

Intervjuobjektene fremviste naturlig nok varierende kunnskap om emnet, men samtlige gav sine bidrag med velvillighet og innlevelse.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over rammene omkring hvert enkelt intervju

Tabell 2: Dybdeintervju, faktatabell

Informant nr.	Sted	Tidspunkt	Varighet
1	Telefonintervju	21.4.2010	58 min
2	Møterom hos intervjuer	21.4.2010	1t 4min
3	Møterom hos informant	27.4.2010	51min
4	Kontor hos informant	28.04.2010	1t
5	Møterom hos intervjuer	29.04.2010	50min

4.6.2 Etterbehandling av intervjuene

Lyddopptakene fra samtale ble transkribert til skrevet tekst kort tid etter at intervjuene ble gjennomført. I denne prosessen ble bevisst tolkning av samtale så langt det var mulig unngått. De bevisste tolkningene er i stedet lagt til analysedelen av intervjustoffet, gjennomgått i kapittel 6.

4.7 Kvalitativ dataanalyse

Analyse av kvalitative intervjuer kan være utfordrende, og ofte mer krevende enn analyser av kvantitativt materiale. Der tallmaterialet fra kvantitative undersøkelser behandles med nøyaktige matematiske og statistiske metoder, må tekstmaterialet innsamlet gjennom kvalitative undersøkelser underlegges tolkninger, kodinger og vurderinger. Den kvantitative analysens eksakte fasitsvar blir dermed erstattet med kvalitative tolkninger som i stor grad er basert på skjønn.

I vårt arbeid har vi fulgt sporene gitt i (Johannessen, Arnulf mfl, 2008), hvor begrepene "analyse" og "tolkning" glir tett inn mot hverandre. På denne bakgrunn har vi i denne oppgaven brukt begrepene om hverandre, uten å sette et skille mellom når vi utfører en tolkning og når vi utfører en analyse.

4.7.1 Underlag for analysen

Vi definerer følgende elementer som underlagsdata for analysen:

- Det transkriberte intervjuet
- Introduksjonsbrevet
- Intervjuguiden

Av disse elementene lar vi det transkriberte intervjuet veie tyngst i tilfeller hvor materialets forskjellige deler gir divergerende informasjon.

4.7.2 Analysens forskjellige faser

I vårt arbeid har vi valgt analysemetodikk for kvalitative intervju slik den er beskrevet av Kvale i (Johannessen m.fl., 2008). Denne metodikken inneholder seks faser, hvor vi har benyttet oss av de fem første:

1. Informantens spontane beskrivelse i intervjusituasjonen av sin forståelse og sine erfaringer og meninger om CSR
2. Informantens egen oppdagelse av nye forhold, forbindelser og muligheter med CSR mens intervjuet pågår
3. Intervjuerens fortattede og tolkede tilbakemeldinger til intervjuobjektet, og intervjuobjektets eventuelle tilbakemelding på dette
4. Vår tolkning av det transkriberte intervjuet:
 - Strukturering av den transkriberte teksten
 - Klargjøring av materialet, blant annet ved eliminering av uvesentligheter
 - Meningsfortolkning ved hjelp av en av metodene: fortetting, kategorisering, narrativ strukturering, tolkning og ad-hoc metoder.

I vårt arbeid har vi funnet det mest formålstjenlig å benytte kategoriserings- og tolkningsmetoden

5. Gjenintervjuing, ved at informanten får innsyn i det transkriberte og tolkede intervjuet, og gis muligheten til å gi utfyllende og utdypende informasjon til dette.
6. Handling, ved at informanten endrer sitt handlingsmønster på bakgrunn av ny innsikt han har fått i løpet av intervjuet.

4.7.3 Tolkingsprosessen

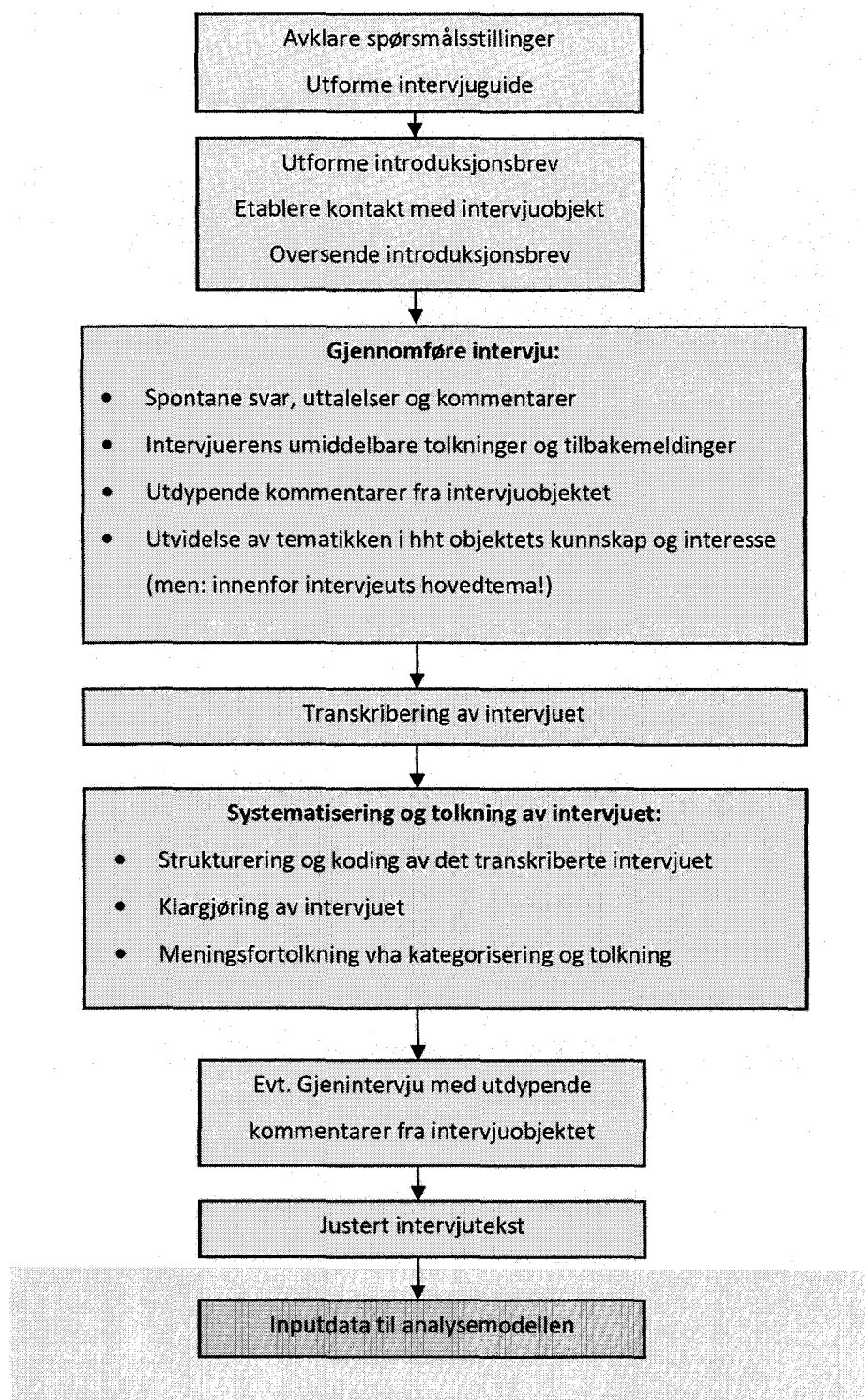
Etter at lydopptakene fra intervjuene har blitt omgjort til skrevet tekst, starter arbeidet med systematisering av de opplysninger som er samlet her, jamfør fase 4 i metodebeskrivelsen gjengitt i kapittel 4.7.2. I følge metodelitteraturen kan organiseringen og struktureringen av disse data følge ett eller flere av tre hovedspor (Johannesen m.fl., 2008):

- Tverrsnittsbasert/ kategorisk inndeling: hvor hovedgrepet består i å vurdere den skrevne teksten som en helhet, men hvor tekstdeler som omhandler definerte tema i teksten skal identifiseres og kodes. Dernest kategoriseres tekstdelene i henhold til sin nye kodetilhørighet.
- Kontekstuell organisering: her blir hver enkelt del av teksten vurdert og satt opp mot eksterne sammenhenger, del for del. Hver del blir sett på som en selvstendig helhet.
- Bruk av diagrammer og tabeller til organisering av data: er ikke en metode i seg selv, men kan brukes som hovedverktøy ved sortering og organisering av data. De kan også brukes som et effektivt hjelpeverktøy ved metodene nevnt ovenfor.

I vårt arbeid har vi valgt kategorisk inndeling, støttet av bruk av tabeller. Denne tilnærmingen kan baseres på vår forhåndsdefinerte inndeling av hovedtemaet og bygge videre på denne.

4.7.4 Metodemodell

Som en sammenfatning av avsnittene foran kan vi presentere følgende metodemodell som vi har benyttet i vårt arbeid:

**Figur 10: Metodemodell**

Metodemodellen må sees i sammenheng med analysemodellen beskrevet i kapittel 2.7. Metodemodellen ovenfor er i denne sammenhengen det verktøyet vi har benyttet for å fremskaffe inputdata til analysemodellen.

4.8 Svakheter i valgt metode

Den metoden vi har valgt er i henhold til litteraturen velegnet til den type problemstilling vi drøfter i denne oppgaven (Johannesen mfl, 2008 kap.4). Vi ser likevel at metoden slik vi har anvendt den her har svakheter:

- **Utvalgsstørrelse:** vi har et relativt lite antall intervjuobjekter med i vår undersøkelse. Ved å øke omfanget kunne signifikansen av de funn vi har gjort vært bedre. Et større utvalg ville også gitt muligheten til å utvide antallet leveransetyper innenfor samme hovedområdet. Dette kunne for eksempel ha vært rådgiverkontrakter, tjenester innenfor bygningsdrift (facility management) eller rammekontrakter. Se også punktet om ensidig informantutvalg nedenfor.
- **Geografisk avgrensning:** vi har valgt objekter fra en avgrenset region av landet. Det er allment kjent at det finnes regionale forskjeller når det gjelder holdninger, kompetanse og erfaring. Dette gjelder sannsynligvis både byggherre- og leverandørsiden. Ved å utvide det geografiske nedslagsfeltet for vår undersøkelse til også å gjelde informanter fra andre områder av landet, kunne denne effekten ha blitt glattet ut.
- **Ensidig informantutvalg:** vi har her kun valgt informanter fra byggherresiden. Ved å ta med informanter fra entreprenørsiden og eventuelt også fra rådgiversiden, så kunne både informasjonsmengden og antallet betraktningvinkler ha bidratt til å gi undersøkelsen større dybde.
- **Kvalitativ usikkerhet:** den kvalitative metoden har i seg selv en usikkerhet ved at tolkning og skjønnsmessige vurderinger er en vesentlig del av den. Det vil alltid finnes mulighet for at to personer som håndterer samme materiale, vil tolke ting forskjellig og vektlegge forskjellige deler av det. Resultatet kan bli to forskjellige sett med funn.

De forenklinger og avgrensninger som er gjort i vårt arbeid har vært nødvendige å gjøre for å kunne fullføre undersøkelsen innenfor rammen av en masteroppgave som dette.

5 EMPIRI – Funn fra intervju med informanter

5.1 Innledning

Forberedelse til og gjennomføring av intervju med etterfølgende transkribering, koding, kategorisering, kondensering og sammenfatning, er beskrevet i kap.4. Benyttet intervjuguide finnes i vedleggsdelen. I det etterfølgende presenteres relevante funn fra intervjuene. I presentasjonen har vi i hovedsak benyttet samme tematiske inndeling som ble funnet hensiktsmessig ifm koding og kategorisering av de transkriberte intervjuene. Opplysninger om de ulike informantene finnes i kapittel 4.4.3.

5.2 Forståelse av og erfaring med CSR-begrepet

Informant 1

Informant 1 har funksjon som daglig leder i et interkommunalt avfallsselskap. Han har for såvidt kjennskap til innholdet i CSR-begrepet fra før, men er ikke familiær med selve benevnelsen. I intervjuets gang fremkommer det flere eksempler på at selskapet har praktisert elementer av CSR gjennom sine innkjøpsrunder og leverandørkontrakter. På samme måte mener han at selskapet selv har klare elementer av CSR i sin tjenesteutførelse.

Informant 2

Informant 2 hadde egentlig ikke kjennskap til CSR-begrepet fra før, men hadde som en forberedelse til intervjuet søkt på nettet og tatt ut ”Handlingsplan 2007-2010. Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser” (jfr kap 3.4). Gjennom denne hadde han lest seg opp på CSR og identifisert en del sentrale tema som inngår. En del av disse temaene har han hatt befatning med i anbudskonkurranser uten at samlebegrepet CSR eller bedriftens samfunnsansvar er benyttet som terminologi. Han mener imidlertid at ulike tema som går inn under CSR begrepet mer og mer er på vei inn i den offentlige anskaffelsesprosessen – ”*det skjer stadig endringer*”.

Informant 3

Informant 3 mener CSR-begrepet berører veldig mange ting som han har kjennskap til fra bygge- og anleggskontrakter, og som det refereres til i forskrifter etc: *Men det er første gang*

jeg ser det her som et samlebegrep, at alt det her hører innunder de her tre bokstavene deres. For vi har jo en bråte dersom vi begynner å sette sammen de kravene som ligger i forutsetningene. Det er mange ting som berører CSR”.

Informant 4

Informanten er kjent med innholdet i begrepet, og er for såvidt også kjent med begrepet i seg selv. Denne forståelsen har hun tilegnet seg gjennom opplæringstiltak hos sin arbeidsgiver. Informanten oppfatter temaet som lite fokusert på i sin organisasjon: ”.. *Det er ikke noe fokus på det her, ikke på begrepet..*”

Informant 5

Informant 5 har heller aldri hørt begrepet før, eller sett det benyttet i det offentlige, men forstår hovedinnholdet i begrepet samfunnsansvar.

5.3 Dagens praksis med å stille CSR-krav

Informant 1

Det interkommunale avfallsselskapet som informant 1 representerer har gjort bevisste valg som i praksis er CSR-relaterte valg. Det er spesielt to områder hvor dette så langt har blitt praktisert: biltransport og innkjøp av avfallsposer til utdeling. I begge tilfeller blir det stilt miljømessige krav utover det som er regulert i lover- og forskrifter. Erfaringene er imidlertid at kravene fort blir for strenge til at tilbyderne makter å tilfredsstille dem. Informanten ressonnerer selv seg fram til at en mer langsiktig strategi med opptrappende krav nok er å anbefale.

Informant 2

Informant 2 som i dag er ansatt i Statens Vegvesen (SVV), forteller at de har en overordnet policy om å drive best mulig overfor miljøet, og at de ift dette stiller krav til egen organisasjon i innkjøpssammenheng. Det går på energi, etisk samfunnsansvar, ansvar for verdikjeden osv. Han er i første omgang usikker på om at de stiller krav utover de krav som er stilt i lover og forskrifter, men kommer senere tilbake med eksempler på at dette er gjort. Han mener videre at de neppe vil skjerpe kravene i fremtiden utover lovkravene dersom slike krav vil være prisdrivende.

Informant 2 viser videre til økte krav til og vurdering av nye former for gjenbruk. Bl.a. vurderes utrangerte oljeplattformer benyttet som undersjøisk fundament for brupilarer. Han viser også til Lofast-forbindelsen der eksisterende vegetasjonsdekke ble tatt vare på og lagt tilbake langs veiskuldre etc i stedet for den tradisjonelle og mye rimeligere tilsåingen med fremmede frøblandinger. Gjenbruk av eksisterende vegetasjonsmasser er mer skånsomt for naturmiljøet, og etter Lofast, som var et prøveprosjekt, er dette blitt en policy i alle nye veiprosjekt, selv om dette ikke er et lovkrav.

Informant 2 viser også til at det i alle prosjekt settes krav vedrørende nærkontakt mot offentlig miljø, eiendom og folk, eksempelvis støv, støy, vibrasjoner, og at det må drives mest mulig skånsomt overfor omgivelsene. Også ulike CSR-relaterte krav nedfelt i lover og forskrifter, f.eks angående minstelønn, HMS, ytre miljø, sosial dumping etc, fremheves i kontrakter

Informant 3

Informant 3, som i dag er utbyggingssjef for Nordlandssykehuset, og også har lang erfaring fra gjennomføring av store statlige prosjekt fra sin periode i Statsbygg, fremhever at CSR berører veldig mange tema som det i dag festes krav ved, selv om CSR ikke benyttes som samlebegrep i anbuds- og kontraktsdokument, eller i lov- og forskriftsverk. Det begynte med HMS-kravene på 80-tallet. Så kom anti-kontraktør klausulene for å unngå bruk av enkeltmannsforetak mv. Med økende bruk av østeuropeiske arbeidere i Norge økte også problematikken med minstelønn og sosial dumping og krav ift dette. Deretter miljøkrav – stofflista, fokus på barnearbeid, nei til bruk av tropisk regnskog osv.

I anbuds- og kontraktssammenheng opererer det offentlige vanligvis med en overordnet *Bok 0* hvor settes en del krav knyttet til temaet ”ansvar for samfunnet omkring seg”. Disse kravene ivaretar en god del ting som berører CSR, f.eks sosial dumping, krav til at hovedentreprenør skal benytte samme kontraktsformular videre mot underleverandører osv. Det vises også til menneskerettighetskravene og ILO-konvensjonen. Hensynet til naturmiljøet ivaretas av SHA-planen (SHA = sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, et plankrav i Byggherreforskriften).

Informant 4

I den grad hun har prøvd å praktisere CSR-krav gjennom de anbudsrunder hun har deltatt i, synes hun det er et vanskelig tema å innarbeide i konkurransegrunnlagene. Forsøk har likevel

blitt gjort, og det har blitt stilt krav innenfor både miljømessige og etiske områder. Hun ser en stadig videreutvikling for temaet, og erfaringer blir trukket fra ett prosjekt og bearbeidet inn i det neste.

Informant 4 har for øvrig en interessant vinkling ved at hun etterlyser bedre kunnskap om temaet hos de rådgiverne hun knytter til seg, og som skal bidra til utforming av anbudsunderlagene. *”..konsulenter er veldig tradisjonelle, de gjør det på samme måte som de alltid har gjort. Nye ideer burde komme derfra!..”* Hun antyder med dette at mangel på kunnskap og erfaring ikke bare er et problem for oppdragsgivere og utførende entreprenører, men også for leddet mellom disse, rådgiverne. Disse spiller ofte en vesentlig rolle i utarbeidelsen av regelverket til de anbudskonkurransene som blir lagt ut i markedet.

Informant 5

Informant 5 har sin erfaring fra kommunalteknisk kontor i Bodø kommune og viser som Informant 3 til at krav innen naturmiljø, helse og sikkerhet ivaretas av prosjektet SHA-plan, og at dette er et lovfestet plankrav i Byggherreforskriften (BHF). Han vet ikke om kommunen har valgt å stille noen krav i SHA-planen som går utover lovkravene. Når det gjelder sosialt ansvar nevner han at det generelt blir stilt krav om at entreprenører skal ha på plass lærlingeordninger. Usikker på hvor godt dette er sjekket ifm kontraktsinngåelser. Videre nevnes at det under anleggsutførelse legges vekt på å ivareta samfunnet rundt seg. F.eks når det graves i bygater og boligområder skal atkomst sikres beboere etc, og ellers at det skal være minst mulig belastning på nærmiljøet. Videre legges det vekt på å ha en ryddig kontrakt mot entreprenørene ift fair oppgjør og ryddig behandling av endrings- og tilleggsarbeid.

5.4 Etterlevelse av politiske føringer og krav i lover og forskrifter

Informant 1

Det interkommunale selskapet kommer i en litt spesiell situasjon, ved at det har et politisk styre som fungerer etter forretningsmessige prinsipper. Uttalelser i intervjuet tyder på at det kan oppleves konflikter mellom politisk styre og forskriftsfestede krav: *”Enkelte ganger kan det være greitt å ha noen krav å henvise til. Det er jo ikke bestandig at eiere og styre og stell er enige i hvordan man gjør ting”*

Informant 2

Informant 2 forteller at SVV gjør sine innkjøp rutinemessig etter bestemte maler.

Vegvesenet har mye bakenforliggende dokumentasjon, og innkjøpsmalene er i stor grad basert på egne håndbøker, normaler samt overordnede politiske føringer. Det er imidlertid ofte en betydelig distanse mellom departementets føringer og tilhørende praktisering i egne prosjekt. Hans kommentar til "Handlingsplan 2007-2010. Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser", var: *"Det her er jo ei politisk føring, ei departementsblekke. Den gir jo overordnede politiske føringer på en del momenter. I Vegvesenet blir denne omsatt, og oversatt, og brutt ned til en del viktige sentrale punkter som vi prøver å ta videre, som da bakes inn i vår innkjøpspolicy, våre innkjøpsregler". Vegvesenet sliter med å få omsatt denne til praksis. Siste setning er spesielt rettet mot kontroll av etisk forsvarlig produksjon og sosial dumping hos underleverandører til kontraktspartneren.*

Informant 3

Informant 3 har erfaring med at CSR-relaterte krav ofte kommer som politiske føringer: *"Det med anti-kontraktør bestemmelsen, det at de som skulle gjøre jobben ikke skulle være enkeltmannsforetak, men organisert i større grupper, det var jo ministeren, det var jo han Totland som kom ifra LO som hadde dette som sin hjertesak. Det ble jo ikke lov ut av det, men det ble en føring for statlige innkjøp. Det samme det her med regnskogen. Det er jo ikke en lov om det. Det var en føring om at Staten skal vise et sånn etisk ansvar, at det blir en regel. Så har du det som går på ILO-konvensjonen, sånne vedtatte forhold i arbeidslivet. Det innføres jo automatisk. Det er jo litt sånn uklar smørje ut av det".*

Informant 3 mener også at det er mest hensiktsmessig at CSR-krav kommer som sterke politiske føringer eller som lovkrav, og ikke som egenproduserte særbestemmelser da disse lett kan komme i konflikt med EØS-bestemmelsene om konkurransevidning etc, samt bestemmelsene i FOA.

Informant 4

Informant 4 har først og fremst erfaring med at det er gitt CSR-relaterte føringer innenfor energiområdet (miljørelaterte krav). Dette er fundamentert i et politisk ønske om å være et foregangsfylke på dette området, og blir tilstrebet i alle prosjekter.

I forhold til etterlevelse av de regler som er satt, oppfatter hun at hele organisasjonen er svært fokusert på at dette skal skje. Dette er uavhengig av om krav er gitt som lov eller forskrift, eller om det er et politikervalgt tilleggskrav innenfor for eksempel CSR.

Informant 5

Informant 5 mener at i utgangspunktet skal alle CSR-relaterte krav som settes være fundamentert i lov- og forskriftsverket, og gjennom spesifikke politiske føringer. Adm. forholder seg til gjeldende lover og forskrifter, og vil forholde seg til evt. nye krav som kan komme gjennom nye politiske føringer.

5.5 Syn på fastsetting av CSR-krav utover det lovpålagte

Informant 1

Det interkommunale avfallsselskapet har allerede erfaringer med å stille CSR-relaterte krav ut over krav som settes i lov og forskrift. I dette ligger at bedriften allerede har etablert et standpunkt på at de vil følge en slik linje. Informanten viser til flere eksempler på at de, med vekslende hell, har prøvd å stille slike krav gjennom de kontrakter de har inngått med sine leverandører. Det uttales også at *”..vi har jo hatt ambisjoner om å øke kravene i renovasjonsanbudene..”* I eksemplene som legges fram inngår det krav som vedrører både miljø, etiske forhold og sosiale forhold.

Informant 2

Informant 2 sier at SVV normalt ikke legger seg på en strammere linje enn å oppfylle uttalte politiske føringer/krav, eller krav nedfelt i lov- og forskriftsverket. Han utelukker imidlertid ikke at det kan være aktuelt å skjerpe kravene for enkelte ting, men er veldig fokusert på at skjerping kan gi en uønsket priskonsekvens. Han viser imidlertid til at de på produksiden, f.eks tunellbelysning mv, innimellom kan få en merverdi, et bedre produkt som går utover de krav som er stilt ift lysstyrke-energibehov. Kravet er kanskje ikke veldig strengt i utgangspunktet, og det tilbys tidvis produkter med bedre egenskaper, uten at dette fører til prisøkning. Videre viser han til at det stadig kommer nye innspill mot eksisterende krav – for eksempel tunellforskriften som ble revidert 3 ganger etter Hanekleiva-ulykken: *Før Hanekleiva var tunell tunell. Etter Hanekleiva er tunell blitt veldig mye vitenskap. Og vi har tunellforskrifter som etter Hanekleiva er blitt revidert tre ganger.* Hanekleiva var ras i tunell lille julaften for vel tre år siden.

Informant 3

Informant 3 mener at det offentlige må sette samfunnsansvar på dagsorden og deretter bestemme at dette spesielle samfunnsansvaret som det fokuseres på skal hensyntas ved gjennomføring av offentlige innkjøp. Det er problematisk å innføre egne særkrav knyttet til CSR for det enkelte prosjekt da disse ofte er vanskelig evaluerbare og problematisk å etterprøve, og derfor lett kan komme i konflikt med FOA. Videre sier han: *"Man kan ikke sette frivillige CSR-krav som vil favorisere norske tilbydere. Da kan man bli beskyldt for konkurransevridning av EØS"*. Han mener at man må plukke kravene blant de mulighetene som politiske retningslinjer og regelverket gir.

Informant 4

Informanten synes å ha erfaring med etablering av krav ut over det lovpålagte, og henviser til hvordan CSR-relaterte miljøkrav blir innlemmet i spesifikasjonene. Byggherren ser med dette ut til å ha etablerte saksbehandlingsveger for denne typen krav. Informanten ser på den ene siden ingenting i veien for at disse kravene skal utvides, men har samtidig opplevd det problematisk når slike krav skal anvendes i praksis.

Informanten signaliserer også at det er en slags usikkerhet i det å formulere sine egne krav når disse ikke er fundamentert i lover eller forskrifter. Gjentatte opplevelser med klager fra konkurrerende tilbydere har bidratt til denne opplevelsen.

Erfaringer informanten har tilegnet seg viser at selv om det er både politisk og administrativ vilje til å stille utvidede CSR-krav, så blir det til slutt målt opp mot økonomien i byggeprosjektet. I disse tilfellene er det *"..til syvende og sist opp til politikerne å vedta om det er greit eller ikke.."*

Informant 5

Også informant 5 mener at utgangspunktet er å oppfylle krav satt i lov og forskrift. Utover dette må evt. selvkonstruerte krav komme som følge av politiske føringer og da være meget konkrete slik at de kan prissettes av entreprenørene og etterprøves. Som et eksempel fra Bodø kommune viser han til bystyrets vedtak om at det ved utbygging av nye boligfelt mv skal legges til rette for miljøvennlig energiforsyning i form av fjernvarme etc. Kravet blir stilt men

problemet er at det ikke alltid er tekniske forutsetninger til stede for å kunne innfri dette kravet.

5.6 Tildelingskriterier, evaluering og konflikt med bestemmelsene i FOA

Informant 1

Informanten signaliserer klart at bedriften har opplevd det klassiske dilemmaet mellom å stille CSR-relaterte krav inn i en konkurranse hvor pris til syvende og sist blir det avgjørende kriteriet for valg av leverandør. Han antyder at dette muligens kan være mer fremtredende i et interkommunalt selskap enn det er i en direkte kommunal virksomhet, siden et IKS skal drives etter forretningsmessige prinsipper.

Informant 2

Det fremkom ingen spesielle synspunkt fra Informant 2 på dette temaet.

Informant 3

Informant 3 har spesielt fra sin tid i Statsbygg, hvor han bl.a. var prosjektleder for byggingen av den nye operaen, prøvd ut ulike CSR-krav i kontrakter med entreprenører. Han sier bl.a. at: *”Det er veldig sjelden vi kan bruke CSR-verdier som tildelingskriterier fordi de er så vanskelige å oppstille mot hverandre for hvem som gir det beste tilbud. Men vi kan jo for eksempel sette i kvalifikasjonskriteriene at de skal være med i en eller annen ordning for å på en måte garantere at de ikke tenker på sosial dumping. Hvis de ikke kan dokumentere det så kan vi forkaste dem”.*

Han sier videre at man må være forsiktige med å sette frivillige CSR-krav som vil kunne bli oppfattet å favorisere f. eks. norske tilbydere. Du kan da lett bli beskyldt for å ha evalueringsbestemmelser i konkurransen som medfører konkurransevridning, og du kan da bli stevnet for ESA. Han nevner også at: *Vi har hatt konkurranse hvor et av evalueringskriteriene ved tildeling er at de har gode rutiner for miljøansvar. Men dilemmaet er når vi skal begynne å evaluere: Hvordan skal vi rangere det som legges frem fra de enkelte? Det er nesten umulig, og dermed har vi vært nødt til å stryke det kriteriet fordi det var ikke evaluerbart. Altså, vi kunne ikke rangere det og begrunne hvorfor noen er så mye bedre enn de andre på miljø.* Han sier videre at de i stedet kunne hatt det som et kvalifikasjonskriterium.

På spørsmål om utøvelse av CSR kan ha effekt på omdømmet til en entreprenør, og om omdømmet vil kunne gi entreprenøren fordeler i en anbudskonkurranse, svarer han at det er veldig vanskelig å evaluere et omdømme slik at dette gir positivt utslag i konkurranse. Det er også veldig vanskelig å utelukke en entreprenør pga dårlig omdømme. Når det blir snakk om dårlig omdømme på underentreprenørsida ifm sosial dumping, så nyanserer Informant 3 problematikken noe og sier at det teoretisk sett kunne bli sagt nei til godkjenning av en underentreprenør. Han har ikke vært borti dette men utelukker ikke at omdømme kan brukes som evalueringskriterium i visse sammenhenger.

Informant 4

Informant 4 er svært fokusert på evaluerbarhet, likebehandling og forutsigbarhet for tilbyderne, og har erfaring med at klager fra konkurrenter forstyrrer kontraheringsprosessene hvis disse faktorene ikke er til stede.

Forutsigbarhet og likebehandling er to av hovedelementene i FOA, og hun opplever at flere krav som i og for seg er mulige å stille innenfor CSR-emnet kan komme i konflikt med forskriftskravene. Dette eksemplifiseres med at krav om at entreprenøren skal yte bidrag til lokalmiljøet eller til frivillige organisasjoner vanskelig lar seg evaluere på en ordentlig måte. Hvilke krav kan man sette til frivillige bidrag i forkant av anbudskonkurransen for at det skal kunne evalueres? Og hvilket lokalmiljø eller hvilken frivillig organisasjon skal være preferert dersom to anbydere ellers er like? Informanten uttaler at ”.. *det må være så konkret at det ikke er tvil om for de som gir pris hva fylkeskommunen er ute etter. Sånn at det er forutsigbart når det skal evalueres.*”

Problematikken utdypes med at flere av de kravene som kan være naturlige å stille med basis i en CSR-tankegang ofte vil medføre en geografisk preferering av anbydere. Dette er ikke tillatt i henhold til anskaffelsesforskriften. Både bidrag til lokalmiljøer, til frivillige organisasjoner og en agenda som går på utvikling av økonomien innenfor et lokalmiljø eller en region vil i prinsippet stride mot forskriften.

Informant 5

Informant 5 viser til at alle CSR-krav som settes må være formulert slik at de er mulig å prissette: *Jeg forventer jo ikke at entreprenører skal gjøre tiltak som de ikke får betalt for. Det*

vil ødelegge konkurransesituasjonen hvis det skal være sånn at de som sier at de skal gjøre noe samfunnsnyttig i et prosjekt, men ikke får betalt for det, da måtte det være et tildelingskriterium i så fall. Da begynner det å bli vanskelig å gjennomføre konkurransene på et forsvarlig vis.

Informant 5 viser videre til HMS som eksempel: *Noen har det her ordentlig i system, og ordninger som fremmer arbeid med HMS, mens andre gir blaffen i det. Men i hvilken grad vi kan påvirke det gjennom anbudskonkurranser er jeg usikker på, for at vi kan ikke sette dette som noe tildelingskriterium, at de har et godt HMS-system, eller viser samfunnsansvar på noe vis. Det blir veldig vanskelig å måle og dokumentere. Vi registrerer at det er stor forskjell mellom bedriftene.* Han viser videre til at begrepet samfunnsansvar er noe diffusst og at det er en god del begrensninger ift hva byggherren kan legge inn her uten å komme i konflikt med FOA, fordi det er snakk om ikke målbare størrelser. Samtidig må ikke kravene være geografisk diskriminerende.

5.7 Entreprisenndeling og entreprenørens forhold til sine samarbeidspartnere

Informant 1

Informant 1 har uttalelser som viser at de har gjort observasjoner som tyder på at utbygging mellom entreprenører finner sted, men at dette er en vanskelig problemstilling for en oppdragsgiver å få overblikk over og gjøre noe med: *”..det er jo veldig vanskelig å komme til bunns i sånt for noen som står utenfor..”*. Observasjonene peker også klart i retning av at store og nasjonale entreprenører utnytter små, lokale aktører. Konsekvensene for de som blir offer for utbyttensaktiviteten er ofte dramatisk, med bedriftskonkurs som synlig resultat.

Informant 2

Informant 2 forteller at de vanligvis kontraherer en entreprenørpakke der du har en hovedentreprenør som må knytte til seg en del underleverandører for å kunne levere et komplett anbud. Det er et krav at underleverandørene skal oppgis i anbudet: *Samarbeidspartnere skal være gitt, og skal være godkjent. Det er et evalueringspunkt også i kontrakter, at vi ser på hvordan den totale entreprisepakken er tilbudt. Gjøre en kontroll i det her systemet og se at vi ikke har med oss noen dårlige egg.*

Han sier videre at de forsøker å binde opp hovedentreprenøren mot de underentreprenørene som er oppgitt i tilbudet for å unngå at de etter kontrahering går en runde med andre potensielle leverandører, og på denne måten presser prisen ned: *Vi er obs på dette at vi ikke skal får inn disse skvisoeffektene og sosial dumping ute i underentreprenørleddet.* Det er imidlertid ikke stilt noen spesielle krav i forhold til dette, og det er vanskelig å nekte noen å skifte underentreprenør så lenge den nye er faglig kvalifisert.

Informant 3

Også Informant 3 trekker fram dette med skvising av pris hos underentreprenører etter at kontrakten er tildelt: *"For å låse det her litt så sier vi at underentreprenørlista skal være innlevert ved tilbudsangivelse, nettopp for at da har vi en viss formening om at vi kan hindre at det blir sånn prisdumping etterpå. Men i praksis er det vanskelig. Det skal mye til for å hindre skifte av underentreprenør".* Han tilføyer at skal leverandørskifte hindres må det da beviselig være en som har dårligere kvalitet enn den som er opprinnelig tilbydd. Man klarer ikke å hindre priskrig etter antakelse av hovedentreprenør.

Videre forteller Informant 3 at det stilles krav om at det skal være samme kontraktsbetingelser mellom hovedentreprenør og underentreprenør, som mellom hovedentreprenør og byggherre, og at det skal foreligge et avtaleverk som har et minimum. Han er veldig lite begeistret for hovedentreprenører som sier "no pay, no cure": *Altså hvis vi nekter et tilleggskrav fra hovedentreprenøren som kommer fra en underentreprenør, som sier at hvis byggherren ikke betaler meg så betaler jeg ikke deg. Det er sånne ting som jeg synes er veldig uetisk".* Han synes det er et dilemma at underentreprenørene får svi for at hovedentreprenøren har priset ting på en spesiell måte. Dette må hovedentreprenøren selv ta ansvar for. Avtalene mot underentreprenører bør derfor være frittstående og uavhengige av evt. tvister som hovedentreprenøren har gående mot byggherren.

Videre tilføyer han: *"Det er veldig vanskelig å binde opp for dette i kontraktsbestemmelsene. Det går på etikk rett og slett. Vi sa i Statsbygg at det skal være samme redelighet i avtaleverket nedover i systemet som man legger opp til selv".* Han mener det er veldig viktig å legge føringer for at avtalene med underleverandørene ses på som separat, og at man ikke får den skviselinja nedover.

På store prosjekter velges veldig oppdelte entrepriser slik at avtaler gjøres direkte mellom byggherre og de ulike utførende ledd. På denne måten begrenses antall ledd nedover, og byggherren unngår da prisskvis nedover i leverandørhierarkiet etter kontraktsinngåelse: *"Vi vet at deler av dekningsbidraget henter de store entreprenørene fra underleverandørene"*. Dette ble brukt som argument for oppdelte entrepriser i store statsbyggprosjekt, og strategien var å oppnå mest mulig direktekontrakter mot de enkelte utførende ledd slik at styring og kontroll kunne utføres av byggherren. Dette fungerte bra, men det var et ansvarsproblem med å styre fremdriften: *"Jeg er ikke sikker på at denne modellen går over alt for da må du ha en organisasjon som er stor nok til å takle det"*. Videre sies at det med redelighet skulle tilsi oppdelt entreprise, men han stiller spørsmål ved om det alltid er mulig å organisere dette. Framdriftsstyring er utfordrende og blir brukt mot en, men mener oppdelte entrepriser var et suksesskriterium på de 3 store prosjektene han var med på i Statsbyggperioden.

Informant 4

Informant 4 sier at fylkeskommunen forsøker å regulere inn et godt forhold mellom entreprenørene ved å legge bestemmelser inn i anbudsunderlaget. Det stilles i utgangspunktet samme krav til underentreprenører som til hovedentreprenører.

Hun ser klart at byggherren har et slikt ansvar, og i den grad at dårlige forhold blir oppdaget så blir det slått hardt ned på. Men hun ser problemet med både å formulere gode reguleringsverktøy, og å følge opp forholdet mellom hoved- og underentreprenør. Ett av hovedverktøyene fylkeskommunen anvender er å kreve at hovedentreprenøren angir alle sine underentreprenører allerede på anbudsstadiet. I den grad oppdragsgiveren evner å holde oversikt over disse forholdene vurderer hun det likevel som et svakt verktøy siden en slik oversikt ikke forteller hvilke kontraktuelle forhold som finnes mellom entreprenørene.

Informanten ser at delte entrepriser nok ville ha vært et bra verktøy for å holde kontroll i forholdene mellom entreprenørene, men at dette ofte gir svært mange entrepriser som må håndteres. Fylkeskommunen benytter derfor ofte todelte entrepriser, hvor bygningsarbeidene som den største fagdelen reguleres gjennom en kontrakt, mens de tekniske installasjonene samkjøres i en felles kontrakt. Målet med dette er å unngå at en stor bygningsentreprenør skal utnytte de tekniske entreprenørene som ofte er mindre aktører.

Når det gjelder mulighetene til å følge opp forholdene hos fjerntliggende underleverandører (typisk: vareleverandører) ser informanten store problemer med å skulle gjennomføre dette i praksis. Dette blir heller ikke forsøkt fra fylkeskommunens side.

Informant 5

Også informant 5 mener hovedentreprenørens forhold til sine underleverandører er et vanskelig punkt fordi man ikke har direkte dialog med underentreprenørene. Han kjenner godt til at underentreprenørene blir skviset, evt skiftet ut etter kontraktstildeling. Byggherren har imidlertid få muligheter til å nekte utskifting. Han sier også at det er vanskelig å stille direkte krav ang. underleverandører, og at byggherren ikke har noen muligheter til å følge opp. NS8405 gjelder. Ikke aktuelt med krav utover dette. Han er videre inne på at det ville vært mer fair og lettere å unngå uheldig skvis gjennom delte entrepriser, men at de ikke har en organisasjon stor nok til å håndtere dette.

Informant 5 hadde imidlertid en noe interessant etisk betraktning av problemstillingen: *Jeg liker ikke at den kontraktspartneren vi har presser pris hos underentreprenørene, etter at de har gitt en pris, for da er det kun de som sitter med fortjenesten. De har en høy pris mot oss, og får den ned, og det går rett i deres lomme. Det kommer ikke oss, samfunnet til gode.*

5.8 Etisk forsvarlig produksjon og sosial dumping

Informant 1

På dette området uttrykker informant 1 en usikkerhet på om hans interkommunale selskap gjør tilstrekkelig. Samme bekymring gjelder for så vidt også de bransjeorganisasjonene som skal ivareta avfallsselskapets interesser.

Dette gjelder spesielt oppfølging av de krav som i og for seg er relatert til etisk forsvarlig produksjon, men som de ikke har verktøy for å følge opp på en tilfredsstillende måte. Han uttrykker spesiell bekymring for at spesialavfall skal fraktes ut av landet og ikke bli håndtert på en etisk forsvarlig måte. Dette utgjør på mange måter et dobbelt dilemma ved at vi ikke nødvendigvis har samme målestokk for hva som er bra og hva som er mindre bra: *”..Der nede har de kanskje relativt bra forhold, mens hvis det hadde vært her oppe så ville det ha blitt stengt på dagen. Og da er spørsmålet, er etikken i den produksjonen ivaretatt?..”*

En interessant problemstilling blir reist ved at selv om en etisk riktig virksomhet blir forsøkt ivaretatt, så kan det være vanskelig å gjøre det riktig og å ha kontroll med de faktiske forhold i handelen: ”...Jeg vet jo om at vi har fått grønnpøser fra Kina som var bestilt fra Rognan... vi er kanskje ikke flinke nok til å stille disse kravene og til å få det dokumentert...”

Informant 2

Informant 2 fremhever at SVV er opptatt av sosial dumping og etisk forsvarlig produksjon, men at dette er et vanskelig emne å praktisere. Spesielt nevnes hovedentreprenørens bruk av vanskelig kontrollerbare underleverandører, og produkter produsert i lavkostland.

Problemstillingen er imidlertid svært vanskelig å håndtere: ”Der er vi inne på et problematisk område hvor departementets tekst ikke klares å settes helt ut, og det der med å klare å styre helt ut i det ytterste ledd, i de minste produksjonsområdene i leveransen. Det er utrolig vanskelig å få til”. Han sier videre om etisk forsvarlig produksjon at: Vi er ikke god på det kravet. Vi har ikke klart å definere kravet godt, og vi har ikke klart å følge opp kravet heller. Jeg er overbevist om at dette kommer til å endre seg, fordi det går ikke an å ha det sånn som det er nå.

Han viser til steinindustrien som leverer hugd stein til veiformål, der laveste pris ofte finnes hos produsenter i Kina, India og andre lavkostland hvor man tradisjonelt også har hatt størst problemer med sosial dumping og etisk uforsvarlig produksjon. Han fremhever at det er umulig å ha kapasitet til å kunne spore tilbake gjennom alle leverandørleddene. Han viser videre til at dialog med hovedentreprenøren er viktig, og nevner en sak der en entreprenør etter en dialog med byggherren om de etiske sidene ved å kjøpe stein fra Kina, frivillig endret til en lokal norsk steinleverandør selv om dette var en dyrere løsning.

Informant 3

Informant 3 forteller også at sosial dumping er et vanskelig håndterbart tema, men at det er riktig å stille kravene: ”Jeg tror det blir veldig vanskelig å håndheve dette. Ser bare det her med sosial dumping og timelønn. Vi har kjørt svære saker hvor vi har hatt inne fagforeningen, og det viste seg at gutta fikk minstelønna, men når de kom hjem til Polen så måtte de betale dette tilbake til arbeidsgiveren. Det er så mange sånne ting som du ikke har sjanse til å følge opp. Det er utrolig vanskelig. Du har tilfeller der de legger på husleia de må betale. Det er veldig mange muligheter til å forsneuske sånne ting. Men det er riktig å stille kravene”.

Han forteller også at de i Statsbygg har hatt kontrakter med dagmulkt hvis brudd på sosial dumping, og at dette har vært et effektivt virkemiddel mot hovedentreprenøren som da har måttet ta affære mot aktuelle underentreprenører. Det er imidlertid vanskelig å være sikker på dokumentasjonen som fremlegges, og tilbakebetaling til arbeidsgiver etterpå et problem som er umulig å løse: *”Det ble mumlet om at: Når vi kommer tilbake til Polen så må vi betale tilbake det vi fikk ekstra”*.

Informant 3 nevner et annet eksempel ifm levering av fasadestein til den nye operaen. Leveransen kom fra et steinbrudd i Italia, og den italienske produsenten var forpliktet til å legge til grunn norske HMS-krav i produksjonen: *Det er et helt annet miljø, og så skal de innføre norske regler. Det er veldig lett å si at de skal gjøre det, men det er jammen ikke så lett. Det ble stilt krav, og de prøvde å etterleve det, de skjerpet seg, men de hadde jo ikke den samme kulturen.*

Informant 4

Informanten sier at fylkeskommunen relaterer sine krav til ILO-konvensjonen, men uttrykker ikke spesifikke selvdefinerte krav i denne retningen.

Informant 5

Informant 5 har ikke vært borti at det har blitt stilt spesielle krav til etisk forsvarlig produksjon, og heller ikke reflektert mye over problemstillingen. Han sier at det viktigste er at produkt og produksjon skal tilfredsstille fastsatte kvalitetskrav, være godkjente og ihht lover og forskrifter. Eventuelle krav utover dette vil være vanskelig å dokumentere innfrielse av. Hvem fører tilsyn med bedriftene? Han mener også det er i strid med FOA å ha regler som evt. utelukker enkelte produsentland eller produkter.

5.9 Oppfølging og etterprøving av fastsatte CSR-krav

Informant 1

Som nevnt i avsnittet om etisk forsvarlig handel ser informanten en problemstilling i å ha systemer som sikrer etterprøving og kontroll av noen av de kravene som blir satt. Bedriften ser imidlertid at det er et utviklingspotensiale på dette området, og ser for seg at de i senere anbudsrunder vil klare å forbedre sine kontrollrutiner.

Både avfallsselskapet og leverandører de forholder seg til har reflektert over at useriøse aktører i bransjen spekulerer i at det blir satt krav som ikke kan eller vil bli fulgt opp. Dette medfører underprising fra de samme useriøse aktørene, med den konsekvens at de seriøse aktørene, som kan levere de etterspurte CSR-sepsifikasjoner, ikke blir valgt: ”..*Det er nok rett å stille krav om det, men da må du også vite hvordan det skal håndteres..*”

Informant 2

Informant 2 viser til at SVV sliter med å få gjennomført regjeringens ”Handlingsplan 2007-2010”, jfr kapittel 3.4, spesielt når det gjelder etisk forsvarlig produksjon, fordi det er vanskelig å sjekke alle underentreprenørene, vanskelig å spore tilbake leveransen i alle ledd. SVV har bl.a. generelle krav mot barnearbeid og sosial utnyttelse, men de er svært vanskelig å følge opp. Han sier videre at Vegvesenet jobber mye med hvordan man skal forholde seg til dette i fremtiden. Han er også inne på at det koster å innfri alle norske særkrav, og at dette er noe av grunnen til at vi utkonkurreres av land med til dels problematisk produksjon. Han presiserer også at det å stille krav betyr ikke at man har kontroll. Så lenge kravene i praksis er umulige å etterprøve, er vi egentlig like langt. Dialogene er ofte vel så viktige kravene, og viser til SVV etiske retningslinjer som omsettes i praksis i dialog med den valgte entreprenøren, jfr eksempelet i kapittel 5.8 med entreprenøren som frivillig skiftet steinleverandør. Ser problemer med å fastsette krav, men det er ikke greit ”at det blir sånn”.

Det vises også til kap. 5.8 som også delvis omhandler oppfølging og etterprøving.

Informant 3

Informant 3 nevner en rekke ganger under intervjuet, og spesielt når temaet etisk forsvarlig produksjon er på banen at: ”*Dilemmaet for det offentlige når de setter slike krav er hvordan de kan sjekke det. Det er der det strander*”. Han sier videre at: ”*På den andre siden er det så mange punkter som er innarbeidet i beskrivelsen som entreprenørene sier ja til, men som de kanskje ikke blir sjekket så mye på. For vi har jo en bråte dersom vi begynner å sette sammen de kravene som ligger i forutsetningene. Det er mange ting som berører CSR.*”

Han viser videre til følgende eksempel knyttet til oppfølging og kontroll: *Hvis vi f.eks har et miljøkrav som sier at stålet som produseres skal produseres på et verk som ikke produserer*

mer enn så så mye avgasser, det hadde vi en gang, så skrev jo Veidekke under på den avtalen. Men underleverandørene som kjøpte stålet nede i Europa, hvordan i all verden skulle de klare å fange tak i det der? Så det er veldig mye av det regelverket som blir litt sånn papirsvada.

Han tilføyer at de i denne konkrete saken også var nede på det aktuelle verket for å sjekke dette: *Både kontroll og det med å sikre at hovedentreprenøren også viderefører kravet nedover og får det forstått hos sine leverandører. Det kan jo være masse ledd. Han som produserer spuntstålet kan jo være nede i Luxemburg. Og der fulgte vi det så langt at der dro vi ned på verket for å se det, bare for å sjekke dette. Vi stilte det som et konkret krav og så plukket vi ut visse ting som vi forfulgte.* Han tilføyer at det er mulig men svært ressurskrevende å følge opp slike krav, og at de i dag begrenser seg til å kun stille de krav som er realistisk å følge opp. Han mener også at de store entreprenørene prøver å utvikle seg, men den store underskogen av mindre underleverandører ikke har en sjanse.

Informant 3 viser også til en anmodningstekst i kontraktene om å bruke miljødeklarte produkter. I realiteten blir ikke dette sjekket fordi de ikke har ressurser. Han mener at det må være en bevisst holdning hos hele næringen for å få dette fram. Laveste pris teller og man klarer ikke å lage tildelingskriterier hvor man får effekt ut av dette.

Han viser videre til "Bok 0" som inneholder grunnforutsetningene i alle kontrakter, der det bl.a. vises til de grunnleggende menneskerettighetene og ILO-konvensjonen: *Det er da sånn at for oss å etterprøve det her, da skal det i hvert fall være flere på prosjektet enn det vi er. Men vi har likevel stilt det kravet. Det er ressurskrevende, men vi kan etterprøve det hvis vi vil.*

Et annet interessant forhold som informanten tar opp er at etiske krav som kan være prisdrivende, men som byggherren ikke har kapasitet til å følge opp, kan gi grunnlag for spekulasjon hos entreprenørene. De som bevisst spekulerte i byggherrens oppfølgingskapasitet og lot være å hensynta kravene, fikk en prismessig fordel. Ved eksternt systemkontroll/revisjon kom det anmerkning på at disse kravene ikke var fulgt opp og kontrollert av byggherren. Den eksterne revisjonen var klar på at alle prisdrivende formuleringer og krav måtte følges opp for å unngå en skjev konkurransesituasjon: *"Kan den delen av markedet som ikke bryr seg spekulere i det, mens de som er seriøse blir for dyre?"*

Lærdommen var at man må være forsiktige med slike formuleringer dersom man ikke har kapasitet til oppfølging.

Informant 3 har i kapittel 5.7 også vært inne på at delte entrepriser gir byggherren økt mulighet for etisk styring og kontroll, men at det på den annen side er svært ressurskrevende for byggherren å følge opp mange delentrepriser i stedet for å operere med kun en hovedentreprenør/kontraktspartner som selv må administrere sine underentreprenører.

Informant 4

Fylkeskommunen setter bevisst krav i anbudskonkurransene som kan sorteres under CSR-begrepet. Informant 4 sier som de øvrige i denne undersøkelsen at *Det er selvfølgelig kjempeviktig at man sjekker det, men jeg ser for meg at det kan være litt vanskelig..*. Hun uttrykker samtidig en visshet om at de ikke vil kunne bygge opp kontrollsystemer som ivaretar alle CSR-relaterte krav som blir stilt. Ansvar for å følge opp krav som blir satt plasserer hun imidlertid utvetydig på byggherren.

Fylkeskommunen legger i enkelte prosjekter opp til delte entrepriser for på den måten å få bedre kontroll med hvordan entreprenørene agerer mot hverandre, men ser at *..vi har ikke kapasitet til å kunne følge opp alle sammen like bra..*

Fylkeskommunen benytter seg mye av ILO-konvensjonen som referanse for de krav som stilles men informanten sier samtidig at *..vi går ikke inn og sjekker alle materialene og ser hvor de kommer ifra..*

Informant 5

Informant 5 er også inne på dette med at delte entrepriser gir gode oppfølgingsmuligheter og ville vært mer fair, men at dette setter spesielle krav til byggherreorganisasjonens kapasitet. I praksis er høy grad av oppsplitting derfor uaktuelt. De tenker på seg selv og ønsker helst kun 1 kontraktspartner, dvs lettere oppfølging.

5.10 CSR-kravenes påvirkning av entreprenørinteressen i anbudskonkurranser

Informant 1

Informanten er klar på at leverandørmarkedet er i endring med hensyn til evne og vilje til å etterkomme CSR-relaterte krav i anbudene, CSR-relaterte krav gir ingen spesielle negative tilbakemeldinger fra tilbyderne. Han er ikke sikker på om det er på grunn av krav stilt

gjennom anbudsbeskrivelsene eller om det er en generell og genuin interesse hos tilbyderne. Men han ser at en positiv bieffekt er at de useriøse tilbyderne forsvinner fra konkurransene.

Informant 2

Informant 2 tror ikke CSR-krav vil påvirke entreprenørens interesse for å delta i anbudskonkurranser: *”Tror ikke det påvirker entreprenørens interesse, såfremt det er et krav som er stilt. De forplikter seg til å levere det kravet vi har stilt uansett”*. Han tilføyer at de justerer seg evt. på pris for å kunne ivareta kravene, men interessen for konkurransen som sådan påvirkes ikke.

Informant 3

Informant 3 har et tosidig syn på CSR-kravs betydning for entreprenørinteressen: *”Hvis det hadde vært innarbeidet hos alle entreprenørene, så ville det vel ikke betydd noe, men det kan hende at hvis man skulle være forgangsbyggherre så ville det være få som ville gi tilbud. Altså interessen blir mindre. På den andre siden er det så mange punkter som er innarbeidet i beskrivelsen som entreprenørene sier ja til, men som de kanskje ikke blir sjekket så mye på. For vi har jo en bråte dersom vi begynner å sette sammen de kravene som ligger i forutsetningene, så er det masse ting som berører det her.*

Informant 4

Informanten har ikke opplevd å ha fått reaksjoner fra entreprenørsiden de gangene fylkeskommunen har stilt CSR-relaterte krav som går ut over lov- og forskriftskrav. Konkret gjelder dette at det er gitt tekniske spesifikasjoner som gir miljøforbedringer ut over forskriftskravene. Hun ser likevel for seg at dette vil være avhengig av hvor strengt disse kravene blir formulert.

Informant 5

Informant 5 tror heller ikke CSR-krav vil påvirke interessen så lenge kravene er konkrete og mulig å prissette: *”Det tror jeg ikke. Så lenge det samfunnsansvaret man legger i konkurransen er målbart og mulig å prissette, så tror jeg ikke det har noen betydning for entreprenøren. Kanskje han også ser at det her bare er fordelaktig fordi det her er evt. tiltak som gagnar mer enn det å bare bygge en vei, for eksempel.* Han tilføyer at CSR-krav ikke bør

inngå som et tildelingskriterium da dette vil gjøre det vanskelig å gjennomfør/evaluere konkurransen.

5.11 CSR-kravenes påvirkning av generell CSR-utvikling

Informant 1

Informant 1 ser at det er en sammenheng mellom de krav som blir stillet, og det faktum av tilbydermarkedet øker sin kompetanse og leveranseevne innenfor CSR-relaterte områder:

"..Jeg tror det er helt vesentlig at alle bestillere begynner med å stille slike krav.."

På samme tid hevder han at selv om krav fra oppdragsgiverne vil utvikle markedet, så må kravene være i balanse med hva som er mulig å levere: *".. tida må på en måte være moden, men så må jo samtidig noen ta det første skrittet.."* Det nevnes her spesielt krav om gass som et mer miljøvennlig drivstoffalternativ for transporttjenestene. Dette kravet vil være urimelig å stille fordi den nødvendige infrastrukturen mangler i regionen, og leverandøren vil ikke ha mulighet til å få dette på plass for å kunne utføre oppdraget. Men på samme tid er det riktig å få fram at selskapet som stor aktør ønsker en slik løsning, og på denne måten bidra til at nødvendig infrastruktur blir etablert regionalt.

Informant 2

Informant 2 sier at et hvert nytt krav vil være utviklende: *En hver ny grense du setter er utviklende. For det viser seg det at innenfor en del produkter så er de bygd opp for å tilfredsstille kravene akkurat, så skjerper du kravet så betyr det at det må omarbeides, og da får du automatisk en utvikling.* Han tilføyer imidlertid at de likevel sjelden skjerper kravene fordi de vet at dette vil ha en uønsket priskonsekvens.

Informant 3

Dette temaet falt ut av samtalen med Informant 3.

Informant 4

Informant 4 ser at utvidede krav fra byggherrene vil bidra til at entreprenørene strekker seg stadig lengre, og begrunner dette blant annet med at *"..de fleste vil jo være med i flest mulig konkurranser.."* Hun hevder at entreprenørene ser ut til å betrakte stadig videreutviklede krav som en del av konkurransesituasjonen, og tror at dette vil bidra til en stadig økende bevisstgjøring hos tilbyderne. En bieffekt av dette ser imidlertid ut til å være at små entreprenører ser

ut til å falle fra, da de ikke har de samme mulighetene til å følge opp ressurskrevende spesifikasjoner som store entreprenører har. Å tilfredsstille slike spesifikasjoner krever finansiell styrke.

Informant 5

Informant 5 mener at CSR-krav må initieres av det offentlige: *”Først må oppdragsgiverne ta det inn over seg, og ta det inn i anbudsbeskrivelsene. Det er det offentlige som må drive den prosessen videre. Jeg tror ikke entreprenørene selv etterlyser noe samfunnsansvar før man er i gang med prosjektet. Men det vil uansett være sånn at det her må følges opp.* Han tilføyer at det offentlige må innføre kravene gradvis, og at man på den måten får en generell utvikling.

5.12 CSRs påvirkning på omdømme, konkurransefordeler og effektivitet

Informant 1

Informanten ser klare sammenhenger mellom bedriftens CSR-profil og det omdømme den har i markedet. Videre ser han klare sammenhenger mellom et positivt omdømme og muligheten til å oppleve smidighet med å få gjennomført tiltak i virksomhetens nærmiljø.

Erfaringer bedriften har tilegnet seg viser at dette virker i begge retninger: de har opplevd å vinne oppdrag i en konkurranse hvor deres egen profil som bidragsyter til frivillig arbeid på stedet bli tillagt vekt. På den annen side har de opplevd på kroppen at et konkurrerende firma i samme bransje har opparbeidet et dårlig omdømme på vegne av bransjen innenfor et virksomhetsområde og i et bestemt geografisk område. Dette har vært til hinder for informantens selskap for å etablere tilsvarende virksomhet i samme geografiske område. Informanten kaller selv dette for *”..en omvendt erfaring..”* og oppsummerer det slik: *”..Du må være bevisst at du har godt omdømme i hele reviret ditt!..”*

Videre har informanten også erfaring med at bedriften selv blir mer effektiv av å oppleve at de selv har et godt omdømme. *”..Det påvirker jo organisasjonen i positiv retning når vi får sånne tilbakemeldinger. Det gir jo effektivitet det også, selv om det går på det psykiske planet..”*

Han opplever det slik at mange er klar over verdien av et godt omdømme, og de merverdier dette gir både internt i bedriften og eksternt mot interessentene.

Informant 2

Informant 2 mener at utøvelse av samfunnsansvar har mye å si for en organisasjons omdømme, og viser til et eksempel fra egen virksomhet: *Vi har jo en stor entreprenør som legger stein på et av de store prosjektene, og det framkom der at steinen var fra Kina. Jeg var med på å stille spørsmål til entreprenøren om hvorfor steinen kom fra Kina, hvorfor bruker dere ikke bedrifter i Lødingen for eksempel? Det hadde med pris å gjøre. Så begynte vi å diskutere de etiske dilemmaene. Det endte med at entreprenøren på eget initiativ sier at han ville ikke ta den sjansen, han ville ikke være belemret med den risikoen å bli svertet i ettertid, at han hadde brukt stein derifra. Så han tok den kostnaden, så han sier ok, på eget initiativ...vi vet at vi taper litt penger på det her, men vi skal ta stein fra lokal forhandler likevel.* Informanten avslutter eksemplet med å understreke at dialog er vel så viktig for å fremme samfunnsansvar som det å stille konkrete krav.

Informant 3 sier videre at et godt omdømme gir en entreprenør et pre. Han viser til at dette bl.a. har å gjøre med forventninger til hvordan et samarbeid vil fungere: *Vi har jo i vår evaluering av entreprenører med det her med samarbeidsevne med entreprenør som vi helt subjektivt er inne og bedømmer. Hvor godt samarbeider Vegvesenet med den entreprenøren, og hvor godt samarbeider den entreprenøren med oss innenfor forskjellige sektorer i gjennomføringen av entreprisene. Det blir jo laget en karakterskala av dette her, og dette teller jo positivt inn for han, helt klart. Men vi oppdager jo også det at det er de store, de som vil være seriøse i markedet, de strekker seg ofte lenger enn det som vi stiller som krav. Vi oppdager at det å tilby mer, det å være attraktiv, det er viktig. De skal være fleksibel og fremtidsrettet, og prøve å gi en merverdi.* Han har også en klar formening om at entreprenørene vektlegger at et godt omdømme er god butikk på sikt.

Informant 3 sier også at SVV er opptatt av sitt interne omdømme og har en policy om å gi merverdi til samfunnet: *Vi har flere eksempler hvor vi jobber mye med at vi skal gi et omdømme utad at vi skal være effektive og gi noe tilbake. Ikke bare et minimum.*

Tilbakeføring av stedlig vegetasjon langs Lofast-forbindelsen, også nevnt tidligere, blir brukt som et eksempel på dette. Videre forteller han at SVV har egne etiske retningslinjer, og at en høy etisk praksis antas å gi interne effekter på sikt, selv om dette generelt er vanskelig å måle.

Informant 2 viser videre til HMS som eksempel, at dette var et slit å implementere og følge opp i introduksjonsfasen på 80-tallet. I dag er dette innarbeidet og blitt rutine hos alle seriøse, og de med et godt omdømme i denne sammenheng trenger ikke byggherren å bruke mye oppfølgingsressurser på i dag. Han antar at etter hvert vil noe liknende skje med etikk og CSR der de seriøse som er opptatt av et godt omdømme i stadig større grad vil ta disse temaene frivillig innover seg.

Informant 2 forteller også at et godt omdømme i forhold til egen organisasjon er med på å tiltrekke seg interesse fra de beste entreprenørene, og dette er noe SVV er fornøyd med: *Det ser vi jo at mange av de entreprenørene vi jobber mest med, er jo de vi har et godt omdømme med. Det å kjøre gjennom problemfrie byggeprosesser, det å kjøre gjennom konfliktfrie byggeprosesser, det å holde dialog. Jeg ser jo det at entreprenører kan være fornøyd med å jobbe med Vegvesenet, men det er ikke alltid de tjener penger på det prosjektet. De kanskje tjente det på forrige prosjektet, de kanskje tar det på det neste, men de er med.* Han fremhever videre at fornøyde entreprenører trenger ikke alltid være de som tjener mye penger, men at de ofte gir en merverdi. Merverdien kan være produktrelatert, men det kan også være andre ting.

Informant 3

På spørsmål om i hvilken grad entreprenører som utøver CSR får et forbedret omdømme og evt. hvordan dette påvirker konkurranseevnen, svarer Informant 3: *Det får jo selvfølgelig effekt på omdømmet, men om det får den effekten at de lettere får jobber, det skal jeg la være usagt. Hvordan skal du evaluere et omdømme? Konkret: Hvis vi visste om en entreprenør som vi ikke ønsker inn i et prosjekt, så er det veldig vanskelig innenfor de offentlige anskaffelsesreglene å utelukke han pga et omdømme.*

Når det gjelder omdømmets evt. innflytelse på effektiviteten i samarbeidet sier han: *Jeg tror det er veldig vanskelig innenfor tildelingskriteriene å få vektlagt omdømme. Men det vet vi jo at når du først har fått en jobb så gjør et godt omdømme at du får et lettere forhold mellom partene. Og da vil det kanskje være rom for å få gjennomført prosjektet mere smidig, og kanskje tjene mer på det. Men det er først etter at du har fått jobben at et godt omdømme kan hjelpe deg til å få lettere fortjeneste på den jobben du har fått.*

Informant 3 sier videre at man er spesielt obs på en entreprenør med dårlig omdømme som nettopp har fått en jobb. Man er på sett og vis forberedt på at han får man problemer med, og dette kan også være ufortjent. Han sier videre: *Vi kan jo be om referanseprosjekter, det gjør vi jo. Vi kan sjekke referansene, men det skal veldig mye til for at omdømmet til slutt blir avgjørende. Selv med entreprenører som vi i Statsbygg lå i konflikt med på et prosjekt, kunne vi ikke unngå på det neste. Så der er innkjøpsforskriftene knallharde.*

Når det gjelder omdømme internt i egen organisasjon og eventuelle effekter dette skulle ha på interne forhold som effektivitet mv, mener han at det er sammenhenger her: *Man skulle tro at det at man er stolt over å jobbe i en organisasjon med godt omdømme, er med på å skape effektivitet. Det har noe med hele kulturen til ledelsen å gjøre.* Han sier videre at bevisst omdømmebygging ikke er et fokusert tema i Helse Nord, men at etiske regler er det. Helse Nord har satt seg høye etiske mål, og skal ha en høy etisk standard i alle ledd. Han sier videre at etikken egentlig berører alt, og at omdømme henger sammen med etikken. Omdømme kommer således inn som en naturlig del her.

Informant 4

Informant 4 ser for så vidt at en høy CSR-profil kan gi et bedre omdømme, men mener at dette ikke gir noen konsekvens i forbindelse med anbudskonkurranser, fordi *"..både som byggherre og som entreprenør så retter du deg etter de kravene og de utfordringene du får.."*. Som oppdragsgiver så verken kan eller ønsker hun å benytte omdømme som et kriterium i evalueringen mot en kontraktstildeling.

Når det er sagt, så oppfatter hun det stort sett positivt å være i samarbeid med en leverandør med et godt omdømme. Spesielt dersom det er snakk om en entreprenør som hun selv har hatt positive erfaringer med fra tidligere samarbeid. Og motsatt, så setter det et mer anstrengt preg på samarbeidet dersom samarbeidspartneren har et dårlig omdømme: *"..Hvis bedrifta er kjent for at det mye trøbbel med den, så legger vi mer ressurser i det.."*. Informanten utdyper dette med at det ikke bare er snakk om en følt mistenksomhet overfor en slik partner, men at det faktisk også blir brukt større ressurser til kontroll og ettersyn av at kontraktsforpliktelsene blir overholdt.

Informant 5

Informant 5 sier at de må bruke mer tid på og jobber mindre effektivt med entreprenører som har et rykte på seg for å ha et uryddig forhold til både lover, forskrifter og samfunnsansvar generelt, enn entreprenører som har et godt omdømme og viser samfunnsansvar. Han trekker også fram at en bedrift som har et godt omdømme hos det offentlige også får fordeler i det private markedet som kan operere fritt ift FOA: *Det er klart at seriøse firma som tar ansvar både for de prosjektene de har og for omdømmet sitt, absolutt får en konkurransefordel. Bedrifter som ikke rydder opp etter seg og som er konfliktorientert og ikke løsningsorientert, vil jo få et negativt omdømme hos offentlige etater. Det tror jeg vil påvirke deres omdømme også hos private byggherrer.*

Informant 5 vrir også litt på problemstillingen og sier at hvis byggherren selv har en organisasjon som ikke bryr seg om lover og forskrifter, så smitter det over på entreprenørene at dette er ikke så nøye: *Målet må jo være at man har en organisasjon som tar det her seriøst og prøver å vise samfunnsansvar, og gjør det etter regelverk og gjerne utover det. Og det vil jo smitte over på bedriftene.* Hans konklusjon er altså at dersom ikke byggherren tar dette seriøst så vil heller ikke bedriftene gjøre det, med mindre de selv føler en sterk moralsk forpliktelse til det.

5.13 Oppsummering av viktigste funn

Vi har i kapittel 3 av rapporten utført en enkel litteraturstudie av noen av de sentrale dokumentene som danner rammeverk og styringsverktøy for CSR-tankegangen innenfor offentlig bygge- og anleggsvirksomhet. Av denne fremkommer det at disse styringsdokumentene er bygd opp over omforente teorier og definisjoner av CSR-begrepet. Hovedverktøyet i slik virksomhet – Forskrift for Offentlige Anskaffelser – er bygd opp over hovedtanken i hele CSR-prinsippet. I tillegg har vi vist at myndighetenes kontrollorgan for den offentlige innkjøpsaktiviteten – KOFA – har som hovedformål å ivareta en av kjerneverdiene i CSR: etisk riktig oppførsel i anskaffelsessituasjonen. Både FOA og KOFA er sentrale begreper innenfor offentlig bygge- og anleggsvirksomhet.

Myndighetene har som del av sitt arbeid med styrking av CSR-arbeidet lagt handlingsplaner og gitt ut stortingsmeldinger for emnet. Disse dokumentene dekker de forskjellige delene av offentlig bygge- og anleggsaktivitet på ulik måte, og er ikke like anvendbar for alle

forvaltningsnivå. Per 2010 er også en ISO-standard om CSR-arbeid (ISO 26000) undervegs til å bli implementert i markedet. Standarden vil være veiledende, ikke styrende.

Fra intervjuene med fem utvalgte informanter finner vi at selv om begrepet i seg selv er relativt ukjent, så er alle familiære med aktiviteter som faller inn under det. Både erfaringer med og holdninger til å stille slike krav i anbudskonkurranser er blandede. Og vi oppfatter signalene slik at for å praktisere CSR-krav i anbudskonkurransen er byggherren avhengig av at sentrale personer i anbudsprossessene har tilstrekkelig kompetanse om emnet. Fra en av informantene blir det også etterlyst bedre kompetanse om emnet hos eksterne rådgivere. Intervjupanelet er samstemte i at tilbydermarkedet drives framover av det faktum at CSR-kravene utvikler seg over tid, ingen har erfaringer som tilsier at skjerpede CSR-krav i en anbudskonkurranse medfører tap av interesse hos tilbyderne.

Anbudsbeskrivelsen skal først og fremst ivareta krav gitt i lover og forskrifter, men kan gjerne inneholde CSR-baserte krav som tillegg eller utvidelser til disse. Utfordringen ligger i å formulere disse kravene på en slik måte at anbudsprossessen samtidig imøtekommer kravene i anskaffelsesforskriften om forutsigbarhet, likebehandling og etterprøvbarehet. Panelet har hver for seg gjort forsøk på sette CSR-krav ut over forskriftskrav, men ser klare utfordringer i å skulle formulere disse slik at de er mulige å evaluere i anbudsfasen og etterprøve i utførelsesfasen.

Forholdet mellom hovedentreprenør og underentreprenører i prosjekter der byggherren ikke har knyttet disse til seg gjennom byggherrestyrte delte entrepriser, er blant de problemstillingene som alle nevner som nærliggende.

6 ANALYSE

6.1 Innledning

I de etterfølgende delkapitlene har vi med bakgrunn i teorigrunnlaget presentert i kapittel 2 og det offentlige rammeverket presentert i kapittel 3, analysert funnene som er presentert i kapittel 5. I vår tilnærming har vi tatt utgangspunkt i problemstillingene presentert i kapittel 1.3, og delt analysedelen inn i følgende hovedtema etter en mer eller mindre logisk faseinndeling av en tradisjonell anbudsprosess (se fig. 4 i kapittel 2.3):

1. **Kompetanse og styringssystemer:** Kompetanse er et viktig element for å kunne fastsette CSR-krav, og deler av litteraturen viser til at manglende kompetanse og manglende tilrettelegging gjennom styringssystemer er hovedårsaken til at CSR ikke er godt integrert i offentlige anskaffelser i dag. Vi ser det derfor som interessant å sammenholde våre funn mot disse konklusjonene.
2. **Fastsetting av krav i anbudsgrunnlag og kontrakter:** Innkjøpernes kompetanse og etablerte styringssystemer vil være et vesentlig fundament når det skal tas stilling til hvilke CSR-krav som skal settes og hvordan disse skal formuleres og følges opp. I tillegg må offentlige innkjøpere forholde seg til gjeldende rammeverk for offentlige innkjøp, lover og regler for utøvelse av bygge- og anleggsvirksomhet mv, samt ulike politiske føringer som f.eks veiledere for etisk handel, etablert praksis på området osv. Med bakgrunn i dette har vi gjort en analyse av våre funn med tanke på å få et bilde av hvilke CSR-krav som er påkrevd og hensiktsmessig å videreføre i anbudsgrunnlag og kontrakter.
3. **Evaluerings- og kontraheringsfase:** CSR-krav som settes i anbudsgrunnlag og som entreprenørene i sitt tilbud skal prissette og forplikte seg til å følge opp, skal igjennom en evalueringsfase hos byggherren før det innstilles på valg av entreprenør og kontrakt inngås. Noen av våre funn peker i retning av at CSR-krav som stilles kan være vanskelige å evaluere, og at man fort kan komme i konflikt med bestemmelsene i EØS-avtalen og FOA om likebehandling av anbydere mv. Dette kan igjen være begrensende for hvilke krav man kan eller bør sette, og det er derfor viktig at

evaluerbarheten av kravene er vurdert før de evt. videreføres i kravbeskrivelse i anbudsgrunnlag. Våre funn er derfor analysert i forhold til disse spørsmålene.

4. **Oppfølging og etterprøving av krav:** Omforente kontraktskrav som entreprenøren har forpliktet seg til å overholde, har liten betydning for reell fremming av CSR dersom det i ettertid ikke kan dokumenteres at kravene virkelig er innfridd. Mange av våre funn indikerer at oppfølging og etterprøving, avdekking av evt. brudd på bestemmelsene og bruk av tilhørende sanksjonsmidler, er en meget vesentlig men samtidig svært vanskelig fase i kontraktsgjennomføringen. Mye tyder på at det er her det ofte svikter, og vi har derfor sett det som vesentlig å analysere våre funn opp mot dette temaet.

5. **CSRs påvirkning på omdømme, effektivitet og konkurransevne:** Dette temaet er relatert til våre sekundære problemstillinger, og er knyttet til mulige tilleggseffekter av CSR-utøvelse. Våre funn er knyttet opp mot relevant litteratur på området, jfr kap. 2, og videre analysert i forhold til temaet CSR. Det understrekes igjen at disse problemstillingene er av underordnet karakter, og at det derfor ikke har vært forutsatt å gå i dybden på disse spørsmålene.

6.2 Kompetanse og styringssystemer

6.2.1 Aktuelle kompetanseområder

CSR er for mange et nytt tema. Samtidig vil tilstrekkelig CSR-kompetanse i den offentlige innkjøpsorganisasjonen være et grunnleggende element for å kunne identifisere aktuelle områder det skal eller bør stilles CSR-krav innenfor, og hvordan krav innen disse områdene skal detaljformuleres og videreføres i anbudsgrunnlag og kontrakter. Innkjøperne må også kjenne til ulike metoder for oppfølging.

Videre er innkjøpsbestemmelsene i FOA nokså rigide, og det kreves generelt høy kompetanse hos innkjøper for å sikre at krav som fastsettes ikke er av en sår karakter at de kommer i konflikt med regelverket. Det samme gjelder evalueringsdelen av innkjøpsprosessen. Når et

såpass nytt og mangesidig tema som CSR skal kombineres med et nokså rigid regelverk som FOA, vil dette i sum stille forholdsvis store kompetansekrav til innkjøpsorganisasjonen.

I regjeringens ” Handlingsplan 2007-2010. Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser”, jfr kap 3.4, vises det til en statusundersøkelse i EU hvor det slås det fast at manglende kompetanse og manglende tilrettelegging gjennom styringssystemer er hovedårsaken til at CSR ikke er godt integrert i offentlige anskaffelser i dag. I forbindelse med miljøhensyn vises det for eksempel til at innkjøpere ikke er spesialister på miljø, og at de derfor vil ha behov for veiledning når det skal fastsettes relevante miljøkriterier til ulike produkter, anlegg og tjenester. Det samme gjelder når det skal fastsettes krav knyttet til etiske og sosiale aspekter ved offentlige anskaffelser. Regjeringens handlingsplan konkluderer med at det er behov for konkrete kompetansetiltak, ulike verktøy, gode eksempler og støtte til nettverksbygging.

Våre funn bekrefter til en viss grad at CSR-kompetansen må videreutvikles, men funnene viser også at det er andre forhold som kanskje er mer til hinder for fremming av CSR enn kompetanse. Enkle metoder og kapasitet til oppfølging er noen forhold. Disse forholdene analyseres i de øvrige delkapitlene.

Benevnelsen CSR er imidlertid ny og ukjent for alle informantene, unntatt Informant 4 som nylig har tatt tilleggsutdanning ved HHB hvor CSR var et fagtema. Ingen av informantene har imidlertid sett begrepet benyttet i lov- og forskriftsverk eller i dokumenter med politiske føringer, men når det redegjøres for selve innholdet i CSR-begrepet framkommer det at mange CSR-tema allikevel er kjent stoff som de fleste av informantene i større eller mindre grad har jobbet med i forbindelse med bygge- og anleggskontrakter. Eller som Informant 3 så treffende sa det: *For vi har jo en bråte dersom vi begynner å sette sammen de kravene som ligger i kontraktens forutsetninger. Det er mange ting som berører CSR.. Men det er første gang jeg ser det her som et samlebegrep, at alt det her hører innunder de her tre bokstavene deres.*

Ut fra våre funn kan kompetansebehovet i forbindelse med inngåelse av bygge- og anleggskontrakter deles inn i følgende hovedkategorier:

1. Generell CSR-kompetanse med oversikt over de tema hvor det bør stilles krav
2. Kompetanse knyttet til å sette relevante og realistiske miljøkrav for ulike produkter og produktgrupper, samt utforming av tilhørende anbudsgrunnlag
3. Kompetanse til å sette relevante og realistiske krav knyttet til ivaretagelse av ulike etiske og sosiale hensyn, samt utforming av tilhørende anbudsgrunnlag
4. Kompetanse knyttet til gjennomføring av innkjøpsprosessen inkl. evaluering og kontrahering av anbud, ihht bestemmelsene i FOA.
5. Kompetanse knyttet til oppfølging, etterprøving og sanksjonering i forhold til evt. brudd på fastsatte krav.

For å kunne oppnå reell fremming av CSR må innkjøpsorganisasjonen disponere betydelig kompetanse og kapasitet innen alle de 5 punktene. Strander det for eksempel på å få verifisert at fastsatte krav virkelig er innfridd (jfr pkt 5), hjelper det lite hvor strenge krav som er satt i kontraktene.

6.2.2 Generell CSR-kompetanse

(Dahlsrud, Alexander. 2006), jfr kap. 2.4.3, konkluderer med at CSR-begrepet, slik det er definert i det underlaget han har studert, kan deles inn i fem hoveddimensjoner:

- **Miljødimensjonen** – hvor hovedmotivet for bedriftens handlinger og beslutninger er hensynet til naturmiljøet
- **Den sosiale dimensjonen** – hvor bedriften utfører sine handlinger og tar sine beslutninger med blikk for hva som tjener samfunnet omkring den
- **Den økonomiske dimensjonen** – hvor hensynet til økonomisk vekst for bedriften og samfunnet er hovedfokus for det utviste ansvaret
- **Interessentdimensjonen** – hvor ansvaret utvises for de som kan sies å være bedriftens interessenter: eiere, forretningspartnere, myndigheter etc.
- **Frivillighetsdimensjonen** – hvor bedriften utviser sitt ansvar ved å ta beslutninger og utføre handlinger som går utover det som kreves gjennom lover og regelverk

I vårt introduksjonsbrev til informantene ble summen av ovennevnte dimensjoner framstilt som dekkende for vår oppfatning av det totale innholdet i CSR-begrepet. Den generelle CSR-kompetansen kan således knyttes til og måles i forhold til disse fenomenene, og i intervjuene penslet vi derfor samtalen innom disse.

Samtlige informanter har i større eller mindre grad kjennskap til miljødimensjonen og praktisert krav i forhold til dette. De fleste informantene hadde også en del kjennskap til forhold som kan knyttes til den sosiale dimensjonen, f.eks tvangs- og barnearbeid, ulike former for diskriminering, sosial dumping osv., og har vært med på å sette krav i forhold til disse temaene. Den økonomiske dimensjonen var det ingen av informantene som så som det offentliges ansvar å ivareta, og de hadde følgelig heller ingen kompetanse å vise til på dette området.

Interessentdimensjonen med vekt på hovedentreprenørens bruk av underleverandører, var alle informantene inne på og hadde en del erfaring med. Flere av informantene viste til de uheldige etiske sidene knyttet til hovedentreprenørens praksis med å "skvis" sine underleverandører økonomisk for selv å oppnå høyere avkastning. Informantene hadde jevnt over lang erfaring med og god innsikt i ulike fasetter av problemstillingen, men uttrykte samtidig at løsningen på problemet i mindre grad var knyttet til kompetanse og kontraktskrav, men heller til etiske forhold mellom hoved- og underentreprenører.

Hovedentreprenøren ser saken ut fra et egoistisk eller partikularistisk nytteetisk perspektiv, avhengig av om du betrakter en entreprenør som et individ eller en gruppe, der egen nyttemaksimering er det sentrale. Flere av informantene mener dette er uetisk sett ut fra et rettighetsetisk perspektiv der de mener at hovedentreprenørens samarbeidspartnere har samme rettigheter som hovedentreprenøren selv, og at det i denne sammenheng er uriktig å presse dem på pris etter at kontrakt med byggherren er inngått og pris avtalt. Informant 5 vinklet imidlertid det etiske fokuset mer i retning av et utilitaristisk syn der han mente at skvising i og for seg var greit, men at den økonomiske gevinsten som kom ut av hovedentreprenørens skvis også burde komme byggherren og dermed samfunnet til gode. Det uetiske lå altså i at gevinsten ikke ble delt med byggherren/samfunnet.

Frivillighetsdimensjonen var etter informantenes oppfatning ikke noe sentralt tema i forbindelse med inngåelse av bygge- og anleggskontrakter, og følgelig heller ikke et område det var viktig å ha kompetanse på. Av samme årsak hadde de liten eller ingen kunnskap og erfaring på dette området. Eller som Informant 3 sa det: *Jeg har ikke vært borti dette. La oss si at du skal ha gjort noe på Stokmarknes, også er den en utlending som regner på dette. Hvordan i all verden skulle vi evaluere det som et kriterium? Skulle han da være tvunget til å yte noe i lokalmiljøet på Stokmarknes?*

6.2.3 Kompetanse knyttet til fastsetting av miljøkrav

Som nevnt tidligere hadde samtlige informanter relativt god kjennskap til miljødimensjonen og praktisert krav i forhold til dette. Dette kan for eksempel være krav knyttet til utslipp i forbindelse med produksjon av produkter som senere skal benyttes i byggeriet, forurensning fra produksjon på anleggsstedet, krav til energiforbruk, krav til bruk av resirkulerbare og miljøvennlige materialer osv. Informant 3 viser også til en anmodningstekst i kontraktene om å bruke miljødeklarete produkter. Han mener imidlertid at det må til en bevisst holdning hos hele næringen for å få dette fram. Laveste pris teller og man klarer ikke å lage tildelingskriterier hvor man får effekt ut av CSR. Problemstillingen kan altså etter Informant 3 sin mening knyttes til den autonome pliktetikken der næringen selv må definere og innarbeide en praksis på bruk av miljødeklarete produkter.

Flere av informantene viste også til at prosjektenes SHA-plan (forkortelse for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø), også ivaretok det ytre miljøet på byggeplassen, f.eks avfallshåndtering, sikring av kjemikalier, forurensende utslipp osv. Utarbeidelse av SHA-planer er et plankrav i gitt gjennom Byggherreforskriften og er noe informantene generelt har god kompetanse på.

Våre funn indikerer at ivaretagelse av naturmiljøet er det temaet som informantene hadde lengst erfaring med og størst kompetanse på. Årsaken til dette kan naturlig nok være at mange miljøforhold i betydelig grad er myndighetsregulert og dekkes opp av ulike typer lover og forskrifter, og at kompetansen i stor grad er opparbeidet gjennom etterlevelse av lovkrav. Informant 2 var for eksempel veldig klar på at krav utover lovens krav i de fleste tilfeller ville gi en dyrere løsning, og at det derfor normalt sett ikke ble vurdert som aktuelt å gå utover lovens minimumskrav.

I regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" foreslås det generelt for offentlig sektor å innføre veiledende produktkriterier eller konkurransegrunnlag for 7 ulike produktgrupper for å gjøre det enklere for offentlige innkjøpere å ta miljøhensyn. Den ene av disse gruppene er bygg- og eiendomsforvaltning, inkludert energibruk og tropisk tømmer. Hensikten er å gi innkjøperne hjelp til å minimere miljøbelastningene knyttet til innkjøpet, samtidig som totalkostnadene i et livsløpsperspektiv også blir lavest mulig.

Dette tiltaket vil sikkert være til hjelp i en del sammenhenger der det er offentlige ansatte selv som utarbeider anbudsgrunnlaget. I større byggeprosjekt er det imidlertid nesten utelukkende innleide arkitekter og rådgivende ingeniører som utformer krav og spesifikasjoner, og kompetansen og innspill fra disse aktørene vil være avgjørende for utformingen av kravspesifikasjonene. Informant 4 påpeker at rådgiverbransjen kunne ha vært mer offensiv i CSR-sammenheng, og i større grad kommet med innspill. Det er derfor viktig at de offentlige aktørene har nødvendig CSR-kompetanse til å kunne komme med føringer mot sine rådgivere mht hvilke krav som skal settes, og således være en pådriver for kompetanseutvikling hos rådgiverbransjen.

6.2.4 Kompetanse vedr. krav knyttet til etiske og sosiale hensyn

Norske virksomheter er ikke pålagt å stille etiske og sosiale krav, men det er lov å gjøre det forutsatt at kravene blir fulgt opp. Alle informantene hadde i større eller mindre grad kjennskap til forhold som kan knyttes til den sosiale dimensjonen, f.eks tvangs- og barnearbeid, ulike former for diskriminering, sosial dumping og minstelønn osv. I kontraktsammenheng var det vanlig å ha med et generelt krav om at ILO-konvensjonens bestemmelser skulle være oppfylt. Samtidig var det flere av informantene som erkjente og uttrykte frustrasjon over at de ikke var bedre både på å detaljbeskrive og etterprøve denne typen krav.

Informant 3 var for eksempel svært opptatt av spørsmål omkring sosial dumping hos underentreprenører, og viste spesielt til sin tid fra Statsbygg og store prosjekt på Østlandet der bl.a. utstrakt bruk av østeuropeiske underentreprenører ofte innebefattet denne typen problemstillinger. Det ble stilt krav i kontrakten med hovedentreprenøren, som i de fleste tilfeller var norsk eller nordisk, om bruk av samme kontraktsbetingelser nedover i underentreprenørhierarkiet, og kontraktene inneholdt også sanksjoner ved brudd på disse

bestemmelsene. Allikevel viste det seg svært vanskelig å rydde opp i disse forholdene. Ikke fordi det først og fremst manglet kriterier eller kompetanse på byggherresiden, men fordi oppfølging, kontroll og verifisering av kravinnfrielse var vanskelig og ressurskrevende. Det var bl.a. mistanke om jukxing med dokumentasjonen som ble fremlagt, og det gikk rykter om at de østeuropeiske arbeiderne var tvunget til å betale tilbake deler av lønna når de ankom sitt hjemland. Indirekte tilbakebetaling i form av høy husleie i Norge var også fremme.

Informant 2 var mye inne på dette med etisk forsvarlig produksjon i forbindelse med import av byggevarer fra lavkostland og mulighet for ettersporbarhet i nedover i verdikjeden. *Vi er ikke gode på det kravet. Vi har ikke klart å definere kravet godt, og vi har ikke klart å følge opp kravet heller. Jeg er overbevist om at dette kommer til å endre seg, fordi det går ikke an å ha det sånn som det er nå.* Dette illustrerer byggherrens fokus på problemstillingen, men samtidig noe av frustrasjonen som oppstår over å ikke få gjort noe med det.

Informant 2 viser imidlertid også til at hele kampen ikke nødvendigvis må vinnes gjennom å stille kontraktskrav. Byggematerialer bestilles først etter at kontrakt er inngått, og da samordnet med prosjektets fremdriftsplan. En fortløpende dialog med byggherren under veis om etiske perspektiver knyttet til nødvendigheten av å få verifisert produktenes opphav, kan få entreprenøren over på et autonomt pliktetisk spor der han selv frivillig kommer fram til at det eneste rette er å benytte produkter fra verifiserte leverandører. Dette etiske synet må være så forankret at det går foran hensynet til evt. tap av profitt ved å ikke bruke uverifiserte rimeligere leverandører. Frykt for skade på omdømmet vil også kunne være en drivkraft her. Byggherren må på sin side må ha egne etiske retningslinjer som han har kapasitet og kompetanse til å fortløpende praktisere videre mot valgte entreprenører slik at de etiske forventningene fra omgivelsene blir tydelige.

Regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" slår fast at når det gjelder etiske og sosiale hensyn mangler antakelig både kriterier og kompetanse i enda større grad enn for miljøhensyn. For å hjelpe innkjøperne til å fremme etiske og sosiale krav, og som et ledd i handlingsplanens tiltaksdel om å etablere et opplærings- og rådgivningstilbud, har Barne- og likestillingsdepartementet i 2009 fått utarbeidet en veileder kalt *Etiske krav i offentlige anskaffelser*, jfr kapittel 3.6. Veilederen inneholder konkrete forslag til krav som bør settes og hvordan disse skal følges opp, og vil således fungere som et kompetansehevende tiltak.

Våre funn peker samlet sett klart i retning av at informantene opplever fastsetting og oppfølging av krav knyttet til etiske og sosiale hensyn som et vanskelig håndterbart tema, og at styrking av kompetansen her er nødvendig. Veilederen nevnt ovenfor vil således kunne bidra et stykke på vei, men våre funn viser imidlertid at en vesentlig del av håndterbarheten er knyttet til oppfølgings- og dokumentasjonssiden, og ressursene som her kreves. Disse spørsmålene er drøftet nærmere i kap. 6.5.

6.2.5 Kompetanse knyttet til gjennomføring av selve innkjøpsprosessen

Innkjøpsprosessen/anbudsprosessen kan deles inn som følger:

1. Anskaffelsens formål og omfang
2. Beskrivelse av leveransen
3. Krav til leverandørens/entreprenørens kvalifikasjoner
4. Tildelingskriterier
5. Kontraktbestemmelser
6. Regler for gjennomføring av konkurransen
7. Krav til tilbudets form og innlevering
8. Kontaktinformasjon

Fastsetting av miljøkrav gjøres først og fremst i Del 1 hvor byggherren tidlig kan sette fokus på at ulike miljøhensyn skal ivaretas, samt i Del 2 hvor det skal settes konkrete material- og funksjonskrav til de ulike elementene som inngår i leveransen. Det kan også settes miljørelaterte krav i kontraktsbestemmelsene, for eksempel at stål som inngår i leveransen skal være produsert på et verk som har utslipp under bestemte verdier osv. Et slik krav har bl.a. Informant 3 vært med og hatt i kontrakter tidligere. Etiske og sosiale krav kommer også inn under Del 1, men det er i kontraktsvilkårene i Del 5 disse kravene først og fremst hører hjemme.

Det ligger imidlertid også en mulighet til å fremme CSR gjennom Del 3 der det via kvalifikasjonskriterier kan fastsettes ulike minimumskrav som entreprenøren må oppfylle for å i det hele tatt få lov til å delta i konkurransen. Det kan her settes CSR relaterte krav til

entreprenørens virksomhet, for eksempel at han har etablert ulike frivillige sosiale ordninger som lærlingeordning, pensjonsordninger osv.

Det ligger også en viss mulighet til å kunne fremme CSR ved å ha med CSR-relaterte forhold i tildelingskriteriene, slik at entreprenører som er kommet langt i sin utøvelse av visse former for frivillig samfunnsansvar kan bli premiert og scorer høyere i den konkrete konkurransen enn konkurrenter som ikke er kommet like langt. Eksempelvis kan dette være at entreprenøren kan vise til at en betydelig del av arbeidsstokken bevisst er rekruttert fra vanskeligstilte grupper som ellers ville falt utenfor, at en viss andel av omsetningen settes av til humanitære forhold, at bedriften frivillig har lagt seg på et høyere rensekraft enn myndighetene har satt i bedriftens produksjonskonsesjon osv.

Utfordringen her er å finne kriterier som gjør CSR-forholdene evaluerbare og at man således sikrer likebehandling og en etterprøvbart rangering av tilbyderne i tråd med bestemmelsene i FOA. Flere av informantene påpeker vanskelighetene med å finne evaluerbare CSR-kriterier, og Informant 3 nevner at de nå har gått bort fra å ha med denne typen tildelingskriterier fordi de vanskeliggjorde evalueringsprosessen. Evaluerings- og kontraheringsfase er diskutert videre i kapittel 6.4.

Dersom man skal kunne utnytte en betydelig del av handlingsrommet som ligger i de ulike delene av innkjøpsprosessen til å fremme CSR uten å komme i konflikt med bestemmelsene i FOA, stiller dette store krav til innkjøpsorganisasjonens kompetanse både på CSR, innkjøpsprosesser og gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. Terskelen for å kunne bli innstevnet for KOFA, jfr kapittel 3.3, er forholdsvis lav, og våre funn viser at frykt for konflikt med regelverket ofte er til hinder for fremming av CSR. Økt kompetanse på innkjøpsprosesser og regelverk kunne muligens dempet denne frykten noe.

6.2.6 Kompetanse knyttet til oppfølging og etterprøving av krav

Oppfølging og etterprøving av krav er avgjørende for å sikre at entreprenøren har innfridd kontraktens forutsetninger. Bestemmelsene i FOA krever også at byggherren følger opp alle krav som er satt i kontrakten.

Miljørettede krav og etiske og sosiale krav krever spesiell oppfølgingskompetanse og er ofte veldig ressurskrevende å følge opp. Ifølge regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" er kompetansen på området i dag generelt lav. Samtlige informanter bekrefter også at spesielt oppfølgingsfasen knyttet til etiske og sosiale krav med mange ledd i verdikjeden, er spesielt vanskelig og ressurskrevende å følge opp, og at det derfor ofte strander her. Kravene mister da sin verdi og har liten effekt..

Som et tiltak i kompetansehevingen på dette feltet har Barne- og likestillingsdepartementet i 2009 fått utarbeidet en veileder kalt *Etiske krav i offentlige anskaffelser*, jfr kapittel 3.6. Veilederen anbefaler at egenerklæring fra produsent og/eller leverandør, strukturerte oppfølgingssamtaler, kontroller på produksjonsstedet, bruk av sertifiserte produkter og produsenter osv. benyttes i oppfølgingsfasen. Spesielt Informant 2 etterlyste denne typen veiledning som en del av et nødvendig kompetansehevende tiltak. Veilederen var imidlertid ukjent for alle informantene, og mye tyder på at misjoneringen nedover i den statlige forvaltningen er krevende og mangelfull.

Oppfølging av krav er drøftet nærmere i kap 6.5.

6.2.7 Offentlige styringssystemer

Regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" påpeker at det er behov for oppdatering og videreutvikling av ulike verktøy og veiledninger i CSR-sammenheng. Det nevnes spesielt utarbeidelse av veiledende produktkriterier og konkurransegrunnlag for prioriterte produktgrupper, veiledere for offentlige innkjøpere knyttet til etiske og sosiale krav, etablering av nettverk mellom innkjøpere for å utnytte kompetansen bedre, og aktiv deltakelse i pågående arbeid i regi av FN, EU og Nordisk Ministerråd.

"Handlingsplan 2007-2010" (se kapittel 3.4) og etterfølgende veileder for offentlige innkjøpere knyttet til etiske og sosiale krav kom i 2009 (se kapittel 3.6), men ingen av informantene hadde kjennskap til disse selv om de i utgangspunktet etterlyste denne typen styringssystem. Dette tyder på at det må legges ytterligere vekt på implementering av styringssystemene til brukerne på ulike nivå nedover i statsforvaltningen.

6.3 Fastsetting av CSR-krav i anbudsgrunnlag og kontrakter

6.3.1 Drivkrefter og kravområder

Drivkrefter

I kapitlene 2.7.2 til 2.7.4 har vi bl.a. drøftet at hovedprinsippet ved offentlige bygg- og anleggsoppdrag er at byggherren knytter til seg utførende entreprenører gjennom forutgående anbudskonkurranser. En slik konkurranse er basert på et sett karakteristiske hovedelementer:

- Byggeriet skal gjennomføres i tråd med alt relevant lovverk
- Byggherren kan velge å sette krav til både leverandør og til leveranse som er strengere enn lovens krav
- Anbudskonkurransen skal foregå etter prinsippet om full likebehandling av alle deltakerne
- Byggherren kan sette de kriterier for valg av entreprenør som han måtte ønske, så lenge kravet om likebehandling er tilfredsstillt
- Konkurransen er i seg selv strengt lovregulert

Utgangspunktet er at innfrielse av lovkrav betraktes som en selvfølge innenfor offentlig forvaltning, og at CSR-krav i vårt tilfelle først og fremst handler om krav som stilles utover lovekravene. Kulepunkt 2 er derfor helt sentral i vår tilnærming. Samtidig må krav som settes være utformet slik at de enkelt lar seg evaluere og at man sikrer likebehandling og etterprøvbarehet. Dette griper inn i alle de øvrige kulepunktene.

Videre kan noe av drivkraften til det offentlige spores til formålsetikken (teleologisk etikk, se kapittel 2.5) der en handling anses som riktig fordi den fører til oppfyllelse av et konkret formål. Ivaretagelse av naturmiljøet kan være et eksempel på dette. Samfunnsansvar har i denne sammenheng stor grad av utilitarisme i seg da det er samfunnets totale nytte det settes fokus på, dog uten å være i strid med lover og regler. Drivkraften kan også spores til pliktetikken (deontologisk etikk, se kapittel 2.5), der den vil sortere under rettighetsetikken fordi det offentlige ser det som sin plikt å oppfylle grunnleggende arbeidsrettigheter og menneskerettigheter, selv om dette ikke er et direkte lovkrav.

Barne- og likestillingsdepartementet viser i sin veileder *Etiske krav i offentlige anskaffelser* utgitt i 2009 til at et annet viktig element er at det i mange tilfeller kan være diskriminerende å ikke stille slike krav. Vi er da inne på FOAs krav om ikke-diskriminering og likebehandling, dvs lovkrav det offentlige er pliktig til å følge. Leverandører som investerer i lovlige og forsvarlige forhold, vil bli dyrere enn sine konkurrenter. Ved at det stilles krav om anstendige arbeidsforhold, hindrer man at dårlige og ulovlige arbeidsforhold blir et prisreducerende konkurransefortrinn. Både Informant 2 og 3 tar opp disse forholdene. Informant 3 viser imidlertid også til det dilemmaet som oppstår når kravene er satt, men at byggherren ikke har mulighet eller kapasitet til å sjekke at kravene er oppfylt. Bedrifter kan da spekulere i at byggherren ikke kommer til å følge opp kravene, og da bevisst satse på tvilsomme rimeligere underleverandører. Dette forholdet er nærmere belyst i kap. 6.5.

Kravområder

I kapittel 2.4.2 har vi drøftet Carroll og Schwartz sin 3-felts tilnærming til CSR-begrepet. I forhold til de kategoriene modellen presenterer, er vi først og fremst på jakt etter de krav som forsterker bedriftens handlinger innenfor det som er både etisk, juridisk og økonomisk riktig. Det overordnede kravet om at alle offentlige byggeprosjekter skal utføres etter alle lovens bokstaver vil automatisk føre til at entreprenørens juridiske handlinger må settes i høysetet.

Videre vil det faktum at en offentlig byggherre representerer selve samfunnet, være en faktor som retter arbeidet inn mot etisk riktige handlinger (teleologisk etikk). Det som tjener oppdragsgiveren, tjener samfunnet. Bedriftens egen drivkraft vil automatisk være å sikre økonomisk riktige handlinger, dette fordi bedriftens eget økonomiske utbytte vil stå i høysetet.

(Dahlsrud, Alexander. 2006), jfr kap. 2.4.3, konkluderer med at CSR-begrepet, slik det er definert i det underlaget han har studert, kan deles inn i fem hoveddimensjoner. Disse hoveddimensjonene er i kapittel 6.2.2 drøftet videre opp mot våre funn i kapittel 5.2. Vi har her konkludert med at relevante CSR- krav ifm bygge- og anleggskontrakter kan knyttes opp mot miljødimensjonen og den sosiale/etiske dimensjonen. Disse temaene behandles i de to etterfølgende delkapitler.

6.3.2 Fastsetting av miljøkrav

Miljøkrav er et vidt begrep som spenner over alt fra hvilke materialtyper som benyttes i prosjektet (jfr regnskogproblematikken), hvilken miljøbelastning som oppstår under produksjon og transport av byggematerialer mv, ulike former for miljøbelastning på byggeplassen under utførelsen, energiforbruk og levetidsforhold i tilknytning til benyttede materialer og produkter osv.

Alle informantene viser til at de har erfaring med fastsetting av ulike former for miljøkrav. Forbud mot bruk av regnskogvirke kan sies å være standard. Krav om bruk av miljøvennlige materialer for øvrig varierer, og intervjuene gikk ikke i detalj på dette. Det generelle inntrykket er imidlertid at informantene vegrer seg for å sette spesielle materialkrav som kan fordyre, og at laveste pris går foran miljøkrav, forutsatt at produktene ikke er i strid med lovverket. Informant 3 forteller at de har med en generell anmodningstekst i kontraktene om å bruke miljødeklarererte produkter. Dette er en anmodning og ikke et krav, og i realiteten blir ikke dette sjekket fordi byggherren ikke har store nok ressurser til oppfølging.

Fastsetting av miljøkrav knyttet til produksjon av byggematerialer var det kun Informant 3 som hadde erfaring med. Han viste til et eksempel fra sin tid i Statsbygg der det var satt krav til at stålet som ble benyttet i prosjektet skulle være produsert på et verk som tilfredstilte bestemte utslippskrav. Problemet med å stille denne typen krav er at det er svært ressurskrevende å følge dem opp og få innfrielsen verifisert fordi leveransene ofte går gjennom flere leverandørledd og kan spores til produsenter i utlandet. Våre funn på dette punkt peker i retning av at det ikke vil være særlig aktuelt å fokusere på denne typen krav i fremtiden uten at dette pålegges gjennom nye lover og forskrifter.

Alle informantene var imidlertid opptatt av å stille krav til å minimalisere ulike typer miljøbelastninger i byggefasen. Dette gikk på avfallshåndtering, støy, støv, rystelser, bruk av kjemikalier, utslipp til luft, vann, redusert atkomst for nærmiljøet osv. Det ble videre vist til at denne typen krav vanligvis ble nedfelt i byggherrens SHA-plan som han er pliktig til å utarbeide ihht Byggherreforskriften. Miljøforhold i byggefasen er imidlertid i stor grad regulert av ulike typer lover og forskrifter der Forurensningsloven, Arbeidsmiljøloven, Byggherreforskriften og HMS-forskriften er de viktigste. Oppfyllelse av lovkrav er strengt tatt

ikke innenfor CSR-definisjonen vi har lagt til grunn, men fremming av CSR gjennom lovkrav viser seg absolutt å være et sterkt virkemiddel. Dette er nærmere belyst i kapittel 6.3.4.

Når det gjelder krav knyttet til energiforbruk og levetidsforhold var spesielt Informant 2 inne på dette. I Vegvesenet var de for eksempel opptatt av å benytte lysutstyr i tunneller som hadde et optimalt lysstyrke/energi/levetids-forhold. Kravene ble imidlertid ikke satt så strenge at dette ville bli prisdrivende, og det viste seg til slutt at laveste pris uansett var avgjørende, selv om en litt høyere pris kunne gi et bedre produkt totalt sett.

6.3.3 Fastsetting av etiske og sosiale krav

Etiske og sosiale krav er nært knyttet til ivaretagelse av grunnleggende arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter. Økt globalisering kombinert med stadig større prispress i markedene gjør det stadig mer aktuelt å importere varer og arbeidskraft fra lavkostland. Mange lavkostland har arbeidsintensive eksportindustrier som ikke produserer etter de samme etiske standarder som vi legger til grunn. Det er derfor også i norske bygge- og anleggskontrakter et økende behov for å beskrive minstestandard for arbeidsforhold på det opprinnelige produksjonsstedet.

Informant 2, 3 og 4 opplyser om at de som mer eller mindre standard har med generelle henvisninger om at ILOs kjernekonvensjoner skal være oppfylt. Disse omfatter forbud mot barnarbeid, retten til fri og uavhengig organisering, retten til kollektive forhandlinger, forbud mot diskriminering og forbud mot tvangsarbeid. Informantene understreker samtidig at det i praksis er en svært ressurskrevende og tilnærmet umulig oppgave å følge opp disse bestemmelsene ned til bunnen i leverandørkjeden, men at det likevel er etisk riktig og viktig å stille kravene.

Regjeringen har også satt fokus på den samme problemstillingen og gav i 2009, via Barne- og likestillingsdepartementet, ut veilederen *Etiske krav i offentlige anskaffelser*, jfr kapittel 3.6., som skal være til hjelp for offentlige innkjøpere ved fastsetting og oppfølging av denne typen krav.

Informant 3 opplyser også om at han ifm steinleveransen til den nye operaen i Bjørvika var med på å sette norske HMS-krav til den italienske steinprodusenten. Det ble bl.a. foretatt

inspeksjoner på det italienske produksjonsstedet i produksjonsfasen, og produsenten forsøkte å høyne standarden til norsk nivå, men kulturforskjeller og etablert praksis gjorde det svært vanskelig å få til en permanent nivåheving.

Hovedentreprenørens pressing av pris hos underleverandører eller skifte til rimeligere underleverandør etter at kontrakt med byggherren er inngått og pris avtalt, er et velkjent fenomen hos alle informantene. Det betraktes som uetisk at hovedentreprenøren benytter sin kontraktsposisjon til å skvise priser som allerede er avtalt med underleverandørene. Informant 5 vinkler imidlertid det uetiske i retning av at gevinsten av "utpressingen" skulle vært delt med byggherren, og således komme samfunnet til gode. Det forsøkes å unngå denne typen skvis ved å sette krav om at underentreprenørlista skal forelegges ved anbudsinnlevering, og at evt. senere skifte skal godkjennes av byggherren. I praksis skal det imidlertid svært mye til for å kunne hindre denne typen skvis eller entreprenørskifte.

Videre trekker spesielt Informant 3 fram problemstillinger knyttet til minstelønn og sosial dumping hos underleverandører, og da spesielt underleverandører fra Øst-Europa som i stadig større grad er inne i store norske prosjekt. Problemstillingen er forsøkt ivaretatt i kontrakten ved å stille krav om at hovedentreprenøren skal benyttes samme kontraktbetingelser nedover i underleverandørleddene som han selv har mot byggherren. Ved brudd på bestemmelsene inngår også sanksjonsmuligheter i form av bøter og i grove tilfeller mulighet for å heve kontrakten. Informant 3 opplyser at han har vært med på å kjøre relativt store saker i denne sammenheng med fagforeninger involvert og trussel om bøter. Det er imidlertid problematisk å vite om dokumentasjonen som legges fram om lønnsforhold mv er pålitelig, og det ryktes at ublu husleie i Norge og tilbakebetaling av lønn etter ankomst til hjemlandet, er en del av problemet. Problemstillingen oppleves som svært vanskelig å komme til livs gjennom fastsetting av ulike kontraktskrav.

6.3.4 Fastsetting av CSR-krav gjennom lover og forskrifter

Informantene er generelt opptatt av at krav nedfelt i lover- og forskrifter skal tilfredsstilles. Våre funn viser at fastsetting av CSR-krav utover det lovpålagte bare skjer i mindre grad, og det er to hovedårsaker til dette. For det første er informantene opptatt av at de ikke pålegger seg selv å ha krav som vil fordyre innkjøpene. Pris og kvalitet er i høysetet, og så lenge kvaliteten er i tråd med det som politiske føringer og lov- og forskriftsverket angir, er det

prisen som vanligvis teller. Det andre er at CSR-krav kan være vanskelige å formulere, evaluere og følge opp, og våre funn viser at byggherren gjerne styrer unna denne typen krav hvis mulig for å ikke gjøre det for komplisert for seg selv, og for å redusere risikoen for å kunne komme i konflikt med FOA. Å bli innklaget til KOFA (se kapittel 3.3) og kanskje dømt kan være en tidkrevende og dyr prosess.

Våre informanter er relativt samstemte på at ytterligere fremming av CSR med fordel kan skje gjennom utvidelser av lov- og forskriftsverket, og gjennom sterke politiske føringer som etter hvert skaper en felles praksis innen offentlig sektor på gitte CSR-forhold. Fremming av CSR gjennom egeninitierte og selvpålagte krav hos den enkelte byggherre i det enkelte prosjekt, kan man mer eller mindre se bort fra.

6.4 Evaluerings- og kontraheringsfase

6.4.1 Kvalifikasjonskrav

I evalueringsfasen skal anbudene som kommer inn først kontrollregnes og så sjekkes mot fastsatte kvalifikasjonskrav. Kontrollregningen er ren matematikk, mens sjekking av kvalifikasjonskrav går på å sammenholde mottatt dokumentasjon mot de kvalifikasjoner hos entreprenøren det er satt krav til. Det er for eksempel vanlig å sette krav til dokumentasjon av kompetanse. Kan ikke entreprenøren dokumentere at alle fastsatte krav er innfridd skal anbudet normalt forkastes. Det er altså snakk om bestått eller ikke bestått, og de som består går videre i konkurransen og blir evaluert etter fastsatte tildelingskriterier (se neste delkapittel).

Flere av informantene er inne på at det er mulig å sette kvalifikasjonskrav relatert til CSR og på denne måten fremme CSR hos entreprenørene. Dette kan for eksempel være at entreprenøren er med i ulike ordninger, for eksempel lærlingeordninger, har etablert ulike sosiale ordninger utover lovens krav, for eksempel relatert til sosial dumping, bare benytter miljøsertifiserte produkter i sin produksjon osv.. De som da ikke kan dokumentere å ha slike ordninger får ikke være med i konkurransen. Det er imidlertid viktig at kravene som settes ikke er diskriminerende og konkurransevridende og således kan komme i konflikt med bestemmelsene i FOA.

Våre funn viser at det kanskje med unntak av krav om lærlingeordninger, ikke har vært særlig vanlig å benytte kvalifikasjonskravene til å fremme CSR. Det er imidlertid fullt mulig å gjøre det, og det ligger således et CSR-fremmende potensial her.

6.4.2 Tildelingskriterier

Anbudene som har bestått alle kvalifikasjonskrav rangeres innbyrdes ut fra et sett tildelingskriterier som er fastsatt på forhånd. Pris er alltid et av kriteriene, men også andre forhold kan vektlegges så lenge disse på en eller annen måte er målbare, ikke-diskriminerende og etterprøvbare.

Flere av informantene har forsøkt å benytte CSR i sine tildelingskriterier, men sier at CSR-forhold er veldig vanskelig å sette opp mot hverandre og evaluere fordi de generelt er lite kvantifiserbare. Informant 3 nevnte for eksempel at rutiner for miljøansvar hadde blitt benyttet som tildelingskriterium en stund, men at dette etter hvert måtte strykes fordi det ikke var evaluerbart i forhold til bestemmelsene i FOA. Det er heller ikke lov å ha kriterier som favoriserer tilbydere ut fra geografisk tilhørighet, og evt. CSR-kriterier for eksempel knyttet opp mot ulike former for veldedighet i lokalsamfunnet, vil ikke være lov.

Vår analyse viser at det er svært vanskelig å gjennom tildelingskriteriene kreditere entreprenører som har kommet langt i sin utøvelse av samfunnsansvar uten å samtidig risikere å bli stevnet for brudd på innkjøpsbestemmelsene. Med dagens bestemmelser i FOA anser vi det derfor som lite aktuelt å i fremtiden benytte tildelingskriterier for fremming av CSR.

6.5 Oppfølging og etterprøving av CSR-krav

6.5.1 Krav til og behov for oppfølging

For at krav som settes i kontrakter skal kunne ha en reell verdi er det påkrevd at byggherren følger opp, kontrollerer og får verifisert at bestemmelsene er overholdt og at kravene virkelig er innfridd. Ved registrering av brudd må kontrakten inneholde sanksjonsmidler i form av bøter mv, og i alvorlige tilfeller rett til å heve kontrakten. Først da har byggherren virkemidler med tilstrekkelig slagkraft.

FOA, jfr kapittel 3.2, legger også til grunn at alle krav som er nedfelt i anbudsgrunnlag og kontrakter, og således har vært et konkurranseelement, skal følges opp av byggherren slik at lovens krav til likebehandling og etterprøvbarehet sikres. Dette betyr at byggherren i utgangspunktet heller ikke bør sette krav som han vet at han av ulike årsaker ikke er i stand til å følge opp, eller som han ikke har til hensikt å følge opp.

Dersom det for eksempel innarbeides en praksis om at vanskelig etterprøvbare CSR-krav som samtidig kan være prisdrivende, vanligvis ikke sjekkes så nøye, kan dette gi grunnlag for spekulasjon hos entreprenørene. De som spekulerer og lar vær å hensynta kravet i sin prising, får en prismessig fordel, og vice versa. Man får altså en konkurransevridning i strid med bestemmelsene i FOA. Kravene som settes bør derfor i utgangspunktet begrenses til det omfang som er realistisk å kunne håndtere i oppfølgingsfasen. Denne innskrenkningen vil paradoksalt nok også være begrensende for fremming av CSR.

Spesielt Informant 2 og 3, men også de øvrige, viser til at etiske og sosiale krav knyttet til ledd langt ned i leverandørkjeden er svært ressurskrevende å følge opp, og at nødvendig oppfølging og kontroll vanligvis ikke er praktisk håndterbart innenfor de ressursene en gjennomsnittlig byggherreorganisasjon besitter. Denne avmaktsfølelsen innenfor et så alvorlig og viktig tema oppleves som frustrerende, og kontraktskravene benevnes derfor i visse sammenhenger som ”papirsvada” uten praktisk nytte. Informant 3 fremhever at det likevel er etisk riktig å stille kravene, men har opplevd det som et paradoks at det ved ekstern systemkontroll/revisjon kom alvorlige anmerkning på at disse kravene ikke var fulgt opp. Prisdrivende formuleringer må følges opp, hvis ikke bør de utelates. Man må altså være forsiktig med formuleringene selv om intensjonen er den beste.

Funnene indikerer at det oppleves som vanskelig å kontrollere og sikre at hovedentreprenøren viderefører kravene og får dem forstått nedover i leverandørkjeden. Informant 2 har imidlertid erfaring med at en oppfølgende dialog med valgt hovedentreprenør om etiske aspekter ved bruk av underleverandører, kan føre til at han skifter ut en usikker underleverandør med en verifisert en, selv om dette blir en dyrere løsning. Oppfølgende samtaler er også en av de metodene som er anbefalt i veilederen for etiske innkjøp omtalt i kap. 3.6.

6.5.2 Bruk av delte entrepriser som oppfølgingsstrategi

Vanskelighetsgraden og kompleksiteten knyttet til byggherrens oppfølging og kontroll øker i takt med antall underleverandører som hovedentreprenøren benytter, og antall leverandørledd som befinner seg under hver underleverandør. Dersom man deler opp prosjektene i flere mindre likestilte entrepriser der for eksempel betongarbeidene samles i en entreprise, malerarbeiderne i en entreprise osv, og kontraherer hver av disse direkte mot byggherren, vil byggherrens mulighet for direkte styring og kontroll av involverte aktører øke. Delte entrepriser kan på denne måten benyttes som en bevisst strategi til å oppnå direkte styring og kontroll med det utførende ledd.

Våre funn viser imidlertid at delte entrepriser ikke blir benyttet i særlig grad i mindre og mellomstore prosjekt gjennomført av forholdsvis små byggherreorganisasjoner med begrenset administrativ kapasitet og kompetanse. Informant 5 var særlig klar på at de først og fremst tenkte på seg selv og valgte den entrepriseformen som var enklest for dem selv å administrere. Utgangspunktet var å tilknytte seg kun en kontraktspartner i hvert prosjekt.

Informant 3 som hadde erfaring fra store prosjekt og store byggherreorganisasjoner hadde imidlertid god erfaring med å benytte delte entrepriser som en bevisst strategi for å oppnå mest mulig direktekontrakt med utførende ledd, bl.a. for å unngå problemstillingen med at hovedentreprenøren skviser sine underentreprenører, og problemer med sosial dumping i underentreprenørleddet. Forutsetningen for lykkes er at man har en organisasjon som er stor nok til å kunne administrere mange sidestilte entreprenører. Det er utfordrende å koordinere framdriften, men Informant 3 fortalte at delte entrepriser viste seg å være et suksesskriterium for de store prosjektene.

6.6 CSRs påvirkning på omdømme, effektivitet og konkurranseevne

Temaet omdømme, effektivitet og konkurranseevne er knyttet til våre 2 sekundære tilleggsproblemstillinger presentert i kapittel 1.3, og er en del av analysemodellen presentert i kapittel 1.4 og 2.7.5. Disse tilleggsproblemstillingene er imidlertid underordnet for oppgaven, og blir derfor behandlet relativt overfladisk i analysen.

6.6.1 CSRs påvirkning på omdømme

I vår problemfremstilling presentert i kapittel 1.3 og 2.7, har vi lagt til grunn at organisasjoner som har fokus på å utøve ulike former for samfunnsansvar vil oppnå betydelig positiv effekt på sitt omdømme. Dette støttes opp av ulik litteratur på området, jfr kapittel 2.6.

Private bedrifter

Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009, er for eksempel av den oppfatning at en bedrifts utøvelse av samfunnsansvar er et av de viktigste forholdene som påvirker bedriftens omdømme, og at forbindelsen mellom samfunnsansvar og omdømmebygging blir stadig sterkere. Ofte snakkes det om at det er lønnsomt for en bedrift å ta samfunnsansvar, og noen mener at samfunnsansvar relatert til omdømmebygging egentlig dreier seg om langsiktig profittmaksimering (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

Apeland, Nils M. 2007, er inne på at en virksomhets samfunnsansvar kan bidra både til identitetsbygging, profilering og økonomisk vekst, dvs at motivene for å drive samfunnsansvar er filantropiske, profilbyggende eller økonomiske. Litteraturen peker altså i flere retninger når det gjelder en bedrifts motiv for utøvelse av samfunnsansvar, men er allikevel relativt entydig på at bedrifter ser en nær forbindelse mellom samfunnsansvar og omdømmebygging, og at i samfunnsansvar i det lange løp vil være lønnsomt for bedriften.

Vi har imidlertid begrenset oppgaven til ikke å omfatte intervju med bedrifter (jfr kapittel 1.5), og vi har derfor vært avskåret fra å sammenholde litteraturen med entreprenørenes eget syn på saken. Vi har imidlertid forelagt antakelsen for våre informanter fra det offentlige, og tilbakemeldingen deres er forholdsvis entydig i retning av at entreprenører og leverandører som de har hatt kontakt med og som de opplever som seriøse, har fokus på samfunnsansvar og ikke har hang til lettvinne løsninger for å spare penger, i stor grad oppnår tillit og et godt omdømme hos omgivelsene. Stor grad av tillit gjør samarbeidet mellom partene smidigere.

Offentlig sektor

I et demokratisk samfunn vil myndighetenes etikksyn stort sett være sammenfallende med det "fremherskende etikksyn", dvs den etiske oppfatningen flertallet av befolkningen mener er riktigst og best. Det å maksimere summen av alles nytte (utilitarisme), vil i et demokratisk samfunn være et fundamentalt ideal ved utforming av lovverket (Gulden, 2003). At det

offentlige selv i neste omgang følger opp CSR-relaterte krav satt i lover og forskrifter bør derfor være en selvfølge, men våre funn viser at å følge lover og forskrifter ikke alltid er like enkelt å få til i praksis da dette krever ressurser, og fordi forståelse av lovverket skaper usikkerhet rundt hvilke handlinger som pålegges. I et etisk perspektiv sorterer denne problemstillingen under den heteronome pliktetikken, der plikten til å handle på en bestemt måte er definert i lov- og forskriftsverket.

Drivkraften til det offentlige for å utøve samfunnsansvar er drøftet i kapittel 6.3.1 og kan bl.a. spores til formålsetikken (teleologisk etikk, se kapittel 2.5.2) der en handling anses som riktig fordi den fører til oppfyllelse av et konkret formål, for eksempel miljøformål, og til pliktetikken (deontologisk etikk, se kapittel 2.5.2), der den vil sortere under rettighetsetikken fordi det offentlige ser det som sin plikt å oppfylle grunnleggende arbeidsrettigheter og menneskerettigheter, selv om dette ikke er et direkte lovkrav.

Det ligger altså i det offentliges grunnprinsipper at samfunnsansvar skal være styrt av utilitaristiske motiver. Videre er et av kjennetegnene ved effektive organisasjoner at de når sine mål ved å utvikle gode relasjoner til sine interessenter (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009). Også det offentlige er avhengig av tillit internt i egen organisasjon og hos sine omgivelser for å kunne fungere effektivt. Utvikling av tillit og lojalitet både internt og eksternt for å bygge opp et positivt, robust og varig omdømme, burde derfor i utgangspunktet være like interessant for det offentlige som for private bedrifter.

Våre funn viser imidlertid at bevisst omdømmebygging for å oppnå fordeler ikke er et fokusert tema i organisasjonene til noen av våre informanter. Informant 2 og 3 viser dog til at de har egne etiske retningslinjer som har høy prioritet internt, men disse er ikke bevisst linket opp mot noen uttalt omdømmestrategi. På den annen side handler etikk om å gjøre det som er "rett og godt", og den som handler i strid med et fremherskende etikksyn, dvs den etiske oppfatningen flertallet av befolkningen mener er riktigst og best, vil automatisk komme i et dårlig lys og dermed få svertet sitt omdømme.

Ifølge (Johannessen, Jon-Arild m.fl., 2009), handler omdømme også om hvordan man ikke ønsker å framstå overfor omgivelsene. Man kan derfor si at de offentlige organisasjonene i lys av dette har indirekte fokus på omdømme ved å legge vekt på etisk riktig opptreden slik at de

unngår negativt omtale, dvs at de legger vekt på hvordan de ikke ønsker å framstå. Etikk og samfunnsansvar henger nært sammen, og kritikk for manglende samfunnsansvar vil således kunne ramme en offentlig organisasjons omdømme negativt med de uheldige følger dette måtte ha. Ulike korrupsjonssaker omtalt i media de siste årene, bl.a. i forbindelse med innkjøp gjort av Forsvaret og Oslo kommune, er eksempler på saker som gir de rammede organisasjonene et svertet omdømme.

6.6.2 CSR og fremming av konkurranseevne.

I kapittel 1.4 og 2.7.5 har vi presentert en antakelse om sammenhengen mellom utvist CSR, omdømme og effektivitet/ konkurranseevne. Her har vi lagt til grunn at det offentliges utøvelse av CSR gjennom bygge- og anleggskontrakter er med på å fremme bedrifters konkurranseevne, enten direkte eller via et forbedret omdømme.

Fremming av konkurranseevnen gjennom produkt- og teknologiutvikling

I Regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" legges det vekt på bruk av innkjøp som virkemiddel for å fremme innovasjon og utvikling av produkter og teknologi med bedre miljøegenskaper. Utgangspunktet er at det ligger konkurransekraft i å utvikle miljøvennlige varer og tjenester. Prosessen med å etterspørre varer og tjenester hvor det er fokus på å minimere bruk av knappe naturressurser, forurensende utslipp og avfallsmengder, gir nye muligheter for dyktige produsenter og leverandører i et verdensmarked for miljøteknologi som vokser med 5-20% årlig. Ved å være en krevende kunde som stiller ambisiøse men realistiske krav, bidrar det offentlige til å styrke markedene for miljøvennlige produkter og teknologi.

Våre informanter opplyser at de i sine bygge- og anleggskontrakter ikke har hatt spesielt fokus på å være pådriver for utvikling av produkter og teknologi med forbedrede miljøegenskaper. Generelt er de opptatt av pris og at produktene tilfredsstillende krav som er satt. De opplyser videre at det generelt ikke er særlig aktuelt å legge kravlista høyere enn nødvendig i den hensikt å fremme utvikling da dette antas å bli prisdrivende. Informant 2 opplyser imidlertid at entreprenørene selv gjennom sine underleverandører stadig vekk tilbyr produkter som innfrir mer enn kravene, og bruker tunellbelysning som eksempel der lysstyrke og energiforbruk er spesifiserte kravområder. Det er imidlertid vanskelig å få effekt ut av

dette i evalueringsfasen, da det er prisen som teller forutsatt at de tekniske minimumskravene er oppfylt.

Fremming av konkurranseevne via et godt omdømme

Vår antakelse er videre at en leverandør med et godt omdømme basert på en høy etisk standard, i mange sammenhenger vil kunne være en foretrukket leverandør, og på denne måten kunne oppnå konkurransefortrinn. Våre informanter bekrefter langt på vei dette og sier at de helst vil benytte leverandører de har god erfaring med og som har et godt omdømme, og gitt dem et pre ved vurdering av anbud, men at omdømme er svært vanskelig å hensynta i evalueringssammenheng uten å komme i konflikt med bestemmelsene i FOA.

Når jobben først er tildelt, har informantene en felles erfaring med at aktører med godt omdømme vil skape et lettere og mer smidig forhold mellom partene slik at entreprenøren lettere får fortjeneste på jobben, og at byggherren får en gevinst ved at han trenger å bruke mindre tid på oppfølging. Informantene bemerker også at det er vanskelig å utelukke en entreprenør med dårlig omdømme. Informant 3 viser for eksempel til at han har vært borti saker der de har lagt i en rettslig konflikt med en aktør samtidig som samme aktør har vunnet nye konkurranser.

Offentlige byggherrer er altså opptatt av å bruke aktører med godt omdømme, men har få muligheter til å bruke omdømme som tildelingskriterie, både i forhold til å gi de med et godt omdømme et pre, og de med dårlig omdømme lavere ranking.

Det nevnes også at et godt omdømme vil virke positivt inn når private kunder som ikke trenger å forholde seg til FOA og således kan velge hvem de vil, skal tilknytte seg entreprenører. Et godt omdømme vil også kunne medvirke til at nye dyktige personer og investorer tiltrekkes virksomheten. Videre vil virksomhetens utøvelse av samfunnsansvar og tilhørende oppnåelse av et godt omdømme, kunne medvirke til engasjerte medarbeidere, lojale kunder, positiv mediedekning og støtte fra ulike aktivistgrupper. Dette vil i sin tur kunne påvirke bedriftens prestasjoner og således fremme konkurranseevnen. Styrking av omdømmet og oppbygging av omdømmekapital regnes derfor som den viktigste årsaken til at virksomheter legger vekt på utøvelse av godt samfunnsansvar. (Brønn, Peggy Simcic m.fl., 2009).

6.6.3 CSRs påvirkning på effektivitet i offentlig sektor.

I vår antakelse presentert i kapittel 1.4 og 2.6 har vi lagt til grunn at det offentliges utøvelse av CSR gjennom bygge- og anleggskontrakter er med på å fremme effektivitet i egen organisasjon, enten direkte eller via et forbedret omdømme.

Effektivisering ved bruk av miljø- og energivennlige produkter

I Regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" vurderes det slik at energi og ressursbruk, utslipp og avfall har en rekke koblinger til bedriftsøkonomiske aspekter. Det nevnes at miljø og økonomi ofte går hånd i hånd når totale kostnader legges til grunn. Energieffektive løsninger kan for eksempel være dyrere å anskaffe, men gir kostnadsbesparelser i drift, og alle kostnader i anskaffelses levetid, inkl. helseeffekter og arbeidsmiljø, må hensyntas når kravspesifikasjoner skal utarbeides. Gjennom bruk av produkter som er mer miljøvennlige og mer kostnadseffektive i livsløpssammenheng, vil offentlig sektor framstå som mer effektiv.

Gjennom våre intervjuer kom det ikke fram opplysninger som tilsier at våre informanter har stort fokus på livssyklus-kostnader når bygge- og anleggskontrakter skal gjennomføres. Som nevnt en rekke andre steder er det fortsatt slik at det er anskaffelseskostnaden som er den viktigste faktoren ved utforming av kravspesifikasjoner, og laveste pris går generelt foran. Det er imidlertid ikke nødvendigvis noe automatikk mellom å stille andre og nye krav, og en kostnadsøkning, og "Handlingsplan 2007-2010" viser til flere eksempler på at offentlige etater har oppnådd stor miljøgevinst ved innkjøp uten at dette har gitt dyrere løsninger. Det kan derfor tyde på at manglende kompetanse og tilrettelegging gjennom gode innkjøpssystemer er til hinder for å i større grad tenke miljøvennlige produkter og kostnader i livssyklussammenheng.

Effektivisering gjennom et forbedret omdømme

I Regjeringens "Handlingsplan 2007-2010" vises det til at virksomhetens omdømme relatert til miljø og samfunnsansvar i høyeste grad har et bedriftsøkonomisk aspekt også for offentlig sektor. Innbefattet i begrepet omdømme ligger det at det offentlige forventes å opptre enhetlig. Det vises videre til at det er viktig å synliggjøre for befolkningen synergier mellom politikken og statlige og kommunale virksomheters egen innkjøpspraksis. Gode miljø- og kvalitetssystemer på byggeplasser nevnes som et av flere fokusområder i denne sammenheng.

Det handler altså om befolkningens tillit til politikere, tillit til at offentlig sektor ivaretar politiske styringssignaler, og omdømmet til offentlig sektor som skapes i denne sammenheng.

I kapittel 2.6 har vi gjennom våre drøftinger pekt på at stor grad av tillit internt i en organisasjon og et godt omdømme utad, fremmer samarbeid og koordinering. Stor grad av tillit reduserer også behovet for kontroll og overvåking, samt behovet for informasjon og administrativ kontroll, og organisasjonen kan således opptre mer effektivt. Tillit gir også grunnlag for å kunne delegerer handlefrihet, noe som betyr økt fleksibilitet og effektivitet i organisasjonen (Jacobsen, Dag Ingvar m.fl., 2007). På denne måten vil høye etiske standarder i innkjøpsorganisasjonen og et godt omdømme hos omgivelsene kunne fremme effektivitet i de ulike leddene i organisasjonen.

Våre informanter har et noe nyansert syn på hvordan omdømme kan påvirke effektiviteten, men den samstemte oppfatningen er at byggherren generelt bruker mindre tid på å administrere entreprenører med et godt omdømme, enn de som ikke har det, og at et godt omdømme således virker positivt inn på byggherreorganisasjonens effektivitet.

Informant 2 sier at Statens Vegvesen er opptatt av sitt omdømme og har en policy om å gi merverdi til samfunnet: *Vi har flere eksempler hvor vi jobber mye med at vi skal gi et omdømme utad at vi skal være effektive og gi noe tilbake. Ikke bare et minimum.*

Informant 2 forteller videre at et godt omdømme i forhold til egen organisasjon er med på å tiltrekke seg interesse fra de beste entreprenørene, og dette er noe SVV er fornøyd med: *Det ser vi jo at mange av de entreprenørene vi jobber mest med er de vi har et godt omdømme med.* Han viser videre til at det å kjøre gjennom problem- og konfliktfrie byggeprosesser, det å holde en god dialog mv er viktig og effektiviserende for gjennomføringen av et prosjekt hos begge parter. Han viser til at entreprenører kan være fornøyd med å jobbe med Vegvesenet selv om de ikke alltid tjener store penger på prosjektet. Det at byggherren har et godt omdømme som byggherre gjør altså at seriøse og ønskede entreprenører som selv har et godt omdømme strekker seg på pris for å vinne konkurranser hos akkurat denne byggherren, noe som igjen fremmer et effektivt byggherre-entreprenørteam under prosjektgjennomføringen.

Informant 2 sier også at det med samarbeidsevne med entreprenør ofte er med som et tildelingskriterie i anbudskonkurranser der de helt subjektivt er inne og bedømmer hvor godt Vegvesenet samarbeider med den bestemte entreprenøren og vice versa, og at omdømmet da benyttes som et pre for å kunne benytte en entreprenør som igjen fremmer effektivitet hos byggherren. Vi stiller omidletid spørsmål ved lovligheten av å bruke denne typen subjektive tildelingskriterier. Hvordan skal du for eksempel kunne rangere en entreprenør som du ikke kjenner fra før? Denne problemstillingen er informant 3 inne på når han sier at: *Jeg tror det er veldig vanskelig innenfor tildelingskriteriene å få vektlagt omdømme.*

Informant 3 sier videre at man er spesielt obs på en entreprenør med dårlig omdømme som nettopp har fått en jobb. Man er på sett og vis forberedt på at han får man problemer med, og at de derfor mobiliserer ressurser i forhold til dette, selv om det dårlige omdømmet kan vise seg å ikke være fortjent. Det dårlige omdømmet har da motsatt effekt og gir en mindre effektiv byggherreorganisasjon.

6.7 Sammendrag av analysen

I denne analysen har vi benyttet en tilnærming som sammenfaller med progresjonen i en ordinær anbudsprosess. Med dette som basis har vi drøftet de funn vi har gjort i litteratur og intervjuer opp mot den teoribasis vi har valgt for denne oppgaven. Konklusjoner fra analysen er gitt neste kapittel (kapittel 7).

Funnene har tidligere i denne rapporten vist oss at kompetanse er en svært sentral faktor for muligheten til å utføre godt CSR-arbeid. Vi har derfor viet nettopp kompetanse stor plass i analysen. Vi har gjennom våre funn bekreftet at videreutvikling av kunnskapsnivå og metodeforståelse er viktig hos både byggherrer og rådgivere. Behovet for kompetanseøkning spenner over et vidt område, da det er viktig med kompetanse både innenfor kjernen av det fagfeltet der det skal stilles krav (miljø, etikk etc) og innenfor anvendelse av lovverk. Prosesskunnskap om anbud er en selvfølge for å kunne iverksette krav om CSR.

Videre har vi drøftet hvordan krav om at entreprenøren skal gi CSR-ytelser kan formuleres og fastsettes i byggesaken. Vi har her sett på muligheter som finnes i de dokumentene som regulerer byggeriet (anbudsbeskrivelse og kontrakt), samt at vi har drøftet problemstillinger som er blitt påpekt gjennom intervjuene. Vår analyse viser at det finnes et bredt grunnlag for

konflikter i grensesnittet mellom krav som stilles innenfor CSR, og det lovverk som regulerer anbudsprosessen. Videre er det et dilemma at mange av CSR-kravene det kunne vært naturlig å stille, blir svært ressurskrevende å følge opp.

En kritisk fase i anbudsprosessen er evaluerings- og kontraheringsfasen, hvor de ytelser byggherren har krevd og entreprenøren har tilbudt skal vurderes, med det mål at én av tilbyderne skal velges. Funn viser at CSR-relaterte krav kan være svært vanskelig å evaluere på en forsvarlig måte, og at de dermed fort kan komme i et negativt søkelys hos Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA). Byggherren avstår derfor ofte fra å sette fram slike krav.

Til slutt har vi sett nærmere på forholdet mellom høy CSR-profil, omdømme og henholdsvis konkurransevne og effektivitet i byggeprosessen. Vi har her gjort funn som peker mot at utviste CSR-ytelser fra en bedrift gir et forbedret omdømme. Dette kan imidlertid ikke en offentlig byggherre ta hensyn til i sin vurdering av en potensiell kontraktspartner, det vil være i strid med anskaffelsesforskriften. Det vil derfor ikke være riktig å si at konkurransevnen er blitt forbedret. Men når en entreprenør først er kontrahert, vil et godt omdømme bidra til en smidigere gjennomføring av byggeprosessen.

7 KONKLUSJON

7.1 Hovedkonklusjoner

7.1.1 Svar på hovedproblemstilling

Hovedproblemstillingen som er belyst i vår oppgave lyder som følger:

I hvilken grad kan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter?

Fremming av samfunnsansvar kan først og fremst skje ved at det stilles spesifiserte CSR-krav i anbudsgrunnlag og kontrakter som hovedentreprenøren og hans underleverandører forplikter seg til å innfri etter kontrahering. Via vår analyse kan vi oppsummere at dette gjøres til en viss grad innenfor miljøområdet og innenfor det etiske og sosiale området idag. Det er også disse to CSR-områdene det ligger best til rette for å stille krav innenfor når det gjelder bygge- og anleggskontrakter.

Krav i forbindelse med valg av produkter til byggeriet og i tilknytning til minimalisering av miljøbelastningen under selve utførelsen ute på det enkelte anleggssted, er de viktigste fokusområdene når det er snakk om hensynet til naturmiljøet. Vår analyse viser at mange av disse forholdene er lov- og forskriftsregulert, og at dette er grunnen til at offentlige byggherrer er kommet et godt stykke på vei med å stille krav innen disse områdene. Det er også forholdsvis overkommelig for byggherren å følge opp denne typen krav slik at det kan sikres at kravene faktisk fører fram til en reell miljømessig effekt. Det er imidlertid ikke vanlig å stille miljøkrav som går særlig utover lov- og forskriftsverket eller innarbeidet offentlig praksis, fordi særkrav anses generelt som kompliserende for evalueringen og som fordyrende for prosjektet.

I forhold til vår definisjon av CSR som går på at CSR knyttes til handlinger utover det lovpålagte, kan man si at CSR innen miljøområdet fremmes i forholdsvis liten grad i dag gjennom offentlige bygge- og anleggskontrakter.

Videre kan etisk og sosialt samfunnsansvar fremmes ved at det i kontraktsbestemmelsene settes krav knyttet til grunnleggende arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter i alle ledd i leverandørkjeden. FNs barnekonvensjon, ILOs 8 kjernekonvensjoner og arbeidslovgivningen i produsentlandet, vil her være grunnleggende premissgivere ved kravfastsetting.

Vår analyse viser videre at det i dag til en viss grad fokuseres på og stilles krav innen de etiske og sosiale temaene, men at det oppleves som vanskelig både å spesifisere kravene, og ikke minst å følge opp at kravene blir overholdt. Dette går både på at temaet oppleves som forholdsvis nytt og at oppbygging av mer kompetanse er nødvendig, men særlig at det er ressurskrevende å følge opp og få verifisert at hovedentreprenøren får videreført kravene nedover i leverandørkjeden. Med de ressursene som finnes i en gjennomsnittlig offentlig byggherreorganisasjon i dag er dette i praksis en tilnærmet umulig oppgave. Systemer med bruk av egenerklæring fra hovedentreprenør og underleverandører, oppfølgingssamtaler, uavhengig parts kontroller, bruk av sertifiserte produsenter etc kan lette oppfølgingen noe, men vi snakker uansett om krevende oppfølging som bare et fåtall offentlige byggherrer har store og kompetente nok organisasjoner til å takle.

Det bør også nevnes at oppdeling av bygge- og anleggsprosessen i flere mindre byggherrestyrte delentrepriser, i stedet for å ha en stor hovedentreprenør som selv styrer mange underleverandører, kan benyttes som en bevisst strategi for å oppnå mest mulig direktekontrakt med utførende ledd, bl.a. for å unngå problemstillingen med at hovedentreprenøren skviser sine underentreprenører, og problemer med sosial dumping i underentreprenørleddet. Dette forutsetter imidlertid at man har en byggherreorganisasjon som er stor nok til å kunne administrere mange sidestilte entreprenører samtidig.

Videre kan samfunnsansvar fremmes ved at det i anbudskonkurransen stilles CSR-relaterte kvalifikasjonskrav som den enkelte entreprenør må innfri for å få lov til å delta i konkurransen. Dette kan for eksempel være at entreprenøren har etablert eller er med i ulike sosiale ordninger osv. Denne muligheten benyttes bare i liten grad i dag, og det ligger derfor et visst CSR-fremmende potensial i bruk av kvalifikasjonskriteriene.

Bruk av CSR-relaterte tildelingskriterier der entreprenøren får ekstra score fordi han historisk sett kan vise til stor grad av frivillig samfunnsansvarsutøvelse, for eksempel betydelige bidrag til veldedige formål osv, har i praksis vist seg tilnærmet umulig å evaluere uten å risikere konflikt med bestemmelsene i FOA. På de CSR-områder der dette har vært prøvd, har man nå gått mer og mer bort fra dette, og tildelingskriteriene i bygge- og anleggskontrakter anses i dag som ikke særlig egnet til å fremme samfunnsansvar.

Avslutningsvis nevnes at det bør vurderes om ytterligere fremming av CSR i sterkere grad og med fordel bør skje gjennom utvidelser av lov- og forskriftsverket, og gjennom sterke politiske føringer som etter hvert skal skape en felles offentlig praksis på bestemte CSR-områder. Dette fordi frivillig fremming av CSR gjennom egeninitierte og selvpålagte krav hos den enkelte byggherre, bare skjer i mindre grad i dag.

7.1.2 Svar på sekundære problemstillinger

Hovedproblemstillingen er knyttet opp mot to **sekundære tilleggsproblemstillinger** som er relatert til positive effekter CSR-utøvelse kan ha på omdømme, konkurransevne hos bedrifter og effektivitet i offentlig sektor, jfr analysemodell for sekundære problemstillinger presentert i kapittel 2.7.5. Oppsummering og konklusjoner er som følger:

Tilleggsproblemstilling 1

I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt effektivitet i offentlig sektor?

Fremming av effektivitet kan først og fremst skje ved at:

1. Det velges miljøvennlige- og kostnadseffektive løsninger basert på en totalvurdering av livssyklus-kostnader, og på denne måten oppnå en mer miljøvennlig og kostnadseffektiv offentlig sektor.
2. Utøvelse av CSR påvirker organisasjonens omdømme som igjen skaper økt organisatorisk effektivitet internt i organisasjonen.

Gjennom bruk av produkter som har en positiv effekt på ytre og indre miljø, og som er mer kostnadseffektive i livsløpssammenheng, kan offentlig sektor oppnå effektiviseringsgevinster

og framstå som mer effektiv. Vår undersøkelse viser imidlertid at våre informanter generelt sett ikke hadde noe skarpt fokus på livssykluskostnader når bygge- og anleggskontrakter skal gjennomføres. Anskaffelseskostnaden er fortsatt den viktigste faktoren ved utforming av kravspesifikasjoner og evaluering av anbud. Det er imidlertid ikke nødvendigvis noe automatikk mellom å stille andre og nye krav, og en kostnadsøkning, så det antas å ligge et betydelig effektiviseringspotensiale ved bruk av nye miljø- og energivennlige produkter.

Når det gjelder CSRs positive innvirkning på omdømmet bekrefter våre informanter den rådende oppfatningen litteraturen har om at CSR i stor grad bidrar til et forbedret omdømme. Litteraturen opererer videre med at et godt omdømme og stor grad av tillit internt i en organisasjon fremmer samarbeid og koordinering og reduserer behovet for informasjon og administrativ kontroll. Organisasjonen kan således opptre mer effektivt. Tillit gir også grunnlag for å kunne delegerer handlefrihet, noe som betyr økt fleksibilitet og effektivitet i organisasjonen. På denne måten vil høye etiske standarder i innkjøpsorganisasjonen og et godt omdømme hos omgivelsene kunne fremme effektivitet i de ulike leddene i organisasjonen. Våre informanter viser imidlertid til at disse effektene er svært vanskelig å måle, men at de sikkert er der.

Videre viser våre funn at byggherren i gjennomføringsfasen bruker mindre tid på å administrere og kontrollere entreprenører med et godt omdømme, enn de som ikke har det, og at et godt omdømme på denne måten virker positivt inn på byggherreorganisasjonens effektivitet. Byggherrer med et godt omdømme i entreprenørmarkedet er også ofte foretrukne byggherrer hos entreprenørene, noe som tidvis gir seg utslag i at entreprenørene strekker seg på pris i anbudskonkurranser for å posisjonere seg hos akkurat denne spesielle byggherren.

Tilleggsproblemstilling 2

I hvilken grad kan CSR og et godt omdømme fremme økt konkurranseevne i bedrifter?

Fremming av konkurranseevnen kan først og fremst skje ved at:

1. Offentlig sektor bruker innkjøp som virkemiddel for å fremme innovasjon og utvikling av produkter og teknologi med bedre miljøegenskaper. Dette fremmer økt konkurranseevne hos bedrifter som opererer i miljømarkedet.

2. Bedrifter med et omdømme preget av en høy etisk standard og stor grad av CSR-utøvelse, vil i mange sammenhenger kunne være en foretrukket leverandør. På denne måten oppnås konkurransefortrinn.

Det ligger konkurransekraft i å utvikle miljøvennlige varer og tjenester, og offentlige innkjøp kan brukes som virkemiddel for å fremme innovasjon og utvikling av produkter og teknologi med bedre miljøegenskaper. Ved å være en krevende kunde som stiller ambisiøse men realistiske krav, kan det offentlige styrke markedene for miljøvennlige produkter og teknologi.

Med unntak av Informant 1 som ser en ny næring i å ombruke utrangerte oljeplattformer som undersjøiske brufundament, opplyser våre informanter at de i sine bygge- og anleggskontrakter ikke har hatt spesielt fokus på å være pådriver for utvikling av produkter og teknologi med forbedrede miljøegenskaper. Generelt er de opptatt av pris og at produktene tilfredsstillende minimumskrav som er satt. Hovedkonklusjonen fra vår undersøkelse er at det generelt ikke er særlig aktuelt å legge kravlista høyere enn nødvendig i den hensikt å fremme produktutvikling da dette antas å ha en uønsket prisdrivende effekt. Produktutvikling må derfor ivaretas av leverandørene selv.

Videre viser våre funn at informantene helst vil benytte leverandører de har god erfaring med og som har et godt omdømme, og i denne sammenheng gitt dem et pre ved vurdering av tilbud, men at omdømme er svært vanskelig å hensynta i evalueringssammenheng uten å komme i konflikt med bestemmelsene i FOA. Når jobben først er tildelt, har imidlertid informantene en felles erfaring med at aktører med godt omdømme generelt vil skape et lettere og mer smidig forhold mellom partene slik at entreprenøren lettere får fortjeneste på jobben, og at byggherren får en gevinst ved at han trenger å bruke mindre ressurser på oppfølging og kontroll.

Det nevnes også at et godt omdømme vil virke positivt inn når private kunder som ikke trenger å forholde seg til FOA, og således kan velge hvem de vil, skal tilknytte seg entreprenører. Et godt omdømme vil også kunne medvirke til at nye dyktige personer og investorer tiltrekkes virksomheten. Videre vil virksomhetens utøvelse av samfunnsansvar og

tilhørende oppnåelse av et godt omdømme, kunne medvirke til engasjerte medarbeidere, lojale kunder, positiv mediedekning og støtte fra ulike aktivistgrupper. Dette vil i sin tur kunne påvirke bedriftens prestasjoner og således fremme konkurranseevnen.

7.2 Forslag til videre arbeider

Vi har følgende forslag til oppfølgingsarbeider:

1. Gjennomføre en større undersøkelse over tilnærmet samme problemstilling som den vi har drøftet her, men med større utvalgsgruppe. Hensikten med dette vil være å verifisere eller eventuelt avkrefte de funn vi har gjort, jfr vår redegjørelse for svakheter i vår metode.
2. Utarbeide en ideskisse til hvilke konkrete tiltak som kan gjennomføres innenfor rammene av anskaffelsesforskriften, herunder om enkelte CSR-forhold med fordel burde vært ivaretatt gjennom en utvidelse av lov- og forskriftsverket. Dette arbeidet vil ha et viktig grensesnitt opp mot det juridiske fagområdet. For å balansere ideene ut mot praksis og gjennomførbarhet i en offentlig organisasjon bør også kompetanse om offentlig forvaltning være koblet tett opp mot arbeidet.
3. Kartlegge nærmere hvilken kompetanse som kreves for å utøve god CSR-policy fra byggherresiden. I dette arbeidet bør det også utføres en kartlegging av hvilken kompetanse som faktisk finnes og skissere et program til hvordan eventuelle mangler kan utbedres.
4. Kartlegging av hvilke holdninger tilbyderleddet innenfor bygg- og anleggssektoren har til temaet CSR og hvilken kompetanse de har om det. I denne undersøkelsen bør både materielleverandører, entreprenører og rådgivere delta for å få høyest mulig relevans i resultatene.
5. Gjøre en nærmere studie på hvordan de områder vi peker på som spesielt problematiske i vår konklusjon, kan håndteres. Vi tenker her spesielt på de problemområdene hvor informantene klart signaliserer at det er ressurskrevende og komplisert å etterprøve de krav som blir satt i anbudsunderlagene.

Hver av disse problemstillingene kan danne grunnlag for mastergradsoppgaver eller andre typer studier. Vi har her ikke tatt nærmere stilling til konkret omfang, metodevalg etc, da dette etter vårt syn må designes spesielt til hver enkelt utfordring.

8 REFERANSELISTE

Apeland, Nils M. 2007. *Det gode selskap. Omdømmebygging i praksis*. Forlag: Hippocampus.

Barne- og likestillingsdepartementet, 2009. *Etiske krav i offentlige anskaffelser*. Veileder.

Brønn, Peggy Simcic og Øyvind Ihlen. 2009. *Åpen eller innadvent. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Carroll, Archie B. 1991. The pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business horizons*, july/august 1991, s.39-48.

Carroll, Archie og Mark Schwartz. 2003. Corporate social responsibility: a three-domain approach. *Business Ethics Quarterly*, vol.13, Issue 4.

Carson, Siri Granum og Norunn Kosberg. 2003. Etisk forretning. Bedriftens Samfunnsansvar. I *Etiske utfordringer*. Øystein Nystad (red). Handelshøgskolen i Bodø, Senter for økologisk økonomi og etikk. Kompendium 2009.

Dahlsrud, Alexander. 2006. How Corporate Social Responsibility is defined: An analysis of 37 definitions. *Wiley InterScience*.

Den Norske Revisorforening, 2007. *Styrets arbeid og ansvar*. DnR forlaget, 2. opplag.

Dybvig, Dagfinn B., 20. mars 2009. CSR: Bedriftens samfunnsansvar. *Forelesningsnotat* HHB, 20. mars 2009, MBA-studiet..

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. 2007. *Forskrift om offentlige anskaffelser*.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. 2008. *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

Gulden, Bror Petter. 2003. Etikk, moral og revisjon. I *Etiske utfordringer*. Øystein Nystad (red). Handelshøgskolen i Bodø, Senter for økologisk økonomi og etikk. Kompendium 2009.

Huse, Morten, 2007. *Styret: Tante, barbar eller klan*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Initiativ for etisk handel (IEH). 2009. På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. *Etiske krav i offentlige anskaffelser*. Grøset trykk AS

International Organization for Standardization (ISO). 2009. *ISO26000 - Guidance on social responsibility*. Høringsforslag 2009.

Iversen, Geir-Henning og Thomas Johansen. 2007. *CSR – Masteroppgave i økonomi og administrasjon*. UiT.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Torsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per A. Tufte. 2008. *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag*. 2. utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Johannessen, Jon-Arild, Johan Olaisen og Bjørn Olsen. 2009. *Omdømme. Rykter, sladder og tøvprat*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Johannessen, Jon-Arild og Bjørn Olsen. 2008. *Positivt lederskap. Jakten på de positive kreftene*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johansen, Kjell E og Arne J. Vetlesen. 2005. Innføring i etikk. I *BEST-Bedriften som totalsystem*. Kristin Haugland Smith (red). Handelshøgskolen i Bodø, Senter for økologisk økonomi og etikk. Kompendium 2007.

Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet. 2007. *Handlingsplan 2007-2010. Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.*

Roos, G, G.V. Krogh, J. Roos, L. Fernstro. 2005. *Strategi – en innføring.* Bergen: Fagbokforlaget.

Stortingsmedling nr 10 (2008-2009). *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.*

Thompson, A.A, A.J. Strickland & J.E. Gamble. 2008. *Crafting and executing strategy. The quest for competitive advantage. Concepts and cases.* 16th edition. Boston: McGraw-Hill Irwin.

9 APPENDIKS

9.1 Introduksjonsbrev til intervjuobjektene

Til

Intervjuobjektet

Bodø, 12.12.2012

HVORDAN KAN OFFENTLIGE BYGGE- OG ANLEGGSKONTRAKTER BIDRA TIL Å STYRKE BEDRIFTERS SAMFUNNSANSVAR? DELTAKELSE I SPØRRING

Dette introduksjonsbrevet blir sendt til de som har sagt seg villige til å delta i vår spørreundersøkelse angående byggherrens krav om at entreprenører må utvise samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility – CSR). Undersøkelsen gjennomføres som del av vår avsluttende oppgave ved MBA-studiet ved Handelshøgskolen i Bodø.

Utgangspunktet er at offentlig sektor som en stor kunde har et spesielt ansvar for å bidra til at miljøbelastningene knyttet til innkjøp blir minimale, og at det også tas etiske og sosiale hensyn ved innkjøp. Dette skal igjen bidra til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv.

Begrepet "bedriftens samfunnsansvar" gis i vår oppgave følgende betydning:

1. Å ta ansvar for at virksomheten ikke belaster naturmiljøet unødige
2. Å la bedriften vise ansvar for samfunnet omkring seg
3. At bedriften tar sitt ansvar for generell økonomisk utvikling
4. At bedriften tar tilbørlige hensyn til sine interessenter (investorer, leverandører etc.)
5. At bedriften baserer sine samfunnsbidrag på frivillighet
6. At bedriften skal bidra til etisk forsvarlig produksjon, handel og forbruk

Gjennom vår studie ønsker vi å sette søkelys på hvilke krav byggherren kan og bør stille til leverandørene gjennom de anbudskonkurransene som gjennomføres. Vi avgrensner vår studie til bygge- og anleggskontrakter, slik at de tilbyderne det er snakk om i hovedsak er entreprenører.

Gjennom vår samtale med Dem ønsker vi å undersøke dine synspunkter på CSR. Vi retter oss inn på i hvilken grad Dere som oppdragsgiver allerede stiller slike krav til entreprenørene, og på hvilke områder det i fremtiden er ønskelig å stille CSR-relaterte krav gjennom anbuds- og tilbudsgrunnlag.

Vi ser fram til en faglig samtale med deg, og kommer nærmere tilbake for å inngå møteavtale.

Med vennlig hilsen

Helge Vebjørn Antonsen
Siviling./ Stud MBA

John Kristian Magnussen
Siviling./ Stud MBA

9.2 Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

MOPP: Undersøkelse av CSR byggherrekrav i B/A-kontrakter

Om intervjuet

1. Presentasjon av oss (HEAN/ JKM)
 - Studenter ved MBA-studiet, kull H-08, Handelshøgskolen i Bodø
 - Sivilingeniører, hver med over 20 års erfaring innenfor rådgivning i bygge- og anleggsbransjen
 - I gang med masteroppgave
 2. Presentasjon av undersøkelsen
 - Kartlegge byggherrers erfaring med og syn på fremming av CSR gjennom anbudskonkurranser
 - Kartlegge byggherrers erfaring med og syn på entreprenørers vilje til å ta samfunnsansvar
 - Kartlegge mulighet til å fremme CSR gjennom fremtidige anbudskonkurranser
 - Kartlegge mulige områder det kan stilles krav innenfor
 3. Spørsmål om aksept for bruk av diktafon
 - Sikre mest mulig riktig gjengivelse av samtalen
 - Transkribering av intervjuet, kopi sendes til intervjuobjektet for gjennomsyn
 4. Hovedtema i undersøkelsen
 - Hvilken rolle kan/ bør en offentlig byggherre ha mht å stille krav til at entreprenøren utviser et samfunnsansvar?
 - Hvilke typer samfunnsansvar kan eller bør entreprenøren utvise?
 5. Intervjuform
 - Samtalepreget, guidet samtale omkring en stikkordsliste
 - Varighet 0,5- 1 time
 6. Anonymitet
 - Full anonymitet for organisasjon og person
 - Alle svar, analyser og resultater anonymiseres
-
-

Om intervjuobjektet/ organisasjonen

1. Hvilken type offentlig byggherreorganisasjon representerer du (kommune, fylkeskommune, offentlig foretak...)?
2. Hvilken rolle har du hos byggherren (stilling, funksjon)?
3. Hvilken rolle har du i hver enkelt planleggings- og byggeprosess?
4. Eksempel på bygge- og anleggsoppgaver organisasjonen har utført i senere tid:
5. Eksempel på bygge- og anleggsoppgaver du vet organisasjonen står foran, og økonomisk omfang av disse (grove hovedtall):

Om byggherrens rolle overfor entreprenørens samfunnsansvar

1. Hva er ditt synspunkt på at byggherren stiller krav som medfører at entreprenøren må utvise et spesielt samfunnsansvar? Burde dette i stedet vært ivaretatt gjennom lovpålegg og reguleringer?
2. Hvis du som oppdragsgiver stiller spesielle CSR-krav i en anbudskonkurranse, hvordan tror du disse kravene påvirker entreprenørens interesse for akkurat din konkurranse?
3. I hvor stor grad tror du byggherrekrav innen samfunnsansvar er drivende for den generelle utviklingen innen emnet?
4. Tror du krav som settes til entreprenørene er egnet for å bidra å oppfylle forpliktelser, målsettinger etc. som er satt for byggherren (f.eks. politiske målsettinger for en kommune)?
5. Hvor sannsynlig er det at din organisasjon utvider sine krav om samfunnsansvar i de framtidige anbudskonkurransene?

Om hvilke områder det er naturlig å kreve at entreprenøren utviser samfunnsansvar på

1. Har din organisasjon satt krav om samfunnsansvar i tidligere gjennomførte anbuds-konkurranser? I så fall hvilke?
2. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenfor området: ansvar for naturmiljø ?
3. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenforområdet: sosialt ansvar?
4. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenfor området: økonomisk vekst ?
5. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenfor området: hensyn til bedriftens samarbeidspartnere?
6. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenfor området: frivillig innsats for samfunnet?
7. Hvilke krav kan det være naturlig å stille innenfor området: etisk forsvarlig produksjon, handel og forbruk?

Avslutning av intervjuet

- Takke for velvillig samarbeide
- Får tilsendt utskrift av intervjuet
- Kan få tilsendt kopi av fagoppgaven etter endt sensur
- Gjerne ta kontakt for nærmere diskusjon om temaet